

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS**

**ANA CRISTINA BEZERRA OLIVEIRA PAIVA**

**MATERNIDADE E INFÂNCIA NO CÁRCERE:  
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES NA ALA FEMININA DO  
COMPLEXO PENITENCIÁRIO DR. JOÃO CHAVES**

**NATAL/RN**

**2014**

**ANA CRISTINA BEZERRA OLIVEIRA PAIVA**

**MATERNIDADE E INFÂNCIA NO CÁRCERE:  
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES NA ALA FEMININA DO  
COMPLEXO PENITENCIÁRIO DR. JOÃO CHAVES**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), como requisito obrigatório para a obtenção do título de Especialista em Direitos Difusos e Coletivos.

Orientador: Prof. Msc. José Armando Ponte Dias Júnior

**NATAL/RN**

**2014**

**Catálogo da Publicação na Fonte.  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

Paiva, Ana Cristina Bezerra Oliveira.

Maternidade e infância no cárcere: efetivação dos direitos das mulheres na ala feminina do complexo penitenciário Dr. João Chaves. / Ana Cristina Bezerra Oliveira Paiva. – Natal, RN, 2014.

61 f.

Orientador(a): Prof. Msc. José Armando Ponte Dias Júnior.

Monografia (especialização). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Especialização em direitos difusos e coletivos

1. Encarceramento feminino - Monografia. 2. Princípio da dignidade da pessoa humana. 3. Maternidade. I. Dias Júnior, José Armando Pontes. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

UERN/ BC

CDD 345

**ANA CRISTINA BEZERRA OLIVEIRA PAIVA**

**MATERNIDADE E INFÂNCIA NO CÁRCERE:  
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES NA ALA FEMININA DO  
COMPLEXO PENITENCIÁRIO DR. JOÃO CHAVES**

Monografia apresentada à  
Universidade Estadual do Rio  
Grande do Norte (UERN),  
como requisito obrigatório para  
a obtenção do título de  
Especialista em Direitos  
Difusos e Coletivos.

Aprovado em 09/06/2014.

Banca Examinadora

---

Professor Msc. José Armando Ponte Dias Junior (Orientador)  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

---

Professora Msc. Valéria Maria de Lacerda Rocha  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

---

Professor Msc. Fábio Wellington Ataíde Alves  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

À minha família, notadamente à minha mãe,  
que mesmo diante das inúmeras dificuldades  
impostas pela vida, sempre nos ofertou  
o seu melhor e o seu amor incondicional.

Em especial, ao meu esposo, parceiro,  
companheiro, amigo, a quem amo e admiro muito.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço, sempre e primeiramente, a Deus, pela vida, pelas conquistas e também pelos fracassos, que me fazem crescer e me tornar sempre mais forte. Agradeço ainda a minha família, minha fortaleza, meu refúgio. Ao meu amado esposo, que sempre me inspirou a buscar novos desafios e muitas vezes foi minha sustentação. Agradeço ainda a Lenildo, que é para mim mais que um consanguíneo, é, sobretudo, um mestre, um querido tutor. E por fim, agradeço ao meu orientador pelas sábias palavras e pela brilhante condução deste trabalho.

## RESUMO

O ordenamento jurídico pátrio prevê expressamente um sistema prisional no qual seja considerado o encarceramento feminino de forma plena, respeitando-se a singularidade do gênero feminino, especialmente fatores como a gravidez, a maternidade, a amamentação e a permanência da mulher presa com suas filhas e filhos nascidos dentro do cárcere. Todavia, é notório que os estabelecimentos prisionais voltados ao encarceramento de mulheres não oferecem os recursos físicos e humanos necessários à assistência de mulheres e crianças nascidas dentro do cárcere, fazendo-se necessário o recorte de gênero com todas as suas nuances. Assim, a concepção que está na base desta proposta deriva da necessidade de discussão sobre o atual cenário do sistema prisional brasileiro voltado à segregação das mulheres, notadamente às mulheres que vivenciam a experiência da maternidade, sob a ótica do Princípio Constitucional da Pessoa Humana, da Lei de Execução Penal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, suscitando as fragilidades jurídicas, estruturais, humanas e sociais. O interesse no tema em pauta decorre da necessidade de se discutir melhorias para o sistema prisional, uma vez que continuamente são constatadas fragilidades no sistema carcerário na Ala Feminina do Complexo Dr. João Chaves, em Natal/RN, especialmente quanto à violação sistemática aos direitos das presas e das crianças nascidas no cárcere.

**Palavras-Chave:** Encarceramento Feminino. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Maternidade. Infância.

## **ABSTRACT**

The Brazilian legal system provides expressly a prison system in which is considered the female incarceration full of rights, respecting the singularity of the female gender, especially factors such as pregnancy, motherhood, breastfeeding and the permanence of the woman arrested with their daughters and sons born in the prison. However, it is obvious that the prisons aimed at incarceration of women not offer physical and human resources needed to assist women and children born in the prison making necessary clipping of genre with all its nuances. Thus, the concept that underlies this proposal derives from the need for discussion on the current scenario of the Brazilian prison system back to segregation of women, notably women who live the experience of motherhood, from the perspective of the constitutional principle of the human person, of the Criminal Execution law and the Statute of the child and adolescent, raising the legal, structural weaknesses, human and social. The interest in the topic arises from the need to discuss improvements to the prison system, once identified weaknesses are continuously in the prison system in the Female Wing of the complex Dr. João Chaves, in Natal/RN, especially with regard to the systematic violation of rights and of children born in prison.

**Keywords:** Female Incarceration. Principle of the Human Person. Motherhood. Childhood.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2 O FENÔMENO DA CRIMINALIDADE FEMININA</b> .....	13
<b>3 A EXECUÇÃO PENAL DAS PRESAS NO BRASIL</b> .....	17
<b>4 ESTRUTURA PRISIONAL FEMININA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE</b> .....	21
4.1 PERFIL DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA FEMININA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE .....	21
4.2 ESTABELECIMENTOS PENAIS NO RIO GRANDE DO NORTE .....	23
4.3 A ALA FEMININA DO COMPLEXO PENITENCIÁRIO DR. JOÃO CHAVES	25
4.4 DEFICIÊNCIAS E PRECARIIDADES CONSTATADAS NA ALA FEMININA DO COMPLEXO PENITENCIÁRIO DR. JOÃO CHAVES .....	28
<b>5 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O SISTEMA PRISIONAL FEMININO</b> .....	32
<b>6 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO PARA A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA</b> .....	38
6.1 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
6.2 OS CONTROLES DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
6.3 O PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL.....	44
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	50
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	53
<b>APÊNDICES</b> .....	57
APÊNDICE A .....	57
APÊNDICE B .....	61

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo surgiu da problematização acerca da possibilidade ou não de se assegurar a proteção estatal indicada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Lei de Execução Penal, bem como de se garantir a efetivação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, das crianças nascidas e que estão sob a tutela de suas genitoras enquanto estas cumprem penas nos cárceres brasileiros, tomando como referencial a Ala Feminina do Complexo Dr. João Chaves, localizada no Município de Natal, no Rio Grande do Norte.

Tem-se que, naquela Edilidade, as ações voltadas à concretização da maternidade das presas e à tutela protetiva dos filhos delas ainda são insuficientes e confrontam os dispositivos legais e os objetivos estratégicos lançados pelo Plano Diretor de Melhorias para o Sistema Prisional<sup>1</sup>, não dispondo o Estado de estabelecimentos penais exclusivos para as mulheres, contando apenas com algumas alas femininas que, por sua vez, não dispõem de creche ou berçário.

Ademais, o crescente número da população carcerária feminina no Estado do Rio Grande do Norte implica em consequências de diversas ordens, dentre as quais a violação ao exercício da maternidade e da amamentação, a permanência de crianças em ambientes inadequados e, por vezes, insalubres e a perda ou fragilização das relações familiares, vulnerabilizando principalmente os filhos das apenadas, dando esses paradoxos a originalidade do estudo e demonstrando a relevância desta temática.

Ao longo do desenvolvimento deste estudo, verificou-se a escassez bibliográfica acerca do presente assunto, principalmente sob a óptica jurídica, uma vez que a maioria dos estudos já elaborados sobre o tema ressaltam os aspectos psicológicos e sociais das mães segregadas e das crianças que com elas permanecem.

---

1 O Plano Diretor do Sistema Penitenciário é composto por um relatório inicial, elaborado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação Pronasci-Depen, que traça um diagnóstico da atual situação da Execução Penal no Estado do Rio Grande do Norte. O Plano Diretor do Rio Grande do Norte está disponível no sítio eletrônico: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B71FD341F-0531-4BAB-A567-72586745CB18%7D&Team=&params=itemID=%7B2AC5EC2A-C783-4C72-9B14-65BE75D88371%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>.

A discussão levantada neste trabalho é relevante, não só para a comunidade jurídica e acadêmica, mas sobretudo para toda a sociedade, pois evidente está a sistemática violação aos direitos fundamentais das mulheres e das crianças, fazendo-se urgir a necessidade de adequação do sistema prisional aos dispositivos legais a fim de se efetivar os direitos das mulheres privadas de liberdade e a tutela das crianças geradas por essas presas.

O objetivo primordial deste estudo é analisar como e em que medida o recorte de gênero, especialmente no que se refere à vivência da maternidade preconizada pela Lei de Execução Penal, está sendo prestado às mulheres que cumprem pena em regime fechado na unidade prisional do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, em Natal/RN, verificando-se ainda se os direitos das crianças filhas das detentas, instituídos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, estão sendo assegurados pelo Estado.

Para tanto, buscou-se identificar se o Plano Diretor de Melhorias para o Sistema Prisional, criado e desenvolvido pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), está sendo cumprido pelo Estado do Rio Grande do Norte, no tocante à Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, em Natal/RN; bem como se naquele local são oferecidos serviços de assistência social e à saúde da mulher grávida e dos bebês nascidos em cárcere, se são disponibilizados berçários e/ou creches e em que condições estão as crianças que permanecem com suas genitoras enquanto estas cumprem penas privativas de liberdade por fatos delituosos, e se há uma política específica para o atendimento da mulher presa que a considere como sujeito de direitos inerentes à sua condição de pessoa humana, e muito particularmente, às suas especificidades advindas das questões de gênero, especialmente àquelas relacionadas à maternidade.

Para o desenvolvimento desta obra, utilizou-se dois métodos de pesquisas aplicadas às ciências humanas e sociais. Inicialmente, aplicou-se o positivismo de Emile Durkeim<sup>2</sup>, analisando o fato social e suas características,

---

2 Émile Durkheim foi um pensador francês, nascido em 1858 e falecido em 1917, considerado pai da sociologia moderna. Suas principais obras são "O Suicídio" (1897) e "Regras do método sociológico" (1895).

partindo-se, assim, de uma realidade sociológica para a necessidade de criação de um novo paradigma legal.

A partir dessa análise de fato social – a vivência da maternidade na Ala Feminina do Complexo Dr. João Chaves, em Natal/RN – utilizou-se o método tipológico compreensivo, idealizado por Max Weber<sup>3</sup>, enfatizando-se a compreensão da ação social – a adequação do sistema prisional aos dispositivos legais – visando os fins e os valores.

O desenvolvimento desta pesquisa se pautou, como método de abordagem, no método dedutivo. O estudo de um tema específico, como o abordado neste trabalho – baseado na transformação social, política e jurídica –, obedeceu à uma investigação ampla, a partir da análise do fato sob todos os seus ângulos. Para tanto, os métodos de procedimento aplicados à presente pesquisa consistem no método monográfico, inspirado por Le Play<sup>4</sup>, que prevê o estudo de um fenômeno a partir de sua observação e consequente ordenação da pesquisa, e, no método estatístico, desenvolvido por Quételet<sup>5</sup>, como forma de complementação ao estudo, por meio da interpretação de variáveis disponibilizadas em diversas pesquisas quantitativas acerca do tema proposto, partindo-se desses dados para a análise do fenômeno.

Desta forma, o estudo ora apresentado integrou pesquisa documental, proveniente dos órgãos que englobam o Ministério da Justiça, a exemplo do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e disponibilizadas pelo sítio eletrônico oficial da Presidência da República, servindo os dados ali contidos como fonte de informação.

Outrossim, utilizou-se ainda a pesquisa bibliográfica como fonte para a composição deste trabalho, explorando-se grande parte da produção bibliográfica que tem por objeto a vivência da maternidade nos presídios femininos,

---

3 Maximillian Carl Emil Weber (1864-1920) foi um intelectual alemão, também considerado um dos fundadores da sociologia. Sua principal obra foi "A ética protestante e o espírito do capitalismo" (1904).

