

ARTIGOS

AVALIAÇÃO DOUBLE BLIND PEER REVIEW

RECOMENDAÇÃO N. 62/2020 DO CNJ E A POBREZA MENSTRUAL NA PANDEMIA DO COVID-19: ANÁLISE A PARTIR DAS REGRAS DE BANGKOK

CNJ'S 62/2020 RECOMMENDATION AND MENSTRUAL POVERTY IN THE COVID-19 PANDEMIC: ANALYSIS BASED ON THE RULES OF BANGKOK

Ana Paula Motta Costa

Carolina de Menezes Cardoso Pellegrini

Marina Nogueira de Almeida

Resumo: O presente artigo tem por objeto tratar da pobreza menstrual nas unidades prisionais femininas, à luz da Recomendação n. 62/2020, do CNJ, visando analisar em que medida a aplicação da Recomendação coaduna-se com as Regras de Bangkok. Utiliza-se referencial teórico acerca da pobreza menstrual e sua relação com a privação de liberdade, bem como a construção e aceitação das Regras de Bangkok no ordenamento jurídico brasileiro. A partir dos Relatórios de Monitoramento elaborados pelo CNJ, especialmente, discutem-se os alcances e potencialidades das medidas indicadas, concluindo-se pela sua inserção definitiva no sistema prisional, de forma de efetivar as Regras de Bangkok para além da pandemia.

Palavras-chave: Pobreza menstrual. Pandemia do COVID-19. Recomendação 62/CNJ. Regras de Bangkok.

Abstract: This article has as its object menstrual poverty in female prisons, in the light of CNJ's 62/2020 Recommendation, with the objective of analyzing to what extent the application of the Recommendation is in line with the Bangkok Rules. It uses a theoretical framework about menstrual poverty and its relationship with deprivation of liberty, as well as the construction and acceptance of the Bangkok Rules in the Brazilian legal system. Based on the Monitoring Reports prepared by the CNJ, in particular, the scope and potential of the indicated measures are discussed, concluding with their definitive insertion in the prison system, in order to implement the Bangkok Rules beyond the pandemic.

Keywords: Menstrual poverty. COVID-19 pandemic. CNJ's 62 Recommendation. Bangkok rules.

1. INTRODUÇÃO

*parece que é deselegante
falar da minha menstruação em público
porque a verdadeira biologia
do meu corpo é real demais [...] o uso recreativo deste
corpo é considerado
uma beleza mas
sua natureza é
considerada feia*
Rupi Kaur

No dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto causado pela COVID-19 tratava-se de uma emergência de saúde pública de importância internacional, classificação do mais alto nível da organização, cuja definição técnica aponta para um risco de saúde pública para outros países, em face de sua disseminação internacional, a exigir resposta internacional coordenada e imediata. O vírus, até então não identificado em seres humanos, foi detectado pela OMS

em 7 de janeiro de 2020 a partir de diversos casos de pneumonia verificados na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China (OMS, 2020).

Passados pouco mais de dois meses da confirmação pela OMS de se tratar de um novo tipo de coronavírus, a COVID-19 (doença causada por este patógeno) foi considerada uma pandemia – conceito relacionado à disseminação mundial de uma nova doença por diferentes continentes, com transmissão sustentada de pessoa para pessoa. Atualmente, mais de 499 milhões de casos já foram registrados no mundo, com mais de 6 milhões de mortes atribuídas ao vírus (JHU CSSE COVID-19, 2022). Sem vacinas no país até janeiro de 2021 ou medicamento antiviral específico até o momento para prevenir a COVID-19, os impactos da pandemia extrapolaram o aspecto epidemiológico em escala global: repercutem nas áreas social, econômica, cultural e política.

No campo das instituições de controle, a situação é ainda mais grave, pois a pandemia soma-se aos já conhecidos problemas de infraestrutura, higiene, saúde e segurança dos estabelecimentos prisionais. Por conta disso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou

a Recomendação n. 62/2020, em 17 de março daquele ano, sugerindo medidas das mais diversas ordens para buscar mitigar os efeitos da doença frente às pessoas privadas de liberdade, mas também aos servidores que trabalham nesses locais. Em que pese à prevalência da letalidade ter se mostrado entre os idosos, as pessoas privadas de liberdade, cuja tutela pertence ao Estado, ainda que de forma temporária, não poderiam ser retiradas da equação.

Considera-se, nesse cenário, a situação particular das mulheres¹ presas, diante das particularidades do corpo feminino e das relações estruturais de opressão centradas no gênero, que incidem de forma especialmente intensa durante a privação de liberdade. Tendo como uma das principais medidas de controle da disseminação do vírus a suspensão das visitas, as mulheres (cuja assistência externa à prisão já era muito precária) viram-se sem acesso aos “jumbos”, pacotes fornecidos por seus familiares que, entre outros, contém itens básicos de saúde e higiene da mulher, como absorventes e papel higiênico.

Trata-se de um contexto em que a pobreza menstrual é imperativa, reverberando no modo como a mulher presa convive socialmente dentro do estabelecimento, mas também como se reconhece e se aceita enquanto pessoa do gênero feminino. Busca-se, então, responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida a aplicação da Recomendação n. 62/CNJ coaduna-se com as Regras de Bangkok, considerando a Pobreza Menstrual e a Pandemia de COVID-19? Partindo-se dessas provocações, o objetivo deste artigo é analisar, de maneira crítica, a compatibilidade da Recomendação 62/2020 do CNJ com as Regras de Bangkok, que visam justamente garantir as diretrizes básicas dos direitos das mulheres presas. Para tanto, o primeiro tópico destina-se a discutir o sistema prisional no país e sua intersecção com a pobreza menstrual, seguido dos direitos humanos das mulheres, com especial atenção às Regras de Bangkok. Então, apresenta-se a referida Recomendação, bem como se explora o contexto da COVID-19 no Brasil. Por último, propõe-se a uma discussão, utilizando-se, entre outros, os dados dos Relatórios de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação n. 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas (I e II) do CNJ, buscando atingir os paralelos pretendidos. Ao final, são tecidas considerações, a título de conclusão, sem a pretensão de se exaurir a temática, mas sim de contribuir para debates futuros.

2. POBREZA MENSTRUAL E A REALIDADE DOS PRESÍDIOS

Em 1961, Erving Goffman argumentou que, na sociedade moderna, a vida se estabelece a partir de três esferas: “dormir, brincar e trabalhar em diferentes lugares, com diferentes co-participantes, sob diferentes autoridades” (GOFFMAN, 2015, p. 17). O objetivo do autor era descrever o aspecto central do que definiu como “instituições totais”, que seriam justamente a ruptura dessas barreiras das experiências de vida. Sob uma instituição total, todos os aspectos da vida desenvolvem-se em um mesmo local, sob uma única autoridade, e criam-se novas barreiras, entre mundo externo e mundo interno.

A prisão (em sentido amplo) é a instituição total por excelência. De forma implícita ou exigida, as instituições carcerárias se fundamentam no ideal de transformação dos indivíduos a partir do encarceramento, (re)treinando, e docilização dos corpos (FOUCAULT, 2010). Dentro da prisão, ocorre uma deformação pessoal do sujeito, que perde seu conjunto de identidade constituído no exterior e fica passível de deformações físicas, pois o ambiente prisional não garante a integridade física do apenado (GOFFMAN, 2015), mas também porque essa despersonalização é necessária para que os indivíduos passem a reconhecer-se entre si. É característica da prisão a perda de controle sobre o próprio espaço, gerando instabilidade emocional, mesmo em adultos (ESPINOZA, 2004).

