



**Universidade Federal de São Carlos  
Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

Raphael de Almeida Silva

**Pandemia e prisão: desencarceramento e atualização punitiva  
(2020-2021)**

**São Carlos  
2022**

**Raphael de Almeida Silva**

**Pandemia e prisão: desencarceramento e atualização punitiva  
(2020-2021)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Jacqueline Sinhoretto

Coorientador: Prof. Dr. Guilherme Rodrigues Passamani

**São Carlos  
2022**

Silva, Raphael de Almeida

Pandemia e prisão: desencarceramento e atualização punitiva (2020-2021) / Raphael de Almeida Silva -- 2022.

201f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Jacqueline Sinhoretto

Banca Examinadora: Christiane Russomano Freire, Felipe Athayde Lins de Melo

Bibliografia

1. Desencarceramento; Pandemia de Covid-19; Recomendação nº 62. I. Silva, Raphael de Almeida. II. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Raphael de Almeida Silva, realizada em 26/01/2022.

**Comissão Julgadora:**

Profa. Dra. Jacqueline Sinhoretto (UFSCar)

Prof. Dr. Guilherme Rodrigues Passamani (UFMS)

Profa. Dra. Christiane Russomano Freire (UPEL)

Prof. Dr. Felipe Athayde Lins de Melo (UFSCar)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

*“André Cavalcante era professor, amigo de todos e pai do Pedrinho.  
O Bruno Campelo seguiu se caminho, tornou-se enfermeiro por puro amor.  
Já Carlos Antônio, era cobrador, estava ansioso para se aposentar.  
A Diva Thereza amava tocar seu belo piano de forma eloquente  
Se números frios não tocam a gente, espero que nomes consigam tocar.*

*Elaine Cristina, grande paratleta, fez três faculdades e ganhou medalhas  
Felipe Pedrosa vencia as batalhas, dirigindo Uber em busca da meta.  
Gastão Dias Junior, pessoa discreta, na pediatria escolheu se doar  
Horácia Coutinho e seu dom de cuidar de cada amigo e de cada parente.  
Se números frios não tocam a gente, espero que nomes consigam tocar.*

*Iramar Carneiro, herói da estrada, foi caminhoneiro, ajudou o Brasil.  
Joana Maria, bisavó gentil. E Katia Cilene uma mãe dedicada.  
Lenita Maria, era muito animada, baiana de escola de samba a sambar  
Margarida Veras amava ensinar, era professora bondosa e presente.  
Se números frios não tocam a gente, espero que nomes consigam tocar.*

*Norberto Eugênio era jogador, piloto, artista, multifuncional.  
Olinda Menezes amava o natal. Pasqual Stefano dentista, pintor  
Curtia cinema, mais um sonhador que na pandemia parou de sonhar.  
A vó da Camily não vai lhe abraçar. Com Quitéria Melo não foi diferente.  
Se números frios não tocam a gente, espero que nomes consigam tocar.*

*Raimundo dos Santos, um homem guerreiro, o senhor dos rios, dos peixes também  
Salvador José, baiano do bem, bebia cerveja e era roqueiro.  
Terezinha Maia sorria ligeiro, cuidava das plantas, cuidava do lar  
Vanessa dos Santos era luz solar, mulher colorida e irreverente.  
Se números frios não tocam a gente, espero que nomes consigam tocar.*

*Wilma Bassetti vó especial, para netos e filhos fazia banquete.  
Yvonne Martins fazia um sorvete das mangas tiradas do pé no quintal  
Zulmira de Sousa, esposa leal, falava com Deus, vivia a rezar.  
O X da questão talvez seja amar, por isso não seja tão indiferente  
Se números frios não tocam a gente, espero que nomes consigam tocar”.*

**Incontáveis – Chico César e Bráulio Bessa.**

À professora Socorro, professor Frank, Tia Jack e tantas pessoas que  
perdemos durante a pandemia.  
Às vítimas do holocausto amazonense na crise do oxigênio.  
Às pessoas privadas de liberdade, sufocadas entre grades. Aos que ainda  
vivem, Lili vai cantar.  
À minha filha, Ayana Rebeca, que me ajudou a não desesperançar e  
sobreviver ao que vivemos.

## Agradecimentos

A realização desse mestrado envolveu muitos sonhos, renúncias, expectativas, frustrações, medos, alegrias, tristezas. Em todos os momentos eu tive a sorte de contar com pessoas queridas e importantes. Diferente de muitas pessoas, não quis ser sociólogo por causa das aulas da escola. Eu conheci a sociologia como esporte de combate, como dizia Bourdieu. Em 2013, quando do meu ingresso na UFAM, conheci companheiras e companheiros valorosos que me abriram as portas não apenas da luta no movimento estudantil e por um novo mundo, mas também de ferramentas para isso e ao Coletivo Tucandeira, eu agradeço.

Ao meu pai, Aguinaldo Silva e à Bia, responsáveis por todo apoio material e imaterial, das orientações extra universidade desde que decidi sair de Manaus para seguir esse sonho, agradeço imensamente e amo vocês e ao João. À minha mãe, Ligia, que sempre me quis e fez “forte e corajoso” e a quem amo “maior que o universo”. Ao “papai” Estevão, que sempre apoiou meus desejos e sonhos, sempre me orientando ao “olhar 360” em qualquer lugar.

Agradeço, especialmente, à Jacqueline Sinhoretto que viu naquele rapaz que, assustado e ansioso se tornava pai ao fim da graduação, uma pessoa capaz de produzir sociologia em alto nível. A Jacque e o GEVAC que me deram a possibilidade de correr atrás das disparidades em conteúdo que sempre me incomodaram, sendo um grupo mais do que de estudos, de solidariedade, afeto e apoio. À Jade, Isa Hamra, André, Henrique, Eduardo, Paula, Carol, Giane e tantos e tantas que construíram ao meu tempo esse grupo e aos que seguiram o fazendo.

Ainda nesse âmbito, agradeço à Jacque pela indicação do Felipe Athayde para minha banca de TCC quando ainda na UFMS. O Felipe é uma das pessoas mais gentis que conheço, agradeço pela amizade que consolidamos de dezembro de 2018 para cá e pela parceria selada do começo ao fim dessa pesquisa de mestrado e mesmo após ela. Agradeço também à Titi, querida Christiane Russomano, uma intelectual brilhante e militante aguerrida que desde que nos conhecemos me ensina mais e mais, também pelas palavras e cuidado na leitura dessa pesquisa, agradeço. Ao Guilherme Passamani, que se tornou um amigo e parceiro desde a UFMS e aceitou a missão de me coorientar nesse mestrado antes do caos da pandemia, obrigado por tudo e tanto ao longo desses anos.

Aos meus colegas e amigos de turma e de PPGS que me ensinaram e ensinam ainda hoje, além de apoiar em todos os momentos: Amisson (caçule), Nayhara, Rangel, Carol, Simon, Ana, André, Gustavo, Bruna, Marzani, Karina, Luana, Iberê, João Pedro, Janete, Murilo, Aninha, Day, Isabela. À Silmara que desde o meu primeiro momento de PPGS entendeu e acolheu meus pedidos e demandas tanto quanto possível, pelo intenso trabalho dedicado ao Programa e tudo que o envolve. Aos professores e professoras que marcaram essa trajetória, Fábio, Valter, Luci, Inês, Gabriel, Jacob, Oswaldo, obrigado pelos ensinamentos.

A todos os meus amigos que me apoiaram do começo ao fim, em especial ao Quirino (Quilindo) que literalmente segurou o Correios aberto para que eu pudesse enviar minha inscrição e me apoiou do primeiro ao último minuto, e ainda hoje. Ao Filipe que assim como o Quirino foi um amigo incansável, pronto para falar o que eu precisava ouvir e apoiar quando mais precisei. À Bruna que é, ainda hoje, uma das maiores alegrias da minha vida, com um laço de amizade inigualável. Eu amo vocês.

Ao Israel e a Aline que sempre estiveram comigo, apoiando e dando a linha da luta a ser travada, aliando sempre nossos ideais, paixões e motivos para existir e resistir. Ao Ítalo que desde o início dessa trajetória, ainda na UFAM, até a escolha do tema e ao fim de tudo, segue sendo um amigo e parceiro imenso, ao qual só agradeço por tudo e tanto. Ao Diego que me acolheu nos momentos mais pesados e mesmo da minha ida para longe de Manaus seguiu um amigo leal e presente.

Aos amigos do Trem Bão, que por grande parte do mestrado foi minha segunda casa nas noites são carlenses, ao Vitor, Batatinha, Clériston, Jhenny, Matheus, Angela, Alan, Alex, Andrey e todos que fizeram das noites de trabalho no restaurante menos cansativas. À minha psicóloga Camila, que passou a me acompanhar após eu me tornar bolsista e foi fundamental para lidar com o mestrado em seu início e o ano inicial de pandemia. À minha atual psicóloga Andressa, que entendeu e acolheu minhas demandas, afetos e angústias, ainda hoje me acompanhando de forma magistral e parceira. Aos amigos de Manaus, de Campo Grande, São Carlos e tantas outras cidades e estados nos quais passei e estive ao longo desses anos.

Agradeço, ainda, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa concedida ao fim de 2019 e que se estendeu até março de 2021, bem como ao Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INCT-InEAC) pela bolsa a partir de maio de 2021 até o fim do respectivo ano. O apoio financeiro e material concedido por essas bolsas foi fundamental para a realização e

conclusão da pesquisa, em especial no contexto de pandemia. Agradeço, ainda, ao professor Kant de Lima que através da coordenação do INEAC e após análise do projeto e da pesquisa desenvolvida, tornou possível a bolsa que recebi em 2021, possibilitando a conclusão dessa pesquisa.

Por fim, à pessoa que foi central para a realização desse sonho do mestrado do início ao fim, Tathiane (Niara). Da escrita e revisão do projeto, das conversas sobre o tema e partilha das angústias, mas principalmente pela dedicação aos cuidados com nossa filha Ayana quando precisei cursar as disciplinas. Tathi é lealdade e parceria, acolhimento e disciplina, e só tenho a agradecer por tanto de 2015 para cá, especialmente pela filha que geramos e que, com o maior dos afetos, cuidamos e conduzimos a uma existência livre e compromissada com a liberdade.

À Ayana, a mais bela flor que floresceu em minha vida. Qualquer agradecimento é pouco, então obrigado por me salvar todos os dias, filha. Que o futuro reserve um mundo sem grades, digno e justo, tal qual eu e sua mãe lutamos e ansiamos para você. Agradeço por ser seu pai, amo você. “A vitória ao seu lado é uma escolha”.

## Resumo

A presente dissertação tem como objeto os sentidos que a prática do desencarceramento expressou no campo estatal de administração de conflitos durante a pandemia de Covid-19 e em resposta ao Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões. O objetivo é compreender se, em um cenário de crise sanitária, altas taxas de contágio e mortes pelo coronavírus, as estratégias adotadas pelos atores do campo tenderam a favorecer o desencarceramento enquanto prática de promoção do direito à saúde e à vida, ou se houve fortalecimento de narrativas punitivistas e contrárias aos direitos humanos. Para tanto, foram realizadas entrevistas, levantamento de dados secundários e análise de documentos elaborados sobre pandemia e prisão. Os achados da pesquisa, de modo geral, expressam que há um recrudescimento de práticas punitivas, autoritárias e violadoras de direitos e garantias das pessoas privadas de liberdade.

**Palavras-chave:** Desencarceramento; Pandemia de Covid-19; Estado de Coisas Inconstitucional; Recomendação nº 62.

## **Abstract**

The present dissertation has as its object the meanings that the practice of extrication expressed in the state field of conflict management during the Covid-19 pandemic and in response to the Unconstitutional State of Things in prisons. The objective is to understand if, in a scenario of health crisis, high rates of contagion and deaths from the coronavirus, the strategies adopted by rural actors tended to favor extrication as a practice of promoting the right to health and life, or if there was a strengthening of punitive and anti-human rights narratives. To this end, interviews, secondary data collection and analysis of documents prepared on pandemic and prison were carried out. The research findings, in general, express that there is a resurgence of punitive, authoritarian practices that violate the rights and guarantees of people deprived of their liberty.

**Keywords:** Desincarceration; Covid-19's pandemic; Unconstitutional State of Affairs; Recommendation n°. 62

## Lista de Siglas

**ACTI** – Acordo de Cooperação Técnica Internacional  
**ADPF** – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
**AIDS** – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (sigla em inglês)  
**AMPARAR** – Associação de Amigos e Familiares de Presos do estado de São Paulo  
**ANVISA** – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
**APT** – Associação para a Prevenção da Tortura  
**CFOAB** – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil  
**CIDH** – Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
**CLACSO** – Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais  
**CNJ** – Conselho Nacional de Justiça  
**CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público  
**CNPCP** – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária  
**COMPAJ** – Complexo Penitenciário Anísio Jobim  
**CONDEGE** – Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais  
**COVID-19** – Doença por Coronavírus – 2019  
**CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito  
**CSP/CNMP** – Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público  
**CTC** – Comissão Técnica de Classificação  
**DATAPREV** – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência  
**DEM** – Democratas  
**DEPEN** – Departamento Penitenciário Nacional  
**DIPO** – Departamento de Inquéritos Policiais  
**DMF** – Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas  
**ECI** – Estado de Coisas Inconstitucional  
**ENASP** – Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público  
**EPENs** – Equipes de Atenção à Saúde do Sistema Penitenciário  
**FBSP** – Fórum Brasileiro de Segurança Pública  
**FUNPEN** – Fundo Penitenciário Nacional  
**GAECO** – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado  
**GIR-SP** – Grupo de Intervenção Rápida  
**GMF** – Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário  
**HIV** – Vírus da Imunodeficiência Humana (sigla em inglês)  
**IBCCRIM** – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais  
**IDDD** – Instituto de Defesa do Direito de Defesa  
**IML** – Instituto Médico Legal  
**INFOPEN** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias  
**INSS** – Instituto Nacional do Seguro Social  
**LEP** – Lei de Execução Penal  
**MEPCT/RJ** – Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro  
**MERS** – Síndrome respiratória do Médio Oriente  
**MERS-CoV** – Coronavírus da Síndrome Respiratória do Oriente Médio  
**MJSP** – Ministério da Justiça e Segurança Pública  
**MP** – Ministério Público  
**NAACP** – Associação Nacional para o Progresso das Pessoas de Cor  
**OMS** – Organização Mundial de Saúde

**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**PCC** – Primeiro Comando da Capital  
**PL** – Partido Liberal  
**PMESP** – Polícia Militar do Estado de São Paulo  
**PNAISP** – Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional  
**PNSSP** – Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário  
**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**PPL** – Pessoa/População Privada de Liberdade  
**PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira  
**PSL** – Partido Social Liberal  
**PSOL** – Partido Socialismo e Liberdade  
**PT** – Partido dos Trabalhadores  
**R62** – Recomendação nº 62 do Conselho Nacional de Justiça  
**RDD** – Regime Disciplinar Diferenciado  
**SARS** – Síndrome respiratória aguda grave  
**SARS-CoV** – Coronavírus relacionado à Síndrome Respiratória Aguda Grave  
**SEAP-RJ** – Secretaria de Estado de Administração Penitenciária  
**SEEU** – Sistema Eletrônico de Execução Unificado  
**SEPOL-RJ** – Secretaria de Estado de Polícia Civil  
**SPF** – Sistema Penitenciário Federal  
**SUS** – Sistema Único de Saúde  
**STF** – Supremo Tribunal Federal  
**STJ** – Superior Tribunal de Justiça  
**WPB** – World Prison Brief

## Lista de Quadros

- Quadro 1** – Taxa por 100 mil habitantes de agravantes em saúde na prisão (Brasil, 2019)
- Quadro 2** – Situação da pandemia nas prisões dos E.U.A. (Nov. 2021)
- Quadro 3** – Incidência da Recomendação 62 do CNJ
- Quadro 4** – Distribuição geográfica das Frentes Estaduais pelo Desencarceramento (Brasil, Dez. 2021)
- Quadro 5** – Taxa de aprisionamento em Joinville-SC (jan./jun. 2020-2021)
- Quadro 6** – Decisões negativas apresentadas pela Rede de Justiça Criminal
- Quadro 7** – População privada de liberdade no Brasil (Jan. 2019 – Jun. 2021)
- Quadro 8** – Aplicação de monitoração eletrônica (Brasil, Jan. 2020 / Jun. 2021)
- Quadro 9** – Evolução da população privada de liberdade por UF (Jul. 2019 – Jun. 2021)
- Quadro 10** – Movimentações de entrada e saída nas prisões do Amazonas e de São Paulo (Jan. 2019/Jun. 2021)
- Quadro 11** – População carcerária por tipo de óbito (Brasil, 2º sem. 2019 / 1º sem. 2021)
- Quadro 12** – Pandemia, prisões e a gestão Toffoli: normativas do CNJ publicadas entre 17/03/2020 e 10/09/2020
- Quadro 13** – Audiências de Custódia e sua aplicação em território nacional brasileiro (Jan. 2015 – Mar. 2020)
- Quadro 14** – Evolução no aumento de pessoas privadas de liberdade no Brasil entre dez. 2005 e dez. 2019
- Quadro 15** – Pandemia, prisões e a gestão Fux: normativas do CNJ publicadas entre 10/09/2020 e 15/03/2021
- Quadro 16** – Estratégias estatais de controle do crime
- Quadro 17** – MJSP, DEPEN e CNPCP na Gestão Sérgio Moro – Pandemia e Prisão
- Quadro 18** – MJSP, DEPEN e CNPCP na Gestão André Mendonça – Pandemia e Prisão
- Quadro 19** – MJSP, DEPEN e CNPCP na Gestão Anderson Torres – Pandemia e Prisão
- Quadro 20** – CNMP e a CSP/CNMP na gestão da pandemia nas prisões (2020-2021)

## Lista de Gráficos

**Gráfico 1** – Aplicação efetiva de soltura de presos provisórios por grupo de referência, Brasil 2020

**Gráfico 2** – Total de pedidos ao TJRS analisados em maio/2021

**Gráfico 3** – Total da população prisional por gênero (Brasil, 2º sem. 2019)

**Gráfico 4** – Total da população prisional por gênero (Brasil, 1º sem. 2021)

**Gráfico 5** – Total da população prisional por faixa etária (Brasil, 2º sem. 2019)

**Gráfico 6** – Total da população prisional por faixa etária (Brasil, 1º sem. 2021)

**Gráfico 7** – Percentual de presos provisórios por ano (Brasil, 2014 – 1º sem. 2021)

**Gráfico 8** – Percentual de pessoas privadas de liberdade por tipo de regime (Brasil, 1º sem. 2019 – 1º sem. 2021)

**Gráfico 9** – Percentual de pessoas privadas de liberdade por tipo criminal (Brasil, 1º sem. 2019 – 1º sem. 2021)

**Gráfico 10** – Percentual de pessoas privadas de liberdade por raça/cor/etnia (Brasil, 1º sem. 2019 – 1º sem. 2021)

**Gráfico 11** – Composição racial da magistratura por gênero e ano de ingresso – Feminino

**Gráfico 12** – Composição racial da magistratura por gênero e ano de ingresso – Masculino

**Gráfico 13** – Encarceramento brasileiro entre dez. 2005 e dez. 2019

## SUMÁRIO

Agradecimentos.....	6
Resumo .....	9
Abstract.....	10
Lista de Siglas.....	11
Lista de Quadros.....	13
Lista de Gráficos.....	14
Introdução.....	16
CAPÍTULO 1 – O mundo pandêmico e a inconstitucionalidade prisional .....	20
1.1. Considerações iniciais sobre um mundo pandêmico .....	22
1.2 A pandemia em um mundo globalizado .....	27
1.3. A pandemia e o bolsonarismo: entre a morte pelo vírus e a política de morte.....	32
1.4. Da chegada à consolidação da pandemia .....	37
1.5. Estado de Coisas Inconstitucionais e os rearranjos institucionais no aparato prisional .....	43
1.6. Justiça Presente e Fazendo Justiça: elos da reestruturação penitenciária brasileira	49
CAPÍTULO 2 – O Estado de Coisas Inconstitucional e a Recomendação nº 62 .....	55
2.1. A pandemia no cenário internacional e a obsolescência prisional .....	62
2.2. Desencarcerar ou manter preso? Tensões e disputas em torno da Recomendação nº 62 .....	70
CAPÍTULO 3 – Ineficácia, negação e punitivismo: (não) desencarceramento e Estado de Coisas Inconstitucional.....	84
3. 1. Da Agenda à Recomendação: os sentidos do desencarceramento e a pandemia ...	84
3.2. A magistratura e o desencarceramento: entre o negacionismo e punitivismo.....	97
3.3. Em busca do desencarceramento perdido: a pandemia nas prisões e a redução da população prisional.....	110
CAPÍTULO 4 - Traduzindo vidas em normas: arranjos institucionais e as gestões da pandemia nas prisões .....	131
4.1. Toffoli e Fux: os impactos das gestões sobre a questão da pandemia nas prisões	135
4.2. MJSP, DEPEN e CNPCP: arranjos institucionais de manutenção da prisão .....	152
4.3. Ministério Público e as tensões sobre o desencarceramento .....	168
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	184
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	191

## Introdução

O sistema penitenciário brasileiro é uma crise autogerida. Sustenta seu sucesso à medida em que se reproduz em seus “fracassos”. Não se trata aqui de reafirmar a leitura equivocada de que o sistema penitenciário está falido, falhou, fracassou ou demais críticas que mesclam interpretações equivocadas com uma visão moralizadora cristã/humanista, em que a prisão se converte em um mecanismo de salvar/resgatar vidas desvirtuadas, desintegradas, dessocializadas, dissidentes etc. Ao contrário, trata-se de compreender que a prisão é uma instituição complexa, que estende seus efeitos sobre toda a sociedade, com maior ou menor força, não estando restritos aos muros que a cercam.

Essa complexidade, característica da questão penitenciária, tem como uma de suas expressões a de que as condições de vida nas prisões devem sempre ser inferiores àquelas encontradas fora delas, como destacavam Georg Rusche e Otto von Kirchheimer (2004). À essa precariedade da vida nas prisões, encontra-se a construção de um cálculo sobre as vantagens e desvantagens de se estar preso que, ao fim, sedimenta um discurso sobre a prisão enquanto lugar indesejável, evitável e, ao fim, repudiável. Essas noções sobre o aparato prisional devem, ao fim, estender-se aos próprios indivíduos que constituem a clientela desses espaços, desintegrando laços sociais de solidariedade e sedimentando o antagonismo entre “cidadãos de bem” e “bandidos”.

No caso brasileiro, essa precariedade é reconhecida desde 2015 como um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o que ocorre em um contexto em que o Governo Federal/Poder Executivo se ocupava de pensar estratégias para reversão do quadro de violações que constitui as prisões. Nesse sentido, a adoção de medidas como audiências de custódia, cautelares e alternativas à prisão tinham como meta promover alterações profundas sobre o cenário desumanizador dos estabelecimentos prisionais brasileiros. Porém, é com o advento da pandemia de Covid-19 em 2020, que se experimenta uma possibilidade ímpar para aplicação de medidas efetivas de alteração desse cenário através de um instrumento específico: o desencarceramento.

Nesse sentido, o objeto dessa dissertação são os sentidos que a prática do desencarceramento expressou no campo estatal de administração de conflitos durante a pandemia de Covid-19. O objetivo é compreender se, em um cenário de crise sanitária, altas taxas de contágio e mortes pelo coronavírus, as estratégias adotadas pelos atores do campo tendem a favorecer o desencarceramento, enquanto prática de promoção do direito

à saúde e à vida, ou se houve fortalecimento de narrativas punitivistas e violadoras dos direitos humanos.

Recorremos a um quadro analítico específico, a fim de analisar como as estratégias de controle do crime foram operacionalizadas no cenário pandêmico a fim de verificar a hipótese de que a pandemia pode ter favorecido discursos e práticas que buscam evidenciar e reverter o quadro de ECI nas prisões, através de práticas de desencarceramento enquanto promotora de saúde e do direito à vida em um cenário de pandemia. A fim de avaliar a referida hipótese, objetivou-se analisar as formas de atuação dos atores do campo, o discurso que marca as orientações oficiais dos órgãos e algumas das decisões proferidas por operadores do direito.

Assim, foram realizadas entrevistas com atores de distintos campos da administração de conflitos, tais como juízes, defensores e membros de organizações da sociedade civil que atuam na luta antiprisional, especificamente, pela Agenda Nacional pelo Desencarceramento. Somado às entrevistas, foi realizado levantamento das principais normativas publicadas por órgãos envolvidos na política penitenciária que tratassem da pandemia e das prisões. O objetivo é compreender quais foram as narrativas expressas por esses atores quanto à pandemia e as prisões, como orientaram seus membros e como isso se expressou no campo de disputas em torno do desencarceramento. Por fim, foi feito levantamento de fontes secundárias acerca de processos decisórios judiciais, os quais veiculam as posições da magistratura quanto às estratégias de contenção e prevenção à pandemia nas prisões.

Tendo isso em vista, essa dissertação está estruturada em 4 capítulos que versam sobre elementos distintos a partir de um fio condutor comum: as possibilidades de o desencarceramento se efetivar enquanto instrumento de reversão do quadro de ECI e prática promotora de saúde e do direito à vida às pessoas privadas de liberdade. Os capítulos se encadeiam em sentido cronológico, sendo o período central analisado os anos de 2020 e 2021 no Brasil, durante a pandemia de Covid-19.

O primeiro capítulo apresenta o cenário sob o qual essa pesquisa está debruçada que tem, por um lado, uma das maiores crises sanitárias da história com a pandemia e, por outro, um ECI caracterizado pela realização sistemática de violações aos direitos e garantias básicas das pessoas privadas de liberdade. Sob este cenário, buscou-se analisar como os efeitos perversos da globalização incidem sobre os limites e possibilidades de acesso à saúde e até mesmo ao direito à vida.

Ainda no capítulo 1, destaca-se as formas pelas quais esse cenário foi agravado a partir da ascensão de Jair Bolsonaro ao cargo de presidente do país, firmando junto aos seus apoiadores um movimento de desprezo aos direitos humanos, negacionismo e de autoritarismo no cenário político. Ao fim, apresenta-se as formas pelas quais o Poder Judiciário buscou responder ao quadro precário do aparato prisional, com destaque aos programas Justiça Presente e Fazendo Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O capítulo 2 introduz uma breve contextualização sobre saúde no aparato prisional brasileiro para, a partir disso, apresentar os efeitos da pandemia nas prisões de outros países, suas consequências, estratégias adotadas para prevenção e o que deu errado na condução nesses locais. Seguido a isso, será apresentado o principal documento normativo em relação à pandemia e as prisões no país: a Recomendação nº 62 (R62) do CNJ. Ela será analisada quanto às possibilidades por ela ratificadas no cenário de pandemia em benefício de práticas desencarceradoras e de redução da população privada de liberdade. Ainda, são interpretadas as disputas e tensões abertas a partir da publicação do documento que, por sua vez, teve como um de seus principais antagonistas o ex-ministro da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro.

No capítulo 3 busca-se analisar atores que operam nas franjas do campo estatal de administração de conflitos, promovendo fraturas e fazendo avançar o Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, é apresentada a Agenda Nacional pelo Desencarceramento e as Frentes, que são as formas pelas quais seus membros se organizam, sendo analisado os sentidos dos discursos sobre o desencarceramento e sobre a pandemia nas prisões veiculados por esses grupos.

A partir disso, a análise se debruça à interpretação sobre as distintas formas pelas quais a R62 foi capturada no campo, ora enquanto instrumento de garantia jurídica às medidas de liberação e esvaziamento das prisões, ora enquanto instrumento punitivo, de manutenção da prisão. Para tanto são mobilizadas entrevistas e dados de fontes secundárias, com decisões e discursos veiculados pelos magistrados, bem como de pessoas que compõem as organizações de luta pelo desencarceramento.

Ao fim, é interpretada a eficácia das medidas de liberação de pessoas das prisões em promover algum tipo de alteração significativa sobre o perfil médio da população privada de liberdade ou sobre os próprios regimes prisionais. Recorremos aos dados e informações do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Departamento

Penitenciário Nacional (DEPEN), a fim de compreender as modulações desse cenário quanto às permanências e modificações.

No quarto e último capítulo foram mobilizadas 4 categorias para analisar as formas pelas quais diferentes órgãos envolvidos na condução da política penitenciária atuaram ante o avanço da pandemia de Covid-19 nas prisões. Junto às categorias, tem-se o quadro analítico das estratégias de controle do crime, que auxiliam na compreensão dos sentidos da adesão ou não às práticas desencarceradoras. Busca-se evidenciar as tensões, disputas e acomodações que envolveram a recepção da R62 e do debate que ela traz consigo quanto às medidas de prevenção ao coronavírus nas prisões

A presente dissertação se encerra sob um esforço analítico quanto às possibilidades de reversão do quadro de ECI e da promoção da saúde e do direito à vida às pessoas privadas de liberdade através do desencarceramento. É realizado, ainda, balanço crítico acerca dos sentidos que o avanço do bolsonarismo e seu fortalecimento representam nas estratégias de controle do crime. Tendo em vista a presente introdução, segue-se o capítulo inicial.

## **CAPÍTULO 1 – O mundo pandêmico e a inconstitucionalidade prisional**

O ambiente prisional brasileiro é uma bomba relógio. Assim, quando em 11 de março de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou estado de pandemia, o colapso e a implosão das prisões logo se tornaram mais visíveis no horizonte. Afinal, se há décadas as denúncias sobre as condições precárias em que operam as unidades prisionais no país mobilizam uma gama diversa de agentes, instituições e organizações, desde 2015 elas encontram-se, reconhecidamente, em um Estado de Coisas Inconstitucional. Nesse cenário, a solução que se apresentava como forma de evitar adoecimentos, mortes e um colapso prisional em nível nacional era o desencarceramento. Não parecia razoável que a opção adotada fosse gerir uma pandemia, que se mostrava cada vez mais contagiosa e letal, nos espaços superlotados e insalubres que são as prisões brasileiras. Ao menos, foi o que se pensou<sup>1</sup>.

O espaço-território sobre o qual essa pesquisa se debruça já possui uma diversidade de pesquisas realizadas (MELO, 2018; GODOI, 2015; SILVESTRE, 2011; 2016; SIQUEIRA, 2016). Contudo, o advento da pandemia da doença por Coronavírus – 2019 (Covid-19) inaugura um novo momento no campo de controle do crime e uma atualização nas técnicas, formas de gestão dos corpos e das perspectivas que orientam a aplicação da pena de privação de liberdade no Brasil, notadamente punitivista. Embora a pandemia se apresente como um evento inesperado, no caso das prisões ela ensejou mudanças que indicam capacidade de permanência, não obstante seu potencial nocivo à garantia de direitos e dignidade às pessoas presas, familiares e demais pessoas envolvidas nas tramas do sistema de justiça criminal.

Nessa direção, esse capítulo é dividido em duas seções. A primeira tratará de uma caracterização dos principais elementos que envolvem a pandemia de Covid-19, quanto ao seu surgimento e definições, bem como sua expansão até chegar ao Brasil, as estratégias de cuidado e proteção. Será, sobretudo, focado em definições preliminares, do momento inicial da pandemia até os meses de sua chegada ao Brasil, seu desenvolvimento no território nacional, bem como as consequências posteriores a sua chegada serão tratadas ao longo dos demais capítulos.

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, são pioneiras no Brasil a Carta Aberta da Pastoral Carcerária de 13 de março de 2020 sobre coronavírus nas prisões e a liminar do Instituto de Defesa do Direito de Defesa de 16 de março de 2020, sobre as quais trataremos à frente.

A segunda seção apresenta o contexto em que se encontravam as prisões brasileiras quando da chegada da pandemia de Covid-19. Essa discussão terá como norte a decisão do STF que reconheceu em 2015 que a situação prisional do país se encontra em um ECI, caracterizado pelas graves violações aos direitos humanos. Entre as respostas que se seguiram, destacamos a atuação do CNJ. Entre as medidas adotadas pelo órgão para alterar as condições identificadas pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 que reconheceu o ECI, encontra-se a parceria com o PNUD. Desta parceria surgem dois programas destinados à elaboração de estratégias, documentos e demais elementos para a resolução dos problemas das prisões, sendo o Justiça Presente (2019-2020) e sua continuação com o Fazendo Justiça (2020-presente).

A contextualização dos programas decorre da compreensão de que a Recomendação nº 62 somente foi possível de ser elaborada devido aos compromissos gerados pela parceria entre CNJ e PNUD, que reforçam o papel de controle externo de constitucionalidade do Conselho. A R62 é o principal documento a tratar de estratégias e medidas de prevenção à Covid-19 nas prisões, a partir do protagonismo do Judiciário, sendo ela objeto do segundo capítulo desta dissertação. Assim, as características que levaram a R62 ser reconhecida internacionalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto modelo de boas práticas, bem como a ser um dos finalistas no prêmio internacional World Justice Challenge 2021 (Desafio da Justiça Global 2021)<sup>2</sup>, somente foram possíveis a partir das parcerias firmadas e as atuações conjuntas do CNJ, PNUD e outros órgãos envolvidos nas políticas penais e socioeducativas.

Compreende-se, ainda, que uma revisão dos acontecimentos sobre a pandemia de Covid-19 é tarefa árdua, complexa e minuciosa. Os pontos que serão destacados e recuperados aqui têm como objetivo contextualizar o cenário que se impôs mundialmente, suas características, as primeiras movimentações de vigilância e controle, bem como as estratégias de cuidado e proteção. Compreender a origem da Covid-19, sua disseminação e escalada global é fundamental para, entre outras coisas, demonstrar que os efeitos que se seguiram à chegada do vírus ao Brasil poderiam ter sido minimizados tanto dentro, quanto fora das prisões. A não realização disso tem como base a política negacionista,

---

<sup>2</sup> “Nações Unidas difundem recomendação do CNJ sobre coronavírus em prisões”, cf.: <https://www.cnj.jus.br/nacoes-unidas-difundem-recomendacao-do-cnj-sobre-covid-em-prisoas/>. “World Justice Challenge 2021 Finalists”, disponível em: <https://worldjusticeproject.org/world-justice-challenge-2021/world-justice-challenge-2021-finalists>. Acesso em: 11/11/2021.

genocida e sádica assumida pelo presidente Jair Messias Bolsonaro (Partido Liberal-PL)<sup>3</sup>, bem como outros agentes que corroboram e compartilham das mesmas estratégias, discursos e práticas.

### **1.1. Considerações iniciais sobre um mundo pandêmico**

No momento em que essa dissertação é escrita, em 2021, no horizonte desenham-se dias melhores, especialmente devido ao avanço da vacinação. Contudo, até chegar nesse ponto, muita coisa aconteceu, de modo que a trajetória da pandemia de Covid-19, que já deixou ao menos 5 milhões de pessoas mortas por todo o mundo, se impõe nesses escritos. A descoberta de uma variação do coronavírus em dezembro de 2019 em Wuhan, na China, foi o epicentro de uma das maiores crises sanitárias da história.

A Covid-19, causada pelo vírus Sars-CoV-2, como foi nomeado pela Organização Mundial de Saúde, é uma doença respiratória<sup>4</sup> caracterizada por sua rápida capacidade de transmissão e infecção, realizada por ‘gotículas respiratórias’ maiores e ‘aerossóis’ menores<sup>5</sup>. Tosse, espirro, fala, contato próximo com pessoas ou superfícies infectadas, estão entre algumas das formas de transmissão da Covid-19. Ao longo desses quase dois anos de pandemia, os sintomas mais observados variaram conforme a doença se espalhou e modificou.

Contudo, os principais sinais são tosse, febre, cansaço, enquanto sintomas mais leves, podendo estender-se para quadros mais graves que envolvem pneumonia aguda, dificuldade de respirar, dores no peito, febre alta, perda do olfato e paladar, fraqueza etc. Há, ainda, um outro elemento central à compreensão da pandemia: a existência de pessoas assintomáticas, ou seja, aquelas que contraem o vírus e não manifestam nenhum de seus sintomas ou apenas de forma leve, como os de um resfriado, porém sendo capazes de transmiti-lo para outras pessoas.

---

<sup>3</sup> “Após dois anos sem partido, Bolsonaro se filia ao PL, nona legenda da carreira política”, disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/30/apos-dois-anos-sem-partido-bolsonaro-se-filia-ao-pl-nona-legenda-da-carreira-politica.ghtml>. Acesso em: 18/12/2021.

<sup>4</sup> Ainda que quando da escrita desse trabalho estejam surgindo evidências que a Covid-19 não se trata apenas de uma doença respiratória, causando também comprometimento neurológico, por exemplo, optou-se por destacá-la dessa forma, uma vez que é sua forma mais conhecida e observável de atuação no momento. Para informações sobre Covid-19 e problemas neurológicos, cf.: “80% dos pacientes com COVID-19 têm sintomas neurológicos, segundo estudo”, disponível em <https://canaltech.com.br/saude/80-dos-pacientes-com-covid-tem-sintomas-neurolgicos-segundo-estudo-173174/>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>5</sup> As informações gerais básicas sobre a Covid-19 serão retiradas do site da OMS, a fim de maior segurança, as quais podem ser localizadas em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acesso em: 11/11/2021.

Embora, até aqui, as evidências apontam que cerca de 80% das pessoas se recuperam sem complicações da Covid-19, cerca de 20% necessitam de oxigenação mecânica devido à falta de ar, das quais 5% podem evoluir para quadros mais críticos, sendo necessário tratamento intensivo<sup>6</sup>. Porém, essas estimativas são variáveis e uma média geral a partir dos casos no mundo, podendo ser maior ou menor a porcentagem de pessoas que necessitam de internação e/ou de tratamento intensivo, a depender de variados fatores, como a capacidade dos hospitais e unidades de tratamento receberem essas pessoas com sintomas moderados para que não avancem para um estágio grave.

Ainda que hoje já sejam uma realidade e estejam salvando milhões de vidas, as vacinas foram desenvolvidas a muito custo (mesmo que em tempo reduzido se comparado ao desenvolvimento médio de outros fármacos), passando a serem aplicadas somente ao fim de 2020 em alguns países e somente em 2021 na maioria. Assim, as principais medidas de cuidado e proteção, desde o início da pandemia, são preventivas, ou seja, um conjunto de estratégias e recomendações que visam reduzir o contágio e a disseminação do vírus. Estas vão desde a utilização de máscaras, evitar contato com superfícies potencialmente contaminadas, higienização com água e sabão – especialmente das mãos – ou com álcool, etc.

Porém, as principais estratégias de prevenção e redução do contágio são o distanciamento social e o isolamento. Essas duas medidas visam minimizar ou impedir o contato físico entre as pessoas a fim de quebrar as redes de circulação, contágio e infecção pelo coronavírus possibilitando seu controle. Ciente do alto grau de transmissão e contágio do vírus Sars-CoV-2, a OMS apontou o distanciamento social como a principal forma de proteção e cuidado para evitar a infecção pelo vírus. Essa orientação, vinda do principal órgão de referência em saúde mundial, produziu e produz tensões, conflitos e disputas em todos os espaços entre pessoas que se opõem ao distanciamento enquanto estratégia e outras que concordam. Contudo, considerando o objeto desta pesquisa, essa estratégia trouxe especificidades muito complexas.

Para situar o impacto que possui o Sars-CoV-2, é importante entender suas bases. Ele é da mesma família viral de outros que produziram e produzem impactos maiores ou menores em variados países e continentes no mundo: os coronavírus (CoV). Em geral, a maioria são vírus simples, com os quais a maior parte das pessoas entra em contato ao

---

<sup>6</sup> “Sem remédio ou vacina comprovados, como as pessoas se curam da covid-19?”, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/07/09/como-as-pessoas-se-curam-de-covid-19.htm>. Acesso em: 18/12/2021.

longo da vida através de suas infecções, destacadamente, o resfriado e a gripe. Contudo, existe uma variação do vírus chamada Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) que, associada ao coronavírus, é responsável por uma forma atípica e grave de pneumonia na forma de Coronavírus relacionado à Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS-CoV).

Desde que fora identificado pela primeira vez em 1964 pela pesquisadora June Almeida<sup>7</sup>, houve três surtos epidêmicos associados a vírus desse grupo. Inicialmente reportado em novembro de 2002 na China, o SARS-CoV espalhou-se para 29 países, principalmente no leste da Ásia, na América do Norte e em alguns países da Europa e na África do Sul, no continente africano. Esse primeiro surto epidêmico causou o contágio de 8.096 pessoas e 774 mortes, com uma taxa de fatalidade de 9,6%, sendo a maior parte na China Continental, em Hong Kong e Taiwan<sup>8</sup>. A epidemia de SARS-CoV se estendeu de 2002, até julho de 2003, quando a OMS declarou que havia sido contida, embora casos tenham sido identificados até 2004 e não existisse um tratamento específico ou vacina até o ano de 2020.

Os sintomas dessa primeira epidemia eram: febre alta, mal-estar, dor de cabeça, dores no corpo, tosse e diarreia. Muitas pessoas desenvolveram um tipo grave de pneumonia que tornou necessária a utilização de respirador mecânico, uma máquina responsável por dar suporte respiratório aos pacientes, ao levar oxigênio diretamente aos pulmões a partir de um tubo, inserido pelo nariz, boca ou traqueia. É um procedimento invasivo, que torna necessária a utilização de altas doses de anestesia, deixando o paciente inconsciente.

As estratégias de prevenção pautavam-se na utilização de máscaras e em evitar o contato com pessoas ou superfícies potencialmente contaminadas. Outro fato importante dessa epidemia foi que ela demorou a ser reportada pela China. Uma vez que o mundo ainda se recuperava de outras crises sanitárias, como as de Cólera no Peru e na Índia, que haviam custado milhões às economias dos países, a China buscou minimizar a gravidade e o impacto do vírus a fim de proteger sua economia<sup>9</sup>.

Dez anos depois da primeira epidemia de SARS-CoV, uma variante do mesmo vírus causou uma nova crise sanitária. Esse novo coronavírus foi detectado inicialmente

---

<sup>7</sup> “A cientista que descobriu o primeiro coronavírus humano após ter abandonado escola aos 16 anos”, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-52303032>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>8</sup> “Sars (10 anos depois)”, disponível em: <https://www.cdc.gov/dotw/sars/index.html>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>9</sup> “Como a SARS foi contida”, disponível em: <https://www.nytimes.com/2013/03/15/opinion/global/how-sars-was-contained.html>. Acesso em: 11/11/2021.

na Arábia Saudita em setembro de 2012, tendo sido identificado posteriormente como a Síndrome Respiratória do Médio Oriente (MERS-CoV). Seus sintomas não diferem muito daqueles identificados na epidemia de SARS em 2002, com o acréscimo de dois: problemas gastrointestinais e falta de ar. Nessa epidemia foi identificada a transmissão por pacientes assintomáticos, ou seja, aqueles que estão com o vírus e podem transmiti-lo, porém não possuem sintomas visíveis. O MERS (Síndrome respiratória do Médio Oriente) foi identificado em mais de 20 países nos continentes Asiático, Europeu, Africano e nos Estados Unidos, na América do Norte.

Em 2015, um novo surto epidêmico de MERS ocorreu na Coreia do Sul, associado a um turista retornado de uma viagem ao oriente médio<sup>10</sup>, causando a morte de 36 pessoas e 186 casos de infecção. De março de 2012 até janeiro de 2020, a OMS confirmou a existência de 2.506 infecções e 862 mortes por MERS, com uma taxa de fatalidade de 34%<sup>11</sup>. Até o presente momento, ano de 2020, não há curas ou antivirais identificados no tratamento da MERS.

Em comparação com a SARS, a MERS foi identificada como tendo uma taxa menor de contágio e maior letalidade. Contudo, as evidências da atual Covid-19 dão indícios de que a baixa ou não detecção de casos assintomáticos produziu essa interpretação. Isso é um elemento que será importante ao pensar na atual pandemia e como as baixas taxas de detecção inicialmente produziram a impressão de que o vírus estava sob controle.

Esses breves apontamentos servem para a observância de alguns elementos: 1) os casos anteriores não atingiram o estágio de pandemia, ainda que tenham se expandido para diversos continentes; 2) os sintomas são relativamente similares, bem como os cuidados e prevenção; 3) a taxa de contágio é elevada, sendo potencializada pelos casos assintomáticos; 4) a demora dos governos para lidar com a epidemia, com vistas a preservar a economia, possibilitou a expansão do contágio e muitas mortes.

Essas observações serão percebidas na atual pandemia de Covid-19, tanto pelos sintomas e cuidados, quanto pela rápida taxa de infecção e mortes. Porém, principalmente, sobre como a permanência dos embates ilusórios entre Saúde e Economia, ou mesmo em relação à negação da pandemia, potencializaram sua gravidade,

---

<sup>10</sup> “Coreia do Sul declara fim da epidemia do vírus MERS”, disponível em: <https://veja.abril.com.br/saude/coreia-do-sul-declara-fim-da-epidemia-do-virus-mers/>. Acesso em: 01/11/2021.

<sup>11</sup> “Síndrome Respiratória do Médio Oriente (MERS-CoV) – Emirados Árabes Unidos”, disponível em: <https://www.who.int/emergencies/disease-outbreak-news/item/2021-DON314>. Acesso em: 11/11/2021.

especialmente no início dela. Acerca desse debate, variados autores e ensaístas logo se ocuparam em elaborar análises sobre a pandemia e o vírus (LAVAL, 2020; DAVIS [et al.], 2020; BUTLER, 2020), supostamente democráticos em relação aos que atingia, não operando distinções entre as pessoas, de modo que estaríamos todos no mesmo barco (ŽIŽEK, 2020).

Assim, diante da emergência global imposta pela pandemia, análises que pensavam na derrocada do capitalismo, na urgência da solidariedade global e no fortalecimento dos laços sociais, passaram a ser pautadas globalmente (DAVIS [et al.], 2020; BUTLER, 2020). De fato, o que se observou foi um impacto brutal sobre as diversas esferas sociais, contudo, o capitalismo, o neoliberalismo, suas organizações, instituições e agentes não somente sobrevivem, mas demonstram que a democracia do vírus não espelha a desigualdade do mundo. Assim, não estávamos e nem estamos no mesmo barco.

A crise do imaginário neoliberal (LAVAL, 2020) potencializada pela pandemia de Covid-19, ainda que em disputa, parece ser uma explicação que se encaixa melhor ao que se viu durante a pandemia. A volta da fome, o avanço da miséria extrema, desemprego e outras mazelas do neoliberalismo se impuseram quase que em igual velocidade ao avanço do vírus, ilustrando a desigualdade e a ineficácia desse imaginário, forma econômica, política, cultural e social de fornecer respostas capazes de garantir o direito à vida das populações ao redor do mundo. Afinal:

[...] quando se trata de vida e morte das populações, a concorrência não tem nenhuma utilidade, ou, mais exatamente, esse imaginário só poderia servir para justificar que os mais ricos sejam mais bem protegidos do vírus do que os mais pobres (LAVAL, 2020, p. 282).

As lutas pela vida, em diversos contextos, que se seguiram ao início da pandemia e que permanecem, são reflexo dessa desigualdade que retira tudo de determinados indivíduos e grupos até, ao fim, destituir o direito à vida. Compreender as nuances dessas interconexões globais através da globalização, bem como do processo de expansão do vírus e da pandemia, são ferramentas importantes para a verificação das análises empreendidas logo no início da pandemia: afinal, enquanto alguns viveram a pandemia a bordo de seus barcos, navios e iates, a maioria se segurou aos escombros do naufrágio, enquanto tantos outros afundaram com a força que se abateu.

## 1.2 A pandemia em um mundo globalizado

A Covid-19 caracteriza-se pela alta taxa e velocidade de contágio, em que uma única pessoa infectada é capaz de transmitir para 2, 3 e por vezes até 6 outras pessoas<sup>12</sup>. Essa característica é indissociável da presente configuração mundial de sociedade, pautada pela globalização. Movimentada principalmente pelo expansionismo da economia capitalista, em busca de mercados e consumidores, a globalização é um processo que mobiliza indivíduos, grupos, discursos, práticas, ideologias e uma diversidade de elementos, que tanto “divide como une; divide enquanto une – e as causas da divisão são idênticas às que promovem a uniformidade do globo” (BAUMAN, [1998] 1999, p. 7).

Embora não exista um consenso geral em torno do conceito de globalização, algumas linhas gerais são:

1. É um processo em escala mundial que atravessa Estados-Nação, indivíduos e grupos;
2. Intensifica os processos de interação e interdependência entre indivíduos, organizações e Estados em todos os níveis, político, cultural, econômico, social, etc;
3. Promove a desterritorialização das relações, tornando os vínculos cada vez mais tênues, tanto no âmbito individual, com a ampliação de processos migratórios e a cosmopolitização, quanto no âmbito dos Estados, empresas e organizações que estão cada vez mais dependentes de dinâmicas externas aos territórios de origem;
4. Desenvolvimento e transformações tecnológicas, o que potencializa os processos migratórios, as formas de comunicação, a circulação de bens e serviços, etc.

Para compreender a expansão da atual pandemia de coronavírus ao redor do mundo, a interpretação da globalização enquanto perversidade (SANTOS, 2001) destaca aspectos importantes. Aqui compreende-se que a globalização se constitui como uma “fábrica de perversidades” ao produzir a “adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas”, propiciando, por sua vez o aumento do desemprego, a redução dos salários médios, a precarização das condições de vida, a produção de novas enfermidades e retorno de outras, supostamente controladas (SANTOS, 2001, p. 19-20).

---

<sup>12</sup> “Como o coronavírus é transmitido e por quanto tempo ele resiste por aí”, disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/como-o-coronavirus-e-transmitido-e-por-quanto-tempo-ele-resiste-por-ai/>. Acesso em: 11/11/2021.

Nesse sentido, ao longo da pandemia, uma interpretação que se tornou comum é a de que ela não produziu desigualdades, mas que as escancarou e intensificou<sup>13</sup> aquelas já existentes. A crescente competitividade, central no *ethos* neoliberal, ampliou e amplia os processos de dessensibilização, ou ausência de compaixão, de modo que as noções de solidariedade e apoio mútuo são abandonadas, sendo expressas, entre outros modos, no “desapreço à saúde como um bem individual e social inalienável” (SANTOS, 2001, p. 48).

Essa característica, em especial, fornece importantes pistas para a compreensão do negacionismo enquanto prática ao longo da pandemia em todos os espaços, uma vez que a expansão da Covid-19 foi marcada tanto por elementos epidemiológicos, constitutivos ao vírus de rápida propagação, quanto por discursos, práticas ou a ausência destes no campo político, econômico e sanitário, em especial. Esse negacionismo, tem entre algumas de suas características a artificialidade, a falsificação da verdade e o constrangimento às fontes, dados e afins que sejam reveladores (CAMARGO, 2017). Em diversos países essa política negacionista operou em diferentes níveis, dos mais altos como a presidência da república, aos mais baixos entre a sociedade civil, estando inicialmente orientado por uma falsa dicotomia entre economia e saúde enquanto elemento justificador.

As primeiras ações de muitos governos nacionais em relação ao vírus, ainda no início de 2020, buscavam operar a partir dessa equivocada oposição entre a saúde e a economia. Isso porque variadas estratégias foram indicadas como forma de cuidado e prevenção ante o contágio de coronavírus, tais como: cobrir o rosto ao espirrar ou tossir; evitar tocar os olhos, nariz e boca; limpar e desinfetar objetos e superfícies tocadas com frequência; lavar as mãos frequentemente com água e sabão ou higienizá-las com álcool; utilizar máscaras faciais; etc. Contudo, a principal das estratégias aconselhadas e adotadas coletivamente para conter o avanço do vírus é o distanciamento social<sup>14</sup>, o qual inclui

---

<sup>13</sup> “Tudo tão desigual: Pandemia escancara desigualdade e a urgência de reduzir o fosso entre minoria rica e maioria pobre”, disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/reportagens-especiais/pandemia-escancara-desigualdade-no-brasil-e-no-mundo-e-a-urgencia-de-reduzir-gap/>; “Pandemia de coronavírus escancara desigualdades brasileiras”, disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/pandemia-de-coronavirus-escancara-desigualdades-brasileiras/>. Acesso em: 18/11/2021.

<sup>14</sup> Embora inicialmente tenha adotado o termo “distanciamento social”, desde o dia 20 de março de 2020 a OMS vem utilizando o termo “distanciamento físico” para se referir a prática de prevenção ao contágio do coronavírus. Contudo, a essa altura, o primeiro nome já havia se popularizado e tornou-se muito mais utilizado. Cf.: “Esqueça o 'distanciamento social'. A OMS prefere que chamemos de 'distanciamento físico' porque as conexões sociais são mais importantes do que nunca”, disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/04/15/world/social-distancing-language-change-trnd/index.html>. Acesso em: 18/11/2021.

ações que visam minimizar o contato entre as pessoas e, conseqüentemente, passando a ter efeitos diretos no mercado, destacadamente o setor de serviços.

Em meio a esse cenário, as estratégias consolidadas de cuidado e proteção principais foram as quarentenas, destinadas às pessoas infectadas ou que tiveram algum tipo de contato com vírus; o isolamento social, destinado às pessoas que podem evitar circular em locais públicos para além do necessário; restrições de viagem, que em determinado momento levou ao fechamento de aeroportos e demais fronteiras na maior parte dos países; fechamentos de escolas e locais de trabalho, que passaram a adotar o chamado home-office, que se constitui na extensão/transposição das práticas de ensino-aprendizagem e laborais exercidas naqueles locais para o ambiente doméstico; por fim, o fechamento de locais de ampla circulação, como shoppings, teatros, cinemas, parques, bem como, o controle da circulação de pessoas nos demais espaços públicos.

