Mulheres, políticas de drogas e encarceramento

Um guia para a reforma em políticas na América Latina e no Caribe

WOLA Advocacy for Human Rights in the Americas

idpc International Drug Policy Consortium

10 años Dejusticia derecho · justicia · sociedad

cim

Organização dos Estados Americanos
Mais direitos para mais pessoas

Mulheres, políticas de drogas e encarceramento

Guia que trata da adoção, revisão e aplicação de reformas relacionadas ao encarceramento de mulheres por delitos de drogas para gestoras e gestores de políticas públicas

Conteúdo

Resumo executivo 3

PARTE I

Diálogo sobre a situação entre atores sociais interessados 5

Objetivo e escopo 5

Destinatários do guia 6

Colaboradores do guia 6

Três documentos de referência 7

Uma situação grave que piora 8

PARTE II

Recomendações e propostas 13

I. Políticas de drogas mais inclusivas 15

II. Reformas das políticas de drogas 17

1. Descriminalização do consumo 17
2. Proporcionalidade nas penas 18
3. Indultos, anistias, comutação da pena ou reduções retroativas 20
4. Correios humanos e mulheres estrangeiras 21
5. Prisão Provisória 22

III. Alternativas ao encarceramento 24

1. Recomendações gerais 25
2. Consumo problemático de drogas e cometimento de delitos relacionados com o uso 26
3. Microtráfico de drogas ou correios humanos 27

IV. Cultivo ou processamento de drogas 29

V. Programas de inclusão social 31

1. Enfoque holístico 31
2. Enfoque de integração social para mulheres encarceradas por delitos de drogas 32

VI. Gestantes ou com pessoas dependentes 35

VII. Produção e compilação de dados 38

1. Transparência, coleta e disponibilidade de dados 38
2. Novas abordagens e indicadores para medir o sucesso das políticas públicas 40

Conclusão 42

Grupo de Trabalho sobre Mulheres, Políticas de Drogas e Encarceramento 43

Notas 45

Sobre as organizações coordenadoras 47

Agradecimentos 48

Resumo executivo

O uso da prisão como resposta às drogas afeta desproporcionalmente as mulheres. Na Argentina, Brasil e Costa Rica mais de 60 % da população carcerária feminina está privada de liberdade por delitos relacionados a drogas. Muitas delas têm baixo nível educacional, vivem em condições de pobreza e são responsáveis pelo cuidado e sustento de pessoas que dependem delas– crianças, jovens, idosos ou deficientes.

Apesar de serem mais afetadas pelas políticas punitivas, essas mulheres muito raramente representam uma verdadeira ameaça para a sociedade. A maioria é detida por realizar tarefas de menor importância, embora de alto risco, na hierarquia do tráfico de drogas (distribuição de drogas em pequena escala ou transporte de drogas), como uma forma de enfrentar a pobreza ou, às vezes, por coerção de um parceiro ou membro da família. Seu encarceramento pouco ou nada contribui para desmantelar os mercados ilegais de drogas e melhorar a segurança pública. Pelo contrário, costuma piorar a situação, dificultando ainda mais o acesso a trabalhos legais e formais após saírem da prisão, perpetuando um círculo vicioso de pobreza e envolvimento com mercados de drogas e encarceramento.

O encarceramento de mulheres – mães e cuidadoras em particular – pode ter consequências devastadoras para suas famílias e comunidades. Na ausência de redes de proteção social fortes, as pessoas delas dependentes ficam expostas a situações de abandono e marginalidade. O encarceramento da mulher pode inclusive, embora paradoxalmente, aumentar a probabilidade de as pessoas sob sua responsabilidade consumirem drogas ou se vincularem às redes ilegais de tráfico. Tudo isso aumenta a demanda de proteção social por parte dos Estados que, em geral, não costuma ser atendida.

É hora de reconhecer que as atuais políticas de drogas têm dado lugar a uma criminalização excessiva e ao encarceramento de mulheres. Por conseguinte, é necessário revisar essas políticas e reduzir a população feminina privada de liberdade. As políticas de drogas devem desenvolver-se de acordo com o princípio jurídico fundamental de que a ferramenta penal deve ser utilizada apenas como último recurso. São necessárias

reformas fundamentais às leis de drogas em toda a região para que os delitos de pouca importância, cometidos por mulheres ou homens, sejam penalizados com alternativas à prisão e para assegurar a proporcionalidade das penas.

> **Este guia é uma ferramenta para as pessoas que desejarem desenvolver e implementar políticas de drogas mais humanas e mais eficazes.**

Além disso, é necessário prestar atenção especial ao enfoque de gênero no desenvolvimento, na implementação e na avaliação das reformas da legislação e das políticas de drogas. Os sistemas de justiça penal devem ser capazes de levar em consideração circunstâncias atenuantes como, por exemplo, a situação das mulheres responsáveis por pessoas dependentes ou a situação das gestantes. De forma alguma mulheres acusadas ou condenadas por delitos de drogas não violentos deveriam ser presas; para elas, em compensação, devem ser implementadas medidas alternativas à prisão. De fato, as medidas alternativas ao encarceramento são respostas menos custosas, menos prejudiciais e mais eficazes para enfrentar os delitos de drogas.

Este Guia para gestoras e gestores de Políticas Públicas oferece um roteiro de reformas sobre políticas baseadas na saúde pública, respeito aos direitos humanos e perspectiva de gênero. Inclui uma síntese de orientações gerais básicas – fundamentais para toda a região – e oferece uma gama de recomendações categorizadas em sete temas específicos: políticas de drogas mais inclusivas; reformas das políticas de drogas; alternativas ao encarceramento; cultivo ou processamento de drogas; programas de inclusão social; gestantes ou pessoas com dependentes; e produção e compilação de dados. Este guia é uma ferramenta para as pessoas que desejarem desenvolver e implementar políticas de drogas mais humanas e mais eficazes.

PARTE I
Diálogo sobre a situação entre atores sociais interessados

Objetivo e escopo

O objetivo principal deste guia para gestoras e gestores de políticas públicas é reduzir a população feminina privada de liberdade na região. Baseia-se na premissa de que as atuais políticas de controle de drogas têm dado lugar a uma criminalização excessiva e ao encarceramento de mulheres e também na necessidade de que as políticas sejam reconsideradas desde os seus fundamentos.

O guia apresenta recomendações relativas às mulheres encarceradas por drogas na América Latina e no Caribe. Não abrange a população geral de reclusas, embora faça referência a gestantes e mães, já que a grande maioria das detidas por delitos de drogas são mães solteiras; suas recomendações não se referem a mulheres menores de idade, mas a mulheres adultas; não trata de questões relacionadas com as condições carcerárias exacerbadas pela lotação e superpopulação carcerária.[i]

Este guia parte da seguinte premissa:

- A maioria das mulheres privadas de liberdade vivenciaram experiências de discriminação ou violência antes de seu encarceramento.
- Para entender e lidar com a condição dessas mulheres é necessário considerar as pessoas que delas dependem, que não são somente filhas e filhos, mas também outras pessoas menores de 18 anos e idosos da família e da comunidade sob seus cuidados.
- Deve-se levar em conta as devastadoras consequências do encarceramento dessas mulheres e seu impacto nas famílias e comunidades a ela relacionadas, em

i Situação cada vez mais aguda devido ao encarceramento de mulheres por delitos de drogas. Mais amplas recomendações sobre este tema podem ser encontradas nas Regras de Bangkok das Nações Unidas para o tratamento das reclusas e medidas não privativas da liberdade para as mulheres.

particular quando são mães ou têm pessoas ob seu cuidado, tanto durante o período de encarceramento como também depois de seu retorno à liberdade.

- No julgamento ou na sentença é necessário levar em conta, inclusive, os direitos daqueles que dependem das mulheres. Tal situação é ainda mais urgente hoje, quando os dados confirmam o grande aumento do encarceramento feminino nas Américas, especialmente em relação a crimes de drogas.

Destinatários do guia

Este guia visa a oferecer um roteiro para tomadores de decisão e responsáveis políticos preocupados com o impacto desproporcional das leis e das políticas de drogas sobre as mulheres, que estejam, portanto, interessados na formulação e implementação de políticas que considerem as dimensões de gênero. Estas recomendações não constituem, porém, um enfoque genérico, que a todos se aplique indistintamente; pelo contrário, espera-se que sirvam como lista de opções a serem escolhidas e adaptadas às realidades específicas de cada país, a fim de promover políticas de drogas mais eficazes e humanas.

Cumpre destacar que, embora este guia tenha sido direcionado a questões que envolvem mulheres, drogas e encarceramento, se espera que seja útil no desenvolvimento e na implementação de políticas que tenham um impacto positivo na vida de todas as pessoas privadas de liberdade por delitos de drogas, sejam mulheres ou homens.

Colaboradores do guia

O guia foi preparado por um grupo de trabalho composto de especialistas nas áreas de gênero, direitos humanos e políticas de drogas que trabalham no setor público, na academia ou são representantes da sociedade civil na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, Porto Rico, México, Reino Unido e Uruguai. O grupo de trabalho reuniu-se em duas ocasiões: a primeira vez em San José (Costa Rica) em fevereiro de 2015, no início do processo de formulação de diretrizes de políticas, e a segunda vez em Bogotá (Colômbia), em setembro do mesmo ano. Nos dois países, representantes do grupo de trabalho visitaram uma prisão de mulheres e entrevistaram presidiárias.

Três documentos de referência

As Regras de Bangkok enfatizam a necessidade de assegurar o respeito à dignidade das mulheres privadas de liberdade e evitar qualquer fonte de violência física e sexual. A questão da discriminação contra a mulher é tratada na Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (conhecida como "Convenção de Belém do Pará") é um instrumento regional que define a violência contra as mulheres, estabelece que elas têm o direito a viver uma vida livre de violência e que a violência contra as mulheres constitui uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. O guia considera estes três documentos oficiais, reconhecidos internacionalmente, como pontos de referência por serem ferramentas-chave que oferecem diretrizes sobre como erradicar a violência e a discriminação contra as mulheres.

Onde consultar

As Regras de Bangkok:
http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Tradução-não-oficial-das-Regras-de-Bangkok--em-11-04-2012.pdf
Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW):
http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/onu-1/recomendacoes-cedaw-2012.pdf
Convenção de Belém do Pará:
http://www.oas.org/en/mesecvi/docs/BelemDoPara-PORTUGUES.pdf

Uma situação grave que piora

As mulheres das Américas estão sendo encarceradas por delitos relacionados com drogas a um ritmo alarmante e o aumento do encarceramento supera, juntamente com o da Ásia, o de qualquer outra região do mundo.[1] Embora o número de homens privados da liberdade seja maior, os níveis de encarceramento de mulheres estão crescendo a uma taxa mais rápida. Segundo o *Institute for Criminal Policy Research*, a população carcerária feminina total na América Latina aumentou 51,6 % de 2000 a 2015, em comparação com 20% no caso dos homens. Na Argentina, Brasil, Costa Rica e Peru mais de 60 % da população carcerária feminina está privada de liberdade por delitos relacionados com drogas.[2] Como mostra o quadro a seguir, a população de mulheres encarceradas por delitos de drogas aumentou 271% na Argentina de 1989 a 2008 e 290% no Brasil de 2005 a 2013. As forças impulsoras por trás das taxas exorbitantes de encarceramento são a promulgação de leis de drogas extremamente punitivas e a imposição de penas desproporcionais.