Nesse espaço delimitado, persistem práticas autoritárias e rudimentares de controle, ainda que, atualmente, contem com o apoio das novas tecnologias de gerenciamento de pessoas. A tecnologia disciplinar promove a distribuição dos indivíduos no espaço, a partir de enclausuramento, quadriculamento celular e individualizante (“cada indivíduo no seu lugar; e, em cada lugar, um indivíduo”), localizações funcionais (vigiar em um espaço útil), classificação e serialização. Essa tecnologia organiza celas, lugares e fileiras, criando espaços arquitetônicos complexos que hierarquizam as relações (FOUCAULT, 2010, p. 127). Dráuzio Varella, ao relatar suas experiências como médico de presídios, afirmou em seu primeiro dia de trabalho em uma Penitenciária Feminina: “preciso esquecer tudo o que aprendi nos meus dezessete anos em cadeias masculinas” (VARELLA, 2017, p. 20). A dinâmica dos presídios femininos diferencia-se, sim, daquela dos presídios masculinos.

Arquitetonicamente, entretanto, os espaços de reclusão de homens e mulheres são desconfortavelmen-

1 Cientes das diversas possibilidades de expressão de gênero, utilizaremos a expressão “mulheres” de forma genérica para referir-nos às pessoas com útero/menstruantes. Não se desconhece, contudo, a realidade das mulheres trans e travestis e seus percalços quando submetidas à privação de liberdade, nem tampouco se busca excluí-las do grupo “mulheres”. Ao mesmo tempo, é possível que haja no sistema prisional homens trans que não façam uso de técnicas para interrupção da menstruação e também sejam vítimas da situação de pobreza menstrual. Entretanto, os dados disponíveis no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - SISDEPEN, somente separam a população carcerária em Masculino/Feminino, não havendo como precisar a dimensão de pessoas menstruantes que se identificam de forma diferente do que “mulher”. Como o presente trabalho versa sobre pobreza menstrual - condição decorrente da menstruação, que é algo específico às pessoas com útero - e como não há como dimensionar o quantitativo de homens nessas condições (mas, supõe-se, seja menor do que o número de mulheres), adota-se a expressão “mulheres”, seja pela técnica do feminino universal na linguagem, seja pela simplificação na compreensão do conteúdo do artigo.

te semelhantes – A primeira instituição exclusiva para mulheres foi criada apenas em 1937, em Porto Alegre (o então Reformatório de Mulheres Criminosas, que posteriormente passou a ser chamado de Instituto Feminino de Readaptação Social e atualmente é conhecido como Madre Pelletier). Isso não significa que o edifício tenha sido construído especificamente para abrigar mulheres, quando de fato foi escolhido um prédio já existente na cidade para esse fim – a grande diferença reside no fato de que, pela primeira vez, mulheres cumpriam suas penas em um espaço totalmente apartado do masculino (ANDRADE, 2018). Tal separação passou a ser obrigatória na legislação apenas com a promulgação do Código Penal de 1940, que previa em seu art. 29, §2o, que “as mulheres cumprem pena em estabelecimento especial” (BRASIL, 1940). Contudo, as unidades mistas de cumprimento de pena continuam sendo uma realidade no país, sendo estas “masculinamente mistas” (QUEIROZ, 2015, p. 133) – sob o viés de estrutura e gestão neutras, acaba se deixando de lado um planejamento específico que leve em consideração as particularidades do corpo feminino.

Em verdade, de todas as primeiras instituições prisionais que se destinavam a ser exclusivamente para mulheres, apenas a Penitenciária de Mulheres de Bangu foi construída para tal fim, sendo todas as demais provenientes de adaptações (ANGOTTI, 2018). Nana Queiroz (2015, p. 112), ao detalhar o espaço da Penitenciária do Tremembé, no interior de São Paulo, afirma que a instituição foi “planejada para homens. Seus banheiros são masculinos, suas instalações são masculinas, seus uniformes são masculinos”.

De acordo com o Relatório Infopen – Mulheres de 2018, 74% dos estabelecimentos prisionais no Brasil foram construídos para detenção de presos do sexo masculino, contra 16% de público misto e apenas 7% exclusivamente para mulheres. Entretanto, a população carcerária feminina está em ritmo de crescimento – de 2000 a 2016, a população prisional feminina cresceu em 656% (atingindo a marca de 42 mil mulheres privadas de liberdade), enquanto a masculina cresceu 293% no mesmo período (chegando a 655 mil homens privados de liberdade). Porém, para um contingente que cresce paulatinamente, o país possui apenas 58 unidades prisionais próprias para mulheres (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018). A situação agrava-se, pois o sexo feminino é considerado “minoridade da população carcerária” (atualmente, aproximadamente 27.000 mil mulheres estão em privação de liberdade, contra 651.985 homens – Infopen, 2021), o que relega as mulheres ao esquecimento e a situações de vulnerabilidade e invisibilidade, em um sistema prisional pensado por homens, para homens (PINHEIRO, 2012). Como apresentado, os selecionados do sistema penal são, em sua maioria, homens. A análise da trajetória a partir da economia política da pena, ao não observar os reflexos da penalização de um sujeito e as

suas reverberações, desconsidera o paradigma de gênero. Essa desconsideração é denunciada pela criminologia feminista ao afirmar que os estudos criminológicos são feitos por homens e para homens, silenciando as demandas femininas. Sequer a Criminologia Crítica e as teorias contemporâneas do controle deram conta de compreender as peculiaridades das mulheres, especialmente como agentes ativas (criminosas) (CAMPOS, 2020).

Entre as encarceradas, a maioria é jovem, também de acordo com o Infopen – Mulheres (2018): 25,22% estavam na faixa dos 18 a 24 anos, 22,11% entre 25 e 29 anos e 22,66% entre 36 e 49 anos. Essas faixas etárias coincidem com o período menstrual da vida da mulher, que vai, em média, dos 13 aos 49 anos. Logo, os contextos masculinos e precários dos estabelecimentos prisionais são particularmente prejudiciais às quase 70% das mulheres privadas de liberdade, que, mensalmente, tendem a dobrar seus cuidados sanitários, por ocasião da menstruação.

A situação da saúde nos presídios femininos, de um modo geral, é grave. Não há, no país, uma política específica para o atendimento da mulher privada de liberdade, que considere tanto seus direitos de pessoa humana, como também as especificidades do gênero. Em um contexto específico de gênero, o direito à menstruação digna acaba negligenciado, inserido dentro do amplo escopo de carências que possui o sistema prisional, gerando, assim, situação de pobreza menstrual prisional.

Enquanto conceito, a pobreza menstrual pode ser compreendida como um “fenômeno complexo, multidimensional e transdisciplinar” (UNICEF, 2021, p.11). A conceituação da UNICEF é adequada, porque engloba diversos contextos a fim de representar o alcance da pobreza menstrual. Em nível individual, pode citar-se a falta de acesso a produtos de higiene menstrual, tais como absorventes (descartáveis ou reutilizáveis), coletores menstruais, papel higiênico e sabonete, bem como a medicamentos/serviços médicos para administrar problemas menstruais. Em nível estrutural, representa a ausência de banheiros seguros e conservados, saneamento básico e coleta de lixo; informações insuficientes ou incorretas acerca do sistema reprodutivo e da menstruação; tabus e preconceitos sociais que segregam as pessoas que menstruam; políticas fiscais onerosas, como a tributação excessiva de produtos menstruais e mercantilização do tabu menstrual com o fim de vender produtos desnecessários; e efeitos deletérios da pobreza menstrual no desenvolvimento das pessoas que menstruam (UNICEF, 2021).