4 Pierre-Guillaume-Frédéric Le Play (1806-1882) foi um economista francês que propôs a metodologia monográfica para o estudo de determinados fenômenos sociais.

5 Lambert Adolphe Jacques Quételet (1796-1874) foi um matemático, estatístico e sociológico belga que desenvolveu uma metodologia de pesquisa consistente com a análise de dados estatísticos. Foi o criador da medida de obesidade usada internacionalmente, conhecida como IMC (índice de massa corporal).

especialmente na Ala Feminina Dr. João Chaves, localizado no Município de Natal/RN.

Conforme destacam Lakatos e Marconi (2003, p. 183),

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo [...]. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...].

Saliente-se que a pesquisa bibliográfica não visa à mera compilação acerca de um tema, mas se propõe, sobretudo, à análise do assunto sob uma nova óptica, como é o caso em tela, uma vez que a grande maioria da produção bibliográfica que trata do objeto em comento discute sob a perspectiva da psicologia e do serviço social enquanto o presente estudo busca analisar o assunto sob o aspecto jurídico e principiológico.

As pesquisas integradas são métodos imprescindíveis para a produção deste estudo, eis que “a pesquisa [...] é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.155).

A técnica de pesquisa que se pode destacar no presente estudo é a observação direta, composta pela constatação de determinados aspectos do tema e pela entrevista, uma vez que por meio de uma conversa não estruturada gravada em mídia digital, detentas revelam suas dificuldades na prisão, em depoimentos de extrema significância para o conhecimento do objeto em estudo.

Outrossim, o estudo ora apresentado compreende em seu universo de investigação, pesquisas bibliográficas, artigos científicos, dados estatísticos, monografias, dissertações, teses e entrevistas registradas em mídia digital com detentas custodiadas na Ala Feminina do Complexo Dr. João Chaves, em Natal/RN. Há de se ressaltar também o emprego de pesquisas jurisprudenciais, a fim de que se demonstre o comportamento e a atuação do Poder Judiciário ante os desafios de efetivação dos direitos fundamentais da mulher encarcerada e de seus filhos menores.

Para esta investigação, iniciou-se a coleta dos dados por meio da

pesquisa documental, especialmente dados advindos de arquivos públicos, concernentes em documentos de cunho oficiais, como leis, resoluções e relatórios, a exemplo do Relatório de Visita de Inspeção promovido pelo Ministério da Justiça<sup>6</sup>.

Ainda foram coletados e tratados dados provenientes de fontes estatísticas, oriundos do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen)<sup>7</sup>, que funciona como censitário do sistema penitenciário brasileiro, identificando as características da população carcerária nacional e de cada ente da Federação, como idade, sexo, raça, escolaridade, profissão, tipos de delitos praticados etc.

Por fim, realizou-se a observação no ambiente real, qual seja, na Ala Feminina do Complexo Dr. João Chaves, em Natal/RN, registrando-se todos os dados relativos ao assunto em tela, procedendo-se a entrevistas com detentas que permanecem segregadas com seus respectivos filhos, mediante uma conversação não estruturada, uma vez que tal prática permite maior liberdade para a exploração do objeto, possibilitando perguntas mais abertas e não dirigida.

---

6 Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BE9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6%7D&params=itemID=%7BA5701978-080B-47B7-98B6-90E484B49285%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>.

7 O Infopen refere-se a um Programa de coleta de dados do Sistema Penitenciário no Brasil, alimentado pelos órgãos de administração penitenciária, possibilitando a criação de bancos de dados federal e estaduais sobre estabelecimentos penais e populações penitenciárias. Dados disponíveis em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMID598A21D892E444B5943A0AEE5DB94226PTBRIE.htm>>.

## 2 A CRIMINALIDADE FEMININA

Ao longo da história, as mulheres são tidas como pessoas frágeis, essencialmente domésticas e de natureza dócil. Por estas características, a criminalidade das mulheres sempre foi motivo de preterimento em relação aos crimes praticados pelos homens. Atribuía-se às mulheres, os papéis sociais de mãe e esposa, encontrando assim pouca oportunidade desta se conduzir de maneira criminosas.

Observa-se que as primeiras referências históricas das mulheres como delituosas fazem alusão ao pecado praticado por Eva, que, segundo expõem os livros bíblicos, influenciada pela serpente, induziu o seu companheiro Adão a provar do fruto proibido, violando as regras divinas e causando a sua expulsão do Paraíso. A outra imagem bíblica, a da Virgem Maria, de forma antagônica, retrata a mulher como mãe, revestida de santidade e bondade, incapaz de praticar qualquer desobediência aos preceitos religiosos. Tais personagens induzem ao conceito de que o delito feminino está atrelado ao pecado, necessitando de atitudes remissivas que visem à purificação da alma.

De fato, por meio de resgates da história, o encarceramento feminino no Brasil se destacava pela vinculação a princípios religiosos e morais, sendo criado um estabelecimento prisional feminino, conhecido por “reformatório especial” para crimes comumente relacionados à prostituição, vadiagem e embriaguez. O objetivo dessas prisões era, sobretudo, isolar as mulheres ditas criminosas para que estas fossem domesticadas e sua sexualidade vigiada<sup>8</sup>.

Todavia, embora poucos sejam os relatos de mulheres criminosas nos séculos passados, algumas ganharam destaque e se eternizaram na história por suas condutas hediondas, como por exemplo, a Condessa Erzsébet Báthory<sup>9</sup>,

8 BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Grupo de Trabalho Interministerial – Reorganização e reformulação do sistema prisional feminino*. Brasília, 2008. 196p.

9 Erzsébet Báthory foi uma Condessa Húngara criada na Transilvânia, nascida em 07 de agosto de 1560. Conhecida como a "Condessa Sangrenta" e a "Condessa Drácula", pertencia a renomada família Bárthory, e ficou famosa por supostamente ter cometido uma série de assassinatos de mulheres e servas a fim de se banhar no sangue delas, acreditando que com isso mantinha sua pele sempre jovem e bela. Após o seu julgamento, foi encarcerada no Castelo de Cachtice, onde

considerada a primeira criminosa em série que se tem notícia, estimando-se que ela tenha cometido aproximadamente quinhentos assassinatos por volta do século XVI.

Embora relatada a transgressão de Eva, amenizada pela figura da Virgem Maria, e diante de pontuais casos de crimes bárbaros praticadas por mulheres ao longo da história, como o da Condessa Erzsébet Báthory, o sexo feminino se perpetuou como o sexo frágil e doméstico.

Somente com o movimento feminista dos anos 60 e com o início dos anos 70, passou-se a se discutir os papéis sociais atribuídos a homens e mulheres, promovendo mudanças também no estudo sobre a criminalidade feminina, uma vez que o até então aparato legal e as formas de controle tinha uma perspectiva essencialmente masculina<sup>10</sup>.

Esclarecem Santos *et al.* (2009, p. 177), parafraseando Soares e Ilgenfritz, que

a mulher, quando identificada como autora de um crime, geralmente é considerada como cúmplice de homens, como aquela que se envolve em crimes passionais, ou ainda como aquela que maltrata crianças. Tal identificação parece, muitas vezes, ser fruto de estereótipos e da visão de menos valia da mulher.

Ocorre que as mudanças sociais geradas provocaram também fatores como o desemprego, o baixo nível de instrução e a precariedade nas condições financeiras das famílias, comumente chefiadas por mulheres, tais fatos, associados ao intenso fluxo de tráfico de drogas, levaram ao aumento, também das mulheres, nas práticas delituosas tipificadas nos diplomas penais.

Assim, embora mudanças tenham ocorrido e a criminalidade tenha aumentado, ainda nos tempos atuais, o sistema prisional brasileiro se mostra incompatível com as necessidades das mulheres e com a crescente demanda de delitos provocados por elas. Comumente se observa que o sistema prisional não abrange o recorte de gênero, destinando-se às mulheres presídios que não mais servem para o abrigo de homens infratores.

Não há que se olvidar que diversos fatores devem ser considerados quando se trata do encarceramento feminino, como a gravidez, a maternidade, a

---

permaneceu por três anos, quando foi encontrada morta em 21 de agosto de 1614.  
10 *Idem.*

amamentação e muitas vezes a permanência da mulher presa com seus filhos nascidos dentro do cárceres, direitos esses amparados pela Constituição Federal e pela Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal.

Ademais, o Estatuto da Criança e do Adolescente tutela de maneira bastante protecionista os direitos das crianças, assegurando-lhes, em seu artigo 3º, “todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana” e “todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade”.

Cabe ressaltar que por meio do diagnóstico nacional apresentado pelo Ministério da Justiça<sup>11</sup>, o crescimento da população carcerária feminina tem sido significativamente maior que a masculina, e os percentuais vem se mantendo crescentes nos últimos anos. Entretanto, embora comprovadamente se tenha um aumento da criminalidade feminina, poucos estabelecimentos penais são desenvolvidos exclusivamente para atender as mulheres encarceradas, com a estrutura adequada para o atendimento às suas singularidades.

Corroborando com o explanado acima, tem-se, segundo o Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Rio Grande do Norte, que no Estado<sup>12</sup> não existem estabelecimentos penais exclusivos para mulheres, somente alas femininas nas unidades do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, Penitenciária Estadual do Seridó e do Centro de Detenção Provisória da Zona Norte.

O fato é que se vivencia nos tempos atuais uma intensa evolução da população carcerária feminina, especialmente com a alta incidência do tráfico de drogas no país, fazendo urgir a necessidade de se estabelecer uma política específica para o atendimento da mulher presa, considerando-a como sujeito de direitos inerentes à sua condição de pessoa humana, devendo-se priorizar uma política de humanização nos presídios de acordo com o que preconiza a Lei de Execução Penal, atendendo às crianças filhas de presas nos moldes da tutela empregada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, e desenvolvendo um sistema

---

11 Mulheres Encarceradas: Diagnóstico Nacional. *Consolidação dos dados fornecidos pelas entidades da Federação*. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. 2008.

12 Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B71FD341F-0531-4BAB-A567-72586745CB18%7D&Team=&params=itemID=%7B2AC5EC2A-C783-4C72-9B14-65BE75D88371%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>.

prisional compatível com as especificidades advindas das questões de gênero.

### 3 A EXECUÇÃO PENAL DAS PRESAS NO BRASIL

O aumento da população carcerária feminina é uma nova realidade brasileira que exige dos poderes públicos nova estratégia de combate à criminalidade e, sobretudo, novas políticas de atendimento às mulheres presas. Urge assim a necessidade de que o Estado observe os dispositivos preconizados pela Lei de Execução Penal e possibilite as devidas garantias constitucionais para a efetividade do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XLVIII, prevê que "a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado", acrescentando ainda no inciso L que "às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação".

A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal, por sua vez, enfatiza em seu artigo 82, § 1º, que a mulher deverá ser recolhida em estabelecimento penal próprio e adequado à sua condição pessoal, devendo ainda contar, em suas dependências, com berçário, onde as condenadas possam cuidar de seus filhos e inclusive amamentá-los, e com agentes do sexo feminino na segurança de suas dependências internas, conforme preconiza o artigo 83, §§ 2º e 3º.

Para averiguar se os preceitos estatuídos pela Constituição Federal e pela Lei de Execução Penal estão sendo cumpridos, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) vinculado ao Ministério da Justiça realiza periodicamente vistorias nos complexos penitenciários. Deste modo, o Depen desenvolve o Plano Diretor de Melhorias para o Sistema Prisional, e verifica *in loco* se cada Ente Federativo está cumprindo os dispositivos do Plano e oferecendo devidamente os serviços de assistência social e de saúde à mulher grávida e aos bebês nascidos em cárcere; bem como se estão sendo disponibilizados berçários e/ou creches e em que condições estão as crianças que permanecem com suas genitoras enquanto estas cumprem penas privativas de liberdade por fatos delituosos; e se há uma política

específica para o atendimento da mulher.

Cabe mencionar que a Lei de Execução Penal, além de prever estabelecimento penal próprio destinado às mulheres, ainda impõe que o alojamento deverá ser salubre, individual, contendo dormitório, aparelho sanitário e lavatório, e com área mínima de seis metros quadrados. Ademais, a penitenciária feminina deverá ainda ser dotada de seção para gestante e parturiente e de creche para abrigar crianças maiores de seis meses e menores de sete anos, com o fim de oferecer amparo à criança cuja responsável estiver segregada. Tais imposições estão expressamente previstas nos artigos 88 e 89 do mencionado diploma legal.