Tanto os delitos cometidos por mulheres para obter drogas para o consumo, como sua participação em delitos ligados à produção, distribuição, fornecimento e venda de drogas estão relacionados muitas vezes com a exclusão social, a pobreza e a violência de gênero. A maioria tem pouca ou nenhuma instrução, vive em condições de pobreza e é responsável pelo cuidado de dependentes, sejam crianças, jovens, pessoas idosas ou deficientes.[3] Por exemplo, no caso da Colômbia, 76 % das presidiárias nem sequer puderam concluir o ensino médio.[4]

Além disso, as mulheres encarceradas por delitos de drogas na América Latina são na grande maioria mães solteiras. Na Costa Rica, por exemplo, em 2012, mais de 95 % das mulheres presas por introduzirem drogas em penitenciárias não somente eram mães solteiras, mas também as únicas que eram responsáveis por suas filhas e seus filhos.[5] Não é de surpreender, portanto, que muitas se envolvam no negócio das drogas como forma de sustentá-los e que, enquanto encarceradas, sofram por não estarem ao lado de suas filhas e filhos, que ao mesmo tempo sofrem por estarem separados da mãe.[6] As explicações dadas pelas mulheres encarceradas por delitos de drogas para seus atos são muito diversas, sendo recomendável levar a sério e aprofundar mais o que elas dizem. Embora haja mulheres que indicam terem se envolvido por vontade própria e estarem conscientes dos riscos associados com o negócio, aparece com frequência a coerção do parceiro ou de um membro da família, facilitada pela construção de vínculos sentimentais decorrentes de estereótipos de gênero e de relações desiguais de poder entre homens e mulheres. Há mulheres encarceradas que afirmam terem sido enganadas e não terem conhecimento do que estavam fazendo, ao passo que outras manifestam não estarem conscientes de todos os riscos que corriam, além das que, simplesmente, afirmam ter acreditado no parceiro que lhes dizia: "tudo vai dar certo".[7]

País	Número de mulheres encarceradas por crimes relacionados a drogas	Porcentagem de mulheres encarceradas por crimes relacionados a drogas
Argentina	**790**	**65%**
	Estatística das Prisões Federais, 2013	Dezembro de 2012
Brasil	**16.489**	**60,63%**
	Junho de 2013	Junho de 2013
Colômbia	**3.830**	**45%**
	2014	2014
Costa Rica	**944**	**75,46%**
	Dezembro de 2011	Dezembro de 2011
Chile	**1.889**	**57,20%**
	Baseado na população de abril de 2015	Baseado na população de abril de 2015
Equador	**709**	**43%**
	2015	2015
México	**Federal 528** **Local 1.547**	**44,80 %** **14,20 %**
	2014/2013	Agosto 2014/Maio 2013
Peru	**2.679**	**60,60 %**
	2014	2014
Uruguai	**126**	**29,50 %**
	2014	2014

Fontes:

Argentina Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP)
Brasil Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)
Colômbia Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)
Costa Rica Observatorio de la Violencia de Justicia y Paz
Chile Relatório da Corporación Humanas Chile
Equador Ministerio de Justicia del Ecuador
México Secretaría de Gobernación and Consejo Nacional de Población, Population Projection
Peru Instituto Nacional Penitenciario
Uruguai Observatorio Uruguayo de Drogas
Estatísticas compiladas pelo Coletivo de pesquisa sobre Drogas e Direitos (CEDD)

> **A maioria das mulheres envolvidas no negócio das drogas na região está no nível mais baixo da cadeia do crime organizado.**

As mulheres encarceradas por delitos de drogas raramente constituem uma verdadeira ameaça para a sociedade; a maioria é detida por realizar tarefas de pouca importância, mas de alto risco. No entanto, as mulheres estão presas com sentenças excessivamente longas, quando não em prisão provisória.[8] Uma vez terminada a pena e postas em liberdade, seus antecedentes penais prejudicam a possibilidade de encontrarem emprego formal decente, o que perpetua o círculo vicioso de exclusão social e encarceramento no qual estão inseridas.

As mulheres acusadas de delitos de drogas muitas vezes crescem em ambientes propícios para o envolvimento em atividades ilícitas e não dispõem de meios ou de capital social para gerar alternativas. Em muitos casos foram, em algum momento de suas vidas e, de maneira reiterada, vítimas de violência, abuso sexual, exploração sexual comercial, etc., sem terem recebido atenção devida por parte do Estado. Uma vez encarceradas, os padrões de violência se estendem também à prisão.

Entre as mulheres, alguns grupos são ainda mais propensos a serem objeto de discriminação na aplicação das leis de drogas: indígenas; afrodescendentes; pessoas de orientação sexual, identidade ou expressão de gênero diversas; entre outros. Estudos demonstram que, em alguns países, tais como o Canadá e os Estados Unidos, as mulheres pertencentes a povos indígenas e minorias étnicas têm mais probabilidades de serem detidas, processadas e condenadas. Por exemplo, nos Estados Unidos, as mulheres afro-americanas têm sete vezes mais probabilidades de serem encarceradas do que as mulheres brancas.[9] No Brasil, cerca de 55 % das mulheres encarceradas são afrodescendentes.[10] O impacto negativo das leis de drogas sobre as mulheres indígenas e camponesas – que dependem economicamente da produção de cultivos da maconha, coca e papoula – também deve ser levado em conta. A eliminação de sua principal fonte de renda por meio de campanhas de erradicação forçada ou de seu encarceramento as leva ainda mais para a pobreza, promove deslocamentos internos e desencadeia uma série de violações de direitos humanos, reforçando sua situação prévia de vulnerabilidade e discriminação.[11]

Segundo os estudos disponíveis, a maioria das mulheres envolvidas no negócio das drogas na região está no nível mais baixo da cadeia do crime organizado, seja como pequenas vendedoras, "correios humanos" de drogas ou transportadoras de drogas.[12] Elas são facilmente substituídas, ou seja, sua detenção não tem nenhum impacto sobre a diminuição do tráfico de drogas ou insegurança do cidadão, violência ou corrupção geradas pelo negócio ilegal; são atores menores do tráfico.

A América Latina foi especialmente afetada pelas consequências de um enfoque punitivo e repressivo. Os dados disponíveis mostram o fracasso dessa política. Ao mesmo

tem que as políticas atuais não conseguiram reduzir o tamanho do mercado de drogas, as violações dos direitos humanos se multiplicaram.[13] Foram exacerbados a violência e os problemas de saúde e de exclusão social, verificou-se o aumento do uso problemático de drogas, a expansão do alcance e do poder de organizações criminosas enquanto as instituições estatais passaram a enfrentar uma grave crise, especialmente no caso dos sistemas de justiça penal.[14]

PARTE II
Recomendações e propostas

É urgente revisar as políticas punitivas de maneira que os delitos de menor potencial ofensivo ou não violentos, cometidos por mulheres ou por homens, não sejam penalizados com prisão. É necessário garantir a proporcionalidade da pena. Os sistemas de justiça penal devem levar em conta atenuantes no caso de mulheres responsáveis pelo cuidado de crianças, pessoas idosas da família ou da comunidade, e gestantes. Além disso, é necessário implementar medidas alternativas à prisão, as quais – como sabemos – são respostas menos dispendiosas e menos nocivas, porém mais eficazes para enfrentar os delitos de drogas.[15]

O objetivo principal deste guia – reduzir a população feminina privada de liberdade na região – baseia-se no fato de que as atuais políticas de controle de drogas têm causado uma excessiva criminalização e encarceramento de mulheres; nos enormes custos humanos de natureza diversa causados pelas políticas punitivas e seu impacto desproporcionado sobre as mulheres e suas famílias; e na necessidade de que as políticas sejam reconsideradas desde os seus fundamentos. Ante esta situação, é inadiável a tarefa de desenvolver novas políticas, intervenções e programas. Esta parte do guia põe à disposição das gestoras e dos gestores de políticas públicas – no tocante à adoção, revisão e aplicação de reformas relacionadas com o encarceramento de mulheres por delitos de drogas – dois tipos de recursos:

Uma síntese de orientações gerais básicas sobre o espírito destas reformas, fundamentais para toda a região e que se constituem em "eixos transversais para as políticas e a ação" (ver quadro na próxima página), e uma série de recomendações categorizadas em sete temas específicos:

- Políticas de drogas mais inclusivas;
- Reformas de políticas de drogas;
- Alternativas ao encarceramento;
- Cultivo ou processamento de drogas;
- Programas de inclusão social;
- Gestantes ou pessoas com dependentes; e
- Produção e compilação de dados.

Eixos transversais para as políticas e a ação

Há condições que não podem deixar de ser consideradas em nenhuma das decisões nem nas ações relacionadas aos delitos de drogas, particularmente nos casos que envolvem mulheres. Por esse motivo chamam-se "transversais". E são "eixos" porque em torno delas se desenvolvem todas as políticas, constituindo referências básicas para as gestoras e os gestores.

Sabemos que as políticas de drogas devem ser integrais, ter perspectiva de gênero e basear-se em um enfoque de saúde pública, redução de danos e estrito apego às obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos e inclusão social. Além disso, devem fundamentar-se em evidências científicas. Daí deduzimos as seguintes implicações:

- Para as políticas de drogas é fundamental o princípio jurídico de que a *intervenção penal deve ser utilizada somente como recurso de* ultima ratio.
- É imperativo atender *ao enfoque de transversalidade de gênero* no desenvolvimento, na implementação e na avaliação das reformas da legislação e das políticas de drogas. O direito penal fundamenta-se em uma perspectiva androcêntrica e o sistema penitenciário foi pensado por homens e para homens, sendo necessária uma revisão com perspectiva de gênero dos delitos, das penas e das formas como as pessoas que transgridem as normas podem retribuir à sociedade.
- Com vistas a minimizar seus efeitos colaterais, *as políticas de drogas reconhecem o impacto diferencial e mais gravoso de sua aplicação sobre as mulheres e suas famílias.*
- As leis e as políticas de drogas devem *levar em conta as condições de maior vulnerabilidade* das mulheres indígenas, afrodescendentes, diversidade sexual* e gestantes e mães com filhos lactantes, bem como em situação de pobreza, desproteção, exclusão social.
- As mulheres – especialmente as presidiárias e ex-presidiárias – deveriam ter um *papel fundamental na formulação, implementação e avaliação das políticas de drogas.*
- *O enfoque de saúde pública* que deve orientar as políticas de drogas garante que prevaleçam as respostas de inclusão social e de proteção da saúde sobre às de caráter punitivo.
- As políticas de drogas devem ter *um enfoque de desenvolvimento humano.* É preciso implementar programas de desenvolvimento econômico em áreas rurais onde prevalecem os cultivos dirigidos a mercados ilegais e em áreas urbanas marginalizadas onde existem mercados de drogas. Esses programas devem ser planejados e implementados em colaboração com as comunidades mais afetadas e sempre com um enfoque de gênero, direitos humanos e inclusão social.

* A diversidade sexual refere-se a pessoas de orientação sexual, identidade ou expressão de gênero diversas.