O absorvente descartável, item básico para a saúde menstrual mínima, não é obrigatório nos kits distribuídos aos presos, que são os mesmos para homens e mulheres. Quando menstruadas, sabe-se que as mulheres recorrem a soluções improvisadas para conter o sangramento, como panos, roupas velhas, jornal e mesmo miolo de pão (UNICEF, 2021). Nas penitenciárias em que há

distribuição de absorventes, esclarece Queiroz (2015), a quantidade não é suficiente, sendo necessário que as famílias se mobilizem e forneçam o item nos “jumbos”. Porém, são poucas as mulheres que recebem visitas de familiares, em comparação aos homens – em média, o homem recebe 7,8 visitas, especialmente das mães e companheiras (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018; BASSANI, 2011), enquanto as mulheres recebem 5,9 visitas, de grupo composto em maioria por suas mães, filhas e amigas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018; QUEIROZ, 2015)².

Mesmo as que porventura conseguem acesso a absorventes estão sujeitas a infecções ou problemas de saúde decorrentes da menstruação, pois não lhes é possível fazer a troca indicada de absorventes ao longo do dia – a recomendação médica é de que a mulher troque de absorvente pelo menos três vezes ao dia (UNICEF, 2021), porém, muitas vezes a quantidade fornecida pelos presídios não possibilita a troca diária (QUEIROZ, 2017).

A pobreza menstrual, contudo, vai muito além da distribuição ou não de absorventes, conforme o conceito da Unicef. Nesse sentido, as instalações das unidades prisionais também denunciam que uma dignidade menstrual é impossível às mulheres presas. De um modo geral, as celas contêm camas de concreto, janelas gradeadas com varais improvisados e um chuveiro com vaso sanitário, que nem sempre atende às necessidades básicas – em tempos de racionamento, as detentas devem usar baldes e vasilhas d’água. O banho frio também é uma realidade, considerada por Dona Sebastiana, entrevistada por Valera, como uma “desumanidade (...) com essas moinhas, que tomam banho gelado naqueles dias, com cólica” (VARELLA, 2017, p. 24). No mesmo sentido vai Caroline Howard (2006, p. 40), que desenvolveu pesquisa chamando atenção à situação das mulheres presas no estado de São Paulo. Com relação às penitenciárias que foram “adequadas” para mulheres, verifica-se na prática que há pouca evidência de que ditas reformas tenham levado em consideração a perspectiva de gênero: “bacias sanitárias e chuveiros não eram providos com portas que proporcionassem às mulheres qualquer privacidade”.

Mesmo os projetos de reforma, como da Penitenciária Feminina de Santana (anteriormente masculina), apesar de incluir chuveiros de água quente e bacias sanitárias, previam divisórias entre a porta da cela e o chuveiro apenas “até a altura da cintura, não sendo oferecida nenhuma privacidade às mulheres durante o banho (...) diretamente sob a visão de qualquer pessoa que passe pela porta da cela” (HOWARD, p. 41). Na Cadeia Pública Feminina de Pinheiros (SP), Howard (2006) identificou

duas mulheres compartilhando uma cela de 2,4 x 4m, “sem acesso a luz natural, energia elétrica ou instalações para se lavarem, e em grande proximidade ao buraco de banheiro no chão”. Essas mulheres, estando em idade menstrual, sequer poderiam fazer uma troca digna de método de estancar o sangramento, que dirá a higiene básica que o período exige.

Com relação a atendimentos médicos básicos, apenas 28 médicos ginecologistas atendem unidades prisionais femininas e mistas, de sorte que 15 unidades da federação não dispõem desse atendimento indispensável à mulher, como forma de prevenir e tratar doenças de cunho ginecológico e reprodutivo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018). Ainda que, conforme Varella (2017, p. 13-14), os problemas de saúde das mulheres presas sejam muito diferentes dos homens, sendo queixas femininas recorrentes “cefaleias, dores na coluna, depressão, crises de pânico, afecções ginecológicas, acne, obesidade, irregularidades menstruais, hipertensão arterial, diabetes, suspeita de gravidez”.

Logo, verifica-se que o direito à menstruação digna não é garantido às mulheres privadas de liberdade, que estão à mercê do Estado (muitas vezes alheio às necessidades fisiológicas do corpo feminino, porquanto o sistema prisional é pensado e desenvolvido por homens e para homens) ou devem contar com a remessa de itens de higiene básicos por suas famílias. Em um contexto em que as visitas são esparsas, assim como os recursos financeiros para adquirir esses itens (dentro ou fora da prisão), as mulheres deixam de ter controle sobre a própria menstruação e, assim, sobre o próprio corpo, ferindo seus direitos fundamentais mais basilares.

3. DIREITOS DAS MULHERES EM PERSPECTIVA: AS REGRAS DE BANGKOK

A Execução Penal no Brasil é regida pela Lei n. 7.210 de 11 de julho de 1984 e suas alterações. Em tese, as regras ali aplicam-se a homens e mulheres indistintamente, salvo disposições específicas relativas ao gênero feminino. Sobre essas disposições, no entanto, nota-se que a sua maioria versa sobre a gestação e a maternidade³; são normas que objetivam mais a garantia e a proteção dos direitos das crianças ao convívio materno do que uma atenção propriamente dita às peculiaridades do corpo feminino. Os demais dispositivos limitam-se a informar que as mulheres serão recolhidas separadamente dos ho-

2 Sequer há, na maioria das unidades prisionais que abrigam mulheres, espaços propícios para visitas sociais. De acordo com o Infopen (2018), 1 em cada 2 unidades femininas não contam com esses espaços, enquanto apenas 3 em cada 10 estabelecimentos mistos possuem infraestrutura adequada à visita social. Com relação aos presídios masculinos, a média é de 34% das unidades com espaço. Há o agravante, ainda, do distanciamento físico das prisões femininas das famílias, pois a falta de infraestrutura faz com que a população feminina seja encarcerada nos poucos presídios existentes. Como resultado, as mulheres cumprem suas penas em locais afastados às residências de seus familiares, intensificando o abandono (ESPINOZA, 2004).

3 É o caso dos arts. 14, §§ 3º e 4º; 72, VII e §2º; 83, §2º; 89; 112, §3º.

mens (art. 82, §1º) e a execução do trabalho penitenciário por agentes do sexo feminino em presídios femininos (art. 77, §2º). Nota-se que a referida lei, que tem quase quarenta anos desde que foi promulgada, ainda repisa e reforça o patriarcado, especialmente no art. 19, parágrafo único, que dispõe que “a mulher condenada terá ensino profissional adequado à sua condição” (BRASIL, 1984). Aqui, repisa-se a crença da existência de uma condição feminina, que as torna mais ou menos adequadas para certos tipos de trabalhos. Como leciona Saffioti (2015, p. 37), “as mulheres são “amputadas”, sobretudo no desenvolvimento e no uso da razão e no exercício do poder”.

A necessidade de um olhar atento às pessoas privadas de liberdade e seus direitos humanos aparece em diversos tratados internacionais sobre o tema. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, por exemplo, em seus artigos 9 e 10, versa sobre os direitos mínimos de uma pessoa presa – ser comunicada do motivo de sua privação de liberdade, ter acesso aos meios de defesa, ter direito à audiência de custódia e ao *habeas corpus*, e, principalmente, ter garantido o respeito à dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1992a). A Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San Jose da Costa Rica – também reforça essas garantias (BRASIL, 1992b).