Apesar desses esforços, e para além do rápido contágio e letalidade, a grande questão que marcou e marca a expansão do coronavírus é sua forma de atuação: a maior parte das pessoas pode contrair o vírus e não ter sintomas ou tê-los em formas leves, enquanto outra parte será necessariamente hospitalizada e outras necessitarão de tratamento intensivo. Em termos práticos, quantos mais casos, mais pessoas vão precisar de hospitalização, mais pessoas vão precisar de tratamento intensivo e, conseqüentemente, os sistemas de saúde atingirão sua capacidade máxima de atendimento e colapsarão<sup>15</sup>, como no caso do estado do Amazonas em abril de 2020 e durante a crise do oxigênio em janeiro de 2021. Duas formas centrais de evitar isso são o controle das taxas de infecção e contágio e a criação de mais vagas, leitos e unidades de saúde, além dos hospitais de campanha que passaram a ser criados em larga escala.

No entanto, mesmo antes da OMS declarar que se tratava de uma pandemia, alguns países já haviam sofrido enormes perdas causadas pelo vírus e pelas distintas reações políticas à crise. No dia 9 de janeiro de 2020 ocorreu a primeira morte por coronavírus na China, poucos dias após a identificação de casos suspeitos no dia 31 de

---

<sup>15</sup> Ainda no mês de março de 2020, a OMS já alertava sobre a possibilidade de colapso dos sistemas de saúde, bem como das possibilidades de desabastecimento de material básico para o trabalho dos profissionais de saúde, tais como máscaras, luvas, botas, etc. Cf.: “Funcionários da OMS alertam que os sistemas de saúde estão “entrando em colapso” com o coronavírus: “Esta não é apenas uma temporada de gripe forte”, disponível em: <<https://www.cnbc.com/2020/03/20/coronavirus-who-says-health-systems-collapsing-this-isnt-just-a-bad-flu-season.html>>. Acesso em: 18/11/2021.

dezembro de 2019<sup>16</sup>. A maior parte das infecções posteriores ocorreu em profissionais de saúde. No dia 13 de janeiro, foi identificado o primeiro caso fora da China, uma mulher na Tailândia que retornava de viagem àquele país<sup>17</sup>. Em 21 de janeiro o primeiro caso é detectado nos Estados Unidos e no dia 23 a cidade chinesa de Wuhan, o lugar onde havia sido identificado pela primeira vez o vírus, é isolada com a suspensão de transportes por terra, ar e água. Em 24 de janeiro, é identificado o primeiro caso na Europa, na França<sup>18</sup>, em uma pessoa que retornava de viagem à China.

A partir do mês de janeiro de 2020, muitos outros países começaram a ter casos identificados e o vírus a se globalizar a partir das redes mundiais de transporte e migração de pessoas. As regiões que primeiro foram afetadas na Europa, por exemplo, possuem relações comerciais profundas com a China, destacadamente a Itália, além do turismo que recebe muitas pessoas daquele país. O cancelamento das celebrações do Ano Novo Lunar na China, um dos mais importantes eventos nacionais, é outro símbolo das mudanças globais que o ano de 2020 traria com a pandemia de Covid-19. Os primeiros surtos e colapsos causados pelo vírus ocorreram logo nos meses de janeiro e fevereiro. Aqui, destaca-se a Itália pela mobilização gerada no Brasil nos meios de comunicação nesse momento inicial, apesar de ter havido outros exemplos como a própria China, a Espanha, Irã, Coreia do Sul, etc.

O primeiro caso de infecção na Itália ocorreu em 30 de janeiro após a identificação do vírus em dois turistas chineses. No mesmo dia, a OMS declarou o coronavírus como uma emergência de saúde pública de alcance internacional. A partir daí, a Itália deu uma das primeiras demonstrações ao mundo dos efeitos do colapso produzido pela pandemia somada ao negacionismo político e científico. No dia 31 de janeiro, o governo italiano suspendeu todos os voos vindos ou com partida para a China e decretou estado de emergência nacional<sup>19</sup> com uma duração de seis meses. Parecia o início de uma reação apropriada de controle do contágio do vírus.

---

<sup>16</sup> “China relata primeira morte por novo vírus”, disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/01/10/world/asia/china-virus-wuhan-death.html>>. Acesso em: 11/11/2020.

<sup>17</sup> “Cronologia da expansão do novo coronavírus descoberto na China”, disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/02/01/interna\\_internacional,1118770/cronologia-da-expansao-do-novo-coronavirus-descoberto-na-china.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/02/01/interna_internacional,1118770/cronologia-da-expansao-do-novo-coronavirus-descoberto-na-china.shtml). Acesso em: 18/11/2021.

<sup>18</sup> “França confirma os primeiros três casos de coronavírus na Europa”, disponível em: <<https://www.cnn.com/2020/01/24/france-confirms-2-cases-of-virus-from-china-1st-in-europe.html>>. Acesso em: 18/11/2021.

<sup>19</sup> “Itália declara estado de emergência sobre coronavírus”, disponível em: <https://news.yahoo.com/italy-declares-state-emergency-over-coronavirus-130945431.html>. Acesso em: 18/11/2021.

O coronavírus, ao que os estudos indicavam àquela altura, atingia um estágio mais grave em determinados grupos de pessoas, que ficaram conhecidos como os “grupos de risco” e foram alvos de disputas posteriores, inclusive nas prisões. Estão inseridos nesse grupo as pessoas com mais de 60 anos ou que tenham alguma condição prévia, conhecida por comorbidade, tais como diabetes, pressão alta, obesidade, etc<sup>20</sup>. A Itália é um dos países com a maior quantidade de pessoas com idade acima de 60 anos no mundo, com quase 25% de sua população nesta faixa<sup>21</sup>, o que teria potencializado os efeitos do vírus. Ainda assim, as medidas adotadas pelos governos foram tão cruciais quanto o perfil da população para a expansão do contágio.

Em 27 de fevereiro, quando os casos de infecção por coronavírus cresciam na Itália, o prefeito de Milão, Giuseppe Sala, decidiu apoiar a campanha “#Milanononsiferma”, ou “Milão não para”, em alusão às medidas de distanciamento social, fechamento de fronteiras, comércio e afins que vinha sendo tomada com a intenção de conter a expansão do vírus<sup>22</sup>. Entre outras questões apresentadas na campanha, estava a de que os cidadãos enfrentam condições adversas diariamente e enfrentariam mais essa sem medo, exaltando a necessidade de fortalecer a economia.

Quando a campanha foi lançada, a Itália tinha menos de 1.000 casos confirmados. Um mês após, havia mais de 60 mil casos em toda a Itália, com a região da Lombardia, onde está Milão, ocupando o 3º lugar entre as regiões com mais infectados no país com quase 7.000 casos<sup>23</sup>.

Esse panorama do momento inicial da pandemia tem por finalidade remontar os caminhos que vinham se apresentando desde o início, ainda no primeiro trimestre de 2020. O próximo tópico será centrado no desenvolvimento da pandemia no Brasil, retomando alguns eixos já estruturados aqui, sendo:

1. A oposição entre economia e saúde, comumente, ampliou os efeitos do vírus;
2. As decisões políticas foram fundamentais para o controle do contágio ou para o colapso dos sistemas de saúde;

---

<sup>20</sup> “COVID-19: grupos vulneráveis e de alto risco”, disponível em: <https://www.who.int/westernpacific/emergencies/covid-19/information/high-risk-groups>. Acesso em: 18/11/2021.

<sup>21</sup> “Países com as populações mais velhas do mundo”, disponível em: <https://www.prb.org/countries-with-the-oldest-populations/>. Acesso em: 18/11/2021.

<sup>22</sup> ““Milão não para”: vídeo de incentivo do prefeito Sala à reação ao Coronavírus”, disponível em: <https://www.milanotoday.it/video/coronavirus-milano-non-si-ferma.html>. Acesso em: 18/11/2021.

<sup>23</sup> “Prefeito admite erro ao apoiar campanha 'Milão não para' imitada no Brasil”, cf.: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/27/prefeito-admite-erro-ao-apoiar-campanha-milao-nao-para-imitada-no-brasil.htm>. Acesso em: 18/11/2021.

3. O aumento das detecções e testagens é fundamental para o monitoramento e controle da pandemia;
4. A redução da circulação de pessoas, o distanciamento e o isolamento social são fundamentais para o controle das taxas de infecção.

### **1.3. A pandemia e o bolsonarismo: entre a morte pelo vírus e a política de morte**

As doenças, em especial as epidêmicas e pandêmicas, são momentos ímpares para os governos construírem suas imagens, seja como heróis salvadores, seja como tiranos cruéis. A promoção do medo e do pânico, ou da paz e da tranquilidade, são polos em que os discursos e práticas oscilam, calculando não apenas impactos na saúde, mas principalmente na política e economia. É o momento também em que as possibilidades de ampliação do controle social, do disciplinamento e da punição se destacam, afinal, pessoas amedrontadas procuram por algo que possa lhes dar confiança, ou ao menos uma direção.

As figuras salvadoras e os “Messias” tornam-se comuns, seja para apenas dizer o que as pessoas querem ouvir, independente da veracidade do que é dito, seja para enfrentar os inimigos que aterrorizam a “população indefesa”, que busca apenas levar seu cotidiano tranquilo e ordeiro. Foucault é preciso ao elencar as possibilidades punitivas que contextos como esse apresentam:

[...] a peste como forma real e, ao mesmo tempo, imaginária da desordem tem a disciplina como correlato médico e político. Atrás dos dispositivos disciplinares se lê o terror dos “contágios”, da peste, das revoltas, dos crimes, da vagabundagem, das deserções, das pessoas que aparecem e desaparecem, vivem e morrem na desordem. [...] A cidade pestilenta, atravessada inteira pela hierarquia, pela vigilância, pelo olhar, pela documentação, a cidade imobilizada no funcionamento de um poder extensivo que age de maneira diversa sobre todos os corpos individuais – é a utopia da cidade perfeitamente governada. A peste (pelo menos aquela que permanece no estado de previsão) é a prova durante a qual se pode definir idealmente o exercício do poder disciplinar. Para fazer funcionar segundo a pura teoria os direitos e as leis, os juristas se punham imaginariamente no estado de natureza; para ver funcionar suas disciplinas perfeitas, os governantes sonhavam com o estado de peste. No fundo dos esquemas disciplinares, a imagem da peste vale por todas as confusões e desordens; assim como a imagem da lepra, do contato a ser cortado, está no fundo do esquema de exclusão (FOUCAULT, 1987, p. 164-165).

Não é por acaso que as concepções sobre o crime e o criminoso são tão importantes para a legitimação da punição. As ideias racistas do fim do século XIX, como “criminoso nato” advindo da tradição lombrosiana, e as contemporâneas do crime como escolha racional individual, são apenas alguns rápidos exemplos do campo da

criminologia que foram utilizadas como justificativa para as mais diversas violências, torturas e assassinatos. Nesse cenário, a doença (ou a “peste”) passa a ocupar um significado menos biológico, científico, médico, psíquico, de cuidado, para ocupar um sentido majoritariamente político e social, sendo marcada pelas teias de significado que a sociedade produz, tanto positivas, quanto negativas.

Em geral, observamos que a pandemia de Covid-19 produziu dois sentidos, que por vezes se imbricam e interagem, mas que se expressam de formas diferentes. Um deles é o medo, temor e precaução em relação ao vírus e ao contágio, expresso nas disputas em torno da necessidade de distanciamento social, principalmente, e mais próxima de orientações científicas. A outra forma é a negação, a indiferença e a descrença em relação ao vírus, ao contágio e à própria pandemia, muitas vezes estando expresso na recusa em adequar-se às medidas de proteção como o uso de máscaras e o distanciamento social. Não se trata de informar uma dualização desse processo. Assim como existem pessoas com medo do vírus, porém impedidas por razões diversas de cumprir o distanciamento social, existem aquelas que negam a existência ou impacto do vírus, mas que adotam minimamente estratégias de proteção.

As distintas formas de encarar a pandemia acionam um arcabouço de sentidos e significados a depender do que se pretende defender. Teorias da conspiração<sup>24</sup>; inimigos invisíveis, silenciosos e/ou esquivos<sup>25</sup>, tanto internos<sup>26</sup>, quanto externos<sup>27</sup>; castigo divino<sup>28</sup> são algumas das supostas causas mobilizadas para explicar ou até justificar a pandemia.

Tanto o populismo penal<sup>29</sup>, quanto o negacionismo tem aspectos importantes localizados na produção, veiculação, manipulação e acesso à informação. Com a

---

<sup>24</sup> “Teorias conspiratórias sobre a pandemia já mataram centenas de pessoas”, disponível em: <https://sociologica.com.br/teorias-conspiratorias-sobre-a-pandemia-ja-mataram-centenas-de-pessoas/>. Acesso em: 20/11/2021.

<sup>25</sup> “Vírus: o inimigo invisível”, disponível em: <https://www.uol.com.br/vivabem/reportagens-especiais/virus-o-inimigo-invisivel/>. Acesso em: 20/11/2021.

<sup>26</sup> “Irmão de Bruno Gagliasso culpa o PT pela Pandemia do novo coronavírus no Brasil: “corrupção”, disponível em: <https://portalpopmais.com.br/irmao-de-bruno-gagliasso-desabafa-sobre-o-novo-coronavirus-e-critica-o-pt/>. Acesso em: 20/11/2021

<sup>27</sup> “Chamar COVID-19 de “Vírus Wuhan” ou “Vírus da China” é impreciso e xenofóbico”, disponível em: <https://medicine.yale.edu/news-article/23074/>; “Eduardo Bolsonaro culpa China por coronavírus e gera crise diplomática”, disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/19/eduardo-bolsonaro-culpa-china-por-coronavirus-e-gera-crise-diplomatica.ghtml>. Acesso em: 20/11/2021.

<sup>28</sup> “Israel: rabino que definiu Covid-19 como ‘castigo divino a gays’ está com coronavírus”, disponível em: <https://www.hypeness.com.br/2020/04/israel-rabino-que-definiu-covid-19-como-castigo-divino-a-gays-esta-com-coronavirus/>. Acesso em: 20/11/2021.

<sup>29</sup> Populismo Penal é um conceito que emerge na literatura contemporânea sobre crime e punição (GARLAND, 2014; PRATT, 2007). Trata-se de um fenômeno resultante da ruptura com as formas

velocidade dos atuais meios de comunicação e a popularização de canais, informações e notícias de todo tipo chegam facilmente, independentemente de sua veracidade. O paradoxo é que, a partir da globalização, o que se propaga não é mais a informação, mas a desinformação a partir de confusões e manipulações constantes (SANTOS, 2001), ou pelas frequentemente identificadas *fake news*. O medo e o pânico não são mais, necessariamente, causados pelo desconhecimento, mas por fenômenos próprios desse contexto informacional, que potencializam práticas e discursos como o negacionismo. Esse último, por sua vez, foi marca fundamental do bolsonarismo e da condução do Governo Federal da gestão da pandemia.

Mais que uma simples adesão e apoio ao mandato de Bolsonaro, o bolsonarismo é um fenômeno político orientado por valores e ideais que, se por um lado encontram em Bolsonaro um ator capaz de captá-los, por outro, é anterior a ele. Ele opera na manipulação dos saberes, discursos e práticas que permanecem como um entulho autoritário (PINHEIRO, 1991), ou seja, resquícios antidemocráticos dos regimes de exceção, sendo a ditadura militar (1964-1985) o mais recente. Adicionalmente é operada uma defesa abstrata e volátil da família nuclear, da pátria, da religião cristã, destacadamente o neoprottestantismo, bem como é adotada uma retórica que valoriza o conservadorismo como orientação política geral, alocando-os à extrema-direita do espectro político. Assim, em síntese, o bolsonarismo é

um movimento político autoritário, de extrema-direita, que promove divisões ou clivagens (simbólicas, econômicas, culturais, políticas) entre formas de vida cujo valor e significado é avaliado a partir de rígidos processos de hierarquização valorativa. Um aspecto central do Bolsonarismo é distinguir entre as vidas que valem mais, as que valem menos e as que nada valem. Em sentido amplo, o Bolsonarismo é uma forma viver, sentir, pensar e se relacionar consigo, com os outros e com o mundo, é um ethos autoritário e violento, que reafirma e reforça as posições normativas da ordem, da segurança e da hierarquia, escorando-se em valores e concepções patriarcais, heterossexuais, cristãs, empreendedoristas e apegadas à branquitude, donde seu caráter racista e discriminatório. De modo geral, o Bolsonarismo é contrário à ciência, ao pensamento crítico e às políticas educacionais públicas, motivo pelo qual apoia práticas de censura contra a liberdade de cátedra, ao mesmo tempo em que

---

anteriores de produção da política criminal, orientada pelas posições de pesquisadores e especialistas, passando a ser objeto das disputas no campo eleitoral. Nesse cenário ocorre uma adesão a um discurso politizado e populista sobre a questão criminal e o que fazer em relação a ela, sendo marcada por frases de efeito, como “bandido bom é bandido morto”, bem como pela elevação do “senso comum” e das experiências pessoais/individuais como saberes centrais, em detrimento de pesquisas e das posições de pesquisadores. O populismo penal, assim, é a forma pela qual se constrói política e socialmente a imagem do crime, do criminoso e do que fazer com eles a partir da mobilização de saberes e sentimentos orientados pela população atingida, ou as “vítimas” daqueles, operando, em geral, um recrudescimento punitivo, com ampliação de medidas retributivas e afluivas, como a pena de prisão, linchamentos físicos e morais, bem como a própria morte da pessoa acusada do crime.

agride o financiamento das universidades e sua autonomia administrativa (DUARTE; CÉSAR, 2020, p. 2).

Partindo disto, em que pese a modernização inconclusa do país, o discurso oficial da política institucional, partidos e atores políticos orientou-se, de modo geral, pelo combate aos entulhos autoritários e resquícios antidemocráticos. O bolsonarismo, no entanto, recusa-se a realizar a negação concreta e simbólica desses elementos, operando características de uma suposta antipolítica, simplificada entendida pelo chavão “contra tudo que está aí”, e se organizando enquanto um fenômeno anti-moderno (PEREIRA, 2021). Esse anti-modernismo está orientado por ao menos três elementos:

1. A inconclusão do processo democrático, especialmente no campo da segurança pública, e o não rompimento com o autoritarismo enquanto saber e prática política;
2. Uma cidadania de baixa intensidade, que é marcada pela existência e naturalização do não acesso aos direitos e garantias constitucionais por uma parcela da população, estando ela vulnerável a violações de todo tipo;
3. A sedimentação do processo de militarização do espaço público, com a manutenção e ampliação de militares nos espaços políticos e a adoção de uma lógica militarizada para gestão das esferas sociais (PEREIRA, 2021).

Tendo isso em vista, quando se trata da pandemia sob o bolsonarismo, destacamos como característica adicional a mobilização de discursos e práticas anticientíficas e negacionistas (SILVA JÚNIOR; FRAGONI, 2020; DUARTE; CÉSAR, 2020), as quais foram marcas tanto da condução feita por Bolsonaro na gestão da pandemia, quanto das posturas assumidas por seus apoiadores. Essa propagação da desinformação, sob o bolsonarismo, assume as vestes de uma política que tem como aspecto fundamental a promoção da morte, seja através de ações e omissões intencionais, seja através dos reflexos dos discursos e práticas.

Por sua vez, o negacionismo bolsonarista configura-se elemento chave para a compreensão da gestão da pandemia no Brasil à medida que constitui uma política própria, e não mero diversionismo, “que consiste em negar, confundir, agredir, ignorar, desprezar, silenciar quem quer que não esteja absolutamente de acordo com suas medidas de combate à pandemia, ou com as escolhas políticas e morais que pautam seu governo” (DUARTE; CÉSAR, 2020, p. 9). Ao destacar a importância do bolsonarismo, seu negacionismo e política de morte para a compreensão da gestão da pandemia no Brasil, compreendemos que não foi, portanto, um mero elemento de distração, mas uma política

consciente, direcionada e organizada amplamente, tendo incidido sobre políticas de redução do contágio, de cuidado em saúde, de sistematização de dados e informações, de assistência social, bem como nas ocorrências de infecções e mortes pela doença.

Assim, no dia 26 de fevereiro de 2020 o Brasil registrou seu primeiro caso de infecção pela Covid-19 na cidade de São Paulo – SP, um homem de 61 anos, que voltava de viagem à Itália. A partir desse caso, iniciou-se a maior crise sanitária da história do país, que em 13 de janeiro de 2022 tinha um total estimado de 22.814.917 milhões de casos e 620.545 mil mortos em decorrência de complicações da Covid-19<sup>30</sup>. Contudo, para que chegássemos a um estágio tão dilacerador da pandemia no Brasil, foi necessário pavimentar um caminho de negacionismo, inação, desassistência e ações desastrosas, construído, principalmente, por Jair Messias Bolsonaro, presidente do Brasil, mas também por uma rede de atores, instituições e grupos que, nos mais distintos postos, atuou contrariamente às principais estratégias de cuidado e saúde.

Assim, a história da pandemia no país em 2020 e 2021 é também a história de como Bolsonaro sabotou, minou, desestimulou, contrariou, ignorou, minimizou e negou<sup>31</sup> esforços conjuntos de amplos setores da sociedade em produzir uma resistência ao avanço da pandemia de coronavírus sobre o Brasil. Com isso, ele consolidou uma base organizada de apoiadores e uma narrativa que não só foi responsável pela potencialização do contágio e, conseqüentemente, mortes pelo vírus, mas também, pela recusa às estratégias e medidas para contenção da expansão da Covid-19 pelo país, com destaque para o distanciamento social. Nos tópicos seguintes serão ilustrados, de forma geral, os principais eixos que caracterizam a pandemia em âmbito nacional

---

<sup>30</sup> “Brasil se aproxima de 100 mil casos diários de covid, com 97.986 registros em 24h”, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/01/13/brasil-se-aproxima-de-100-mil-casos-diaros-de-covid-com-97986-registros-em-24h.htm>. Acesso em 13/01/2022.

<sup>31</sup> “Bolsonaro sabotou combate ao coronavírus”, <https://noticias.uol.com.br/videos/2020/07/22/asabotagens-de-bolsonaro-na-pandemia--leonardo-sakamoto.htm>.; “O que Bolsonaro fez para minar o combate ao coronavírus”, <http://www.diariodecuiaba.com.br/politica/o-que-bolsonaro-fez-para-minar-o-combate-ao-coronavirus/557025>; “Fala de Bolsonaro sobre vacina desestimula imunização”, <https://www.terra.com.br/noticias/coronavirus/fala-de-bolsonaro-sobre-vacina-desestimula-imunizacao.c6ab8c4f6d5098068ff76bde66004509ac6eag0f.html>; “Cinco vezes em que Bolsonaro contrariou Mandetta e desrespeitou isolamento”, <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/04/10/cinco-vezes-em-que-bolsonaro-contrariou-mandetta-e-desrespeitou-isolamento.htm>; “Bolsonaro ignora crise do coronavírus, estimula e participa de ato pró-governo e contra Congresso e STF”, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/bolsonaro-deixa-isolamento-do-coronavirus-e-de-carro-participa-de-ato-pro-governo-na-esplanada.shtml>; “Bolsonaro minimiza crise e diz que coronavírus está superdimensionado”, <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/bolsonaro-minimiza-crise-e-diz-que-coronavirus-esta-superdimensionado.shtml>; “Bolsonaro nega crise e diz que há fantasia sobre epidemia de coronavírus”, <https://extra.globo.com/noticias/brasil/bolsonaro-nega-crise-diz-que-ha-fantasia-sobre-epidemia-de-coronavirus-24296240.html>. Acesso em: 19/11/2021

#### 1.4. Da chegada à consolidação da pandemia

Enquanto o mundo observava atônito o colapso dos sistemas de saúde em diversos países, como a Itália, causado pela pandemia de Covid-19, aqui no Brasil as primeiras movimentações do então Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta (Democratas-DEM) indicavam as possibilidades de o Brasil adotar uma postura orientada pela ciência. Ainda em 3 de fevereiro, antes do primeiro caso detectado no país, Mandetta indicou que o país declararia Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional, passando a adotar medidas para contenção do avanço do vírus.

A isso, seguiram medidas até então vistas como adequadas para o desconhecido que se aproximava, tendo Jair Bolsonaro declarado Estado de Emergência, além de encaminhar ao Legislativo Projeto de Lei que cria quarentena e torna exames, vacinação e tratamento obrigatórios<sup>32</sup>. O Projeto, mesmo antes da identificação de casos no país, tinha por finalidade auxiliar no processo de repatriação, feito no mesmo período, de brasileiros que estavam em Wuhan, na China, então epicentro do vírus.

A partir da identificação do primeiro caso no país, em 26 de fevereiro de 2020, as tensões políticas começaram a dar os rumos que a gestão da pandemia tomaria no país. Ainda que timidamente, Mandetta e, conseqüentemente, o Ministério da Saúde passaram a orientar e a adotar as recomendações, orientações e estratégias propostas pela OMS, destacadamente o distanciamento e o isolamento social. Por sua vez, Bolsonaro inflado pela retórica populista, similar a de Donald Trump nos E.U.A., logo passou a contrariar o que pareciam seus intentos iniciais em relação a pandemia com o Projeto de Lei, e iniciou sua estratégia e discursos negacionistas, a fim de minimizar os potenciais riscos, em que pese o colapso pelo qual outros países já passavam.

Enquanto Mandetta defendia o isolamento horizontal, ou seja, de todas as pessoas, a fim de minimizar a circulação do vírus, Bolsonaro passou a reivindicar o que chamava de “isolamento vertical”, uma estratégia que visava o isolamento somente dos ditos “grupos de risco”, como idosos, grávidas, doentes crônicos, etc<sup>33</sup>. A proposta de Bolsonaro, embora não tenha se efetivado, revelou muito do que a estratégia bolsonarista

---

<sup>32</sup> “Governo federal decreta estado de emergência para conter coronavírus no Brasil”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/02/governo-decreta-estado-de-emergencia-por-causa-de-surto-do-coronavirus.shtml>. Acesso em: 20/11/2021.

<sup>33</sup> “Por que isolamento vertical defendido por Bolsonaro é visto com ceticismo?”, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/30/por-que-isolamento-vertical-e-visto-com-ceticismo.htm>. Acesso em: 20/11/2021.

reservava para o futuro da gestão da pandemia no Brasil. Entre a negação e a inserção do pânico social, o agente do caos que ocupa a presidência buscou efetivar uma separação entre as políticas de saúde e a economia defendendo, tal qual o prefeito de Milão na Itália fez, que o Brasil não pode parar.

Em que pese o momento e o contexto, não é algo novo no Brasil que uma parte da população esteja apartada socialmente. A cidadania vertical (CAMPOS, 2020)<sup>34</sup>, no Brasil, é marcada há séculos justamente pelas desigualdades nas relações sociais, de modo que a escolha pela economia em detrimento à saúde da população feita por Bolsonaro não é inesperada, ainda que lamentável. As carreatas pela “volta ao trabalho” e pelo “fim do isolamento/quarentena” já em março/abril de 2020, que passaram a ocorrer após o início dessas declarações do presidente, foram a sólida base em que ele passou a se apoiar a fim de sustentar suas tendências genocidas e de desprezo à vida. Assim, se o vírus se propunha “democrático”, como postulado por Žižek (2020), as escolhas políticas demonstravam sua determinação em operar o oposto.

Bolsonaro, assim, passou a adotar discursos e práticas que inflavam sua base revoltada contra as medidas de proteção e, conforme crescia o apoio, ele também agia. Desde discursos afirmando não haver necessidade de pânico, que a pandemia se tratava de uma “gripezinha” e de um “resfriadinho”, que o brasileiro “não pega nada”, até outros pedindo jejum religioso contra o vírus, que “não é coveiro”, mas especialmente, defendendo e propagando a utilização de medicamentos para um suposto tratamento de sintomas, que posteriormente comprovaram-se ineficazes contra a Covid-19, como a hidroxicloroquina e a ivermectina. Bolsonaro inflou sua permanência no governo consolidando sua base e a despeito dos contrários.

Conforme se fortalecia o negacionismo e a política de morte de Bolsonaro, mais ele entrava em choque com as posições de Mandetta e do Ministério da Saúde, de modo que não foi uma surpresa quando, após uma tentativa frustrada de demissão em 6 abril, no dia 16 de abril Mandetta saiu do comando do Ministério para a entrada de Nelson Teich, um médico oncologista, visto como uma “opção técnica”. A permanência de Teich no cargo não durou diante do populismo mortífero de Bolsonaro, uma vez que o Ministro

---

<sup>34</sup> Acerca deste conceito, Campos (2020) destaca que a forma pela qual a cidadania foi e é realizada no Brasil estrutura-se de forma fundamentalmente hierarquizada, ou verticalizada. Nesse cenário, o acesso pleno à cidadania se orienta por critérios desiguais e segregantes, sob os quais destacam-se raça/cor, etnia, classe, território, ocupação, entre outros. Assim, a cidadania brasileira é vertical por jamais ser horizontalizado e, conseqüentemente, democratizado de forma plena, sendo privilégio de poucos acessá-la integralmente através de recursos sociais, jurídicos, econômicos e simbólicos.

se negou a recomendar o fim do distanciamento e, especialmente, a veicular as propagandas pelo uso da cloroquina. Teich se demitiu em 15 de maio de 2020, menos de 1 mês após sua posse, tecendo críticas à condução do governo.

Tendo em vista seu fracasso na gestão da pandemia, o país teve um aumento exponencial de casos, e o sistema de saúde de Manaus deu os primeiros sinais de colapso, com aumento do número de mortes. Bolsonaro ao invés de arrefecer, direcionou seus esforços para o movimento de militarização que já vinha sendo característico de seu governo<sup>35</sup>. Ainda em 15 de maio, o general do Exército Eduardo Pazuello, assumiu interinamente o cargo de Ministro da Saúde com um compromisso com a política adotada por Bolsonaro quanto à gestão da pandemia, observado desde seu desconhecimento do que era o Sistema Único de Saúde (SUS) e pelo seu apreço pela cloroquina.

Os governadores e prefeitos, por sua vez, frequentemente entraram em choque com a política de gestão da pandemia do Executivo Federal. Especial destaque foi dado pelas mídias aos embates entre Bolsonaro e João Dória (Partido da Social Democracia Brasileira-PSDB), governador de São Paulo, um dos vários exemplos que envolveram inclusive ex-aliados, como o governador de Goiás, Ronaldo Caiado (DEM), que rompeu com Bolsonaro. Contudo, nada foi capaz de frear sua atuação e, com pequenos reflexos, se construiu o colapso nacional durante a pandemia, em que o Brasil ocupou sempre as primeiras posições de casos e mortes por Covid-19 em todo o mundo.

É necessário destacar algumas políticas e ações para entender como foi a gestão da pandemia de Covid-19 para toda a população e, em especial, nas prisões. Entre elas está a criação do auxílio emergencial, proposto pelo Legislativo ainda no mês de abril, o qual inicialmente seria de R\$ 1.200,00 pela demanda da oposição, enquanto Bolsonaro propunha R\$ 200,00. Ao fim, o Congresso definiu o valor em R\$ 600,00 mensais, instituído pela Lei n. 13 982/2020, destinado às parcelas mais vulneráveis da população, desde trabalhadores informais e de baixa renda, até microempreendedores individuais e contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O programa, inicialmente deveria ser por 3 meses, de abril a junho, tendo sido prorrogado por mais 4 meses e se estendendo até setembro, quando foi revisto pelo Governo Federal e prorrogado por mais 3 meses, com o valor de R\$ 300,00 mensais, encerrando em dezembro de 2020.

---

<sup>35</sup> “Entenda a militarização do governo Bolsonaro e as ameaças que isso representa”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/entenda-a-militarizacao-do-governo-bolsonaro-e-as-ameacas-que-isso-representa.shtml>. Acesso em 20/11/2021.

O auxílio emergencial, assim, configurou-se na principal forma de sobrevivência para inúmeras pessoas e famílias no país durante a pandemia. O aumento do desemprego, o retorno da fome, o fechamento de postos de trabalho e outros fatores, potencializaram um cenário de miséria social ampliada em que o auxílio se tornou fundamental para manutenção da vida das pessoas e para, em alguma medida, que não precisassem ir para as ruas se expor ao risco do contágio pelo coronavírus para conseguir dinheiro ou alimento. No caso de pessoas privadas de liberdade (PPLs) e seus familiares, contudo, o cenário teve outros agravantes. Se, de maneira geral, a implementação do auxílio passou por variados problemas técnicos, atrasos no pagamento e questionamentos sobre o valor, os familiares de PPLs tiveram como problema adicional a garantia do acesso aos recursos.

A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), vinculada ao Ministério da Economia, foi a responsável pela verificação dos dados para a concessão do auxílio. Nessa conferência, no entanto, sem qualquer justificativa orientada pela Lei 13.982/2020, que instituiu o auxílio emergencial, adicionou um procedimento a mais para a verificação dos dados das quase 40 mil pessoas que solicitaram o recurso e que são familiares de pessoas privadas de liberdade. Esse procedimento, sem qualquer base ou justificativa legal, fora implementado por solicitação do Ministério da Cidadania, que tomou por base para a restrição os dados constantes na base do Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e do regime fechado de São Paulo<sup>36</sup>.

Esse procedimento opera em sentido similar àquele experimentado por familiares de pessoas privadas de liberdade por todo o país: a extensão da punição aos familiares. Ainda, atua de forma discriminatória que, não havendo outra justificativa para tal “processamento adicional”, amplia as dificuldades de acesso aos recursos para pessoas que já estão em situação extremamente vulnerável. Considerando a precária assistência fornecida pelo Estado, são os familiares responsáveis por parte considerável da alimentação, saúde, vestimentas e demais aspectos da vida das PPLs. Por sua vez, isso impacta diretamente nas rendas das famílias, de modo que no cenário de pandemia, o auxílio é um recurso fundamental. Nesse sentido, destacamos a fala de Dandara,

---

<sup>36</sup> “Dataprev nega auxílio de R\$600 para familiares de brasileiros presos”, disponível em: <https://fdr.com.br/2020/05/15/dataprev-nega-auxilio-de-r600-para-familiares-de-brasileiros-presos/>; “Parentes de presos são excluídos do auxílio emergencial”, disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/coronavirus/parentes-de-presos-sao-excluidos-do-auxilio-emergencial,af1ebdc1d8be00b387b17692ba28f018781n5p88.html>. Acesso em: 18/12/2021.

integrante da Frente pelo Desencarceramento do Amazonas sobre a situação de familiares durante a pandemia:

E ainda hoje a gente vê a grande dificuldade das pessoas voltarem ao normal, ao novo normal, né, Raphael. Por que a maioria dos familiares são diaristas, vendedores ambulantes, né, que vende esses lanches, e aí eles não estão voltando [a trabalhar] por que as pessoas [que contratavam] também foram demitidas, aprenderam a cuidar de suas casas, não tão pegando [faxina], tão dispensando. Ir pra rua tá sendo um retorno difícil né, complicado né, voltar a vender ou alguma coisa assim parecida, teve pessoas que eram ambulantes já, antes da pandemia, e passam pela necessidade. Tentaram voltar ao trabalho, mas aí tiveram toda a sua mercadoria apreendida, ou seja, não tem retorno, né? Porque eles nos roubam, mas eles podem por que eles estão de farda. E a gente não pode nem questionar o que é nosso, por que a maioria dessas coisas não vem nota fiscal, né? (DANDARA, outubro, 2021)<sup>37</sup>.

Outro momento-chave para compreender o cenário nacional foi o apagão de dados sobre a Covid-19 nos sites oficiais do governo federal<sup>38</sup>. Com o avanço da pandemia e a perda de popularidade de Bolsonaro, devido ao número de casos e mortes, ele passou a direcionar suas reclamações e críticas à imprensa por noticiar diariamente o número de casos e mortes, em especial ao Jornal Nacional da Rede Globo.

Costumeiramente atualizado antes do início do programa jornalístico, na primeira semana de junho os dados atrasaram e não foram exibidos ao vivo pelo jornal, posteriormente passando a ser anunciados após o encerramento do jornal. O que poderia ser um acaso, no dia 6 de junho se materializou na retirada, pelo Ministério da Saúde, do site que contabilizava o número total de casos, mortes e outras informações acerca da pandemia no Brasil.

Quando retornou, o site passou a apresentar somente o número de casos e mortes ocorridas nas últimas 24h, passando uma ideia de controle sobre a pandemia e tranquilidade em relação ao cenário. Esse apagão, somado às poucas falas públicas do ministro e de pessoal da pasta da saúde, oficializaram uma das principais estratégias de Bolsonaro: a desinformação por todos os meios. Seja na divulgação de *fake news*, seja na distorção de falas, seja na negação de próprios discursos ou, enfim, na ocultação e precarização dos dados oficiais, essa estratégia foi eficaz ao colocar em xeque a veracidade das informações.

---

<sup>37</sup> Nome fictício para preservar as identidades das pessoas entrevistadas, por questões de segurança.

<sup>38</sup> “Governo Bolsonaro impõe apagão de dados sobre a covid-19 no Brasil em meio à disparada das mortes”, disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-06/governo-bolsonaro-impoe-apagao-de-dados-sobre-a-covid-19-no-brasil-em-meio-a-disparada-das-mortes.html>. Acesso em: 20/11/2021.

Tanto foi que no dia 8 de junho, os maiores veículos de imprensa do país, lançaram um consórcio/parceria para divulgar os dados da pandemia a partir das informações obtidas das secretarias de saúde<sup>39</sup>. Essa parceria foi uma das ações mais acertadas como reação ao projeto bolsonarista, mas também evidenciou o papel fundamental da fiscalização e monitoramento das informações sobre a pandemia e os casos de Covid-19 feitos pela sociedade civil e imprensa, algo que, como veremos, foi bem diferente nas prisões. Assim, após as inúmeras críticas e uma ordem do STF, o Governo foi obrigado a retomar a publicação dos dados como eram apresentados anteriormente, porém, o estrago já estava feito e a credibilidade posta em xeque.

De todo modo, o último eixo desta seção é justamente a relação entre o Governo Federal e o STF, que marcou o andamento da pandemia e diversas outras disputas ocorridas ao longo dela entre os dois poderes. Uma das primeiras e mais importantes medidas do STF nos tensionamentos com Bolsonaro foi a posição contrária à Medida Provisória que buscava centralizar no Governo Federal o poder de decisão sobre estratégias de prevenção e controle à pandemia, como isolamento, quarentena, interdição de atividades e serviços essenciais, etc. Essa ação, que garantiu a autonomia dos municípios e estados para determinação das estratégias, ocorreu no momento em que as tensões entre Bolsonaro e os governadores se ampliaram, de modo que o receio da proibição pelo Executivo Federal da adoção dessas medidas pudesse elevar ainda mais o número de casos e mortes por Covid no país.

Esse foi um dos primeiros capítulos de um conflito que durante a presente escrita ainda se arrasta, com as investigações nos inquéritos sobre *fake news* e interferência na Polícia Federal, nas denúncias por atos antidemocráticos, nas disputas sobre as vacinas, etc. Essas tensões, em certa medida, se refletiram em outros espaços, como o Ministério da Justiça e Segurança Pública ainda na gestão de Sergio Moro, bem como no próprio Conselho Nacional de Justiça, ao que trataremos nos demais capítulos.

Entretanto, é importante compreender qual era o cenário do aparato prisional brasileiro antes da emergência da pandemia para, posteriormente, analisar o presente contexto. Nesse sentido, é central um olhar mais detido sobre os últimos anos que se seguiram à declaração pelo STF de um Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras.

---

<sup>39</sup> “Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.shtml>. Acesso em: 20/11/2021.

A próxima seção tem por objetivo contextualizar o cenário das prisões, apresentando as questões elencadas pelo ECI ainda em 2015, mas também tratando dos programas Justiça Presente e Fazendo Justiça do CNJ, essenciais tanto na publicação da R62, quanto na execução de outras atividades relacionadas ao aparato prisional.

### **1.5. Estado de Coisas Inconstitucionais e os rearranjos institucionais no aparato prisional**

Em novembro de 2012, o então Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo foi questionado em uma palestra com empresários se apoiava a pena de morte no Brasil, ao que respondeu: “Se fosse para cumprir muitos anos na prisão, em algum dos nossos presídios, eu preferiria morrer”. Após isso, o ministro indicou ser contrário à pena de morte ou prisão perpétua, e que entendia que seria necessário melhorar o aparato prisional, ao invés de adotar tais medidas, uma vez que “temos um sistema prisional medieval, que não só desrespeita os direitos humanos como também não possibilita a reinserção”<sup>40</sup>.

Em que pese o contexto da fala, o ministro foi rápido em chegar a uma conclusão que reflete o que é, para a grande maioria, estar preso no Brasil: é melhor morrer que viver uma vida nas prisões. Desde pelo menos Thompson (2002), com a publicação de “A questão penitenciária” em 1976, a questão do “fracasso” da prisão em recuperar e reintegrar as pessoas privadas de liberdade tem sido pautada. A irrecuperação penitenciária de que o autor trata, demonstra a impossibilidade de resolver problemas estruturais da prisão, como a superlotação, já nos idos anos 1970. Assim, “a questão penitenciária não tem solução ‘em si’, porque não se trata de um problema ‘em si’” (THOMPSON, 2002, p. 110), estando inserida em uma teia complexa que possui uma multiplicidade de agentes, atores e instituições, bem como de causas, fatores e características.

Não se trata aqui de corroborar com a ideia de “falência da prisão”. Na verdade, as teses que compreendem a pena de prisão como orientada pelas “filosofias re”, como reintegração, recuperação e ressocialização, e que entendem a prisão como corretora de falhas dos indivíduos (ZAFFARONI, 1991), atuam de modo a “mascarar não só a complexidade das sociedades e de seus fenômenos e instituições, mas também suas

---

<sup>40</sup> “Ministro da Justiça diz que prefere morrer a ir para a cadeia”, disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-da-justica-diz-que-prefere-morrer-a-ir-para-a-cadeia,959839>. Acesso em: 21/11/2021.

inerentes contradições” (BOGO CHIES, 2013, p. 33). A primordialidade punitiva (MELO, 2014) de que se ocupa centralmente a prisão é, assim, não somente sua verdadeira face/função, mas também parte fundamental para a compreensão das mazelas e misérias que a atravessam.

Sendo a prisão uma “instituição modelar das articulações contemporâneas entre punição, controle social e criminalização” (MELO, 2014, p. 25) e detentora dessa primordialidade punitiva, as configurações entre punição e a instituição prisional, sobretudo quando orientadas por uma perspectiva retributiva/vingativa da pena, aloca a prisão enquanto uma extensão da punição em amplo sentido. As frequentes denúncias quanto à superlotação, as precárias condições de saúde e higiene, a tortura e violência, entre outras, consolidam a característica que marca a instituição prisional: sua suposta “falência” é, na verdade, parte das engrenagens que a sustentam, sendo a prisão estruturada para punir, primordialmente, através da elaboração do sofrimento contra determinados indivíduos e grupos sociais.

Assim, quando em 2015 o STF declarou através da ADPF nº 347, um Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões, um dos elementos centrais colocado em xeque é exatamente a incapacidade da prisão em ressocializar, estando centrada na violação sistemática de direitos humanos. Nesse sentido, abordaremos alguns dos elementos que constituem a referida ADPF e quais os pontos centrais identificados no documento como referentes a um ECI.

A construção da petição inicial, que levou à ADPF, foi elaborada na representação feita pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, a qual o constitucionalista Daniel Sarmiento, autor também da peça inicial, é responsável. Essa documentação deu origem à ADPF nº 347, que foi encampada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e que a apresentou ao STF. Para compreendermos melhor o sentido desse documento, é preciso entender o que configura o ECI.

O “estado de coisas inconstitucional” consiste em uma técnica decisória adotada pela Corte Constitucional da Colômbia voltada ao enfrentamento de violações graves e sistemáticas da Constituição, decorrentes de falhas estruturais em políticas públicas que envolvam um grande número de pessoas, e cuja superação demande providências variadas de diversas autoridades e Poderes estatais. Há três pressupostos principais: (i) situação de violação generalizada de direitos fundamentais; (ii) inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; e (iii) a superação das transgressões exige a atuação não apenas de um órgão, mas sim de uma pluralidade de autoridades (FERREIRA, 2021, p. 126).

O referido dispositivo é, assim, uma técnica de “último recurso” e para ser utilizada em casos vistos como excepcionais, uma vez que opera no desequilíbrio entre os Poderes ao promover uma intervenção judicial em esferas do Legislativo e do Executivo, no que tange às políticas públicas. Por essa razão, inclusive, torna-se a colocar em xeque os limites entre a atuação de controle de constitucionalidade do STF e o chamado ativismo judicial.

Considerando a existência do Estado Democrático de Direito, o Judiciário passa a possuir um protagonismo à medida em que atua em defesa dos princípios constitucionais e dos direitos e garantias ali previstos. Esse protagonismo no caso da ADPF nº 347 foi entendido por alguns autores como um exemplo de “ativismo judicial à brasileira”, sendo considerado uma “judicialização de políticas públicas” (PENNA, 2017, p. 15). Ainda nesse sentido, entende-se que “a utilização de uma doutrina que pretende inserir medidas estruturais para alterar um estado fático criado por uma complexa mistura de fatores suscita válidas objeções no campo da separação de poderes” (MAGALHÃES, 2019, p. 3). Ou seja, o ECI caracterizaria interferência do STF na esfera do Poder Executivo, ainda que orientado por motivação causada por violação constitucional efetiva.

Apesar disso, em um sentido amplo, a ADPF nº 347 também foi observada como positiva ao provocar os demais Poderes e, conseqüentemente, outros organismos e instituições a agirem para reverter o referido quadro de violações nas prisões. Assim, para compreender os eixos pelos quais esse debate foi construído, inicialmente considera-se o que consta na medida cautelar requerida na peça inicial da ADPF submetida à Suprema Corte:

- a) Determine a todos os juízes e tribunais que, em cada caso de decretação ou manutenção de prisão provisória, motivem expressamente as razões que impossibilitam a aplicação das medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, previstas no art. 319 do Código de Processo Penal.
- b) Reconheça a aplicabilidade imediata dos arts. 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, determinando a todos os juízes e tribunais que passem a realizar audiências de custódia, no prazo máximo de 90 dias, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão.
- c) Determine aos juízes e tribunais brasileiros que passem a considerar fundamentadamente o dramático quadro fático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal.
- d) Reconheça que como a pena é sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pela ordem jurídica, a preservação, na medida do possível, da proporcionalidade e humanidade da sanção impõe que os juízes brasileiros apliquem, sempre que for viável, penas alternativas à prisão.

e) Afirme que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos do preso, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena são significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, visando assim a preservar, 5c na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção.

f) Reconheça que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abater tempo de prisão da pena a ser cumprida, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, de forma a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção.

g) Determine ao Conselho Nacional de Justiça que coordene um ou mais mutirões carcerários, de modo a viabilizar a pronta revisão de todos os processos de execução penal em curso no país que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los às medidas “e” e “f” acima.

h) Imponha o imediato descontingenciamento das verbas existentes no Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e vede à União Federal a realização de novos contingenciamentos, até que se reconheça a superação do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro (PSOL, 2015, p. 69-70).

As referidas alíneas de “a)” a “f)” seriam, assim, destinadas aos juízes e tribunais, enquanto a “g)” ao CNJ e, por fim, a “h)” à União, de modo que se aciona uma multiplicidade de agentes a fim de darem conta da complexidade da questão. Em suma, o PSOL demanda em Pedido Definitivo, para além do reconhecimento do ECI e confirmação das cautelares propostas, que o STF determine ao Governo Federal a elaboração de um Plano Nacional que vise superar o quadro de coisas inconstitucionais das prisões.

De modo geral, o Plano deveria ser operado em um período de 3 anos, em colaboração entre estados, distritos e a união, com seu monitoramento sendo realizado pelo Tribunal, bem como com o auxílio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ. Os eixos centrais a serem tocados pelo plano, conforme a solicitação, seriam:

- (i) redução da superlotação dos presídios;
- (ii) contenção e reversão do processo de hiperencarceramento existente no país;
- (iii) diminuição do número de presos provisórios;
- (iv) adequação das instalações e alojamentos dos estabelecimentos prisionais aos parâmetros normativos vigentes, no que tange a aspectos como espaço mínimo, lotação máxima, salubridade e condições de higiene, conforto e segurança;
- (v) efetiva separação dos detentos de acordo com critérios como sexo, idade, situação processual e natureza do delito;
- (vi) garantia de assistência material, de segurança, de alimentação adequada, de acesso à justiça, à educação, à assistência médica integral e ao trabalho digno e remunerado para os presos;
- (vii) contratação e capacitação de pessoal para as instituições prisionais;

- (vii) eliminação de tortura, de maus tratos e de aplicação de penalidades sem o devido processo legal nos estabelecimentos prisionais;
- (viii) adoção de medidas visando a propiciar o tratamento adequado para grupos vulneráveis nas prisões, como mulheres e população LGBT (PSOL, 2015, p. 71)

Tendo em vista o exposto, cabe alguns destaques antes de pontuarmos sobre a decisão e os votos do STF. Considerando a partir de 2007, quando foi realizada pela Câmara dos Deputados a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário, já se identificavam as mesmas condições em desfavor da população privada de liberdade. A ausência de assistência material (acomodações, higiene, vestuário, alimentação); de assistência à saúde (médica, farmacêutica, odontológica, psicológica); bem como assistência jurídica, educacional, laboral, ao egresso, etc, são alguns dos problemas já identificados quando do relatório final da CPI que se arrastam ao caso da ADPF nº 347.

A referida CPI encerra-se com o destaque do relator deputado Domingos Dutra, então filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), quanto às “políticas econômicas viáveis, programas sociais efetivos; ações de prevenção e combate à criminalidade, governo e sociedade estarão caminhando a passo largos para FECHAR as portas de entrada no sistema carcerário” (BRASIL, 2009, p. 618). O otimismo prestado nessa fala, infelizmente, contradiz a situação pela qual as prisões se mantiveram.

Não por acaso, nos anos que se seguiram à CPI e até o ano em que foi instada a ADPF, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) deferiu pelo menos três medidas cautelares contra o Brasil, devido à situação carcerária. As Resoluções 11/2013 e 14/2013, por exemplo, incidiam sobre o aparato prisional, com destaque para o caso do presídio de Pedrinhas-MA e do Presídio Central de Porto Alegre-RS, enquanto a Resolução 71/2015 foi direcionada às violações contra adolescentes em situação de medida socioeducativa no estado do Ceará. O foco das medidas da CIDH era justamente sobre a urgência das garantias de proteção à vida e a integridade das pessoas presas, seja por conta de conflitos internos, por práticas de tortura ou pela superlotação.

Ao considerar a lacuna de tempo entre a CPI de 2007 e a ADPF nº 347/2015, algumas das questões que se colocam é sobre a capacidade efetiva de colocar em prática as ações demandadas, visto que dependem de uma colaboração complexa entre diversos atores e instituições. O conceito de campo estatal de administração de conflitos (SINHORETTO, 2010) é usado para compreender as nuances que atravessam as distintas

tensões acerca do aparato prisional, aqui dando destaque ao caso da ADPF e suas reverberações, tanto negativas, quanto positivas. Assim,

a análise do campo estatal de administração de conflitos privilegia os papéis e as posições assumidos nos rituais pelos agentes estatais e seus representantes, e pelas partes em conflito, buscando compreender as relações estabelecidas entre eles, as equidades e as hierarquias produzidas, a produção e a circulação de verdades, a negociação dos significados de leis, normas, valores e direitos. Procura investigar os rituais de resolução no modo como encarnam valores e criam efeitos de produção, reprodução e modificação de relações de poder; e verificar, na prática cotidiana desses rituais, como eles são espaços de disputa de dois tipos simultâneos de monopólio estatal: o do uso legítimo da violência física e o de dizer o direito. A ideia de um campo estatal é contraposta à noção de Estado como organização homogênea por se basear na constatação de que diferentes instituições estatais agem na administração de conflitos, e que cada uma delas o faz segundo suas lógicas e rituais, produzindo muitas vezes efeitos de equidade e hierarquização muito diferentes entre si. (SINHORETTO, 2010, p. 111).

A questão penitenciária é, possivelmente, uma das mais complexas da sociedade brasileira, tendo em vista a multiplicidade de atravessamentos aos quais está submetida e os inúmeros arranjos institucionais pelos quais se organiza. Quando pensamos a partir do conceito de administração estatal de conflitos, assim, não se trata de excluir a sociedade civil, ao contrário, entender que os distintos atores se movimentam sob as tensões, conflitos e acomodações no âmbito do Estado, o qual se configura menos como um ente monolítico e mais como um campo de disputas pelo fazer, dizer e aplicar o direito.

A ADPF se insere em um campo de disputas no qual o STF tem passado a assumir, cada vez mais, um papel proativo de controle da constitucionalidade, o que, por exemplo, durante a pandemia tem ficado evidente em seus embates com o Governo Federal. Não se trata de sair em defesa de um ou outro, mas de compreender que, ao fim, as tensões entre quem diz e quem aplica o direito congregam em si uma multiplicidade de agentes, interpretações, questões e estratégias, a exemplo das perspectivas sobre desencarceramento.

Nesse sentido, ao decidir sobre o disposto no requerimento feito pelo PSOL, os ministros da Suprema Corte acataram parcialmente as propostas. Foram deferidas, inicialmente, a alínea b), que tratava da implementação e realização de audiências de custódia em todo território nacional, e a alínea h), a qual propunha o descontingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) pela União, além de vedar a realização de novos contingenciamentos enquanto perdurar o ECI.

Por sua vez, as alíneas a), c), d), e) e f) foram indeferidas, sendo as três primeiras indeferidas devido ao entendimento da Corte de que as medidas cautelares e alternativas

penais demandadas já constavam na legislação e as duas últimas por tratarem de criação de dispositivos e critério legais não previstos na legislação de execução penal. Por fim, a cautelar g) que tratava dos mutirões carcerários teve seu entendimento prejudicado, sendo indeferida por parte dos ministros entenderem que estava vinculada às alíneas e) e f). Considerando que o processo ainda se encontra em tramitação, o mérito referente ao Plano Nacional ainda está em discussão.