I. Políticas de drogas mais inclusivas

Ante todas as consequências que afetam especialmente as mulheres, é importante incentivar e garantir a participação delas no debate sobre a elaboração e a reforma das atuais políticas de drogas. As mulheres enfrentam violações de seus direitos em sociedades patriarcais, sem igualdade efetiva de gênero, nas quais seus direitos não são amplamente garantidos. A construção de uma política de drogas mais humana, inclusiva, sensível e com garantia de direitos humanos necessita de maior participação das mulheres como atores-chave e não somente como vítimas da política.

As vozes diretas das mulheres que estão ou foram encarceradas e as de seus familiares e parceiros devem ser ouvidas. Sob condições apropriadas, elas podem influenciar de forma muito positiva a reforma da justiça penal. Neste sentido não podemos deixar de dar ênfase à importância da inclusão específica de grupos que também foram excluídos do debate, e que são muitas vezes as vítimas das injustas políticas de drogas: afrodescendentes, populações indígenas, pessoas LGBTI, mulheres estrangeiras encarceradas por delitos de drogas e outros grupos afetados, marginalizados e sub-representados neste debate.

Os programas de controle de drogas, em geral, apresentam entre suas características a falta de transparência e de supervisão eficaz, com pouca ou nenhuma avaliação ou debate público, inclusive no interior dos parlamentos. Por outro lado, a polícia e as forças militares desempenham um papel preponderante neles, assegurando que a perspectiva da segurança nacional prevaleça acima de outras, tais como as de saúde pública e de direitos humanos. No entanto, dado que a grande maioria das pessoas encarceradas por delitos de drogas vêm dos setores mais pobres da sociedade, nos quais precisamente se concentra a insegurança gerada pela violência associada ao tráfico de drogas, em última análise, tratar do tema das drogas de uma maneira abrangente e eficaz é – ou deve ser – tratar do tema da pobreza e da desigualdade em nossas sociedades. Nesta perspectiva, as recomendações são as seguintes:

- Incentivar e garantir a participação da mulher nos debates e na formulação de políticas de drogas, especialmente as afetadas pelas políticas atuais. Entre elas figuram mulheres usuárias de drogas, presidiárias ou ex-presidiárias, mães, esposas ou companheiras dos encarcerados e membros de comunidades afetadas.
- Solicitar aos órgãos de Estado responsáveis pela inclusão social, desenvolvimento humano e direitos humanos, bem como às organizações da sociedade civil nos âmbitos nacional e regional, que participem da reformulação, implementação e monitoramento de políticas de drogas com enfoque de gênero.
- Envolver a organismos como Defensoria Pública, órgãos nacionais de direitos humanos, outros mecanismos para promover a proteção dos direitos humanos e as Comissões de mulheres na revisão das leis sobre drogas e na sua aplicação às mulheres e na elaboração de recomendações sobre as mesmas.
- Implementar estratégias de conscientização da comunidade sobre a necessidade de promover reformas de políticas de drogas com perspectiva de gênero.
- Reconhecer que as pessoas de certos setores da população – afrodescendentes, povos indígenas, grupos étnicos e pessoas LGBTI – são desproporcionalmente afetadas pelas atuais políticas de drogas e assegurar que representantes destes grupos participem do debate e do desenvolvimento dessas políticas.
- Promover paridade de gênero nos foros ou outros debates e reuniões sobre políticas de drogas financiados por governos locais ou nacionais e entidades internacionais.

II. Reformas das políticas de drogas

Enfocamos cinco aspectos sob este tema: descriminalização do consumo; proporcionalidade nas penas; indultos, anistias, comutação da pena ou reduções retroativas da mesma; correios humanos e mulheres estrangeiras; e prisão preventiva.

1. Descriminalização do consumo

Apesar do debate regional sobre a necessidade de abordar o tema do consumo de drogas como matéria de saúde pública – e não criminal – persiste a criminalização dos consumidores de drogas. Um estudo do Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) mostra que mesmo em países onde o porte para consumo não é delito, quem consome pode ser objeto de revistas policiais "desmedidas" e mesmo privado da sua liberdade. Além disso, a estigmatização das pessoas que consomem drogas é uma violação constante de seus direitos fundamentais.[16] As mulheres sofrem ainda mais esse estigma por usarem drogas, dado que a sociedade as condena por subverterem os papéis tradicionais de gênero e não atenderem a seus trabalhos de cuidados e responsabilidades domésticas. Por estas razões recomenda-se o seguinte:

- Descriminalizar o uso, o porte e o cultivo de drogas para consumo pessoal; o direito penal não deveria ser usado nestes casos.
- Utilizar mais recursos do Estado em serviços de saúde, inclusive em programas de tratamento da dependência de drogas e serviços de redução de danos

baseados em evidências científicas e com enfoque de gênero. Ao mesmo tempo, é importante distinguir entre consumo recreativo ou ocasional e consumo problemático; o primeiro – que corresponde à grande maioria dos usuários e das usuárias de drogas – não justifica nenhuma intervenção do Estado. No entanto, em todo caso há a responsabilidade estatal de oferecer e garantir acesso aos serviços de saúde, mesmo quando o uso de drogas for ocasional, se a pessoa o requerer e solicitar de maneira voluntária.

- No tocante à definição de alguém como infrator(a), o CEDD recomenda o uso de limites que fixem quantidades mínimas abaixo das quais nunca se pode considerar uma pessoa como comerciante e sobre as quais tampouco se pode concluir de forma definitiva que as pessoas podem ser punidas por distribuição e tráfico, uma vez que compete ao Estado provar se tinham a intenção de vender ou distribuir. E esclarece que "os limites, além disso, devem estar fixados levando em conta as práticas dos consumidores e não arbitrariamente, assegurando sempre a proteção dos consumidores".[17] Além disso, esses limites devem ser usados dentro de um sistema de interpretação judicial que leve em conta todas as circunstâncias do delito (se for o caso) e do autor(a).[18]

Experiência de referência. Um exemplo bem-sucedido de tratar o consumo de drogas como um tema de saúde pública é Portugal, que em 2000 descriminalizou a posse para consumo de todas as drogas e desenvolveu um sólido leque de serviços de saúde, de redução de danos e de serviços sociais, com muito bons resultados. O consumo de drogas não aumentou como alguns temiam e foram documentadas melhorias substanciais na saúde de usuárias e usuários de drogas, maior acesso a programas de tratamento baseados em evidência e uma diminuição significativa de mortes por overdose.

2. Proporcionalidade nas penas

Em toda a região quem comete delito de drogas enfrenta sentenças excepcionalmente duras, incluindo as mulheres que praticam delitos não violentos e de menor importância. Isto ocorre porque as leis de alguns países não distinguem entre os diversos níveis de participação no tráfico de drogas, sujeitando todas as condutas às mesmas altas penas. Em muitos países, as punições para delitos de drogas são desproporcionadas com relação a outros crimes e chegam a ser inclusive mais altas do que as penas para os delitos de estupro e homicídio/femicídio. No caso do julgamento de delitos de drogas – em comparação com outros delitos – o castigo tende a ser rápido com possibilidades ainda mais reduzidas de uma defesa adequada.[19]

Ante tais circunstâncias, é necessário atuar com o propósito de garantir que a privação de liberdade seja realmente um último recurso e que as penas sejam proporcionais ao tipo de delito, ao dano que efetivamente cometeu a infratora, à sua participação no comércio ilegal e a seu verdadeiro risco para a comunidade, levando em conta uma série de fatores atenuantes. As recomendações seguintes vão neste sentido:

- Assegurar a proporcionalidade das penas, sendo previsto nas leis penais a distinção entre: i) delitos de drogas de menor, média e alta gravidade; ii) o nível de liderança nas redes criminais; e iii) delitos violentos e não violentos.
- Eliminar as penas mínimas obrigatórias.
- Assegurar que operadoras e operadores de justiça e do sistema penitenciário dos respectivos países incorporem a perspectiva de gênero na análise de casos envolvendo mulheres como suspeitas, processadas, condenadas ou presas e, ao mesmo tempo, prever dispositivos legais que permitam reduzir as penas e promover alternativas ao encarceramento. Para isso é preciso considerar fatores como condições de pobreza e exclusão social; maternidade e papel de cuidado de outras pessoas dependentes; ser ela provedora do lar; analfabetismo; nível de educação; escassa experiência de trabalho; imigração; violência de gênero; ou doenças físicas ou mentais que tenham contribuído para a prática do delito
- Incluir nas novas leis de drogas considerações sobre o impacto racial,[ii] como ocorre atualmente em diversos estados dos Estados Unidos. Essas considerações são uma ferramenta importante a ser levada em conta por legisladoras e legisladores no momento de avaliar o possível impacto desproporcionado da legislação proposta sobre a população negra. As pessoas responsáveis pela tomada de decisões devem modificar as propostas de legislação que possam exacerbar as desigualdades raciais existentes.
- Fortalecer as Defensorias Públicas mediante a definição de unidades especializadas na defesa de delitos de drogas e de padrões e estratégias especiais para as mulheres processadas por estes delitos. Assegurar que esses sistemas sejam eficientes, potencializem a defesa material da mulher usuária e incorporem – na gestão de casos de mulheres em conflito com a lei penal – a visibilização dos fatores indicados anteriormente, a fim de serem utilizados para reduzir as penas e promover medidas alternativas à prisão e durante o cumprimento das sentenças privativas de liberdade.

ii Conocidas como "Racial impact statements" en inglés..

Experiência de referência. Em agosto de 2014, o Equador implementou um Código Orgânico Integral Penal que reduziu consideravelmente as sentenças para crimes de pouca importância relacionados com drogas. Como o novo Código pôde ser aplicado retroativamente, no primeiro ano de sua implementação mais de 2.700 pessoas saíram das prisões equatorianas. Além disso, muitas outras pessoas receberam sentenças menores. No caso das mulheres, a percentagem delas em situação de prisão por delitos de drogas diminuiu de 80% a 43%. Esse foi um claro exemplo de como uma reforma legislativa poderia ter impacto positivo. No entanto, em outubro de 2015, a Assembleia Nacional, sem argumentos sólidos de política criminal, aumentou as penas outra vez, pelo que é provável que a taxa de mulheres encarceradas por delitos de drogas aumente novamente.[20]

Experiência de referência. Um bom exemplo de legislação que incorpora uma perspectiva de gênero e medidas proporcionais no processo penal de delitos relacionados com drogas é o caso da Costa Rica: em julho de 2013 promulgou -se a Lei 9.161 que incorporou a perspectiva de gênero na alteração do artigo 77 da Lei 8.204 para reduzir as penas do crime de introdução de drogas em penitenciárias. Graças à reforma, mais de 150 mulheres sentenciadas com base na lei anterior foram postas em liberdade. Além disso, atualmente, as mulheres que, pela primeira vez, cometem tal delito, e têm reconhecida alguma das condições de vulnerabilidade que a lei indica, podem ter direito a soluções alternativas ao processo penal, possibilitando assim a implementação programas de reinserção social e de prevenção da reincidência.

