

## **Sistema prisional, direitos humanos e gênero no Poder Legislativo: uma análise da produção legislativa federal (2015-2022)**

Claudia Paiva Carvalho  
Gabriela Pereira Cecchetti

### **Resumo simples**

A pesquisa investiga as interseções entre sistema prisional, direitos humanos e gênero na produção legislativa federal no período de 2015-2022. Utiliza o Banco de dados elaborado pelo Observatório de Proteção dos Direitos Humanos do CAAF (Centro de Antropologia e Arqueologia Forense) da UNIFESP, que reúne proposições legislativas que utilizam a expressão “direitos humanos” no período de 2006-2019, organizadas conforme tema, autoria, espécie normativa, status de tramitação, entre outras categorias. A análise do Banco demonstra uma presença destacada de proposições sobre direitos humanos nos temas “segurança pública”, “direito penal” e “direito processual penal”, com particular incremento a partir do ano de 2015. Com base no levantamento daquelas relacionadas ao contexto carcerário, por meio de metodologia de análise documental, a pesquisa busca analisar (i) como o discurso de direitos humanos é utilizado nas proposições em matéria penal e em que medida serve a um recrudescimento punitivo e (ii) de que modo e em que extensão as proposições impactam a proteção de direitos de pessoas encarceradas, em particular de mulheres presas. Os resultados parciais mostram apropriações do discurso de direitos humanos e uma secundarização da pauta de gênero, com entraves específicos à tramitação e à aprovação das medidas voltadas a mulheres encarceradas.

### **Resumo expandido:**

#### **Contextualização do tema**

A pesquisa investiga as interseções entre sistema prisional, direitos humanos e gênero na produção legislativa federal no período de 2015-2022. Utiliza o Banco de dados elaborado pelo Observatório de Proteção dos Direitos Humanos do CAAF (Centro de Antropologia e Arqueologia Forense) da UNIFESP, que reúne proposições legislativas que utilizam a expressão “direitos humanos” no período de 2006-2019, organizadas conforme tema, autoria, espécie normativa, status de tramitação, entre outras categorias (MONTEIRO, 2020). A análise do Banco demonstra uma presença destacada de proposições sobre direitos humanos nos temas “segurança pública”, “direito penal” e “direito processual penal”, com particular incremento a partir do ano de 2015, o que permite uma análise voltada à questão carcerária e, em particular, do cárcere feminino.

De um lado, os números apontam para possíveis usos do direito penal como instrumento para a garantia de direitos, a partir de uma perspectiva punitivista que utiliza

a linguagem de direitos para defender o aumento da punição e da repressão penal. De outro lado, levantam um questionamento quanto à mobilização da agenda legislativa para a proteção de direitos humanos de pessoas encarceradas e quanto à incorporação

de uma perspectiva de gênero que considere as condições e as demandas específicas do cárcere feminino.

Partindo de perspectivas teóricas que consideram que o sistema jurídico não apenas reflete, mas produz gênero (SMART, 1992) e que entendem os direitos humanos como um discurso passível de apropriações e disputas (MOYN, 2010; 2014), a pesquisa busca analisar (i) como o discurso de direitos humanos é utilizado nas proposições em matéria penal e em que medida serve a um recrudescimento punitivo e (ii) de que modo e em que extensão as proposições impactam a proteção de direitos de pessoas encarceradas, em particular de mulheres presas.

### **Objetivos**

O objetivo geral da pesquisa é investigar as intersecções entre sistema prisional, direitos humanos e gênero na produção legislativa federal no período de 2015-2022. Entre os objetivos específicos estão:

- a) Mapear os atores, os discursos e as disputas que atravessam a tramitação legislativa de matérias que relacionam questão penal/prisional e direitos humanos;
- b) Refletir sobre os usos do direito penal como instrumento de proteção dos direitos humanos;
- c) Produzir dados sobre teor, autoria e natureza das proposições legislativas sobre direitos humanos em matéria penal e prisional, apresentadas e aprovadas no período;
- d) Analisar como e em que medida a pauta de gênero é tematizada nas proposições legislativas relacionadas à questão prisional e direitos humanos;
- e) Compreender o papel das dinâmicas institucionais na confecção da agenda legislativa e, particularmente, na seleção e na filtragem das demandas relacionadas a direitos humanos de mulheres encarceradas.