Em que pese as poucas medidas cautelares deferidas, a ADPF nº 347 nos parece ter sido bem sucedida, em especial, nos seguintes pontos: a) reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional e, conseqüentemente, de seus efeitos jurídicos; b) descontingenciamento do FUNPEN e a possibilidade ampliada para a utilização dos recursos; c) a criação das audiências de custódia como dispositivo de controle da porta de entrada do aparato prisional; d) a conclamação para que agentes diversos atuem conjuntamente a fim de superar o quadro do ECI em relação às prisões.

É sobre este último ponto, em especial, que o último tópico deste capítulo se debruça, a fim de compreender como a parceria realizada entre o CNJ e o PNUD, sobretudo com a criação dos Programas Justiça Presente e Fazendo Justiça, têm sido fundamentais para a estruturação de uma política penitenciária nacional e, em alguma medida, para possibilitar práticas e propostas desencarceradoras, tal qual será explorado no próximo capítulo em relação à R62.

## **1.6. Justiça Presente e Fazendo Justiça: elos da reestruturação penitenciária brasileira**

Como visto, ao encampar a ADPF nº 347 e reconhecer o ECI nas prisões, o STF propiciou um lugar de protagonismo ao Judiciário em relação à questão prisional. Nesse cenário de protagonismo, o CNJ passou a deter um papel importante quanto à elaboração de pesquisas, projetos, coordenando monitoramentos, etc. Cabe, assim, algumas pontuações sobre o órgão.

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão vinculado ao poder judiciário que tem como finalidade regular, fiscalizar, controlar, aperfeiçoar, o trabalho realizado pelos magistrados no âmbito do sistema judiciário brasileiro. É um órgão regulador, em suma, que ao mesmo tempo em que fiscaliza as formas de atuação dos magistrados, produz normativas, manuais, documentos e outros produtos a fim de subsidiar e assistir a prática jurídica no Brasil, além de zelar pela autonomia do poder judiciário.

Criado pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005, o CNJ possui sede em Brasília e é um dos principais órgãos que atuam na produção da gestão prisional no país. Sinhoretto (2006) trata em sua tese de doutorado sobre a reforma do sistema de justiça no Brasil, que passou a ser estruturada a partir da reconsolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil, após a ditadura militar. Assim, refere-se a um contexto de certo otimismo quanto às possibilidades que reservavam a nova conjuntura democrática do país que vinha se solidificando. Acerca da criação do CNJ, nesse cenário, a autora remonta as crises e denúncias pelas quais o Judiciário vinha passando, centralmente sobre os escândalos de corrupção, nepotismo e a baixa eficiência do sistema de Justiça. Nesse contexto

[...] o presidente Lula passou a defender a criação do Conselho Nacional de Justiça, como uma instância de fiscalização e planejamento, com a presença de membros “externos” às carreiras jurídicas. Novos escândalos envolvendo atividades criminosas de juízes federais e ministros do STJ na venda de sentenças e acórdãos reforçavam a idéia de que era preciso moralizar o Judiciário, cujos controles internos não coíbiam atividades criminosas e práticas corporativistas. O cerco fechava-se. Entidades internacionais, como a Anistia Internacional e até mesmo a ONU inseriram em seus relatórios de 2003 denúncias e recomendações focalizando a falta de independência do Judiciário brasileiro na apuração de graves violações aos direitos humanos. No ano seguinte, o Brasil recebeu a visita de um relator especial das Nações Unidas para observar o sistema de justiça criminal (SINHORETTO, 2006, p. 105).

O CNJ emerge, assim, como um importante órgão no controle de constitucionalidade, dotado de grandes expectativas, em que pese o desagrado de muitos magistrados e tribunais. Porém, no que tange ao aparato prisional, o CNJ se destacou já de início com a institucionalização dos mutirões carcerários, fortalecendo as estratégias de fiscalização e acompanhamento dos direitos e garantias das pessoas privadas de liberdade. Ainda, a partir do ano de 2009, o CNJ “estruturou uma série de medidas na área da execução penal, com a modernização e unificação do acervo de penas cumpridas no país, o início da identificação biométrica da população prisional e ações para reinserção social de pessoas custodiadas” (FERREIRA, 2021, p. 103), passando o órgão, assim, a se tornar cada vez mais uma referência na política penitenciária do país.

Nesse mesmo ano, foi realizada pelo CNJ a criação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ) em 2 de dezembro de 2009, por meio da Lei nº 12.106. De modo geral, cabe a ele monitorar e fiscalizar o sistema carcerário e o sistema de execução de medidas socioeducativas, a fim de possibilitar o acompanhamento e proposição de medidas resolutivas quanto às possíveis irregularidades verificadas, bem

como elaborar e apontar projetos e ações para o aprimoramento dos referidos sistemas. Ainda em meio à elaboração de mecanismos e organismos direcionados ao aparato prisional e de medidas socioeducativas, foram criados, por meio da Resolução n. 96 de 27 de outubro de 2009, os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF), no âmbito do Projeto Começar de Novo, sendo inseridos no DMF posteriormente.

Essa breve retomada tem como finalidade demonstrar a rede que vinha sendo construída pelo CNJ mesmo antes da declaração de ECI nas prisões, de modo que o Acordo de Cooperação Técnica Internacional (ACTI) n. 001/2018 assinado entre CNJ e PNUD<sup>41</sup> veio para consolidar uma agenda que já vinha sendo priorizada, em alguma medida, pelo Judiciário em relação ao aparato prisional. O referido acordo tinha por base o fortalecimento do monitoramento e da fiscalização dos sistemas prisional e socioeducativo, com destaque para a produção de um maior controle e redução da superlotação e superpopulação em ambos. Além disso, o acordo também pretendia promover metodologias que visassem a garantia da cidadania e de direitos às pessoas privadas de liberdade, bem como a qualificação da gestão de informação, da qual o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) é o maior destaque.

Em meio a isso, o acordo orienta-se por 5 eixos de atuação, sendo eles:

1. Estratégia para a redução da superlotação e superpopulação carcerária no Brasil desenvolvida e implantada.
2. Estratégia para controle do quantitativo de adolescentes em privação de liberdade desenvolvida e implantada.
3. Subsídios para a promoção da cidadania e garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade nos sistemas prisional e socioeducativo desenvolvidos.
4. Sistema eletrônico de execução unificado (SEEU) aprimorado, implantado, avaliado e disseminado em âmbito nacional.
5. Aperfeiçoamento das rotinas de serviço, gestão do conhecimento e transferência de conhecimento para a execução da metodologia do projeto realizadas (CNJ, 2018a, p. 1).

Considerando suas atribuições gerais, foi sob o DMF e os GMF que os eixos observados neste acordo puderam iniciar sua implementação. Assim, em conjunto ao já disposto pela ADPF nº 347, somado aos termos do acordo de cooperação, o CNJ passa a garantir seu protagonismo e a ser um dos atores institucionais centrais quanto à superação da crise penitenciária. Os dois principais programas para a gestão da pandemia no aparato

---

<sup>41</sup> “CNJ e PNUD se aliam para enfrentar crise do sistema prisional”, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-e-pnud-se-aliam-para-enfrentar-crise-do-sistema-prisional/>. Acesso em: 22/11/2021.

prisional, a elaboração da Recomendação nº 62 e as dinâmicas que as atravessam, são o Justiça Presente e, posteriormente, o Fazendo Justiça.

Em janeiro de 2019, poucos meses após o ministro José Antonio Dias Toffoli chegar à presidência do STF e da assinatura do ACTI n. 001/2018, o Justiça Presente foi lançado, tendo como elo central o trabalho interinstitucional e a presença em todo território nacional. Um dos principais objetivos do programa foi a construção de alternativas ao que foi identificado como cultura do encarceramento (CNJ, 2020a), de modo que, por meio de parcerias entre o CNJ, o PNUD, o MJSP e apoio de outros órgãos e instituições, como Associação para a Prevenção da Tortura (APT) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), tem uma ampla teia de metas e objetivos estipulados até o fim do programa, que ocorreu em setembro de 2020, em conjunto ao fim da gestão de Toffoli.

Em que pese o CNJ já possuir uma agenda sendo construída com diversas ações em torno do sistema penitenciário, como os mutirões, o Justiça Presente destaca-se pela atuação no ciclo completo da política penitenciária, iniciando desde a porta de entrada, com as audiências de custódia, seguido pelas condições de cumprimento de pena e, por fim, a porta de saída, onde adotou políticas de assistência à pessoa egressa, sendo uma das principais a qualificação e expansão dos Escritórios Sociais<sup>42</sup>. Nesse sentido, o trabalho construído no Justiça Presente teve como destaque a articulação de diversos agentes que atuam em torno da política penitenciária, a fim de estabelecer atividades e metas de curto e médio prazo, que se consolidem em longo prazo, a fim de reverter o quadro de coisas inconstitucionais das prisões.

O planejamento e projeto inicial do programa foi, sem dúvidas, impactado pela pandemia de Covid-19, de modo que se inicialmente ele era pensado para durar até 2021, foi encerrado antes, dando caminho ao Fazendo Justiça. Mas, de modo geral, obteve alguns resultados (CNJ, 2020b), sendo que sua atuação em relação à pandemia de Covid-19 nas prisões é desenvolvida nos demais capítulos. O programa teve uma duração de 1 ano e 8 meses, tendo incidido sobre ações transversais e outros quatro eixos: 1) Porta de Entrada; 2) Socioeducativo; 3) Cidadania; 4) Gestão e Sistemas.

---

<sup>42</sup> “Os Escritórios Sociais são equipamentos públicos impulsionados pelo CNJ desde 2016 que apostam na articulação entre Judiciário e Executivo para oferecer serviços especializados a partir do acolhimento de pessoas egressas e seus familiares, permitindo-lhes encontrar apoio para a retomada do convívio em liberdade civil”, disponível em: “Escritórios Sociais” <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/politica-de-atencao-a-pessoas-egressas-do-sistema-prisional-escritorios-sociais/>. Acesso em 22/11/2021.

Em que pese os aspectos positivos do programa, é interessante observar que ele foi articulado também sobre as tensões que ocorriam entre STF e o MJSP na gestão de Sérgio Moro, de modo que, em especial, as políticas de desencarceramento estiveram em constante disputa e tensão. A R62 foi uma das principais medidas originadas por meio do DMF e Justiça Presente atravessadas por essas tensões nos altos escalões do Judiciário e Executivo, além de essas disputas terem refletido nas posições e adesões da magistratura e dos tribunais em alguns aspectos do programa, bem como das perspectivas de cada presidente do CNJ.

Originado como sequência ao Justiça Presente, o Fazendo Justiça mantém o modelo de diálogo interinstitucional, bem como a política de parcerias com agentes diversos institucionais e da sociedade civil. Os eixos de atuação do programa, correspondem aos anteriores do ciclo 1 com o Justiça Presente, ainda que com algumas modificações nos nomes, sendo eles: 1) Proporcionalidade Penal (Porta de Entrada); 2) Socioeducativo; 3) Cidadania; 4) Sistemas e Identificação (Gestão e Sistemas); 5) Ações Transversais. Nos referidos eixos, o Fazendo Justiça propôs a realização de 28 atividades simultâneas que contemplem todo o ciclo penal e de medidas socioeducativas (CNJ, 2021a).

O Fazendo Justiça, assim, propõe seguir os passos do Justiça Presente em relação às ações de curto e médio prazo, tendo como foco a produção de autonomia ao Sistema de Justiça Criminal para a reversão do quadro de coisas inconstitucionais. Se isso ocorrerá efetivamente, caberá às análises futuras, mas, de todo modo, ambos se destacaram na elaboração de medidas e propostas para o controle da pandemia nas prisões, dos quais daremos centralidade aqui aos intentos desencarceradores, intencionais ou não, dos quais a Recomendação nº 62 foi o marco inicial e mais aprofundado.

No capítulo que se segue, trataremos especificamente da Recomendação nº 62, bem como das tensões e disputas que sua publicação produziu quanto ao que fazer com as pessoas privadas de liberdade durante a pandemia, com destaque para as posições do MJSP sob a gestão de Sergio Moro. Ainda, recorreremos nas páginas iniciais a uma breve contextualização de qual era o cenário sanitário e da saúde nas prisões antes da chegada da Covid-19, a fim de compreender quais perspectivas se impuseram no horizonte na chegada da pandemia às prisões. Afinal, em um cenário tão devastado, em que ocorrem violações sistemáticas de direitos humanos seria possível alguma piora significativa? Além disso, caso seja, quais seriam as medidas mais adequadas para evitar um genocídio

atrás de grades e muros? Essas serão algumas das linhas interpretativas que nortearão o próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 2 – O Estado de Coisas Inconstitucional e a Recomendação nº 62**

O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões é um dos marcos mais importantes da Política Penitenciária brasileira nos últimos anos. Em que pese a ADPF nº 347 não ter sido reconhecida integralmente pelo STF, ela foi capaz de forçar à ação os mais diversos órgãos, organizações e indivíduos que atuam em torno da questão penitenciária. É necessário, no entanto, ponderar sobre o que vem sendo percebido como avanços positivos na Política Penitenciária, especialmente quando estes vem reforçando e promovendo a manutenção da privação de liberdade como principal estratégia de administração de conflitos.

Além disso, os efeitos estão sempre imersos em disputas, tensionamentos e acomodações das mais variadas, especialmente no que tange às políticas públicas, normativas e afins. Assim, embora seja necessário reconhecer os avanços que vêm sendo estabelecidos nesses últimos anos nesse campo, sendo as audiências de custódia um importante destaque, existe um campo sob o qual as pessoas privadas de liberdade e o próprio ambiente prisional demonstram enorme vulnerabilidade há muitos anos: a saúde.

A compreensão de saúde utilizada aqui, é decorrente das orientações normativas da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Saúde de 1990, Lei nº 8.080/90, bem como a partir do disposto na Lei de Execução Penal (LEP), Lei nº 7.210/84. Estes a definem como um direito fundamental de todo ser humano, o qual é dever do Estado promover, bem como os outros condicionantes promotores de saúde. Esses condicionantes podem ser entendidos como “resultante de condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, lazer, emprego, liberdade, acesso e posse de terra e acesso aos serviços do setor” (MINAYO; CONSTANTINO, 2015, p. 38).

Apesar das normativas basilares, em relação às pessoas privadas de liberdade, é especialmente a partir de 2003 que a questão da saúde sai do campo estritamente normativo para a operacionalização em termos de estratégias e práticas. A partir da portaria interministerial nº 1.777/2003, do Ministério da Saúde e antigo Ministério da Justiça, foi desenvolvido o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP) que traçou uma estratégia nacional de promoção e garantia de acesso à saúde às pessoas privadas de liberdade. O PNSSP foi elaborado de modo a ser orientado pelos mesmo

princípios e diretrizes que regem o SUS, dos quais destacamos a universalidade, equidade e integralidade, sendo a resolutividade o princípio resultante enquanto forma de avaliar a eficácia da assistência em saúde.

Acerca dos três princípios destacados, a noção de universalidade proposta insere a saúde como um direito a ser promovido e garantido através de políticas públicas, caracterizada pelo próprio direito à vida e pela igualdade de acesso sem qualquer tipo de distinção e/ou discriminação (MATTA, 2007). Não sendo a saúde somente concernente às medidas de prevenção, tratamento, as ações e serviços, o referido princípio refere-se também à universalização de condições de vida promotoras de saúde.

Por sua vez, o princípio da equidade opera no reconhecimento tanto das diferenças, enquanto constituintes da diversidade entre indivíduos, como da desigualdade, enquanto determinante quanto ao acesso a direitos e garantias. Assim, a constituição desse princípio tem por objetivo “estabelecer um juízo de valor para eleger critérios de distribuição, classificando pessoas ou populações e estabelecendo modos de distinção” (MATTA, 2007, p. 70). Busca, portanto, priorizar a partir desses critérios a oferta de ações e serviços de assistência em saúde àquelas parcelas da população que apresentem maior potencial de adoecimento e morte em decorrência das desigualdades sociais.

O princípio da integralidade, assim, opera sob um sentido amplo que tem por objetivo impactar sobre as formas de gestão e estruturação do sistema de saúde; o conceito, as estratégias e práticas desse campo; o planejamento e a elaboração de políticas; orientação pela atenção integral em saúde; e, por fim, sobre as relações entre trabalho, educação e saúde quanto ao preparo para a atuação nesse campo (MATTA, 2007). A atenção integral em saúde rompe com os antagonismos entre prevenção e cuidado, unificando-os sob o mesmo sistema, além de compreender saúde como não restrita ao campo biomédico, mas atravessada por dimensões psicológicas, sociais, econômicas, políticas, culturais, entre outros, reconhecendo a diversidade dos segmentos populacionais.

Nesse sentido, a integralidade dispõe também sobre as necessidades de grupos específicos em relação à saúde, como gestantes, idosos, crianças e outros, a qual deverá ser concebida a partir de uma atuação articulada entre o trabalho manual e intelectual promovido pelos trabalhadores da saúde (MATTA, 2007). O PNSSP ao orientar-se pelos princípios expostos visou propiciar a plena garantia do direito ao acesso à saúde e estruturar metas, estratégias, ações e diretrizes voltadas para o atendimento às pessoas privadas de liberdade enquanto grupo específico, ao qual destinam-se cuidados que

compreendem de forma equânime e integral o contexto e os sujeitos alvos desse planejamento, de modo a universalizar o acesso e garantia à saúde nas prisões.

Contudo, tendo vigorado entre os anos de 2003 e 2013, a universalização foi justamente uma das limitações, uma vez que havia um baixo número de estados qualificados para a implementação do Plano e das Equipes de Atenção à Saúde do Sistema Penitenciário (EPENs). Outro elemento, que impactou a possibilidade de uma eficácia maior, foi o crescimento da população prisional durante os anos em que o Plano esteve em vigor, com destaque para o período que se segue após a implementação da Lei de Drogas, Lei nº 11.343/06, em 2006 (BARSAGLINI, 2016).

O último elemento a ser destacado sobre o Plano é que, em que pese seus avanços em relação à Constituição, a LEP e a Lei Orgânica da Saúde, ele ateu-se à categoria de população penitenciária. Ela limitou a atenção em saúde às pessoas condenadas e em regime fechado nos estabelecimentos penais, de modo que, acabou por não atingir as pessoas presas em outros estabelecimentos, como carceragens, bem como o crescente número de presos provisórios/sem condenação, ocorrendo somente quando pessoas sem condenação estivessem aprisionadas em estabelecimentos penais de regime fechado (BARSAGLINI, 2016). Contudo, apesar das limitações, observa-se a eficácia do Plano a partir da promoção da cidadania através da efetivação do direito à saúde, bem como o enfrentamento à ineficácia do acesso à saúde nas prisões, enquanto direito fundamental.

A partir do legado deixado pelo PNSSP, no ano de 2014 foi instituída a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), por meio da Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014. Já de início, o maior saldo da PNAISP é a universalização e integralização da possibilidade de acesso à saúde por todas as pessoas que se encontrem sob custódia do Estado, independente do regime de pena ou estabelecimento penal, diferente do PNSSP. Assim, é a partir da PNAISP que a classificação saúde prisional emerge, diferenciada da saúde penitenciária, ao contemplar todas as pessoas em situação de aprisionamento.

É nessa emergência, também, que a categoria “preso” passa a ser abandonada nas políticas de saúde, sendo adotada a de pessoas privadas de liberdade ou PPL. Essa alteração semântica decorre da atuação e tensionamento feito por familiares e amigos de PPLs nos encontros nacionais que definiram a elaboração da PNAISP (BATISTA E SILVA, 2013; 2016). A alteração se justifica pela ampliação no sentido dado originalmente pelo PNSSP tanto sobre quem seria alvo dessas políticas de saúde, quanto sobre quais seriam elas, que passam a ser também de promoção à saúde das pessoas

privadas de liberdade, não mais somente preventivas e curativas. Nesse sentido, entre o PNSSP e a PNAISP é sedimentado que “a promoção da saúde é uma atividade que surge como dever do Estado junto aos reclusos em algumas unidades prisionais apenas a partir do momento em que a saúde é considerada um direito, distinguindo-se da assistência” (BATISTA E SILVA, 2016, p. 2028).

Porém, o cenário da saúde nas prisões é distinto daquele proposto nos Planos e Políticas, em que pese o reconhecimento normativo nos diversos diplomas, cartas e legislações, bem como da importância do trabalho realizado pelo PNSSP e do que vem sendo feito pela PNAISP quanto ao direito à saúde da pessoa privada de liberdade. Embora estejam sob a tutela do Estado, o que em tese deveria significar ampliação da garantia e acesso aos direitos fundamentais, na prática a privação de liberdade se estende à privação do direito à saúde.

Esse cenário se torna ainda mais grave quando consideramos a baixa qualidade das informações sobre acesso à saúde nas prisões que, quando existem, são majoritariamente ligadas a iniciativas localizadas, seja de grupos de pesquisa e instituições, seja de pesquisadores que optam por se debruçar sobre o campo. Devido a essa precariedade das informações, tomaremos como base a Nota Técnica n.º 23/2020 do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2020), divulgada poucas semanas após a declaração de estado de pandemia, para apresentar algumas informações.

É preciso, no entanto, destacar que os dados e informações utilizadas pela nota referem-se aos dados consolidados até junho de 2019 do INFOPEN/SISDEPEN. Além disso, ao comparar as informações na referida base e na nota, podemos observar diferenças consideráveis, como por exemplo no número de estabelecimentos prisionais com consultório médico, constando na nota 856 e no INFOPEN/SISDEPEN 956.

Na referida Nota, o DEPEN expõe a situação atual da PNAISP em relação à pactuação necessária dos estados e municípios, uma vez que não se tratava de Política vinculante. À época (junho de 2019), dos 927 municípios que possuíam unidade prisional no território, somente 441 haviam aderido ao PNAISP. Reforça-se, ainda, que embora a proporção de enfermeiros e técnicos de enfermagem seja similar, no aparato prisional sequer se tem 1 médico por mil PPLs (0,99), enquanto na população extramuros tem-se 1,86.

Nesse cenário, o próprio acesso à saúde dentro das unidades é mediado pelas tensões e disputas que constituem a realidade prisional do país, como entre as PPLs, ou entre elas e a administração penitenciária, ou os próprios agentes penitenciários. Exemplo

disso foi observado no ano de 2017 em campo em uma unidade prisional de Mato Grosso do Sul, quando da necessidade de um procedimento de triagem com a psicóloga, o agente penitenciário retornou com a informação de que “o preso não quer descer”, causando irritação na mesma que declarou que em muitos casos os agentes sequer iam até os pavilhões.

Contudo, um dos principais agravantes à saúde das pessoas privadas de liberdade é, sem dúvidas, a presença de outras doenças e o risco de vida. Os dados do CNJ (2021b) dão conta de que uma pessoa privada de liberdade em relação às pessoas fora da prisão tem: 2,5 vezes mais chances de ser morta, 2 vezes mais incidência por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV) e Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e 28 vezes mais chance de contrair tuberculose<sup>43</sup>, como se pode observar no quadro abaixo.

**Quadro 1 – Taxa por 100 mil habitantes de agravantes em saúde na prisão (Brasil, 2019)**

	<b>Assassinato</b>	<b>Tuberculose</b>	<b>HIV e AIDS</b>
<b>Brasil</b>	19,65	31,6	434,4
<b>Prisões</b>	50,38	1.301	1030,4

Fonte: CNJ, 2021b.

Aos casos de assassinato soma-se outro índice alarmante: o de suicídios. Somente entre o 2º semestre de 2019 e o 1º de 2020 houve um aumento de 30% no número de suicídios nas unidades prisionais do país (CNJ, 2021b). Enquanto a população extramuros no Brasil apresentou uma média de 6 suicídios a cada 100 mil habitantes<sup>44</sup>, nas prisões esse número foi mais de 4 vezes superior, chegando a 25,2 suicídios a cada 100 mil PPLs<sup>45</sup>. É nesse cenário de violação, adoecimento e morte que a pandemia de Covid-19

<sup>43</sup> Sobre a tuberculose, um levantamento da Agência Pública a partir de informações do Ministério da Saúde referentes ao ano de 2018, indica que houve um aumento nos casos desde 2013, com uma pequena queda em 2015, de modo que em 2018 foram identificados 10.765 casos, desconsiderando a provável subnotificação. Outro dado importante é que 66,5% das pessoas acometidas pela doença são negras. Há, assim, mesmo antes do coronavírus, um descontrole epidêmico nas prisões. Disponível em: <https://apublica.org/2020/03/em-alerta-por-coronavirus-prisoes-ja-enfrentam-epidemia-de-tuberculose/>. Acesso em: 28/11/2021.

<sup>44</sup> “Mortalidade por suicídio e notificações de lesões autoprovocadas no Brasil” disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/setembro/20/boletim\\_epidemiologico\\_svs\\_33\\_final.pdf](https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/setembro/20/boletim_epidemiologico_svs_33_final.pdf). Acesso em: 28/11/2021.

<sup>45</sup> “A epidemia particular das prisões”, disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/epidemia-particular-das-prisoas/>. Acesso em: 28/11/2021.

chega como um fator de ampliação dos riscos às vidas que atravessam e circundam as prisões<sup>46</sup>.

A partir do exposto, recorreremos brevemente a um último conceito para tratar da Covid-19 nas prisões: sindemia<sup>47</sup>. Em que pese o termo biomédico ter sido o mais adotado, configurando a Covid-19 como uma pandemia, fazemos uma breve ressalta para denotar a importância do conceito biossocial de sindemia para compreender o caso particular das prisões e a vulnerabilidade da pessoa privada de liberdade.

Se é a partir do pressuposto da culpabilidade que as pessoas são aprisionadas, por outro lado “o poder punitivo seleciona conforme a vulnerabilidade do sujeito e não pela sua autodeterminação” (ZAFFARONI [et al.], 2002, p. 654). Nesse sentido, a vulnerabilidade se caracteriza pela intersecção do status social, classe, profissão, renda, raça/etnia, território e outros fatores, operando a elaboração de um corpo-território vulnerável à criminalização.

Contudo, a vulnerabilidade também é uma categoria determinante nos processos de prevenção, cuidado e promoção de saúde. Moreno e Matta (2021), recuperam de José Ricardo Ayres uma definição sobre vulnerabilidade em saúde que, por sua vez, auxilia à estruturação da própria noção de grupo de risco, sobre a qual trataremos neste capítulo. Vulnerabilidade seria, assim,

um conjunto articulado de sínteses conceituais e de diretrizes práticas voltado à transformação das dimensões comportamentais, sociais e político-institucionais relacionadas a diferentes agravos de saúde e suas consequências indesejáveis – situações de sofrimento, limitação e de morte – que envolvem indivíduos e grupos populacionais específicos. Tal perspectiva é sustentada por um percurso epistemológico que parte do agravo em si em direção a sua compreensão clínica e aferição de sua dispersão na sociedade (dimensão epidemiológica); compreensão dos aspectos sociais e de origem (competência das Ciências Sociais e Humanas em saúde) e desembocando em ações e programas que efetivem a superação e/ou mitigação dos agravos, conceituadas (...) como sínteses médico-sanitárias (AYRES *apud* MORENO; MATTA, 2021, p. 45).

Desse modo, a vulnerabilidade em saúde, tal qual a vulnerabilidade conceituada por Zaffaroni [et al.] (2002) que incide sobre a criminalização de uns e não de outros, está imbricada com agravantes sociais, políticos, culturais, econômicos, históricos e afins, que

---

<sup>46</sup> Isso sem falar em diversos outros agravantes, como doença de sarna, as insalubres condições da maioria das prisões e a própria ausência de condições para reversão desse quadro adoeecedor. “Causa mortis determinada: a prisão”, disponível em: <https://diplomatie.org.br/causa-mortis-determinada-a-prisao/>. Acesso em: 28/11/2021.

<sup>47</sup> “O que é sindemia e por que cientistas estão propondo chamar a crise do coronavírus assim?”, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-54629877>. Acesso em: 28/11/2021.

se expressam nas desigualdades de raça/cor, etnia, gênero, sexualidade, classe, etc. Assim, a emergência dos grupos de risco como mais vulneráveis na pandemia de Covid-19, decorre da compreensão de que a pandemia não resultava somente de questões biomédicas/sanitárias. O conceito de sindemia é pertinente por compreender essa intersecção entre os referidos campos, ao identificar que os agravantes aos estados de adoecimento decorrem, também, do ambiente/território e dos fatores referidos. Nesse sentido, embora não seja a tônica utilizada em primeiro plano ao longo deste trabalho,

uma abordagem sindêmica examina por que certas doenças se agrupam (ou seja, várias doenças que afetam indivíduos e grupos); os caminhos pelos quais elas interagem biologicamente nos indivíduos e dentro das populações e, assim, multiplicam sua carga geral de doenças e as maneiras pelas quais os ambientes sociais, especialmente as condições de desigualdade e injustiça social, contribuem para o agrupamento e interação da doença, bem como para a vulnerabilização (SINGER [et al.], 2017, p. 941).

Tendo em vista esta longa introdução, retomamos rapidamente os aspectos centrais dela para a análise da pandemia nas prisões brasileiras. Saúde será compreendida nesta dissertação como um direito fundamental que, por sua vez, vai além da prevenção e cuidado, interligando-se com estratégias promotoras de saúde.

Ainda, a compreendemos como um campo biopsicossocial, de modo que as conceituações puramente biomédicas não nos servem, significando uma compreensão de saúde nos termos da PNAISP, como um complexo estado de bem-estar físico, psíquico, espiritual e social. Nesse sentido, embora no primeiro plano seja utilizada a palavra “pandemia” em referência ao contexto atual por questões políticas e semânticas, a compreendemos como uma sindemia, visto que opera o adoecimento e mortes a partir de múltiplas combinações, atingindo pessoas vulnerabilizadas, os grupos de risco e em contextos de desigualdade ampliada, como no caso das prisões.

Nesse sentido, na próxima seção será traçado um panorama da situação da pandemia de Covid-19 nas prisões em alguns países, seguindo esse debate com a apresentação das respostas institucionais no cenário brasileiro. Na segunda seção deste capítulo, destaca-se a importância da Recomendação nº 62 com uma análise sobre ela e seus pontos principais, especialmente em relação às possibilidades de desencarceramento e as tensões estabelecidas e/ou fortalecidas a partir de sua publicação, especialmente com o ex-ministro da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro e o ex-diretor do DEPEN, Fabiano Bordignon.

## **2.1. A pandemia no cenário internacional e a obsolescência prisional**

Ao pensarmos em Covid-19 e em seus efeitos letais, rapidamente ponderamos sobre as estratégias de prevenção e cuidado. De lavar as mãos com água e sabão a realizar distanciamento social, em geral, procuramos nos proteger para evitar o pior. Considerando a letalidade e risco apresentado pelo vírus e a doença que ele promove, é importante que todas as pessoas possam ter ao menos a possibilidade de se cuidarem. Contudo, existe um lugar onde, na maioria dos casos, é simplesmente ridícula a ideia de distanciamento social e, em muitas das vezes, a de higienizar as mãos com água e sabão frequentemente, sendo o uso de máscaras improvável. Esse lugar é a prisão.

Quando teve início a pandemia, sem dúvida, pessoas em todos os lugares do mundo temeram por suas vidas, buscando adequar-se às medidas de prevenção e proteção. Contudo, sob a tutela estatal, no caso da população privada de liberdade, isso dependia muito menos de seus interesses em se manterem vivos e muito mais das estratégias do Estado para lhes garantir o direito à vida. Essa estratégia de causar a vida ou de devolver a morte, caracteriza-se pela “administração dos corpos e gestão calculista da vida” (FOUCAULT, 1988, p. 131), marca do biopoder.

A gestão da vida e morte da população privada de liberdade, assim, está inserida em uma estratégia maior de gerenciamento racional que diz respeito às formas pelas quais o poder administra a vida e o direito a ela: a Biopolítica. Sob ela, se por um lado a governamentalidade opera uma maximização da vida, fazendo viver parte da população, por outro lado se possibilita que outra parte seja deixada para morrer. Para sanar a contradição entre um poder que se orienta pelas formas de ampliação da vida, mas que também produz mortes, Foucault (1999) identifica no racismo a estratégia fundamental de diferenciação entre aqueles que devem viver e os que devem morrer.

Entre as funções desse racismo na operacionalização do biopoder, está a de fragmentação no contínuo biológico da espécie humana, criando raças, hierarquizando, qualificando positiva e negativamente para, ao fim, subdividir a população em grupos de maior e menor valor. A outra função é a de justificação de determinadas mortes para a promoção da vida. Ou seja, ao deixar morrer a parcela tida como inferior da população, o Estado promove a ampliação da própria vida, ao destituí-la de “impurezas” e da “raça ruim”.

Em outras palavras, tirar a vida, o imperativo da morte, só é admissível, no sistema de biopoder, se tende não à vitória sobre os adversários políticos, mas à eliminação do perigo biológico e ao fortalecimento, diretamente ligado a essa eliminação, da própria espécie ou da raça. A raça, o racismo, é a condição de

aceitabilidade de tirar a vida numa sociedade de normalização. Quando vocês têm uma sociedade de normalização, quando vocês têm um poder que é, ao menos em toda a sua superfície e em primeira instância, em primeira linha, um biopoder, pois bem, o racismo é indispensável como condição para poder tirar a vida de alguém, para poder tirar a vida dos outros. A função assassina do Estado só pode ser assegurada, desde que o Estado funcione no modo do biopoder, pelo racismo (FOUCAULT, 1999, p. 306).

Tendo em vista a centralidade do racismo nas formas de seleção dos que devem morrer, ou serem deixados para tal, durante a pandemia de Covid-19 essa estratégia de fragmentação e hierarquização do contínuo da espécie humana foi basilar nos cálculos estabelecidos pelos governos nos esforços de proteção às vidas. Afinal, em um cenário de riscos, os governos precisam fazer escolhas sobre as formas de gerir a vida e de administrar a morte. Abre-se, no caso das prisões, um antagonismo letal: promover políticas de desencarceramento e gestão da vida, ou realizar a manutenção das penas e, conseqüentemente, admitir a possibilidade de promover a morte sobre uma parcela da população?

No cenário internacional, a gestão da pandemia nas prisões pode ser analisada justamente através desses tensionamentos quanto à gestão da vida e da morte. Há disparidades entre as políticas de encarceramento dos países, bem como em relação às motivações para o aprisionamento de pessoas, podendo ser desde “crimes políticos”<sup>48</sup> aos crimes que atinjam a circulação indevida de riquezas (SINHORETTO; LIMA, 2015), como roubo, furto e tráfico.

Não se pretende aqui analisar minuciosamente a realidade prisional de cada país. Parte-se da compreensão de que o ambiente prisional é, em geral, incapaz de promover e monitorar estratégias e medidas de prevenção, controle e cuidado em relação à pandemia de Covid-19, para assim identificar o desencarceramento enquanto principal instrumento de garantia de vida e saúde às pessoas privadas de liberdade. Assim, retomamos Foucault rapidamente a fim de introduzir esse cenário:

[...] nos últimos anos, houve revoltas em prisões em muitos lugares do mundo. Os objetivos que os presos tinham, suas palavras de ordem apresentavam certamente qualquer coisa de paradoxal. Eram revoltas contra toda uma miséria física que dura há mais de um século: contra o frio, contra a sufocação e o excesso de população, contra as paredes velhas, contra a fome, contra os golpes. Mas eram também revoltas contra as prisões-modelos, contra os tranquilizantes, contra o isolamento, contra o serviço médico ou educativo. Revoltas cujos objetivos eram só materiais? Não. São revoltas contraditórias contra a decadência e ao mesmo tempo contra o conforto; contra os guardas e,

---

<sup>48</sup> Oficialmente, entende-se crime político enquanto aqueles que atentam contra a Segurança Nacional e estabilidade dos países e governos. Contudo, posteriormente questionamos essa divisão entre crimes políticos e crimes comuns, de modo que só a realizamos aqui para uma rápida explicação.

ao mesmo tempo, contra os psiquiatras? De fato, trata-se realmente dos corpos e das coisas materiais em todos esses movimentos: como se trata disso nos inúmeros discursos que a prisão tem produzido desde o começo do século XIX. O que provoca esses discursos e essas revoltas, essas lembranças e invectivas são realmente as pequenas, as ínfimas coisas materiais (FOUCAULT, 1987, p. 29).

A Itália, um dos primeiros países a colapsar por conta do coronavírus, foi também um dos primeiros a explodir em revoltas e rebeliões ante o advento da pandemia nas prisões e as medidas adotadas de contenção<sup>49</sup>. Uma das primeiras e principais medidas adotadas por lá foi a restrição de visitantes e do acesso ao parlatório (onde se contatam advogados e defensores) o que, tal como aqui, significou uma ampliação do isolamento, bem como a restrição ao acesso de produtos de higiene e bens básicos, como roupas e alimentos.

As respostas dadas por meio de rebeliões e fugas começaram no dia 7 de março de 2020 nas cidades de Salerno e Nápoles, chegando no dia 9 a atingir 30 unidades prisionais, com o apoio de familiares e amigos de pessoas privadas de liberdade que ecoavam gritos por “Liberdade” e “Anistia”. Por outro lado, o governo italiano autorizou os magistrados a anteciparem a saída de pessoas com 18 meses ou menos de pena a serem cumpridos, gerando contestações por parte da mídia local em relação à saída de lideranças da máfia<sup>50</sup>. Atualmente, em que pese as mais de 80.000 vacinas aplicadas, vem havendo um aumento nos casos, tendo sido registrados 150 positivos nas últimas semanas de novembro de 2021<sup>51</sup>.

Para além da Itália, medidas de desencarceramento e revoltas foram observadas em diversos países. O Afeganistão libertou mais de 10 mil pessoas, majoritariamente mulheres, jovens em conflito com a lei, idosos e pessoas com doenças graves<sup>52</sup>. Colômbia

---

<sup>49</sup> “Contra o medo e o controle, a revolta explode nos cárceres italianos”, disponível em: <https://lapeste.org/2020/03/contra-el-miedo-y-el-control-la-revuelta-explota-en-las-carceles-italianas/>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>50</sup> “Vários chefes da máfia italiana libertados da prisão por medo de coronavírus”, disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/04/25/europe/mafia-bosses-italy-coronavirus-trnd/index.html>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>51</sup> “Coronavírus Covid-19: os casos na prisão estão aumentando, 150 presidiários são positivos. Mais de 83 mil administrações de vacinas”, disponível em: <https://www.agensir.it/quotidiano/2021/11/23/coronavirus-covid-19-in-aumento-i-casi-in-carcere-150-i-detentuti-positivi-oltre-83mila-le-somministrazioni-di-vaccino/>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>52</sup> “Afeganistão vai libertar até 10.000 prisioneiros para retardar a disseminação do coronavírus”, disponível em: <https://news.yahoo.com/afghanistan-release-10-000-prisoners-slow-coronavirus-spread-211850224.html>. Acesso em: 29/11/2021.

(mais de 10.000)<sup>53</sup>, Etiópia (mais de 4.000)<sup>54</sup>, Irã (cerca de 100.000)<sup>55</sup>, Irlanda (mais de 200)<sup>56</sup>, Filipinas (cerca de 22 mil)<sup>57</sup> e alguns outros países também aderiram a medidas de desencarceramento para conter o avanço da pandemia sobre as prisões. De modo geral, ao redor do mundo as principais restrições observadas foram em relação ao direito à visita, além de terem sido adotados critérios para a libertação de PPLs, que se orientavam ora pelos grupos de risco, ora pelo tipo penal cometido e “periculosidade”.

O relatório do DLA Piper, um escritório multinacional de advocacia, realizado com apoio da APT, apresentou dados importantes sobre o cenário mundial das prisões e a pandemia, analisados sobre 53 jurisdições na Ásia, Europa, Oriente Médio, África, América do Norte e Central. No campo analisado, foi identificada a liberação de mais de 475 mil pessoas entre março e julho de 2020; 49% implementou medidas para reduzir novas prisões; 83% liberou somente autores de crimes não-violentos ou de menor potencial ofensivo; 85% foram libertos tendo em vista a quantidade de pena cumprida; 74% impôs critérios para a liberação, como bom-comportamento, monitoramento eletrônico, prisão domiciliar, etc; 70% ofereceu políticas de atendimento às pessoas egressas (DLA PIPER, 2020).

Destacam-se, dois cenários para finalizar esse debate. O primeiro é em relação aos países da América do Sul, América Central e Caribe, analisados pelo “Grupo de Trabalho Barrios, familias y prisiones en circuito” do Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais (CLACSO). Nesses países, foi observado que as medidas de restrição de visitas, ainda em abril de 2020, já estavam entre as principais adotadas, comprometendo a rede de assistência que familiares e amigos compõem em relação às pessoas privadas de liberdade (CLACSO, 2020).

---

<sup>53</sup> “Colômbia prepara uma libertação massiva de prisioneiros devido ao avanço do coronavírus”, disponível em: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/04/03/colombia-prepara-una-excarcelacion-masiva-de-presos-por-el-avance-del-coronavirus/>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>54</sup> “A Etiópia perdoa mais de 4.000 prisioneiros para ajudar a prevenir a propagação do coronavírus”, disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/03/26/africa/ethiopia-pardons-4000-prisoners-over-coronavirus/index.html>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>55</sup> “Coronavírus: por que grupos de prisioneiros estão sendo libertados nos estados mais punitivos do mundo”, disponível em: <https://theconversation.com/coronavirus-why-swathes-of-prisoners-are-being-released-in-the-worlds-most-punitive-states-136563>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>56</sup> “Covid-19: A libertação temporária de 200 prisioneiros ‘não foi uma decisão fácil de tomar’”, disponível em: <https://www.thejournal.ie/prisoners-released-coronavirus-charlie-flanagan-5052634-Mar2020/>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>57</sup> “COVID-19: Filipinas solta quase 22.000 presos”, disponível em: <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/covid-19-philippines-releases-nearly-22-000-inmates/1918567>. Acesso em: 29/11/2021.

Na Bolívia, por exemplo, em que cerca de 70% da PPL é provisória/sem condenação, as políticas adotadas foram de “ninguém entra, ninguém sai”, apesar de os familiares estarem autorizados a levar alimentos e pertences para que as pessoas aprisionadas sejam responsáveis pela própria segurança sanitária. Naquele período inicial da pandemia, foram adotadas medidas de progressão de regime e desencarceramento para os grupos de risco/vulneráveis, porém os tribunais e magistrados estavam em quarentena, o que impossibilitou a execução imediata das medidas (CLACSO, 2020).

Em El Salvador, por sua vez, o governo adotou pontos de coleta de kits de higiene pessoal e limpeza, fornecidos pelos familiares, para as pessoas privadas de liberdade, além de outras organizações que também fizeram doações nesse sentido. Por lá, uma das medidas vistas como preocupantes foi a imposição de quarentena obrigatória aos servidores das prisões, atingindo quase metade deles, o que seria de difícil manutenção, dado o pouco espaço e a ausência de recursos para sustentar tal medida. A precariedade das informações e do acesso a notícias também ganha destaque no país, de modo que o governo chegou a implementar um mecanismo de comunicação telefônica gratuito (CLACSO, 2020).

O México adotou medidas restritivas um pouco distintas, estando as visitas mantidas, com exceção às pessoas consideradas grupos de risco. Além disso, foram adotadas medidas de higienização das unidades prisionais e de restrição da circulação interna nas áreas comuns. Contudo, até aquele momento, não havia sido observada a adoção de medidas de progressão de regime e/ou desencarceramento, mesmo aos grupos de risco.

Já no Paraguai, em que a superlotação é de 51,55%, o Ministério da Justiça promulgou a Resolução nº 250, que implementou um plano de ação para a prevenção e contenção da expansão de coronavírus nas prisões e que, de modo geral, teve como principal medida a suspensão das visitas. Em um país em que somente em 11% das prisões existe o fornecimento de água potável 24h, a suspensão das visitas agrava as possibilidades de cuidado ao interromper o fornecimento de materiais de higiene (CLACSO, 2020).

Em direção ao norte, há o caso dos Estados Unidos, o país com a maior população aprisionada do mundo, que possuía em 2019 2.068.800 milhões de pessoas presas, com uma taxa de encarceramento de 629 para cada 100 mil habitantes. Em que pese a média geral de ocupação ser de 95,6%, as prisões federais e estaduais apresentam superlotação

de 130% e 103,4%, respectivamente<sup>58</sup>. Ao longo do ano de 2020, registrou-se uma média diária de 1.400 novas infecções e 7 mortes nas unidades prisionais.

Nesse cenário, mesmo as tentativas desesperadas das pessoas privadas de liberdade de se protegerem usando lençóis de divisórias nas celas foram ineficazes, com unidades como a Pickaway Correctional Institution em Ohio, registrando 4 infecções a cada 5 pessoas<sup>59</sup>. Ou como a Marion Correctional Institution, também em Ohio, que chegou a ser identificada em abril de 2020 como o principal ponto de contágio pelo coronavírus, embora o número de testes realizados fosse pequeno. Nesse mesmo estado, o governador republicano Mike DeWine chegou a dizer que as pessoas privadas de liberdade estariam mais seguras dentro das prisões<sup>60</sup>, similar ao que vinha sendo dito aqui no Brasil.

Durante esse período foram registradas nas prisões do país greves de fome e rebeliões, pelo acesso a materiais de higiene, contra a ausência de medidas de cuidado e às condições de aprisionamento<sup>61</sup>. Houve também tentativas de contenção de novas prisões, muitas vezes autônomas, sendo orientado somente a emissão de intimação e tendo os xerifes locais adotado medidas de progressão de regime e desencarceramento nas prisões/carceragens municipais<sup>62</sup>. Contudo, o quadro geral foi a incapacidade dos operadores do direito em conter o avanço do coronavírus sobre as prisões, o que produziu um alto número de infecções e mortes.

Os principais achados em relação à Política Criminal e às estratégias de prevenção ao avanço da pandemia nas prisões foram duvidosos<sup>63</sup>. As quedas na população prisional ao longo de 2020, de um modo geral, não foram resultado de políticas de

---

<sup>58</sup> De acordo com os dados disponíveis no site World Prison Brief (WPB), disponível em: <https://www.prisonstudies.org/country/united-states-america>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>59</sup> “Presos e infectados: como o vírus se espalhou pelo sistema penitenciário dos Estados Unidos”, disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2021/04/10/us/covid-prison-outbreak.html>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>60</sup> “Dentro da prisão, onde 8 em cada 10 dos encarcerados adquiriram o Coronavírus”, disponível em: [https://www.huffpost.com/entry/covid-19-marion-correctional-institution-ohio\\_n\\_5ee9160cc5b6338d2d1ba849](https://www.huffpost.com/entry/covid-19-marion-correctional-institution-ohio_n_5ee9160cc5b6338d2d1ba849). Acesso em: 29/11/2021.

<sup>61</sup> “Medo do coronavírus dispara greves prisionais, protestos e rebeliões ao redor do mundo”, disponível em: <https://nymag.com/intelligencer/2020/03/coronavirus-fears-spark-prison-unrest-worldwide.html>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>62</sup> “Por que as prisões são tão importantes na luta contra o coronavírus”, disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/03/31/upshot/coronavirus-jails-prisons.html>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>63</sup> As informações abaixo foram retiradas do levantamento - “As mudanças mais significativas na política de justiça criminal desde a pandemia COVID-19”, disponível em: <https://www.prisonpolicy.org/virus/virusresponse.html>. Acesso em: 29/11/2021.

desencarceramento, na verdade o que houve foi uma redução no número de novas prisões, controlando a porta de entrada.

Apesar disso, alguns estados como New Jersey chegaram a adotar medidas de progressão de regime e antecipação de pena, com cerca de 4 mil pessoas sendo libertas. Outro estado a adotar medidas similares foi a Carolina do Norte, com em torno de 3.500 a serem libertas após um processo movido pela Associação Nacional para o Progresso das Pessoas de Cor (NAACP), que colocou em xeque as condições das prisões. Alguns outros estados chegaram a adotar medidas similares, mas em números inferiores e pontualmente. Por sua vez, no caso das prisões federais, mais de 24 mil pessoas foram encaminhadas para o cumprimento de pena domiciliar.

De um modo geral, as principais medidas adotadas foram:

1. Redução no número de novas prisões ou contenção nas carceragens, ao invés de encaminhar diretamente às unidades prisionais;
2. Antecipação da progressão de regime e encaminhamento para prisão domiciliar;
3. Suspensão das taxas e pagamentos sobre assistência à saúde às pessoas privadas de liberdade, com exceção do estado de Nevada;
4. Redução das apresentações para pessoas em liberdade condicional;
5. Suspensão ou redução drástica nas visitas.

Apesar dessas medidas, os efeitos da pandemia nas prisões estadunidenses estão sendo devastadores. Durante o período, alguns projetos para monitoramento e fiscalização da situação da pandemia nas prisões dos E.U.A., tais como o “The Marshall Project”, que atua desde março de 2020<sup>64</sup> e o “Covid Prison Project”, que congrega um grupo interdisciplinar de pesquisadoras em saúde pública e criou uma base de dados sobre Covid-19 nas prisões estadunidenses. A partir dos dados obtidos através deste último projeto, atualizados no dia 23 de novembro de 2021, as prisões daquele país havia registrado:

#### **Quadro 2 – Situação da pandemia nas prisões dos E.U.A. (Nov. 2021)**

	<b>Pessoas Privadas de Liberdade</b>	<b>Servidores Prisionais</b>
<b>Testes aplicados</b>	6.151.475	Sem informação
<b>Casos de infecção</b>	439.140 mil	122.232 mil

<sup>64</sup> “Uma análise de estado por estado de 15 meses de coronavírus nas prisões”, disponível em: <https://www.themarshallproject.org/2020/05/01/a-state-by-state-look-at-coronavirus-in-prisons>. Acesso em: 29/11/2021.

<b>Mortes em decorrência da Covid-19</b>	2.660 mil	242
<b>Vacinados com pelo menos a 1º dose</b>	521.846 mil	125.806 mil

Fonte: Covid Prison Project, 2021.

Em que pese a dificuldade em obter dados precisos e mais realísticos em relação à situação das prisões nos E.U.A., projetos como os relatados, redes de pesquisa, entre outros meios têm sido eficientes em acessar e publicizar dados e informações sobre as prisões. Esse é um diferencial importante, visto que as famílias e demais pessoas que visitam pessoas privadas de liberdade tendem a ser a principal forma de obtenção de informações sobre as condições das prisões. Com a suspensão das visitas, esse monitoramento fica comprometido, potencializando os riscos de violação de direitos, de modo que instrumentos como os projetos referidos incidem sobre essa demanda.

O último ponto a ser destacado sobre as prisões estadunidenses sob a pandemia é a desigualdade racial. Em que pese a ausência de informações, especialmente nas prisões federais, bem como o número de pessoas autoidentificadas como afro-americanas no país, cerca de 14%<sup>65</sup>, nas prisões há uma sobrerrepresentação<sup>66</sup> dessas pessoas. As recusas no fornecimento de dados sobre raça/cor puderam ser burladas em alguns estados, a partir da obtenção do resultado de testes, como no estado do Missouri, em que dos 43 testes positivos, 25 eram de pessoas negras, totalizando 58%, em que pese eles serem somente 1/3 (33%) da população prisional local<sup>67</sup>.

A partir desse cenário global de desigualdades, na próxima seção é analisado o caso do Brasil a partir de um panorama sobre as principais recomendações, normativas e dispositivos jurídicos que incidiram sobre a situação da pandemia nas prisões. De antemão, o que se observa é a existência de profundas semelhanças entre o cenário internacional e nacional, de modo que as prisões operam como um grande epicentro de contágio, adoecimento e morte, não somente das pessoas privadas de liberdade, mas de

<sup>65</sup> “População negra nos EUA: 46,9 milhões, 14,2%”, disponível em: <https://blackdemographics.com/>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>66</sup> Para se ter noção, nas prisões estaduais negros existem 5 vezes mais pessoas negras que brancas. “A cor da justiça: disparidade racial e étnica nas prisões estaduais”, disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/color-of-justice-racial-and-ethnic-disparity-in-state-prisons/>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>67</sup> “COVID-19 está caindo mais fortemente sobre os prisioneiros negros? Funcionários não vão nos dizer”, disponível em: <https://www.themarshallproject.org/2020/05/28/is-covid-19-falling-harder-on-black-prisoners-officials-won-t-tell-us>. Acesso em: 29/11/2021.

servidores prisionais, familiares, amigos e diversas pessoas envolvidas pelas teias do aparato prisional.

Se outrora as prisões eram pensadas como dispositivos herméticos, feitas para serem esquecidas, as insurreições que de lá emergem pautando suas precárias e letais condições, bem como, atualmente, os riscos à saúde pública, produzem o efeito contrário. Assim, envolvem a questão penitenciária em uma ampla rede de disputas, tensionamentos e acomodações entre distintos atores e agentes, de onde emerge uma questão que atravessa os tempos e territórios: o que fazer com as pessoas privadas de liberdade?

## **2.2. Desencarcerar ou manter preso? Tensões e disputas em torno da Recomendação nº 62**

Enquanto em diversos países a pandemia de coronavírus já produzia colapsos, pânico, mortes e revoltas, dentro e fora das prisões, no Brasil as coisas começaram a escalar a partir do mês de março. Se, por um lado, nunca houve calma no aparato prisional brasileiro, já imerso em violações reconhecidas, a pandemia de Covid-19, enquanto evento inesperado, abre um leque de possibilidades que tinham no horizonte três caminhos principais.