3. Indultos, anistias, comutação da pena ou reduções retroativas

Os indultos e as anistias são medidas que podem alcançar diversos grupos da população penitenciária. Contudo, se não forem acompanhadas de reformas de amplo incentivo e longo alcance nas leis de drogas, não será alcançada a redução permanente do número de pessoas privadas da liberdade por tais delitos. A aplicação retroativa de penas menos severas promove o respeito aos direitos humanos e a harmonização na aplicação da norma e, ao mesmo tempo, traz impactos benéficos para o sistema penitenciário e penal. No entanto, os crimes de drogas por serem muitas vezes caracterizados como "delitos graves" em diversos países da região, acarretam a prisão provisória como regra na prática, sem que os processados e as processadas por tal delito possam beneficiar-se de alternativas ao à prisão. Recomenda-se o seguinte:

- Conceder indultos ou anistias – ou o equivalente de acordo com o sistema penal pertinente – em benefício de gestantes, lactantes ou responsáveis por crianças e outros dependentes.

- Reforçar a aplicação do princípio da lei mais benéfica, devendo o juiz decidir sempre pela medida que menos restrições imponha à mulher.
- Não levar em conta os antecedentes penais como impeditivos para a concessão de tais medidas ou benefícios às mulheres que estejam nessas condições.
- Não excluir as pessoas condenadas por delitos de drogas da possibilidade de se beneficiarem de indultos, anistias, comutação ou reduções retroativas da pena.

Experiência de referência. Em 2008, o Equador concedeu o indulto a pessoas acusadas de delitos de drogas. Estas representavam cerca de 40 % da população carcerária geral e 75% no caso de mulheres. Os requisitos para receber o perdão foram os seguintes: não ter antecedentes penais, ter sido acusado de um delito que envolvesse menos de dois quilos de droga e ter cumprido um ano ou 10 % da sentença. O indulto beneficiou mais de 2.000 pessoas. No entanto, a lotação carcerária continuou a aumentar até a implementação do novo Código Orgânico Integral Penal em 2014.[iii]

4. Correios humanos e mulheres estrangeiras

O denominador comum entre as mulheres que realizam tarefas de "correios humanos" ou "mulas",[iv] e especialmente de cocaína, é o fato de não terem sido encarceradas antes e de muitas serem estrangeiras. A maior parte das "mulas" são detidas com quantidades de um a dois quilos, ocultados na bagagem ou com frequência no próprio corpo, por meio da ingestão de cápsulas cheias de droga ou mediante a introdução de "ovos" cheios de droga na vagina. Se tais cápsulas se romperem, a pessoa pode morrer de overdose. Estas mulheres são utilizadas pelo crime organizado – aquele que realmente lucra com as atividades ilícitas – e algumas delas são mantidas na rede do tráfico mediante ameaça a suas famílias, que ficam sob a vigilância da organização. Há relatos de que essas mulheres são ameaçadas de morte caso sejam presas e denunciem essa violência, tentem desistir da ação ou deixem de entregar a mercadoria no destino indicado.

Segundo um estudo de 2011, na Argentina, nove de cada dez estrangeiras encarceradas por delitos de drogas a nível federal atuavam como correios humanos e 96 % eram primárias. Além das características comuns a todas as mulheres em situação de prisão, no caso das estrangeiras, por não residirem no país onde são detidas, destacam-se as situações de interrupção dos vínculos familiares, sociais e institucionais e também as

iii Conforme assinalado, dadas as recentes mudanças na Assembleia Nacional Equatoriana, a qual mais uma vez aumentou o número de sentenças, é provável que o problema de superlotação carcerária se repita.

iv O termo "mula" pode ter conotações pejorativas. Tal como a referência a "mulas", o termo "correios humanos" define pessoas transportam drogas para outra pessoa ou para uma rede criminosa.

dificuldades para enfrentar os processos no sistema de justiça criminal. Estas situações levam, nos casos de correios humanos, a serem feitas as seguintes recomendações:

- Facilitar o cumprimento da sentença de presidiárias estrangeiras em seu país de origem (mediante a transferência internacional de pessoas detidas por meio de cooperação bilateral), se elas derem seu consentimento. Poder-se-ia inclusive adotar medidas de substituição do procedimento penal, tais como o confisco da droga e a repatriação no momento da prisão.
- Garantir a mulheres estrangeiras o direito aos benefícios da execução da pena e a não discriminação por sua nacionalidade, tais como liberdade provisória, progressão de regime, saídas temporárias e liberdade condicional.
- Desenvolver redes de apoio social e econômico para mulheres estrangeiras acusadas de crimes de drogas e assegurar que tenham acesso a tradutores no processo penal.
- Iniciar investigações visando a estabelecer os casos em que as mulheres foram forçadas a transportar a droga e ativar mecanismos que garantam a segurança da família das mulheres transformadas em correios humanos.

Experiências de referência. Há diversos exemplos de políticas alternativas no caso de mulheres estrangeiras que terminam cumprindo o papel de correios humanos. Na Espanha, para penas inferiores a seis anos, a sentença pode ser substituída pela expulsão do território espanhol. Na Argentina, a lei permite a expulsão das estrangeiras não residentes depois de cumprirem a metade da condenação.

5. Prisão Provisória

O uso excessivo da prisão provisória é um dos principais fatores da superlotação nas penitenciárias da região. Em muitos países da América Latina a prisão provisória é obrigatória para qualquer delito de drogas, independentemente se é de alta ou baixa gravidade, ainda que o delito não seja violento. Portanto, muitas pessoas passam um tempo desproporcional na prisão antes mesmo do julgamento e da sentença final. Para resolver as situações causadas pela prisão provisória, recomenda-se o seguinte:

- Eliminar nas legislações nacionais a vobrigação da prisão preventiva para delitos relacionados a drogas, por violar os princípios da privação de liberdade como medida de último recurso, da presunção da inocência e da proporcionalidade.

- Exigir do Ministério Público e do Juiz, nos pedidos de prisão provisória, que apontem razões concretas que a justifiquem, uma vez que a prisão deve ser decretada apenas nas situações excepcionais, como medida de último recurso.
- Proibir a prisão provisória de gestantes ou de pessoas com dependentes (filhos, idosos e deficientes). Nestes casos sua aplicação deve limitar-se à privação de liberdade em seu domicílio ou à liberdade vigiada, de maneira que não sejam violados os direitos fundamentais da mulher e de seu ambiente familiar. Deve-se atender especialmente à situação de mulheres chefes de família que são únicas responsáveis pelo sustento de seus familiares, de maneira que a punição seja compatível com a realização de um trabalho remunerado.
- No tocante a fianças ou qualquer outro tipo de medida pecuniária alternativa à prisão provisória, os Estados precisam incorporar um série de alternativas que não seja o pagamento de uma importância em dinheiro. Garantiriam, assim, os princípios de igualdade e não discriminação e evitariam que a prisão fosse uma punição à situação de pobreza.

Experiências de referência. Países como o Brasil, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela estabelecem em suas legislações nacionais medidas alternativas à prisão provisória nos casos de gestantes (com regulamentação diversa no tocante ao tempo da gravidez) e de mulheres com filhos lactantes, as quais podem cumprir as medidas cautelares no próprio domicílio.

Experiência de referência. Em julho de 2015 autoridades da cidade de Nova York anunciaram um plano que entraria em vigor em 2016 que permitirá aos juízes substituir a fiança em dinheiro para delitos de menor gravidade por opções como assinaturas diárias de presença, tratamento farmacológico e inclusive o envio de mensagens de texto. O plano tem por objetivo eliminar a prisão provisória, permitir às pessoas que não podem pagar a fiança que continuem a trabalhar e viver com a família, e reduzir o número de detentos no complexo carcerário de Rikers Island, conhecido por sua situação de sobrecarga e superlotação.

III. Alternativas ao encarceramento

Há uma variedade de alternativas ao encarceramento, já implementadas dentro e fora da região, que incluem:

- Descriminalização (ou eliminação de uma conduta ou atividade da esfera do direito penal, apesar de continuar – ou não – a ser proibida e punida por outros meios); despenalização (eliminação ou substituição da pena privativa da liberdade por alternativas, mantendo a conduta como um delito).
- Desjudicialização ("diversion"), que consiste na retirada do caso do sistema penal antes da aplicação da pena, mediante o encaminhamento a programas de alternativa ao encarceramento mantidos por organizações da sociedade civil ou a outro tipo de instância não penal, antes de o caso ser judicializado.
- Desencarceramento, que opera depois da condenação e visa a eliminação, redução ou substituição da pena privativa de liberdade e pode assumir a forma de perdão específico, indulto, encaminhamento a tratamento ou redução de pena.

A escolha entre estas possibilidades deve orientar-se por critérios de proporcionalidade de acordo com o caso; de economia no uso dos recursos, o que pode levar a uma preferência por medidas pré-processuais em vez das aplicadas durante o processo penal ou após a condenação; e de coerência com a política criminal de cada país, sob o princípio de racionalização no uso do direito penal e da pena privativa de liberdade – levando em consideração o princípio fundamental segundo o qual o encarceramento deve ser utilizado unicamente como último recurso.

Além disso, no caso da mulher e com base em argumentos já citados em diferentes partes deste guia, os seguintes critérios devem ser levados em conta: vulnerabilidade socioeconômica; responsabilidade no cuidado de dependentes; participação de menor importância nas organizações criminosas; ausência de circunstâncias agravantes, tais como a violência no cometimento do delito; situação de dependência de substâncias psicoativas; violação de direitos de terceiros envolvidos; quantidades de droga apreendidas; e vulnerabilidades adicionais por razões de idade, étnicas ou de procedência, entre outras.

1. Recomendações gerais

- As alternativas ao encarceramento devem ter como objetivo buscar respostas mais humanas e eficazes aos delitos de drogas que reduzam os impactos e as consequências negativas da privação da liberdade, bem como racionalizar o uso do direito penal, efetivando garantias e concretizando a ideia da punição como último recurso. É necessário minimizar o uso do direito penal e da pena de prisão, concentrando-se no reforço e ampliação das alternativas penais que evitem os impactos gerados pelo encarceramento feminino. Além disso, a finalidade das penas deveria ser a reabilitação, ressocialização e a construção de projetos de vida significativos em conformidade com as aspirações da mulher.
- Remover todos os obstáculos legislativos e práticos que impeçam as pessoas que respondem por delitos de drogas de se beneficiarem de suspensão do processo, alternativas ao encarceramento, suspensão das penas, liberdade condicional, progressão de regime e demais benefícios previstos em lei para outros delitos. Como foi indicado, a caracterização dos delitos de drogas como "graves" ou "hediondos" em muitos contextos acarreta a imposição a quase todas as pessoas que infringem a lei de drogas da vedação da liberdade provisória na prática ou da vedação de alternativas ao encarceramento. Deveriam ser eliminadas todas as disposições ou obstáculos práticos que impeçam as mulheres privadas de liberdade por delitos de drogas de receberem tais benefícios.
- Garantir o ingresso em programas fora do sistema penal a rés primárias, acusadas de delitos menores relacionados com drogas, que permitam prevenir, por meio da abordagem integral e do apoio de uma rede multissetorial, o cometimento de novos delitos. Em todo caso, a reincidência não deveria ser usada contra a pessoa se o sistema não cumpre as funções de reabilitação e inserção social. Por conseguinte, a reincidência não deveria ser aceita como impeditivo na lei para excluir uma pessoa acusada de delito de drogas de inserção em programas de encaminhamento ("*diversion programs*", em inglês) ou outro tipo de alternativa ao encarceramento, nem para agravar sua pena.