Embora existam iniciativas do Ministério da Justiça para compilar os dados relativos ao encarceramento de mulheres no país, facilmente se verificam falhas no sistema carcerário brasileiro, notadamente nos estabelecimentos prisionais femininos, inviabilizando o cumprimento dos dispositivos da Lei de Execução Penal e violando os direitos e garantias estatuídos pela Constituição Federal.

Nesse sentido, importa esclarecer que iniciativas do Ministério da Justiça, como a instituição do Departamento Penitenciário Nacional, por exemplo, são no intuito de melhor planejar e coordenar a política penitenciária nacional, porém, cabe a cada Ente Federado assumir as decisões para a melhor implantação dessa política, tendo cada Estado Federativo autonomia em suas decisões, podendo promover as mudanças necessárias e adotar as medidas que julgar pertinentes.

Embora os Entes Federados detenham de autonomia, o que se observa como fenômeno nacional é a semelhança de conduta do Poder Estatal e a generalização das deficiências dos sistemas prisionais. Em praticamente todos os Estados brasileiros, para não generalizar, verificam-se sérios problemas de superlotação carcerária, falta de estrutura física e escassez de recursos humanos nas penitenciárias, coletas de dados inconsistentes, violação de direitos previstos na Lei de Execução Penal e aumento da criminalidade.

Depreende-se dos dados fornecidos pelas entidades da Federação ao Departamento Penitenciário Nacional, relativos ao ano de 2008<sup>13</sup>, a existência de

---

13 Mulheres Encarceradas: Diagnóstico Nacional. *Consolidação dos dados fornecidos pelas entidades da Federação*. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. 2008. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=>

significativa precariedade no sistema carcerário feminino no país. Por meio das informações prestadas pelos Estados brasileiros, têm-se que 1,24% das mulheres presas no país se encontravam grávidas, enquanto 0,91% das mulheres estavam em período de amamentação. Ainda em conformidade com os dados, 1,04% das mulheres segregadas possuíam filhos em sua companhia no ambiente prisional.

Por outro lado, de acordo com o supramencionado estudo, apenas 27,45% dos estabelecimentos exclusivos para mulheres possuíam estruturas específicas nos moldes do preconizado pela Lei de Execução Penal, podendo atender à custódia de mulheres grávidas. Todavia, cabe aqui ressaltar, que em alguns Estados não há se quer estabelecimentos exclusivos para mulheres, como é o caso do Estado do Rio Grande do Norte.

Quanto aos berçários, previstos na Lei de Execução Penal, tem-se que somente 19,61% dos estabelecimentos penais femininos os possuem, e apenas 16,13% dos estabelecimentos possuem creches em sua estrutura.

Conclui-se, com a interpretação de tais dados, que na grande maioria dos estabelecimentos prisionais femininos brasileiros, as crianças nascidas enquanto suas mães cumprem penas privativas de liberdade, não usufruem de estrutura de berçários e creches, permanecendo segregadas com suas mães em locais improvisados e em ambientes inadequados. Corroborando com a interpretação anterior, segundo a mesma pesquisa, em 51,61% dos estabelecimentos penais femininos existem locais improvisados para o atendimento às crianças, e por vezes esses infantes permanecem junto com as presas dentro de suas próprias celas, como constatado pelo citado estudo nos Estados do Piauí e do Rio Grande do Norte.

Assim, não somente o crescente número da população carcerária feminina, mas a ausência de estruturas específicas para a segregação dessas mulheres, implicam em consequências de diversas ordens, dentre as quais a violação ao exercício da maternidade e da amamentação, a permanência de crianças em ambientes inadequados e, por vezes, insalubres, e a perda ou

fragilização das relações familiares, vulnerabilizando principalmente os filhos das apenadas, demonstrando-se a sistemática violação aos direitos humanos das mulheres e crianças filhas dos cárceres no sistema prisional brasileiro em geral.

## 4 ESTRUTURA PRISIONAL FEMININA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

### 4.1 PERFIL DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA FEMININA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Dados gerais levantados pelo Departamento Penitenciário Nacional concernente ao Estado do Rio Grande do Norte<sup>14</sup> indicam que no ano de 2011 haviam na unidade federativa 453 mulheres cumprindo penas privativas de liberdade, correspondendo esse montante a cerca de 7% do total de presos no Estado e 1,36% da população carcerária feminina do país, culminando em um significativo deficit de vagas carcerárias, colocando o Rio Grande do Norte, segundo a fonte retromencionada, como a unidade da Federação com maior deficit de vagas, aproximadamente 480%.

Depreende-se ainda, pelos dados gerais supracitados, que o deficit de vagas no Estado do Rio Grande do Norte tende a aumentar anualmente, já que o índice de criminalidade cresce vertiginosamente e, conseqüentemente, o número da população carcerária feminina aumenta de maneira considerável. Para tanto, basta observar as estatísticas quando apontam que em 2009, o Estado possuía 374 mulheres presas, configurando um crescimento de 21,12% até o ano da citada pesquisa (2011).

Os dados exarados na pesquisa revelam um perfil das presas que, de maneira geral, se relacionam diretamente à ineficiência do Estado nas ações positivas de elaboração de políticas públicas resolutivas e às condições precárias do sistema prisional brasileiro. Pode-se observar tais assertivas quando se extrai que a incidência criminal guarda intimidade com os percentuais referentes à escolaridade das mulheres presas, por exemplo.

No Rio Grande do Norte, a soma das mulheres analfabetas,

---

14 Mulheres Presas: Dados Gerais. *Projeto Mulheres*. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. 2011. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B4B3271E4-7474-41A7-8E4A-494B08701E31%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>>.

alfabetizadas, e que não concluíram o ensino fundamental totaliza 47,23%, enquanto as mulheres que cursaram o ensino fundamental completo ou o ensino médio totalizam 15,66%. Mulheres que cursaram o ensino superior somam 1,32% da população carcerária no Estado.

As dificuldades vivenciadas pelas mulheres nas áreas rurais também são importantes fomentadoras da criminalidade feminina, uma vez que, para fins de comparação, aproximadamente 7,3% da população carcerária feminina no Estado advém de área urbana, que evidentemente possibilita a todos um maior acesso à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer.

Detém-se dos dados exarados que as mulheres estão ingressando na criminalidade jovens, o que, sem dúvida, consubstancia a temática abordada na presente monografia, eis que a faixa etária das mulheres que ingressam no sistema penitenciário feminino na Edilidade abrange exatamente àquela em que comumente é vivenciada a experiência da maternidade.

Extraí-se dos dados gerais que 35,09% das mulheres presas no Rio Grande do Norte possuem entre 18 e 29 anos de idade, enquanto as que possuem entre 30 a 45 anos totalizam 24,05% da população carcerária. As que possuem entre 45 e 60 anos correspondem a 6,62% das mulheres presas e apenas 0,66% possuem mais de 60 anos.

Traçando-se ainda o perfil da mulher encarcerada no Estado, em relação à cor da pele, 34,43% das mulheres presas são pardas, 19,64% são brancas e apenas 11,25% são negras. As consideradas amarelas e indígenas não totalizam 0,50%.

No tocante aos crimes praticados, não diferentemente do que ocorre na criminalidade empreitada por homens, a maior incidência das mulheres no Rio Grande do Norte se refere aos crimes tipificados na Lei nº 11.343/2006, relativos ao tráfico de substâncias entorpecentes. Os crimes envolvendo o tráfico de drogas correspondem a 50,55%, ou seja, superior à soma de todos os demais crimes praticados por mulheres no Estado. Os crimes praticados contra o patrimônio somam 9,27%; contra a pessoa, 3,09%; de tráfico internacional são 1,32%; contra a paz pública, 0,44%; e contra a fé pública, 0,22%.

## 4.2 ESTABELECIMENTOS PENAIS NO RIO GRANDE DO NORTE

Castelo Branco (2013), no desenvolvimento de sua monografia, realizou um pioneiro e completo estudo sobre a história do encarceramento no Estado do Rio Grande do Norte. Segundo explana, a Fortaleza dos Reis Magos, construída em 1598, é o primeiro registro de cárcere que se tem notícia. Ela teria sido erguida pelo padre jesuíta Gaspar de Samperes com a finalidade de proteger as terras potiguares de invasões e garantir o domínio dessas terras aos portugueses.

Com isso, o forte localizado em local estratégico, possibilitaria uma eficiente guarida das terras ao tempo em que no local existiam espaços reservados, como os calabouços, aos inimigos capturados ou aos que se rebelavam contra o domínio português.

Segundo o autor (2013, p. 22), parafraseando o folclorista Câmara Cascudo, onde hoje é a Praça André de Albuquerque, no bairro Cidade Alta, na capital do Estado, funcionou o Edifício da Cadeira, construído em 1722 e em atividade até o ano de 1911, quando ocorreram as transferências dos presos para a recém-inaugurada cadeia pública, situada nos dias atuais no Centro de Turismo de Natal, funcionando então como o único local de cárcere privado do Estado até a construção da primeira penitenciária.

Castelo Branco (2013, p. 22-23), descreve a evolução dos estabelecimentos prisionais, especialmente com a construção da então Colônia Penal Dr. João Chaves,

Com o passar do tempo, a cidade de Natal foi se expandindo e a Zona Norte da cidade, região que mais tem crescido nos últimos anos, fora escolhida para receber a Colônia Penal Dr. João Chaves, depois dessa instituição ter tido como sede o campo experimental da comunidade de Jundiá em Macaíba/RN, por alguns anos, da qual abordaremos mais especificamente no item a seguir. Não podemos deixar de mencionar o surgimento na década de 1970, de outra penitenciária no Estado que passou a implementar políticas penitenciárias de ressocialização. Trata-se da Penitenciária Agrícola Mário Negócio na cidade de Mossoró-RN, que ao contrário do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, ainda continua funcionando com a capacidade para qual foi projetada. Essas foram às primeiras penitenciárias voltadas para a tentativa de resolução da questão da reinserção social do condenado. Além dessas duas, encontramos

apenas pequenos presídios nos demais municípios, geralmente funcionando nos mesmos prédios onde estavam abrigados os quartéis da Polícia Militar, como é o caso de Pau dos Ferros-RN.

Somente nos anos 90 é que foram inauguradas a Penitenciária Estadual Francisco Nogueira Fernandes, localizada no Município de Nísia Floresta, conhecida popularmente como Penitenciária de Alcaçuz, e a Penitenciária Estadual do Seridó, situada na cidade de Caicó/RN.

Entre os anos de 2002 e 2004, o Estado ganhou alguns novos estabelecimentos, como a Cadeia Pública Dr. Raimundo Nonato Fernandes, em Natal, a Penitenciária Estadual de Parnamirim, no Município de Parnamirim, e algumas cadeias públicas e delegacias da Polícia Civil.

Hoje, o Sistema Penitenciário do Rio Grande do Norte (SISPERN) é composto por trinta unidades prisionais, as quais com pouquíssimas exceções, como o caso da Cadeia Pública de Nova Cruz, apresentam problemas de superlotação e deficiência na estrutura física. Entre as unidades prisionais que compõe o sistema prisional do RN, existem Penitenciárias Agrícolas, Cadeias Públicas, Hospital de Custódia e Tratamento e uma figura não prevista na Lei 7.210 de 11 de julho de 1982, referimo-nos à criação do que foi convencionado chamar de Centro de Detenção Provisório (CDP), sendo esta uma espécie de Cadeia Pública para presos ainda não sentenciados. (CASTELO BRANCO, 2013, p. 24)

Convém mencionar que o Estado do Rio Grande do Norte não possui estabelecimentos penais especialmente desenvolvidos para o abrigamento de mulheres. O que existe no Ente Federado são alas femininas decorrentes de meras adaptações de estabelecimentos masculinos, as quais se pode citar a Ala Feminina da Penitenciária Estadual do Seridó, a Ala Feminina do Centro de Detenção Provisória da Zona Norte e a Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, escolhida para a análise do presente estudo.

Ademais, ressalta-se que, conforme explanado anteriormente, a criminalidade feminina no Estado é crescente, enquanto a estrutura oferecida para a segregação ainda é deficitária, promovendo um intenso déficit de vagas carcerárias.

### 4.3 ALA FEMININA DO COMPLEXO PENITENCIÁRIO DR. JOÃO CHAVES

A Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves se classifica, conforme dispõe o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária no Relatório de Visita de Inspeção realizada em 2009<sup>15</sup>, como um estabelecimento apto a receber mulheres que cumprem pena em regime fechado, abrigando ainda àquelas segregadas em regime semi-aberto. Trata-se de uma instituição de âmbito estadual e integra a rede penitenciária vinculada à Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania do Governo Estadual.