O destaque, contudo, é para os documentos de *soft law*⁴ elaborados pela Organização das Nações Unidas (ONU) que, de forma mais específica e detalhada, desenvolvem os direitos e as garantias das pessoas privadas de liberdade. A ONU, em 1955, aprovou as primeiras Regras Mínimas para Tratamento de Reclusos. Essas regras foram revisadas e atualizadas em 2015, quando passaram a ser conhecidas como Regras de Mandela. As regras não descrevem um modelo de sistema prisional – o que, no âmbito interno, seria feito pela Lei de Execução Penal e por normativas infralegais – mas buscam estabelecer bons princípios e práticas para tratamento de pessoas privadas de liberdade (CNJ, 2016a). O documento divide-se em duas partes: a primeira aplica-se a toda pessoa privada de liberdade (Regras de Aplicação Geral), e a segunda trata de questões específicas para reclusos condenados, reclusos com transtornos mentais e/ou com problemas de saúde, presos provisórios, presos civis, e pessoas detidas sem acusação. As regras versam desde o fornecimento de água para a higiene pessoal até um detalhamento de sanções, como a conceituação de confinamento solitário, por exemplo (CNJ, 2016a). O Sistema Penitenciário Nacional, no seu já reconhecido Estado de Coisas Inconstitucional, vive em um quadro de violação massiva e persistente de direitos humanos, o que foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, no escopo da Arguição de Descumprimento de Preceito

Fundamental (ADPF) 347/DF e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, na concessão de Medida Provisória referente ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho⁵. Contudo, mesmo em teoria, o regramento interno das formas de cumprimento de pena legisladas já encontram incompatibilidades com as Regras de Mandela, especialmente quanto ao Regime Disciplinar Diferenciado – o que mostra que o Brasil ainda tem muito a caminhar no tratamento de presos. No Direito Internacional dos Direitos Humanos, destaca-se ainda a existência das Regras de Tóquio, que versam sobre as Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade.

Ainda que as Regras de Mandela contenham seções para presos com algumas especificidades, não há, no documento, maiores regras para o tratamento de mulheres reclusas, limitando-se à separação dos presos por categorias, ao direito ao tratamento digno no parto, e ao tratamento por agentes penitenciárias mulheres. Nesse sentido, é de extrema relevância o tratamento internacional em direitos humanos dado pela ONU que atentou-se para o gênero, materializado nas Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, conhecidas como Regras de Bangkok, de 2010. Como os dados apresentados acima demonstram, o número de mulheres encarceradas no Brasil cresce exponencialmente, colocando o país entre as maiores populações prisionais femininas do mundo.

O encarceramento feminino reveste-se de especificidades que incluem os delitos praticados, situações de violência doméstica e familiar e de violência de gênero e o exercício da maternidade e o papel de cuidadoras e provedoras de núcleos familiares inteiros. Contudo, historicamente, as prisões femininas diferenciam-se das masculinas, sendo estas instrumentos de persecução penal de fato enquanto aquelas exerciam papel de controle comportamental para recuperar às reclusas os seus instintos domésticos e maternais (FARIA, 2018).

As Regras de Bangkok (CNJ, 2016a) ainda utilizam-se da divisão sexual binária entre masculino/feminino, homens/mulheres, de modo que segue necessário que se avance em termos de direitos humanos das pessoas reclusas no que se refere à identidade de gênero e exercício da sexualidade. Ainda assim, esse texto *soft law* é um grande avanço, por reconhecer essas especificidades e a necessidade de um tratamento penitenciário diferenciado – que não exclua, conforme expresso no parágrafo 3 das Observações Preliminares – as já consolidadas Regras de Mandela e as Regras de Tóquio. As Regras de Bangkok destacam-se nas prioridades de proteção de crianças e

4 Documentos de *soft law* são instrumentos políticos que não dependem de ratificação e, portanto, não vinculantes, como declarações, resoluções e programas de ação. Como não vinculam os Estados, as consequências para o seu descumprimento se dão no âmbito político (SHELTON, 2009).

5 Vide o inteiro teor da medida provisória está disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf.

mães envolvidas no sistema carcerário e na priorização de medidas não privativas de liberdade, tanto em caráter cautelar quanto como pena definitiva.

Também as Regras de Bangkok são divididas em uma seção geral, que compreende todas as mulheres privadas de liberdade, e uma seção apenas para categorias especiais tratadas em cada subseção. Destaca-se, ainda, que esse documento possui disposições específicas para adolescentes do gênero feminino que estejam em cumprimento de alguma forma de privação de liberdade, avançando em relação às Regras de Mandela, mas não excluindo, de forma alguma, as Regras de Beijing e as Diretrizes de Riad, que versam sobre a justiça da infância e da juventude (CNJ, 2016a).

As Regras de Bangkok demonstram uma sensibilidade para o papel de provedora e de cuidadora exercido frequentemente por mulheres, como se lê, por exemplo, na regra 2, 2, que dispõe que “antes ou no momento de seu ingresso, deverá ser permitido às mulheres responsáveis pela guarda de crianças tomar as providências necessárias em relação a elas, incluindo a possibilidade de suspender por um período razoável a medida privativa de liberdade, levando em consideração o melhor interesse das crianças” (CNJ, 2016a, p. 22). Essa regra reflete-se, em tese, no ordenamento jurídico pátrio, como se vê no art. 6º, inciso X, do Código de Processo Penal, alterado em 2016, que dispõe como dever da autoridade policial “colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa” (BRASIL, 1941). A questão também está presente na Regra 3, complementando a Regra 7 das Regras de Mandela⁶.

Entre as questões específicas da realidade das mulheres, o estupro representa aspecto de alta importância, sendo uma das mais cruéis formas de violência de gênero. A questão do risco de violência sexual, passada ou atual, é abordada quanto aos serviços e cuidados com saúde (Regra 6, ‘e’) e quanto às adolescentes em conflito com a lei (Regra 38). Se diagnosticada a situação de abuso sexual antes ou durante o encarceramento, as Regras dispõem sobre o direito da mulher reclusa de acesso à justiça no caso e, independentemente da decisão da mulher de iniciar ou não a persecução penal quanto aos fatos, a elas deve ser garantido o aconselhamento e o apoio psicológico especializados (Regra 7) (CNJ, 2016a).

Quanto à revista íntima/vexatória, situação que, no momento em que elaborado o presente artigo, pende de julgamento quanto à constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (ARE 959620), as Regras de

Bangkok conclamam que sejam desenvolvidos novos métodos de inspeção, para evitar “danos psicológicos e possíveis impactos físicos dessas inspeções corporais invasivas” (CNJ, 2016a, p. 27), e, quando realizadas, deve-se assegurar o respeito e a dignidade das mulheres e conduzidas apenas por funcionárias treinadas para tanto (CNJ, 2016a). No tocante à violência doméstica, as Regras de Bangkok possuem uma disposição bastante sensível à realidade da dimensão desse problema, e dispõem que “tendo em vista a probabilidade desproporcional de mulheres presas terem sofrido violência doméstica, elas deverão ser devidamente consultadas a respeito de quem, incluindo seus familiares, pode visitá-las” (CNJ, 2016a, p. 34).