O primeiro deles é o de promover o desencarceramento e a liberdade para as pessoas privadas de liberdade, enquanto garantia do direito à vida e estratégia, inclusive, de saúde pública/coletiva. O segundo é a manutenção das penas de prisão e do hiperencarceramento brasileiro, oficializando a sobreposição da punição sobre o direito à vida. O terceiro seria um caminho intermediário, em que há a promoção de medidas que visem equilibrar as tensões entre desencarceramento e punição, de modo a efetivar um gerenciamento racional da crise de coronavírus nas prisões sem, no entanto, abrir mão das bases da política criminal brasileira, quais sejam, prisões em flagrante nos crimes que envolvem a circulação de riquezas, seletividade e punitivismo. É essa a disputa que irá caracterizar a gestão da pandemia nos espaços de privação de liberdade e, a partir da qual, ocorrem os tensionamentos, conflitos e acomodações no campo de controle do crime entre variados atores sobre os caminhos a serem adotados.

O marco inicial é a declaração de pandemia pela OMS, no dia 11 de março de 2020, que oficializou o cenário que já estava sendo construído mundialmente há, pelo menos, 4 meses. Já monitoradas anteriormente por coletivos, organizações e membros da sociedade civil atuantes na questão prisional, a declaração de estado de pandemia

rapidamente mobilizou esses atores para a demanda e proposição de medidas de prevenção e proteção das pessoas privadas de liberdade ante os avanços da Covid-19.

Assim, no dia 13 de março, a Pastoral Carcerária Nacional divulgou uma Carta Aberta<sup>68</sup> aos Ministérios da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). No documento, a Pastoral contextualiza a situação das prisões no Brasil e o agravamento que a chegada da Covid-19 representa, requerendo a adoção de medidas de controle. Por sua vez, no dia 16 de março, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) entrou com uma liminar no STF<sup>69</sup>, no âmbito da ADPF nº 347/2015, em que é *amicus curiae*<sup>70</sup>. Em que pese as diferenças no âmbito jurídico, tendo o IDDD provocado diretamente o judiciário, ambos documentos se orientam pelas mesmas justificativas e objetivos, dos quais destacamos:

- a) Indicam as condições precárias e degradantes existentes nas prisões, destacando os aspectos sanitários insalubres e patogênicos;
- b) Apontam os graves riscos que uma doença infecto-contagiosa, como a Covid-19, poderia causar nas prisões, tendo como exemplo as epidemias de tuberculose e HIV/AIDS;
- c) Expõe as condições de superlotação e a impossibilidade de adoção de medidas sanitárias preventivas no aparato prisional;
- d) Demanda a adoção de medidas desencarceradoras, observando que quaisquer medidas sanitárias de prevenção/cuidado são incapazes de efetivar uma proteção às pessoas encarceradas e aos servidores penitenciários, dada a superlotação e condições precárias de ocupação.

Embora importantes em termos de mobilização e provocação por movimentações dos órgãos responsáveis<sup>71</sup>, a esses requerimentos e manifestações logo se sucedeu o

---

<sup>68</sup> “Carta Aberta da Pastoral Carcerária Nacional sobre Coronavírus nas prisões”, disponível em: [https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2020/03/carta-aberta-covid-19-reduce-compressed\\_180320203915.pdf](https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2020/03/carta-aberta-covid-19-reduce-compressed_180320203915.pdf). Acesso em: 29/11/2021.

<sup>69</sup> Disponível em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2020/07/coronarevisada.pdf>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>70</sup> *Amicus curiae* (amigo da corte) é uma expressão jurídica para instituições e organizações que atuam no sentido de fornecer subsídios aos magistrados e tribunais em processos decisórios, de modo a oferecer as melhores bases sobre os temas a serem analisados. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/10419/Amicus-Curiae>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>71</sup> A liminar expedida pelo IDDD, inclusive, foi parcialmente atendida monocraticamente pelo ministro do STF Marco Aurélio Mello acerca das solicitações para desencarceramento dos grupos de risco e para progressão de regime. Logo essa medida acabou por ser contemplada pela R62, mas sem dúvidas há o mérito do IDDD pela iniciativa fundamental. “STF recomenda soltar presos idosos, grávidas e doentes por conta do coronavírus”, disponível em: <https://ponte.org/stf-recomenda-soltar-presos-idosos-gravidas-e-doentes-por-conta-do-coronavirus/>. Acesso em: 30/11/2021.

documento mais importante em relação à gestão da pandemia nas prisões. No dia 17 de março de 2020, 6 dias após a OMS declarar estado de pandemia, foi publicada a Recomendação nº 62, no âmbito do DMF/CNJ e do Programa Justiça Presente, ainda na gestão do ministro Dias Toffoli. Em que pese seu caráter não vinculante, a R62 configurou-se como instrumento normativo de referência em âmbito nacional, no que se refere à adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pela Covid-19 no âmbito do sistema de justiça penal e de medidas socioeducativas.

Um de seus aspectos mais importantes foi, justamente, a velocidade em que foi produzida e publicada, quando não havia sequer um mês do primeiro caso de infecção por coronavírus no Brasil e pouco após ser declarada pandemia. Isso decorre do fato de a Recomendação não elaborar novas medidas legislativas, mas de fazer um importante esforço de compilação e organização<sup>72</sup> do que já havia disposto e garantido pela própria legislação brasileira vigente.

Destaca-se, ainda, o fato de a Recomendação nº 62 englobar todo o ciclo penal, sendo essa uma marca característica do que vem sendo construído por meio da parceria entre o CNJ e o PNUD através do programa Justiça Presente e, atualmente, do Fazendo Justiça. Nesse sentido, a partir das categorizações elaboradas por Portella [et al.] (2021), apresentamos abaixo um quadro que destaca os principais pontos da R62.

### Quadro 3 - Incidência da Recomendação 62 do CNJ

Incidência	Norma	Descrição/Finalidade
<b>I.</b> Planejamento e implementação de medidas de prevenção e combate ao vírus;	Art. 1º, parágrafo único, incisos I, II e III.	a) a proteção da vida e saúde das pessoas envolvidas na política penal, incluídas as PPLs, com destaque para: grupos de risco - idosos, gestantes, pessoas com comorbidades, etc; b) redução dos fatores de propagação, como a aglomeração nas unidades; c) garantir a continuidade da prestação jurisdicional.
<b>II.</b> Controle externo e fiscalização;	Art. 14º, parágrafo único.	a) Recomendar a criação de comitê para acompanhamento das medidas de enfrentamento à Covid-19, por meio GMF e às Coordenadorias da Infância e Juventude dos Tribunais (CIJ). b) Os comitês deverão ser abertos à representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil, Secretaria de Saúde, conselhos e serviços públicos pertinentes e de associações de familiares de pessoas presas ou adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

<sup>72</sup> Algumas das referências normativas à R62 são: Referências Normativas: Arts 103-B, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal; Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; Art. 14 da Lei de Execução Penal; Lei nº 7.210; Decreto nº 7.508; Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014 – PNAISP; Lei nº 8.069 do ECA; Art. 60 da Lei nº 12.594; Portaria do Ministério da Saúde nº 1.082 – PNAISARI. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Catalogo\\_web\\_1109-1.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Catalogo_web_1109-1.pdf). Acesso em: 01/12/2021.

		c) São responsáveis os GMF e CIJ por compartilhar com o CNJ, através do DMF, informações a respeito das medidas adotadas para prevenção e tratamento da Covid-19 nos estabelecimentos prisionais e socioeducativos localizados em seu âmbito de atuação.
<b>III. Acesso à Justiça</b>	Art. 7º, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII; § 2º.	a) recomendar a priorização da redesignação de audiências em processos em que o réu esteja solto e sua realização por videoconferência nas hipóteses de PPLs; b) na hipótese de manutenção da realização de audiências, recomenda a adoção de medidas preventivas e de proteção; c) aplicação, no que for cabível, às Varas da Infância e Juventude das disposições.
<b>IV. Identificação e protocolo para perfis de risco e casos suspeitos de Covid-19</b>	Art. 8º, § 3º, incisos I, II e III, alíneas a, b e c; Art. 9º, inciso II; Art. 10º, parágrafo único.	a) adoção de medidas adicionais àquelas contempladas na Resolução CNJ nº 213/2015, nas hipóteses em que seja viável realizar audiência de custódia durante a pandemia; b) adoção de procedimento de triagem pelas equipes de saúde nas entradas de unidades prisionais e socioeducativas, a fim de identificar previamente pessoas suspeitas de diagnóstico de Covid-19; c) assegurar o pleno direito à informação sobre as providências adotadas em virtude de suspeita ou confirmação de diagnóstico de Covid-19 às pessoas privadas de liberdade, bem como a seus familiares e defensores.
<b>V. Informação e transparência</b>	Art. 9º, inciso I; Art. 10º, parágrafo único.	a) realização de campanhas informativas acerca da Covid-19, ações de educação em saúde e medidas de prevenção e tratamento para agentes públicos, PPLs e demais pessoas que acessem os estabelecimentos; b) assegurar o pleno direito à informação sobre as providências adotadas em virtude de suspeita ou confirmação de diagnóstico de Covid-19 às pessoas privadas de liberdade, bem como a seus familiares e defensores.
<b>VI. Comunicabilidade, visitas e custódia</b>	Art. 9º, inciso IV; Art. 11º, incisos I ao VI, parágrafo único.	a) abastecimento de remédios e fornecimento obrigatório de alimentação e itens básicos de higiene pela Administração Pública e a ampliação do rol de itens permitidos e do quantitativo máximo de entrada autorizada daqueles fornecidos por familiares e visitantes; b) zelar pelo plano de contingência, comunicando previamente qualquer alteração no regime de visitas e entrega de itens às PPLs e as fundamentando. c) em caso de restrição de visitas, proíbe-se a limitação no fornecimento de alimentação, medicação, vestuário, itens de higiene e limpeza, trazidos pelos visitantes.
<b>VII. Prevenção ao contágio dentro das unidades prisionais</b>	Art. 9º, incisos III a VI.	a) zelar pela elaboração e implementação de planos de contingência pelo Poder Executivo; b) adoção de medidas preventivas de higiene; c) abastecimento de remédios e fornecimento obrigatório de alimentação e itens básicos de higiene pela Administração Pública e a ampliação do rol de itens permitidos e do quantitativo máximo de entrada autorizada daqueles fornecidos por familiares e visitantes; d) fornecimento ininterrupto de água para as pessoas privadas de liberdade e agentes públicos das unidades ou, na impossibilidade de fazê-lo, ampliação do fornecimento ao máximo da capacidade instalada;

		e) adoção de providências para evitar o transporte compartilhado de pessoas privadas de liberdade.
<b>VIII.</b> Cuidado e treinamento das equipes que trabalham nas unidades prisionais	Art. 9º, inciso VIII e IX	a) zelar pela elaboração e implementação de planos de contingência pelo Poder Executivo; b) promover o fornecimento de equipamentos de proteção individual para os agentes públicos da administração penitenciária e socioeducativa; c) realizar planejamento preventivo para as hipóteses de agentes públicos com suspeita ou confirmação de diagnóstico de Covid-19, de modo a promover o seu afastamento e substituição, considerando-se a possibilidade de revisão de escalas e adoção de regime de plantão diferenciado.
<b>IX.</b> Protocolos e políticas de cuidados para saúde mental e física das PPLs, servidores e pessoas egressas	Art. 9º, inciso VII e IX; Art. 10º, incisos I, II e parágrafo único	a) zelar pela elaboração e implementação de planos de contingência pelo Poder Executivo; b) designação de equipes médicas em todos os estabelecimentos penais ou socioeducativos para a realização dos diversos procedimentos médicos, clínicos e profiláticos; c) planejamento preventivo para as hipóteses de agentes públicos com suspeita ou confirmação de diagnóstico de Covid-19; d) Recomendar o procedimento a ser adotado para os casos suspeitos ou confirmados de Covid-19 no âmbito dos sistemas prisional e socioeducativo, isolando e encaminhando imediatamente para tratamento em unidades de saúde pessoas com sintomas; e) assegurar o pleno direito à informação sobre as providências adotadas em virtude de suspeita ou confirmação de diagnóstico de Covid-19 às pessoas privadas de liberdade, bem como a seus familiares e defensores.
<b>X.</b> Desencarceramento	Art. 4º, inciso I, alínea a, b e c, inciso III; Art. 5º, inciso I, alínea a e b, inciso II a V, parágrafo único; Art. 6º	a) reavaliação de prisões provisórias, nos termos do art. 316 do Código de Processo Penal (CPP) para pessoas dos grupos de risco, PPL's em presídios superlotados, que não possuem unidade de saúde, que possuam instalações que favoreçam a propagação do novo coronavírus, para prisões preventivas que tenham excedido o prazo de 90 dias ou por crimes sem violência ou grave ameaça; b) adoção de máxima excepcionalidade de novas ordens de prisão preventiva; c) concessão de saída antecipada dos regimes fechado e semiaberto, sobretudo aos dos grupos supracitados; d) concessão de prisão domiciliar em relação a todas as pessoas presas em regime aberto e semiaberto aos grupos supracitados e àquelas com diagnóstico suspeito ou confirmado de Covid-19; e) suspensão temporária do dever de apresentação regular em juízo das PPLs; f) considerar prisão domiciliar às pessoas presas por dívida alimentícia.

Fonte: Elaboração própria, com dados originados pelo CNJ (2020) e Portella [et al.] (2021).

A R62 tem sua razão de ser, como se observa a partir dos pontos destacados, na constatação da impossibilidade de realizar qualquer tipo de prevenção, contenção e controle da pandemia nas prisões, visando operar uma redução emergencial na

superlotação, característica das unidades prisionais no país. Se o desencarceramento não é, em si, o objetivo da R62, ela pavimenta um caminho para que este possa ser demandado tendo-a como referência.

Nesse mesmo sentido, a Recomendação não se trata de um fruto da “boa-vontade” do CNJ, configurando-se como um elemento adicional em uma longa tensão/disputa que vinha sendo construída entre o STF (responsável pelo órgão) e o Executivo Federal desde, pelo menos, 14 de março de 2019. Nesta data, o ministro Dias Toffoli abriu o Inquérito das Fake News, que tinha por finalidade apurar atos antidemocráticos de manifestantes pró-Bolsonaro, que conduziam a produção de notícias falsas e ameaças aos membros do STF. Deixado sob os encargos do ministro Alexandre de Moraes, o Inquérito segue em andamento<sup>73</sup>.

Alguns posicionamentos corroboram com a hipótese acima, destacadamente do então Ministro da Justiça e Segurança Pública Sergio Moro, com alguma colaboração do ex-diretor do DEPEN Fabiano Bordignon, aliado e amigo do ex-ministro. O primeiro trata-se da Portaria nº 135, de 18 de março de 2020<sup>74</sup>, visivelmente elaborada às pressas, que ao longo de seus 4 artigos estabelece padrões mínimos de conduta no aparato prisional a fim de evitar a infecção por coronavírus. Entre os 14 incisos dispostos no art. 2º, destacam-se medidas restritivas e poucas alternativas à permanência na prisão, com exceção dos incisos XI e XII que pedem atenção à aplicação da prisão domiciliar e monitoramento eletrônico, desde que observado os impactos disso, e a realização de mutirões carcerários para averiguar possíveis benefícios de progressão pendentes.

Na referida portaria o destaque maior é dado à restrição, ao máximo, ao acesso de visitantes, estando inclusos advogados, e caso não seja possível, restringir o acesso dos grupos de risco. Enquanto a R62 propõe no art. 11º uma série de aspectos para avaliação das possibilidades de manutenção das visitas, ainda que reduzidas, o MJSP demonstra interesse em restringir ao máximo qualquer trânsito nas unidades prisionais.

A intenção de “manter preso o preso” é observada, novamente, na Portaria Interministerial nº 7, de 18 de março de 2020<sup>75</sup> do MJSP e Ministério da Saúde, então sob

---

<sup>73</sup> “As 123 manifestações do STF na relação com o governo federal”, disponível em: <https://www.jornalcorreiodamanha.com.br/politica/9030-as-123-manifestacoes-do-stf-na-relacao-com-o-governo-federal>. Acesso em: 29/11/2021.

<sup>74</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/PRT/Portaria-135-20-mjisp.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-135-20-mjisp.htm). Acesso em: 29/11/2021.

<sup>75</sup> “Portaria Interministerial nº 7, de 18 de março de 2020”, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%207-20-mjisp-ms.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%207-20-mjisp-ms.htm). Acesso em: 29/11/2021.

a gestão de Mandetta. A portaria estabelece medidas de enfrentamento à pandemia nas prisões, majoritariamente direcionadas às atuações dos profissionais de saúde prisional e a Administração Prisional, seguindo tom similar ao da Portaria nº 135 quanto a restringir ao máximo as atividades e regular as condutas nas prisões.

A Portaria Interministerial nº 7, ainda, consegue demonstrar o completo desconhecimento e ignorância dos ex-ministros Moro e Mandetta sobre a situação das prisões no país. Isso fica exposto, especialmente, na surreal recomendação do art. 3º de que indica que, caso não seja possível o isolamento em cela individual em suspeitas e confirmações de infecções, a Administração Penitenciária deveria utilizar cortinas ou marcações no chão para delimitar distâncias entre as PPLs. Embora possa parecer surrealismo a posição de Moro, em especial, de que as pessoas privadas de liberdade deveriam passar pela pandemia dentro das prisões, ele a deixa bem expressa em um artigo jornalístico que conta com a coautoria do ex-diretor do DEPEN, Fabiano Bordignon.

Em artigo de 30 de março de 2020 para o jornal Estadão, intitulado “Prisões, coronavírus e ‘solturavírus’”<sup>76</sup>, eles vangloriam que não havia sido registrado casos confirmados nas prisões, sobretudo devido à suspensão das visitas em quase todos os estados. Na verdade, ainda no dia 20 de março de 2020, o Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo já indicava a existência de pessoas com diagnóstico positivo para Covid-19<sup>77</sup>. Demonstrem ainda um primor pela defesa da segurança pública e dos sistemas de saúde, de modo a evitarem as “concessões de regime domiciliar generalizadas”.

Segundo eles, na verdade, o “fique em casa” ou isolamento enquanto medida de proteção ante o contágio pelo coronavírus, para as pessoas privadas de liberdade significaria ficar nas prisões, “domicílio precípua” destas. Não havendo, no entendimento deles, motivos para uma “libertação generalizada de presos”, deveriam ser realizadas medidas de segregação dentro das próprias unidades prisionais, de modo a evitar uma crise de segurança pública. Como se pode observar, em um breve artigo, Moro consegue mobilizar diversas categorias e conceitos que têm em comum entre si a mesma perspectiva: punitivismo.

---

<sup>76</sup> “Prisões, coronavírus e ‘solturavírus’”, disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/prisoes-coronavirus-e-solturavirus/>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>77</sup> “Sindicato diz que presídios de SP têm primeiros casos de covid-19; SAP nega”, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/03/20/presidios-de-sp-tem-primeiros-casos-de-covid-19.htm>; “Sistema prisional tem primeiro caso confirmado de covid-19”, disponível em: <https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/saude/sistema-prisional-tem-primeiro-caso-confirmado-de-covid-19.69c1e8d2f75e28879e23bc9481981ae515bcg7ty.html>. Acesso em: 30/11/2021.

O que se seguiu após o referido artigo foi uma verdadeira cruzada de Moro contra a R62 em que ele buscou promover o pânico e alardear uma suposta crise na segurança como forma de barrar práticas desencarceradoras. Exemplo disso ocorreu no dia 31 de março, quando Moro noticiou que um egresso, supostamente liberado pela R62, havia sido preso com armas e drogas, mas que na verdade havia sido liberto por ter cumprido sua pena<sup>78</sup>. Em sequência ao vexame de Moro, no dia 3 de abril de 2020, seu subordinado no DEPEN, Fabiano Bordignon, solicitou às autoridades prisionais do país que lhe fossem enviados relatos de crimes graves e violentos cometidos por pessoas que saíram das prisões durante a pandemia. Em ofício do dia 5 de abril, Bordignon atualizou o pedido, solicitando às inteligências estaduais informações sobre localização e monitoramento de egressos durante a pandemia<sup>79</sup>.

No limite, além dos pedidos para não liberação de presos por corrupção<sup>80</sup>, Moro encaminhou o Ofício nº 361/2020/GM<sup>81</sup> ao ministro Dias Toffoli sugerindo “alterações pontuais na R62”, devido a supostos casos de pessoas de “alta periculosidade” estarem sendo liberadas. Objetivava, assim, incluir na R62 restrições de acesso ao determinado no documento por pessoas que haviam cometido crimes com uso grave de violência contra a pessoa, por crimes contra a Administração Pública ou que possuíssem vínculos com grupos criminosos armados. Tendo em vista a ausência de manifestações sobre o ofício, ele aparenta ter sido ignorado por Toffoli.

Antes de seguir na explanação dos momentos iniciais da R62 e as disputas em torno de sua aplicação, retoma-se ao ponto que abriu essa parte. Longe de afirmar que a R62 tenha resultado de conflitos entre os poderes, na verdade, a mesma é resultado dos longos trabalhos que vêm sendo realizados pelo programa Justiça Presente para a reversão do quadro de ECI. Contudo, as tensões e disputas que permeiam as relações entre os poderes, bem como os indivíduos que as protagonizam, demonstram que a aprovação de

---

<sup>78</sup> “#Verificamos: Ex-detento flagrado com drogas e armas no RS não foi liberto por causa da Covid-19”, disponível em: <https://dev1-piaui.folha.uol.com.br/lupa/2020/04/01/verificamos-detento-libertado-coronavirus/>. Acesso em 30/11/2021.

<sup>79</sup> “Governo faz ofensiva contra soltura de presos devido ao coronavírus”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/governo-faz-ofensiva-contrasoltura-de-presos-devido-ao-coronavirus.shtml>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>80</sup> “Moro pede que juízes não soltem preso por corrupção na pandemia do coronavírus”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/moro-pede-que-juizes-nao-soltem-presopor-corrupcao-na-pandemia-do-coronavirus.shtml>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>81</sup> Disponível em: [https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2020/04/moro-oficio\\_220420201623.pdf](https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2020/04/moro-oficio_220420201623.pdf). Acesso em: 30/11/2021.

normativas como a R62 também perpassa esses conflitos menores, de modo que os mesmos aparentam possuir algum papel a ser considerado.

Nos momentos iniciais Moro buscou construir uma ideia de efficientismo da gestão prisional durante a pandemia, que tem como marca central a tentativa de interrupção dos fluxos dentro e fora das prisões, com a suspensão das visitas e segregações internas nas prisões, o uso de dados precários para defender que as prisões estariam seguras e, enfim, que os “presos ficariam presos” em seu “domicílio precípua”<sup>82</sup>. Contudo, já no início de abril, essa posição passa por um giro que, como observado, tem por características a intransigência e a implementação do pânico social, costurado nas perseguições às decisões favoráveis ao disposto na R62 e na fiscalização e monitoramento das pessoas que saíam das prisões devido às garantias por ela reforçadas. Embora oficializada somente em abril, a mudança no discurso e posição para uma suposta “defesa social”, encontra bases ainda no mês de março de 2020.

Em 16 de março, antes da publicação da R62, no estado de São Paulo eram registradas rebeliões e fugas em massa em 5 Centros de Progressão Penitenciária, destinados a pessoas em regime semiaberto, sendo eles: Mongaguá, Tremembé, Mirandópolis, Porto Feliz e Sumaré<sup>83</sup>. As insurreições ocorreram logo após o Departamento Penitenciário e a Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo suspenderem das liberações temporárias, o que atingiria mais de 34 mil pessoas<sup>84</sup>. A resposta foi dada pelo governo através do Grupo de Intervenção Rápida (GIR-SP) e a Polícia Militar (PMESP). Algumas horas após as fugas, no entorno da prisão de Mongaguá, foram encontrados corpos sem vida.

Essas denúncias foram apuradas e reforçadas em um ofício à Defensoria Pública de São Paulo e outros órgãos, emitido pela Frente pelo Desencarceramento de São Paulo, pela Associação de Amigos e Familiares de Presos (AMPARAR) e o Movimento Mães do Cárcere. No documento as organizações denunciam o desaparecimento de pessoas

---

<sup>82</sup> Essa narrativa passou a ficar em xeque devido aos diversos questionamentos feitos à Moro e ao MJSP, que chegaram a identificar na posição do ex-ministro a promoção de “disputas políticas secundárias”, que deveriam ser deixadas de lado em favor do direito à vida. “Defensores lançam manifesto em contraponto à Moro por presos na crise da Covid-19”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/columnas/monicabergamo/2020/04/defensores-lancam-manifesto-em-contraponto-a-moro-por-presos-na-crise-da-covid-19.shtml>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>83</sup> “Prisões brasileiras: massacre de Covid-19 iminente”, disponível em: <https://lab.org.uk/brazils-prisons-covid-19-massacre-imminent/>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>84</sup> “São Paulo tem rebelião em quatro presídios e fuga de presos no litoral”, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2020/03/16/sao-paulo-tem-rebeliao-em-quatro-presidios-e-fuga-de-presos-no-litoral.htm>. Acesso em: 30/11/2021.

privadas de liberdade, a ausência de informações, as mortes observadas pela população, com marcas de tiros, e as práticas de tortura<sup>85</sup>. As denúncias sobre o desaparecimento de pessoas e ausência de informações, desde as suspensões de visitas e início da pandemia, já vinha sendo noticiada em outros estados, como o Rio de Janeiro<sup>86</sup>.

É claro que séculos de necropolítica deram ao Estado brasileiro certas habilidades. Ele sabe que um dos segredos do jogo é fazer desaparecer os corpos. Você retira números de circulação, questiona dados, joga mortos por coronavírus em outra rubrica, abre covas em lugares invisíveis. Bolsonaro e seus amigos vindos dos porões da ditadura militar sabem como operar com essa lógica. Ou seja, a velha arte de gerir o desaparecimento que o Estado brasileiro sabe fazer tão bem (SAFATLE, 2020, p. 8-9).

Nesse cenário de desaparecimentos, outro elemento que se destaca são as alterações na gestão das mortes. No Rio de Janeiro, por exemplo, a Resolução Conjunta nº 10, de 23 de março de 2020<sup>87</sup>, da Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL-RJ) e Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP-RJ) estabeleceu a suspensão das autópsias em presos declarados vítimas de “morte natural”. Esse procedimento era realizado em todas unidades prisionais do estado antes da pandemia, agora seria realizada somente a expedição da declaração de óbito e o envio do corpo para o Instituto Médico Legal (IML) para a retirada pelas famílias.

Essa medida encontra coro na Portaria Conjunta nº 1, de 30 de março de 2020<sup>88</sup>, da Corregedoria Nacional de Justiça e Ministério da Saúde, assinada por Dias Toffoli (corregedor em exercício) e Mandetta. A referida portaria adota novos procedimentos a serem seguidos pelos municípios para sepultamento e cremação de pessoas mortas que não fossem reclamadas por familiares, amigos ou pessoas conhecidas, ou em razão de saúde pública. De modo geral, ela autoriza sepultamento ou cremação somente com a declaração de óbito nos referidos casos, sem necessidade da certidão civil de óbito. No

---

<sup>85</sup> “Nota sobre a grave situação do sistema prisional paulista em meio a pandemia de coronavírus”, disponível em: <https://web.facebook.com/desencarceramentos/posts/2586693594991884>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>86</sup> “Causa mortis determinada: a prisão”, disponível em: <https://diplomatique.org.br/causa-mortis-determinada-a-prisao/>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>87</sup> Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/291039543/doerj-poder-executivo-25-03-2020-pg-11>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>88</sup> Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original180204202004015e84d71c65216.pdf>. Acesso em: 30/11/2021.

caso das prisões, essa possibilidade é um passe livre para a ampliação dos desaparecimentos e subnotificação de mortes<sup>89</sup>.

Tendo isso em vista, no dia 23 de abril de 2020, o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (MEPCT/RJ) emitiu uma Nota Técnica<sup>90</sup>. No extenso documento, o órgão analisa os possíveis impactos da aplicação da Portaria Conjunta nº 1 nas prisões, identificando as implicações dela sobre a vigilância epidemiológica, além de violações a uma adequada política de saúde, à dignidade humana e ao luto dos familiares, ao direito à memória e obstruções ao cruzamento de dados sobre desaparecidos. A resposta veio dias após, com a publicação da Portaria Conjunta nº 2, de 28 de abril de 2020<sup>91</sup>, que removeu a possibilidade de cremação de corpos, garantindo a possibilidade de exumação posterior, além de manter a necessidade de lavratura de registro civil de óbito, sendo o sepultamento somente com declaração de óbito excepcional aos casos em que a primeira não pudesse ser emitida.

Pode-se observar até aqui que, à exceção da R62, as políticas que vinham sendo adotadas orientavam-se não somente pelo reforço punitivo, ao demandar a permanência das PPLs nas prisões, mas também tentou-se criar instrumentos que dificultavam a própria gestão das mortes. O processo de *matar o morto* (MEDEIROS, 2012), assim, configura-se a partir da construção de categorias de verdade dos fatos, que transformam “o corpo sem vida em um morto com *causa mortis* definida em termos médicos” (MEDEIROS, 2012, p. 70). A gestão das mortes de pessoas privadas de liberdade durante a pandemia desenrola-se em um longo processo de saber-poder, sobre o qual seus corpos sem vida vocalizam distintas narrativas, discursos de verdade e práticas de gestão da vida nas prisões, de modo que as normativas que impactam esse processo, atingem a própria tradução dos sentidos da morte operados pelos médicos-legistas (MEDEIROS, 2012).

Nesse cenário agravante em relação às formas de gestão das vidas aprisionadas, destaca-se a última cartada de Sérgio Moro em relação às prisões: requerer a utilização de contêineres para o isolamento. No dia 19 de abril, o ex-diretor do DEPEN, Fabiano Bordignon, encaminhou ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

---

<sup>89</sup> “Justiça autoriza exumação do corpo de preso enterrado sem família saber”, disponível em: <http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2012/11/justica-autoriza-exumacao-do-corpo-de-presos-enterrado-sem-familia-saber.html>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>90</sup> Disponível em: <http://mecanismorj.com.br/wp-content/uploads/Nota-T%C3%A9cnica-MEPCTRJ-Portaria-Conjunta-CNJ-MS-n1.pdf>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>91</sup> Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original173824202005085eb59910638b4.pdf>. Acesso em: 30/11/2021.

(CNPCCP) uma solicitação de alteração nas diretrizes básicas que regulamentam a Arquitetura Penal<sup>92</sup> (Resolução nº 09/2011). O requerimento tinha por demanda uma flexibilização que possibilitasse a construção de contêineres para novas vagas, hospitais de campanha e de quarentena nas prisões. Seguido a isso, no dia 23 de abril, na 461ª Reunião Ordinária do CNPCCP, Bordignon realizou uma apresentação de quase 40 páginas sobre os supostos benefícios do uso de contêineres, ou “técnicas construtivas” e “estruturas metálicas”, como ele também nomeia no documento<sup>93</sup>.

Na ata da referida reunião, as posições de alguns dos conselheiros beiram absurdos: comparação do uso de contêineres com o Ensino Remoto nas escolas, como inovação emergencial; sugeriram não utilizar o nome “contêiner” para não passar uma “imagem negativa” à sociedade; foi pontuada a necessidade de criar medidas, como a referida, para evitar um “desencarceramento em massa”; destacaram, ainda, que haveria um “preconceito com os contêineres”<sup>94</sup>. A reunião seguinte, para a aprovação da Resolução sobre os contêineres, ficou definida para o dia 28 de abril.

No site do DEPEN foi veiculada no mesmo dia da reunião uma notícia que exaltava as “soluções provisórias de engenharia no combate à COVID-19”, as quais seriam solução técnicas e que fugiriam a “preconceitos ou dogmas antigos”<sup>95</sup>. Seguindo as orientações da reunião de 23 de abril, a notícia trata as estruturas como “alternativas” e “modulares”, sendo nomeado como contêiner somente para dizer que foi a base das celas criadas no Paraná.

A tentativa de higienização e “humanização” dos contêineres, no entanto, não deu certo. Nos dias que se sucederam à proposta do DEPEN, massivas mobilizações de coletivos, organizações, instituições e órgãos, nacionais e internacionais, passaram a operar a denúncia da medida que se avizinhava<sup>96</sup>. A palavra de ordem “Não aos

---

<sup>92</sup> Estas estão dispostas na Resolução nº 09/2011 do CNPCCP, disponível em: [http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/cnccp/resolucoes/2011/RESOLUCAON92011ATUALIZADA\\_DEZEMBRO.2017.pdf](http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/cnccp/resolucoes/2011/RESOLUCAON92011ATUALIZADA_DEZEMBRO.2017.pdf). Acesso em: 30/11/2021.

<sup>93</sup> Apresentação DEPEN “Estruturas e instalações temporárias sistema prisional”, disponível em: [https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/Apresentacao\\_Celas\\_Temporarias\\_covid19.pdf/view](https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/Apresentacao_Celas_Temporarias_covid19.pdf/view). Acesso em: 30/11/2021

<sup>94</sup> Atas acessadas disponíveis em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnccp/atas>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>95</sup> “Depen apresenta ao CNPCCP soluções provisórias de engenharia no combate à COVID-19”, disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/depen-apresenta-ao-cnccp-solucoes-provisorias-de-engenharia-no-combate-a-covid-19>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>96</sup> Algumas das cartas e manifestações estão disponíveis em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Carta-cidh.pdf>; <https://www.conjur.com.br/dl/oficio-defensorias-cnccp-container.pdf>; <https://www.oabsp.org.br/comissoes2010/criminal->

contêineres” encontrou eco em todos os cantos do país, mobilizando uma sólida rede de defesa dos direitos humanos e contra o tratamento degradante nas prisões. O resultado disso foi observado na Resolução nº 5, de 15 de maio de 2020<sup>97</sup>, que vetou o uso de contêineres e outras estruturas que atentassem contra a saúde e integridade das pessoas privadas de liberdade, além de restringir o uso de novas estruturas ao contexto de pandemia.

Apesar disso, a possibilidade de construção de novas estruturas vai de encontro às propostas de desencarceramento e redução da superlotação prisional, dispostas na R62, mantendo a perspectiva de prisão como “domicílio precípua”. A saída de Sergio Moro do cargo de ministro do MJSP, no dia 24 de abril de 2020<sup>98</sup>, sem dúvidas abalou a política prisional que vinha sendo construída por ele e o ex-diretor do DEPEN, Fabiano Bordignon, que saiu do cargo no dia 22 de maio de 2020. Contudo, as bases referenciais, produzidas por ele em articulação com outros atores e órgãos da Política Penal, já haviam sido lançadas e se sedimentado em muitos espaços, tornando a aplicação da R62 ainda mais difícil, ante a sanha punitivista que buscava ao máximo manter as pessoas aprisionadas.

Nesse sentido, uma comparação acertada que vem sendo realizada por Ricardo Campello<sup>99</sup>, Fábio Mallart, Rafael Godoi e Fábio Araújo<sup>100</sup> é a das colônias destinadas às pessoas com lepra (hanseníase), também chamadas de leprosários, que perdurou até meados do século XX. Essas colônias eram, na verdade, depósitos de pessoas matáveis, em que aqueles diagnosticados com a doença, altamente infecciosa, eram aprisionados nesses locais e abandonados à própria sorte, segregados do restante da população e, na maioria dos casos, morrendo nesses lugares. Nesse sentido,

ao doente não era dada outra alternativa para seu tratamento senão submeter-se ao confinamento na colônia, não porque não existissem outras formas de

---

[penitenciaria/noticias/Manifestacao%20da%20sociedade%20civil%20ao%20CNPCP%20-1.pdf](#). Acesso em: 30/11/2021.

<sup>97</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-5-de-15-de-maio-de-2020-257390381>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>98</sup> Após uma série de tensões com Jair Bolsonaro, Moro pediu demissão do cargo de ministro no dia 24/04/2020. Sua demissão seguiu-se de um discurso em rede pública em que denunciava a intervenção de Bolsonaro na Polícia Federal para acesso privilegiado a investigações, especialmente do STF. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/04/24/moro-demissao-ministerio-governo-bolsonaro.htm>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>99</sup> “Vírus e vermes: Covid-19, política penitenciária e a reatualização do leprosário”, disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2020/03/27/VIRUS-E-VERMES-COVID-19-POLITICA-PENITENCIARIA-E-A-REATUALIZACAO-DO-LEPROSARIO>. Acesso em: 30/11/2021.

<sup>100</sup> “O massacre do coronavírus”, disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/ciencias-sociais/destaques/2338-boletim-n-24-o-massacre-do-coronavirus>. Acesso em: 30/11/2021.

tratamento, mas porque foi considerada a forma mais eficaz de obter seus fins, ainda que isso representasse uma espécie de morte para o leproso e para sua família (MATTOS; FORNAZARI, 2005, p. 54).

Os dois meses iniciais, março e abril de 2020, foram fundamentais para a compreensão dos rumos que seriam tomados posteriormente em matéria de prisões e pandemia a partir do marco da R62. No capítulo que se segue, são analisados os sentidos e disputas em torno do desencarceramento, tanto pelos atores do campo estatal de administração de conflitos, quanto pelos atores da sociedade civil envolvidos na questão penitenciária, destacadamente, a Agenda Nacional e as Frentes pelo Desencarceramento.

A partir disso, busca-se compreender os distintos sentidos que o desencarceramento enquanto possibilidade assumiu no horizonte da gestão da pandemia nas prisões. Para tanto, são apresentadas e analisadas as posições de magistrados favoráveis e contrários ao desencarceramento e à R62, bem como os principais resultados da aplicação de medidas de prevenção ao contágio pelo coronavírus nas prisões e sua efetividade na reversão do quadro de ECI.

## **CAPÍTULO 3 – Ineficácia, negação e punitivismo: (não) desencarceramento e Estado de Coisas Inconstitucional**

### **3. 1. Da Agenda à Recomendação: os sentidos do desencarceramento e a pandemia**

O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucionais nas prisões em 2015, como observado nos capítulos anteriores, sedimentou um entendimento que se arrastava há anos, tendo na CPI do Sistema Carcerário de 2007 um de seus marcos: o aparato prisional brasileiro promove violações aos direitos e garantias fundamentais das pessoas privadas de liberdade de forma constante e permanente. Um dos cerne que orientam esse entendimento está no fato de as prisões brasileiras operarem acima de seu quantitativo de vagas, com uma superlotação que chega a quase 200%, como no estado do Amazonas<sup>101</sup>. Tendo isso em vista, a pauta do desencarceramento adquire cada vez maior centralidade no debate sobre as políticas penitenciárias no país, especialmente entre movimentos sociais ligados à luta antiprisional.

Embora no Brasil a atuação de organizações contra o encarceramento, seletividade penal e o punitivismo remonte desde, pelo menos, o contexto da ditadura militar<sup>102</sup>, é a partir de 2010 que a luta antiprisional passa a adquirir contornos mais amplos em nível nacional. Até então, a atuação sob esse campo se dava de forma pulverizada, com alguns estados com maior protagonismo, como São Paulo e Rio de Janeiro, através de organizações como as Mães de Maio, os coletivos de amigos e familiares de pessoas privadas de liberdade, sendo a Pastoral Carcerária uma das únicas organizações de capilaridade nacional.

No ano de 2013, durante uma audiência pública provocada pelo movimento Mães de Maio, foi apresentada pela referida organização e outros coletivos, movimentos e organizações sociais um Programa Nacional de desencarceramento e de abertura do cárcere para a sociedade. Esse Programa foi a base sobre a qual a Agenda Nacional pelo

---

<sup>101</sup> “População carcerária diminui, mas Brasil ainda registra superlotação nos presídios em meio à pandemia”, disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/05/17/populacao-carceraria-diminui-mas-brasil-ainda-registra-superlotacao-nos-presidios-em-meio-a-pandemia.ghtml>. Acesso em: 09/01/2022.

<sup>102</sup> Desde, pelo menos, a década de 1970, o Movimento Negro Unificado já denunciava o encarceramento seletivo e tinha como uma das bandeiras que “Todo preso é um preso político”, que segue sendo utilizada atualmente, em contrapartida às defesas de que os presos políticos seriam somente aqueles acusados de atuarem contra a ditadura militar. “Todo preso é um preso político? Os Panteras Negras e o MNU como organizações pioneiras em enfrentar o cárcere”, disponível em: <https://www.geledes.org.br/todo-presos-e-um-presos-politico-os-panteras-negras-e-o-mnu-como-organizacoes-pioneiras-em-enfrentar-o-carcere/>. Acesso em: 09/01/2022.

Desencarceramento foi estruturada, estando sedimentada sobre 10 pontos que tem por objetivo atingir os principais pontos que envolvem a política penitenciária atual, sendo:

1. Suspensão de qualquer verba voltada para a construção de novas unidades prisionais ou de internação
2. Exigência de redução massiva da população prisional e das violências produzidas pela prisão
3. Alterações legislativas para a máxima limitação da aplicação de prisões preventivas
4. Contra a criminalização do uso e do comércio de drogas
5. Redução máxima do sistema penal e retomada da autonomia comunitária para a resolução não-violenta de conflitos
6. Ampliação das Garantias da LEP
7. Ainda no âmbito da LEP: abertura do cárcere e criação de mecanismos de controle popular
8. Proibição da privatização do sistema prisional
9. Prevenção e Combate à Tortura
10. Desmilitarização das polícias e da sociedade<sup>103</sup>

A construção de uma agenda popular, que configure um norte para a atuação dos coletivos e organizações atuantes na luta antiprisional, é um marco na história recente desse campo. Isso porque unificou, de forma coordenada e nacionalizada, a atuação de variados grupos e indivíduos sob esse campo, orientando as práticas e discursos para um ponto comum. Por sua vez, os 10 pontos da agenda têm como objetivo central a reversão do encarceramento em massa, tendo como estratégia para isso o desencarceramento e o combate às práticas seletivas de criminalização existentes na sociedade, atingindo desde tipos criminais, como os de drogas, como também a ponta desse processo, com as polícias militares.

Desde a criação da Agenda, diversos movimentos passaram a se reunir e a atuarem sob seus pontos, de modo que passaram a ser feitos Encontros Nacionais entre os grupos que passaram a construir o programa. O primeiro deles ocorreu em 2016, com organizações de 14 estados, onde também houve o lançamento oficial da Agenda Nacional pelo Desencarceramento.

Houve, ainda, um encontro em Olinda-PE em 2017, em que foi tirado como tarefa a construção das Frentes pelo Desencarceramento nos estados em que houvessem organizações vinculadas à Agenda, além de ter sido proposto que os encontros passassem a ser a cada dois anos. Isso é destacado em entrevista realizada com Joana<sup>104</sup>, uma das

---

<sup>103</sup> Pontos retirados do site da Agenda Nacional pelo Desencarceramento, disponível em: <https://desencarceramento.org.br/>. Acesso em: 09/01/2022.

<sup>104</sup> Nome fictício para preservar a identidade da entrevistada.

fundadoras da Frente pelo Desencarceramento de Minas Gerais e articuladora da Agenda Nacional pelo Desencarceramento.

Em 2017 a gente debate politicamente e tira como tarefa a construção das frentes, só que nesse primeiro momento a coisa não avança muito. Em 2018, com a eleição do Bolsonaro, a gente fez um encontro inclusive às pressas, por que a gente tinha tirado de fazer um intervalo de 1 ano entre cada encontro, por que é muito cansativo construir um encontro, mas aí com a eleição do Bolsonaro a gente achou que era urgente a gente se encontrar. E aí a gente tira de forma mais contundente essa tarefa de construção das Frentes, eu e [...] estávamos lá representando Minas Gerais e a gente sai com a tarefa de construir a Frente de Minas. Então a gente chega com essa tarefa em dezembro de 2018, em março de 2019 é o lançamento da Frente Estadual pelo Desencarceramento de Minas. Nós começamos a fazer reuniões preparatórias, convidando inclusive pessoas e movimentos que historicamente estavam na luta em relação ao encarceramento, no enfrentamento ao encarceramento em Minas, mas que estavam desarticulados. Então a gente acabou cobrindo esse papel de rearticular essas pessoas e esses coletivos. Aí a gente faz o lançamento da Frente e a partir daí também a gente começa uma atuação através do operativo da Agenda, que era algo que também não existia e passa a existir em 2017, e no primeiro momento também não funcionou muito bem, em 2018 a gente reorganiza esse operativo e aí dessa vez ele funciona um pouco melhor, de incentivar o nascimento das Frentes (Joana, outubro, 2021).

Em que pese já existissem organizações que atuavam sob as diretrizes da Agenda, como as associações, coletivos e grupos de amigos e familiares, bem como outras como as Pastorais, as Mães de Maio e outros mais, a construção das Frentes pelo Desencarceramento confere um salto qualitativo à organização e mobilização desses grupos. Inicialmente, o estado do Rio de Janeiro criou a primeira Frente em 2017, no ano seguinte, em outubro de 2018, São Paulo segue o mesmo caminho e a partir desse ano essas organizações passaram a se capilarizar e a assumir um caráter nacional sólido.

Embora, durante a entrevista, Joana tenha destacado algumas vezes que “se é governo de esquerda ou de direita pro sistema prisional dá no mesmo, exatamente no mesmo”, sua fala ali acima destaca uma diferença fundamental, inaugurada após a eleição de Bolsonaro. Por um lado, o discurso identifica a permanência do Direito Penal como principal forma de resolução de conflito (AZEVEDO; CIFALI, 2015), tanto de governos à esquerda e à direita do espectro político. Por outro lado, no entanto, a urgência na realização de um encontro, identificada a partir da eleição de Bolsonaro, demonstra aquilo que Pereira (2021) havia observado: diferente de governos anteriores, o governo atual apresenta como característica central o anti-modernismo, como destacamos no capítulo 1.

Ao identificar que a eleição de Bolsonaro imporia urgências inadiáveis à luta antiprisional, levando à realização do III Encontro Nacional no mês de novembro, no Rio

de Janeiro, as organizações vinculadas à Agenda assumem, também, a compreensão dos riscos da ascensão de Bolsonaro ao Executivo Federal e o espraiamento do discurso bolsonarista pela sociedade. Assim, quando a partir de 2019 as Frentes começam a surgir em diversos estados, passa a se consolidar também uma forma de atuação coordenada e comum aos estados em relação à questão penitenciária e, conseqüentemente, a luta pelo desencarceramento adquire maior capilaridade. A partir disso, tem-se um espraiamento das Frentes pelo Desencarceramento por todo o país, estando até dezembro de 2021 em 19 estados e no Distrito Federal, bem como em todas as regiões do país, como se pode observar no quadro abaixo:

**Quadro 4 - Distribuição geográfica das Frentes Estaduais pelo Desencarceramento (Brasil, Dez. 2021)**

<b>Frentes pelo Desencarceramento</b>	
Região Norte	Acre, Amazonas, Pará, Rondônia;
Região Nordeste	Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe;
Região Centro-Oeste	Distrito Federal, Goiás;
Região Sudeste	Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo;
Região Sul	Paraná, Rio Grande do Sul.

**Fonte:** elaboração própria com informações obtidas nas redes sociais da Frente pelo Desencarceramento Nacional.

Essa expansão das Frentes pelo Desencarceramento é um fenômeno recente, que ocorreu durante a gestão de Bolsonaro, majoritariamente. Embora muitas das organizações que fundaram ou passaram a integrar as Frentes já atuassem na questão penitenciária há alguns anos, essa capilarização significou uma maior capacidade de atuação, mobilização e denúncia, tanto nas ruas e portas de prisão pelo país, como nas redes sociais, como o Instagram. O desencarceramento proposto pelas Frentes e pela Agenda, por sua vez, não se orienta por uma matriz teórica/ideológica específica, de modo que existem pessoas e organizações que reivindicam desde o Garantismo ao Abolicionismo Penal (este último em suas diversas correntes).

Considerando o histórico e as formas de atuação, o desencarceramento proposto pela Agenda e as organizações que a compõem independe do cenário de pandemia, não se tratando, portanto, de medida ou estratégia pontual. Observa-se assim que o sentido do desencarceramento proposto pela Agenda se efetiva de forma mais radical, ao ser

demandado de forma ampla a todas as pessoas privadas de liberdade. Contudo, tendo em vista o contexto de pandemia, o PSOL ajuizou a ADPF nº 684 em maio de 2020, a partir de estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), demandando ao Executivo e Judiciário providências para a promoção dos direitos fundamentais básicos às pessoas privadas de liberdade no atual cenário. Nesse documento, são apresentadas as noções de “racionalização do desencarceramento” e de “desencarceramento racional”.

O documento toma por base as propostas de desencarceramento já previstas pela Recomendação nº 62 do CNJ, em que foi proposta a revisão das prisões de idosos, gestantes, mães de crianças, pessoas com deficiência ou que possuem comorbidades, bem como daquelas pessoas presas por crimes sem violência ou grave ameaça. Em entrevista realizada com Bruno Shimizu, defensor público do estado de São Paulo e então vice-presidente do IBCCRIM, que esteve envolvido na elaboração da ADPF, destacou-se que o termo “racional” foi utilizado a fim de evitar “celeuma”, situando-se de forma contrária à ideia de “solturavírus” que passou a ser veiculada após o artigo de Sergio Moro e Fabiano Bordignon, já mencionado no capítulo 2.

Os sentidos do desencarceramento, assim, encontram-se em uma encruzilhada de possibilidades, em que de um lado existia a possibilidade real de tirar pessoas da prisão no contexto da pandemia e, em alguma medida, reverter o quadro de superlotação e do ECI. Por outro lado, o desencarceramento passou a ser identificado como uma espécie de vírus, que atingiria a sociedade e promoveria uma crise na segurança pública, tornando o cenário de pandemia ainda mais grave. Essas duas narrativas vão tensionar, especialmente, os rumos que a R62 tomou ao longo da pandemia, impactando diretamente sua efetividade, especialmente nos processos decisórios dos magistrados.

Nesse sentido, o CNJ estabeleceu um monitoramento nos meses iniciais da R62, a fim de identificar a adesão ao disposto no documento. Houve, no entanto, somente dois levantamentos, sendo o primeiro com dados coletados entre o período de 13 a 20 de abril de 2020, e o segundo tendo sido coletado entre 19 e 29 de maio de 2020, denotando uma descontinuidade. Entre os dias 17 e 24 de março foram identificadas 203 normativas estaduais que, de algum modo, trataram de medidas de contenção à pandemia nas prisões, das quais pouco menos da metade citava a R62 como referência (CNJ, 2020c).

No entanto, o destaque fundamental nesse contexto inicial está em quais artigos da R62 foram mais acionados nas normativas estaduais, a fim de estabelecer as medidas de prevenção ao contágio nas prisões. Para esta análise, elaboramos quatro categorias

amplas para identificar as normativas, sendo: 1) *desencarceramento*, quando as medidas promovem a saída/libertação antecipada das prisões ou progressão de regime sem monitoramento; 2) *gerenciamento em liberdade*, são medidas que, em alguma medida, retiram pessoas das prisões, mas que as mantêm sob a gestão do aparato penal e vigilância estatal, com dispositivos como a tornozeleira; 3) *manutenção da prisão*, são medidas que não apresentam horizonte de saída das prisões, no máximo regulando os fluxos dentro das prisões; e 4) *administrativa*, são aquelas que dispõem sobre prazos processuais e questões de funcionamento do Judiciário.

Dos 10 artigos principais apresentados no monitoramento do CNJ, somente um deles configura-se como uma medida de gerenciamento em liberdade conforme a tipologia elaborada. Trata-se do inciso III do art. 5º da R62, que orienta a concessão de prisão domiciliar, mediante condições definidas pelo juiz, às pessoas privadas de liberdade do regime aberto e semiaberto.

As outras 9 medidas mais utilizadas nas normativas estaduais pelo Executivo e Judiciário são de caráter administrativo e de manutenção da prisão, tais como as dispostas nos incisos I, II, III, VIII e IX do art. 9, que basicamente tratam da implementação de planos de contingência, com campanhas informativas, procedimentos de triagem nas entradas das unidades, higienização das unidades, fornecimento de equipamentos de proteção individual e planejamento para os casos de infecção por servidores. Outras medidas mais seguidas foram as de isolamento de PPL com sintomas, conforme o inciso I do art. 10º; proibição de visitantes que apresentem sintomas, conforme o inciso IV do art. 11º; e a redesignação das audiências ou sua realização por videoconferência, conforme o art. 7º (CNJ, 2020c).

O que se observa quanto à aplicação da R62, já de início, é que ela se deu de forma seletiva, mas direcionada às medidas que favorecem a manutenção da prisão e administrativas, evitando, assim, a aplicação de medidas de desencarceramento, como aquelas dispostas nos artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Recomendação nº 62. Contudo, é interessante observar que entre as medidas adotadas pelas normativas estaduais, houve espaço para a inserção daquelas de gerenciamento em liberdade. A prisão domiciliar pode ser efetivada com ou sem monitoração eletrônica, a partir de critérios a serem observados pelo juiz, contudo, o que se observou durante a pandemia foi a ampliação do uso de monitoração eletrônica.

Em que pese a compreensão de que, em relação à pandemia, a prisão domiciliar com ou sem monitoração eletrônica foi benéfica às estratégias de prevenção ao contágio

das pessoas privadas de liberdade, ela denota também uma estratégia dos magistrados que tem por objetivo a manutenção do controle sobre as pessoas privadas de liberdade. Isso pode ser observado na fala de Joana sobre a aplicação do regime domiciliar em Minas Gerais:

apesar da Recomendação 62 do CNJ ter reduzido, ter promovido algum desencarceramento, né, existe hoje uma ação reversa no Judiciário em relação às pessoas que estão em prisão domiciliar pela Recomendação do CNJ, uma fiscalização excessiva em relação à condição desses regimes com claro intuito de ter alguma justificativa para que essas pessoas possam ser presas de novo. [...]