Sobre a reincidência

O conceito de reincidência é concebido como "o ato material da recaída do culpado no cometimento do delito", o qual pode ser genérica (o novo delito é de natureza diferente daquele pelo qual foi sentenciado) e específica (reiteração em delitos da mesma espécie). Alguns países latino-americanos lamentavelmente têm incluído em suas legislações a reincidência específica como causa para agravar a pena no momento de sua individualização; e também há os que o fizeram para impedir a obtenção de liberdade condicional ou excluir uma pessoa de programas de encaminhamento ("*diversion programs*").

É o caso, por exemplo, do Equador, da Costa Rica e do Uruguai. Esta prática constitui uma violação dos princípios básicos do direito previstos em tratados internacionais e nas Constituições, além de ser um critério típico do direito penal do autor que deveria ser eliminado de ordenamentos penais por incompatibilidade com o respeito à dignidade humana e à intervenção penal mínima.

2. Consumo problemático de drogas e cometimento de delitos relacionados com o uso

Trata-se de pessoas que podem estar enfrentando acusações por delitos vinculados ao uso problemático de drogas ou ao microtráfico associado à dependência de substâncias controladas. Cumpre reiterar que o simples consumo de drogas (ou posse de drogas para uso pessoal) em nenhum caso deveria ser criminalizado. Para este perfil de infratores recomenda-se o seguinte:

- Considerar a suspensão do processo penal para os delitos vinculados ao uso problemático de drogas. Entretanto, oferece-se oportunidade para encaminhamento a tratamento como alternativa antes do processo penal ou durante o seu curso.
- Adotar modelos de justiça restaurativa, promovendo um esquema de análise caso a caso, dialogando com a usuária sobre os fatores que a levaram ao cometimento de delitos associados ao uso problemático. Isso deve ser feito mediante uma cooperação interinstitucional e apoio de uma equipe multidisciplinar com uma visão integral de saúde psicossocial.
- Assegurar que estes programas sejam implementados com um enfoque não punitivo de colaboração, dirigido à reabilitação da pessoa mediante medidas inovadoras e adaptadas de processos como os de conciliação ou de mediação penal

voluntária. Em nenhum caso deveria ser obrigatório o encaminhamento a programas de tratamento, pois a evidência disponível demonstra que programas de tratamento forçados são ineficazes e contraproducentes e as Nações Unidas têm condenado os processos de reabilitação compulsória de usuários de drogas como alternativa ao encarceramento.[24]

Experiências de referência. O modelo dos Estados Unidos de tribunais de drogas foi adotado ou está sendo considerado por diversos países latino-americanos e caribenhos. O objetivo é enviar a pessoa a um programa de tratamento e também reduzir a taxa de encarceramento de pessoas que cometeram delitos menores associados ao uso de drogas. Este mecanismo depende muito do contexto em que é implementado e já foi objeto de muitas críticas.[25] Como alternativa, há programas de encaminhamento ("*diversion*") de usuários dependentes a serviços de saúde ou de tratamento fora do Poder Judiciário que atendem a diversas das preocupações existentes acerca dos tribunais de drogas. Por exemplo, podem ser citadas as Comissões de Dissuasão em Portugal, que são comissões administrativas que revisam, caso a caso, as medidas a serem tomadas em relação a pessoas presas por uso de drogas; o programa Law Enforcement Assisted Diversion (LEAD, Encaminhamento Assistido por Oficiais Encarregados de Aplicar a Lei) em Seattle, Estados Unidos; e o Programa de Tratamento de Drogas sob Supervisão Judicial (PTDJ) na Costa Rica.

3. Microtráfico de drogas ou correios humanos

A maioria das mulheres privadas de liberdade na América Latina são encarceradas por servirem de correios humanos para o transporte de drogas ou microtráfico. São mulheres que ocupam funções menos importantes do mercado ilícito, razão pela qual seu encarceramento não tem impacto significativo sobre a redução do tráfico (pois são facilmente substituídas por outras pessoas nas mesmas condições sociais), mas tem consequências devastadoras para sua vida e a de seus dependentes, perpetuando um círculo vicioso de pobreza, marginalidade, desespero e reincidência. Por esta razão é fundamental promover alternativas aos processos penais e ao encarceramento para este grupo em particular. Nesse sentido recomenda-se o seguinte:

- Reformar os processos penais para aplicar o princípio da oportunidade – que se refere à abstenção de iniciar um processo penal ou terminá-lo, se já começou – a mulheres microtraficantes que vivem em condições de vulnerabilidade. É necessário estabelecer critérios claros e estruturados para levar a cabo esta medida, a fim de evitar seu uso arbitrário e o abuso do princípio da discricionariedade.

- Explorar modelos que incluam um órgão administrativo multidisciplinar que avalie as mulheres detidas por delitos de drogas e possa discernir e identificar as que devem ser processadas pelo sistema penal e as que poderiam ser encaminhadas a serviços comunitários e sociais. Tais ações devem ser orientadas sempre com o objetivo de que a pessoa não reincida no comportamento delitivo.
- Explorar a implementação de processos de conciliação ou de mediação penal para delitos de microtráfico. Estes mecanismos são procedimentos aplicados quando existe vontade de ambas as partes em terminar um conflito. Para delitos de microtráfico, uma das partes envolvidas é o Estado com base em sua responsabilidade de desenvolver e implementar políticas sobre drogas. Nessa circunstância o Estado poderia avaliar caso a caso as situações das mulheres microtraficantes, a fim de conceder medidas alternativas ao processo penal ou ao encarceramento.
- Essas medidas deveriam ser acompanhadas do desenvolvimento de uma rede de apoio social e comunitário que incluísse programas de educação, de trabalho, moradia, serviços de saúde, etc., a fim de intervir nos fatores socioeconômicos que levaram as mulheres a se envolverem nos mercados de drogas.
- Nos casos de mulheres primárias processadas penalmente se deveria considerar a suspensão condicional da pena, a fim de identificar suas necessidades, condições de vulnerabilidade e os obstáculos que enfrentam e que não foram atendidos pelo Estado. Quando se determinar por seu encarceramento, podem ser considerados como opção sistemas de progressão de pena, levando sempre em conta o princípio de proporcionalidade das penas. Pode-se incluir regimes de reabilitação social; programas fechados e semi-abertos; liberdade condicional, especialmente para mães e gestantes; e processos de liberdade antecipada.

Experiência de referência. Em Porto Rico, as Regras de Procedimento Criminal reconhecem discricionariedade ao Ministério Público em diversas etapas, inclusive para determinar se um incidente deve ser levado ao sistema de justiça criminal mediante a apresentação de uma denúncia. É também facultado a este órgão arquivar o expediente mediante causa justificada, ainda que haja uma determinação judicial de causa provável de indiciamento. O Ministério Público pode inclusive solicitar o arquivamento ou extinguir o processo do caso mesmo depois de se iniciar o processo *("dismissal")*, o qual poderia ser concedido com ou sem prejuízo de se reiniciar um novo procedimento, de acordo com o entendimento do Judiciário.

Godofredo Reinicke

IV. Cultivo ou processamento de drogas

O cultivo ou a produção de matéria-prima para o processamento de substâncias controladas costumam fazer parte das estratégias de sobrevivência de famílias inteiras ou da própria economia e da subsistência da comunidade, sobretudo nas zonas rurais de países produtores. No núcleo familiar, essas atividades distribuem-se de acordo com a idade, capacidades e gênero. O envolvimento da mulher situa-se nos níveis mais baixos da cadeia de produção: cultivo das plantas, colheita, transferência de sementes e insumos para a produção, prestação de serviços domésticos e manipulação de alimentos, bem como transporte de pequenas quantidades do produto, entre outros.

Dada sua vulnerabilidade econômica, na maioria das vezes as mulheres realizam esses trabalhos para atender as suas necessidades socioeconômicas e as de suas famílias. São chefes de família que pertencem a comunidades étnico-camponesas e vítimas da pobreza rural, violência ou coerção. Essas mulheres camponesas e indígenas são as que sofrem as piores consequências da falta de acesso à propriedade da terra, do baixa rendimento das atividades rurais e do trabalho não remunerado. Elas vivem em contextos

de escassas oportunidades de educação, falta de acesso aos cuidados da saúde e a outros serviços básicos de qualidade e têm menores condições de competitividade econômica.

Portanto, é necessário levar em conta essas condições de vulnerabilidade econômica específica da mulher nos processos de cultivo, produção e processamento de matéria-prima, tal como a pasta base, em particular nas comunidades indígenas, afrodescendentes e camponesas. Além de ser uma medida pouco inteligente, o processo penal e o encarceramento de pessoas com este perfil representam um desgaste para os órgãos de segurança, aparatos judiciais e sistema penitenciário. Investir esforços em buscar o castigo de mulheres que participam no âmbito da produção em contextos de economias próprias ou de subsistência camponesa exacerba sua condição de vulnerabilidade e gera desconfiança entre as comunidades. Por essa razão recomenda-se o seguinte:

> **As mulheres camponesas e indígenas são as que sofrem as piores consequências da falta de acesso à propriedade da terra, do baixa rendimento das atividades rurais e do trabalho não remunerado.**

- Descriminalizar o cultivo de plantações que possam ser desviadas para mercados ilícitos. Em substituição à punição, as instituições do Estado devem proporcionar assistência para gerar opções de melhoria substancial em sua situação e trabalhar com as comunidades locais para reduzir gradualmente sua dependência econômica de rendas produzidas por este tipo de cultivo.
- Visibilizar as causas e motivações, bem como as vulnerabilidades que enfrentam estas mulheres para justificar a necessidade de implementar alternativas ao encarceramento.
- Empreender as reformas necessárias para elaborar e implementar alternativas à reclusão ou para suspender qualquer processo penal contra elas, a fim de evitar um aumento da vulnerabilidade socioeconômica dessas mulheres e de suas famílias.
- Dada a situação de mulheres camponesas e indígenas nas zonas de cultivo ou de processamento, deve-se implementar uma nova visão do desenvolvimento rural integral com enfoque de gênero.[26] Esta visão poderia incluir a promoção do cultivo da folha de coca para usos lícitos, ancestrais, medicinais ou industriais por cooperativas de agricultoras.

V. Programas de inclusão social

1. Enfoque holístico

A assimetria e a desigualdade de poder entre homens e mulheres, a violência de gênero e a pobreza que afetam as mulheres que terminam encarceradas por delitos de drogas são temas que requerem uma resposta holística. Em vez de apenas advertir as mulheres por meio de campanhas sobre as consequências penais do tráfico de drogas, é importante desenvolver iniciativas que enfrentem os aspectos vinculados à construção dos papéis de gênero, estereótipos de feminilidade e masculinidade e a violência contra as mulheres que levam à sua participação em delitos relacionados com drogas.

Um enfoque holístico para as mulheres deve conceder-lhes independência econômica, contribuindo para seu empoderamento e autonomia na tomada de decisões que afetam sua vida. Deve também garantir que as mulheres não vejam no comércio de drogas a única opção de sobrevivência econômica. Neste sentido, recomenda-se o seguinte:

- Implementar programas específicos para oferecer alternativas a mulheres que por suas condições de vulnerabilidade e contexto em que vivem possam ser facilmente atraídas pela criminalidade organizada ou terminem trabalhando em pequenos negócios ilícitos dirigidos por suas famílias. Esses programas devem incluir conteúdos informativos – sobre as formas de recrutamento e as consequências penais – bem como oferecer opções de vida viáveis para que as mulheres não fiquem presas ao círculo de exclusão e marginalidade social em zonas com presença de redes de crime organizado.