Castelo Branco (2013, p. 25-27), ao traçar um olhar sobre a história da prisão no Rio Grande do Norte, atribuiu à obra da então Colônia Penal e Agrícola Dr. João Chaves a introdução da prática institucional prisional no Rio Grande do Norte,

[...] a Colônia Penal, inaugurada em 1969 pelo governo do Estado, passou a ser o primeiro *locus* penitenciário voltado para medidas sócio-educativas de política penitenciária, no Rio Grande do Norte, destinado às pessoas reclusas. [...] Na Colônia Penal se cumpria a pena com trabalho, principalmente na agricultura, pois o local, hoje densamente habitado, situado no atual Bairro Potengi, na década de sessenta e início da década de setenta, era ainda de ocupação rural. Para a época em que foi construída, a então Colônia Penal Dr. João Chaves servia para suprir o Estado de uma penitenciária moderna, que podia abrigar tanto presos do regime fechado como os do semi-aberto, que no caso trabalhavam em atividades agrícolas. A desativação da Casa de Detenção de Natal, no ano de 1969, em funcionamento desde 1911, como única casa de custódia da capital, fez com que a Colônia Penal passasse a ser o único estabelecimento prisional do Estado, capaz de comportar presos sentenciados nos mais diversos regimes prisionais. Atrelado à condição de oferecer trabalho em oficinas e na área agricultura, pois a colônia era agrícola. A unidade contava, semelhantemente ao atual Complexo Penal e Agrícola Mário Negócio em Mossoró/RN, com áreas para plantio destinado ao consumo interno, criação de aves, dentre tantas outras atividades como marcenaria, oficinas mecânicas e de tornearia. Era uma verdadeira unidade penal nos moldes em que a lei permitira.

O estabelecimento, situado na zona norte da capital do Estado, se à época de sua inauguração atendia ao preceituado nos diplomas legais, com o advento da Lei de Execução Penal em 1984 e com o vertiginoso crescimento da área

---

15 Relatório de Visita de Inspeção: Ala Feminina do Complexo Dr. João Chaves. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Natal, 2009. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BE77A1496-F04E-4102-8966-353DFABF5D6D%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>>.

urbana em seu entorno, sua estrutura não mais se amoldava às necessidades da execução penal, bem como colocava em risco a população que residia em sua proximidade, temerosa com as fugas e rebeliões, o que culminou em sua alcunha “Caldeirão do Diabo”.

Com a construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, em 1998, houve uma reestruturação do sistema penitenciário estadual, passando o Complexo Penitenciário Dr. João Chaves a abrigar a Ala Feminina, campo do objeto do presente estudo.

Destarte, a reestruturação do sistema prisional não se limitou ao presídio de segurança máxima de Alcaçuz, conforme expõe Castelo Branco (2013, p. 27),

No mesmo ano em que foi construída a penitenciária de Alcaçuz, foi também entregue a Penitenciária Estadual do Seridó, situada na cidade de Caicó/RN, local onde até hoje foram registrados poucos problemas de maiores proporções. Já no ano de 2002, foi inaugurada a Cadeia Pública de Natal, Dr. Raimundo Nonato Fernandes, em Natal, no mesmo quarteirão onde estão situados os Hospitais de Custódia e o Complexo Penitenciário Dr. João Chaves.

Entretanto, toda essa mudança no sistema penitenciário do Rio Grande do Norte privilegiou a abertura de vagas para o encarceramento de presos homens, ignorando, ainda que tímido à época, o indicativo de aumento da criminalidade feminina, o que culminou na situação precária atual, vez que se manteve a mesma estrutura.

Observa-se, pelo anexo do Decreto nº 20.382, de 12 de março de 2008<sup>16</sup>, que, na Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, naquele ano, a previsão de lotação era de 70 vagas para mulheres sentenciadas, e se somadas às disponibilizadas no Centro de Detenção Provisória da Zona Norte e na Penitenciária Estadual do Seridó não ultrapassariam 267 vagas para atender a toda a demanda do Estado.

Atualmente, segundo informações prestadas pela vice-diretora Hindiane Saiures Araújo de Medeiros<sup>17</sup>, disponível no APÊNDICE A, a lotação

16 O Decreto nº 20.382, de 12 de março de 2008, dispõe sobre a classificação e disponibilidade de vagas nos estabelecimentos penais integrantes do Sistema Penitenciário do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/acess/pdf/dec20.382.pdf>>.

17 As informações foram prestadas pela vice diretora do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves,

aplicada é de 60 (sessenta) detentas, distribuídas em 14 (quatorze) celas, com uma média de cinco mulheres em cada cela.

As condições de lotação e demais problemas vivenciados até então pelo Sistema Prisional do Estado, notadamente aqueles da Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, fez com que a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania elaborasse, no ano de 2011, o Regimento Interno Único do Sistema Penitenciário Estadual, através da Portaria nº 072, publicada no Diário Oficial do Estado em 28/03/2011<sup>18</sup>.

Baseado nos princípios dos Direitos Humanos e na própria Lei de Execução Penal, o regimento procurou estabelecer os direitos e deveres das pessoas presas com fundamento na atual fase política e ideológica que passa o Estado Brasileiro, ou seja, adotou uma postura mais protetora, tentando assegurar o direito da pessoa presa.

Dentre os benefícios da regulamentação, aqueles concernentes às mulheres presas previam o direito da assistência pré-natal, com alimentação apropriada, desde a confirmação da gravidez até o término da amamentação; a internação da detenta grávida com direito a parto em hospital adequado, por meio de escolta; condição e local adequados para que a egressa possa permanecer com seu filho pelo período mínimo de 120 (cento e vinte) dias após o nascimento ou 180 (cento e oitenta dias), neste caso após avaliação médica e de assistente social quando estiver amamentando, podendo em ambos os casos esse prazo ser prorrogável por igual período.

Vale salientar ainda que a Meta 22 - Mulher Presa e Egressa do Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Rio Grande do Norte<sup>19</sup>, no ano de 2011, consistia na ampliação e reforma da Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João

---

responsável pela Ala Feminina, por meio de respostas a um questionário aplicado, no dia 08 de maio de 2014, cujo teor integral se encontra disponibilizado no APÊNDICE A deste trabalho.

18 Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/DPE/DOC/DOC000000000007149.PDF>>

19 *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Rio Grande do Norte*. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciária Nacional. Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Secretaria Estadual da Justiça e da Cidadania. Natal, 2011. Disponível no sítio eletrônico: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B71FD341F-0531-4BAB-A567-72586745CB18%7D&Team=&params=itemID=%7B2AC5EC2A-C783-4C72-9B14-65BE75D88371%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>.

Chaves, especialmente para a construção do berçário, o que segundo os dados teria sido realizada, porém não a contento da direção do estabelecimento e presas.

Essa nova Regulamentação Interna e as metas propostas no Plano Diretor foram diplomas legais previstos a fim de complementar e dar maior efetividade aos princípios constitucionais e à Lei de Execução Penal, de maneira que as mulheres encarceradas pudessem cumprir as suas penas privativas de liberdade sem que tivessem seus direitos humanos ignorados ou violados.

#### 4.4 DEFICIÊNCIAS E PRECARIIDADES CONSTATADAS NA ALA FEMININA DO COMPLEXO PENITENCIÁRIO DR. JOÃO CHAVES

Anteriormente foi dito que a violação aos dispositivos expressos na Constituição Federal e na Lei de Execução Penal fere de morte os princípios fundamentais constitucionais, notadamente o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Violam não só os dispositivos que tutelam as mulheres que cumprem penas privativas de liberdade mas também aqueles que buscam proteger as crianças geradas nas condições de segregação em que se encontram essas mulheres.

Com o presente estudo, embora disponível os dados oficiais apresentados pelo Ministério da Justiça por meio de seu sítio eletrônico e aqui explanados, buscou-se a constatação fidedigna e atual da realidade vivenciada pelas mulheres encarceradas na Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, em Natal, Rio Grande do Norte.

Para tanto, aplicou-se um questionário direto à vice-diretora do complexo penal, Hindiane Saiures Araújo de Medeiros, na data de 08 de maio de 2014, e, na data seguinte, foi realizada uma visita *in loco* na Ala Feminina, ocasião na qual se realizou uma entrevista com as mulheres que estão grávidas e àquelas custodiadas com seus filhos.

As dificuldades encontradas para a produção deste estudo consistiram na vistoria do local, uma vez que o Estado não permite o acesso de terceiros aos cômodos do estabelecimento prisional, o que impossibilitou o registro fiel da situação

do interior das celas e a verificação das condições destas celas e demais cômodos, bem como no acesso pleno às presas, razão pela qual foram elas ouvidas por meio de uma grade, enquanto tomavam seus banhos de sol acompanhadas de seus filhos, cujo registro de áudio se encontra na mídia acostada ao APÊNDICE B.

Segundo informações prestadas pela vice-diretora, embora a lotação prevista para a Ala Feminina seja de sessenta mulheres, nos dias atuais estão segregadas oitenta mulheres, dessas, três estão grávidas e sete são lactantes e estão acompanhadas de seus filhos recém-nascidos.

Embora se tenha mencionado anteriormente que dados apontavam para a conclusão do projeto de construção de berçário, a vice-diretora explica que atualmente o que é oferecido como berçário é um espaço improvisado, disponibilizando-se duas celas unidas entre si, cada uma com 3 m<sup>2</sup>, denominada de "Cela 14", porém sem berços, eis que os únicos doados teriam se deteriorado sem que houvesse reparos ou reposições.

As mulheres entrevistadas, cujas identidades foram preservadas neste estudo, afirmam que as celas separadas para o uso de grávidas e lactantes não diferem em nada das demais celas, havendo apenas três camas de alvenaria nas quais as grávidas dormem, enquanto as lactantes e seus filhos dormem em colchões espalhados pelo chão. Afirmam que os colchões dos berços não puderam ser aproveitados pois estavam sujos de urina de ratos, já que são comuns ratos, baratas e escorpiões nas celas.

Embora também exista a previsão legal de espaço destinado à creche, na Ala Feminina não existe ambiente para tal finalidade.

Em relação ao atendimento médico e psicológico às mulheres, a vice-diretora informou que o atendimento médico é ofertado pelo sistema público de saúde, notadamente um posto de saúde localizado nas proximidades da Ala Feminina, isso quando se obtém vagas para o atendimento. Na data da visita, uma das detentas, com seis meses de gestação, em razão da greve no sistema público de saúde, foi escoltada até uma outra unidade de saúde onde realizou consulta médica, porém não pôde realizar os exames necessários ao acompanhamento do pré-natal pois não havia disponibilidade de vaga.

O processo de parto consiste no encaminhamento da presa para a maternidade, via escolta ou SAMU, sem o direito a domiciliar, retornando as internas, após o parto, ao estabelecimento e sendo acomodadas na "Cela 14".

Segundo as detentas, são raras as visitas médicas. Todas relataram que não realizaram nenhum exame para o pré-natal, e nem foram acompanhadas durante a gravidez, afirmando ainda que as crianças lá presentes não tomaram nenhuma das vacinas necessárias aplicadas aos recém-nascidos, exceto aquelas em que a própria família da presa buscou a criança para, sob suas expensas, vaciná-las.

Salienta-se que o trabalho profissional de médico pediatra é realizado quinzenalmente, porém se trata de um trabalho voluntário, sendo as crianças, em casos pontuais, encaminhadas ao posto de saúde local.

O atendimento psicológico, por sua vez, não é ofertado pelo Estado. Todavia, alguns estagiários do curso de Psicologia de uma universidade tem desenvolvido um trabalho voluntário com as detentas, concernente em escutas livres, duas vezes na semana.

Assim como o atendimento psicológico, no local também não são oferecidas assistências odontológica e jurídica, e neste último caso, nem mesmo por meio da Defensoria Pública, cabendo a cada detenta a contratação de advogado particular. Ademais, não existem locais na Ala Feminina para a realização do atendimento jurídico.

As visitas íntimas ocorrem todas as quartas-feiras, todavia não há um local específico para tal. As detentas improvisam cômodos para verem atendidos os seus direitos às visitas.

Existem, no local, cursos de alfabetização e de capacitação profissional oferecidos em parceria com o projeto ProJovem do Ministério do Trabalho e Emprego e com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), por meio dos quais as mulheres aprendem uma profissão, especialmente trabalhos artesanais.

O serviço social na Ala Feminina é prestado por um único profissional assistente social, que teoricamente acompanha o processo de separação entre as

presas e seus filhos, seis meses após o nascimento. Essa informação é controversa, uma vez que as detentas entrevistadas asseguraram que não há nenhum acompanhamento que as preparem para a separação de seus filhos. Afirmam que seis meses após o parto, a família das detentas deve vir buscar a criança, cortando assim, bruscamente, os laços maternos.