O TJ de Minas Gerais ele tem um programa específico que é o "Novos Rumos" que tem uma pegada mais garantista, né? Então já existia desde 2018 recomendações pela redução da população carcerária do estado, diante da impossibilidade financeira, atuarial do estado de construir mais unidades prisionais e reduzir a superlotação carcerária. Então essas recomendações elas já existiam desde 2018. Com a pandemia o TJ soltou muito rápido esse programa Novos Rumos, que ele tá sempre bem alerta a isso, a Recomendação lá pros juízes colocarem em liberdade as pessoas que fossem possíveis, né, dentro dos limites da lei. Então estenderam a possibilidade de domiciliar pro semiaberto, aí os juízes soltaram, aqui a execução é por comarca, né? Então os juízes que têm as comarcas com maiores números de cadeias soltaram portarias falando

assim "quem tá no semiaberto, já teve não sei quantas saídas temporárias, tá trabalhando, não tem falta disciplinar, alvará de soltura". Entendeu? Então foi bem nessa pegada. Aí foi uma avalanche de alvarás de soltura, que as unidades tiveram inclusive dificuldade pra cumprir, um alvará tava levando 15 dias pra ser cumprido, mas cumpriram. Só que depois, saiu a Recomendação nº 62 do CNJ e depois, né, com essas medidas não ter na concepção do judiciário, do Ministério Público, não teve um surto de Covid no sistema prisional, não começou a morrer gente igual mosca, então não tem motivo pras pessoas ficarem soltas, né? Vamos levar elas de volta pra cadeia porque, afinal, tá tranquilo, tá favorável, né? Então hoje a gente enfrenta esse revés aí (Joana, outubro, 2021).

Como observado a partir dos dados do CNJ (2020c), as medidas de gerenciamento em liberdade foram as principais entre as adotadas pelos estados em normativas estaduais. Contudo, como destacado por Joana, no caso de Minas Gerais, essa preferência pela prisão domiciliar, ao invés do desencarceramento, operou como uma estratégia do judiciário para a manutenção do controle sobre as pessoas que saíam das prisões.

O que foi feito, na verdade, foi promover uma forma de manutenção do vínculo dessas pessoas com a Justiça Penal, de forma que elas pudessem retornar às prisões tão logo fosse conveniente ou julgado necessário, justamente devido às dificuldades de manutenção da prisão domiciliar com ou sem monitoração eletrônica. Essas dificuldades ficam evidentes na fala de Dandara, da Frente pelo Desencarceramento do Amazonas:

Aqui o semiaberto é na tornozeleira eletrônica, né? É monitoramento, assim. É, a princípio, a gente vê "graças a deus que saiu dali né?", que aí a gente sabe pelo menos o que está comendo, tomando banho, dormindo num lugar limpo.

Não correndo esse risco do Covid e tal. Por outro lado, é bem desesperador, porque assim, nem os policiais de rondas normais, de ronda de bairro, e nem a sociedade vê como é, que essas pessoas estão na tornozeleira por que elas já passaram o tempo que tinha pra passar em regime fechado. Passaram para outro regime, entendeu? Então assim, com frequência a gente vê uma pessoa que usa tornozeleira eletrônica sendo abordada, agredida. E aí eles falam "me dá teu nome", o cara dá o nome dele, se o cara foi preso por tráfico de drogas, ele fala "tu vai me dar quando vai chegar o carregamento", entendeu? "Tu vais me dar o patrão, onde é que ta, [incompreensível] com a droga". Eles já vão assim, por que tu responder por aquele artigo, se tu tá na tornozeleira, não é levado em conta que tu já cumpriu o que tu tinha que cumprir em regime fechado, e por isso tu ta na tornozeleira eletrônica. Ou que tu foi preso e tu saiu na audiência de custódia, então tu tem que aguardar julgamento com a tornozeleira eletrônica. Eles não levam isso em consideração. Se for roubo, assalto, eles querem o ferro. Então assim, uma pessoa que usa tornozeleira eletrônica, ela não tem paz pra ir na esquina, no comércio da casa dela. Ela não pode ficar na frente da casa dela, por que se passar uma viatura eles abordam, e aí eles já entram na casa da pessoa, e aí flagranteiam a pessoa novamente, e aí a pessoa além daquilo que já tava pra terminar, acaba pegando uma falta grave, né? Porque ser preso com [incompreensível] porte de grama é uma falta gravíssima. A pessoa volta, vai pra julgamento e ainda pega uma falta grave por ter infringido. Ter cometido outro crime. E aí durante a pandemia as pessoas não podiam ir lá, e assim, tudo tava fechado né? Na verdade agora que tá voltando o judiciário ao normal. E na COC [Centro de Operações e Controle] que é a unidade, a gente pode dizer assim uma unidade. Que é o prédio onde eles fazem, colocam a tornozeleira, faz manutenção, essas coisas na tornozeleira. Se tu chegar lá, cara, com 5 minutos de atraso eles não te atendem mais, entendeu? E aí eles falam que a pessoa não compareceu, mas o interno tava lá. E aí eles não agendam de novo, eles mandam o cara vir embora pra casa, pra ligar de novo, e aí a espera é mais de 6 meses. E aí nesses mais de 6 meses tu já tá com a falta grave porque tu não compareceu no dia que tu tinha que ir, entendeu? Então assim, é criminalizado mesmo. É bom porque o pessoal tá em casa, né? Mas assim, é uma prisão, por que? Por que as pessoas, os próprios policiais não entendem que a pessoa não tá na tornozeleira eletrônica [incompreensível], não o cara ficou 3 anos preso, cara ficou 9 anos preso, e agora tá na tornozeleira eletrônica, né? O cara foi preso por receptação, ele vai esperar o julgamento dele com a tornozeleira eletrônica. Eles não veem dessa maneira, entendeu? Eles veem que é um criminoso, que tá na tornozeleira por que o juiz decidiu por ele na tornozeleira, e não é assim né? Então assim, é bem dificultoso pra gente até mesmo denunciar essas torturas, sabe? Assim, com pessoas da tornozeleira, por que elas não querem, elas têm medo de retaliação, né? Por que eles tão soltos, são alvo fácil (Dandara, outubro, 2021).

A dura realidade imposta pelo monitoramento eletrônico vem sendo cada vez mais investigada por pesquisadores. O relato apresentado por Dandara sobre essa questão, encontra eco, por exemplo, no trabalho de Ricardo Campello (2019). Na pesquisa realizada sobre o monitoramento eletrônico em São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará e Maranhão, ele observa que a referida medida tem operado uma reatualização da Justiça Penal, de modo que os efeitos principais do seu uso são:

1. Ampliação do número de pessoas submetidas à lógica penal;
2. Recrudescimento dos controles punitivos sobre os corpos e populações;
3. Securitização da gestão prisional;
4. Virtualização da violência prisional de dentro para fora dos muros.

A marca que o monitoramento eletrônico destaca sobre os corpos das pessoas privadas de liberdade é central para a promoção de variadas práticas de violência, segregação, perseguição, tortura e assassinatos contra elas. Além disso, a referida medida não opera, efetivamente, uma redução do contingente populacional das prisões, ao contrário, amplia o leque de possibilidades de gestão das pessoas privadas de liberdade, tendo no monitoramento uma forma de controle extramuros. Esse monitoramento, em muitos casos, não se expressa como prática de liberdade, mas sim como uma forma distinta de violência, como pode ser observado ainda na fala de Dandara abaixo:

A gente teve um caso de um interno que ele vinha caminhando na Av. Passarinho, na Cidade Nova. A Av. Passarinho ela é uma avenida que ela é um igarapé, né, o Igarapé do Passarinho. Os policiais abordaram esse interno do regime semiaberto, cortaram a tornozela, e jogaram dentro do igarapé e mandaram ele correr. Que iam dar 15 minutos pra ele correr, que eles iam caçar ele pra prender ele. Entendeu? E aí o cara teve que correr como se ele tivesse... como é? Danos ao patrimônio público, né? Que eles tirou a tornozela dele. Eles não foram atrás do cara, só que o cara já ficou com a falta grave. Como é que ele vai chegar na COC e vai dizer que ele perdeu a tornozela? Quem é que vai acreditar nele? Que foi o policial que tirou. Primeiro que na delegacia eles não fazem esse tipo de B.O. entendeu? Se tiver quebrado, se o policial, eles não fazem. É um B.O. contra eles mesmos né? [incompreensível] contra a própria corporação. Esse rapaz veio até a Frente, a gente conseguiu falar com a psicóloga da VEP [Vara de Execuções Penais] na época, e ela quem ajudou esse rapaz, que conseguiu que ele fizesse o B.O., conseguiu que ele fosse na COC pra colocar uma nova tornozela. Mas foi um dos casos que chegaram na gente, e os que não chegam? A gente tem interno, tem pessoas que voltaram, regrediram, regrediram de regime por isso, Raphael. Que foram agredidos, foram flagranteados com outro crime, até com o mesmo crime. Por exemplo, quando é tráfico, eles flagranteam o cara por tráfico de novo. Eles sabem que vão ferrar com a vida do cara, que aí é 3/5 pra cumprir, tem todas essas questões lá do Pacote Anticrime, né? Então, esse rapaz ainda teve a coragem de nos procurar e de denunciar, por que ele teve que fazer o B.O. Ele denunciou o que aconteceu. Mas aí o que aconteceu com esses policiais? Né? Que na verdade a gente sabe que não foi nada (Dandara, outubro, 2021).

Essa ampliação das práticas de violação por parte das polícias, a partir da marca da monitoração eletrônica, é observada por Pimenta [et al.] (2019) em artigo que verificou a existência de práticas discriminatórias ilegais a partir do compartilhamento de dados de pessoas monitoradas eletronicamente com instituições policiais. A possibilidade de as polícias acessarem os dados, bem como de localizarem facilmente as pessoas monitoradas, constitui uma nova prática de controle social punitivo. Nesse sentido, “o que a monitoração eletrônica produz é uma nova roupagem para antigas práticas, agregando tecnologias que expandem a capacidade de produzir, delimitar e controlar a delinquência estigmatizada” (PIMENTA [et al.], 2019, p. 70).

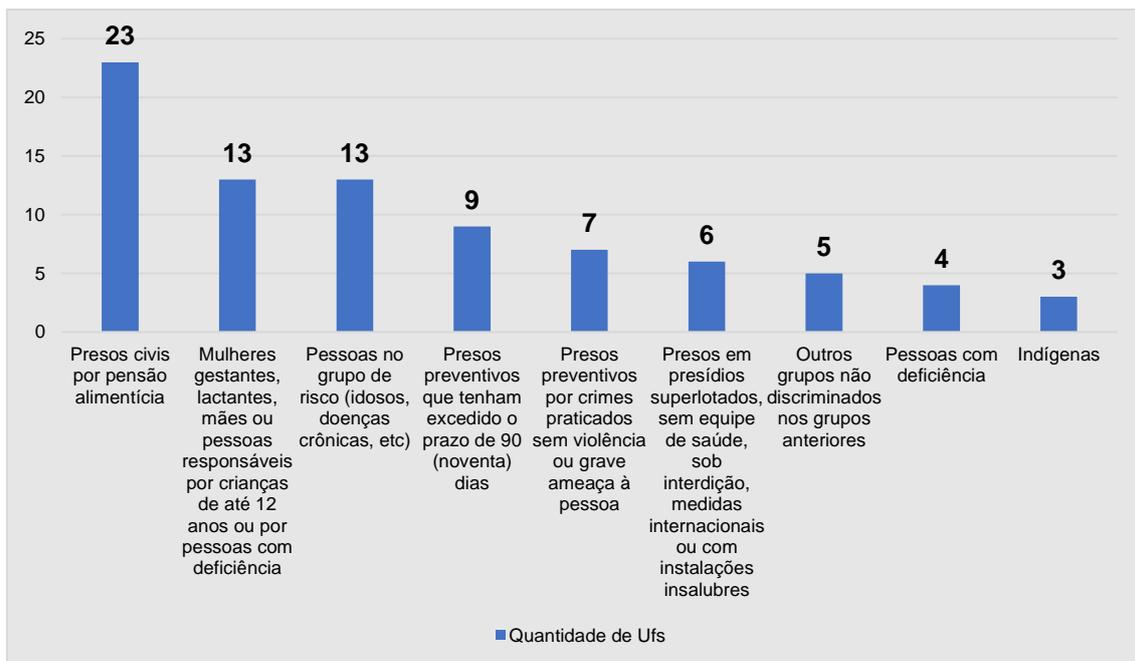
Apesar dos pontos elencados, o monitoramento feito pelo CNJ sobre a R62 do mês de março/abril, destacou que das alterações no regime fechado adotadas pelas

normativas estaduais, a conversão para prisão domiciliar com monitoração eletrônica ocorreu em 13 unidades federativas (CNJ, 2020c), passando para 17 no mês de maio (CNJ, 2020d). Em que pese as possibilidades de o monitoramento promover algum tipo de desencarceramento, ao evitar que pessoas sejam aprisionadas por crimes sem violência, de menor potencial ofensivo, ou mesmo quando elas não representem qualquer risco à sociedade, o que foi observado por Pimenta (2018) em diagnóstico elaborado ao CNJ sobre a monitoração eletrônica foi bem distinto.

O alto número de presos provisórios e a baixa utilização da monitoração eletrônica nos casos de medidas cautelares pode sinalizar que há espaço a ser ocupado pela monitoração enquanto substitutiva à privação de liberdade de pessoas não condenadas. E, a despeito da potencialidade de desencarceramento da monitoração eletrônica, o que observamos é a expressiva utilização dos serviços com vistas a ampliar o controle penal que prioritariamente atua como mecanismo de gestão prisional e não reduz o encarceramento. O controle penal é ampliado, uma vez que, conforme as hipóteses previstas na legislação brasileira, a monitoração de presos em saída temporária ou em prisão domiciliar não promove desencarceramento. Isto posto, mesmo a utilização dos serviços de monitoração em casos de medida cautelar diversa da prisão exigem uma análise sobre quem será efetivamente monitorado: o preso provisório ou o réu/indiciado que já respondia ao processo em liberdade (PIMENTA, 2018, p. 68-70).

Essa percepção foi reforçada em novo diagnóstico do ano de 2021, em que foi observada a permanência do uso da monitoração eletrônica na execução penal, em detrimento de seu uso como medida alternativa à prisão (CNJ, 2021c). Embora não tenham sido majoritárias, no entanto, houve a aplicação de medidas de desencarceramento, ao menos no momento inicial. O destaque, nesse caso, está nos casos de prisões provisórias, que passaram a adotar critérios estabelecidos pela R62 para adoção de soltura de pessoas privadas de liberdade. No segundo levantamento feito pelo CNJ sobre os efeitos da Recomendação, tem-se o seguinte cenário:

### **Gráfico 1 – Aplicação efetiva de soltura de presos provisórios por grupo de referência, Brasil 2020**



Fonte: CNJ, 2020d.

Percebe-se que, apesar da baixa incidência, houve a adoção de práticas de desencarceramento e de liberação da prisão por parte do judiciário. Contudo, um destaque importante nesse gráfico é que a medida de liberação/desencarceramento mais adotada foi a referente às dívidas alimentícias, que estão sob a competência cível da magistratura e não a penal. Quando se observa a diferença em relação às medidas que são de competência de magistrados da área penal, vemos que em menos da metade dos estados brasileiros as medidas de liberação/desencarceramento foram utilizadas.

Mesmo ao considerar os chamados grupos de risco, por exemplo, sob os quais se enquadram aqueles indicados na coluna 2 e 3 do gráfico, percebemos que não houve sensibilização de grande parte do judiciário no sentido de evitar que essas pessoas fossem mantidas nas prisões no contexto de pandemia em mais da metade dos estados brasileiros. Além disso, quanto maior a capacidade de generalização do critério, menos ele foi adotado, como se pode observar nos itens das colunas 4, 5 e 6, especialmente. Ora, considerando as condições de vulnerabilidade sob as quais as pessoas privadas de liberdade se encontram, a noção de grupo de risco deveria, na verdade, se estender para todo o grupo dessa população, como destaca Bruno Shimizu:

Então, a população prisional inteira é um grande grupo de risco, se você parar pra pensar que tem estabelecimentos que estão até o triplo da população. As pessoas dormem em cima da outra, não tem espaço e tem um racionamento de água, em quase todas as unidades, muito extremo. Você tem unidades em que os presos têm acesso à água por 40 minutos por dia. Então eles têm que encher balde, então não conseguem nem lavar a mão, enfim, fazer aqueles rituais dos

protocolos sanitários da OMS. Mas a par disso, você tem uma população relevante, que estaria dentro dos critérios de grupo de risco da população solta, presa também. Então você vai ter aí quase 1% de idosos, mulheres com filhos são praticamente todas, acho que quase 90% das mulheres que estão presas têm filhos menores de 12 anos. Entre os homens você tem também uma população imunodeprimida, soropositiva ou pessoas com outras comorbidades. Tanto que, antes da pandemia, a doença que mais mata no cárcere em São Paulo é a pneumonia, seguida de parada cardiovascular. E quando a gente está pensando, que a gente está falando de uma população jovem de 18 a 25 anos que está morrendo de pneumonia, o que que está acontecendo? E por que essa população está morrendo de pneumonia, por que o estado gripal ele não é diagnosticado, por que mais de 2/3 das unidades não tem uma equipe de saúde. Então você não tem diagnóstico, não tem possibilidade de atendimento externo, por que isso demandaria escolta e essa escolta seria feita ou pela polícia militar, ou pelos agentes de segurança penitenciária, que não fazem essa escolta por que existe uma ordem verbal dos juízes e do tribunal de priorizar audiência. Então se vem a polícia militar, tem que levar pra audiência o preso que tem audiência pro juiz não perder a pauta, se tiver algum outro vomitando sangue, ele fica lá esperando. Eu já peguei um caso de um preso que começou a vomitar sangue de madrugada, a escolta chegou quase 24h depois, na noite do dia seguinte, ele morreu. Ele ficou vomitando sangue durante um dia inteiro e não levaram pro atendimento externo porque não tinha escolta. Então, esse diagnóstico ele não é feito, agora quando apareceu a Recomendação, houve uma tratativa da Defensoria com a Secretaria de Administração Penitenciária, para que a SAP mandasse listagens de pessoas que estariam dentro dos padrões da recomendação. Evidentemente que a SAP não consegue levantar todo mundo, mas mandaram uma lista de pessoas que estavam nesses padrões. Então, com a própria fala da SAP de pessoas que estão na Recomendação, esses pedidos começaram a ser feitos pela Defensoria e foram negados. Então a própria conclusão da SAP é que isso não teve, que o número de solturas é ínfimo, coisa de 5%, alguma coisa assim (Bruno Shimizu, outubro, 2021).

A fala de Bruno Shimizu, defensor público no estado de São Paulo, reforça o destaque sobre a questão da vulnerabilidade da população prisional, a qual tem nuances que perpassam desde a questão sanitária e de saúde (MORENO; MATTA, 2021), até a vulnerabilidade do sujeito (ZAFFARONI [et al.], 2002), marcada por aspectos raciais, de classe, gênero, etc. Contudo, uma questão que Shimizu traz em sua fala, é fundamental: o elevado número de pessoas privadas de liberdade que sequer acessam meios de diagnóstico.

Ao utilizar a categoria de grupo de risco apenas por um viés epidemiológico e sanitário, desconsidera-se as implicações que as condições de encarceramento produz nos sujeitos que se encontram nessa situação, de modo que, a vulnerabilidade à saúde nas prisões se estende a toda população privada de liberdade. E nesse cenário, a ausência ou baixa aplicação de exames é um fator determinante para a possibilidade de obter ou não comprovação de condição de saúde que denote grupo de risco.

Para ter uma dimensão deste cenário, no período entre janeiro e junho de 2020, dos mais de 3 milhões de atendimentos realizados em unidades prisionais masculinas, somente 264.141 mil referiam-se a exames e testagens, totalizando pouco mais de 8%

apenas (INFOPEN, 2020). Esse cenário precário de acesso a diagnósticos que possam identificar pessoas inseridas nos grupos de risco, torna-se ainda mais letal quando consideramos que o perfil médio da população privada de liberdade não se enquadra nos critérios, seja por ser majoritariamente jovem, seja por ser em sua maioria composta por homens cisgênero.

Como agravante, o arranjo federativo e os determinantes locais de como é conduzida a saúde prisional impactam essa questão. Exemplo disso é o estado do Amazonas, em que boa parte do aparato prisional opera sobre regime de cogestão prisional, estando sob a administração de empresas que, com exceção do cargo de direção, estão à frente de todas as funções nas unidades prisionais. O acesso à saúde se dá através dos médicos contratados pela empresa para prestação de serviços, não sendo estes servidores públicos.

Esse cenário levou à elaboração de uma carta pelas pessoas privadas de liberdade do Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ) da cidade de Manaus. A carta foi anexada em ofícios da Frente pelo Desencarceramento do Amazonas e endereçada à Vara de Execuções Penais, ao GMF e ao Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Estado de Amazonas, tendo o acesso a ela sido concedido por membros da Frente para a presente pesquisa. Em trecho do documento, revela-se o seguinte cenário:

Todos os presos do grupo de risco estão sendo oprimidos e maltratados pela direção e pela SEAP também pela equipe médica pois moramos 30 ou mais doentes, com imunidade baixa e todos os tipos de doenças.

Irmãos com tuberculose escarrando sangue, aids, doentes cardíacos, hipertensos, diabéticos todos juntos em cada cela com 30 ou mais internos.

Remédios para os hipertensos tipo losartana passamos de semanas sem receber pois os médicos só falam que acabou e vai chegar e nunca chega. Quando um de nós está com a pressão alta e desmaiando o remédio que nos é dado pela doutora Thaiz e pela doutora Gabriela é levizine e Diazepam que são remédios para dormir (psicotrópicos). [...]

Quando subimos para falar com as médicas e com as enfermeiras nossas dores, problemas e doenças elas escrevem em nossos prontuários tudo ao contrário do que estamos passando e sentindo. Se a nossa pressão tá 17/8 elas sempre colocam 12/8. Todos veem isso mas quando vamos perguntar elas falam na nossa cara que é ordem da direção, que só cumprem ordens, que não podem fazer nada para nos ajudar e se não nos calar-mos somos agredidos e torturados pela SEAP e pelo GIP com gás de pimenta, agressão física socos, chute no estômago, bala de borracha e agressões verbais.

As médicas fazem o nosso laudo e botam que podem e tem estrutura aqui para nos manter, mas isso tudo é mentira podem vir fiscalizar não tem estrutura, não tem medicamentos até os nossos remédios estão enviando receitas para nossas famílias comprar.

Quando algum de nós está passando mal aqui prestes a morrer que gritamos por socorro principalmente a noite quem vem é o GIP ou a SEAP nos bater e nos jogar gás de pimenta não levam ninguém pro atendimento, falam que não tem médico a noite na unidade (Ofício 008/2020 – FEDAM/GMF).

A denúncia dos internos do COMPAJ de falsificação de laudos realizada por médicas da unidade sob ordens da direção é grave por si só. Contudo, em um cenário de pandemia, essa denúncia assume contornos de crueldade e sadismo importantes, e destaca a adoção de um discurso oficial de que o lugar dos presos é dentro das prisões. Esse discurso, nacionalizado por Sergio Moro, mas também aplicado por magistrados e promotores, têm como aspecto central a ideia de que a manutenção da prisão estaria acima de qualquer direito ou garantia das pessoas privadas de liberdade, incluído o próprio direito à vida.

Além dessa, outra prática utilizada foi a transferência de presos entre unidades, no estado do Amazonas, como destacado por Dandara em entrevista. Em suma, como forma de evitar que determinados internos constassem nas listas de liberação, foram realizadas transferências para outras unidades prisionais, de modo que estes desapareciam das listas feitas pelas direções das unidades com as pessoas que poderiam acessar o direito à saída das prisões enquanto grupos de riscos ou outros fatores.

O que o cenário apresentado até aqui demonstra é que houve, de modo geral, uma utilização seletiva da R62. Embora no segundo levantamento 25 unidades federativas tenham informado que houve medidas de soltura de pessoas privadas de liberdade (CNJ, 2020d), o que se observou foi uma adesão maior aos artigos que favoreciam medidas administrativas e de manutenção da prisão. Embora tenha sido observado nos números gerais uma redução da população prisional de 10,6% no período entre janeiro/junho de 2020 e janeiro/junho de 2021, totalizando 80.352 pessoas a menos nas prisões, o desencarceramento ficou no horizonte para a maior parte das pessoas presas.

Contudo, se como observamos até aqui, a Recomendação nº 62 não se firmou como instrumento de desencarceramento em sentido amplo, cabe a questão: como pensar a redução da população privada de liberdade no período analisado para além dessa categoria? Para compreender isso e verificar a hipótese que orienta o trabalho, é importante conferir um olhar atento aos posicionamentos dos magistrados e promotores, especialmente, tanto em relação ao desencarceramento, quanto às novas prisões, uma vez que estes atores são centrais na acusação e condenação das pessoas à pena de prisão.

### **3.2. A magistratura e o desencarceramento: entre o negacionismo e punitivismo**

Embora tenha ocorrido disputas, a narrativa que se consolidou sobre a pandemia e as prisões foi pela manutenção da pena de prisão em detrimento às alternativas desencarceradoras. Contudo, isso adquiriu nuances sob a atuação, em especial, do

judiciário e da promotoria nos âmbitos locais. Sob essas realidades locais, houve exceções, com magistrados atuando de modo a promover uma ampliação no número de pessoas fora das prisões, seja através do desencarceramento, seja através do gerenciamento em liberdade.

Um desses casos ocorreu na comarca de Joinville-SC, sob a jurisdição do juiz de execução penal João Marcos Buch. Em entrevista realizada em outubro de 2021, foram identificadas as estratégias adotadas pelo magistrado em relação à pandemia e as medidas propostas pela R62. Tendo se antecipado em relação ao próprio CNJ e à Recomendação, ele organizou estratégias de contenção dos efeitos vindouros da pandemia nas prisões de sua comarca.

[...] no início de março, Raphael, ali pelo dia 1º ou dia 2 de março de 2020 eu, verificando como estava a situação pandêmica no mundo, a Europa, a Itália decretando lockdown, eu imediatamente entrei em contato com algumas pessoas que tinham conhecimento, infectologistas, né? Que tinham conhecimento. "Olha, João Marcos, isso vem, isso vai estar no Brasil é uma questão de dias". Então eu imediatamente me reuni com os diretores do complexo prisional, ali no início de março e disse "olha, é a pandemia, ela está vindo, e nós vamos ter que já começar a imaginar como que a gente vai fazer. Por que vocês podem ter certeza, que o que está acontecendo na Itália, vai acontecer aqui no Brasil". E então os diretores já começaram a pensar sobre isso, já começaram a planejar eventuais atuações da saúde, o que aconteceria se as visitas fossem suspensas e tudo mais. E então foi declarado estado pandêmico ali no dia 9 ou 11 de março e no dia 17 veio a resolução, a Recomendação 62 do Conselho Nacional de Justiça nessa linha que nós já estávamos aguardando no presídio e na penitenciária de Joinville. Então, eu digo que nós estávamos nos preparando um pouco mais. De que forma nós assimilamos a Recomendação 62? A Recomendação 62 foi importante por que ela deu sustentação, na minha percepção, eu sei que no Brasil acabou não acontecendo e, talvez, em Santa Catarina também não. Mas na minha percepção e na minha atuação aqui, ela foi fundamental para sustentar juridicamente as decisões que eu viria a tomar no sentido de respeito aos direitos humanos e às recomendações da Organização Mundial de Saúde, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério da Saúde, com o então ministro Mandetta (João Marcos Buch, outubro, 2021).

Apesar disso, destaca também a dificuldade na reversão do quadro de superlotação.

Nesse sentido, assim que a Recomendação veio, as visitas foram suspensas no estado de Santa Catarina e em Joinville também. E qual foi o meu diálogo com os diretores? Foi no seguinte sentido: primeiro, ninguém entra e ninguém sai. Tá bom. Mas nós temos que criar espaços de triagem para eventuais infectados, por que do contrário, 1 infectado vai transmitir pros 1000, 2000 presos. Como nós vamos criar esses espaços se o sistema estiver superlotado? O Sistema é absolutamente superlotado, aqui em Joinville, Santa Catarina e no Brasil. A partir da Recomendação 62 eu fiz o levantamento, da Execução Penal, dos que tinham problemas de saúde, que eram considerados grupos de risco, das mulheres que tinham grávidas ou lactantes e idosos. E, individualmente, deliberei em processo a processo no deferimento de prisão domiciliar, para

essas pessoas. Ao lado disso, no que se refere a aqueles que estavam no regime semiaberto, eu procurei antecipar a saída com tornozeleira eletrônica o mais rapidamente possível. Isso fez com que num período aí de 1 mês, no máximo, 2 meses, cerca de 200 a 300 presos, eu creio que quase 300 presos, obtivessem a prisão domiciliar. E aí os espaços foram possíveis de se abrir para triagens. Então aqueles presos novos, os novos presos que entram no sistema eles tinham celas próprias para permanecer por 14 dias com monitoramento da saúde. Então não havia aquele contato direto com o sistema e com a massa prisional. Ao lado disso, com as reuniões com o Sistema de Saúde, com as equipes de saúde, o monitoramento dessas pessoas passou a ser feito e eu também exigi que a testagem fosse feita. A testagem geral, de todos. E aí as testagens eram feitas, primeiro as testagens só dos sintomáticos. Havendo um sintomático, era testado, se ele estivesse positivado toda a cela era isolada e aquele sintomático era levado para uma cela individual ou onde tinha alguém também positivado. Então isso, todo esse fluxo, foi muito conversado, foi muito trabalhado em todo o complexo, então a gente conseguiu, com muita fragilidade, muita insegurança no futuro, conseguimos manter uma certa tranquilidade e um certo controle de infecções. Ao longo do tempo, diariamente, até hoje eu faço um contato com a unidade prisional e oficialmente eles têm que me responder qual é a situação atual, se existe algum infectado ou não. E todo o tempo eu fiz isso, e o período mais crítico que eu diria foi ali no segundo semestre de 2020, em que teve ocasiões em que acabaram 10, 15, 20 infectados lá dentro, mas cuja disseminação foi controlada. Então, existiram unidades aqui em Santa Catarina que tiveram 500, 1000 pessoas infectadas, e aqui no complexo prisional, felizmente, foi tudo muito controlado. Mas eu reputo isso à possibilidade da abertura de espaços de triagem de entrada de novos presos e de isolamento daqueles presos eventualmente que apresentavam sintomas. Então foi mais ou menos assim que aconteceu. Eu diria que a Resolução foi, pra mim, essencial para sustentar as providências que eu tomaria em razão, no caráter jurisdicional, para a contenção da disseminação, entrada e disseminação do vírus lá dentro. Mas eu sei que essa não é a regra, não foi a regra no restante do país e que não houve um desencarceramento e mesmo porque, Raphael, talvez já antecipando, foi assim. Em março de 2020 a população prisional de Joinville era de cerca de 2100 presos, em abril agora de 2021 que foi o último levantamento que eu fiz, mas não mudou até hoje, a população prisional continua sendo cerca de 2200 presos. Só que se eu fizer o levantamento, foram cerca de 600 pessoas que eu antecipei a saída em prisão domiciliar. Então é muito difícil reduzir o encarceramento, porque quanto mais vagas se abrem, mais gente vai pra dentro e vai sendo encarcerado (João Marcos Buch, outubro, 2021).

A grande questão sobre o desencarceramento e, conseqüentemente, reversão do quadro de superlotação nas prisões é que ele envolve um duplo entre o judiciário/promotoria e as polícias. A fala do juiz João Buch é precisa ao evidenciar que, embora tenha conseguido adotar medidas de desencarceramento e gerenciamento em liberdade, estas foram incapazes de acompanhar o fluxo de entradas que se manteve. Nesse sentido, o que se observa no caso específico de Joinville foi, por um lado, redução na população privada de liberdade em regime fechado, mas, por outro, o número de pessoas em prisão provisória quase dobrou.

#### **Quadro 5 – Taxa de aprisionamento em Joinville-SC (jan./jun. 2020-2021)**

**Taxa de aprisionamento Joinville-SC**

<b>Período</b>	Janeiro/Junho de 2020	Janeiro/Junho de 2021
<b>Total de PPLs</b>	1.927	1.932
<b>Regime Fechado</b>	1.064	703
<b>Regime Semiaberto</b>	227	14
<b>Prisão Provisória</b>	636	1.215

Fonte: Infopen, 2020; 2021.

No período analisado, pode ser identificada uma redução expressiva no número de pessoas privadas de liberdade em regime fechado e em regime semiaberto. Considerando as informações prestadas pelo Juiz João Buch, tende-se a considerar que essa redução se deve à aplicação das medidas da Recomendação nº 62, especialmente com a antecipação de saída em prisão domiciliar e a adoção de medidas de gerenciamento em liberdade. Contudo, o destaque está nas prisões provisórias que dobraram no período, causando a manutenção, com ligeiro aumento, dos números totais de pessoas aprisionadas.

Existem ao menos dois fatores a serem considerados para a compreensão deste número. O primeiro consiste no fato de Santa Catarina ter mantido, no período analisado, as audiências de custódia suspensas, sendo as prisões em flagrante analisadas a partir dos autos de prisão somente. A retomada das audiências de custódia no estado, até as últimas informações obtidas, ocorreu somente a partir de 5 de julho, contudo, no formato de videoconferência. Além disso, o procedimento foi restrito às pessoas presas nas comarcas de Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz e São José. Considerando o impacto positivo que as audiências de custódia produzem na redução do número de pessoas presas de forma provisória, esse é um fato que parece impactar o aumento exponencial no número de pessoas presas provisoriamente.

Outro elemento fundamental para a compreensão do elevado número de presos provisórios está no protagonismo exercido pelas polícias militares na atividade de controle do crime, que tem no policiamento ostensivo sua principal estratégia (SINHORETTO; LIMA, 2015). Devido a uma combinação de elementos, que vão desde tipos penais criminalizados à filtragem racial, tem-se na prisão em flagrante realizada pelas polícias militares um dos principais fatores de impacto sobre o número de pessoas presas em flagrante.

Esse cenário se torna mais grave com a suspensão das audiências de custódia e o elevado prestígio dos depoimentos dos policiais para a manutenção da prisão,

especialmente quando “as polícias militares são as responsáveis por determinar o conteúdo prático do conceito de ordem pública e as fronteiras do legal e do ilegal” (SINHORETTO; LIMA, 2015, p. 126-127). No caso da cidade de Manaus, Dandara indica não ter observado alteração nas práticas das polícias militares, ao contrário, o contexto de pandemia teria conferido uma liberdade maior, como se destaca abaixo

Olha, não mudou [política de encarceramento], a gente sabe que é seletivo né, então assim quem mora assim na quebrada, a gente via que não mudou. Pelo contrário, eles tiveram a liberdade de prender, que não teve audiência de custódia em Manaus, não teve nem audiência de custódia virtual, foi o que eles chamam de instrução e julgamento, né? O boletim de ocorrência vai pra vara, pro plantão e o juiz decide com base no que tá ali se libera ou se solta, se libera ou se prende. E aí quando a pessoa é presa ela ia diretamente pro CRT, que eles chamam de CRT, mas é o CDPM I né? Que é o Centro de Detenção Provisória aqui em Manaus. E os internos já iam para ali né, a pessoa presa já ia pra unidade prisional e dali ela esperava a decisão do juiz. Com base no boletim de ocorrência, no depoimento que ele deu na delegacia. O que pra gente foi bem foda, por que as pessoas em Manaus, eu não sei como que é nos outros estados, elas são sequestradas, são torturadas e depois que elas são presas. Depois que de muito serem espancadas elas admitem o que os policiais querem que elas admite, aí que elas são apresentadas na delegacia (Dandara, outubro, 2021).

Sob esse cenário o Ministério Público opera uma função, em grande parte, de omissão em relação ao controle externo da atividade policial, sua função constitucional. Nesse sentido, como fora observado em outras pesquisas, o MP opera em uma espécie de aliança com o judiciário que, ao fim, favorece a manutenção das prisões (SILVESTRE; JESUS, 2020; SILVESTRE [et al.]; 2020; CNJ, 2018b). Contudo, o judiciário não passa ao largo da responsabilidade por esse número de prisões provisórias.

A responsabilidade do judiciário pela produção do perfil dos presos no Brasil aponta a opção de renúncia ao protagonismo da justiça criminal: um poder que tarda a julgar os presos em flagrante é um poder que falha, é um poder que renuncia. Num padrão similar ao adotado em vários países da América do Sul, de acordo com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2014), seu modo de atuação considera aceitável que cerca de 40% dos presos brasileiros estejam em situação provisória. E, como agravante, pesquisa do CRISP/UFMG para a Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ/MJ (2014) constatou que, em cinco capitais brasileiras investigadas, o tempo médio dos processos de homicídios dolosos baixados em 2013 pelo poder judiciário é de 7,3 anos, com destaque para Belo Horizonte, cujo tempo médio é de 9,3 anos. E, pelo que se sabe até aqui do funcionamento da justiça criminal e de seu resultado no perfil dos encarcerados, pode-se dizer que tal realidade é derivada do fato de que o protagonismo da justiça criminal está com os policiais militares, que fazem prisões em flagrante todos os dias (SINHORETTO; LIMA, 2015, p. 128).

Essa renúncia do judiciário em assumir o protagonismo no campo da atividade de controle do crime, faz com que o número de processos a serem analisados seja sempre maior que a capacidade operacional dos magistrados e fazendo com que estratégias de

desencarceramento sejam minoradas ante o impacto das prisões em flagrante pela polícia militar. No caso de Joinville, o Juiz João Buch ainda destaca que

[...] a dificuldade mesmo é na entrada de pessoas que continuou sendo muito grande, muito grande. As prisões acontecendo mesmo por ordem de outros juízes, de outras regiões, como os recampeamentos e transferências estavam suspensos, isso também estava complicando, né? Então a pessoa de uma outra região do Brasil ou de Santa Catarina, presa em Joinville, e assim em todas as outras localidades, acabava ficando ali aguardando, sujeito ao juiz lá distante de outra comarca deliberar (João Marcos Buch, outubro, 2021).

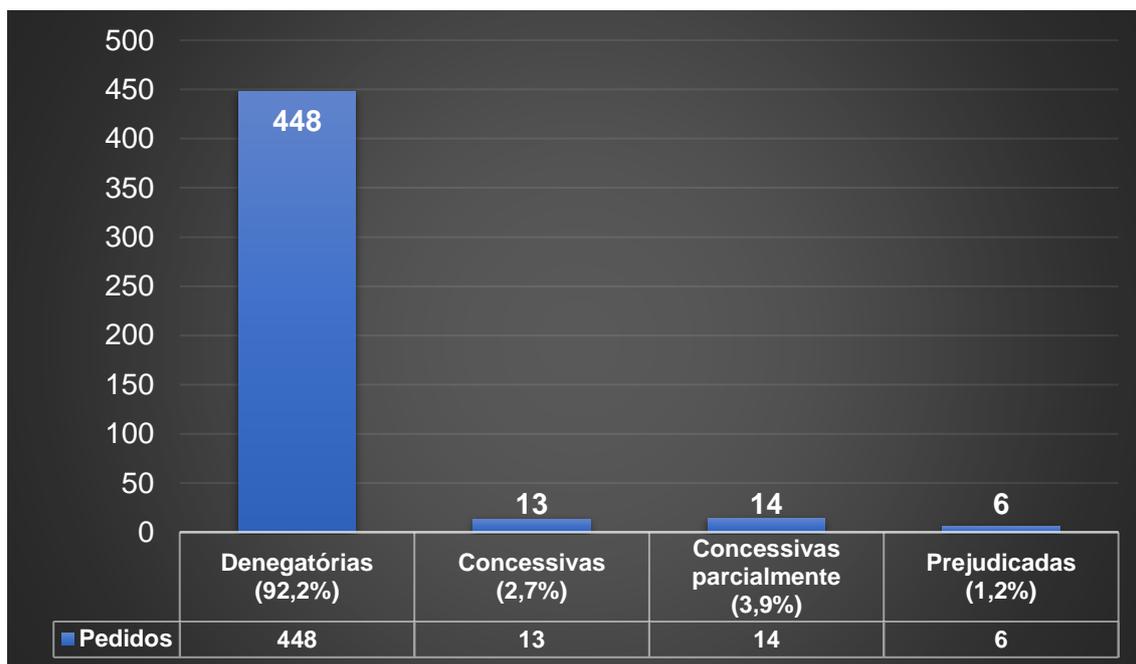
Como observado, as velhas dificuldades presentes na questão penitenciária, encontram-se com novas no contexto pandêmico, porém, o resultado tem sido um recrudescimento da punição e não o oposto. Em tipos penais específicos, a aplicação de prisão provisória se mantém sob um caminho de criminalização de crimes específicos, a despeito do caso e dos fatos em questão. Isso é observado no caso dos crimes de tráfico de drogas (SEMER, 2019), em que a decisão dos magistrados aplica a prisão provisória nesses crimes na maioria dos casos.

Além disso, o que se percebe é que o fortalecimento do sistema de justiça não faz com que o judiciário atue mais como limitador do poder punitivo ou em favor da redução nas taxas de encarceramento. Ao contrário, a ampliação da capacidade de prisão, processamento e julgamento do judiciário possibilita o aumento do número de presos condenados, acompanhado pela redução de provisórios, demonstrando o potencial dos juízes em promover uma ampliação do poder punitivo e das taxas de encarceramento (SEMER, 2019).

Tendo isso em vista, cabe a questão: qual foi, então, o posicionamento geral dos magistrados durante a pandemia? Ora, se casos como o do Juiz João Marcos Buch foram exceções, como os demais magistrados se posicionaram ante o avanço da pandemia nas prisões e quais foram os argumentos mobilizados para a manutenção da prisão e a não adesão às medidas de desencarceramento? Alguns levantamentos nesse sentido foram realizados, os quais são tratados a partir daqui.

Em levantamento realizado pelo Grupo Poder, Controle e Dano Social da UFSC/UFMS (LOPES [et al.], 2021) foram analisadas 486 decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul do mês de maio de 2020. Todas tratavam de solicitações no âmbito criminal, em que eram requeridas liberdade ou prisão domiciliar às pessoas privadas de liberdade, tendo como fundamento a pandemia de Covid-19 e, conseqüentemente, a impossibilidade dessas pessoas se protegerem nas prisões. Desse total de decisões, tem-se o seguinte cenário:

**Gráfico 2 – Total de pedidos ao TJRS analisados em maio/2021**



Fonte: Elaboração própria a partir de LOPES [et al.] (2021).

O elevado número de negativas aos pedidos no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, de certo modo, reedita a análise de Azevedo (2005) sobre o Ministério Público gaúcho, mas dessa vez em relação ao judiciário. O elevado número de condenações demonstra que a combinação entre o negacionismo da pandemia combinado ao punitivismo, tem como resultado a manutenção da prisão, desconsiderando quaisquer possibilidades de prevenção e cuidado às pessoas privadas de liberdade. Esse cenário fica ainda mais evidente quando observamos como foi o tratamento em relação às pessoas dos grupos de risco.

Lopes ([et al.], 2021) analisaram 194 pedidos orientados pelo critério dos grupos de risco, tal qual disposto na Recomendação nº 62, e o resultado foi de negação aos pedidos em 89% dos casos (173), com somente 4 decisões (2,1%) sendo plenamente concessivas. A justificativa que fundamenta as decisões em 52% (254) do total de casos analisados foi a “gravidade do delito”, sendo em sua maioria crimes ligados à circulação indevida de riquezas (SINHORETTO; LIMA, 2015). Considerando o perfil desse tipo de crimes que, em sua maioria, não envolvem violência ou grave ameaça, entende-se que as decisões do judiciário gaúcho tomadas com base nesse princípio assumem a defesa ao patrimônio e riquezas como mais importantes que a própria vida das pessoas sentenciadas

à prisão no contexto de pandemia. Isso pode ser observado na decisão apresentada abaixo do processo nº. 70084157882:

Em uma das decisões analisadas, um custodiado condenado à pena privativa de liberdade por tráfico de drogas (crime sem violência ou grave ameaça) solicitava a concessão de prisão domiciliar por ser parte do grupo de risco. Em resposta, o desembargador Honório Gonçalves da Silva Neto, do TJ/RS, chegou a fundamentar que “o simples fato de ser hipertenso, ter insuficiência cardíaca e colesterol alto, já tendo sido acometido de dois AVCs e, portanto, se enquadrar em grupo de risco não implica no necessário deferimento de prisão domiciliar” (LOPES [et al.], 2021, p. 63-64).

A decisão, que chega a parecer irreal e com contornos sádicos, não foi, no entanto, isolada. Em Guararema, interior de São Paulo, a juíza Vanêssa Christie Enande negou o pedido de liberdade de um preso hipertenso e, portanto, do grupo de risco por supor que ele seria incapaz de seguir as regras sanitárias do contexto de pandemia, uma vez que já havia violado as normas penais. Na decisão, ainda, a magistrada reforça o argumento negacionista de que as PPLs estariam mais seguras dentro das prisões, pois lá supostamente haveria um contato menor com pessoas infectadas. A decisão foi acompanhada pelo Ministério Público, que apontou que seria responsabilidade da administração penitenciária a adoção de medidas preventivas ao contágio, reforçando o que já fora observado acerca das uniões decisórias entre promotoria e judiciário, bem como a desresponsabilização do MP quanto à garantia dos direitos das PPLs.

Ainda no âmbito das decisões absurdas tomadas pela magistratura no contexto de pandemia, se destaca a do desembargador Alberto Anderson Filho do Tribunal de Justiça de São Paulo. No Processo nº 2061058-72.2020.8.26.0000, foi solicitada a progressão do regime semiaberto para prisão domiciliar a uma interna, tendo como justificativa o cumprimento de pena em unidade superlotada que, por sua vez, acarreta uma maior exposição ao contágio.

Na decisão, o desembargador argumentou que somente as três pessoas não estariam sob os riscos de contágio, vez que eram astronautas que se encontravam na estação espacial internacional, de modo que, mesmo pessoas privilegiadas como o príncipe de Mônaco e o da Inglaterra haviam sido contaminados. A decisão resultou na instauração de um procedimento pelo então presidente do CNJ, Dias Toffoli, com vistas a solicitar esclarecimentos acerca da decisão, vista como inadequada e ridicularizante. Às decisões apresentadas no caso de São Paulo, ainda se somam outras que ilustram o modo pelo qual os magistrados receberam as demandas de desencarceramento e gerenciamento em liberdade pautadas pela pandemia.

Na comarca de Bauru, interior de São Paulo, o juiz Josias Martins de Almeida Júnior adotou como procedimento de aceleração das negativas a prática de copiar e colar as sentenças, tendo inclusive errado dados pessoais e do processo em alguns casos. Em uma das sentenças, negou pedido de liberdade a um preso que havia contraído tuberculose na prisão, além de já estar apto à progressão de regime, justificando que seria necessário um atestado de boa conduta carcerária para tal. A magistratura vem se destacando pela adoção de critérios adicionais para a negação de pedidos que levem ao desencarceramento, gerenciamento em liberdade ou qualquer tipo de relaxamento da pena de prisão. O magistrado, contudo, radicaliza essa prática ao institucionalizar uma estratégia para aceleração das negativas e, conseqüentemente, manter mais pessoas nas prisões, que é a cópia genérica de decisões.

Ele chega inclusive a citar a Recomendação nº 62 e reconhecer a importância dela para a garantia da dignidade da pessoa humana, contudo, destaca que “como toda recomendação é um conselho, um aviso. Ela deve ser considerada não de forma automática, sem reflexão das circunstâncias fáticas existentes, sob o risco de desvirtuar a real intenção/objetivo do órgão que a criou”. O fato de a R62 não ser documento vinculante e, portanto, facultativo, é algo que foi destacado em outros processos decisórios. Além disso, mesmo juízes que se propuseram a aplicá-la, entenderam que o caráter não vinculante facilitou os pedidos de reformas feitos pelo Ministério Público e os tribunais, por exemplo, como se pode ver no relato abaixo coletado em entrevista com juiz da Vara de Execução Penal do Amazonas:

[...] a única observação que eu queria dizer é que o CNJ fez essa Resolução e não perguntou de nenhum juiz o que que precisa, no que que pode ajudar, entendeu? Quais são as demandas. Nada, nada, nada, nada. Jogou isso no mundo, entendeu? Os tribunais acabaram reformando as decisões dos juízes que seguiram a Recomendação do CNJ. E o CNJ ele não pode esquecer que isso é uma Recomendação, é um ato político por que não é um ato jurídico. Porque, porque se fosse um ato jurídico era lei, era decisão judicial. Isso é uma recomendação de um órgão administrativo, isso é um ato político dentro de uma administração política que é o sistema penitenciário. E sem apoio, sem campanha, sem propaganda desta Resolução, sem dizer dos benefícios e da utilidade desta Resolução, acaba não surtindo efeito nenhum. Tanto que depois que o Fux assumiu mudou, mandou aquela 68 (Juiz L, novembro, 2021).

Em que pese o caráter avançado no sentido de possibilidades de desencarceramento apresentadas na R62, como foi visto até aqui, sua aplicação foi seletiva. Os artigos que tratavam de medidas de promoção da liberação antecipada e progressão de regime, ou mesmo de estratégias de gerenciamento em liberdade não foram seguidos, via de regra.

A baixa incidência de decisões favoráveis, levou as pessoas privadas de liberdade a escreverem cartas de denúncia, como aquela do Amazonas e até uma redigida pelo Primeiro Comando da Capital (PCC) que denunciou práticas de promoção do contágio nas unidades prisionais paulistas, com pessoas infectadas sendo colocadas junto a outras saudáveis. Até mesmo cartas de despedida aos familiares chegaram a ser redigidas ante o risco da morte pela infecção, destacando como, entre as próprias PPLs, a compreensão dos impactos da pandemia era evidente, enquanto os magistrados se afundavam em negacionismo e punitivismo.

A Rede de Justiça Criminal, organização criada em 2010, composta por 9 organizações, como o IDDD e a Justiça Global, apresentou um levantamento feito sobre 32 decisões, em 15 estados das cinco regiões do país. Nele foram destacadas as principais motivações que orientaram a negativa dos magistrados quanto aos pedidos de liberdade, sendo que houve casos em que mais de uma justificativa foi utilizada na decisão, totalizando um número acima daquele de decisões analisadas. Quanto às categorias utilizadas sobre os problemas apresentados para não liberação, cabe uma legenda:

1. Direito à soltura, trata de decisões que ignoram ou reduzem a possibilidade de liberação ou progressão para regime menos gravoso, minimizando as motivações expressas nos pedidos ou desconsiderando-as;
2. Acesso à Saúde, trata de decisões em que o magistrado entendeu que as unidades prisionais conferiam o devido acesso e garantia ao direito à saúde às pessoas privadas de liberdade, de modo que não se justificariam pedidos de liberação orientadas pela precariedade ou inexistência do serviço prestado;
3. Abstração da realidade, trata de decisões que se caracterizam pelo negacionismo quanto aos efeitos da pandemia nas prisões, como a de que a situação de aprisionamento não apresentaria risco adicional, ou que toda a população estaria sob esse risco, encarcerada ou não;
4. Aglomeração imaginária, trata das decisões em que a negativa foi orientada pela suposição de que, quando liberadas, as PPLs promoveriam aglomerações, ou que estas foram desconsideradas no momento do cometimento do crime;
5. Pânico moral, trata de decisões em que a negativa ocorreu por, supostamente, representar risco à segurança pública e dos cidadãos, ampliando o estado caótico em que a sociedade estaria imersa pela pandemia.

Tendo em vista essa explicação, tem-se o seguinte quadro:

## Quadro 6 – Decisões negativas apresentadas pela Rede de Justiça Criminal

Problema	Número de decisões	Estados
Direito à soltura	10	Paraíba, Piauí, Paraná, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins, São Paulo, Acre;
Acesso à Saúde	5	Mato Grosso, Minas Gerais, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins;
Abstração da realidade	14	Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Paraná, Tocantins, São Paulo, Santa Catarina, Sergipe;
Aglomeración imaginária	4	Maranhão, Paraíba, Tocantins, São Paulo;
Pânico moral	12	Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rondônia, Sergipe, São Paulo, Santa Catarina, Sergipe.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Rede de Justiça Criminal (2021).

Destaca-se o fato de quase metade das decisões analisadas, 14 de 32, se orientarem por elementos de abstração da realidade, ou seja, negacionismo dos impactos da pandemia. Sendo seguida pelo pânico moral e o questionamento ao direito à soltura, essas três teses estiveram presentes, combinadas com outras ou isoladas, em grande parte das decisões analisadas. Vejamos abaixo alguns exemplos disso, sendo a primeira decisão de um Juiz do estado de São Paulo, a segunda do Mato Grosso, a terceira do Paraná e a última do estado do Acre:

### *Decisão 1 – São Paulo*

De igual sorte, não me parece o caso de conceder ao paciente qualquer **benefício** diante da Pandemia do coronavírus, em razão de ser hipertenso e ainda não ter sido vacinado contra a Covid-19. Com o devido respeito às opiniões contrárias, não vislumbro o mais mínimo constrangimento – muito menos ilegal – na permanência do paciente no estabelecimento prisional onde se encontra. **Ora, estamos diante de uma Pandemia. Todos nós corremos o mesmo perigo de contágio.** Para alguns, em face da idade avançada, debilidade preexistente ou doenças associadas, o risco é maior. **Para todos, o protocolo de tratamento será o mesmo. Por isso, colocar em liberdade réus processados ou condenados pela prática de crimes graves, significa aumentar a insegurança social.** Caso sobrevenha contaminação – repito, risco a que todos nós estamos sujeitos, dentro ou fora dos estabelecimentos prisionais – caberá ao Poder Público proporcionar aos custodiados o necessário tratamento. Desse modo, mesmo o fato de o réu possuir qualquer comorbidade, ou doença associada (fato não comprovado com a impetração), circunstância que o colocaria em grupo de risco, com maior possibilidade de contágio pelo covid-19, não se altera, esteja o preso onde estiver. **Mas, torno a frisar, o vírus que nos aprisiona em nossos lares não poderá servir de fundamento para libertar condenados, bandidos de alta periculosidade. Tenho para mim que superpopulação carcerária ou más condições de presídios não se resolvem abrindo as portas das prisões. Isso só aumenta a insegurança e não soluciona absolutamente nada. A meu aviso, quem pretende diminuir a criminalidade, expedindo alvarás de soltura – ou se faz de ingênuo ou**

**não quer assumir os pesados encargos que a judicatura criminal nos impõe** (REDE DE JUSTIÇA CRIMINAL, 2021) [Destques do original].