- Garantir que as instâncias estatais – secretarias, ministérios, institutos, etc. – responsáveis pela elaboração e implementação de programas com as mulheres e para as mulheres em situação de exclusão social – contem com informações sobre políticas de drogas e reconheçam sua vinculação com as relações de gênero. Além disso, as instâncias responsáveis pela elaboração e implementação de programas de prevenção ao uso de drogas – ou prevenção do delito – devem ter conhecimento do vínculo entre violência de gênero, tráfico de drogas e uso de substâncias psicoativas.
- Destinar os fundos de bens confiscados de integrantes do crime organizado vinculados ao narcotráfico a fim de financiar programas orientados a prevenir o envolvimento de pessoas nas redes de tráfico, em particular em contextos nos quais o risco de envolver-se nessas atividades é alto. Recomenda-se que parte dos fundos e dos bens seja canalizada a organizações da sociedade civil que trabalham em contextos de risco, para que os destinem a fins sociais, por exemplo, centros educacionais, pequenas e médias empresas, atividades comunitárias, etc.

Experiência de referência. No Uruguai, os bens confiscados são destinados ao financiamento e à implementação de políticas da prevenção, tratamento e inserção social. Os eixos do programa de inserção social incluem, entre outros, a reinserção educacional, a inclusão laboral em coordenação com empresas privadas, órgãos públicos e sociedade civil e um leque variado de propostas com diferentes níveis de exigência (desportivas, artísticas, culturais, capacitação técnica, etc.).

2. Enfoque de integração social para mulheres encarceradas por delitos de drogas

O sistema carcerário produz perdas e rupturas em todos os âmbitos da vida das pessoas presas, reduz a possibilidade de que as mulheres privadas de liberdade tomem as próprias decisões e não oferece a preparação nem o apoio para que regressem a suas famílias e respectivas comunidades nem para que consigam uma reinserção laboral em condições dignas para cumprirem seus papéis de provedoras. Em geral, os atuais programas de capacitação oferecidos nas prisões reforçam os papéis tradicionais de gênero, nos quais a integração laboral – se chegar a ser alcançada – se realiza em trabalhos de baixo reconhecimento social e remuneração econômica deficiente. Além disso, o estigma contra mulheres envolvidas em delitos de drogas torna mais difícil para elas conseguir um emprego decente e evitar a reincidência. Essa discriminação e os antecedentes penais

transformam-se no obstáculo principal para obter trabalho, piorando assim as condições de risco e vulnerabilidade.

Com base nestas premissas o conceito de integração social faz referência a três condições específicas: programas de educação e treinamento para presidiárias; transição entre a vida na prisão e a vida no exterior; e reinserção laboral e antecedentes penais. As seguintes recomendações abordam os três componentes.

i) Programas de educação e treinamento para presidiárias:

- Formular políticas públicas integrais e interinstitucionais que considerem os fatores que levaram as mulheres a se envolverem em delitos de drogas, que se ajustem às suas aptidões e habilidades, ao tempo de reclusão, aos requisitos do mercado de trabalho e que não respondam a estereótipos de gênero.

- Oferecer programas que incorporem incentivos para o estudo, a capacitação técnica ou o trabalho dentro do centro penitenciário. Essas atividades devem possibilitar a redução do tempo de encarceramento e orientar-se a uma reinserção laboral eficaz que não reforce os estereótipos tradicionais de gênero.

- Para assegurar que as instituições do Estado dispensem atenção adequada às pessoas carentes de assistência é importante promover redes de assistência interinstitucionais com protocolos claros e com previsão de acompanhamento para atender aos casos. Em outras palavras, um roteiro "especializado" para que as pessoas carentes de assistência possam ter uma atenção rápida.

ii) Transição entre a vida na prisão e a vida no exterior:

- Estabelecer progressivamente a desinstitucionalização da mulher por meio de saídas temporárias e progressão gradual do regime penitenciário. Nos casos em que a lei exigir o requisito de ter um trabalho para ter acesso a autorizações de saída da instituição, deve-se considerar o trabalho doméstico não remunerado como válido para esses efeitos.

- Possibilitar que as mulheres possam falar regularmente com seus familiares, e garantir a elas atendimento médico, educação, atenção terapêutica e socioeducativa, emprego ou trabalho remunerado ou voluntário fora da prisão, a fim de que possam construir rotinas com vistas a facilitar seu projeto de vida quando alcançarem a liberdade.

- Promover a integração com lares, centros temporários ou casas de passagem para elas e seus filhos, quando forem colocadas em liberdade.

iii) Reinserção laboral e antecedentes penais:

- Promover a integração de redes interinstitucionais de referência com a colaboração do setor produtivo, empresarial e privado que facilitem a restituição de direitos e a inserção social das mulheres privadas de liberdade.
- Reduzir as barreiras à reintegração social, erradicando restrições à contratação de pessoas com antecedentes penais por parte de empregadores privados e do Estado:
  - No processo de entrevistar candidatas deve-se perguntar sobre antecedentes penais somente se uma condenação anterior tiver efeito direto na capacidade de cumprir os requisitos do trabalho. Essas perguntas somente poderão ser feitas na parte final do processo de seleção.
  - Se uma pessoa for rejeitada por ter um antecedente penal, deve-se dar uma explicação clara sobre por que o passado judicial diminui a capacidade para assumir o cargo ao qual concorre. A candidata deve ter a oportunidade de apelar a um órgão independente, tal qual uma Ouvidoria de Direitos Humanos ou uma entidade governamental fiscalizadora..
  - Uma entidade competente deveria avaliar as políticas atuais e práticas comuns para determinar se as regras sobre antecedentes penais têm tido um efeito diferencial entre diversos grupos étnicos ou de gênero.

As recomendações relacionadas com os antecedentes penais podem ser difíceis de implementar. Pelo menos um órgão público deveria ter a responsabilidade e a infraestrutura para processar denúncias e auditar o cumprimento. A possibilidade de apresentar uma demanda legal baseada em uma violação do ordenamento também pode ser um meio eficaz de cumprimento.

Experiência de referência. Na Costa Rica, sob a liderança da Defensoria Pública e do Instituto Nacional das Mulheres, foi articulada uma rede de assistência, com a participação de instituições públicas para mulheres em conflito com a lei penal (mulheres que receberam medidas alternativas ou privadas de liberdade), a fim de atender de forma prioritária às necessidades delas e de seus familiares ou dependentes, tanto durante o encarceramento como no momento de sair da prisão.

Experiência de referência. Outro exemplo é a estratégia *Ban the Box (*Proibir a Pergunta) nos Estados Unidos, onde ativistas conseguiram avanços na facilitação da transição da prisão para a liberdade. Nos últimos 15 anos mais de 100 jurisdições – cidades, condados e estados – desse país mudaram suas leis para proibir perguntas sobre antecedentes penais durante parte do processo de entrevista a candidatos para emprego. As iniciativas têm utilizado os slogans *Ban the Box,* que se refere à caixinha nos formatos requeridos para emprego, e *Fair Chance* (Oportunidade Equitativa).

VI. Gestantes ou com pessoas dependentes

Como já foi indicado, muitas das mulheres privadas da liberdade por delitos de drogas envolveram-se no microtráfico e outros negócios de menor relevância relacionados às drogas por razões de subsistência econômica, ou seja, para facilitar o cuidado de seus dependentes. As políticas e leis de drogas atuais as criminalizam e ainda agravam sua situação familiar, deixando as mulheres e seus dependentes em condições de maior vulnerabilidade. O impacto pode ser devastador e gerar consequências de longo prazo.

> "Quando uma mulher é encarcerada os vínculos familiares são fragilizados e inclusive podem ser definitivamente rompidos. Situação diversa apresentam os homens, os quais, apesar de todas as dificuldades, têm mais facilidade para a própria manutenção e contam com o apoio de figuras femininas (mães e companheiras) que asseguram o contato com os filhos".
>
> Raquel Souza, *Invisíveis até quando?*[27]

Para a criança, ficar separada da mãe ou do pai preso pode ter um impacto desolador. Em muitos casos, a mãe é a única pessoa adulta de quem depende e separar-se dela pode resultar em situações de pobreza extrema, institucionalização ou vida na

rua. Em 2010 a psicóloga brasileira Cláudia Stella realizou uma análise de censos penitenciários internacionais na qual demonstra que, quando o pai está preso, a maioria das crianças continua a ser cuidada pela mãe; mas quando se trata do encarceramento da mãe, apenas 10% ficam a cargo do pai. Uma realidade semelhante foi observada no Censo Penitenciário de São Paulo, no qual se constatou que a guarda da maioria dos filhos de homens presos é assumida por suas companheiras (86,9%), ao passo que apenas 19,5% dos filhos de presidiárias ficam a cargo de seus companheiros. Esta diferença faz pensar como penas idênticas para mulheres e homens punem de forma diferente suas filhas e seus filhos e isso continuará a ocorrer até se reconhecer também o impacto negativo do encarceramento dos pais.

É necessário compreender que as penitenciárias não são a única via para aplicar uma punição penal e incorporar mecanismos que permitam a custódia, o controle e a localização permanente. Em particular, nos casos de gestantes e mulheres com pessoas dependentes a seu cargo, o encarceramento deveria ser o último recurso ou inclusive deveria ser evitado por completo (ver seção sobre alternativas ao encarceramento).

Para todos os temas associados a mulheres-mães e mulheres-gestantes detidas ou sentenciadas com punição penal – e para assegurar o interesse superior da criança – é importante referir-se às Regras de Bangkok das Nações Unidas para o tratamento das reclusas e medidas alternativas para mulheres delinquentes. Além do proposto nas Regras recomenda-se o seguinte:

- Implementar alternativas ao encarceramento em concordância com o proposto na seção em que se abordou este tema. Em nenhum caso as gestantes e mães de crianças menores de idade, detidas ou condenadas por delitos de drogas não violentos, deveriam ser presas. Reconhecemos que esta recomendação poderia criar incentivos perversos para se ter filhos; porém, mesmo levando em consideração este fator, o impacto do encarceramento deste grupo de mulheres é tão contraproducente para a sociedade que se justifica.

- Assegurar que as mulheres sejam reclusas em locais perto de seu lar de tal forma que seus familiares possam visitá-las.

- Financiar fundos de apoio para familiares das mulheres privadas de liberdade para custear despesas de transporte que permitam visitá-las na prisão e assegurar que não percam o vínculo e o contato com seus familiares.

- Evitar qualquer discriminação e criminalização contra mulheres mães ou gestantes que consomem drogas, em particular, no tocante ao seguinte: termos de internação compulsória; perda da custódia dos filhos; penalização de mulheres

por interrupção da gravidez; pressões sobre sua saúde sexual e reprodutiva; ou tratamento forçado por consumo de drogas.