Relatam as detentas que a alimentação das grávidas não difere das demais presas, e que não há nenhum lugar adequado para a amamentação. O enxoval dos bebês é fornecido pelas famílias das detentas, assim como fraldas, remédios e suplementos. Uma das mães lactantes é de Mato Grosso, e em razão da distância territorial e das condições de sua família, seu bebê está com as vacinas atrasadas, e além disso apresenta problemas de pele sem que seja submetido a exames para identificar a causa.

Material como perfume infantil e óleo para bebês, por exemplo, não podem ingressar na Ala Feminina por medida de segurança. Segundo os relatos das detentas, cada mãe tem direito a guardar consigo apenas dez fraldas de tecido e quatro roupinhas para seu filho, entretanto, há carência de todo material de uso de recém-nascido, como fraldas descartáveis.

Embora não seja autorizado o ingresso de terceiros às celas e aos ambientes da Ala Feminina, uma breve observação já deixa evidente a situação de precariedade do local, com lajes cedendo, ambiente apertado para uma grande quantidade de detentas e aspecto de sujeira. Associada essa observação aos relatos das detentas e às respostas da vice-diretora, fica notório o descaso com que o Estado tem tratado a condição das mulheres encarceradas na Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves.

## 5 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O SISTEMA PRISIONAL FEMININO

*Principium*, do latim, significa vulgarmente “início, começo, origem de algo”. Filosoficamente o termo adota a significação de “fundamento, causa”. É bem verdade que, na acepção jurídica, tais conceitos se mostram insuficientes, não podendo, todavia, serem descartados inteiramente. Afinal, princípio, para o Direito, pode ser entendido como proposição que condiciona toda a produção normativa.

Mesmo limitada, essa concepção não foge à verdade, já que os princípios jurídicos adquirem funções de norteadores, alicerces, mandamentos para a aplicação e interpretação das regras jurídicas.

As múltiplas acepções empregadas ao termo não inferem no fato concreto, quando a terminologia transpõe a análise linguística, e passa a se concretizar em normativo predominante e potencializado através do jurista e do operador do direito, adquirindo características fundamentais para a aplicação coerente e justa do ordenamento jurídico.

Os princípios atuam no mundo jurídico de um modo mais abrangente do que o advindo do regramento. Além de deter a função mandamental, de basilar para o desenvolvimento de leis e regras, adota importante papel de limitador da atuação jurisdicional. Isso ocorre pelo fato de que a principiologia age no direito como um condutor de interpretação, delimitando assim a subjetividade do jurista na ocasião da análise do caso concreto, atendendo aos aspectos de proporcionalidade e razoabilidade.

Ademais, representam os princípios o consenso social sobre moralidade e valores fundamentais. Assumem, então, o papel de fundamentadores das decisões políticas e sociais, inspirando a estruturação e o desenvolvimento do Estado e suas instituições.

A concretização normativa dos princípios, surgida no pós-positivismo, é de suma importância ao tempo em que se trata de instrumento fundamental para a manutenção da ordem e da segurança jurídica. Não será desnecessário afirmar, portanto, que ao violar um princípio constitucional, viola-se à própria Constituição

Federal.

Os princípios constitucionais se valem de normas que exprimem valores condizentes com a finalidade própria da Constituição. Assim, expressos ou não, são elementos axiológicos que norteiam a aspiração social ao constituir um ordenamento jurídico máximo.

Um dos princípios mais aclamados na Constituição Federal diz respeito à Dignidade da Pessoa Humana. Pode-se observar que a dignidade da pessoa humana é encarada na Carta Política como fundamento do próprio Estado Democrático de Direito<sup>20</sup> (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988).

Tem-se por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e atribuída a todo ser humano, o que o torna sujeito de direitos e deveres fundamentais, e tutelado de todo e qualquer ato degradante ou desumano que venha a lhe diminuir as condições mínimas de existência.

Para que se imponha esse princípio, é fundamental a efetivação dos direitos fundamentais, sob pena de, não sendo esses direitos materializados, se viole ou se inviabilize a dignidade humana aclamada.

Fundamental, como aponta o dicionário *online* Michaelis<sup>21</sup>, é o adjetivo que serve de fundamento ou de alicerce, que serve de base, importante, essencial, necessário. Essa conceituação reflete o sentido do termo também na esfera jurídica, uma vez que, em termos simplórios, se poderia determinar Direitos Fundamentais como aqueles direitos necessários para a existência da vida humana.

De maneira mais ampla, poder-se-ia definir Direitos Fundamentais como prerrogativas que concretizam a liberdade, a igualdade e a dignidade dos seres humanos, garantindo ao homem uma convivência digna, representando o núcleo de uma sociedade política, impondo limitações à atuação do Poder Público ao tempo em que orienta o seu agir.

Desta forma, as normas de Direitos Fundamentais detém natureza negativa e

---

20 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - omite-se;

II - omite-se;

III - a *dignidade da pessoa humana* [...]. (grifos acrescidos)

21 Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br>>

positiva. Negativa, por se tratar de normativo que, ao buscar a proteção do indivíduo, limita o poder de agir do Estado, tendo este que se abster de interferir na esfera individual. Positivo porque, ao tempo em que limita, impõe ao Estado a obrigação de prestar serviços essenciais aos seus administrados com vista a garantir a efetivação desses direitos.

Na Constituição Federal de 1988, os Direitos Fundamentais são elencados, especialmente, no artigo 5º, dentre seus incisos, pode-se destacar o XLVIII, que prevê que "a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado", e ainda o inciso L: "às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação".

Contudo, os direitos fundamentais não se limitam aos elencados no artigo 5º da Constituição Federal, uma vez que, por serem os direitos fundamentais construídos na história, são constantemente reconhecidos e inseridos no ordenamento jurídico sem necessariamente estarem positivados.

Deste modo, a violação ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, Direito Fundamental, tem o condão de vincular o Estado a se abster de atos que atentem contra a dignidade humana, e também de promover esta dignidade por meio de prestações positivas, que possibilitem o acesso mínimo a recursos relacionados à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, e às questões intimamente ligadas ao estado de sobrevivência.

As ações positivas que cabem ao Estado promover, no tocante ao encarceramento humano, estão expressamente previstas na Constituição Federal e na Lei de Execução Penal, como já explanado. Entretanto, se observa, pelos dados disponibilizados pelo Governo Federal por meio do Ministério da Justiça, conforme já demonstrado, que os entes federativos, em sua maioria, estão omissos à efetividade do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, não adotando as prestações positivas, o que tem impossibilitado às mulheres encarceradas e seus filhos de usufruírem das garantias e dos direitos essenciais previstos, desrespeitando-se assim as suas singularidades e o recorte de gênero.

Em que pese a realidade carcerária vivenciada no Estado do Rio

Grande do Norte - e porque não dizer no país? -, esses Direitos Fundamentais estão previstos inclusive no diploma legal que institui o Regimento Interno Único dos Estabelecimentos Prisionais do Estado<sup>22</sup>. Por meio do art. 3º, da Portaria nº 072, de 28 março de 2011, restou evidenciado que o Sistema Penitenciário do Estado deve se pautar pelas regras mínimas para tratamento dos reclusos e recomendações pertinentes, formuladas pela Organização das Nações Unidas, respeitando-se ainda as recomendações básicas editadas pelo Ministério da Justiça e as diretrizes fixadas pela Lei de Execução Penal.

O artigo 5º da mencionada Portaria ainda prevê como fundamento do sistema penitenciário, dentre outros, "[...] a defesa dos direitos e garantias individuais da pessoa humana [...]".

Para tanto, ratifica os mandamentos constitucionais e aqueles previstos na Lei de Execução Penal, quando, em seu artigo 10, ressalta que

§1º Nos estabelecimentos destinados a mulheres, os responsáveis pela segurança interna serão, obrigatoriamente, agentes públicos do sexo feminino, exceto em eventos críticos ou festivos, garantindo-se, ainda, a obrigatoriedade de existência de uma creche para a acomodação dos recém-nascidos das internas neles recolhidos, nos 06 (seis) primeiros meses de vida, prorrogável por igual período, se necessário.

No tocante à vivência da maternidade, assegura às presas, em caso de gravidez, a assistência pré-natal; a alimentação apropriada; a internação em hospital adequado para a realização do parto; e condições para que a presa possa permanecer com seu filho por um período mínimo de 120 ou 180 dias após o nascimento, podendo esse prazo ser prorrogado, observadas algumas especificações. Tais direitos, fundamentais a garantir a efetividade do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, estão elencados no inciso XV, do art. 51, da Portaria nº 072/2011.

Traz o diploma legal dispositivos que visam a regulamentar a assistência estatal prestada aos presos em geral, descrita na portaria no Título IX, a partir do artigo 102, abrangendo as assistências material, à saúde, jurídica,

---

<sup>22</sup> PORTARIA Nº. 072/2011/GS-SEJUC Natal (RN), 28 de março de 2011. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/DPE/DOC/DOC00000000007149.PDF>>.

educacional e qualificação profissional, social, religiosa e psicológica.

Por todo o exposto, percebe-se que a Constituição Federal, os diplomas legais e as regulamentações têm supedâneo no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, ao ponto de observarem e determinarem obediência aos direitos e às garantias de tratamento às presas mulheres.

Uma reeleitura ao tópico que trata das deficiências e precariedades constatadas na Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves é suficiente para identificar violação ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, bem como um sistemático descumprimento das leis que regem a execução penal e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ora, a omissão estatal em prestar às presas e seus filhos a assistência à saúde, a assistência jurídica, o direito pleno e condições dignas para se vivenciar a maternidade, o direito à amamentação, e todas as condições ambientais apresentadas na Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, demonstra que todo o ordenamento jurídico que visa tutelar a mulher presa e as crianças nascidas no cárcere não passam de letras mortas, de normas sem efetividade.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, por exemplo, expressa no seu artigo 7º que "a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência".

Como pode, diante da realidade da Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, ter a criança assegurado o seu direito à vida e à saúde? Como se pode falar em efetivação de políticas sociais públicas, quando não há se quer acompanhamento de pré-natal, médicos, berçários? Quando o ambiente onde vive a criança é insalubre, com diversos animais peçonhentos e sem a higiene adequada?

Tais fatos demonstram que o Estado não contempla efetivamente políticas públicas voltadas às mulheres encarceradas, o que põe em risco a dignidade das mulheres e das crianças, ferindo de morte a Constituição Federal e todas as normas infraconstitucionais, colocando à prova a própria função estatal,

que constituído para tutelar é, neste caso, o principal ente violador de direitos.

## 6 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO PARA A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

### 6.1 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 é uma Carta Política que elenca exhaustivamente os Direitos Fundamentais, principalmente aqueles de cunho liberal e social, encarada, por essa razão, como prolixa. Todavia, embora traga em seu bojo os Direitos Fundamentais, explícitos e implícitos, não raras vezes se depara com o desafio de materializar esses direitos, uma vez que depende de uma atuação direta e efetiva do Poder Público por meio de prestações positivas.

Dos Direitos Fundamentais decorrem obrigações para o Estado, de modo que exige dele uma conduta comissiva no sentido de prover medidas proativas para a concretização desses direitos. Cabe ao Estado o dever de proteger, tutelar tais direitos, bem como o dever de garanti-los.

Como exposto no capítulo anterior, não basta que o Estado promova leis e diplomas legais descrevendo os direitos e a necessidade de assegurá-los, é preciso que promova a efetividade desses direitos.

As formulações científicas básicas que delinearão o conceito atual de política pública têm origem na ideia concebida pelo doutrinador Ronald Dworkin<sup>23</sup>, que empreendeu sentido adequado à *policy*, associando-a às ideias de Administração Pública, que detém a função de cumprir metas, diretrizes e objetivos sociais, utilizando-se para tal fim, de programas de ações a serem desenvolvidos e implementados pelo Estado. Portanto, para considerar como pública determinada política, deve-se primeiramente atribuir sua elaboração e desenvolvimento ao Estado.

Diante de tais apontamentos, poder-se-á conceituar políticas públicas, nos dizeres de Cristóvão (2011), como

---

<sup>23</sup> Ronald Dworkin foi um filósofo do Direito norte-americano, nascido em Massachusetts em 11 de dezembro de 1931 e falecido em Londres, no dia 14 de fevereiro de 2013. Destacou-se por sua atitude interpretativa do Direito, demonstrando diferentes etapas da interpretação.

[...] o conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na concretização dos objetivos e direitos fundamentais insculpidos na Constituição<sup>24</sup>.