#### *Decisão 2 – Mato Grosso*

A Recomendação 62/2020 do CNJ **não possui caráter vinculativo**, mas, como a própria designação indica, de recomendação, cabendo ao juiz a avaliação dos pedidos, considerando o caso concreto, bem como o contexto da sua Comarca. Ora, se por um lado, não se desconhece a necessidade de medidas preventivas em face da pandemia do COVID-19, inclusive na população carcerária, por outro lado deve-se **ponderar a necessidade de preservação da segurança pública, que é direito constitucional difuso e dever do Estado** (art. 144, da Constituição Federal). Não se pode perder de vista que a liberação generalizada de presos, além de não encontrar respaldo legal, **tem potencial para pôr em risco a segurança dos cidadãos, já tão preocupados com o surto epidêmico** (REDE DE JUSTIÇA CRIMINAL, 2021) [Destques do original].

#### *Decisão 3 - Paraná*

Para que seja tomada qualquer medida que retire o sentenciado do cárcere, deve ser feita uma análise concreta do caso, visando verificar o real perigo à saúde do paciente que encontra-se segregado nesse cenário de pandemia da Covid-19 (condições de sua saúde, de salubridade e de possibilidade de atendimento no estabelecimento prisional), **sem se esquecer de analisar a periculosidade do agente e o potencial perigo para a sociedade seu desencarceramento** (...) No caso, embora as impetrantes tenham demonstrado que **o paciente sofre de bronquite asmática, não evidenciou de forma concreta a necessidade de seu desencarceramento** (...) Por outro lado, o fato do paciente ser reincidente específico no crime de tráfico de drogas e de ter acumulado uma pena total de 44 anos, faltando ainda ser cumprida aproximadamente 33 anos de pena, **demonstra sua periculosidade e a necessidade de sua permanência em regime fechado, a fim de salvaguardar a sociedade** (REDE DE JUSTIÇA CRIMINAL, 2021) [Destques do original].

#### *Decisão 4 – Acre*

Da mesma forma, deve ser rejeitado o pedido de concessão de liberdade provisória ou de prisão domiciliar em razão de o paciente fazer parte do grupo de risco para infecção pelo novo coronavírus (Covid-19), por ser hipertenso. **Isso porque não existe direito subjetivo à soltura ou à prisão domiciliar em face da pandemia causada pelo novo coronavírus ou da Recomendação n.º 62/2020 – CNJ, ainda que o preso seja integrante do grupo de risco.** É imprescindível a apresentação de laudo médico atual atestando a debilidade de saúde por suspeita ou confirmação de infecção pela Covid-19, bem como a impossibilidade de permanência na área de isolamento da unidade prisional, o que não se vislumbra na espécie (REDE DE JUSTIÇA CRIMINAL, 2021) [Destques do original].

As quatro decisões destacadas têm como elos discursos que evocam negacionismo, recusa ao direito à liberação e o pânico moral. Essas combinações narrativas, por sua vez, evidenciam um entendimento que teve como elemento comum, independente da justificativa, o combate a quaisquer formas de desencarceramento.

Isso ocorre desde a minimização dos efeitos da pandemia, como no caso de São Paulo, como na recusa em liberar uma pessoa com bronquite asmática, doença respiratória de potencial risco à infecção por Covid-19, como no caso do Paraná. O caso do Acre, por sua vez, evidencia o desinteresse do magistrado em práticas de desencarceramento,

independente do contexto, estabelecendo critérios adicionais como forma de travar os pedidos ou de protelá-los. Por fim, o caso de Mato Grosso reforça aquilo já destacado aqui, o caráter não vinculativo da R62 foi elemento chave para sua baixa aplicação, tendo conferido ampliada discricionariedade aos magistrados, o que produziu múltiplos efeitos que, contudo, foram geralmente pela manutenção da prisão.

O último destaque quanto às decisões dos magistrados em relação aos pedidos que envolviam desencarceramento durante a pandemia será dado ao relatório do IDDD (2021). O relatório envolveu a análise de 436 casos de pessoas privadas de liberdade no estado de São Paulo, em que o IDDD atua, e buscou detalhar os argumentos mais utilizados nas decisões, favoráveis ou não, pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o STF. O levantamento dos dados se deu através da atuação conjunta do IDDD e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na realização de um Mutirão para demandar liberação de pessoas privadas de liberdade em 47 unidades prisionais do estado de São Paulo, nos termos da R62.

Do total de casos analisados, houve decisão favorável em 118 (26,3%), menos de 1/3 do total. Contudo, o destaque central está no fato de a Recomendação ou a pandemia de Covid-19 terem sido utilizadas como argumento favorável em menos da metade destes, ocorrendo em 56 casos (47,5%) somente.

A desconsideração da pandemia e da R62, denota um cenário de combinação perversa entre, de um lado, um provável negacionismo de mais da metade dos magistrados em relação à pandemia e seus efeitos sobre as pessoas privadas de liberdade e, por outro lado, a convivência dos magistrados com prisões que já se encontravam em caráter ilegal ou desnecessário, independente da pandemia. Na verdade, o que foi observado na pesquisa é que a R62 foi utilizada mais para negar pedidos (39%), que para decisões favoráveis (28%).

Tendo em vista o apresentado até aqui, coloca-se em xeque a hipótese inicial e abre-se a questão: como é possível reverter o quadro de ECI quando, nem mesmo em uma pandemia, os magistrados aplicam medidas de desencarceramento e reversão do quadro de superlotação? A seção seguinte trata dessa questão, apresentando, também, uma análise sobre a redução da população prisional que, apesar dos esforços contrários, chegou a ocorrer.

### 3.3. Em busca do desencarceramento perdido: a pandemia nas prisões e a redução da população prisional

Como se observou até aqui, a manutenção da pena de prisão foi a regra sob a qual os magistrados operaram durante a pandemia. Contudo, não o fizeram isoladamente. O DEPEN, MJSP, CNPCP, MP, Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o próprio CNJ, especialmente sob a gestão de Luiz Fux, foram alguns dos órgãos do campo estatal de administração de conflitos que, ou fizeram esforços contrários às práticas de desencarceramento e liberação de pessoas durante a pandemia, ou se omitiram nesse sentido, acatando decisões que mantiveram pessoas aprisionadas, a despeito das condições e do cenário, o que será aprofundado no último capítulo.

Para a escrita desta seção tomamos por base a análise de Machado e Vasconcelos (2021) de que a pandemia de Covid-19 se configurou como uma conjuntura crítica perdida em relação às possibilidades de desencarceramento amplo e reversão do quadro de superlotação das unidades prisionais brasileiras, base fundamental do ECI. O grave cenário de saúde pública, as características próprias do vírus e seu contágio, as possibilidades de as prisões se tornarem epicentros de Covid-19 (como nos EUA) e a consideração pelo direito à vida das pessoas privadas de liberdade, são algumas das razões que poderiam ter embasado a ampliação e aplicação de medidas de desencarceramento que, por sua vez, são centrais à redução da superlotação carcerária.

O que se viu, no entanto, foi a dificuldade para aplicação de medidas nesse sentido e a proliferação de um discurso de manutenção da pena de prisão que buscou se sustentar sob negacionismos, pânicos morais e entraves de toda a sorte para negar pedidos de liberdade. Seguindo Machado e Vasconcelos (2021), observamos que a pandemia não foi capaz de operar alterações nas práticas de hiperencarceramento no Brasil. Além disso, apesar dos impactos dela, a redução da população privada de liberdade entre janeiro/junho de 2019 e janeiro/junho de 2021 (INFOPEN, 2020; 2021) ficou em pouco mais de 10%. Nesse sentido, o quadro abaixo destaca alguns dados.

**Quadro 7 – População privada de liberdade no Brasil (Jan. 2019 – Jun. 2021)**

Tipo de regime	PERÍODO				
	Jan./Jun. 2019	Jul./Dez 2019	Jan./Jun. 2020	Jul./Dez 2020	Jan./Jun. 2021
<b>Total</b>	752.277	748.009	702.069	667.541	673.614
<b>Fechado</b>	347.661	362.547	344.773	335.242	332.480
<b>Semiaberto</b>	125.686	133.408	101.805	106.826	113.173

<b>Aberto</b>	26.874	25.137	43.325	7.539	18.294
<b>Provisório</b>	248.929	222.558	209.257	215.255	207.151
<b>Tratamento Ambulatorial</b>	721	250	213	383	659
<b>Medida de Segurança</b>	2.406	4.109	2.696	2.296	1.857

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DEPEN (2019; 2020; 2021).

A redução da população privada de liberdade no período analisado, que passa a ser revertida em 2021, apresenta algumas nuances de diferenças. Por exemplo, aparentemente, ela se inicia no segundo semestre de 2019, com uma redução de 10,5% (26.371 mil) no número de presos provisórios que se efetiva como a maior redução no período. Contudo, nos anos seguintes a partir da emergência da pandemia de Covid-19 em 2020, a redução assume outros contornos.

O primeiro destaque é o período entre dezembro de 2019 e junho de 2020, que apresentou uma redução de 6,1% (45.940 mil) no total de pessoas privadas de liberdade. Desta redução, destaca-se a de 23,6% (31.603 mil) no semiaberto, seguida por 5,9% (13.301 mil) no provisório e, por fim, de 4,9% (17.774 mil) no regime fechado. O segundo destaque é o período entre junho de 2020 e dezembro de 2020, com uma redução de 4,9% (34.528 mil) no número de pessoas privadas de liberdade. Aqui, destaca-se a expressiva redução de 82,59% (35.786 mil) pessoas no regime aberto, seguida por uma diminuição de 2,7% (9.531 mil) no regime fechado.

O último destaque está no período de dezembro de 2020 e junho 2021, em que a população privada de liberdade volta a aumentar, ainda que lentamente, com um crescimento de pouco mais de 6 mil pessoas ocupando as prisões. Apesar de o número de pessoas em regime fechado seguir apresentando uma diminuição, com cerca de 0,8% (2.762 mil) a menos e o regime provisório apresentar redução de 3,7% (8.104 mil) entre dezembro de 2020 e junho de 2021, no regime aberto e no semiaberto tornam a ocorrer aumentos. Respectivamente, há um aumento de mais de 142% (10.755 mil) no primeiro e de quase 6% (6.347 mil) no segundo.

Considerando o período entre dezembro de 2019 e junho de 2021, houve uma redução de cerca de 10% (74.395 mil) na população privada de liberdade no país, o que, considerando as tendências anteriores de crescimento, é um importante marco. Soma-se a isso a redução de 8,2% (30.067 mil) no regime fechado, que ocorreu de forma contínua no período, ao contrário do valor total que torna a crescer em 2021. Tendo em vista o que foi apresentado até aqui, é necessário realizar algumas pontuações.

A primeira delas é a redução significativa no semiaberto (dez. 2019/jun. 2020), seguida pela redução no número de presos provisórios (dez. 2019/jun. 2020). Contudo, o carro chefe da redução da população prisional no período de pandemia foram as em regime aberto (jun. 2020/dez. 2020). Durante todo o período entre dez. 2019 e jun. de 2021, o regime fechado foi o único que apresentou tendência permanente de queda, como já destacado.

Tendo em vista esses números, o que aparenta inicialmente é uma maior adesão da magistratura ao art. 5º da R62, que versa sobre a concessão de prisão domiciliar às pessoas privadas de liberdade no regime aberto, semiaberto e fechado, especialmente no inciso III. Em relação ao regime fechado, destaca-se a concessão de saída destinada aos grupos de risco. Contudo, antes que se perceba esse contexto como de pleno desencarceramento, o quadro abaixo apresenta elementos importantes.

**Quadro 8 – Aplicação de monitoração eletrônica (Brasil, Jan. 2020 / Jun. 2021)**

Tipo de regime	PERÍODO		
	<i>Jan./Jun. 2020</i>	<i>Jul./Dez 2020</i>	<i>Jan./Jun. 2021</i>
<b>Total</b>	51.897	72.720	73.105
<b>Fechado</b>	3.471	3.834	4.105
<b>Semiaberto</b>	28.617	36.877	36.737
<b>Aberto</b>	5.632	13.950	12.368
<b>Provisórios</b>	14.167	18.052	19.891
<b>Medida de Segurança</b>	10	0	0
<b>Internação</b>	0	6	3
<b>Tratamento ambulatorial</b>	0	1	1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DEPEN (2020; 2021).

Se, por um lado, o período entre junho de 2020 e junho de 2021 apresenta uma redução no número de pessoas nas prisões de 4% (28.455 mil), a monitoração eletrônica teve um aumento de 40% (21.208 mil), o que indica que a estratégia de gerenciamento em liberdade parece ter sido a mais adotada no período. A ausência da comparação com dezembro de 2019 se deve ao fato de os dados específicos sobre monitoração eletrônica terem sido adicionados à plataforma do INFOPEN/SISDEPEN somente em 2020.

Os dados apresentados aqui têm por finalidade destacar a importância de ter cuidado quanto às análises que identifiquem que a redução da população privada de liberdade se deve a um posicionamento desencarcerador em si. Ao contrário, quando somamos o número de pessoas nas prisões com o número de pessoas em monitoração

eletrônica, observa-se número similar àquele de pessoas nas prisões em dezembro de 2019, sendo de 746.719 mil.

Não se trata, aqui, de negar a ocorrência de práticas de desencarceramento, uma vez que a própria base de dados utilizada não dá conta de apresentar tais elementos. Na verdade, trata-se de indicar como, mesmo que tenha ocorrido uma retirada de pessoas das prisões, o gerenciamento em liberdade e a progressão de regime foram as medidas mais aplicadas.

Para compreender de forma mais detida esse cenário, uma análise por estados pode ser mais útil. No quadro abaixo foi realizada uma comparação entre os períodos de jul./dez. de 2019 e jan./jun. de 2021 a fim de identificar quais estados tiveram as maiores reduções percentuais e em números totais. Abaixo em amarelo estão os números iniciais, em verde os números que expressam tendência de queda e em vermelho quando há ocorrência de crescimento em relação ao período anterior.

**Quadro 9 – Evolução da população privada de liberdade por UF (Jul. 2019 – Jun. 2021)**

UF	Período				Total
	Jul./Dez. 2019	Jan./Jun. 2020	Jul./Dez. 2020	Jan./Jun. 2021	
AM	10.890	7.311	6.181	5.492	Redução de 49,5%
AL	9.161	8.684	4.762	4.891	Redução de 46,6%
AC	8.414	6.175	5.942	5.116	Redução de 39,1%
RO	13.611	12.284	9.056	8.825	Redução de 35,1%
RN	10.290	9.215	7.179	7.211	Redução de 29,9%
CE	31.569	26.609	22.982	23.704	Redução de 24,9%
PA	20.825	16.573	16.138	15.981	Redução de 23,2%
RR	3.688	3.693	2.890	2.912	Redução de 21%
PB	13.326	11.053	10.441	10.849	Redução de 18,5%
TO	4.481	3.827	3.695	3.672	Redução de 18%
GO	25.761	22.988	22.934	21.419	Redução de 16,8%
SE	6.244	5.036	5.082	5.266	Redução de 15,6%
RS	41.189	33.852	34.377	35.029	Redução de 14,9%
MG	74.712	62.912	62.380	64.917	Redução de 13,1%
BA	15.108	13.229	13.373	13.306	Redução de 11,9%
SP	231.287	218.909	212.672	207.987	Redução de 10%
AP	2.750	2.306	2.357	2.501	Redução de 9%
DF	16.636	15.090	15.422	15.572	Redução de 6,3%
MA	12.346	11.082	11.595	11.716	Redução de 5,1%
RJ	50.822	48.708	55.758	48.642	Redução de 4,2%
MT	12.519	12.053	12.460	12.040	Redução de 3,8%
ES	23.427	22.574	23.216	22.815	Redução de 2,6%

<b>SC</b>	23.470	22.118	23.201	23.586	Crescimento de 0,49%
<b>MS</b>	17.578	17.596	17.964	18.475	Crescimento de 5,1%
<b>PR</b>	29.831	50.959	28.213	32.111	Crescimento de 7,6%**
<b>PI</b>	4.433	4.273	4.274	4.984	Crescimento de 12,4%
<b>PE</b>	33.641	32.960	32.997	44.595	Crescimento de 32,5%*

Fonte: elaboração própria com base nos dados do DEPEN (2019; 2020; 2021).

\* O crescimento exponencial observado em Pernambuco, se deve ao incremento de 11.131 mil pessoas no regime aberto.

\*\* O crescimento observado no período de jan./jun. de 2020 se deve ao incremento de 23.563 pessoas no regime aberto que são do Patronato Central de Curitiba-PR que não possui estrutura física para custódia.

Considerando o quadro acima, observa-se que o estado que apresentou a maior redução percentual na população privada de liberdade foi o Amazonas, com uma redução de 49,5% (5.398 mil) entre os períodos analisados. Por sua vez, o estado de São Paulo é o que apresenta a maior redução em números totais, sendo uma redução de 23.300 mil (10%). No caso do Amazonas, porém, há um destaque importante. Visto que o estado não conta com unidade física destinada aos regimes semiaberto e aberto, o cumprimento de pena nesses regimes se dá através de monitoração eletrônica. Nesse sentido, ao considerar a redução no número de pessoas nas prisões, deve-se acrescentar ao valor total as 8.297 mil pessoas sob monitoração eletrônica, o que faz com que no período de junho de 2021 exista, na verdade, 13.789 mil pessoas sob custódia dentro e fora das prisões.

No caso do estado de São Paulo, por sua vez, a redução foi majoritariamente causada pela redução no número de pessoas do regime fechado de 13.547, representando cerca de 53% do valor total de liberdades no período. A redução de 3.867 mil pessoas no regime semiaberto e de 5.655 mil no regime provisório são os outros dois destaques dessa redução no caso paulista. Diferente do Amazonas, porém, São Paulo não é adepta ao monitoramento eletrônico, de modo que o número de 49 pessoas sob essa medida teve pouco impacto no quantitativo da redução.

A partir desses dados, infere-se que, no caso do Amazonas, houve uma priorização de medidas de gerenciamento em liberdade, tendo em vista o elevado número de pessoas sob monitoração no estado. São Paulo, no entanto, apresentou uma redução efetiva, ainda que pequena, nos números do regime fechado, semiaberto e provisório, sem que, para tanto, recorresse às medidas de gerenciamento em liberdade, de modo que a inferência indica que houve adesão às práticas de desencarceramento no estado.

Contudo, existem dois fatores que também impactam na redução da população prisional, mas que devido às suas características e a precariedade dos dados, são mais difíceis de averiguar em termos de impacto. O primeiro é sobre a movimentação de

entrada e saída, ou seja, de novas prisões em relação às saídas/liberações, que envolve diretamente o protagonismo das polícias militares na realização das prisões em flagrante, especialmente. Considerando isso, tem-se o seguinte quadro:

**Quadro 10 – Movimentações de entrada e saída nas prisões do Amazonas e de São Paulo (Jan. 2019/Jun. 2021)**

Amazonas			São Paulo		
Período	Entrada	Saída	Período	Entrada	Saída
<b>Jan./Jun. 2019</b>	4.233	4.040	<b>Jan./Jun. 2019</b>	139.912	186.402
<b>Jul./Dez. 2019</b>	5.197	4.590	<b>Jul./Dez. 2019</b>	136.751	230.047
<b>Jan./Jun. 2020</b>	6.408	4.236	<b>Jan./Jun. 2020</b>	106.458	114.515
<b>Jul./Dez. 2020</b>	6.975	6.541	<b>Jul./Dez. 2020</b>	119.609	156.017
<b>Jan./Jun. 2021</b>	10.166	6.893	<b>Jan./Jun. 2021</b>	129.280	197.715

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DEPEN (2019; 2020; 2021).

No caso do Amazonas, em que o número de entradas sempre esteve maior que o de saídas, cabe um destaque. Durante todo o ano de 2019, a maior parte das movimentações de entrada se referiam às transferências de outras unidades, contudo, a partir de 2020 há uma alteração com o número de entradas por inclusões originárias (novas prisões) chegando a ser responsável por 74,2% (7.543 mil) das entradas em Jan./Jun. de 2021. No número total de pessoas nas prisões, esse número se dilui em meio aos casos de monitoramento eletrônico, no entanto.

No caso do estado de São Paulo, porém, o número de inclusões originárias permanece entre 40,61% e 47,37% durante todo o período, de modo que o número de saídas vem se sobrepondo. Um destaque importante quanto ao número elevado de saídas no período de Jul./Dez. de 2019 se deve às saídas temporárias, que chegam a ser responsáveis por 35,73% do total. No período de Jan./Jun. de 2020, em que as saídas estiveram suspensas, esse número é bem menor, contudo, há um aumento no número de alvarás de soltura nesse período, chegando a 41,74% (47.802 mil). Como se pode observar no quadro 10, a maior redução na população privada de liberdade em São Paulo ocorre, justamente, no período entre dez. 2019 e jun. de 2021, sendo os alvarás de soltura elemento crucial dessa redução.

Considerando o fator apresentado anteriormente, observa-se que no caso do Amazonas, durante a pandemia, novas prisões (inclusões originárias) ocorreram em número maior, mas foram em alguma medida contidas pelas medidas de gerenciamento em liberdade, possibilitando uma redução no número de pessoas nas prisões. Por sua vez, São Paulo apresentou uma ligeira redução no número de novas prisões, de modo que a hipótese central é de que a redução da população prisional tenha se dado efetivamente pelos alvarás de soltura.

Contudo, o último fator que deve ser considerado quanto à redução do número de pessoas nas prisões é o número de óbitos. Devido às características da instituição prisional, precisar a quantidade de pessoas que morreram em decorrência da pandemia é tarefa árdua, de modo que não será o argumento central aqui. Contudo, é necessário fazer o destaque para este ponto, de modo que se tem o quadro abaixo:

**Quadro 11 – População carcerária por tipo de óbito (Brasil, 2º sem. 2019 / 1º sem. 2021)**

	<b>2º sem. 2019</b>	<b>1º sem. 2020</b>	<b>2º sem. 2020</b>	<b>1º sem. 2021</b>
<b>Total de óbitos</b>	1.091	1.309	829	1.043
<b>Óbitos naturais/óbitos por motivos de saúde</b>	738	752	583	719
<b>Óbitos criminais</b>	188	136	73	150
<b>Óbitos suicídios</b>	80	104	90	85
<b>Óbitos acidentais</b>	17	5	16	27
<b>Óbitos com causa desconhecida</b>	68	312	67	62

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DEPEN (2019; 2020; 2021).

Neste quadro alguns elementos específicos chamam atenção. A primeira é o aumento de 30% nos casos de suicídios entre o segundo semestre de 2019 e o primeiro semestre de 2020, que teve como marca do período a emergência da pandemia e a suspensão das visitas de familiares e amigos, bem como a ampliação do isolamento das pessoas privadas de liberdade. O segundo destaque, e provavelmente o mais importante para compreender o ponto central deste quadro, é o aumento de 358,82% no número de óbitos com causa desconhecida no mesmo período.

Esse segundo destaque é fundamental para pensarmos os elementos que marcam os óbitos nas prisões: a baixa testagem de pessoas privadas de liberdade e a subnotificação. Em meio a uma pandemia, a redução no número de óbitos nas prisões, como a ocorrida entre o 1º e o 2º semestre de 2020, é simplesmente improvável e de baixa

confiabilidade. Segundo o painel do DEPEN, com os últimos dados atualizados em 03 de janeiro de 2022, entre os mais de 60 mil casos identificados de Covid-19 nas prisões, houve 282 óbitos no período.

Esses dados, no entanto, contradizem os dados do último boletim do CNJ, do dia 15 de dezembro de 2021, que monitora os casos e óbitos nas prisões. No referido boletim, destaca-se a ocorrência de mais de 90 mil casos confirmados entre pessoas privadas de liberdade, além de 297 óbitos. Ainda que maior, esse número também tem baixo grau de confiabilidade quando, por exemplo, comparamos com os dos servidores prisionais que, com menos de 1/3 do número de casos das PPLs (26.051) constaram 339 óbitos entre eles.

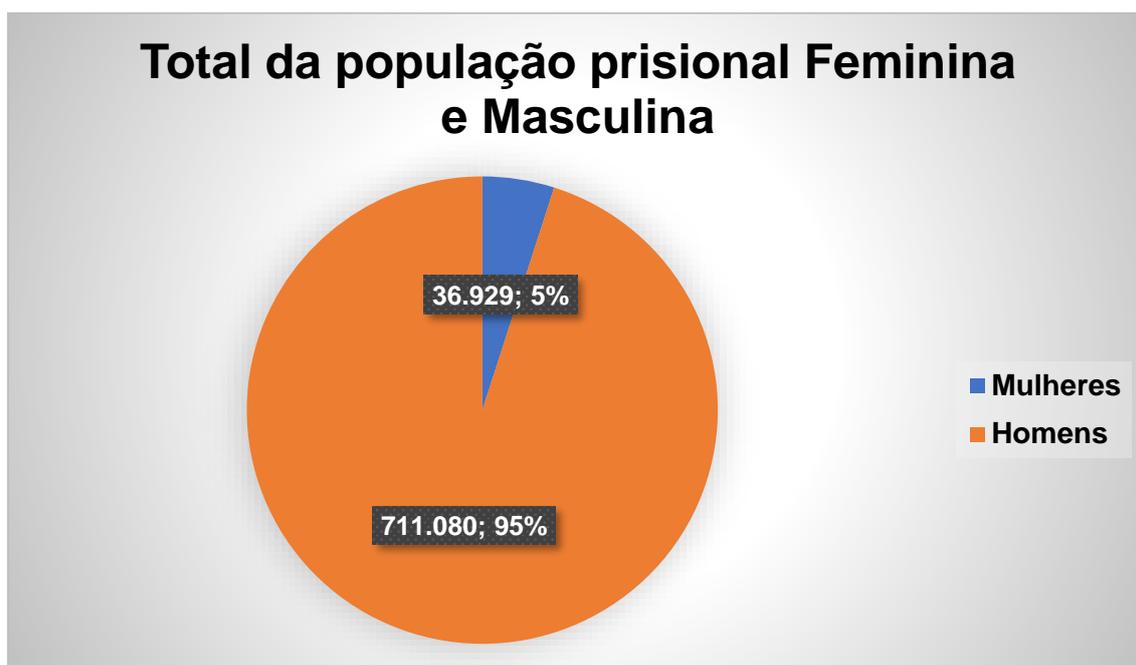
Nesse sentido, considerando as precárias condições de aprisionamento, de acesso à saúde e de prevenção à pandemia nas prisões é pouco provável que esses números representem o cenário real das prisões. Exemplo disso é o próprio estado de São Paulo que de 15.104 mil casos identificados, haveria registrado 79 óbitos entre pessoas privadas de liberdade, enquanto entre servidores, dos 4.595 casos identificados, houve 121 óbitos. Assim, ou os servidores são muito mais vulneráveis que as pessoas privadas de liberdade em relação ao vírus, ou os dados não condizem com a realidade, especialmente em relação ao segundo grupo.

Tendo isso em vista, abre-se uma questão: qual foi, efetivamente, o impacto dos óbitos durante a pandemia na redução da população prisional? Considerando a baixa qualidade, a precariedade e a baixa confiabilidade dos dados sobre o tema nas prisões, esta é uma pergunta que já nasce retórica. A análise em relação à questão dos dados disponíveis foi realizada pelo projeto Infovírus (2021), em que foi identificada, para além da subnotificação, indícios de manipulação dos dados ou mesmo de negligência e descaso em relação aos mesmos por parte dos gestores responsáveis. A conclusão atingida na pesquisa foi que, de forma geral, os governos estaduais e gestões prisionais locais, buscaram mitigar as consequências da pandemia nas prisões, utilizando-se da negligência, manipulação e descaso em relação aos dados para isso.

Ciente da impossibilidade de maior aprofundamento sobre a questão das mortes nas prisões durante a pandemia, cabe um último destaque sobre as práticas de liberação e redução da população prisional: o perfil das pessoas que saíram das prisões. É largamente conhecido na literatura e nos dados sobre prisão que a maior parte das pessoas privadas de liberdade são homens, jovens, negros, acusados de crimes contra circulação indevida de riquezas e composta por um número considerável de presos provisórios.

Tendo isso em vista, compreende-se que as práticas de desencarceramento, para serem capazes de promover alguma reversão no quadro de superlotação, deveriam incidir na retirada da prisão desses grupos. Observemos, assim, a partir dos gráficos abaixo qual o perfil médio das pessoas que deixaram as prisões, tendo como base o valor total de 748.009 mil pessoas presas no período do 2º semestre de 2019 e de 673.614 mil no 1º semestre de 2021.

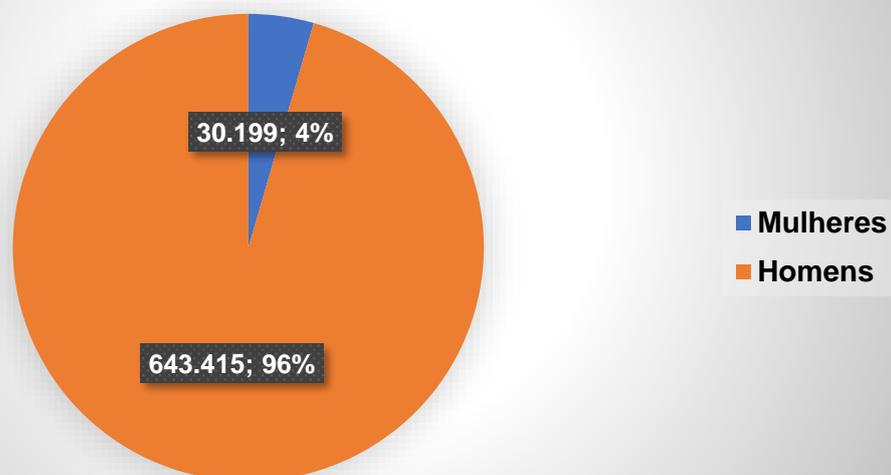
**Gráfico 3 – Total da população prisional por gênero (Brasil, 2º sem. 2019)**



Fonte: INFOPEN, 2021.

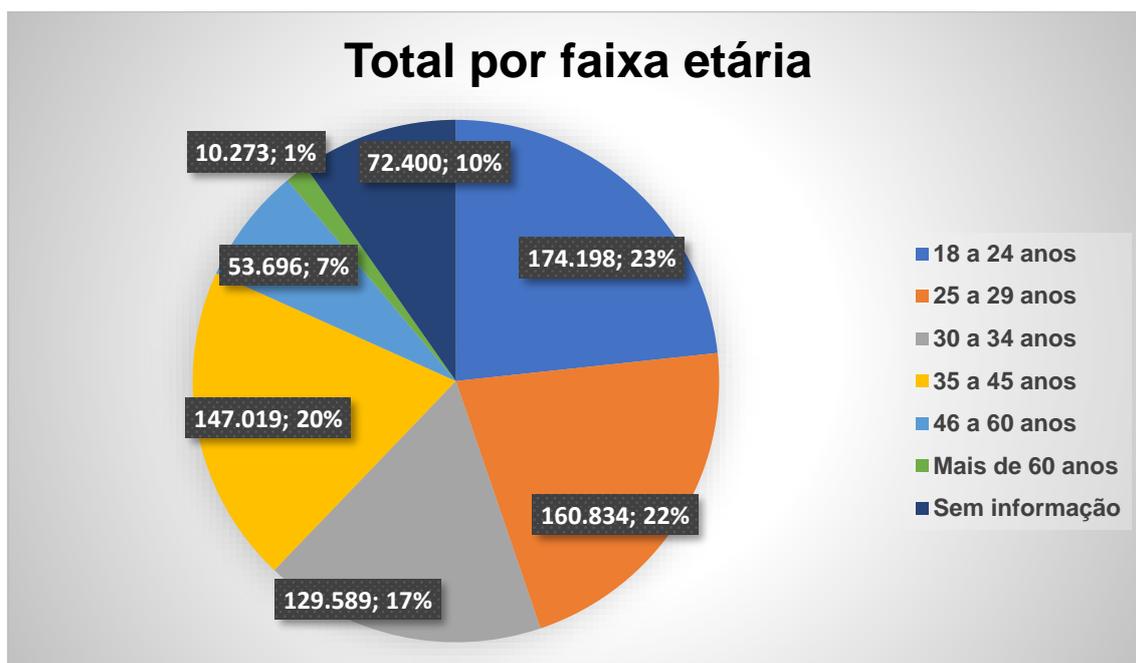
**Gráfico 4 – Total da população prisional por gênero (Brasil, 1º sem. 2021)**

## Total da população prisional Feminina e Masculina



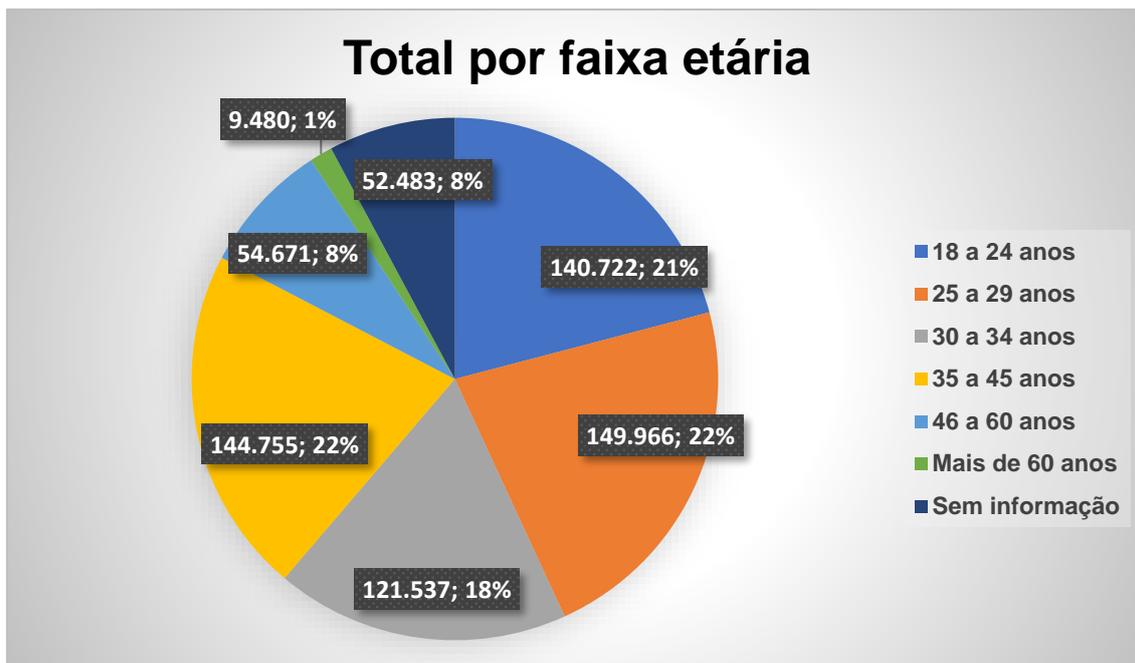
Fonte: INFOPEN, 2021.

Gráfico 5 – Total da população prisional por faixa etária (Brasil, 2º sem. 2019)



Fonte: INFOPEN, 2021.

Gráfico 6 – Total da população prisional por faixa etária (Brasil, 1º sem. 2021)



Fonte: INFOPEN, 2021.

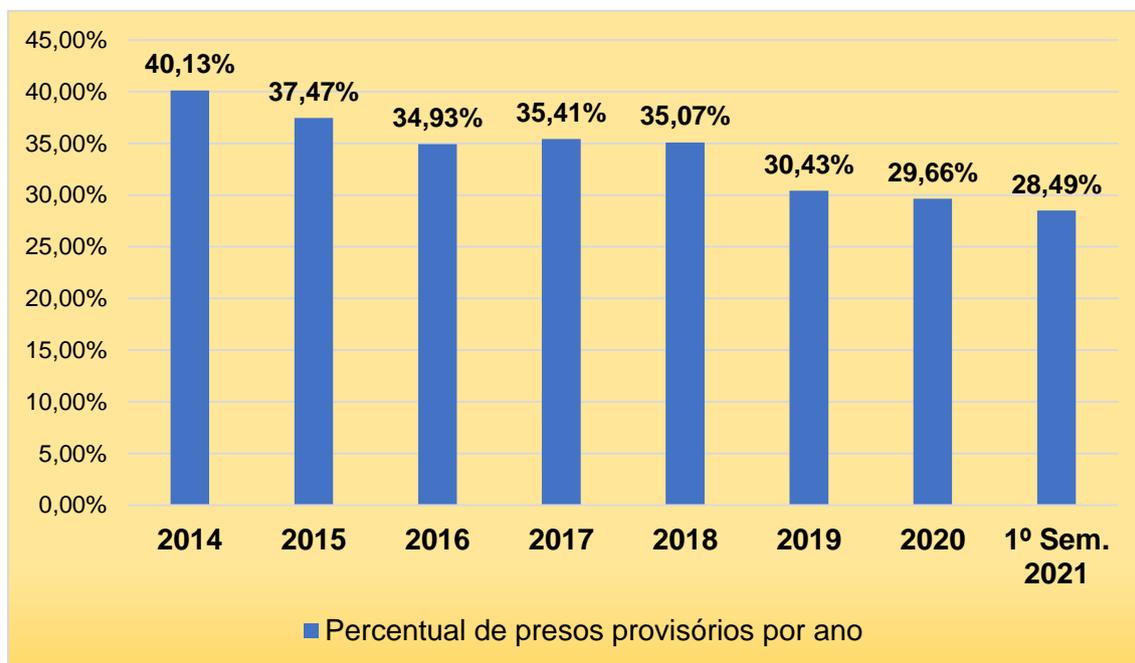
O primeiro destaque a ser dado a partir desse gráfico é que a redução da população feminina, percentualmente, foi praticamente o dobro da masculina. Enquanto o número de mulheres reduziu em 18,2% (6.730 mil), o de homens foi de 9,5% (67.665 mil). Embora em números absolutos a redução tenha sido maior, o impacto da redução da população feminina tem incidência maior sobre quadros de superlotação por gênero, por exemplo.

O que chama atenção, ainda, considerando os grupos de risco, é que a maior redução em termos de faixa etária se deu justamente entre a população jovem, sendo de 13,2% (44.344 mil). Em que pese a população acima de 60 anos se enquadrar nos grupos de risco, a redução entre o 2º semestre de 2019 e o 1º semestre de 2021 foi de somente 7,7% (793). Uma provável explicação no caso do Rio de Janeiro, por exemplo, está nas disputas morais em torno da liberação de idosos, visto que há uma alta incidência de autores de crimes sexuais nesse grupo (GODOI [et al.], 2020).

Em relação aos demais pontos do perfil dos presos no país, tem se a questão dos presos provisórios. Desde o reconhecimento do ECI, tem havido esforços no sentido de reduzir o número de pessoas presas nesse formato, o que vem sendo expresso em reduções percentuais desde 2015, majoritariamente. A implementação das audiências de custódia foi um dos elementos centrais que fortaleceram essa redução. Contudo, com a suspensão das audiências presenciais no período de pandemia, na maioria dos estados, e a utilização de autos de prisão para avaliação quanto à condução ou não à prisão provisória, houve

uma redução na taxa de crescimento que fora acompanhada no período, como se observa no gráfico abaixo:

**Gráfico 7 – Percentual de presos provisórios por ano (Brasil, 2014 – 1º sem. 2021)**

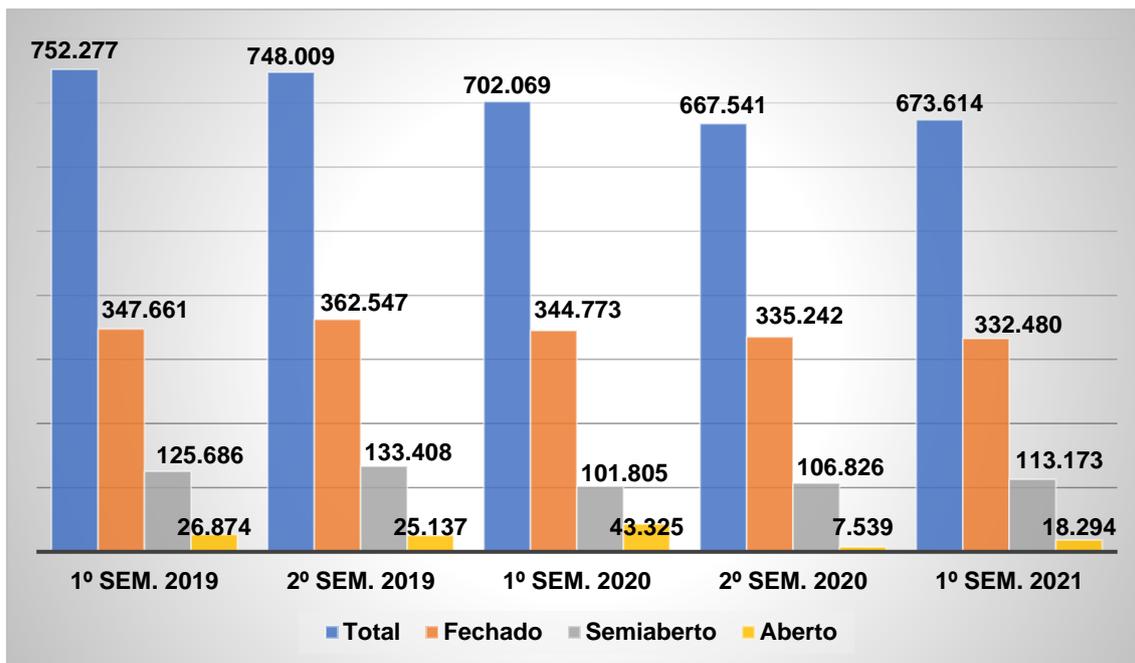


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DEPEN (2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021).

Se o ano de 2019 apresentou a maior queda, chegando à uma redução de 4,64% no total, as diminuições durante a pandemia só foram menores que as do ano de 2017, em que houve uma ligeira alta de 0,48% e do ano de 2018, em que a redução foi de 0,34%. A partir disso, infere-se que a pandemia não significou amplamente elemento justificativo para a redução do número de pessoas presas provisoriamente, não tendo sequer representado reduções maiores no período analisado.

Embora o número de novas prisões no período possa ter impactado, o que se pondera é que a suspensão das audiências de custódia parece ter sido o grande diferencial nesse cenário. Nesse sentido, se a redução da população privada de liberdade não foi tão significativa em relação ao número de presos provisórios durante a pandemia, analisemos os presos em outros regimes.

**Gráfico 8 – Percentual de pessoas privadas de liberdade por tipo de regime (Brasil, 1º sem. 2019 – 1º sem. 2021)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DEPEN (2019; 2020; 2021).

A partir do gráfico 8, verifica-se que o único grupo que apresentou redução contínua durante a pandemia foi o de pessoas no regime fechado, tendo sido de 8,2% (30.067 mil) entre o segundo semestre de 2019 e o 1º semestre de 2021. Destaca-se, ainda, a elevada redução de pessoas em regime semiaberto entre o 2º semestre de 2019 e o 1º semestre de 2020, de 23,6% (31.603 mil), que embora tenha retomado o crescimento no segundo semestre de 2020, impactou positivamente na redução da população privada de liberdade. No último ponto se dá, ainda à redução do número de pessoas em regime aberto no período entre o 1º semestre de 2020 e o segundo semestre do mesmo ano, que foi de 82,5% (35.786 mil), sendo a redução mais ampla observada, ainda que não tenha se mantido nos semestres seguintes.

Embora a redução no regime fechado tenha sido constante durante toda a pandemia, as reduções ocorridas no regime semiaberto e aberto foram fundamentais para a diminuição observada no total de pessoas privadas de liberdade no país. A adoção de medidas de progressão de regime, liberação antecipada, aplicação de medidas cautelares diversas à prisão e afins demonstram seus impactos sobre o total de pessoas aprisionadas. Assim, temos até o momento que o perfil da redução da população privada de liberdade no país, durante a pandemia, incidiu sobretudo sobre pessoas jovens, presas em regime fechado e mulheres, apesar da significativa redução do número de homens presos.

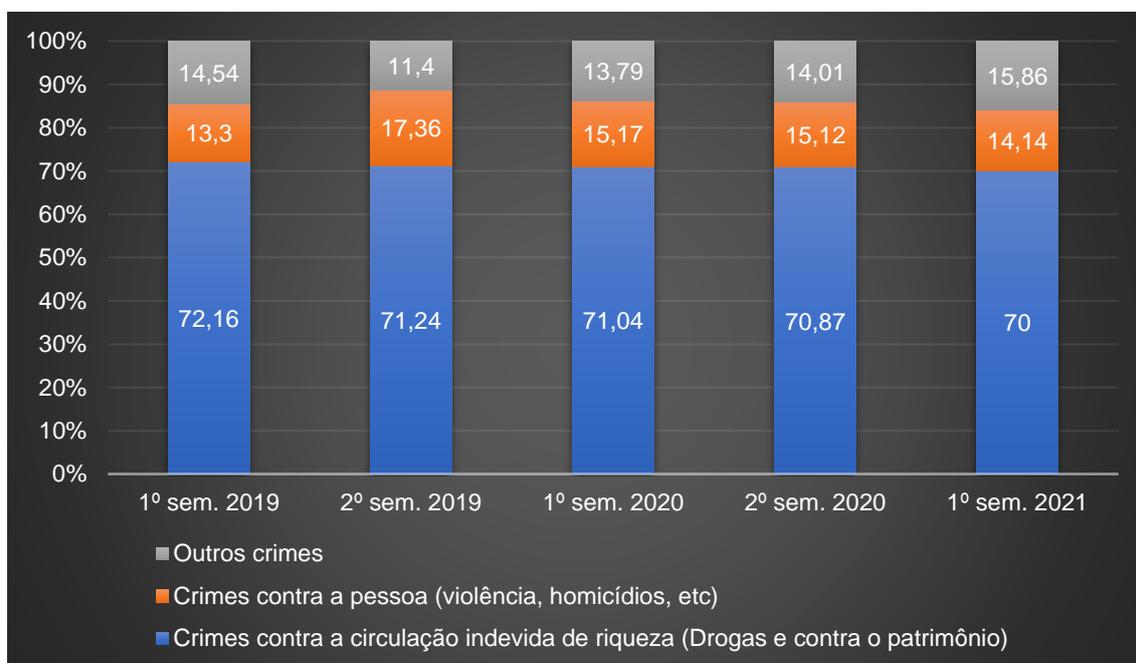
Considerando as características do aprisionamento brasileiro, um olhar sobre os tipos penais pode auxiliar na compreensão de aspectos do punitivismo. Nesse sentido, o

gráfico abaixo apresenta de forma condensada dados sobre os crimes os quais o direito ao desencarceramento ou gerenciamento em liberdade mais incidiram, enquanto estratégias de prevenção ante o contágio por Covid-19.

As categorias adotadas são três, como forma de sintetizar e jogar luz sobre os tipos penais principais no encarceramento brasileiro, sendo: 1) crimes sobre a circulação indevida de riquezas (Drogas e contra o patrimônio); 2) crimes contra a pessoa (violência, homicídios, etc); 3) demais crimes (Contra administração pública, Contra a dignidade sexual, Contra a Fé Pública, Contra a Paz Pública, Legislação Específica e Particular contra a Administração Pública).

As categorias adotadas são construídas a partir daquelas utilizadas pelo INFOPEN/SISDEPEN em seus levantamentos. Nesse sentido, a partir do gráfico abaixo pretende-se analisar se houve maior incidência das práticas de desencarceramento ou gerenciamento em liberdade sobre crimes vinculados à circulação indevida de riquezas, visto que são, em sua maioria, crimes sem uso de violência, tal qual orientado pelas normativas que regulam estratégias de redução do número de pessoas aprisionadas, tal como a R62. A partir desses destaques, tem-se o gráfico abaixo:

**Gráfico 9 – Percentual de pessoas privadas de liberdade por tipo criminal (Brasil, 1º sem. 2019 – 1º sem. 2021)**

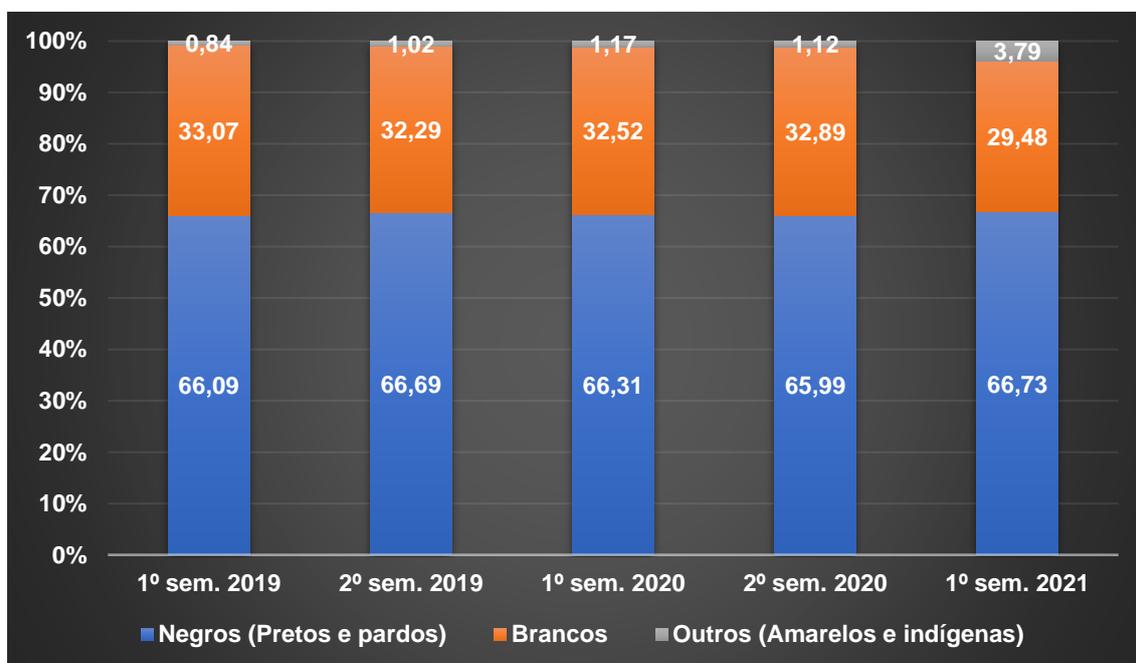


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DEPEN (2019; 2020; 2021).

Considerando o gráfico, observa-se que os crimes contra circulação indevida de riquezas já vinham apresentando tendência de queda mesmo antes da pandemia, de modo que o advento da Covid-19 parece ter afetado muito pouco esse campo. Contudo, apesar da redução, percebe-se que o campo de administração de conflitos segue priorizando crimes de drogas e contra o patrimônio, em detrimento daqueles praticados contra a pessoa, como já destacaram Sinhoretto e Lima (2015). Tendo isso em vista, tem-se o último destaque quanto ao perfil das pessoas privadas de liberdade no contexto de pandemia: o de raça/cor/etnia.

Há muito, a literatura no campo da administração de conflitos já indica a existência de filtragem racial no sistema de justiça criminal. Por sua vez, essa prática tem levado a uma preponderância de pessoas negras (pretas e pardas) enquanto clientela preferencial desse sistema, em detrimento de outros grupos raciais, especialmente de pessoas brancas. Tendo isso em vista e considerando as práticas de desencarceramento e gerenciamento em liberdade adotadas ante o avanço da Covid-19, cabe a questão: o cenário excepcional de pandemia expressou mudança significativa na composição racial das prisões? Para avaliar isso, tem-se o gráfico abaixo:

**Gráfico 10 – Percentual de pessoas privadas de liberdade por raça/cor/etnia (Brasil, 1º sem. 2019 – 1º sem. 2021)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DEPEN (2019; 2020; 2021).

Apesar de ter apresentado uma ligeira queda no primeiro ano de pandemia (2020), o número de pessoas negras nas prisões tornou a aumentar em 2021, atingindo percentual até maior que antes da pandemia, tendo expressado um aumento de 0,64% entre o 1º semestre de 2019 e o 1º semestre de 2021, não obstante as medidas de desencarceramento e gerenciamento em liberdade aplicadas durante a pandemia. Em contrapartida, observa-se uma redução gradual no número de pessoas brancas aprisionadas que, apesar do ligeiro aumento em 2020, expressa uma redução percentual de 3,59% no período entre o 1º semestre de 2019 e o 1º semestre de 2021.