### **Metodologia**

A pesquisa segue abordagens metodológicas de pesquisa empírica, especialmente de análise documental (CELLARD, 2012) por meio do estudo de proposições legislativas e de sua tramitação no Congresso Nacional. As proposições

foram selecionadas a partir do Banco de dados elaborado pelo Observatório de Proteção dos Direitos Humanos do CAAF/UNIFESP, considerando os temas “segurança

pública”, “direito penal” e “direito processual penal”. Observado o aumento do número de proposições apresentadas a partir do ano de 2015, foi estabelecido o recorte temporal de 2015 a 2019, com a perspectiva de complementação do banco até 2022.

Entre as proposições levantadas, foram selecionadas para análise aquelas que se relacionam direta ou indiretamente à questão prisional, incluindo, portanto, medidas que tratam de aumento de pena ou de criminalização, por exemplo, uma vez que possuem impacto sobre a situação carcerária. Definido esse *corpus* documental, para além dos campos relativos à autoria, tramitação, espécie normativa, etc, as proposições têm sido categorizadas em dois sentidos: (i) conforme busquem invocar o direito penal como instrumento de proteção dos direitos humanos via recrudescimento punitivo ou busquem garantir direitos de pessoas encarceradas; (ii) conforme mobilizem a pauta de gênero e se atentem às demandas específicas do cárcere feminino.

A análise combina métodos quantitativos e qualitativos, buscando, de um lado, avaliar os números relacionados às proposições em matéria de cárcere e direitos humanos; e, de outro lado, examinar criticamente a tramitação, os debates legislativos e os impactos para a proteção de direitos de pessoas encarceradas, em especial de mulheres privadas de liberdade. A abordagem qualitativa considera não só o texto das proposições, mas todo o conjunto de documentos que compõem o processo legislativo, incluindo debates parlamentares, manifestações e pareceres de comissões, etc. A investigação se debruça, assim, sobre o próprio processo de tramitação, com o intuito de observar as dinâmicas institucionais internas às Casas legislativas e como elas afetam o processamento das diferentes demandas por produção normativa no campo dos direitos humanos e gênero em âmbito penal e prisional.

### **Síntese dos resultados**

Até o presente momento, a pesquisa tem demonstrado que há um número significativo de proposições legislativas em matéria de direitos humanos que tratam de temas relacionados à segurança pública e ao sistema penal e que afetam a situação carcerária, com particular aumento a partir de 2015. Entre as proposições que utilizam o discurso de direitos com fins de recrudescimento penal, é possível perceber não apenas uma postura de desprezo ou de desqualificação da pauta dos direitos humanos, mas também de apropriação ou de captura dessa pauta a partir de uma perspectiva de defesa de direitos individuais e da propriedade.

A pauta de gênero no campo penal e prisional aparece secundarizada na agenda

legislativa, com poucas proposições direcionadas ao tema do encarceramento feminino.

Além da baixa expressão numérica, é possível perceber entraves específicos à

tramitação e à aprovação das medidas voltadas a mulheres encarceradas, tendo em vista as dinâmicas institucionais que, no interior do Poder Legislativo, filtram ou neutralizam medidas de maior impacto ou de natureza estrutural.

Os resultados ainda são preliminares e serão qualificados ao longo do desenvolvimento da pesquisa. Nesse sentido, acreditamos que a análise em curso, considerando o balanço das medidas propostas e aprovadas, os atores e discursos mobilizados, os entraves à tramitação e aprovação, ajudará a qualificar o diálogo entre a legislação e as políticas públicas penitenciárias com perspectiva de gênero e de direitos humanos.

### Referências

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Editora Vozes: Petrópolis, 2012.

MONTEIRO, Eduarda Ribeiro. *Relatório final Observatório da Proteção dos Direitos Humanos: Proteção dos espaços de ativismo por Direitos Humanos - Monitoramento Legislativo*, 2020. Disponível em: [https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/novo\\_site/observat%C3%B3rio%20dos%20direitos%20humanos/Relat%C3%B3rio%20Monitoramento%20Legislativo.pdf](https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/novo_site/observat%C3%B3rio%20dos%20direitos%20humanos/Relat%C3%B3rio%20Monitoramento%20Legislativo.pdf)

MOYN, Samuel. *O futuro dos direitos humanos*. Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 11, n. 20, jul./dez. 2014, pp. 61-69.

MOYN, Samuel. *The last utopia: human rights in history*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2010.

SMART, Carol Christine. *The Woman of Legal Discourse*. In *Social & Legal Studies*, Vol. 1, 1992, p. 29-44.