Para fins do presente artigo, contudo, destaca-se de sobremaneira a regra número 5, complementando as regras de higiene pessoal previstas nas Regras de Mandela:

Regra 5 A acomodação de mulheres presas deverá conter instalações e materiais exigidos para satisfazer as necessidades de higiene específicas das mulheres, incluindo absorventes higiênicos gratuitos e um suprimento regular de água disponível para cuidados pessoais das mulheres e crianças, em particular mulheres que realizam tarefas na cozinha e mulheres gestantes, lactantes ou durante o período da menstruação. (CNJ, 2016a, p. 23)

Veja-se que a regra 5 é uma complementação das regras 15 e 16 das Regras Mínimas para tratamento de reclusos, que, conforme supramencionado, datam de 1955. A regra 16, especialmente, garantia aos presos homens os “meios indispensáveis para cuidar do cabelo e da barba; os homens devem poder barbear-se regularmente” (CNJ, 2016b). É interessante notar que a preocupação expressa com o direito a itens de barbear antecede a preocupação com itens de higiene menstrual em 55 anos. Essa é uma demonstração do que se denuncia como sendo a invisibilidade das mulheres presas.

4. PANDEMIA DO COVID-19 E A RECOMENDAÇÃO N. 62/2020 - CNJ

As primeiras ações brasileiras diante da propagação do novo coronavírus incluíram a repatriação de 34 brasileiros que viviam em Wuhan, na República Popular da China. O primeiro caso de infecção por COVID-19 no Brasil foi registrado em 26/2/2020, um homem de 61 anos, com registro de recente viagem à Itália. Dados do JHU CSSE – COVID-19 (2022), atualizados constante-

6 “1. No momento do ingresso, deverão ser registrados o número e os dados pessoais dos/as filhos/as das mulheres que ingressam nas prisões. Os registros deverão incluir, sem prejudicar os direitos da mãe, ao menos os nomes das crianças, suas idades e, quando não acompanharem a mãe, sua localização e situação de custódia ou guarda.

2. Toda informação relativa à identidade das crianças deverá ser confidencial e o uso de tais informações deverá sempre obedecer à exigência de garantir o melhor interesse das crianças.” (CNJ, 2016a, p. 22).

mente, apontavam, em 9 de abril de 2022, 30.200.000 casos confirmados no Brasil, sendo mais de 662 mil óbitos.

Em reconhecimento à grave crise de saúde de contornos globais, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio do documento *Pandemia y Derechos Humanos em las Américas – Resolución 1/2020*, orientou os Estados a adaptarem de forma imediata e urgente medidas para proteger o direito à vida, à saúde e à integridade física das pessoas. Com base em evidências científicas e no Regulamento Sanitário Internacional, os Estados membros deveriam contemplar, de maneira imediata, o enfoque dos direitos humanos em sua estratégia para enfrentar a pandemia e suas consequências, a partir do respeito irrestrito aos *standards* interamericanos e internacionais dos direitos humanos, especialmente o reconhecimento de sua universalidade, independência, indivisibilidade e transversalidade, com ações diferenciadas para grupos em situação de vulnerabilidade (CDH, 2020).

Especificamente com relação às pessoas privadas de liberdade, a Resolução da Comissão CIDH orientava a adoção de medidas alternativas à privação de liberdade, de maneira a atenuar a superlotação dos estabelecimentos, mediante a reavaliação dos casos. Prosseguia recomendando a adaptação das condições da privação de liberdade, especialmente no que se refere à alimentação, à saúde, ao saneamento e à quarentena, visando à prevenção da propagação do contágio por COVID-19, com a garantia de assistência médica em todas as instituições. Ainda, previa o estabelecimento de protocolos para a garantia da segurança e da ordem nas unidades de privação de liberdade, especialmente para prevenir atos de violência, assegurando juízo de proporcionalidade na adoção de medidas restritivas à comunicação, visitas, atividades educativas, recreativas e laborais (CDH, 2020).

No plano nacional, coadunando-se com as perspectivas globais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) direcionou a Tribunais e magistrados com atuação nas justiças penal e socioeducativa recomendações de adoção de ações preventivas à propagação do contágio por COVID-19, em 17/3/20 – objeto de estudo deste artigo. Sob n. 62, a Recomendação apresentou como finalidades específicas a proteção da vida e da saúde das pessoas privadas de liberdade, magistrados, servidores e agentes públicos; a redução dos fatores de propagação do vírus; e a garantia da continuidade da prestação jurisdicional; especificando recomendações tanto para a fase de conhecimento da apuração dos atos infracionais quanto para a fase de execução de medidas socioeducativas (CNJ, 2020b).

Na fase de conhecimento, o Conselho Nacional de Justiça recomendava a priorização da aplicação de medidas em meio aberto e a revisão das decisões judiciais de decretação da internação provisória em relação a adolescentes (a) gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por criança de até doze anos de idade ou por pessoa com

deficiência, assim como indígenas, adolescentes com deficiência e demais adolescentes que se enquadrassem em grupos de risco; (b) que estivessem internados provisoriamente em unidades socioeducativas com ocupação superior à capacidade, considerando os parâmetros das decisões proferidas pelo STF no HC no 143.988/ES; (c) que estivessem internados em unidades socioeducativas que não dispusessem de equipe de saúde lotada no estabelecimento, estivessem sob ordem de interdição, com medidas cautelares determinadas por órgão do sistema de jurisdição internacional, ou que dispusessem de instalações que favoreçam a propagação do COVID-19; e (d) que estivessem internados pela prática de atos infracionais praticados sem violência ou grave ameaça à pessoa (CNJ, 2020b).

Para a fase de execução das medidas socioeducativas, a Recomendação n. 62 previa a reavaliação de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, com o claro propósito de priorizar-se a substituição por medida em meio aberto, suspensão ou remissão, em especial: (a) as aplicadas a adolescentes gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por criança de até 12 anos de idade ou por pessoa com deficiência, assim como indígenas, adolescentes com deficiência e demais adolescentes que se enquadrem em grupo de risco; (b) as executadas em unidades socioeducativas com ocupação superior à capacidade, considerando os parâmetros das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus no 143.988/ES; e (c) as executadas em unidades socioeducativas que não dispusessem de equipe de saúde no estabelecimento, estivessem sob ordem de interdição, com medidas cautelares determinadas por órgão do sistema de jurisdição internacional, ou que dispusessem de instalações que favoreçam a propagação do novo COVID-19 (CNJ, 2020b).

Com relação à população que permanecesse privada de liberdade, a Recomendação previa, entre outras providências, a elaboração e implementação de um plano de contingências, pelo Poder Executivo, com medidas sanitárias, tais como: abastecimento de remédios e fornecimento obrigatório de alimentação e itens básicos de higiene; ampliação do rol de itens e quantidades permitidas nas visitas por familiares e visitantes; e fornecimento ininterrupto de água (CNJ, 2020b).

Trata-se de recomendações que visavam suprir o papel material das visitas ao presídio, nas quais os visitantes forneciam itens básicos de saúde, alimentação e higiene, que deveriam ser disponibilizados pelo Estado – os chamados “jumbos” (QUEIROZ, 2015). Conforme Flauzina (2016), não se trata de uma mera contribuição, mas o sistema prisional brasileiro é viabilizado por esse papel de assistência familiar. Em um contexto de necessidade de suspensão das visitas, também entre as Recomendações previstas pelo CNJ (2020b), de forma a evitar a propagação e disseminação do vírus, caberia ao

Poder Público garantir que as pessoas presas permanecessem tendo acesso aos produtos habituais ao cotidiano no cárcere. Para as mulheres, esses produtos representam não apenas um hábito, mas uma primeira necessidade, na medida em que a menstruação exige cuidados, atenção e produtos especiais.