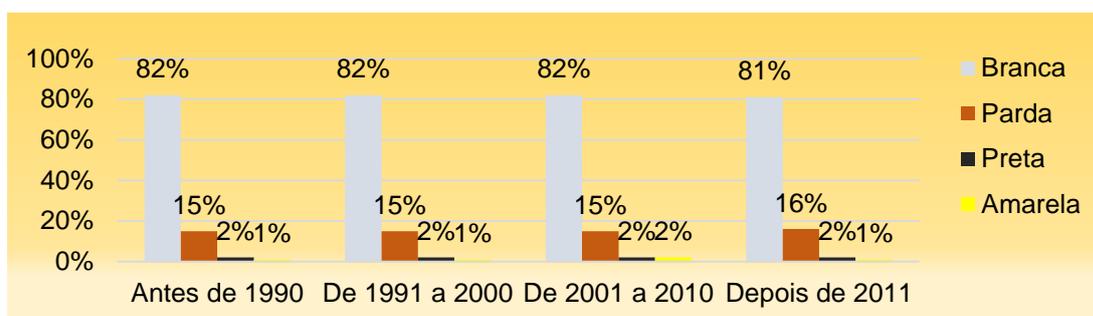
É fato notável que, mesmo durante uma pandemia, a filtragem racial seguiu sendo elemento determinante nas decisões sobre as pessoas aprisionadas. Se, por um lado, a emergência de Covid-19 nas prisões foi incapaz de reduzir significativamente o número de pessoas negras nas prisões, operando sentido contrário, por outro lado, observa-se que o número de pessoas brancas vem reduzindo com o passar dos anos, com uma diferença entre o segundo semestre de 2020 e o primeiro semestre de 2021 de 3,41% a menos de pessoas brancas nas prisões. Essa redução, por sua vez, é acompanhada por um aumento no número de pessoas presas de outros grupos raciais, inclusive de amarelos e indígenas, o que tende a indicar uma preferência do sistema de justiça criminal em relação às pessoas não-brancas, especialmente negras, na composição de sua clientela.

O campo estatal de administração de conflitos tem no racismo e, conseqüentemente, na filtragem racial de tipos suspeitos um de seus pilares mais sólidos e, como podemos ver, nem mesmo uma pandemia foi capaz de abalar estas estruturas. Nesse sentido, acompanhamos a definição de racismo utilizada por Flauzina (2017), no sentido de compreendê-lo enquanto uma complexa ideologia, que se orienta pela hierarquização racial e pela dominação do grupo racial branco sobre outros, destacadamente, negros. Assim,

Tomamos o racismo como uma doutrina, uma ideologia ou um sistema sobre o qual se apóia um segmento populacional considerado superior, por causa de características fenotípicas ou culturais, a fim de conduzir e subjugar um outro, tido como inferior. Além de todos os aspectos presentes na definição, destacamos expressamente o caráter desumanizador inscrito na concepção de racismo. Em última instância, o racismo serve como forma de catalogação dos indivíduos, afastando-os ou aproximando-os de sentido de humanidade de acordo com suas características raciais. Essa peculiaridade faz dele uma das justificativas mais recorrentes nos episódios de genocídio em toda sorte de vilipêndios materiais e simbólicos que tenham por objetivo violar a integridade dos seres humanos (FLAUZINA, 2017, p. 16)

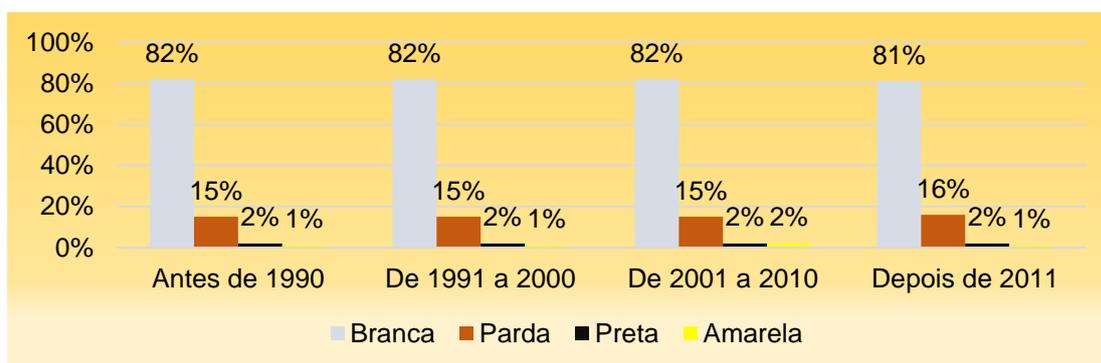
Partindo dessa definição, compreendemos o racismo como um elemento fundamental para a compreensão da filtragem racial promovida no sistema de justiça criminal. Se, por um lado, o protagonismo dessa filtragem está com as polícias militares (SINHORETTO; LIMA, 2015), por outro lado, a magistratura também apresenta decisiva contribuição à construção do perfil médio da população prisional. Essa contribuição está localizada precisamente na autonomia delegada às polícias militares, na renúncia da magistratura em assumir o protagonismo do sistema de justiça criminal e, ao fim, na manutenção e aplicação de sentenças condenatórias orientadas pela hierarquização racial, existente entre a composição racial média da magistratura em relação às pessoas privadas de liberdade.

**Gráfico 11 – Composição racial da magistratura por gênero e ano de ingresso - Feminino**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DPJ/CNJ 2018.

**Gráfico 12 – Composição racial da magistratura por gênero e ano de ingresso - Masculino**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DPJ/CNJ 2018.

Diferente da população privada de liberdade, majoritariamente negra, tanto entre homens quanto mulheres, o perfil médio da magistratura brasileira é composto por pessoas brancas de ambos gêneros. Na verdade, o número de pessoas brancas seguindo

carreira na magistratura é exponencialmente maior em relação às pessoas negras, chegando atualmente em 81%. O racismo, assim, opera como elemento constitutivo da normalidade do sistema de justiça criminal, tanto enquanto um dispositivo de colonialidade que materializa “as diferenças para hierarquizar-las a partir dos elementos que compõem a modernidade - leis, instituições, enunciados científicos” (RAMOS, 2019), quanto como um dispositivo de racialidade que

beneficia-se das representações produzidas sobre o negro, antes e durante o período colonial que informaram a constituição de senhores e escravos, articulando-os e re-significando-os à luz do ideário do racialismo vigente no século XIX em que a suposta e consagrada inferioridade de uns e superioridade de outros definirão as novas hierarquias sociais que emergirão no Brasil no pós-abolição em função da diversificação da estrutura social que a constituição da República, a abolição do trabalho escravo, a instauração do liberalismo no plano político impõem ao país” (CARNEIRO, 2005, p. 149-150).

Ora, se o racismo opera enquanto estratégia de diferenciação entre os que devem viver e os que devem morrer (FOUCAULT, 1999), em um cenário de pandemia, a decisão sobre quem fica e quem sai das prisões diz também a respeito sobre quais grupos raciais podem e serão salvos. As estratégias de hierarquização existentes no sistema de justiça criminal são essenciais à manutenção do racismo nesse campo, perpassando desde a filtragem racial operada pelas polícias em seu tirocínio<sup>105</sup> (SINHORETTO, 2020) até as sentenças aplicadas pelos magistrados que condenam mais pessoas negras e às maiores penas.

O contexto de pandemia, apesar da conjuntura ímpar apresentada, foi pouco eficaz na reversão do quadro de superlotação e do ECI nas prisões. Ao contrário, sob esse contexto, os atores do campo de controle do crime operaram permanências sobre discursos contra o crime e os criminosos, atuaram em favor do negacionismo ante os efeitos da pandemia, bem como ampliando práticas punitivistas ancoradas naquela.

Ou seja, se por um lado a pandemia e as normativas e recomendações publicadas foram ineficazes em promover uma reversão efetiva no quadro de superlotação nas prisões, por outro lado, foi eficaz na ampliação do isolamento das prisões com o fechamento delas para visitantes, pesquisadores e outros grupos de fiscalização. Foi ainda efetiva nas estratégias de desinformação a partir da manipulação e ocultação de dados sensíveis à situação das prisões durante a pandemia. Por fim, consolidou o pânico moral

---

<sup>105</sup> “O tirocínio policial é a capacidade de percepção individual que os agentes de segurança possuem de identificar suspeitos ou uma situação de perigo adquirida através da prática policial” (SINHORETTO, 2020, p. 165).

sobre o crime e os criminosos, fortalecendo discursos e práticas que destituem o direito à vida das pessoas privadas de liberdade.

A emergência da Agenda Nacional pelo Desencarceramento, em meados de 2013, ocorre em um contexto que se desenhava favorável à construção de propostas e projetos que tivessem por objetivo a reversão do quadro precário e violador das prisões brasileiras. Quando em 2015 é lançado pelo CNPCP, ainda sob o governo Dilma Rousseff (PT), o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, a questão que estava posta pelo governo era similar às preocupações dos movimentos sociais: como reverter o quadro de violações que ocorrem de forma sistemática nas prisões, das quais a superlotação é a central?

Embora o Plano se tratasse de discurso oficial, demandando esforço para aplicação e concretização, ele denota um cenário em que havia, em alguma medida, espaço para o diálogo entre o Governo em nível federal e movimentos sociais. Expressão disso é a própria atuação do CNPCP no período, que se abriu a atuação conjunta com tais atores da sociedade civil, através de workshops, audiências públicas e demais estratégias para uma construção coletiva do Plano.

As 10 medidas indicadas no Plano denotam mais que aparente compromisso do Executivo com a reversão do quadro das prisões. Na verdade, expressava um cenário em que organizações como àquelas que integram a Agenda Nacional pelo Desencarceramento atuavam para além da redução de danos, mas auxiliando na construção, ao menos discursiva, dos rumos da questão penitenciária. O reconhecimento do ECI, ainda em 2015, configura-se como o ponto alto desse cenário, que impulsionou os distintos atores envolvidos por e com o campo das prisões a atuarem no sentido de reverter o quadro de coisas inconstitucional em que elas se encontram.

Contudo, a partir das reviravoltas ocorridas no governo federal em 2016, o cenário favorável desaparece, e as organizações passam a assumir uma postura defensiva e reativa ante os avanços dos governos no sentido de ampliar o quadro de violações nas prisões. No caso da Agenda Nacional do Desencarceramento, isso fica expresso na ampliação, reorganização e nacionalização plena de suas redes e organizações. Como destacado por Joana da Frente pelo Desencarceramento de Minas Gerais, a eleição de Bolsonaro e a ascensão do bolsonarismo revertem planejamentos prévios, amplia e consolida, inclusive, uma nova estratégia de organização através das Frentes pelo Desencarceramento.

Esse cenário, apesar dos avanços, já fora observado em outros movimentos sociais, como o feminista. O que ocorre é que a atuação de agentes da sociedade civil ao

explorar “as fissuras no estatal de administração de conflitos” (SINHORETTO, 2011, p. 118), mantém um local de tensionamento e de constante pressão sobre este campo e, a depender do cenário, avançam em determinados pontos. Contudo,

esta tem sido uma das ambiguidades da politização da justiça pelos movimentos sociais: de um lado, são produzidas transformações importantes, de outro, essas transformações são limitadas pela absorção das agendas reformistas por um campo habituado a fragmentações e a desigualdades de tratamento, podendo converter direitos em privilégios e revalidando hierarquias estruturantes do campo. Ao conduzirem lutas fragmentadas, os movimentos sociais acabam frequentemente aprisionados pelas hierarquias e pelas fragmentações do campo, sem conseguirem questionar globalmente a produção dessas hierarquias”. (SINHORETTO, 2011, p. 118).

Essas ambiguidades, assim, fazem com que no mesmo contexto onde em que a luta antiprisional e a Agenda Nacional pelo Desencarceramento adquirem contornos mais sólidos, ampliam sua atuação e se consolidam enquanto agentes importantes aos rumos da política criminal e penitenciária<sup>106</sup>, o campo se aprofunda em discursos e práticas punitivistas e anti-modernas (Pereira, 2021) sobre a questão penitenciária. Assim, documentos como a R62 que, na prática, nada mais era que uma compilação de direitos e garantias já previstas em lei, encontram um cenário tomado por concepções contrárias às propostas de desencarceramento e gerenciamento em liberdade, mesmo daquelas que colocadas como racionais, se orientam para a redução dos danos da prisão aos grupos vulneráveis e àqueles que se encontram presos em condições irregulares e ilegais.

É esse cenário, ainda, que faz com que a R62 não tenha encontrado força normativa vinculante, possibilitando sua apropriação seletiva pelos magistrados no contexto da pandemia. Como observado pelo IDDD (2021), em alguns cenários, a R62 chegou a ser utilizada mais como instrumento para negação de direitos e manutenção da pena de prisão do que em sentido oposto. Isso, por sua vez, destaca um sistema de justiça criminal habituado a atuar e conviver às margens da legalidade, o que pode ser verificado no número de processos em liberdade que sequer citavam a pandemia ou a R62 para deferimento favorável, visto as condições irregulares das prisões.

Ainda que tenha ocorrido uma redução da população privada de liberdade no país durante a pandemia, esta não significou: 1) uma reversão do ECI ou do quadro de superlotação; 2) alteração nos padrões decisórios e discursos veiculados da maioria dos magistrados; 3) modificação significativa na composição de gênero, etária, racial/étnica

---

<sup>106</sup> Exemplo disso é a nomeação de membros da Agenda Nacional do Desencarceramento para a composição do novo mandato do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

das prisões; 4) mudanças nos tipos penais mais presentes nas prisões, prevalecendo crimes contra a circulação indevida de riqueza, majoritariamente caracterizados pelo não uso de violência.

O presente capítulo, assim, recupera elementos diversos que compuseram as tensões, disputas e acomodações que marcaram e marcam o contexto de pandemia nas prisões. As formas pelas quais os sentidos do desencarceramento foram disputados pelos distintos atores do campo é essencial à compreensão da razão pela qual ele foi incapaz de se sedimentar enquanto principal estratégia de prevenção e cuidado ante o contágio e morte pela Covid-19 nas prisões.

Assim, no capítulo final elencamos as principais normativas do CNJ, sob as gestões de Dias Toffoli e Luiz Fux, que trataram da pandemia nas prisões. Em seguida, são apresentadas as normativas publicadas pelo DEPEN e pelo CNPCP, sob três gestões distintas do MJSP, sendo a primeira de Sergio Moro, a segunda de André Mendonça e a terceira de Anderson Torres.

A última seção do próximo capítulo trata da posição e normativas publicadas pelo Ministério Público em âmbito nacional, tomando por referência o CNMP através da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP/CNMP). A partir de um quadro interpretativo, são analisadas as tensões que foram deflagradas a partir da R62 e do desencarceramento enquanto estratégia de prevenção ante a pandemia nas prisões, a fim de compreender se houve ou não uma capilarização da R62 ou de propostas que tivessem por objetivo a efetiva redução da população prisional e reversão do quadro de superlotação.

Por fim, o próximo capítulo parte dessas tensões para analisar os caminhos em torno do desencarceramento e da redução da superpopulação prisional, em um contexto de vida e morte, os quais encontravam-se atravessados e obstaculizados por medidas punitivas e de manutenção do cumprimento da pena de prisão nas próprias unidades prisionais, desde o início.

## **CAPÍTULO 4 - Traduzindo vidas em normas: arranjos institucionais e as gestões da pandemia nas prisões**

Analisar os caminhos e descaminhos na gestão da pandemia nas prisões é, invariavelmente, analisar os atores do campo estatal de administração de conflitos que se encontram imersos sob tal questão. Tal qual Sinhoretto (2010), compreendemos que tão importante quanto as normativas e decisões jurídicas, os papéis e posições que os distintos atores operam nos rituais da administração de conflitos são fundamentais para a análise destes nas disputas pelo monopólio do uso legítimo da força e das possibilidades de dizer o direito.

Para uma interpretação adequada da gestão da pandemia nas prisões, a ideia de Estado monolítico e homogeneizado prejudica a qualidade da análise empreendida, de modo que é fundamental compreender como distintos atores da política penitenciária, em distintas gestões, trataram da questão da pandemia nas prisões e o que propuseram em relação a isso. Nesse sentido, uma das principais características da política penitenciária brasileira é a autonomia conferida aos entes federativos na condução da gestão prisional.

Orientados pelas normativas nacionais, cada estado produz suas formas de gerir e administrar as unidades prisionais, seus fluxos e atravessamentos. No âmbito federal, a estratégia de governo adotada foi um “conjunto padronizado de ações e diretrizes para as gestões estaduais, em troca da centralização do processo decisório quanto ao emprego de recursos administrativos e financeiros” (FERREIRA, 2021, p. 253).

Contudo, a consolidação de antigos atores e a incorporação de novos nas esferas do Poder Judiciário, Legislativo, bem como dos órgãos de controle, sugerem a sedimentação de um momento de centralização da política penitenciária e tentativas de promover uma coordenação entre os entes da federação (FERREIRA, 2021). Nesse novo cenário, são identificados três fatores que contribuem com a análise da centralização, sendo:

1. Poder Legislativo federal aprovou um grande volume de projetos criando novos crimes e aumentando penas prisionais sem qualquer tipo de avaliação de impacto no orçamento ou na população prisional, contribuindo para a priorização de políticas de construção de estabelecimentos penais.
2. a atuação do STF e do CNJ, tanto sob o aspecto jurisdicional quanto pela gestão administrativa da execução das penas, afetou as relações internas da estrutura judiciária e a gestão executiva estadual. Juízes estaduais podem impor obrigações aos estados, como a realização de obras emergenciais em estabelecimentos precários e a impossibilidade de cumprir pena em regime mais grave [...]. A possibilidade de o Judiciário determinar obras emergenciais

é significativa, pois repele duas justificativas frequentes dos governos estaduais para descumprir decisões judiciais deste tipo: a carência de recursos orçamentários e a impossibilidade de intervenção do Judiciário em assuntos típicos do Executivo. Já o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, em decisão cautelar, traz elementos concretos do cenário de inércia e incapacidade reiterada das autoridades nos três níveis federativos de superar as violações massivas, generalizadas e sistemáticas de direitos ocorridas dentro do sistema penitenciário. Tanto que o STF reconheceu que a responsabilidade pela situação deve ser atribuída aos três Poderes da União e dos entes federativos.

3. a gestão federal dos recursos financeiros do Funpen e as diretrizes rigorosas para o emprego desses recursos gerou entraves aos gestores estaduais, ao Poder Judiciário e aos grupos de interesse (empresas privadas que participam de licitações relacionadas a estabelecimentos prisionais, por exemplo), tornando-os cada vez mais dependentes dos recursos técnicos e financeiros da União para a construção de novas vagas prisionais (FERREIRA, 2021, p. 258-259).

Quando analisamos a estruturação desse cenário após o reconhecimento do ECI nas prisões, observamos que vem havendo um esforço, especialmente por parte do Judiciário, para estruturação da política penitenciária nacionalmente, estabelecendo diretrizes e orientações mais fixas. Esse esforço, contudo, não veicula, necessariamente, uma prática que possa se confundir com uma suposta “humanização das penas ou das prisões”. Ao contrário, demonstra estar em constante tensão e sendo disputado pelos variados atores que compõem o campo estatal de administração de conflitos, como por exemplo o recrudescimento penal normativo estabelecido pelo Poder Legislativo com novas leis e o endurecimento das penas.

Essa é, na verdade, a principal característica que constitui a gestão prisional e a constituição de uma burocracia penitenciarista (MELO, 2018): as disputas, conflitos e acomodações em torno dos caminhos a serem traçados e adotados em termos de política penitenciária. Nesse sentido, a profissionalização da gestão das prisões é operacionalizada de forma central na dinâmica de funcionamento do aparato prisional. Ela configura-se a partir da formação de um corpo profissional especializado fragmentado e composto por variadas categorias profissionais “cujos saberes e práticas se realizam, sobretudo, operando as mediações entre os diferentes ordenamentos que a atravessam; quanto como um complexo de fluxos de procedimentos e interfaces entre aqueles ordenamentos” (MELO, 2018, p. 14), sendo essa a estrutura básica da burocracia penitenciarista.

Melo (2018) identifica que a formação dessa burocracia e da própria gestão prisional no país foi estruturada a partir de três ordenamentos, sendo:

1. Segurança, caracterizado por discursos e práticas hierarquizantes que tem por marca a violação de direitos e garantias individuais e coletivas;

2. Justiça, que se caracteriza por ser um campo em disputa por atores do Executivo, Judiciário, da sociedade civil e afins, marcado pelas tensões entre uma perspectiva garantista de direitos e outra que prioriza o recrudescimento penal;
3. Crime, que tem na figura de grupos como o Primeiro Comando da Capital (PCC) seu ator central, que passam a disputar nas prisões a legitimidade e a possibilidade de regulação do convívio entre as pessoas privadas de liberdade e demais envolvidos no fluxo penitenciário.

São utilizadas, ainda, as definições de Sinhoretto (2010; 2014; 2019; 2021) sobre as estratégias de controle do crime, das quais destacamos, de antemão, a militarizada e a clássica, sendo as demais trabalhadas a partir do Quadro 16. A partir da junção dos esquemas explicativos de Sinhoretto e o de Melo, buscamos compreender como diferentes atores envolvidos nos arranjos da política penitenciária nacional, e que incidem sobre a atuação de outros localmente, se posicionaram e, conseqüentemente, orientaram os rumos da gestão da pandemia nas prisões.

Destacamos o CNJ enquanto principal ator, a partir da publicação da R62, analisando seu desenvolvimento e atuação ao longo do ano de 2020 e 2021 sobre a pandemia nas prisões, suas principais normativas e como as gestões de Dias Toffoli e de Luiz Fux apresentaram diferenças centrais que foram fundamentais para a estagnação de quaisquer prolongamentos dos efeitos da R62 e de uma possível política de desencarceramento nas prisões. Este é, na verdade, o eixo condutor deste capítulo: como distintos atores da política penitenciária se posicionaram a partir da publicação da Recomendação do CNJ e da possibilidade de o desencarceramento e medidas de progressão de pena se expandirem durante o contexto de pandemia?

Nesse sentido, analisamos as posições do MJSP em intersecção com o DEPEN e o CNPCP, órgãos nacionais que incidem diretamente sobre a gestão e administração penitenciária nos estados. O que foi observado é que, embora breve durante a pandemia, as gestões de Sergio Moro à frente do MJSP, em colaboração com a de Fabiano Bordignon no DEPEN, foram eficazes em colocar em xeque qualquer medida de prevenção à pandemia nas prisões que envolvesse a saída de pessoas privadas de liberdade, seja para a liberação antecipada ou progressão de pena, cedendo, em alguma medida, somente em casos individualmente analisados sobre grupos de risco. Por sua vez, as gestões de André Mendonça e Anderson Torres foi e está sendo, respectivamente, marcada por um menor apreço em relação à questão penal, tendo uma atuação normativa

e pública bem distinta daquela de Moro, bem como sendo marcada por uma aproximação maior com o presidente Jair Bolsonaro.

O último ator que destacamos neste capítulo é o Ministério Público, por meio de sua Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública. A escolha por analisar a CSP/CNMP se justifica pelo papel fiscalizatório que o MP possui em relação ao aparato prisional, a partir de visitas de inspeção e acompanhamento do cumprimento das penas. A comissão, por sua vez, é responsável por fornecer subsídios técnicos e orientativos aos MPs nacional e localmente que, embora não vinculativos, expressam ali a interpretação sedimentada no âmbito do CNMP e MPs sobre o que fazer com as prisões.

Ciente que a questão penitenciária é marcada por sua complexidade, esse capítulo não pretende esgotar a análise sobre os diversos atores institucionais que incidem sobre a questão prisional e que podem vocalizar sobre a questão do desencarceramento. Dito isso, compreendemos que atores importantes ficaram de fora da referida análise, tal como a Defensoria Pública e as administrações estaduais.

Quanto à Defensoria, especialmente, sua ausência na presente análise se deve a:

1. Sua incidência quanto ao disposto na R62 se deu, majoritariamente, em nível estadual e distrital;
2. A defensoria não operou na produção de normativas e diretrizes, tal como os órgãos aqui analisados<sup>107</sup>;
3. A Defensoria, quando se posicionou em forma coletiva, o fez localmente assinando notas e manifestos coletivos, como aqueles contrários ao uso de contêineres como celas;
4. Embora seja órgão de Execução Penal, ainda são poucas Defensoria que realizam atividades de inspeção regular em unidade prisional para além dos atendimentos a assistidos(as).

Assim, o que se pretende direcionando a análise para esses agentes, em específico, é analisar à luz dos esquemas interpretativos de Sinhoretto (2010; 2014; 2019; 2021) e Melo (2018), como órgãos e instituições de elevada capacidade normativa e orientadora

---

<sup>107</sup> Diferente do Ministério Público, por exemplo, a Defensoria Pública não possui Conselho Nacional que estabeleça diretrizes, normas ou outras orientações para a atuação nacional e/ou estadual, tendo sido arquivada a Proposta de Emenda à Constituição nº 525/2010, que criaria o Conselho Nacional da Defensoria Pública. Assim, a atuação nacional se deu através de associações e organizações civis das quais são membros defensores públicos, como o Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE) e o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, não sendo, portanto, caracterizadas como ações institucionais da Defensoria.

dos rumos da política penitenciária e Execução Penal se posicionaram acerca de quais as melhores estratégias para a prevenção de casos de infecção e mortes por Covid-19 nas prisões e, conseqüentemente, sobre o desencarceramento e práticas de redução da população prisional.

Busca-se, ainda, compreender as estratégias, discursos e práticas que, tal qual observava Foucault (1987) em 1975, sustentam a manutenção da instituição prisional e da pena privativa de liberdade, apesar de seu professado “fracasso”. Atualizando para nossos tempos, observamos que as práticas, como o desencarceramento, que podem, em alguma medida, afetar a manutenção da instituição prisional são reiteradamente atacadas, desmotivadas, minimizadas e fragilizadas. Nesse sentido, cabe a questão que acompanhará as seções aqui escritas: para que serve o “fracasso” das práticas desencarceradoras?

#### **4.1. Toffoli e Fux: os impactos das gestões sobre a questão da pandemia nas prisões**

Ao longo do ano de 2020 e 2021 variadas normativas internacionais, nacionais e estaduais, nos variados poderes, foram publicadas a fim de dar amparo e fornecer caminhos jurídico-normativos para a adoção de estratégias de gestão de todo o ciclo penal ao longo da pandemia. Certamente, muitas não serão mencionadas nessa seção, especialmente devido à própria configuração complexa que constitui a Política Penal brasileira, bem como à diversidade de atores que incidem sobre ela. Centraremos, portanto, em nível federal, com destaques a algumas normativas estaduais, mas com foco naquelas produzidas pelo CNJ, DEPEN e órgãos correlatos.

O objetivo é menos identificar minúcias de cada documento e mais compreender como eles impactaram no quadro geral em análise, qual seja, as práticas de desencarceramento durante a pandemia e seu antagonismo nas medidas que privilegiam a manutenção da pena de prisão. Considerando que a R62 é o marco, bem como o instrumento modelo para analisar os demais, foi feita uma separação temporal que se relaciona à própria condução dela pelo CNJ e os programas em parceria com o PNUD.

Foram listadas, em um primeiro momento, as medidas adotadas durante a presidência do ministro Dias Toffoli no STF e CNJ, a partir da publicação da R62. O segundo momento se inicia com a chegada de Luiz Fux à presidência dos mesmos órgãos e vai até a publicação da Recomendação nº 91, que estabeleceu medidas para a vacinação de pessoas privadas de liberdade, com pontuais acréscimos de documentos posteriores à esta última. A separação tem por finalidade analisar como as distintas gestões se

posicionaram em relação à “oposição” entre desencarceramento e redução da superpopulação prisional de um lado, e do outro as perspectivas de manutenção das prisões e adoção de medidas punitivistas.

Outros órgãos, atores, instituições e afins, seja no âmbito nacional, estadual ou até internacional, sem dúvidas, apresentam importantes posicionamentos para este contexto, de modo que suas posições serão analisadas na medida em que contribuírem para responder à questão: por que foi/é tão difícil desencarcerar, mesmo quando as normativas abrem essa possibilidade? Assim, o quadro 12 apresenta as principais medidas adotadas pelo CNJ a partir da publicação da R62 até o fim da gestão de Dias Toffoli, que no órgão se encerrou no dia 4 de setembro de 2020, e no STF no dia 10 de setembro de 2020. Em que pese outras normativas, o foco incidirá sobre as que tratem, especificamente, da gestão da pandemia no aparato prisional<sup>108</sup>.

Para essa análise, a tipologia apresentada no capítulo 3 será retomada, qual seja: 1) *desencarceramento*, quando as medidas promovem a saída/libertação antecipada das prisões ou progressão de regime sem monitoramento; 2) *gerenciamento em liberdade*, são medidas que, em alguma medida, retiram pessoas das prisões, mas que as mantêm sob a gestão do aparato penal e vigilância estatal, com dispositivos como a tornozeleira; 3) *manutenção da prisão*, são medidas que não apresentam horizonte de saída das prisões, no máximo regulando os fluxos dentro das prisões; e 4) *administrativa*, são aquelas que dispõem sobre prazos processuais e questões de funcionamento do Judiciário.

Tratando especificamente das categorias 1 e 2, cabe um destaque. Como destacado, a questão que orienta esse capítulo é compreender as formas pelas quais distintas gestões de distintos órgãos da política penitenciária lidaram com a possibilidade do desencarceramento. Considerando a pandemia de Covid-19 e o quadro de superlotação das unidades prisionais, entendemos que o desencarceramento é a medida positiva mais adequada ao enfrentamento dessas questões. Por sua vez, o “gerenciamento em liberdade” é a categoria utilizada para analisar os casos em que foram adotadas medidas que embora retirem pessoas da prisão, as mantêm sob a vigilância estatal e, conseqüentemente, sob a monitoração dos órgãos da execução penal.

---

<sup>108</sup> Em que pese a existência de normativas que tratam do sistema de medidas socioeducativas, como a Resolução nº 326/2020, não iremos nos ater a elas, somente mencionando quando incidirem sobre o tema em questão. Algumas outras que tratam de questões específicas de gerenciamento são abordadas, somente, quando apresentarem ingerência sobre a pandemia nas prisões.

Com vistas a impedir o que estamos entendendo aqui como desencarceramento pleno, destacado na categoria 1, distintas gestões dos órgãos analisados chegaram a conferir em alguns casos a possibilidade do “gerenciamento em liberdade” como estratégia de contenção da pandemia nas prisões. Contudo, nesses casos, essa medida era acionada como último recurso e uma estratégia para preservar, enquanto principal dispositivo de contenção da pandemia, a manutenção da pena de prisão. Nesses casos, o gerenciamento em liberdade era utilizado para evitar o desencarceramento e condicionar formas de retorno imediato das pessoas às prisões, caso necessário.

Ciente que muitos dos documentos se enquadram em mais de uma das categorias, destacamos o padrão geral e o sentido observado nas possibilidades abertas pela normativa, de modo que um documento pode ser desencarcerador ou não, a depender do entendimento do magistrado, como a própria R62.

**Quadro 12 – Pandemia, prisões e a gestão Toffoli: normativas do CNJ publicadas entre 17/03/2020 e 10/09/2020**

<b>Norma</b>	Recomendação nº 62	<b>Descrição</b>
<b>Data</b>	17/03/2020	Recomenda amplas estratégias em todo o ciclo penal para prevenção aos avanços da Covid-19 nas prisões, centrando esforços na redução da superpopulação prisional.
<b>Incidência</b>	1) Desencarceramento 2) Gerenciamento em liberdade 3) Manutenção da prisão	
<b>Norma</b>	Resolução nº 313	
<b>Data</b>	19/03/2020	Estabelece o Plantão Extraordinário no Judiciário Nacional; suspende trabalho presencial com exceção de serviços essenciais; suspende os prazos processuais.
<b>Incidência</b>	1) Administrativa	
<b>Norma</b>	Resolução nº 314	
<b>Data</b>	20/04/2021	Prorroga a Resolução nº 313; mantém a suspensão dos prazos processuais de processos físicos; confere a possibilidade de audiências por videoconferência.
<b>Incidência</b>	1) Administrativa	
<b>Norma</b>	Recomendação nº 68	
<b>Data</b>	17/06/2020	Prorroga a R62 por 90 dias. Acresce à primeira o art. 8ºA que confere a possibilidade de procedimentos de verificação da prisão por videoconferência.
<b>Incidência</b>	1) Gerenciamento em liberdade 2) Manutenção da prisão	
<b>Norma</b>	Resolução nº 329	
<b>Data</b>	30/07/2021	Regulamenta e estabelece critérios para a realização de audiências de custódia, vetando em seu art. 19 sua realização por meio de videoconferência, no contexto de pandemia.
<b>Incidência</b>	1) Gerenciamento em liberdade 2) Manutenção da prisão	

<b>Norma</b>	Resolução nº 330	Regulamenta e estabelece critérios para a realização de audiências de custódia por videoconferência, enquanto medida excepcional, nas medidas socioeducativas.
<b>Data</b>	26/08/2021	
<b>Incidência</b>	1) Gerenciamento em liberdade 2) Manutenção da prisão	

Fonte: elaboração própria com os dados dos referidos documentos.

A gestão Toffoli teve como marco a publicação da R62, instrumento normativo modelo que incidiu em todo o ciclo penal, tendo estado em vigência por todo o período em que ele esteve na presidência do CNJ/STF. Em que pese a manutenção da possibilidade da permanência da pessoa privada de liberdade nas prisões durante a pandemia, a R62 apresenta diversas possibilidades para o desencarceramento e/ou redução da população prisional, seja com a liberação antecipada, a progressão para regime menos gravoso, a prisão domiciliar sem ou com monitoração eletrônica, etc. Contudo, há um instrumento processual que é colocado em xeque desde sua criação e que, durante a pandemia, as possibilidades para a redução de seu impacto foram ampliadas: as audiências de custódia<sup>109</sup>.

A audiência de custódia consiste em um instrumento processual que determina que toda pessoa detida em flagrante deve ser apresentada a uma autoridade judicial no prazo máximo de 24h, em que será avaliada a legalidade da prisão, sua necessidade e as possibilidades de cumprimento de medida menos gravosa. É um instrumento pré-processual, de modo que o crime em si ou a pessoa não são julgados, somente o ato da prisão. Uma das incidências mais importantes das audiências de custódia, no entanto, vem sendo observadas na verificação de práticas de violência e tortura quando do momento da prisão.

Já previstas em pactos e tratados internacionais os quais o Brasil é vinculado<sup>110</sup>, elas são originadas a partir de um projeto piloto do CNJ no Fórum Criminal da Barra

<sup>109</sup> A Resolução nº 329/2020 teve seu art. 19 revogado em 24/11/2020, que proibia as audiências de custódia por videoconferência, através do Ato Normativo n. 0009672-61.2020.2.00.0000, do qual o ministro Luiz Fux foi relator. Contudo, o referido ato destaca que esse formato perdura somente durante o contexto de pandemia. Disponível em: [https://anpr.org.br/images/2020/11/ATO\\_NORMATIVO\\_0009672-61.2020.2.00.0000.pdf](https://anpr.org.br/images/2020/11/ATO_NORMATIVO_0009672-61.2020.2.00.0000.pdf). Acesso em: 01/12/2021.

<sup>110</sup> As audiências de custódia já são observadas no artigo 9.3 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ao qual o Brasil é vinculado desde o ano de 1992, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm). Além disso, são previstas no artigo 7.5 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José), ao qual o Brasil é vinculado também desde 1992, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm). Acesso em: 01/12/2021.

Funda em São Paulo, de fevereiro de 2015. Quando do julgamento da ADPF nº 347, que reconheceu o ECI nas prisões, o requerente PSOL demandou na alínea “b”, a qual foi deferida pelo STF, instituindo a necessidade urgente de implementação das audiências de custódia, de modo a reverter o quadro inconstitucional das prisões. Em outubro de 2015 as audiências de custódia foram implantadas em todos os estados e, no dia 15 de dezembro de 2015, foi publicada a Resolução nº 213/2015 do CNJ<sup>111</sup>, que regulamentou o seu funcionamento, entrando em vigor em fevereiro de 2016.

Atuando diretamente na porta de entrada, as audiências de custódia incidiram positivamente na redução de prisões irregulares, na verificação de violência e tortura, bem como na reversão das prisões, evitando que as pessoas fossem encaminhadas para as unidades prisionais. Entre janeiro de 2015, início da implementação do projeto piloto, e março de 2020, início da pandemia, tem-se o seguinte quadro:

**Quadro 13 – Audiências de Custódia e sua aplicação em território nacional brasileiro (Jan. 2015 – Mar. 2020)**

<b>Total de audiências</b>	657.386
<b>Prisão domiciliar</b>	778
<b>Liberdade concedida</b>	265.091
<b>Prisão preventiva</b>	391.519
<b>Serviço social</b>	27.654
<b>Relatos tortura/maus tratos</b>	39.615

Fonte: Painel Estatístico sobre Audiências de Custódia Nacional, CNJ, 2021<sup>112</sup>.

O quadro compila os dados de prisões de homens e mulheres, bem como das esferas estaduais e federais, sendo homens os mais encaminhados às audiências e a esfera estadual a que mais adota o referido instrumento. Sobre o quadro geral os efeitos são importantes, com 292.745 mil pessoas (liberdade e serviço social) deixando de ser encaminhadas para o cumprimento de alguma medida restritiva de liberdade, especialmente nas prisões. Por outro lado, observamos a prevalência da prisão preventiva

<sup>111</sup> Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_213\\_15122015\\_22032019145102.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_213_15122015_22032019145102.pdf). Acesso em: 01/12/2021.

<sup>112</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia>. Acesso em: 01/12/2021.

na maioria dos casos, demonstrando que ainda há, por parte da magistratura, uma preferência pela pena de prisão.

Em 2018 foi realizada uma pesquisa pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, através de Edital de Convocação Pública e de Seleção do CNJ, que teve por objeto a análise dos elementos que orientam o uso excessivo da prisão preventiva, investigando, nesse contexto, o impacto das audiências de custódia e medidas cautelares sobre essa realidade. A pesquisa foi realizada em seis estados, sendo Distrito Federal, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, tendo foco nas capitais (CNJ, 2018b).

A hipótese que orienta a pesquisa é de que a expansão do aparato prisional e da aplicação da pena de prisão independe da existência e/ou utilização de medidas alternativas a ela, de modo que estas últimas não foram capazes de sobrepor a centralidade da prisão enquanto forma punitiva. No plano geral, nos estados analisados, foi identificada a manutenção da pena de prisão preventiva durante as audiências de custódia, tendo como alguns dos fatores determinantes:

1. Tipo de crime, sendo o roubo (seguido ou não de morte) aquele com mais decisões pela prisão preventiva;
2. A existência de antecedentes criminais da pessoa acusada;
3. Tratamento penal mais duro em relação a pessoas negras, sendo mais difícil a reversão ou anulação da filtragem racial promovida pelas polícias no momento do flagrante;
4. A existência de uma sólida união entre magistrados e promotores, seja nas conduções das audiências, seja nas motivações decisórias, produzindo um vício nos papéis de fiscais/acusadores e julgadores (CNJ, 2018b).

Em contexto local, podemos observar a operacionalização das audiências de custódia no caso do estado de São Paulo, que foi o laboratório para a criação delas e é o estado com o maior fluxo. As pesquisadoras Giane Silvestre e Maria Gorete Marques de Jesus (2020), em pesquisa realizada entre os anos de 2015 e 2019, traçam uma comparação sobre os efeitos que as diferentes gestões produzem na condução das audiências de custódia. Tendo acompanhado o processo de implementação, feito através do Departamento de Inquéritos Policiais (DIPO), as autoras analisam e comparam entre as gestões o acesso, o fluxo, a dinâmica e as decisões no referido período.

A primeira gestão (2015-2018) do então juiz corregedor, Antonio Patiño, também responsável pela implementação, foi marcada pela defesa do instrumento, que teria

“despertado maior sensibilização dos magistrados, pois o contato com as pessoas presas tornava visível situações de hipossuficiência e, em certos casos, dependência química” (SILVESTRE; JESUS, 2020, p. 5). Por sua vez, o fim de sua gestão e a indicação da juíza Patrícia Álvares Cruz<sup>113</sup>, foi visto como negativo para o andamento das audiências de custódia, visto que ela era identificada como sendo mais linha dura e com uma propensão maior à condenação ao cumprimento de pena de prisão.

Demonstrando correspondência com as expectativas, a primeira medida da juíza foi trocar toda a equipe de juízes que compunha o DIPO, alocando outra com um perfil visto como mais conservador. O resultado dessa mudança foi uma redução de 14% no percentual de audiências que resultaram em liberdade provisória, de 46% para 32%, que além disso se destacou por estabelecer medidas cautelares em todas as liberdades provisórias concedidas. Foram identificadas, ainda, outras mudanças na nova gestão, como a restrição ao acesso de pesquisadores e o desmonte no fluxo que recebia denúncias de violência policial.

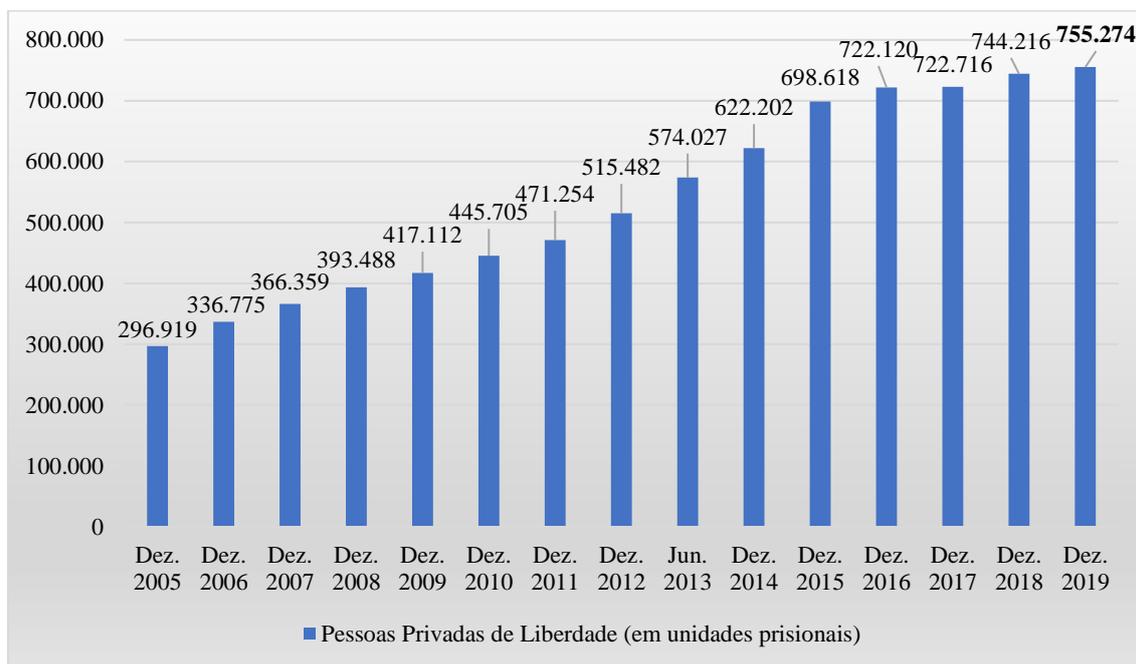
As autoras observaram que as indicações para os cargos de direção são realizadas a partir de aproximações com a Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo, sobretudo em termos de valores e crenças em relação ao sistema de justiça. Ao fim, esse alinhamento político-ideológico é fundamental para os direcionamentos e processos decisórios deflagrados, de modo que “no caso das audiências de custódia, por exemplo, pode significar um maior ou menor incentivo à concessão de liberdades provisórias, ou uma maior ou menor atenção às denúncias de violência policial” (SILVESTRE; JESUS, 2020, p. 16).

Essas diferenças entre gestões e acerca do entendimento sobre o que deve ser o sistema de justiça podem ser observadas, no cenário nacional, nas próprias tensões em torno da realização das audiências de custódia durante a pandemia. A eficácia das audiências de custódia perpassa, como se pôde observar, pelos sentidos de justiça adotados pelos magistrados, porém, especialmente no que tange às denúncias de violência e tortura, sua realização de forma presencial é fundamental, como observamos na fala do ex-juiz corregedor Antonio Patiño. Além disso, as audiências de custódia incidem sobre um contexto de hiperencarceramento que, de modo geral, não havia demonstrado retrações até então, como observamos abaixo:

---

<sup>113</sup> “Juíza Patrícia Álvares Cruz recebe convite para assumir o Dipo em SP”, disponível em: <https://www.jota.info/jotinhas/juiza-patricia-alvares-cruz-recebe-convite-para-assumir-o-dipo-em-sp-14122017>. Acesso em: 01/12/2021.

**Gráfico 13 – Encarceramento brasileiro entre dez. 2005 e dez. 2019<sup>114</sup>**



Fonte: Elaboração própria com os dados do DEPEN, 2021.

**Quadro 14 – Evolução no aumento de pessoas privadas de liberdade no Brasil entre dez. 2005 e dez. 2019**

<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
39.856	29.584	27.129	23.624	28.593	25.549	44.228
<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
58.545	48.175	76.416	23.502	596	21.500	11.058

Fonte: Elaboração própria com os dados do DEPEN, 2021.

Entre os anos de 2005 e 2019, o Brasil apresentou um aumento de 154% na população privada de liberdade, com uma taxa de crescimento anual de 11%. Contudo, entre os anos de 2005 e 2012 houve um crescimento de 74% o que, com algumas variações, vinha mantendo uma média de aumento anual em torno de 31.000 mil pessoas sendo presas. A partir de 2012, no entanto, esse número passa por aumentos expressivos, com uma média de crescimento de 35,5% somente entre 2012 e 2015, apresentando uma explosão no número de prisões.

<sup>114</sup> Os dados utilizados são do DEPEN, contudo, no ano de 2013 os dados do segundo semestre não foram disponibilizados, de modo que são utilizados os referentes ao primeiro semestre, findo em junho.

Contudo, a partir de 2016, há uma queda brusca na tendência de crescimento e uma aparente estabilização. Essa, por sua vez, pode ser explicada por diferentes razões, como a alteração na metodologia utilizada pelo DEPEN para obtenção dos dados (ocorrida de 2016 para 2017) e a adoção de medidas de reversão do quadro de hiperencarceramento, a partir do reconhecimento do ECI. Nesse cenário, destacamos as audiências de custódia como potencial elemento importante para essa redução.

Considerando isso, há que se pensar que os entendimentos divergentes sobre o tema entre os atores do sistema de justiça, como a presidência do CNJ/STF, pudessem de alguma forma operar ingerências sobre tal instrumento. Assim, enquanto na R62 somente se fala da possibilidade de utilização de meios telemáticos, deixando um amplo escopo de interpretação, sua atualização na Recomendação nº 91 já insere nominalmente a possibilidade da utilização de videoconferências que, como veremos, será ampliada na gestão do ministro Luiz Fux.

No dia 10 de setembro de 2020, Fux assumiu a presidência do STF/CNJ, sucedendo Dias Toffoli. Fux é conhecido por atuar dentro de uma perspectiva mais garantista em temas diversos, porém, por vezes se misturando com uma postura mais dura em relação à necessidade da pena de prisão. Um dos elementos de destaque nesse sentido é seu apoio, irrestrito, à Operação Lava-Jato, que teve um de seus pilares no ex-juiz e ex-ministro do MJSP, Sergio Moro. O apoio é expresso inclusive em uma troca de mensagens vazadas pelo canal The Intercept. Deltan Dallagnol, então coordenador da força-tarefa, relata um encontro com Fux em que ele disse que poderiam contar com seu apoio em relação ao andamento da operação, ao que Sergio Moro responde “Excelente. In Fux we trust”<sup>115</sup>.

Outro exemplo desse apoio, bem como da preferência de Fux pelo endurecimento penal, ficou expresso na votação que decidiu sobre a execução de pena após julgamento em 2º instância, a qual viola o princípio da presunção de inocência do réu e o esgotamento das possibilidades de recurso. Enquanto Fux foi favorável à prisão em segunda instância, Toffoli votou em sentido contrário<sup>116</sup>. Esses apontamentos tem por finalidade situar as

---

<sup>115</sup> “‘In Fux we trust’, disse Moro a Deltan em mensagem vazada”, disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/in-fux-we-trust-disse-moro-a-deltan-em-mensagem-vazada/>. Acesso em: 01/12/2021.

<sup>116</sup> “Prisão em 2ª instância: saiba como votou cada ministro do STF”, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/11/07/prisao-em-2-instancia-saiba-como-cada-ministro-do-stf-votou-ate-agora.htm>. Acesso em: 01/12/2021.

diferentes posições entre os ministros, a qual produzirá impactos sobre a própria produção normativa do CNJ em relação à gestão da pandemia nas prisões<sup>117</sup>.

Exemplo disso pode ser observado desde o início. Assumindo postura similar à de Sergio Moro em relação à R62, Fux disse no início de abril que o CNJ havia recomendado a liberação de pessoas privadas de liberdade, e não determinado, de modo que seria necessário cautela, “sob pena de a dose dos remédios recomendados matar a sociedade doente e gerar uma crise sem precedentes na segurança pública nacional”<sup>118</sup>. Esse posicionamento tem relação direta, como se pode ver, com as posições de Moro enquanto esteve à frente do MJSP, a produção do pânico de uma suposta crise de segurança pública nacional, a produção da imagem da PPL como violenta e perigosa, mesmo que a maior parte esteja presa por crimes sem emprego de violência, etc.

Contudo, Fux antecipou um argumento muito utilizado por juízes para negar o direito e as garantias estabelecidas na R62: ela é uma recomendação do CNJ, e não uma determinação, não possuindo, portanto, caráter vinculante. Nesse mesmo sentido, Fux, ainda, negou de ofício (monocraticamente) o direito à liberdade demandado em um Habeas Corpus coletivo para lactantes e gestantes privadas de liberdade, indicando que não havia condição de avaliação concreta de restrição à liberdade de locomoção de cada uma<sup>119</sup>. A partir dos destaques, abaixo elaboramos um quadro com as principais medidas do CNJ sob a gestão de Fux em relação à pandemia nas prisões.

#### **Quadro 15 - Pandemia, prisões e a gestão Fux: normativas do CNJ publicadas entre 10/09/2020 e 15/03/2021**

<b>Norma</b>	<b>Recomendação nº 78</b>	<b>Descrição</b>
<b>Data</b>	15/09/2020	Aplica restrições à reavaliação de prisão provisória e de saída antecipada às pessoas condenadas por organização criminosa, lavagem e ocultação de bens e afins, contra a administração pública, crimes
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão	

<sup>117</sup> Fux apresentou postura dúbia, ainda, em outros episódios, como quando da realização do Plebiscito do Desarmamento, o qual julgou “desnecessário”, pois entendia que a promulgação de uma Lei seria suficiente para tal questão, mas que o desarmamento seria fundamental. Disponível em: <https://pleno.news/brasil/politica-nacional/veja-a-vida-pregressa-dos-supremos-luiz-fux.html>. Acesso em: 01/12/2021.

<sup>118</sup> “Liberação de presos pode gerar crise sem precedentes na segurança pública, diz Fux”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/04/liberacao-de-presos-pode-gerar-crise-sem-precedentes-na-seguranca-publica-diz-fux.shtml>. Acesso em: 01/12/2021.

<sup>119</sup> “Fux nega pedido de habeas corpus às presas gestantes e lactantes do país”, disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2020/06/29/fux-nega-pedido-de-habeas-corpus-as-presas-gestantes-e-lactantes-do-pais.htm>. Acesso em: 01/12/2021.

		hediondos e violência doméstica. Estende a validade por 360 dias, prorrogáveis.
<b>Norma</b>	Ato Normativo nº 0009672-61.2020.2.00.0000	Altera a Resolução nº 329/2020, removendo a proibição à realização de audiências de custódia virtuais, permitindo-as durante a situação excepcional de pandemia.
<b>Data</b>	24/11/2020	
<b>Incidência</b>	1) Gerenciamento em liberdade 2) Manutenção da prisão	
<b>Norma</b>	Resolução nº 357	Altera a Resolução nº 329/2020, retirando o caráter transitório e excepcional, nos processos penais e de execução penal, da realização da audiência de custódia por videoconferência. Passam a poder ser realizadas nesse formato, bastando ser verificada a impossibilidade de realizar presencialmente em até 24h.
<b>Data</b>	26/11/2020	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão	
<b>Norma</b>	Resolução nº 364	Institui a Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do CNJ.
<b>Data</b>	12/01/2021	
<b>Incidência</b>	1) Administrativa	
<b>Norma</b>	Resolução nº 369	Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, em cumprimento às ordens coletivas de habeas corpus concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs nº 143.641/SP e nº 165.704/DF.
<b>Data</b>	19/01/2021	
<b>Incidência</b>	1) Desencarceramento 2) Gerenciamento em liberdade	
<b>Norma</b>	Recomendação nº 91	Recomenda medidas adicionais à R62, mantendo as restrições da R78; que os magistrados zelem pela implementação do plano de contingências e de vacinação estabelecido pelo Poder Executivo. Prorroga a vigência da R62, R78 e R91 até 31 de dezembro de 2021.
<b>Data</b>	15/03/2021	
<b>Incidência</b>	1) Gerenciamento 2) Manutenção da prisão	

Fonte: elaboração própria com os dados dos referidos documentos.

A primeira medida de Fux em relação à pandemia nas prisões foi justamente alterar a R62 através da R78. Originalmente, a R62 já previa, no inciso IV do art. 2º que suas garantias deveriam ser conferidas aos adolescentes que cumpriam medida socioeducativa por crimes não violentos; na alínea “c)”, inciso I do art. 4º que suas garantias deveriam ser conferidas às pessoas presas por crimes não violentos, bem como que, excepcionalmente, fosse convertida em prisão preventiva nos casos de crimes que envolvessem crimes violentos. Contudo, Fux achou por bem ser enfático nessa questão, através da R78 inserindo o art. 5-A que estabeleceu restrições à:

- a) Pessoas condenadas por crimes previstos na Lei nº 12.850/2013 (organização criminosa);
- b) Pessoas condenadas por crimes previstos na Lei nº 9.613/1998 (lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores);
- c) Pessoas condenadas por crimes contra a administração pública (corrupção, concussão, prevaricação etc.);
- d) Pessoas condenadas por crimes hediondos ou por crimes de violência doméstica contra a mulher.