Entende-se que, de nada valeria a existência de norma constitucional se, na realidade ela fosse inaplicável. Assim, depreende-se que é dever do Estado, não uma faculdade, adotar medidas positivas apropriadas para assegurar a tutela e a concretização dos Direitos Fundamentais, uma vez que deve o Poder Público observância às normas jurídicas, especialmente àquelas constitucionais.

Entretanto, no que se refere ao sistema prisional brasileiro, é sabido e notório que o Poder Público, notadamente o Poder Executivo, atua aquém do que se considera imprescindível para dar efetividade aos Direitos Fundamentais, reduzindo as normas constitucionais à situação de normas meramente pragmáticas, e pior, à letra morta.

As consequências dessa falta de efetividade aos Direitos Fundamentais podem ser confirmadas pelos relatórios, dados gerais e diagnósticos divulgados pelo Ministério da Justiça por meio de seu portal eletrônico, ou ainda pelo observado durante a visita desta autora às instalações da Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves.

Assim, por ser dever dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, cada um com a sua função, de preservar, tutelar e concretizar os Direitos Fundamentais, diante da inércia de um desses poderes, poderá outro buscar a sua concretização.

## 6.2 OS CONTROLES DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para a eficiente materialização dos Direitos Fundamentais, faz-se mister a implementação gradual de políticas públicas, de modo que o Poder Público, ciente dos direitos e das metas e diretrizes programáticas a serem obedecidas, deve

<sup>24</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Direitos sociais e controle jurisdicional de políticas públicas: Algumas considerações a partir dos contornos do Estado constitucional de direito*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9541&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9541&revista_caderno=4)>. Acesso em maio 2013.

assumir o compromisso de atuar em prol da efetivação dos Direitos Fundamentais no presente e no futuro.

Para que as prestações positivas sejam implementadas, e conseqüentemente os direitos fundamentais sejam concretizados, é imprescindível a formulação de programas e o planejamento da gestão pública.

O orçamento público guarda consonância com a viabilização de políticas públicas a serem implementadas pelo Estado. Por essa razão, devem ser as políticas públicas contempladas nos Planos Plurianuais, com as respectivas metas, objetivos e diretrizes, de modo que o orçamento seja programado a fim de se cumpri-las e/ou de se garantir a continuidade das ações governamentais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, tem fundamental papel na efetivação das prestações positivas, uma vez que promove, por meio do Poder Legislativo, uma maior disciplina à atuação estatal.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, é mais um exemplo do disciplinamento da atuação estatal concernente à gestão pública.

Conforme dispõe Perin (2004, p. 134-136),

A Lei de Responsabilidade Fiscal configura um sistema de planejamento, de execução orçamentária e de disciplina fiscal. [...]. A ação planejada e transparente, com mecanismos gerenciais, é evidenciada com muita nitidez. [...]. As prioridades da sociedade devem ser definidas com clareza nas leis orçamentárias.

Destarte, as leis que disciplinam o orçamento público, a gestão pública e a responsabilidade fiscal têm papel fundamental para a efetivação das políticas públicas. Por meio da elaboração das leis orçamentárias, pode-se monitorar a execução das políticas públicas com relação ao seu orçamento, realizando com isso, um controle prévio, possibilitando, por exemplo, um desvio de despesa quando destinada à verba para rubricas não prioritárias em detrimento daquelas constitucionalmente prioritárias, como as que se referem aos direitos fundamentais.

Referenciando o Estado do Rio Grande do Norte, conforme o demonstrativo de investimentos previstos por programa, anexo ao Plano Plurianual

(PPA) para o quadriênio 2012-2015<sup>25</sup>, o Programa de Reestruturação do Sistema Penitenciário prevê uma despesa no montante de R\$ 22.701.000,00 (vinte e dois milhões, setecentos e um mil reais) com o objetivo de garantir aos estabelecimentos penais os recursos materiais e humanos necessários ao pleno cumprimento da sua missão.

Ora, é notória a escassez humana e de materiais no sistema penitenciário potiguar, verificando-se claramente uma incoerência entre o objetivo do programa e a realidade vivenciada e demonstrada neste estudo.

Segundo o programa supracitado, a previsão no Estado é de, no citado quadriênio, construir dezenove unidades prisionais, entre penitenciárias, cadeias públicas e centros de detenção provisória, bem como reformar, ampliar e recuperar sete unidades prisionais.

O Projeto de Lei que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias do Rio Grande do Norte no exercício de 2013, em seu Anexo de Metas e Prioridades, prevê a ampliação das metas do PPA. No escopo do mesmo programa, a Reestruturação do Sistema Penitenciário, a meta de construção de unidades prisionais em 2013 passaria a ser de dezessete, enquanto seriam reformados, ampliados e recuperados dez unidades penais.

Destarte, em não existindo compatibilidade entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, pratica o Estado um ato ilícito, sendo salutar que o Poder Judiciário, ante a omissão do Poder Executivo, especialmente no tocante à efetivação das políticas públicas, pode e deve atuar em prol do controle, mesmo que jurisdicional, da efetivação das políticas públicas, como já explanado anteriormente.

Cite-se o posicionamento de Barros (2008, p. 179-181), *in verbis*,

[...] em se percebendo que o projeto de lei ou a lei orçamentária não contemplam as metas e diretrizes previamente estipuladas, é possível, mediante obrigações de fazer ou não fazer, o Poder Judiciário exigir a adequação da peça orçamentária aos parâmetros obrigatórios antes definidos. Tal perspectiva não deve passar despercebida, diante do planejamento das políticas ser imposição constitucional. [...] A grande verdade, averbe-se, é que, em não estando os programas definidos no PPA e LDO refletidos na LOA, não há que se falar em cumprimento do

---

25 Anexo X da Lei nº 9.612, de 27 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado para o Quadriênio 2012-2015 e dá outras providências.

planejamento orçamentário, o qual, vale dizer, não tem um sentido unicamente formal, mas também material, uma vez que é veículo para a efetividade de direitos econômicos, sociais e culturais, que se submetem a uma efetivação gradual e progressiva.

Essa espécie de controle das políticas públicas, qual seja, o controle orçamentário, permite ainda um remanejamento de despesas de outras áreas para atendimento prioritário de política relacionada a preceito fundamental, de maneira prévia ao ato ilícito.

De fato, comumente o Poder Judiciário é provocado ante as omissões estatais e a ineficiência na alocação dos recursos públicos, e tal situação ocorre especialmente no tocante à exigência de atuação do Poder Judiciário para que o Poder Executivo promova prestação positiva para a efetivação de Direito Fundamental, fenômeno conhecido da doutrina como “judicialização da política”.

Ximenes (sem ano definido, p. 13), parafraseando Abromovich, ressalta cinco hipóteses em que o Poder Judiciário atua em prol da efetivação dos Direitos Fundamentais, quais sejam,

(...) legalizar uma decisão de política pública já assumida pelo Estado; executar uma lei ou uma norma administrativa que determina obrigações jurídicas em matéria social; estabelecer um padrão dentro do qual a administração deva planejar e implementar ações concretas e supervisionar sua execução; determinar uma conduta a seguir; ou, em certos casos, constituir em mora o Estado em relação a uma obrigação, sem impor um remédio processual ou uma determinada medida de execução.

Tamanha necessidade e importância de dar efetividade aos Direitos Fundamentais que, na ausência de prestação positiva e de atuação do Executivo e do Legislativo, cabe ao Judiciário impor a prática dos princípios, direitos e objetivos delineados pela Constituição Federal, atuando, não como substituto, mas sobretudo, como instituição capaz de compelir o Administrador Público a prover prestação positiva ou “legislando” temporariamente por meio de Mandado de Injunção, na ausência de lei regulamentadora de direitos.

Salienta-se que a existência de três poderes é uma idealização que tem como propósito separar funções de um único Estado, submetido a uma única e superior Constituição, com objetivo claro de viabilizar a máxima efetividade das

normas constitucionais.

A possibilidade de o Poder Judiciário promover o controle jurisdicional de políticas públicas ocorre perante o crescente número de demandas propostas em virtude da inércia e omissões dos serviços básicos que deveriam ser mantidos pelo Estado, por meio das políticas públicas.

O controle jurisdicional das políticas públicas é temática que vem promovendo inúmeras discussões na jurisprudência e doutrina, uma vez que o Poder Judiciário vem sido cada vez mais provocado ante as reiteradas condutas omissivas do Poder Público em dar efetividade às políticas públicas. Desta forma, os jurisdicionados buscam, por meio de ações judiciais, impor aos entes públicos a prestação positiva, a fim de garantir os Direitos Fundamentais tutelados pela Carta Política.

As discussões colocam em cheque, principalmente, a questão da separação dos poderes, alegando que não pode o Poder Judiciário interferir na atuação do Poder Executivo, impondo-o uma atuação positiva, e ingerindo, ainda que indiretamente, nas políticas públicas.

Indefensável essa tese de interferência do Judiciário, uma vez que a efetivação dos direitos tutelados pela Constituição Federal é atribuição de todos os Poderes, tendo, inclusive, como características a superioridade da norma e a sua natureza cogente. A atuação deve, pois, ser impostergável, e os Poderes estão, todos, vinculados ao normativo constitucional, não se admitindo mera discricionariedade administrativa para a atuação dos poderes responsáveis.

A jurisprudência pátria já se manifestou em igual sentido, notadamente em decisão do Ministro Dias Toffoli, *in verbis*:

Agravo regimental no agravo de instrumento. Negativa de prestação jurisdicional. Não ocorrência. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. A jurisdição foi prestada pelo Tribunal de origem mediante decisão suficientemente fundamentada. 2. Inadmissível em recurso extraordinário o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 3. **O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.** 4. Agravo regimental não provido. (AI 750768 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI,

Primeira Turma, julgado em 25/10/2011, DJe-226 DIVULG 28-11-2011 PUBLIC 29-11-2011 EM ENT VOL-02635-02 PP-00212)  
(grifos acrescidos)

Outrossim, decidiu ainda o Supremo Tribunal Federal, em caso envolvendo a superlotação no sistema prisional brasileiro em detrimento do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e da ordem pública, que

[...] O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. [...] (STF, AgRg no RE nº 628.159. Relª. Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, 25/06/2013. Acórdão Eletrônico Dje-159. Divulgado em 14/08/2013. Publicado em 15/08/2013).  
(grifos acrescidos)

É mister ressaltar que a Constituição Federal, em seu artigo 2º, estabeleceu que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Assim, cada um detém de uma função estatal estabelecida constitucionalmente, exercendo, entretanto, controle um sobre o outro, objetivando coibir abusos ou violação a Direitos Fundamentais, desse modo, a elaboração de políticas públicas envolve os três Poderes.

### 6.3 O PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL

Hodiernamente, os princípios são o núcleo do Direito Constitucional e, conseqüentemente, dos Direitos Fundamentais. No entanto, do mesmo modo que alguns princípios são voltados à proteção do homem, outros também podem ser criados como forma de assegurar que o Estado, ao efetivar tais direitos, não se encontre numa posição de fragilidade em relação ao orçamento anual do qual dispõe.

Ao falar em efetivação dos Direitos Fundamentais é mister tratar de um princípio denominado “Princípio da Reserva do Possível”. Este princípio serve como norte para que o Estado, não se valendo de condições financeiras para prestar integralmente o direito ao indivíduo ou a um certo grupo de pessoas, não tome a

decisão de desfalcar significativamente os direitos da coletividade.

O surgimento deste postulado se deu a partir de uma decisão da Corte Constitucional Alemã, na qual não se questionou o *quantum* estatal, mas sim, a razoabilidade para atender o pleito de um grupo em detrimento da proteção do bem comum.

No entanto, é importante salientar que este princípio ao chegar ao ordenamento jurídico brasileiro sofreu algumas modificações, sendo elencado como ponto principal para determinação de sua existência a falta de verbas nos cofres públicos.

Segundo o entendimento de Novais<sup>26</sup>, a reserva do possível antes de ser determinada como barreira para que os Direitos Fundamentais sejam concretizados, deve vigor como um mandado de otimização dos mesmos, impondo ao Estado o dever de promover as condições dignas de atendimento ao direito, tanto quanto possível, além de preservar aqueles direitos já alcançados.

Não é razoável que o Estado se abstenha de prestar atendimento do previsto constitucionalmente, se não implementou ao menos, o mínimo plausível para a concretização dos direitos fundamentais básicos a todo ser humano.

A reserva do possível surge como possibilidade de isentar o Estado de certas obrigações desde que estas venham a ferir outros direitos assegurados, é a ponderação no conflito de princípios de direitos fundamentais.

Ora, não se pode falar em evolução do constitucionalismo brasileiro quando posturas como a citada acima são utilizadas para ludibriar a sociedade. É latente o problema financeiro dos países em desenvolvimento, contudo, não é possível se utilizar deste argumento para deixar de assumir o compromisso da prestação mínima suficiente a todo ser humano. Trata-se da proteção do próprio direito à vida.