5. REFLEXÕES A PARTIR DOS RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO

Em que pese ao estudo dos efeitos deletérios da COVID-19 ainda serem incipientes, uma análise preliminar do contexto pandêmico nas instituições prisionais já é possível. Sob esse espírito, o Conselho Nacional de Justiça produziu dois Relatórios de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas, visando, como o nome indica, fornecer informações sobre o impacto das ações destinadas à prevenção e controle do vírus. A iniciativa é parte do Programa de Justiça Presente, do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do CNJ. Propõem-se, ainda, a apresentar outras medidas, além daquelas constantes na Recomendação, que possam servir de base para o conhecimento sendo adquirido e reproduzido nas práticas prisionais. Especificamente quanto à saúde no sistema, objeto de estudo deste artigo, os Relatórios fornecem importantes dados para compreensão do cenário, ainda que parcial.

De acordo com o primeiro Relatório (“Relatório I”), as mulheres gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência estavam entre os grupos mais contemplados pelas medidas de soltura, entre os presos provisórios, embora nem todas as Unidades Federativas (UFs) possuam essa informação. No regime fechado, as atividades de tratamento e prevenção à COVID-19 mais relatadas diziam respeito à higienização dos espaços e realização de ações educativas (em 22 UFs). Relatou-se, também, a adoção de referenciamento para rede de saúde em casos confirmados ou suspeitos da doença (20 UFs) e distribuição de *kits* de higiene em 19 UFs. Porém, apenas 11 UFs, dentre as 26 analisadas, citaram o acesso permanente à água (CNJ, 2020c). No regime semiaberto, 12 UFs citaram a providência de espaços de isolamento para pessoas sintomáticas e higienização dos espaços, sendo que 11 citaram o referenciamento à rede de saúde. Novamente, a garantia de acesso permanente à água foi a medida menos referida (8 UFs). Também em 8 UFs foram suspensas as saídas temporárias e prorrogado o prazo de retorno destas. A distribuição de *kits* de higiene ocorreu em 10 das 26 UFs, e 9 UFs não registraram nenhuma atividade de prevenção e tratamento (CNJ, 2020c).

Com relação a visitas e entrega de alimentos nas unidades prisionais, verifica-se no Relatório I que a suspensão das visitas foi a prática adotada de forma mais

abrangente entre as UFs: em 81% delas, reportou-se a medida de suspensão, enquanto 2 UFs relataram a manutenção das visitas com restrições (redução no número de visitantes e aferição de sintomas na entrada). Apenas uma UF não alterou suas políticas de visitação no período. Quanto aos alimentos, a entrega foi suspensa em 35% das UFs e mantida em outras 35%. Em 6 UFs não foi reportada alteração e 2 não possuíam informações a respeito (CNJ, 2020c).

O segundo Relatório desenvolvido pelo CNJ (“Relatório II”) buscou atualizar o Relatório I, a partir do conhecimento da Recomendação n. 62/CNJ como uma boa prática na América Latina (CNJ, 2020d). Entre as 27 UFs analisadas (93%), houve adoção de medidas de soltura de pessoas privadas de liberdade, porém, o número de pessoas soltas foi consideravelmente pequeno, somando 4,64% do total da população prisional. Novamente as mulheres gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por crianças e/ou pessoas com deficiência estavam entre os grupos mais contemplados pelas medidas de soltura, com crescimento de 10 para 13 UFs (CNJ, 2020d).

No regime fechado, 25 UFs relataram a higienização de espaços, providência de espaços de isolamento para pessoas sintomáticas e distribuição de *kits* de higiene. O referenciamento para rede de saúde em casos suspeitos ou confirmados ocorreu em 25 UFs (7 a mais do que no Relatório I) e o acesso permanente a água foi relatado por 18 UFs (6 a mais do que no Relatório I), embora 9 UFs (1/3 do total) seguissem sem disponibilizar o acesso a água (CNJ, 2020d). No regime semiaberto, 13 UFs suspenderam o trabalho externo, 18 UFs mencionaram os espaços de isolamento e 17 UFs distribuíram *kits* de higiene e higienizavam os espaços (7 UFs a mais do que na primeira consulta). A adoção de referenciamento para a rede de saúde ocorreu em 16 UFs e, mais uma vez, o acesso a água foi o ponto menos mencionado (12 UFs), ainda que em número maior do que no Relatório I. Houve a suspensão de saídas temporárias e a prorrogação do retorno em 12 UFs (CNJ, 2020d). A suspensão das visitas, prática adotada em 21 UFs no Relatório I, passou a ser referenciada por 26 das 27 UFs, sendo que apenas 3 informaram a manutenção das visitas, porém, com restrições (redução do número de visitantes e aferição de sintomas). A entrega de alimentos foi suspensa em 12 UFs e mantida em 11 UFs – 7 UFs não reportaram alteração (CNJ, 2020d).

Em complemento aos Relatórios de Monitoramento I e II, como forma de dar continuidade à fiscalização e análise do sistema prisional, o CNJ publicou diversos documentos de “Monitoramento Local COVID-19” (“Monitoramento”), com mais de 40 edições, relativas a Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Medidas Socioeducativas dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais. A regularidade com que as informações eram disponibilizadas

aos Comitês de Acompanhamento (CNJ, 2020b) variava entre os documentos, porém, forneciam-se informações mais específicas sobre as medidas sendo adotadas.

Entre elas, destaca-se especificamente aquelas relativas à higiene menstrual. Isso porque, conforme os dados dos Relatórios de Monitoramento, a suspensão das visitas ocorreu em mais de 80% das UFs (CNJ, 2020d), oportunidade na qual as pessoas presas recebem alimentos, mas também itens de higiene. Mais da metade das UFs suspendeu os trabalhos externos (CNJ, 2020d) e 8 haviam suspenso saídas temporárias (CNJ, 2020c), que propiciavam não apenas um momento para que as mulheres adquirissem seus produtos, como também a renda necessária para o fazer.

O aumento no número das UFs disponibilizando acesso a água permanente foi significativo, porém, 9 UFs seguiram sem garantir acesso mínimo a esse direito fundamental, que, em um contexto de menstruação, é ainda mais necessário, como forma de garantir a higiene básica da mulher e prevenção de doenças e infecções. Quanto à entrega dos kits de higiene, que também apresentou acréscimo da publicação do Relatório I para o Relatório II, não havia informação de que itens estavam englobados.

Nesse sentido, as informações dos Monitoramentos Locais permitem que se saiba o que continham os kits de higiene entregues pelas instituições prisionais. Essa informação é relevante porque, conforme Nana Queiroz (2015), por anos a distribuição dos kits foi a mesma para homens e mulheres – ainda que mulheres necessitem de mais papel higiênico e de produtos de higiene menstrual. Suspensas as visitas e saídas temporárias/ trabalhos externos, as mulheres presas perderam suas grandes possibilidades de acesso aos produtos necessários à menstruação, o que agrava o cenário de pobreza menstrual.