Caso essas mulheres sejam presidiárias, recomendamos o seguinte com relação a seus filhos:[29]

- Dar às mães presidiárias e condenadas um tempo apropriado para organizar a tutela e o cuidado de seus filhos antes de seu encarceramento.
- Assegurar que crianças e adolescentes tenham um meio regular de contato com a mãe encarcerada, por exemplo, por meio de ligações telefônicas.
- Estabelecer políticas de visitas carcerárias adequadas para famílias, assegurando que as crianças não tenham que passar por longas filas de espera nos pontos de entrada; que os controles de segurança sejam apropriados; que contem com espaços idôneos para fazer visitas; e que possam ter, por um tempo suficiente, contato físico e privacidade necessária ao visitar a mãe encarcerada.
- Nomear um/uma engarregado/a do Governo com a responsabilidade de salvaguardar os interesses de filhas e filhos de pessoas presas.[30]

Experiência de referência. *Justice Home* (Casa da Justiça) é um programa promovido pela Associação de Prisões de Mulheres nos Estados Unidos como alternativa específica de gênero ao encarceramento para mulheres decididas a mudar sua vida. Por meio deste programa as mulheres são selecionadas para viver na própria casa com seus filhos e participar de diferentes programas de tratamento, educação e emprego, em vez de serem encarceradas na forma tradicional. As mulheres qualificam-se ao programa se tiverem uma pena mínima de seis meses no sistema penal de Nova York e se tiverem sido acusadas de um delito grave.

Experiência de referência. *La Asociación de Familiares de Detenidos en Cárceles Federales* [Associação de Familiares de Detidos em Prisões Federais (Acifad)], é uma nova organização da sociedade civil na Argentina que está fazendo avanços para proteger os direitos sociais de filhos/as de pessoas presas. Defendeu com êxito a necessidade de realizar o pagamento, por parte do Estado, da "Alocação Universal por Filho" às famílias cujo principal provedor econômico é a pessoa encarcerada. Esta atribuição é um estipêndio mensal concedido às crianças cidadãs da Argentina e cujas mães e pais não trabalham na economia formal. A Acifad uniu diversas organizações e advogou junto a órgãos públicos encarregados do programa para assegurar sua manutenção durante e após o encarceramento.

VII. Produção e compilação de dados

1. Transparência, coleta e disponibilidade de dados

Um dos obstáculos mais significativos para formular uma política eficaz e coerente com a perspectiva de gênero e de direitos humanos é a falta de informação e dados sobre a participação das mulheres nas atividades relacionadas com as drogas de uso ilícito e sua situação, uma vez estejam presas.

Destacamos, a seguir, três restrições adicionais na produção, confiabilidade e acesso a dados públicos no caso de mulheres presas por delitos de drogas na América Latina.

1. A primeira é a opacidade que caracteriza os espaços penitenciários e as dinâmicas de vida intramuros. Os sistemas de informação sobre a situação carcerária costumam ser incompletos, pouco confiáveis, fragmentados e, em muitos países, nem todas as jurisdições estão unificadas, o que impede de fazer uma análise de âmbito nacional. A dificuldade aumenta quando se procura compilar os dados de toda a região.

2. A segunda restrição é a falta de perspectiva de gênero nos dados penitenciários, elemento constante em todo o hemisfério. Não há sistemas de informação com um enfoque de gênero. É necessário dispor de informação, por exemplo, sobre a presença de gestantes e de crianças nas prisões de mulheres e os serviços de saúde associados dos quais dispõem as mulheres, para mencionar apenas alguns.

3. Em terceiro lugar, em alguns países as leis de drogas não diferenciam entre os diversos tipos de delitos de drogas, havendo referência única a "*infração* à *lei*

de drogas", os quais são simplesmente computados em uma mesma rubrica, ou tipo penal. Tampouco se diferencia a escala do delito cometido: o microtráfico fica registrado na mesma categoria – tráfico de drogas – que o transporte de drogas em grande escala. O fato de situações tão diferentes serem registradas nas estatísticas criminais e penitenciárias sob uma única categoria impede a descrição cabal da população privada de liberdade por delitos de drogas e dificulta a análise do funcionamento do sistema penal.

A produção de dados é importante em si mesma por alimentar o conhecimento e suprir informação valiosa sobre as ações do Estado. Além disso, os dados estatísticos e estudos qualitativos devem ser a base para a formulação e elaboração de políticas públicas baseadas na identificação de problemas estruturais do sistema e também na identificação de oportunidades, se houver. Por isso, quando se identifica um problema social, como o crescente encarceramento de mulheres por delitos de drogas e seus fortes impactos sociais, a geração de informação para descrever e analisar a problemática é parte fundamental do processo de busca de soluções oportunas e adequadas. A partir disso, para reduzir de maneira substancial o hiato do conhecimento sobre o tema das mulheres e política de drogas, recomendamos o seguinte:

- Priorizar a coleta de informação detalhada sobre a situação de mulheres presidiárias na América Latina. Essa informação deveria ser gerada por cada Estado nacional e ser acessível a todo tipo de usuário, tanto a profissionais que trabalham no tema como à população em geral para promover a transparência.

- Recompilar informação suficiente e necessária sobre as características das prisões e sentenças por delitos de drogas. Isso deveria incluir informação estatística anual, discriminada por sexo, sobre a situação da população carcerária, especificando características tais como seu nível educacional, idade, estado de saúde, condições de prisão, origem étnica ou racial, orientação sexual e identidade de gênero, delitos específicos pelos quais estão presas, pessoas dela dependentes, situação dentro da prisão e taxas de lotação em centros de reclusão feminina, de tal forma que seja possível para a sociedade em geral acompanhar a realidade da mulher no sistema penitenciário.

- Recompilar e disponibilizar ao público em geral informação atualizada em âmbito nacional sobre os planos de intervenção, capacitação, trabalho e reinserção para mulheres privadas de liberdade, com um adequado acompanhamento de resultados, o que permitirá uma melhor adequação desses planos e dos recursos orçamentários necessários para implementá-los.

- Discriminar a informação por condutas relacionadas com a produção, distribuição, fornecimento, venda e consumo e lugar que ocupam as mulheres em cada uma delas na rede ilícita para se fazer uma análise diferenciada.
- Desenvolver informação objetiva, confiável e comparável sobre a prevalência do consumo de substâncias psicoativas e riscos associados que correm as presidiárias. Esta informação é indispensável para o planejamento dos serviços de saúde e melhoria contínua, com um enfoque de gênero e de direitos humanos.
- Produzir estatísticas de consulta pública, discriminadas por sexo, sobre o número de pessoas que anualmente solicitam a concessão das alternativas existentes ao encarceramento, suas características, número de pessoas beneficiadas (discriminadas por sexo) e de solicitações negadas, especificando as razões da negação.
- Entre os indicadores que, no mínimo, deveriam ser compilados (sem serem exaustivos) figuram os seguintes:[31]
  - Número de pessoas presas.
  - População penitenciária feminina.
  - População acusada de delitos de drogas, discriminada por sexo.
  - Condição jurídica.
  - Tipo de delitos e sentenças.
  - Número de centros penitenciários.
  - Número de crianças que vivem com a mãe (ou pai) na prisão.
  - Número de filhos de mulheres encarceradas que vivem fora da prisão.
  - Número de pessoas que recebem visita e a frequência das mesmas.
  - Medição da distância entre os centros de reclusão e o domicílio das pessoas detidas.
  - Indicadores de saúde.
  - Dados sobre uso problemático de substâncias psicoativas e acesso ao tratamento e a serviços de redução de danos na prisão.

2. Novas abordagens e indicadores para medir o sucesso das políticas públicas

Juntamente com a informação de que é necessário começar a produzir, é também fundamental usar os dados disponíveis para desenvolver *novos indicadores* que apontem o problema e permitam dimensionar tanto os diversos aspectos da problemática do encarceramento de mulheres por delitos de drogas como o impacto das respostas estatais, a fim

de possibilitar novas estratégias de intervenção. A maior parte dos indicadores usados atualmente neste campo são indicadores de processo e não de resultados. Costuma-se medir a quantidade de detenções policiais, de drogas confiscadas e de pessoas presas. Mas isto nada indica sobre a dimensão dos mercados de produção, venda e consumo de drogas. Tampouco se dispõe de informações sobre a saúde e o bem-estar das populações afetadas, incluindo as mulheres habitantes das zonas de cultivo ou de tráfico de substâncias proibidas.

Em alguns casos, pode-se conseguir isso pedindo às autoridades públicas o cruzamento da informação já existente que as rotinas burocráticas de produção da informação mantêm em compartimentos estanques. Um exemplo disso é a combinação dos dados sobre detenções com os dados de quantidade de substâncias confiscadas ou forma de transporte. Os estudos qualitativos mostram a predominância do delito de transporte – em particular mediante a ingestão de cápsulas de cocaína – na população penitenciária feminina da região. Mostram também a frequente associação da escolha de mulheres para o tráfico com situações do tráfico de pessoas e a justaposição de redes criminosas. Contudo, esta dramática realidade é um fenômeno que hoje está oculto na produção da informação oficial.

Cumpre ainda afirmar que, além de produzir nova informação, é necessário introduzir uma *nova perspectiva* para a análise dos dados já existentes, capaz de esclarecer este problema específico e permitir a elaboração e implementação de respostas apropriadas. Por conseguinte, recomenda-se desenvolver critérios adequados para medir o êxito das políticas de drogas, levando em consideração que o objetivo delas deve ser o bem-estar do indivíduo, da mulher e de sua família. Poderiam incluir acesso a uma moradia adequada, emprego digno, serviços de saúde, etc.

Conclusão

O reconhecimento dos enormes custos humanos de diversa natureza, causados pelas políticas punitivas e seu impacto desproporcional sobre as mulheres e suas famílias, tornam inadiável a tarefa de desenvolver novas políticas, intervenções e programas com o objetivo de eliminar e, no mínimo, mitigar estas consequências negativas. Este guia oferece um roteiro das reformas em políticas públicas com enfoque em direitos humanos e de gênero para alcançar este objetivo. Além disso, para acompanhar este guia, foi elaborada uma lista de recursos que inclui o seguinte:

- Relatório sobre alternativas ao encarceramento com perspectiva de gênero.
- Coleta de algumas das experiências de referência existentes que identificamos em matéria dos temas tratados no guia.
- Proposta sobre geração e coleta de dados.
- Série de ensaios fotográficos de mulheres privadas de liberdade por delitos de drogas.
- Lista de referências bibliográficas úteis.