Ademais, no que se refere ao sistema prisional brasileiro, notadamente aquele implementado no Estado do Rio Grande do Norte, observa-se a histórica falta de investimentos e as constantes adaptações que não são resolutivas, a citar a ausência de estabelecimentos próprios para o atendimento das mulheres presas e à

---

<sup>26</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra editora, 2010.

ausência de assistências a essas mulheres e suas famílias.

A necessidade de estruturar os órgãos de segurança pública é histórica e os atos administrativos para adequar os estabelecimentos prisionais não estão sujeitos à absoluta discricionariedade administrativa, mas são de observância obrigatória, não podendo ser negligenciado, nem por meio da devida previsão orçamentária e planejamento estratégico de gestão nem por meio da devida prestação positiva.

É cediço que o problema da concretização dos direitos prestacionais paira sobre o argumento dos gastos públicos que deverão ser despendidos para tanto, porém, é imprescindível citar que o conflito trazido aqui se perfaz em torno de normas que são diferenciadas por um grau de importância.

Direitos como a vida, a saúde, a dignidade da pessoa humana não devem ser relativizados quando comparados à proteção do orçamento de um país. Sendo assim, nas palavras de Pereira<sup>27</sup>, é necessário que se faça uma conjugação entre o binômio da razoabilidade da pretensão do particular deduzida em face do Poder Público. Aduzindo-se assim, a melhor forma de aplicabilidade do Princípio da Reserva do Possível.

Não há que se olvidar que o país sofre de notória falta de vontade política, especialmente se considerar o extenso histórico de malversação de verbas públicas e ausência de planejamento efetivo em prol da concretização dos Direitos Fundamentais. Sendo assim, pouco se sustenta a tese de ausência orçamentária, até mesmo em virtude de ser necessário para a elaboração do orçamento público, um planejamento que tenha como fim precípua a realização dos direitos constitucionais dos jurisdicionados.

Sábias as palavras de Victor Hugo Siqueira de Assis, ao ressaltar que

[...] a escassez de recursos para realização dos direitos fundamentais sociais é, em grande parte, fruto de escolhas alocativas dos poderes públicos que podem ser objeto de ponderação se, constatada, eventual

---

<sup>27</sup> PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de serviços públicos: usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

desproporcionalidade<sup>28</sup>.

Infere-se ainda pela práxis política a constante fragmentação de políticas públicas, em maior quantidade em períodos eleitorais, calcadas na evidente intenção de se obter votos com fins eletivos. Tal conduta é outro grave problema relacionado à efetivação dos Direitos Fundamentais, atrasando a concretização da implementação desses direitos, obnubilando as políticas gerais e exigindo uma incisiva postura do Poder Judiciário com fim de combater esse excesso.

Destarte, ao buscar explicações e justificativas para sua omissão em detrimento de planejar a aplicação dos recursos materiais de forma macro e eficiente, os entes estatais estão, na verdade, deixando de cumprir a implementação de políticas públicas necessárias a dar efetividade ao normativo constitucional, permitindo assim que o Judiciário interceda como órgão controlador no sentido de garantir o respeito aos dispositivos constitucionais.

É indubitável que a existência de recursos materiais está intimamente ligada à concretização dos Direitos Fundamentais, entretanto, o argumento acima mencionado não pode servir de subterfúgio para justificar a omissão estatal, impedindo o cumprimento do mandamento constitucional.

Não cabe ao administrador, ao dar cumprimento aos atos administrativos, avaliar a oportunidade e a conveniência, ou mesmo deixar de cumprir imposições constitucionais ou legais, como ocorre em relação ao dever de prestar segurança pública e prestar com qualidade, eis que se faz necessária uma eficiente atuação com vistas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas, não podendo escusar-se do dever de assegurar o bem-estar do homem ou o mínimo existencial.

Neste sentido, a jurisprudência:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SISTEMA CARCERÁRIO CRIAÇÃO DE VAGAS. CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO. 1. É viável a ação civil pública para compelir o Estado à criação de vagas no sistema carcerário,

---

28 ASSIS, Victor Hugo Siqueira de. *O controle judicial das políticas públicas: a problemática da efetivação dos direitos fundamentais sociais*. Disponível em <[http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/edi001\\_2012/artigos/09\\_victor.hugo.siqueira.de.assis.pdf](http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/edi001_2012/artigos/09_victor.hugo.siqueira.de.assis.pdf)> Acesso em maio de 2013.

sem que isso configure violação à separação dos poderes, pois a situação fática revela evidente afronta à legalidade. 2. A Constituição afirma que a vida é inviolável e ninguém será submetido a tratamento desumano e degradante (art. 5º, caput e III, CF/88), atendendo assim o princípio da dignidade humana, um dos fundamentos da República (art. 1º, III, CF/88). 3. **Os arts. 85 e 88 da Lei n. 7210/84 e o Anexo III da Resolução n. 3 de 23 de setembro de 2005 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP não conferem discricionariedade ao administrador para atender a demanda prisional abaixo dos mínimos lá estabelecidos.** APELO DESPROVIDO. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70049496474, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 08/08/2012).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRELIMINAR. INTERESSE DE AGIR. EXISTENTE. INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBJETO MAIS AMPLO. Não merece desconstituição a sentença, tampouco suspensão do feito, já que o reconhecimento da validade do procedimento licitatório instaurado pelo edital de Concorrência nº 162/GELIC/2007, quando do julgamento do RMS nº 28927 pelo STJ, não esgota o objeto da presente ação civil pública, já que este possui objeto mais amplo. Presente, portanto, o interesse de agir do Ministério Público na tentativa de obtenção de todas as medidas possíveis para construção da casa prisional pretendida, medidas estas que não se restringem a realização de respectivo procedimento licitatório, a qual já restou atendida pela Administração. DETENTOS. ACOMODAÇÕES PRECÁRIAS. SUPERLOTAÇÃO. FATOS INCONTROVERSOS. Pela análise do inquérito civil nº 00820.00047/2005, mais especificamente em decisão judicial concedida na ação de interdição parcial do Presídio Regional de Passo Fundo, verifica-se que este apresentava no ano de 2004, sua capacidade de lotação superada em 87%, e mais do dobro se fosse considerado apenas o regime fechado. Pondera-se, ainda, que a superlotação resta evidente quando do relato que uma cela de 6m<sup>2</sup> era habitada por 9 a 11 pessoas. **Portanto, resta incontroverso que as acomodações usufruídas pelos detentos da casa prisional de Passo Fundo são precárias, em total desrespeito ao conceito do mínimo existencial apregoado pelo ordenamento constitucional brasileiro. Por outro, as péssimas acomodações não são negadas pelo Estado, restando incontroversa a precariedade do presídio. DIREITOS SOCIAIS. EFETIVIDADE. INTERFERÊNCIA DO JUDICIÁRIO. MÍNIMO EXISTENCIAL. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.** Os direitos sociais não podem ficar condicionados à discricionariedade da Administração, o que torna indispensável a interferência do Judiciário no controle da atividade administrativa. Essa intervenção na Administração não pode ser enquadrada como afronta ao princípio da Separação dos Poderes, já que tal preceito não pode ser interpretado de modo obstativo à concretização de direitos fundamentais. Nesse contexto, a necessidade de construção de presídio no Município de Passo Fundo constitui medida indispensável a efetivação dos direitos sociais dos detentos, os quais encontram-se inseridos no conceito de mínimo existencial, conceito este que resguarda o fundamento da dignidade da pessoa humana. Assim, as péssimas acomodações existentes atentam diretamente a dignidade dos mesmos, dignidade esta que não é retirada pela condenação penal a qual se encontram sujeitos. EXECUÇÃO DA OBRA. PRAZO. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL.

OFENSA NÃO DEMONSTRADA. MULTA. CABIMENTO. Quanto ao pedido recursal de dilação do prazo para construção do presídio não merece prosperar, já que o Estado não fez qualquer prova de sua necessidade, restringindo-se a alegar de forma genérica sua impossibilidade em executar a obra no prazo fixado. Ademais, o cumprimento do prazo estipulado, 18 meses, encontra-se facilitado pela existência de procedimento licitatório findo e válido, com objeto já adjudicado. Portanto, não há falar em ofensa ao princípio da reserva do possível, uma vez que não restou comprovada sua inobservância, tampouco a fixação de prazo exíguo e insuficiente para a realização das obras. Por outro lado, cabível a multa diária fixada no valor de R\$ 500,00, já que se trata de cumprimento de obrigação de fazer, cuja implementação admite a concessão de tutela específica, com adoção das providências necessária a assegurar a observância do provimento jurisdicional. POR MAIORIA, REJEITARAM A PRELIMINAR, VENCIDO O REVISOR QUE A ACOLHEU EM PARTE. NO MÉRITO, POR MAIORIA, DESPROVERAM E CONFIRMARAM A SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO, VENCIDO O REVISOR QUE A PROVEU EM PARTE E, NO MAIS, CONFIRMOU A SENTENÇA EM REEXAME. (Apelação Cível Nº 70036801983, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Maraschin dos Santos, Julgado em 11/05/2011)  
*(grifos acrescidos)*

Tem-se, assim, que os Direitos Fundamentais não podem ser tratados de maneira desassociada ao Estado Democrático e Social de Direito, como é o caso do sistema prisional, notadamente aquele destinado ao encarceramento feminino.

Ocorre que o Estado, em respeito à vedação ao retrocesso, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume não só o dever de dar a eles efetividade, como se obriga a preservá-los.

Como visto, as prestações positivas deve contemplar, sobretudo, os direitos constitucionalmente assegurados, entre eles aqueles tratados no presente estudo, que são direitos que têm como núcleo consubstanciador o mínimo existencial e se apresentam sistematicamente violados, ante a inadequada estrutura prisional e a ausência de uma política específica para o atendimento da mulher presa que a considere como sujeito de direitos inerentes à sua condição de pessoa humana, e muito particularmente, às suas especificidades advindas das questões de gênero.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se, com o presente estudo, que as normas constitucionais, notadamente àquelas que têm em seu bojo tutelar os Direitos Fundamentais assegurados às mulheres presas e às crianças nascidas no cárcere, não têm tido a devida atenção por parte do Poder Público, que se apresenta omissa e inerte, enquanto os direitos são sistematicamente violados.

Identifica-se ainda que, se inicialmente as mulheres eram vistas como pessoas frágeis, essencialmente domésticas e de natureza dócil, e a criminalidade feminina era pontual, com o passar dos anos, as mulheres são parte considerável dos apenados no país, e essa participação das mulheres no mundo do crime aumenta a cada ano.

Com o aumento da criminalidade feminina, inevitavelmente há uma graduação na população carcerária feminina, o que emana dos poderes públicos nova estratégia de combate à criminalidade e sobretudo, novas políticas de atendimento às mulheres presas considerando suas características.

Pelo presente estudo, pode-se verificar que, no que concerne aos estabelecimentos prisionais do Estado do Rio Grande do Norte, não há penitenciária feminina nem unidades prisionais especialmente desenvolvidas para o abrigamento de mulheres, existindo apenas alas femininas decorrentes de meras adaptações de estabelecimentos masculinos, as quais se pode citar a Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves.

Por meio de um questionário aplicado à vice diretora do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves e de entrevistas empregadas entre as presas gestantes e lactantes, constata-se que o Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana e os direitos elencados na Lei de Execução Penal e no Estatuto da Criança e do Adolescente são violados pelo Estado que se mantém inerte ante a necessidade de desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

Pela análise dos Direitos Fundamentais, tem-se a necessidade de concretização do normativo constitucional, pregando a efetiva proteção e

implementação dos direitos do homem, não admitindo inação do Poder Público ante o cumprimento dos preceitos impostos, como afirma Jullianne Bezerra Barros, “(...) como obrigações jurídicas indeclináveis e impostergáveis”<sup>29</sup>.

Aufere-se, com o presente trabalho, que as normas constitucionais vinculam os poderes públicos, não sendo atos de mera discricionariedade. Tal vinculação decorre da força cogente dos dispositivos da Constituição Federal, impondo ao Poder Público metas que possibilitem à efetivação dos Direitos Fundamentais.

Averigua-se que, comumente, os entes estatais se valem de explicações precárias para justificar a omissão em promover, com eficiência e eficácia, as políticas públicas essenciais para a concretização dos Direitos Fundamentais. Porém, explana-se que os argumentos embandeirados não são plausíveis, não se podendo transformar a legislação em letra morta, exigindo-se, frequentemente, o controle jurisdicional para a materialização dos dispositivos constitucionais.