Logo, se o Estado passou a ser [praticamente] o único meio de acesso a esses itens, conforme a Recomendação 62/CNJ, teria sido essa demanda atendida? Os dados obtidos pelo CNJ parecem demonstrar que não. A partir da 3ª edição (dados de julho de 2020) (CNJ, 2020a) o Monitoramento passou a receber informações relativas à entrega de absorventes e papel higiênico entre os materiais de higiene e limpeza: Ceará e Distrito Federal informaram o fornecimento de absorventes (sem informação de quantidade e 2 pacotes para cada pessoa

presa, respectivamente) até a 31ª edição (CNJ, 2021a) e o Distrito Federal informou a disponibilização de 2 rolos de papel higiênico em todas as edições. Entre as edições 32 e 37 (CNJ, 2021b; 2021c), somente o Distrito Federal forneceu (ou informou o fornecimento) de papel higiênico e absorventes, os mesmos 2 pacotes por pessoa presa (ou seja, 16 absorventes descartáveis), sendo que a partir da 38ª edição o Ceará voltou a divulgar essa informação (CNJ, 2021d)⁷.

Verifica-se, portanto, que aproximadamente 95% das UFs sequer informavam a disponibilização ou não de itens de higiene menstrual para as mulheres presas, enquanto apenas duas informavam seu fornecimento, sendo que uma única UF apresentava a quantidade de papel higiênico e absorvente fornecido. Quantidade essa insuficiente, na medida em que uma mulher com fluxo regular de 4 dias deve utilizar, em média, 24 absorventes por ciclo. Para mulheres com fluxo intenso, essa quantidade pode dobrar (HOUSE *et al*, 2012). A situação do papel higiênico também é muito precária, pois o mesmo número de rolos era distribuído indistintamente entre homens e mulheres, quando a mulher utiliza mais o referido produto do que o homem.

Nesse contexto, verifica-se que houve um esforço por parte do CNJ, quando da publicação da Recomendação n. 62/CNJ, em garantir condições mínimas de dignidade sanitária para as pessoas presas, acionando o Estado em seu dever objetivo de proteção ao(a) detento(a), acentuada na falta da assistência externa familiar. Porém, aproximando a prática do sistema prisional durante a pandemia e as Regras de Bangkok, tem-se que as medidas adotadas pelas UFs reproduziram comportamentos masculinamente neutros, tendo em vista que os kits de higiene distribuídos deixavam de atender às particularidades do corpo feminino.

Há, portanto, uma clara violação à Regra 5 de Bangkok. As necessidades específicas do período menstrual não foram atendidas durante a pandemia, agravando a violação da dignidade da pessoa humana que se acrescenta à privação de liberdade nos presídios brasileiros e seu estado de coisas inconstitucional. Importante compreender que, mesmo que houvesse a aplicação integral da recomendação do CNJ, o que sabidamente não ocorreu⁸, não se tratava de uma soltura indiscri-

7 Em que pese todos os Monitoramentos tenham sido consultados para a construção da análise, refere-se ao final apenas aqueles citados expressamente no corpo do texto.

8 Veja-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul consignou, em alguns julgados, que os detidos já estavam em isolamento social - por serem desajustados - o que não impunha a concessão de liberdade ou de prisão domiciliar, como, por exemplo, no julgado: "HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. CONVERSÃO DE PRISÃO EM FLAGRANTE EM PREVENTIVA. DECISÃO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA. RISCO CONCRETO À ORDEM PÚBLICA. [...] Estando-se diante de situação em que a comunidade científica recomenda isolamento social, contraria a lógica e o bom senso que se vá dele retirar quem, socialmente desajustado, já se encontra isolado, permitindo-se circulação que, à evidência, tem potencial efeito de contribuir para disseminação da pandemia da SARS-CoV-2 na população em geral, mesmo por que se trata de criminosos, em grande parte contumazes, que, por óbvio, voluntariamente, não observarão as medidas de prevenção recomendadas para diminuição da transmissão do vírus. Por conseguinte, enquanto persistir a situação antes retratada, qualquer decisão que, em razão da pandemia, retirar detentos das casas prisionais constitui evidente absurdidade, provocada por abstrações ideologizadas, desconectadas da realidade, circunstância reveladora de que a Covid-19 passou a constituir um novo instrumento para o antigo e interminável intento de esvaziar os presídios, deles retirando, em especial, os criminosos envolvidos com a narcotráfica. [...]. ORDEM DENEGADA." (Habeas Corpus Criminal, Nº 50141468220228217000, Primeira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Honório Gonçalves da Silva Neto, Julgado em: 24-03-2022)

minada de presos e de presas, de modo que diversas mulheres permaneceram nos presídios, certamente com seus ciclos menstruais ocorrendo de forma normal. Os dados acima demonstram que o tratamento igualitário entre homens e mulheres, no que tange ao fornecimento de materiais de higiene, configura uma discriminação indireta ou, como leciona Joaquim Barbosa Gomes (2001) um “impacto desproporcional”. São processos organizacionais tidos como imparciais mas que, na prática, ainda que sem o dolo de discriminar, reforçam as opressões com base nos marcadores sociais da diferença - no caso, o gênero.

Ainda que as Regras de Bangkok não tenham força vinculante, trata-se de importante instrumento do Direito Internacional que visa fornecer diretrizes mínimas para a dignidade da mulher no contexto de cárcere. A situação de pobreza menstrual nos presídios, agravada pela pandemia de COVID-19, soma-se à lista de violações de direitos humanos praticadas pelo Estado brasileiro contra sua população, contra as mulheres e contra o grupo hipervulnerável de mulheres presas.

6. CONCLUSÕES PRELIMINARES PARA UM DEBATE FUTURO

O presente artigo buscou articular as Regras de Bangkok e a Resolução n. 62/2020 do Conselho Nacional de Justiça a fim de compreender como a pandemia agravou o quadro de pobreza menstrual nos presídios brasileiros e como essa situação caracteriza uma violação aos direitos humanos das mulheres. Para isso, apresentou-se a situação de pobreza menstrual no contexto específico do estado de coisas inconstitucional que é o sistema penitenciário nacional, seguida das Regras de Bangkok, na cena do regramento em direitos humanos das pessoas presas. A seguir, tratou-se da disseminação da COVID-19 no Brasil e a publicação da Recomendação n. 62/CNJ.

No Brasil, os itens de higiene menstrual são artigos de luxo, porquanto não contam com as isenções/reduções tributárias dos produtos de primeira necessidade – absorventes e contraceptivos orais no Rio Grande do Norte, por exemplo, são tributados em 18%, enquanto os itens da cesta básica, em 12% (NERIS, 2020). Esse sobretaxamento da menstruação, entre diversos outros motivos de ordem social e política, atravessam a realidade das mulheres em condições economicamente vulneráveis, gerando contextos de pobreza menstrual que impedem que a menstruação seja experimentada de forma digna.

Ao se tratar de mulheres apenadas, as Regras de Bangkok visam garantir diretrizes basilares para que a mulher presa conquiste a autonomia e dignidade que desde 1955 são conferidas aos homens nas Regras Mínimas. Com relação à menstruação, isso significa, basi-

camente, o direito a absorventes descartáveis gratuitos e acesso permanente à água. Porém, a realidade brasileira demonstra que essa garantia perpassa, necessariamente, pela vida além dos muros. Em um sistema prisional masculinamente neutro, as mulheres contam com os laços que possuem para além dos muros da prisão e com o salário que conquistam a partir do trabalho para garantir alguma forma mínima de dignidade menstrual. Sem essas assistências, a mulher presa se vê muitas vezes em situações precárias, tendo de utilizar qualquer método de conter o sangramento menstrual, ainda que colocando em risco sua saúde.