Para ter acesso a estes recursos adicionais favor consultar os seguintes LINKS:
http://www.wola.org/publications/women_drug_policies_and_incarceration

Grupo de Trabalho sobre Mulheres, Políticas de Drogas e Encarceramento

A preparação desta guia foi coordenada por Coletta A. Youngers e Nischa Pieris com o apoio de Marie Nougier e Sergio Chaparro. Foi um trabalho coletivo realizado pelo Grupo de Trabalho sobre Mulheres, Políticas de Drogas e Encarceramento, cujos membros são:

Giselle Amador (Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas-ACEID, Costa Rica)

Demaluí Amighetti (ACEID, Costa Rica)

Jessamine Bartley-Matthews (Washington Office on Latin America-WOLA, EUA)

Isabel Blas (Equis: Justicia para las Mujeres, México)

Luciana Boiteux (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)
Luz Piedad Caicedo (Corporación Humanas, Colômbia)
Ernesto Cortés (ACEID, Costa Rica)
Nina Chaparro (Dejusticia, Colômbia)
Sergio Chaparro (Dejusticia, Colômbia)
Luis Felipe Cruz (Dejusticia, Colômbia)
Valdirene Daufemback (Departamento Penitenciário, Brasil)*
Corina Giacomello (Instituto Nacional de Estudios Penales-INACIPE; Equis: Justicia para Mujeres, México)
Luísa Luz (Instituto Terra, Trabalho e Cidadania)
Zhuyem Molina (Defensoría Pública, Costa Rica)*
Marie Nougier (International Drug Policy Consortium-IDPC, Reino Unido)
Gabriela Olivera (Junta Nacional de Drogas, Uruguai)*
Ana Pecova (Equis: Justicia para las Mujeres, México)
Nischa Pieris (CIM/OEA, Costa Rica)
Luciana Pol (Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina)
Daniela Quintanilla (Corporación Humanas, Chile)
Ana María Rueda (Ministério da Justiça, Colômbia)*
Adam Schaffer (WOLA, EUA)
Lucia Sestokas (Instituto Terra, Trabalho e Cidadania)
María Cristina Meneses Sotomayor (Defensa Pública de Loja, Equador)*
Rodrigo Uprimny (Dejusticia, Colômbia)
Verónica Vélez Acevedo (Sociedad para Asistencia Legal, Puerto Rico)
Coletta Youngers (WOLA, EUA)

*A título pessoal.

Notas

1 Walmsley, Roy, *World Female Imprisonment List, Institute for Criminal Policy Research at Birbeck,* University of London, outubro de 2015, p. 2, 13.

2 Para obter informação mais detalhada favor consultar Boiteux, Luciana, *Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas,* CEDD, novembro de 2015 no link http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-priv/Luciana_v08.pdf

3 Pieris, Nischa, *Mujeres y drogas en las Américas: un diagnostico de política en construcción,* CIM/OEA, 2014, p. 2, em http://www.oas.org/en/cim/docs/WomenDrugsAmericas-ES.pdf

4 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), *Estadísticas a diciembre de 2014,* no link http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC_CONTENIDO/NOTICIAS%20Y%20NORMATIVIDAD/ESTADISTICAS/12.%20ESTADISTICO%20DICIEMBRE%202014.xls

5 Defensoria Pública da Costa Rica, *Estudio de la Defensa Pública de Costa Rica sobre el perfil de la población femenina privada de libertad por introducir drogas a los centros penales,* abril de 2012, p. 4.

6 Saavedra, Enrique, Paula Lappado, Matilde Bango y Federico Melo, *Invisibles: ¿hasta cuando?,* Consejo Mundial de Iglesias y Gurisos Unidos, 2014, em http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf

7 Giacomello, Corina, *Género, drogas y prisión,* México, Tirant lo Blanch, 2013.

8 Para obter informação mais detalhada favor consultar Metaal, Pien y Youngers, Coletta, *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina,* WOLA y TNI, 2010 no link http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/Spanish/sistemas_sobrecargados_web2.pdf.

9 Kensy, Julia, Camile Stengel, Marie Nougier e Ruth Birgin, *Drug policy and women: Addressing the negative consequences of harmful drug control,* International Drug Policy Consortium, sem data, p. 11.

10 Boiteux, *Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas, op. cit.,* p. 2.

11 Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), *Vicios penales: cultivadores de coca, amapola y marihuana, en la hora de su despenalización,* Observatório Colombiano de Cultivadores e Cultivos Declarados Ilícitos, julho de 2015, no link http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/08/Vicios-Penales-ANEXOS-ultima-version-30-julio.pdf

12 Ver exemplos em Giacomello, Corina, *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina,* International Drug Policy Consortium, 2013, no link https://www.unodc.org/documents/congress//background-information/NGO/IDPC/IDPC-Briefing-Paper_Women-in-Latin-America_SPANISH.pdf. Ver também Giacomello, Corina, *Género, drogas y prisión, op. cit.*

13 Para obter informação mais detalhada favor consultar *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos: la experiencia del continente americano,* CELS, 2015, no link http://www.cels.org.ar/common/Drogas_web_hojas.simples.pdf

14 Para obter informação mais detalhada favor consultar *El problema de las drogas en las Américas,* OEA, 2013, no link http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf; Youngers, Coletta, *La agenda de la reforma de la política de drogas en las Américas (Versión 2),* International Drug Policy Consortium, agosto de 2013, p. 2-3, no link https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/IDPC-briefing-paper_Drug-policy-agenda-in-Americas_V2_SPANISH.pdf

15 Secretaria Técnica do Grupo de Trabalho sobre Alternativas ao Encarceramento, *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas,* Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) da Organização dos Estados Americanos, 2015, no link http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/InformeSobreAlternativasEncarcelamiento_SPA.pdf

16 *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las repuestas estatales en América Latina,* Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), julho de 2014, p. 161 e 169.

17 *Ibid.,* p. 176.

18 Harris, Genevieve, *Condenados por los números – cantidades umbral en políticas de drogas,* International Drug Policy Consortium and the Transnational Institute, 2012, no website http://idpc.net/es/publications/2012/03/condenados-por-los-numeros-cantidades-umbral

19 Para obter informação mais detalhada favor consultar *La adicción punitiva: la desproporción de leyes de drogas en América Latina,* Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), 2013, no link http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/la_adiccion_punitiva.pdf

20 Paladines, Jorge, *Nuevas penas para delitos de drogas en Ecuador,* WOLA, 14 de outubro de 2015, em http://www.wola.org/es/comentario/nuevas_penas_para_delitos_de_drogas_en_ecuador

21 Fleetwood, Jennifer, *Drug Mules: Women in the International Cocaine Trade,* Londres, Palgrave Macmillan, junho de 2014.

22 *Mujeres en prisión: los alcances del castigo,* Centro de Estudios Legales y Sociales, Ministério Público da Defesa, Procuração Penitenciária Nacional, 2011, em http://www.cels.org.ar/common/documentos/MujeresEnPrision.pdf

23 Donna, Edgardo A. e María José Iuvaro, *Reincidencia y culpabilidad,* Buenos Aires, Astrea, 1984.

24 IDPC, *Declaración conjunta de la ONU por el cierre de los centros de detención y rehabilitación obligatorias para las personas que consumen drogas,* no website http://idpc.net/es/alerts/2012/03/joint-un-statement-closure-of-compulsory-drug-detention-and-rehabilitation-centers

25 Para obter informação mais detalhada favor consultar Guzmán, Diana Esther, *Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión,* maio de 2012, no link http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-col/las-cortes-de-drogas.pdf.

26 Para obter informação mais detalhada favor consultar *El enfoque de género,* Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), no link http://www.fao.org/docrep/004/X2919S/x2919s04.htm; *Gender and Rural Development,* GIZ, em https://www.giz.de/expertise/downloads/1._Gender_and_Rural_Development.pdf.

27 Citado em *Invisibles, ¿hasta cuándo?: una primera aproximación a la vida y derechos de niños, niñas y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe,* Church World Service y Gurises Unidos, julho de 2014, p. 34, no link http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf

28 *Ibid.,* p. 34.

29 Estas recomendações são incluídas em *idem*.

30 Gunes, Kalkan, y Smith, Nicola, *Just Visiting: Experiences of children visiting prisons,* Barnardo's, setembro de 2014, link http://www.barnardos.org.uk/just-visiting.pdf

31 Giacomello, Corina, *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina, op. cit.*

Sobre as organizações coordenadoras

WOLA é uma renomada organização de pesquisa e incidência que promove os direitos humanos no continente americano. Queremos um futuro no qual as políticas públicas no continente protejam os direitos humanos, reconheçam a dignidade das pessoas, e no qual a justiça triunfe sobre a violência. WOLA aborda questões que transcendem fronteiras e exigem soluções tanto locais quanto internacionais. Por meio de colaborações estratégicas, nos aliamos com pessoas corajosas que trabalham para uma mudança social – organizações de incidência, acadêmicos, líderes religiosos, artistas, empresários e funcionários do governo – e juntos promovemos sociedades mais justas no hemisfério.

O Consórcio Internacional sobre Política de Drogas (IDPC) é uma rede global de ONGs que trabalha para fomentar um debate objetivo e aberto sobre a eficácia, direção e conteúdo das políticas de drogas a nível nacional e internacional, e apoia políticas baseadas na evidência de que eles são eficazes em reduzir efeitos nocivos da droga. Membros do IDPC têm vasta experiência e conhecimento na análise de políticas e problemas relacionados com drogas e contribuem para o debate político a nível nacional e internacional. O IDPC oferece conselhos especializados através da divulgação de relatórios, apresentações em conferências, encontros com responsáveis políticos e viagens de estudo. O IDPC também promove capacitação e formação de organizações da sociedade civil para fortalecer seus trabalhos de incidência.

Dejusticia é uma organização colombiana de direitos humanos com mais de 10 anos de experiência, que produz conhecimento especializado sobre questões como justiça ambiental, direitos étnicos, política de drogas, sistemas judiciais na América Latina e igualdade de gênero, entre outros, para a incidência na opinião pública e na formulação de políticas. Seu objetivo é fortalecer as pontes entre o meio académico e as organizações sociais em defesa do Estado social e democrático de direito. Para Dejusticia o direito é uma poderosa ferramenta de transformação social; por isso, um dos pilares fundamentais da sua ação é a pesquisa sobre as várias maneiras como os cidadãos se relacionam com o direito para gerar uma cultura democrática, favorável às instituições e respeitosa com os direitos humanos.

A Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) da Organização dos Estados Americanos (OEA) é o principal fórum gerador de políticas hemisféricas para a promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero. Criada em 1928 – em reconhecimento da importância da inclusão das mulheres para o fortalecimento da democracia e do desenvolvimento humano nas Américas – a CIM foi o primeiro organismo intergovernamental criada para promover os direitos humanos das mulheres.

Agradecimentos

O projeto foi apoiado por bolsas de estudo da Open Society Foundations e Fundación Libra.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

THE LIBRA FOUNDATION

Este guia foi editado por Coletta Youngers (WOLA e IDPC) e Nischa Pieris (CIM), com o apoio de Marie Nougier (IDPC) e Sergio Chaparro (Dejusticia).

Adam Schaffer (WOLA) proporcionou apoio editorial ao desenvolvimento do guia e as contribuições e os comentários do Grupo de Trabalho foram essenciais.

Revisão: Celeste Baumann, Luísa Luz e Lucia Sestokas.

As fotografias foram tiradas por Jessamine Bartley-Matthews na prisão Buen Pastor em San José, Costa Rica, e por Adam Schaffer na prisão Buen Pastor em Bogotá, Colombia.

Na preparação editorial trabalharam Marta Rojas, Luis Felipe Ulloa, María José Díaz Granados, e Gloria Díaz Granados no design.

O uso da prisão como resposta às drogas afeta desproporcionalmente as mulheres. Na Argentina, Brasil e Costa Rica mais de 60% da população carcerária feminina está privada de liberdade por delitos relacionados a drogas. Muitas delas têm baixo nível educacional, vivem em condições de pobreza e são responsáveis pelo cuidado e sustento de pessoas que dependem delas– crianças, jovens, idosos ou deficientes. Este guia propõe reformas em políticas públicas orientadas a reduzir a população feminina privada de liberdade na região.