Detém-se que é emergencial a participação de todos os Poderes e da sociedade civil na efetivação dos Direitos Fundamentais, buscando-se debater melhor a elaboração orçamentária do Estado, bem como a alocação de recursos em áreas prioritárias, possível somente com um planejamento macro, de modo que tornem legítimas as escolhas feitas pelo Executivo e Legislativo.

Salienta-se que as normas de Direitos Fundamentais têm por finalidade impor a destinação do máximo de recursos possíveis para a sua concretização, auferindo, inclusive, a ordem axiológica de gastos públicos e priorizando as políticas ligadas à materialização dos Direitos Fundamentais.

Pode-se extrair do presente estudo, que o grande desafio da concretização dos Direitos Humanos é promover prática ao até então teórico, é aumentar o comprometimento dos entes estatais e promover a consciência de que os Direitos Fundamentais são indissociáveis à democracia, sendo condição essencial para a sustentabilidade do Estado de Direito.

---

29 BARROS, Julianne Bezerra. Separação de Poderes, controle jurisdicional de políticas públicas e neoconstitucionalismo. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 97, fev 2012. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11078&revista\\_caderno=9](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11078&revista_caderno=9)>. Acesso em maio 2013.

Demonstra-se ainda que as duas formas de controle das políticas públicas são essenciais para que casos de violação, como o averiguado na Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, não ocorram.

Inicialmente, tem-se o controle de formulação, por meio de normas, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual, com o estabelecimento de metas, diretrizes, despesas e recursos em áreas prioritárias. Assim, há a possibilidade de se proceder à fiscalização da aplicação das verbas vinculadas e a análise necessária de inclusão de verba no orçamento do ano seguinte.

Concomitantemente, há o controle da execução, averiguando a execução de ações positivas, com possíveis remanejamentos de verbas para áreas prioritárias e promovendo a fiscalização dos meios e recursos utilizados para o alcance dos fins demarcados como prioritários.

Em última análise, pode-se ainda recorrer ao controle jurisdicional das políticas públicas, ante a atuação, por exemplo, do Ministério Público por meio de Ação Civil Pública, e de decisões que contemplem a obrigação de fazer, sob pena de cominação de multa (astreintes), bloqueio de recursos do Estado e intervenção judicial no Órgão do Estado, lembrando apenas de algumas das providências jurisdicionais.

Por fim, o presente estudo busca-se demonstrar quão difícil e precária é a realidade vivenciada pelas detentas no Estado do Rio Grande do Norte, notadamente as custodiadas na Ala Feminina do Complexo Penitenciário Dr. João Chaves, relatando ainda as consequências da inércia estatal e ressaltando quais providências cabem aos demais Poderes para que políticas públicas sejam implementadas e efetivadas, de modo que não mais sejam violadas as leis infraconstitucionais e sobretudo, o princípio que é fundamentador e basilar da Constituição Federal, qual seja o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Victor Hugo Siqueira de. *O controle judicial das políticas públicas: a problemática da efetivação dos direitos fundamentais sociais*. Disponível em: <[http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/edi001\\_2012/artigos/09\\_victor.hugo.siqueira.de.assis.pdf](http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/edi001_2012/artigos/09_victor.hugo.siqueira.de.assis.pdf)>. Acesso em maio de 2013.

BARROS, Julianne Bezerra. Separação de Poderes, controle jurisdicional de políticas públicas e neoconstitucionalismo. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 97, fev 2012. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11078&revista\\_caderno=9](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11078&revista_caderno=9)>. Acesso em maio 2013.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Controle jurisdicional de políticas públicas: parâmetros objetivos e tutela coletiva*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. p. 179-181

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 02/01/2014.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. *Diário Oficial da União*. Publicada em 05 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990: dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 16 de julho de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em 02/01/2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984: institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 13 de julho de 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm)>. Acesso em 02/01/2014.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Rio Grande do Norte. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciária Nacional. Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Secretaria Estadual da Justiça e da Cidadania. Natal, 2011. Disponível no sítio eletrônico: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B71FD341F-0531-4BAB->

A567-72586745CB18%7D&Team=&params=itemID=%7B2AC5EC2A-C783-4C72-9B14-65BE75D88371%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Mulheres Encarceradas*: Diagnóstico Nacional. Consolidação dos dados fornecidos pelas entidades da Federação. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Mulheres Presas*: Dados Gerais. Projeto Mulheres. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B4B3271E4-7474-41A7-8E4A-494B08701E31%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério da Justiça. *Infopen*. Programa de coleta de dados do Sistema Penitenciário no Brasil. Dados disponíveis em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMID598A21D892E444B5943A0AEE5DB94226PTBRIE.htm>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério da Justiça. *Sítio Eletrônico do Ministério da Justiça*. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br>> Acesso em 09/12/13.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Relatório de Visita de Inspeção*: Ala Feminina do Complexo Dr. João Chaves. Ministério da Justiça. Natal, 2009. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BE77A1496-F04E-4102-8966-353DFABF5D6D%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Grupo de Trabalho Interministerial – Reorganização e reformulação do sistema prisional feminino*. Brasília, 2008. 196p.

CASTELO BRANCO, Mairton Dantas. *Encarceramento Feminino no complexo penal João Chaves*: aspectos da lei de execução penal. Natal, 2013. 81p. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Direitos sociais e controle jurisdicional de políticas públicas: Algumas considerações a partir dos contornos do Estado constitucional de direito. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9541&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9541&revista_caderno=4)>. Acesso em maio 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra editora, 2010.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de serviços públicos: usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

PERIN, Jair José. A Lei de Responsabilidade Fiscal. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, RT, n. 59, novembro-dezembro de 2004, p. 134-136.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Decreto nº 20.382, de 12 de março de 2008. Dispõe sobre a classificação e disponibilidade de vagas nos estabelecimentos penais integrantes do Sistema Penitenciário do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/aces/pdf/dec20.382.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Programas. Lei nº 9.612, de 27 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado para o Quadriênio 2012-2015 e dá outras providências. Anexo X, 1.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno Único do Sistema Penitenciário Estadual, através da Portaria nº 072. *Diário Oficial do Estado*. Publicado em 28/03/2011. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/DPE/DOC/DOC000000000007149.PDF>>

SANTOS, Maricy Beda Siqueira dos. *et al.* NÉRI, Heloneida Ferreira; OLIVEIRA, Maria Fernanda Leite; QUITETE Byanka e SABROZA, Adriane. Do Outro Lado dos Muros: a Criminalidade Feminina in: *Mnemosine*. Vol.5, nº2, p. 174-188 (2009) . Disponível em: <[http://www.mnemosine.com.br/ojs/index.php/mnemosine/article/viewFile/180/pdf\\_16](http://www.mnemosine.com.br/ojs/index.php/mnemosine/article/viewFile/180/pdf_16)>

5> Acesso em março de 2014.

XIMENES, Julia Maurmann. A Judicialização da Política como problemática de pesquisa. In: XIMENES, Julia Maurmann (org.) *Democracia e Judicialização da Política à luz dos Direitos Fundamentais*. Instituto Brasiliense de Direito Público(IDP), Brasília, 1º edição. E-book. p. 6-24.

## APÊNDICE A

QUESTIONÁRIO APLICADO À VICE-DIRETORA DO COMPLEXO PENITENCIÁRIO DR. JOÃO CHAVES, HINDIANE SAIURE ARAÚJO DE MEDEIROS, EM 08 DE MAIO DE 2014.

- Qual a lotação prevista para a Ala Feminina? Quantas celas individuais existem e quantas sentenciadas são agrupadas em cada cela?

Hindiane Saiure: 60. Existem 14 celas, com uma média de 05 cada.

- Qual a atual lotação?

Hindiane Saiure: 80 mulheres.

- Existe espaço destinado a berçário? Caso sim, atende a quantas crianças simultaneamente? Quais as condições de infraestrutura dos berçários? (a exemplo de: número de cômodos, número de berços, dimensão do espaço, capacidade, condições do ambiente, etc).

Hindiane Saiure: O berçário foi improvisado disponibilizando duas celas unidas entre si. A que numeramos de cela 14. Não podemos limitar o número de internas gestantes e com bebês, pois é o único espaço que possuímos. E este abarca a demanda de sentenciadas e de provisórias. Não há berços, pois os que foram doados a algum tempo, não foram renovados e se danificaram irreparavelmente, tendo que ser descartados. De toda sorte, é a cela mais bem conservada e que tem nossa maior atenção, nos que nos é possível fazer. As celas têm 3 m<sup>2</sup> (são duas unidas).

- Existe espaço destinado à creche? Caso sim, como é o funcionamento?

Hindiane Saiure: Não há.

- Há atendimento médico e psicológico às mulheres?

Hindiane Saiure: O atendimento médico é ofertado pelo poso de saúde local, quando

conseguimos vagas. Atualmente, com a greve da Saúde, os atendimentos estão suspensos. Quanto ao atendimento psicológico, não há um atendimento local, porém no último mês, estagiárias Psicologia, tem desenvolvido um trabalho ainda pioneiro em nossas dependências, voltado para Plantões Psicológicos (escutas livres duas vezes por semana). De toda forma, não há equipe de saúde montada a disposição da Unidade, com exceção de duas técnicas de enfermagem que trabalham 05 dias semanalmente.

- Há algum curso de alfabetização ou capacitação profissional?

Hindiane Saiure: Temos a atuação do SEBRAE e do PROJOVEM.

- Há algum local destinado à assistência jurídica? Esta é prestada? Por defensor público ou advogados?

Hindiane Saiure: Não há salas montadas. E o atendimento é realizado por advogados particulares.

- As presas e seus familiares são acompanhados pelo serviço social? Caso sim, quantas assistentes sociais atendem no local?

Hindiane Saiure: Sim. Apenas uma assistente.

- As mulheres presas passam por alguma triagem?

Hindiane Saiure: Sim. Dez dias em celas fora do pátio.

- Com que frequência os exames de preventivo e o pré-natal são realizados?

Hindiane Saiure: Não há uma frequência determinada, mas conseguimos eventos pontuais. No momento, passamos por uma ação voluntária de enfermeiros, via assistência social.

- Há atendimento médico ginecológico e pediátrico e odontológico na Ala Feminina? Caso não, para qual unidade de saúde as mulheres e crianças são remanejadas?

Hindiane Saiure: Temos quinzenalmente a visita voluntária de uma pediatra. Mas as

consultas são sempre encaminhadas ao posto de saúde local.

- Como é o processo para o procedimento de parto? Onde as mães e seus filhos permanecem após o parto?

Hindiane Saiure: Encaminhamento para a maternidade, via escolta e/ou via SAMU. Sem o direito a domiciliar, as internas retornam a unidade e ficam na cela 14.

- Ocorrem visitas íntimas? Com que frequência? Há cômodos específicos para essas visitas?

Hindiane Saiure: Sim, todas as quartas –feiras. Não há cômodos específicos, porém as internas separam celas para tal fim.

- Dados clínicos e resultados de exames (prontuários médicos) são anotados em fichas individuais das presas?

Hindiane Saiure: Sim, porém sob a responsabilidade das enfermeiras e assistente social.

- As crianças vivenciam o ambiente externo ao prisional? Como? Com que periodicidade? Quem o faz, o Estado ou a família?

Hindiane Saiure: Durante os seis meses em que estão com as mães presas, não. Com exceção dos eventos de vacinas e consultas externas, tudo sob escolta dos agentes.

- Há na Ala Feminina algum espaço adequado para o atendimento da criança? Existem profissionais qualificados para atender essas crianças?

Hindiane Saiure: Não, com exceção da pediatra voluntária. Que atende na sala da assistente social.

- Quantas presas atualmente se encontram grávidas?

Hindiane Saiure: 03.

- Quantas presas atualmente estão em período de lactação?

Hindiane Saiure: 07.

- Quantas presas atualmente estão com o(a) filho(a) em sua companhia?

Hindiane Saiure: 07.

- Qual o tempo de permanência do filho com a sua mãe presa?

Hindiane Saiure: 06 meses.

- Como ocorre o processo de separação de presas com seus respectivos filhos?

Hindiane Saiure: Contato com a família. As internas sabem o período de término da permanência do seu bebê.

- Há estrutura específica para custódia das mulheres grávidas?

Hindiane Saiure: Não. Apenas a cela comum separada para elas (14).

**APÊNDICE B**

MÍDIA DIGITAL DA ENTREVISTA NÃO ESTRUTURA APLICADA ÀS DETENTAS GRÁVIDAS E LACTANTES DO COMPLEXO PENITENCIÁRIO DR. JOÃO CHAVES, EM 09 DE MAIO DE 2014.