O quadro pandêmico, a exigir a suspensão das visitas e das saídas temporárias/ trabalhos externos como forma de evitar a disseminação dos vírus, tornou o atendimento das necessidades básicas praticamente insustentáveis. Sem as visitas frequentes (que, no caso das mulheres, já eram esparsas), as mulheres se viram sem os “jumbos”, nos quais encontravam alimentos e itens de higiene; sem saídas temporárias ou trabalhos externos, perderam oportunidades de adquirir esses produtos. Buscando equacionar a necessidade de isolamento com as necessidades do cárcere, a Recomendação n. 62/CNJ acionava o Estado, em seu dever objetivo de assegurar saúde e integridade às pessoas presas, para que fornecesse os insumos mínimos do cotidiano.

Com base nos Relatórios de Monitoramento e nos Monitoramentos Locais da COVID-19, todos realizados também pelo CNJ, intentou-se analisar de que forma a Recomendação vinha sendo aplicada, mas também, se essa aplicação coadunava-se com as Regras de Bangkok. A interpretação dos dados demonstrou que a aplicação da Recomendação, no que toca à distribuição de itens de higiene (especificamente, e às mulheres presas) não foi efetiva. Apenas dois estados (UFs) especificavam a distribuição de absorventes, porém, em quantidade insuficiente para contenção de um fluxo menstrual regular (que dirá, irregular) e o acesso a água permanente não era fornecido por um terço das UFs, representando diversas instituições que não garantiam esse direito mínimo. Adicionando-se a problemática das Regras de Bangkok, conclui-se que o Brasil está distante de cumprir com sua responsabilidade política internacional perante as pessoas encarceradas, em que pese as medidas previstas na Recomendação n. 62/CNJ, se aplicadas em sua totalidade e para além da pandemia, possam servir de importante auxílio rumo ao avanço no tratamento no cárcere.

REFERÊNCIAS

ANGOTTI, Bruna. **Entre as leis da ciência, do estado e de deus: o surgimento dos presídios femininos no Brasil**. 2. ed. rev. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2018.

BASSANI, Fernanda. **Amor bandido: Cartografia da mulher no universo prisional masculino**. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 4(2), 2011. pp. 261-80.

BRASIL. Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Diário Oficial da União, Brasília, 06 jul. 1992a.

BRASIL. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 nov. 1992b.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 3 out. 1941.

BRASIL. Lei nº 7210 de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 1984.

CAMPOS, C. H. D. **Criminologia Feminista: Teoria Feminista e Crítica às Criminologias**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CDH. **Resolución n. 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas**. Disponível em: <https://cdh.defensoria.org.ar/normativa/resolucion-no-1-2020-pandemia-y-derechos-humanos-en-las-americas/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento Quinzenal COVID-19**. 3. ed. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2020/07/Monitoramento-CNJ-GMFS-Covid-19-22.07.20.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2022. 2020a.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento quinzenal COVID-19**. 31. ed. Brasília: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2021/09/monitoramento-cnj-gmfs-covid-19-290821.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento quinzenal COVID-19**. 32. ed. Brasília: CNJ, 2021b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2021/09/monitoramento-cnj-gmfs-covid-19-150921.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento quinzenal COVID-19**. 37. ed. Brasília: CNJ, 2021c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2021/12/monitoramento-cnj-gmfs-covid19-301121.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento quinzenal COVID-19**. 38. ed. Brasília: CNJ, 2021d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2021/12/monitoramento-cnj-gmfs-covid-19-20-12-2021.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020**. Brasília: CNJ, 2020b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2020/03/62Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras**. Brasília: CNJ, 2016a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdbc397c32eecd40a-fbb74.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos**. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a-4ba8b4de.pdf>. Acesso em: 14 abr. de 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório de monitoramento da COVID-19 e da Recomendação n. 62 CNJ nos sistemas penitenciário e de medidas socioeducativas I**. Brasília : CNJ, 2020c. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2020/09/Relat_Form_Monitoramento_I.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório de monitoramento da COVID-19 e da Recomendação n. 62 CNJ nos sistemas penitenciário e de medidas socioeducativas II**. Brasília : CNJ, 2020d. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio_II_Covid_web_0909.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Medidas provisórias a respeito do Brasil: assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho**. 22 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf. Acesso em: 16 de abril de 2022.

ESPINOZA, Olga. **A mulher encarcerada em face do poder punitivo**. São Paulo: IBCCRIM, 2004.

FARIA, Thaís Dumê. **História de um silêncio eloquente: construção do estereótipo feminino e criminalização das mulheres no Brasil**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

FLAUZINA, A. L. P. O feminicídio e os embates das trincheiras feministas. **Revista Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade**, 20, p. 95-106, 2016.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **A ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

HOUSE, Sarah; MAHON, Thérèse; CAVILL, Sue. **Menstrual hygiene matters: a resource for improving menstrual hygiene around the world**. [s.l.]: Unicef, 2012.

HOWARD, Caroline. **Direitos humanos e mulheres encarceradas**. São Paulo: Instituto Terra, Trabalho e Cidadania; Pastoral Carcerária do Estado de São Paulo, 2006.

JHU CSSE. **Covid-19 data**. Disponível em: [https://github.com/CSSEGISandData/ COVID-19](https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19). Acesso em: 8 abr. 2022.

LEMGRUBER, Julita. **Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Levantamento nacional de informações penitenciárias: Infopen Mulheres**. 2. ed. Brasília, DF: o autor, 2018. Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf. Acesso em: 29 mar. 2022.

Ana Paula Motta Costa

Professora e Vice-diretora da Faculdade de Direito da UFRGS (mandato 2020-2024). Pós-Doutora em Criminologia e Justiça da Universidade da Califórnia (EUA). Doutora em Direito pela PUC-RS. Mestre em Ciências Criminais pela PUC-RS.

Carolina de Menezes Cardoso Pellegrini

Advogada e Economista. Doutoranda em Direito pela UFRGS. Mestre em Direito pela UFRGS. Bacharela em Direito pela PUC-RS. Bacharela em Ciências Econômicas pela UFRGS.

Marina Nogueira de Almeida

Advogada. Doutoranda em Direito – UFRGS. Mestra em Direito - Ênfase em Direitos Humanos - UNIRITTER. Especialista em Direito Processual Civil – Estácio. Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais - UFRGS.

NERIS, Brenda Borda dos Santos. Políticas fiscais e desigualdade de gênero: análise da tributação incidente nos absorventes femininos. **Revista FIDES**, v. 11, n. 2, p. 743-759, 21 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Brote de enfermidade por coronavírus (COVID-19)**. Disponível em: [www.who.int/es/emergencias/diseases/ novel-coronavirus-2019](http://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019). Acesso em: 14 out. 2021.

PINHEIRO, Jorge Augusto de Medeiros; HOUNSELL, Franci. **Mujeres encarceradas**. Belém: Universidade Federal do Pará, 2012.

QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam: a brutal vida das mulheres tratadas como homens nas prisões brasileiras**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SANTOS, Thandara (org). **Levantamento nacional de informações penitenciárias: Infopen mulheres**. 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2017. Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopenmulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

SHELTON, Dinah. **Routledge handbook of international law**. Londres: Routledge, 2009.

UNICEF. **Pobreza menstrual no Brasil: desigualdades e violações de direitos**. [s.l.]: Unicef, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-menstrual-no-brasil-desigualdade-e-violacoes-de-direitos>. Acesso em: 16 mar. 2022.

VARELLA, Drauzio. **Prisioneiras**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.