Não estabelecendo como mérito os crimes elencados nas restrições, o que se observa é, novamente, o perfil punitivista de Fux em relação às pessoas privadas de liberdade, destacado em sua primeira medida como presidente. Afinal, como dito, restrições às pessoas acusadas/condenadas por crimes violentos já constavam na R62, a ênfase, portanto, surge para marcar posição. E isso foi feito destituindo as garantias que ora haviam sido estabelecidas.

Ao promulgar a Resolução nº 357, Fux reitera seu perfil decisório, possibilitando a permanência das audiências de custódia por videoconferência, mesmo fora do contexto de pandemia, fragilizando o referido instrumento, especialmente no que tange à verificação de práticas de violência e tortura no momento da prisão. Os efeitos dessa Resolução, que viriam a ser reiterados pela Recomendação nº 91, foram rapidamente observados por familiares, amigos de PPL e pessoas que compõem organizações antiprisionais, como a AMPARAR e as Frentes pelo Desencarceramento.

As pesquisadoras e militantes pelo desencarceramento, Duarte, Belintani e Balbuglio (2021) analisaram os impactos da suspensão das audiências de custódia no estado de São Paulo a partir de suas próprias trajetórias, enquanto militantes, advogadas e educadora. O que se percebe, logo de início, é que a virtualização das audiências de custódia produz impactos diretos sobre a vida das pessoas flagranteadas e suas famílias, sobretudo quando há interseção de características das pessoas que são encaminhadas às audiências em termos de raça, classe, gênero, etc. Contudo, as autoras chamam a atenção para algo além produzido por essa virtualização: uma ampliação das desigualdades, destacadamente sobre quem não sabe ler, não possui acesso ou não sabe utilizar adequadamente os dispositivos necessários ao ambiente virtual, como internet, celulares, computadores, etc.

Considerando a suspensão das audiências de custódia em março de 2020, ao longo do ano alguns tribunais se adequaram em termos sanitários para retomar a realização de

tal procedimento, com a implementação de vidros divisórios, máscaras, face-shields, etc<sup>120</sup>. Se, como visto anteriormente, a Resolução nº 329 vetava em seu art. 19 a realização de audiências de custódia por videoconferência, isso só foi possível através de uma ampla mobilização de mais de 150 organizações, coletivos, instituições e defensores dos direitos humanos sob a bandeira “Tortura não se vê pela TV”<sup>121</sup>.

Com a saída de Toffoli da presidência do STF e do CNJ, no entanto, a chegada de Fux foi decisiva para a aprovação de tal alteração. Inicialmente, através do Ato Normativo nº 0009672-61.2020.2.00.0000 do dia 24/11/2020, as audiências passaram a ser virtuais durante a pandemia, contudo, dois dias depois no dia 26/11/2020 foi publicada a Resolução nº 357, que indicava a possibilidade de realizá-las virtualmente caso houvesse a impossibilidade de ser presencial, nesse caso, mesmo fora do contexto de pandemia.

A exceção, assim, virava regra. Mesmo em um contexto em que as audiências já vinham sendo retomadas presencialmente por diversos estados e com os cuidados sanitários adequados, Fux ao mantê-las virtuais, operou uma fragilização de um instrumento que vinha demonstrando elevada importância ao longo dos últimos anos na reversão do quadro de hiperencarceramento.

Enquanto Duarte [et al.] (2021) observam diretamente os impactos negativos da suspensão, e posterior virtualização das audiências de custódia, sobre as famílias e pessoas flagranteadas, Silvestre [et al.] sugere que esse formato foi rapidamente adotado pelos juízes no estado de São Paulo. Ainda nesse sentido,

[...] a veloz aderência à velha prática de avaliação de gabinete (agora em trabalho remoto) sugere que a suspensão dessas audiências não causou grandes preocupações, seja com as condições da prisão das pessoas nesse período de pandemia seja no impacto que essa suspensão possa ter causado num possível aumento de ocorrências de violência policial. O esforço para que os flagrantes continuassem sendo avaliados, ainda que em papel, como feito anteriormente, deixam transparecer que a prioridade é manter o fluxo do processo e afastar nulidades futuras, uma vez que a lei no 13.964, de 2019 (Pacote Anticrime), incluiu a previsão no artigo 310 do Código de Processo Penal de que haverá ilegalidade na prisão em flagrante que não respeitar o prazo de 24 horas para a sua apreciação por um juiz. A lei prevê, inclusive, responsabilização administrativa, civil e criminal para a autoridade que descumprir a obrigação (SILVESTRE [et al.], 2020, p. 2).

---

<sup>120</sup> “Tribunais retomam audiências de custódia regulares com protocolos de saúde”, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunais-retomam-audiencias-de-custodia-regulares-com-protocolos-de-saude/>. Acesso em: 01/12/2021.

<sup>121</sup> “Mais de 150 entidades pedem ao CNJ veto às audiências de custódia por videoconferência”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/06/mais-de-150-entidades-pedem-ao-cnj-veto-as-audiencias-de-custodia-por-videoconferencia.shtml>. Acesso em: 01/12/2021.

Há, nesse sentido, para além da fragilização, uma atualização das audiências de custódia que, aos poucos, deixam de ser instrumento de defesa das garantias e direitos da pessoa flagranteada, para se atualizar enquanto dispositivo punitivo, ao ratificar, seja por omissão ou cumplicidade dos juízes, as práticas de tortura e prisões ilegais. Esse aspecto promove uma atualização ao que já fora observado por Kant de Lima (1995; 2008), como práticas inquisitoriais, em que as fases iniciais do processo adotam caráter cada vez mais propenso à condenação, através de um jogo de saber-poder que exclui, na prática, acusados e sua defesa constituída.

Esse modelo, identificado pelo autor como comum às instituições policiais, parece estar sendo largamente aplicado pelos juízes em processos decisórios, de modo que a possibilidade aberta com a Resolução nº 357 estabelece garantias processuais para a efetivação desse modelo. Sendo as características do modelo inquisitorial o sigilo da acusação e a suposição da probabilidade de um fato, destituindo a presunção de inocência, o que se apresenta pela construção de um saber que sedimentaria a necessidade da manutenção da pena de prisão provisória. A virtualização, ainda, impede o constrangimento do juiz, quando da presença do acusado, em relação às marcas da violência e da tortura, muitas vezes imperceptíveis às fotos e com certeza impossíveis de verificar com os demais sentidos, como audição e faro. Por fim,

[...] os procedimentos criminais de produção da verdade, no Brasil, não nascem de uma negociação, que produz verdades para resolver conflitos produzindo novos contratos de ordenamento social, mas pretendem se fundar na descoberta de uma verdade, tarefa que se impõe para a produção da ordem social pela conservação da harmonia em sociedade (NADER, 1996). Tal harmonia deve ser garantida por uma espécie de estratégia de suspeição sistemática, exercitada ora pela autoridade policial, em nome do Estado, ora pelos serventuários e operadores judiciais, constituindo-se em verdadeira estratégia de dominação (LIMA, 1999, p. 34).

A partir desse cenário observamos que, em relação à gestão de Toffoli, as medidas adotadas por Fux atentam diretamente contra a eficácia de instrumentos de potencial desencarcerador, e mesmo contra aqueles que têm por incidência práticas de gerenciamento em liberdade, a partir das medidas cautelares, como monitoramento eletrônico. Mesmo medidas distintas parecem ser ineficazes em reverter essa característica de sua gestão, como a Resolução nº 364/2021 que instituiu a Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da CIDH no âmbito do CNJ, bem como a Resolução nº 369/2021, que estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. Ainda mais ao considerar que a Resolução nº 369/2021, por

exemplo, foi resultado de um processo mais amplo e que resultou, na verdade, do cumprimento às ordens coletivas de habeas corpus concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs nº 143.641/SP e nº 165.704/DF.

A última medida a ser analisada nessa seção é a Recomendação nº 91 que, em nosso entendimento, consolidou os reveses produzidos pela gestão Fux na condução das estratégias de prevenção à pandemia de Covid-19 nas prisões. Em um contexto em que as vacinas contra a Covid-19 já eram não só uma realidade, como múltiplas e eficazes, tornou-se necessário estabelecer um planejamento de vacinação que atendesse prioritariamente às pessoas privadas de liberdade, enquanto grupo de risco e vulnerável.

A R91, no entanto, foi eficaz em se eximir da responsabilidade ao recomendar aos tribunais e magistrados que meramente zelassem pela implementação do plano de contingências e de vacinação estabelecido pelo Poder Executivo. Ora, o que havia sido apresentado pelo Governo até aquele momento em relação às vacinas era um completo terror. De discursos dizendo que não compraria vacinas<sup>122</sup>, que as vacinas deveriam ser opcionais<sup>123</sup>, que elas estavam sendo usadas para derrubá-lo<sup>124</sup>, se recusou a apresentar plano de vacinação<sup>125</sup><sup>126</sup> e apresentando, posteriormente, um precário plano, que sequer possuía data de início da vacinação<sup>127</sup>.

Inicialmente, a população privada de liberdade sequer constava como grupo prioritário, tendo sido incluída no plano somente posteriormente<sup>128</sup>. Era esse o cenário o

---

<sup>122</sup> “Bolsonaro diz que governo federal não comprará vacina CoronaVac”, disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-10/bolsonaro-diz-que-governo-federal-nao-comprara-vacina-coronavac>; “Dez vezes em que Bolsonaro criticou ou disse que não compraria a CoronaVac”, disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2021/01/18/dez-vezes-em-que-bolsonaro-criticou-ou-disse-que-nao-compraria-a-coronavac.html>. Acesso em: 02/12/2021.

<sup>123</sup> “Bolsonaro: ‘Quem se contaminou tem mais anticorpos que vacinados’”, disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/bolsonaro-quem-se-contaminou-tem-mais-anticorpos-que-vacinados-26102021>. Acesso em: 02/12/2021.

<sup>124</sup> “Bolsonaro critica foco em vacinas e diz que pandemia é usada politicamente”, disponível em: <https://br.noticias.yahoo.com/bolsonaro-critica-foco-em-vacinas-191751181.html>. Acesso em: 02/12/2021.

<sup>125</sup> “Bolsonaro se recusa a apresentar plano de vacinação e contraria Tribunal de Contas”, disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2020/11/bolsonaro-vacinacao-plano-tcu/>. Acesso em: 02/12/2021.

<sup>126</sup> “Governo tem 30 dias para apresentar plano de vacinação, defende Lewandowski”, disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/11/4891056-governo-tem-30-dias-para-apresentar-plano-de-vacinacao-defende-lewandowski.html>. Acesso em: 02/12/2021.

<sup>127</sup> “Governo Bolsonaro entrega plano de vacinação ao STF, com CoronaVac e sem data”, disponível em: <https://revistaforum.com.br/noticias/governo-bolsonaro-entrega-plano-de-vacinacao-ao-stf-com-coronavac-e-sem-data/>. Acesso em: 02/12/2021.

<sup>128</sup> “Governo inclui novos grupos prioritários em plano nacional de vacinação contra Covid-19”, disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/12/16/governo-lanca-plano-nacional-de-vacinacao-contr-a-covid-19.ghtml>. Acesso em: 02/12/2021.

qual Fux considerou adequado que os magistrados e tribunais se orientassem, somente zelando pela vacinação das PPLs. Em que pesem as variações estaduais, o que se viu foi uma completa desorganização e descoordenação nas vacinações de pessoas privadas de liberdade por todo o país que, de um modo geral, não foram incluídas como grupos de risco, mas sim grupos vulneráveis, o que impactou a velocidade da vacinação dessas pessoas.

Cascardo (2021) verifica que os planos regionais e locais se orientaram, de modo geral, pelo Plano Nacional, especialmente nas fases 1 e 2 que tratavam da vacinação de grupos de risco e profissionais de saúde, com o grupo 3 referindo às pessoas com comorbidades (outras doenças de agravo). Porém, após essas fases há uma descoordenação entre os estados, com ausência de especificação de datas ou de em qual fase estariam inclusas as PPL, como no Ceará. Algumas capitais, como Belém-PA, sequer as haviam incluído no cronograma vacinal, até aquele momento.

Tendo em vista o exposto aqui, retomemos alguns elementos. A alternância das gestões do STF/CNJ foi chave para o descarrilamento efetivo das políticas de prevenção e cuidado em relação à pandemia nas prisões. Sob campo estatal de administração de conflitos, caracterizado pelas tensões entre distintos atores como Toffoli, Fux e Moro, “muitas das políticas institucionais ou dos programas de melhoria de acesso à justiça terminam por constituir apenas mais um serviço e uma instância fragmentada, cujo prestígio em geral é muito pequeno” (SINHORETTO, 2010, p. 117). Nesse cenário, o que vem ocorrendo também é uma prevalência de um modelo militarizado de justiça.

Silvestre (2016), em pesquisa com instituições e operadores estatais do controle do crime em São Paulo, identifica que os modelos clássicos de controle do crime (investigação, judicialização e tratamento penitenciário) passam a ser menos recorrentes. Isso decorreria de uma espécie de limite que fora imposto a eles pela emergência das facções e do crime organizado, naquele caso, do PCC. Esse cenário propicia a emergência de um outro modelo, o militarizado, em que passariam a ser legitimadas violações de direitos e garantias de suspeitos e acusados em favor da defesa social ante a violência do crime. Esse modelo, elaborado por Sinhoretto (2010; 2014), se insere em um quadro com, pelo menos, outras três tipologias, como observa-se abaixo:

**Quadro 16 – Estratégias estatais de controle do crime**

Estratégia	Características
Clássica	1) Investigação e predomínio da Polícia Civil;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>2) Mobilização de provas judiciais;</li> <li>3) Individualização de condutas;</li> <li>4) Ônus da prova pela acusação;</li> <li>5) Soberania judicial sobre a punição;</li> <li>6) Garantias individuais;</li> <li>7) Tratamento penitenciário e ressocialização.</li> </ul>
Militarizada-inquisitorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Polícia ostensiva e predomínio da Polícia Militar;</li> <li>2) Sigilo;</li> <li>3) Suspeição;</li> <li>4) Construção do flagrante;</li> <li>5) Filtragem de tipos;</li> <li>6) Prisão policial;</li> <li>7) Abuso policial;</li> <li>8) Execução dos tipos inimigos;</li> <li>9) Encarceramento em massa.</li> </ul>
Justiças Alternativas ao Penal	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Modelos negociais – protagonizados por titulares dos direitos (Mediação e Justiça Restaurativa, por exemplo);</li> <li>2) Alternativas penais</li> </ul>
Prevenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Políticas sociais e específicas (educação e programas de geração de renda, por exemplo)</li> <li>2) Estratégias de prevenção ao delito (policciamento comunitário e redes de assistência social, por exemplo)</li> </ul>

Fonte: elaboração própria com base em Sinhoretto (2010; 2014; 2019; 2021)

Essas estratégias não são estáticas, mas tipos ideais estruturados para caracterizar modelos de administração de conflitos que disputam legitimidade e predomínio no campo de controle do crime. Os atores desse campo podem acionar, em contextos distintos, variadas estratégias, a depender dos interesses, moralidades, valores e benefícios em jogo. Nesse cenário de constante tensão, disputas e acomodações, os atores demarcam identidades, produzem novas práticas e reforçam outras já consolidadas (SINHORETTO, 2021).

Assim, observa-se que desde 2012 há uma ampliação de discursos voltados à estratégia militarizada, como “bandido bom é bandido morto”, que por sua vez leva à minimização dos impactos dos demais campos, ao captar variados recursos no entorno da militarizada, deixando em relativo ostracismo as estratégias de Justiças Alternativas e Prevenção, especialmente, e ampliando a disputa com a estratégia clássica. É nesse contexto de crescente militarização que o bolsonarismo também emerge como fenômeno eleitoral (SINHORETTO, 2021).

Há uma colonização do saber policial sobre o saber jurídico, com uma ampliação nos discursos e práticas jurídicas de desobservância dos direitos e garantias dos suspeitos/acusados. Em seu lugar, emerge entre magistrados uma defesa da segurança e ordem pública, da defesa social ante a ameaça do inimigo interno, que agora passa a ser

identificado no crime organizado e facções<sup>129</sup>. Ao longo da gestão da pandemia, posicionamentos que coadunam com a análise do processo de militarização do judiciário serão observados em diversos estados, com destaque para o Ministério Público.

Essa seção teve por objetivo demonstrar como distintas gestões produzem discontinuidades e, como nesse caso, com sérias consequências para a manutenção e garantia de direito. As transformações observadas na gestão da pandemia nas prisões refletem as tensões, disputas e acomodações próprias do que é dizer o direito e, conseqüentemente, do monopólio da força para fazê-lo. A seção seguinte segue nessa linha, apresentando as normativas do MJSP, DEPEN e CNPCP, analisando as proximidades e diferenças entre suas formas de administração das prisões ante a pandemia.

#### **4.2. MJSP, DEPEN e CNPCP: arranjos institucionais de manutenção da prisão**

Como fora observado, a gestão de Sergio Moro enquanto ministro do MJSP, caminhou muito próximo a de Fabiano Bordignon na direção do DEPEN. Os dois órgãos, especialmente entre os meses de março até o início de maio de 2020, ficaram caracterizados pela insistência na manutenção da pena de prisão, não obstante o contexto de pandemia. Contudo, com a saída de ambos dos referidos órgãos, advém outras formas de gerir, as quais analisaremos nesta seção quanto às possíveis divergências e/ou concordâncias entre o que seguiu à saída de Moro.

Os quadros que se seguirão tratam das três gestões que estiveram à frente do MJSP durante a pandemia, tendo sido utilizada a base de dados do Repositório do MJSP para o levantamento das normativas destacadas. De modo geral, todas se relacionam com a pandemia nas prisões, algumas não foram incluídas por conta desse recorte<sup>130</sup>, enquanto outras o foram por, indiretamente, serem relacionadas como efeitos da pandemia. O período analisado inicia em 28/02/2020, quando foi publicada a Portaria Gab-DEPEN nº 135, que instituiu no DEPEN um Grupo de Trabalho para tratar dos impactos da pandemia nas prisões, e se encerra em 03/12/2021, tendo a última normativa sobre o tema em questão sido publicada no mês de outubro, no período analisado.

---

<sup>129</sup> Exemplo disso, pode ser observado na posição da juíza Patrícia Álvares Cruz, chefe do DIPO que é órgão responsável pelas audiências de custódia, em relação às prisões de pessoas por crimes de drogas. “Todo traficante, mesmo o menor, trabalha para o PCC, diz juíza corregedora”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/03/todo-traficante-mesmo-o-menor-trabalha-para-o-pcc-diz-juiza-corregedora.shtml>. Acesso em: 02/12/2021.

<sup>130</sup> Por exemplo, as normativas que tratam do regime de trabalho remoto nas dependências administrativas do DEPEN e MJSP por conta da pandemia.

A partir do exposto, para operar a análise nessa seção, recuperamos as estratégias observadas em relação a gestão da pandemia nas prisões, quais sejam: 1) desencarceramento; 2) gerenciamento em liberdade; 3) manutenção da prisão; e 4) administrativa. O destaque das estratégias opera como um tipo ideal, de modo que compreendemos que as normativas podem ter efeitos distintos do caracterizado aqui. A incidência indicada observa estritamente o texto e objetivos expostos nos documentos, ciente de que seus efeitos positivos e/ou negativos não são verificáveis de forma tão simples.

Desse modo, o quadro 17 tratará das normativas levantadas que tratam da gestão Moro, contudo, devido à permanência de Fabiano Bordignon, aliado de Moro, à frente do DEPEN, entendemos que alguns efeitos da gestão Moro ainda serão observados no início do mês de maio de 2020. Assim, temos o exposto abaixo:

**Quadro 17 – MJSP, DEPEN e CNPCP na Gestão Sérgio Moro – Pandemia e Prisão**

<b>Órgão / Gestão</b>	<b>MJSP/DEPEN Sergio Moro / Fabiano Bordignon</b>	<b>Descrição</b>
<b>Norma</b>	Portaria Gab-DEPEN nº 135	Instituiu Grupo de Trabalho para analisar os possíveis impactos da Covid-19 no aparato prisional.
<b>Data</b>	28/02/20	
<b>Incidência</b>	1) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	<b>MJSP/DEPEN Sergio Moro / Fabiano Bordignon</b>	Estabeleceu estratégias para controle, prevenção, manejo e cuidado em relação a casos de Covid-19 nas prisões.
<b>Norma</b>	Procedimento Operacional Padrão (POP)	
<b>Data</b>	02/03/20	
<b>Incidência</b>	1) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	<b>MJSP/CNPCP Sergio Moro / Cesar Morales</b>	Recomenda o emprego de videoconferência nas audiências criminais em todos os foros e ramos do Poder Judiciário.
<b>Norma</b>	Resolução nº 3	
<b>Data</b>	05/03/20	
<b>Incidência</b>	1) Gerenciamento em liberdade 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	<b>MJSP/DEPEN Sergio Moro / Marcelo Stona</b>	Suspende visitas de familiares e de advogados, bem como as escoltas no Sistema Penitenciário Federal por 15 dias.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 4 (revogada)	
<b>Data</b>	15/03/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	<b>MJSP/DEPEN Sergio Moro / Marcelo Stona</b>	Revoga a Portaria DISPF nº 4. Suspende visitas de familiares e de advogados, bem como as escoltas no Sistema Penitenciário Federal por 30 dias.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 5	
<b>Data</b>	16/03/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	

<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP Sergio Moro	Estabelece padrões de conduta a serem adotados nas prisões. Restringe a entrada de visitantes e advogados.
<b>Norma</b>	Portaria nº 135	
<b>Data</b>	18/03/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/MS Sergio Moro / Luiz Mandetta	Estabelece medidas de enfrentamento à pandemia nas prisões. Dispõe sobre a utilização de cortinas ou marcações no chão para delimitar distâncias entre as PPLs.
<b>Norma</b>	Portaria Interministerial nº 7	
<b>Data</b>	18/03/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP Sergio Moro	Possibilita a utilização de recursos do FUNPEN para enfrentamento da pandemia nas prisões.
<b>Norma</b>	Portaria nº 143	
<b>Data</b>	25/03/20	
<b>Incidência</b>	1) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN Sergio Moro / Marcelo Stona	Institui a carta virtual como canal de mensagem de texto eletrônica a ser utilizado por familiares, podendo ter a mensagem no máximo 3 linhas. Vigência enquanto durar a suspensão de visitas.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 10	
<b>Data</b>	02/04/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN Sergio Moro / Marcelo Stona	Suspende visitas de familiares, de advogados, atividades educacionais, assistência religiosa, bem como as escoltas no Sistema Penitenciário Federal, salvo exceções expressas, por 30 dias.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 12	
<b>Data</b>	22/04/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/CNPCP Sergio Moro / Cesar Morales	Dispõe sobre Diretrizes Básicas para o Sistema Prisional Nacional durante a pandemia, dentre elas liberação de preso não membro de facção nos termos da R62 e visitas e audiências por videoconferência.
<b>Norma</b>	Resolução nº 4	
<b>Data</b>	23/04/20	
<b>Incidência</b>	1) Gerenciamento em liberdade 2) Manutenção da prisão 3) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	DEPEN Marcelo Stona	Revoga a Portaria nº 10. Institui a carta virtual como canal de mensagem de texto eletrônica a ser utilizado por familiares, podendo ter a mensagem no máximo 3 linhas. Vigência enquanto durar a suspensão de visitas.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 13 (publicada no período em que não havia titular na pasta do MJSP)	
<b>Data</b>	28/04/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Repositório do MJSP, 2021.

Diferente das gestões que se seguiram, Moro tem como característica de sua gestão o personalismo e a publicidade. O “Superministro”<sup>131</sup> se destacou como um ator da política nacional ao conduzir, de forma duvidosa, a Operação Lava-Jato. O ponto alto da operação foi quando determinou a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, retirando-o do pleito eleitoral de 2018 e abrindo caminho para eleição de Bolsonaro que, posteriormente, o convidou para o cargo de ministro, ofertando o recém-criado superministério da Justiça e Segurança Pública e uma possível vaga para o STF<sup>132</sup>.

Pereira (2021) em dissertação que trata das políticas penais de FHC à Bolsonaro, tece algumas análises sobre o período de Sergio Moro à frente da pasta do MJSP. Até o presente momento, o que se observa é que foi a gestão de Moro a responsável por tentar elaborar uma política de segurança pública no mandato de Bolsonaro, de modo que a gestão de André Mendonça passa despercebida nesse quesito, enquanto, em nossa análise, a de Anderson Torres ainda não demonstrou a mesma predisposição organizadora do primeiro “superministro”. A autora elenca quatro eixos principais pelos quais a gestão de Moro se estruturou:

1. Política de Armamento;
2. Reformas Penais;
3. Emprego das Forças Armadas;
4. Regulação e Contratação de agentes de segurança pública (PEREIRA, 2021, p. 134).

A política adotada por Moro na gestão da pasta teve como marca suas tentativas de endurecimento penal, como o Projeto de Lei 882/2019, ou Pacote Anti-Crime, que foi posteriormente aprovado como Lei 13.964/2019, com diversas modificações em relação ao pretendido por ele<sup>133</sup>. Contudo, diferente do irracionalismo penal e antimodernismo de Bolsonaro (PEREIRA, 2021), Moro buscava agir dentro das regras do jogo do judiciário,

---

<sup>131</sup> “Moro demitido: de ‘superministro’ a ‘capanga de miliciano’, confira histórico e repercussão”, disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2020/04/moro-demitido-de-superministro-a-capanga-de-miliciano-confira-historico-e-repercussao/>. Acesso em: 04/12/2021.

<sup>132</sup> “Moro aceitou convite para ministério de olho em vaga no STF, mostram diálogos”, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-15/moro-aceitou-convite-ministerio-olho-vaga-stf>. Acesso em: 04/12/2021.

<sup>133</sup> De modo geral, o Pacote Anti-Crime foi a tentativa que Moro fez de dar caráter de lei para as formas pelas quais atuou enquanto juiz. Alterava pontos de lei no Código Penal, Eleitoral, Processo Penal e Execução Penal. Alguns dos pontos que destacamos em termos de Política Penal são o *Plea Bargain*, que tal como nos E.U.A. estabeleceria uma possibilidade de atenuar a pena em troca de o réu assumir a responsabilidade por um crime, além da prisão em segunda instância e endurecimento nas políticas de progressão de pena. Outras informações, “O teste do Projeto Anticrime: qual a força de Moro no Governo?”, disponível em: <https://fpabramo.org.br/2019/02/08/o-teste-do-projeto-anticrime-qual-a-forca-de-moro-no-governo/>. Acesso em: 04/12/2021.

ainda que com posturas antiéticas em muitos casos. De modo geral, ele atuava para a atenuação da punição e não para a eliminação total de pessoas acusadas por crimes. Enquanto Bolsonaro é “bandido bom, é bandido morto”, Moro seria da linha do “bandido preso”, mas nas piores condições possíveis e com seus direitos passíveis de serem violados.

Assim, as medidas que Moro adotou em relação à pandemia nas prisões se destacaram pelo caráter administrativo e de manutenção da pena, com ênfase nas formas indiretas de atenuação da pena, como a restrição total de visitas (Portaria nº 135/2020), bem como a manutenção da pena de prisão (Portaria Interministerial nº 7), com a invenção de estratégias absurdas de contenção do vírus, como cortinas nas celas. A grande marca de Moro em termos de pandemia e prisão foi, de todas formas, evitar que houvesse um desencarceramento efetivo.

Nesse sentido, atuou além dos marcos normativos, com manifestações na imprensa, na produção de um pânico geral sobre a saída/progressão de pessoas privadas de liberdade, bem como nos ofícios encaminhados ora para solicitar revisão na R62, ora para solicitar acompanhamento das pessoas que saíam das prisões. Nessa chave do monitoramento da pandemia nas prisões, no dia 19 de março de 2020, foi lançado pelo DEPEN o Painel de Monitoramento dos Sistemas Prisionais “Medidas de Combate a Covid-19”, que compila os dados sobre casos suspeitos, detectados e mortes nas prisões dos estados, do Distrito Federal e do Sistema Penitenciário Federal (SPF). Utiliza, para isso, as informações fornecidas pelos próprios gestores estaduais das Secretarias de Administração Penitenciária e outros órgãos com similar função.

No Painel não constam dados do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, das cadeias públicas sob responsabilidade das Secretarias de Segurança Pública e das pessoas presas em carceragens/delegacias de polícia. Esse último espaço, especialmente, configura-se como um problema em muitos estados que ainda têm um grande número de pessoas privadas de liberdade em carceragens, como o Amazonas, que também se destacam pela superlotação. O maior problema do Painel do DEPEN, no entanto, foram a subnotificação, a baixa qualidade dos dados e a ausência de atualizações frequentes.

Como observa Freitas (2021), o projeto tinha diversas falhas, tais como a ausência da explicitação da metodologia adotada para conferência de suspeitas, casos e mortes, bem como a ausência de dados sobre os fluxos de entrada e saída de pessoas das prisões, não havendo um registro histórico que destaque, por exemplo, casos de pessoas que

contraíram Covid-19 nas prisões e saíram. Na verdade, opera-se uma manipulação nos dados, em que os números estão flutuantes, sendo alterados os números de casos suspeitos e confirmados sem qualquer explicação. O Painel acabou por reforçar a narrativa da “gripezinha” no caso de Bolsonaro e de que “tudo estava sob controle” nas prisões, de Sergio Moro.

O Painel sequer destaca casos suspeitos, detectados ou de mortes de servidores, por exemplo, sendo as vacinações realizadas a única menção a esse grupo. A ausência de testagens amplas é outro grave complicador, de modo que, quando realizadas apresentavam dados elevados, como no caso do complexo prisional da Papuda, no Distrito Federal, que em testagem realizada no mês de maio de 2020, 1 em 4 testes entre servidores e PPLs deram positivo<sup>134</sup>. A ausência ou precária aplicação de testes apresentou como um dos efeitos um aumento de 358,82% no número de óbitos com causa desconhecida entre o 2º semestre de 2019 e o 1º semestre de 2020 (CNJ, 2021b).

Outro elemento que nos auxilia a pensar a subnotificação é a quantidade de testes aplicados que o DEPEN apresenta em seu Painel. No dia 6 de dezembro de 2021, constavam 352.371 mil testes aplicados<sup>135</sup>, em uma população prisional que é quase o dobro disso, além de ter uma taxa elevada de rotatividade. Esse cenário de subnotificação, desinformação e baixa qualidade de dados no aparato prisional não é, no entanto, novidade. No ano de 2016, foi apresentado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2016), o relatório que tratou da meta 2 do projeto “Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário”, referente ao termo de parceria N° 817052/2015 estabelecido com o Ministério da Justiça.

No referido relatório, foram mapeadas as metodologias e procedimentos da coleta, registro, processamento, análise e divulgação de dados e informações referentes ao aparato prisional. Um dos elementos observados foi, justamente, a desigualdade entre os estados no que tange a produção de dados e informações, sendo que em muitos estados sequer havia sistema (operacional ou analítico) direcionado, e nos que havia, ocorria uma heterogeneidade na integração dos dados das unidades prisionais e do órgão responsável. Um dos efeitos disso era a baixa utilização dos dados pelos gestores, resultando no destaque de que “sem um setor estruturado para a coleta e análise destas informações, o

---

<sup>134</sup> “Um em quatro testes para Covid-19 dá positivo na Papuda, e presídio tenta acelerar hospital de campanha”, disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/um-em-quatro-testes-para-covid-19-da-positivo-na-papuda-presidio-tenta-acelerar-hospital-de-campanha-24426940>. Acesso em: 06/12/2021.

<sup>135</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/acoes-contrapandemia/painel-de-monitoramento-dos-sistemas-prisionais>. Acesso em: 06/12/2021.

poder público não tem como fazer o planejamento estratégico do setor prisional” (FBSP, 2016, p. 13).

Durante a pandemia essa realidade se radicalizou. No estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, ao analisar os Boletins Diários da Superintendência dos Serviços Penitenciários sobre a Covid-19 nas prisões, Bogo Chies (2021) observa problemas no padrão de disponibilização pública dos dados, que podem ser sintetizados em três pontos: “a) acessibilidade dos dados; b) transparência dos mesmos, através da apresentação desagregada; e, c) favorecimento da utilização dos dados por pesquisadores que podem colaborar com os setores da gestão pública” (BOGO CHIES, 2021, p. 10). O cenário de desconhecimento dos dados reais, contudo, se repete em outros estados.

Por fim, a última medida da gestão de Moro no MJSP foi a Resolução nº 4/2020 do CNPCP, em 23 de abril de 2020, um dia antes de sua saída. Embora possa parecer em alguma medida um movimento em direção a um tipo de desencarceramento, o inciso V do art. 2º que trata da liberação de pessoas privadas de liberdade estabelece restrições: 1) não ser membro de facção criminosa; 2) a necessidade de exame criterioso do perfil do preso, a partir de manifestação prévia do setor de Assistência à Saúde e da Comissão Técnica de Classificação (CTC) ou da Direção do estabelecimento penal.

O que o CNPCP solicita como exame criterioso, na verdade, infere-se um exame criminológico<sup>136</sup>. Este exame deixou de ser obrigatório através da Lei 10.792 de 1º de dezembro, que alterou a redação do art. 6º da LEP, o qual trata das atribuições da Comissão Técnica de Classificação (CTC), responsável pela aplicação do exame criminológico, bem como outras atividades. Acerca do referido exame, temos a seguinte definição

o exame criminológico, que é uma perícia, embora a LEP não o diga, busca descobrir a capacidade de adaptação do condenado ao regime de cumprimento da pena; a probabilidade de não delinquir; o grau de probabilidade de reinserção na sociedade, através de um exame genético, antropológico, social e psicológico (BITENCOURT, 2013, p. 234).

A partir disso, temos como destaque a multiplicidade de elementos pelos quais o exame criminológico se debruça a fim de compreender as possibilidades da pessoa que

---

<sup>136</sup> O exame criminológico é introduzido, oficialmente, na legislação brasileira a partir da Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, a Lei de Execução Penal. Sendo a base de nossa legislação, em geral, orientadas pelo liberalismo político de características sociais, a pena de prisão, ao menos na forma da lei, orienta-se por uma proposta de tratamento penitenciário, no qual subentende-se a pessoa privada de liberdade como paciente. É nesse ínterim em que o exame criminológico se estrutura como elemento chave na individualização da pena e na avaliação e reavaliação da mesma.

cometeu crime retornar ao convívio em sociedade sem delinquir novamente, notadamente orientado pela lógica do Direito Penal do Autor<sup>137</sup>. O CNPCP, ao inserir como critério para a liberação da PPL um exame criterioso, na verdade, estabelece mais um empecilho que tem envolvido muito mais as predisposições subjetivas<sup>138</sup> de quem analisa tal exame do que a capacidade das pessoas que passam por ele poderem sair das prisões sem apresentar qualquer “risco à sociedade”.

A Resolução nº 4/2020 do CNPCP, assim, menos que representar uma ruptura com o modelo de gestão de Moro, apresenta a mesma predisposição em dificultar a saída de pessoas das prisões. Na verdade, como fora observado, o CNPCP vinha demonstrando proximidade aos ideais de gestão de Moro, vide a intenção em acatar a utilização de contêineres como celas nas prisões, como observado a partir das posições expressas pelos conselheiros na 461ª Reunião Ordinária.

A marca da gestão Moro foi o endurecimento penal e, conseqüente, antagonismo às propostas desencarceradoras. Além disso, sendo Moro uma figura pública de elevado capital político, ele tentou se desvincular das posições de Bolsonaro sobre gestão da segurança pública, ainda que nem sempre de forma eficaz. Apesar das controversas medidas, Moro se colocou como protagonista em sua pasta, incidindo sobre a própria produção de posições públicas e normativas. André Mendonça, seu sucessor, não parece ter seguido essa mesma linha, especialmente em se afastar de Bolsonaro.

Mendonça fora advogado da União, tendo alçado ao posto de advogado-geral da União após indicação de Bolsonaro em 2019. Além do cargo, ocupa também a função de pastor presbiteriano, o que também parece ter sido um elemento de aproximação com o chefe do Governo Federal. Ainda em maio de 2019, Bolsonaro disse que indicaria alguém “terrivelmente evangélico”<sup>139</sup> para o cargo de ministro do STF, tendo sido Mendonça o

---

<sup>137</sup> Por Direito Penal do Autor, entende-se aquele que orienta o processo decisório e a análise do crime não pelo fato (delito cometido), mas pelo autor que delinuiu. Ele busca fornecer as justificativas para a punição do autor do crime a partir de características subjetivas e próprias daquele, ao contrário do Direito Penal do Fato que orienta o julgamento pelos fatos apresentados. No Direito Penal do Autor, características físicas/fenotípicas; processuais, como a reincidência; territoriais, como o lugar em que o autor vive; entre outras, são elevadas em sua importância para a decisão do mérito sobre determinado crime, de modo que se criminaliza o autor e não a prática.

<sup>138</sup> Tais laudos costumemente apresentam clichês técnicos, como aponta Portela Jr, tais como: “apresenta juízo crítico empobrecido e ausência de arrependimento”; “não está apto a progressão de regime, apesar da normalidade psíquica”; ou “que não está apto para introjetar novos valores sociais”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-mai-10/brasil-exame-criminologico-farsa-servico-punicao>. Acesso em: 04/12/2021.

<sup>139</sup> “Mendonça, o “terrivelmente evangélico” que disputa indicação ao STF”, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/19/mendonca-o-terrivelmente-evangelico.htm>. Acesso em: 04/12/2021.

nome mais cotado<sup>140</sup>. Sua indicação para o MJSP, assim, corresponde à construção dessa relação.

Sua atuação como ministro refletiu a postura “técnica idealista”<sup>141</sup> que lhe atribuíam, de modo que, diferente de Moro, não possuiu grandes aparições públicas ou manifestações na imprensa. A exceção foi quanto à utilização da Lei de Segurança Nacional para perseguir e coagir autores de críticas e posições contrárias ao governo Bolsonaro<sup>142</sup>, com a utilização da Polícia Federal na produção de inquéritos, a qual já havia dito, quando assumiu o cargo, que usaria para a realização de mais operações<sup>143</sup>. Contudo, na gestão da pandemia nas prisões, Mendonça pouco produziu, como destacamos abaixo.

### Quadro 18 – MJSP, DEPEN e CNPCP na Gestão André Mendonça – Pandemia e Prisão

<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça / Fabiano Bordignon	Dispõe sobre procedimentos, critérios e prioridades para o financiamento de projetos de Implantação de Centrais de Monitoração Eletrônica e qualificação de serviços direcionados para pessoas cumpridoras de medidas cautelares diversas da prisão.
<b>Norma</b>	Portaria Gab-DEPEN nº 224	
<b>Data</b>	03/05/20	
<b>Incidência</b>	1) Gerenciamento em liberdade 2) Manutenção da prisão 3) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça / Marcelo Stona	Regulamenta no Sistema Penitenciário Federal do DEPEN o uso obrigatório de máscara de proteção facial ante a pandemia.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 14	
<b>Data</b>	06/05/20	
<b>Incidência</b>	1) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça / Fabiano Bordignon	Retifica a Portaria Gab-DEPEN nº 224
<b>Norma</b>	Portaria nº 239	
<b>Data</b>	11/05/20	

<sup>140</sup> No dia 01/12/2021, Mendonça foi aprovado para assumir a vaga de ministro do STF, com o menor número de votos da história para assumir o cargo, 47. Mais informações sobre a ligação de Bolsonaro e Mendonça, “Terrivelmente evangélico”: Entenda por que André Mendonça foi indicado por Bolsonaro ao STF”, disponível em: <https://revistaforum.com.br/noticias/terrivelmente-evangelico-andre-mendonca-bolsonaro/>. Acesso em: 04/12/2021.

<sup>141</sup> “Saiba quem é André Mendonça, novo ministro da Justiça e Segurança Pública”, disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/saiba-quem-e-andre-mendonca-novo-ministro-da-justica-e-seguranca-publica.3d99279b267fe5b02f071f9228105357x2bepws7.html>. Acesso em: 04/12/2021.

<sup>142</sup> “Uso de Lei de Segurança Nacional contra críticos de Bolsonaro desgasta imagem de Mendonça no STF”, disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,uso-da-lei-de-seguranca-nacional-contra-criticos-de-bolsonaro-desgasta-imagem-de-mendonca-no-supremo,70003668602>. Acesso em: 04/12/2021.

<sup>143</sup> “Ministro da Justiça quer atuação técnica da PF”, disponível em: <https://www.almanaquealagoas.com.br/2020/04/ministro-da-justica-quer-atuacao-tecnica-da-pf/>. Acesso em: 04/12/2021.

<b>Incidência</b>	1) Gerenciamento em liberdade 2) Manutenção da prisão 3) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/CNPCP André Mendonça / Cesar Morales	Dispõe sobre Diretrizes Extraordinárias de Arquitetura Penal e enfrentamento à pandemia, vedando o uso de contêineres.
<b>Norma</b>	Resolução nº 5	
<b>Data</b>	15/05/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/MS André Mendonça / Eduardo Pazuello	Revoga a Portaria Interministerial MJSP/MS nº 05, de 17 de março de 2020, que regulamentava as penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das medidas preventivas ao Coronavírus.
<b>Norma</b>	Portaria Interministerial nº 9	
<b>Data</b>	27/05/20	
<b>Incidência</b>	1) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça / Marcelo Stona	Renova a suspensão de visitas de familiares, de advogados, atividades educacionais, assistência religiosa, bem como as escoltas no Sistema Penitenciário Federal, salvo exceções expressas.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 22	
<b>Data</b>	26/05/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/CNPCP André Mendonça / Cesar Morales	Institui o grupo de trabalho para acompanhar a evolução das estatísticas e indicadores criminais no cenário do COVID-19.
<b>Norma</b>	Portaria CNPCP nº 8	
<b>Data</b>	02/06/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP / DEPEN André Mendonça/Tania Fogaça	Trata da aquisição emergencial de materiais e insumos para subsidiar as ações e medidas de controle e prevenção do novo coronavírus (Covid-19) nas prisões.
<b>Norma</b>	Informação nº 71 sobre o Processo: 08016.005301/2020-14	
<b>Data</b>	02/06/20	
<b>Incidência</b>	1) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça / Marcelo Stona	Renova a suspensão de visitas de familiares, de advogados, atividades educacionais, assistência religiosa, bem como as escoltas no Sistema Penitenciário Federal, salvo exceções expressas.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 28	
<b>Data</b>	26/06/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça / Marcelo Stona	Renova a suspensão de visitas de familiares, de advogados, atividades educacionais, assistência religiosa, bem como as escoltas no Sistema Penitenciário Federal, salvo exceções expressas.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 34	
<b>Data</b>	28/07/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça / Marcelo Stona	Autoriza as visitas virtuais e os atendimentos de advogados. Renova a suspensão de atividades educacionais, assistência religiosa, bem como as escoltas no Sistema Penitenciário Federal, salvo exceções expressas.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 35	
<b>Data</b>	12/08/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	

<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça / Marcelo Stona	Estabelece o Protocolo de Atendimento e Acompanhamento dos custodiados nos casos de risco ou tentativa de suicídio no âmbito do Sistema Penitenciário Federal.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 36	
<b>Data</b>	15/09/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/CNPCP André Mendonça / Cesar Morales	Prorroga por 180 dias a Resolução nº 5, que dispõe sobre Diretrizes Extraordinárias de Arquitetura Penal e enfrentamento à pandemia, vedando o uso de contêineres.
<b>Norma</b>	Resolução nº 6	
<b>Data</b>	08/10/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça / Marcelo Stona	Autoriza retorno gradual das visitas presenciais mensais (com restrições), mantém as visitas virtuais e os atendimentos de advogados. Mantém a suspensão de atividades educacionais, assistência religiosa, bem como as escoltas no Sistema Penitenciário Federal, salvo exceções expressas.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 39	
<b>Data</b>	05/11/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça/ Tânia Fogaça	Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de construção de Cadeias Públicas ou Penitenciárias de Segurança Média, objeto do Programa de Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal e dá outras providências.
<b>Norma</b>	Portaria nº 458	
<b>Data</b>	08/12/20	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça/ Tânia Fogaça	Regulamenta os Procedimentos de Visita aos Presos Custodiados no Sistema Penitenciário Federal, inclusive a visita virtual.
<b>Norma</b>	Portaria Gab-DEPEN/DEPEN/MJSP nº 22	
<b>Data</b>	01/02/21	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/CNPCP André Mendonça / Cesar Morales	Recomenda aos estados a priorização da Vacinação dos Servidores Penais e Pessoas Privadas de Liberdade no Plano Nacional de Operacionalização da Vacina Contra a Covid-19.
<b>Norma</b>	Resolução nº 14	
<b>Data</b>	04/02/21	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça / Marcelo Stona	Suspende visitas presenciais de familiares. Mantém as visitas virtuais. Mantém restrições ao atendimento de advogados. Mantém suspensas as atividades educacionais, assistência religiosa, bem como as escoltas no Sistema Penitenciário Federal, salvo exceções expressas.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF/DEPEN/MJSP nº 2	
<b>Data</b>	24/03/21	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	

<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN André Mendonça / Marcelo Stona	Regulamenta a carta virtual como canal de mensagem de texto eletrônica a ser utilizado por familiares, podendo ter a mensagem no máximo 3 linhas. Vincula-se à suspensão das visitas presenciais.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF/DEPEN/MJSP nº 3	
<b>Data</b>	24/03/21	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados do Repositório do MJSP, 2021.

De um modo geral, o que se observou na atuação de Mendonça foi a baixa incidência na questão penal. Contudo, alguns elementos merecem destaque, como a Portaria DISPF nº 14/2020, que instituiu o uso obrigatório de máscara nas prisões federais, o Processo: 08016.005301/2020-14/2020 que tratou da aquisição de materiais e insumos para a prevenção da Covid-19 no âmbito do DEPEN, e a Resolução nº 14/2021 que tratou da recomendação de priorização da vacinação para servidores penais e as PPLs. É importante destacar, ainda, a Portaria Interministerial nº 9/2020 do MJSP e Ministério da Saúde.

A referida portaria demonstra uma marcação de posição interessante, ao revogar a Portaria Interministerial MJSP/MS nº 05/202, que regulamentava as penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das medidas preventivas ao Coronavírus, como a pena de prisão<sup>144</sup>. Instituída por Moro e Mandetta, a Portaria nº 05 era alvo de críticas de Bolsonaro, justamente por ele descumprir tudo que a mesma estabelecia. Assim, quando da publicação da Portaria Interministerial nº 9/2020, Mendonça e Pazuello demonstram o compromisso com chefe do Governo Federal<sup>145</sup>.

Um destaque final sobre o período Mendonça deve se ater ao Sistema Penitenciário Federal. Desde a Portaria DISPF nº 4 de 15 de março de 2020, o Diretor do SPF, Marcelo Stona, vinha estabelecendo regularmente a suspensão de visitas às pessoas presas nas prisões federais. Criado em 2006, o SPF teve como referência a Penitenciária de Segurança Máxima de Presidente Bernardes e as prisões *supermax*<sup>146</sup> estadunidenses,

<sup>144</sup> “O recado de Sergio Moro a Jair Bolsonaro: desrespeito à quarentena dá cadeia”, disponível em: <https://www.ocafezinho.com/2020/03/30/o-recado-de-sergio-moro-a-jair-bolsonaro-desrespeito-a-quarentena-da-cadeia/>. Acesso em: 04/12/2021.

<sup>145</sup> É importante destacar que o mérito em questão não se trata da possibilidade de prender ou não quem descumprir as medidas de contenção da pandemia, mas que Bolsonaro o fazia comumente, e a portaria de Moro e Mandetta era um incômodo que, ao revogá-la, Mendonça e Pazuello reafirmam seu compromisso com o chefe do Governo Federal.

<sup>146</sup> As *supermax* são prisões destinadas a pessoas acusadas de crimes graves e que representam ameaças à segurança nacional ou mundial. São caracterizadas pelo rígido regime de cumprimento de pena, em que as PPLs ficam 23h do dia confinadas nas celas, mínimo contato entre as PPLs e delas com os servidores penais, etc. “O que é uma prisão Supermax?”, disponível em: <https://spiegato.com/pt/o-que-e-uma-prisao-supermax>. Acesso em: 04/12/2021.

possuindo o regime mais severo do aparato prisional brasileiro, com isolamentos máximos dentro das celas, pouco contato com outras pessoas, bem como o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD)<sup>147</sup>.

Ora, tendo isso em vista, a Portaria DISPF nº 36 de 15 de setembro de 2020 nos parece mais um sintoma tanto da violência desse regime, quanto do agravamento da situação ante a suspensão de visitas e ampliação do isolamento por conta da pandemia. A referida portaria estabelece o Protocolo de Atendimento e Acompanhamento dos custodiados nos casos de risco ou tentativa de suicídio no âmbito do Sistema Penitenciário Federal.

Ela se soma ao Despacho n. 3718/2020/DIRPP/DEPEN/MJ, do mês de maio, que reconheceu o risco de rebeliões por conta da suspensão das visitas nas prisões do país e previu a utilização de quase 20 milhões de reais para a aquisição de material não letal, granadas, munições, sprays de pimenta<sup>148</sup>. No Despacho, o DEPEN chega a reconhecer que “as repercussões desta pandemia não se restringem à suspensão de visitas, a falta de notícias e contatos com familiares, muitas vezes idosos, gera uma tensão a mais em um ambiente normalmente carregado”<sup>149</sup>.

Ou seja, o DEPEN reconhece o grau de tensão e estresse gerado pela situação de prisão e as suspensões de visitas e consequente potencial adoecedor, porém, ao invés de criar protocolos de segurança para a realização de visitas presenciais<sup>150</sup>, o DEPEN optou por se armar para a repressão de rebeliões e revoltas, bem como se preparar para as prováveis tentativas e suicídios. Em um ambiente já marcado pelas condições adoecedoras e torturantes, o suicídio é algo cada vez mais frequente<sup>151</sup>, com as pessoas

---

<sup>147</sup> O RDD é um instrumento de gestão criado no estado de São Paulo em 2001 para conter o crescimento do PCC e das facções, tendo sido incorporado à LEP em 2003 (Lei 10.792/03). O RDD, contudo, não foi eficaz no propósito, como fora observado após as megarrebeliões nas prisões no ano de 2006, em São Paulo e em outros estados do Brasil. Caracteriza-se por um regime disciplinar mais severo que os demais, que “utiliza processos de individualizar e marcar os excluídos não para normalizá-los ou corrigi-los, mas, simplesmente, para segregá-los e incapacitá-los” (DIAS, 2009, p. 130).

<sup>148</sup> Devido às mobilizações e críticas sobre o referido despacho, o DEPEN publicou nota no dia 29/05/20, em que tenta explicar a solicitação de armamento. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/nota-a-imprensa-5>. Acesso em: 04/12/2020.

<sup>149</sup> “Depen prevê rebeliões por efeito da Covid e quer mais munição nas prisões”, disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/radar/depen-preve-rebelioes-por-efeito-da-covid-e-quer-mais-municao-nas-prisoas/>. Acesso em: 04/12/2020.

<sup>150</sup> O fez somente em 05 de novembro de 2020, através da Portaria DISPF nº 39, 6 meses após a aquisição de granadas e munições, bem como 2 meses após se preparar para as prováveis tentativas de suicídio.

<sup>151</sup> No SPF, considerado mais seguro e organizado que as prisões estaduais, houve 3 casos de suicídio identificados em 2020. “O lado sombrio do sistema penitenciário federal”, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-24/brand-antunes-lado-sombrio-sistema-penitenciario-federal>. Acesso em: 04/11/2021.

privadas de liberdade tendo 4 vezes mais chances<sup>152</sup> de cometer suicídio que a população brasileira extramuros. Só entre o 2º semestre de 2019 e o 1º semestre de 2020 houve um aumento de 30% no número de suicídios nas prisões, saindo de 80 casos para 104 (CNJ, 2021b).

Nesse cenário de agravamento das condições nas prisões, Mendonça seguiu um caminho fácil, mantendo o endurecimento penal iniciado por Moro e fazendo o mero gerenciamento administrativo da pandemia nas prisões. Assim, em março de 2021, através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, Bolsonaro tentou derrubar decretos dos governos do Distrito Federal, Bahia e Rio Grande do Sul, que visavam restringir a circulação de pessoas para contenção dos casos de Covid-19. A respectiva Ação foi assinada por Bolsonaro, sendo que era responsabilidade da Advocacia Geral da União o que, possivelmente, levou ao pedido de demissão do ministro-chefe da Advocacia-Geral da União, José Levi<sup>153</sup>.

Após a demissão de Levi, André Mendonça foi reconduzido ao cargo na Advocacia-Geral da União, deixando o MJSP no dia 29 de março de 2021. No dia seguinte, 30 de março de 2021, assumiu o cargo de ministro da pasta o delegado da Polícia Federal, Anderson Torres<sup>154</sup>, porém, estava atuando como secretário de Segurança Pública do Distrito Federal. Torres é visto como antigo aliado de Bolsonaro, sendo amigo de alguns de seus filhos, como Flávio Bolsonaro. Além disso, em abril de 2021, poucos dias após sua nomeação como ministro, se filiou ao Partido Social Liberal (PSL), antigo partido do chefe do Governo Federal.

#### **Quadro 19 – MJSP, DEPEN e CNPCP na Gestão Anderson Torres – Pandemia e Prisão**

<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/CNPCP Anderson Torres / Márcio Fontes	Estabelece medidas de eliminação de tomadas e pontos de energia do interior e das proximidades das celas nos estabelecimentos penais.
<b>Norma</b>	Resolução nº 16	
<b>Data</b>	10/06/21	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	

<sup>152</sup> “A realidade carcerária do Brasil em números”, disponível em: <http://www.justificando.com/2018/07/02/realidade-carceraria-do-brasil-em-numeros/>. Acesso em: 04/12/2021.

<sup>153</sup> “André Mendonça deixa o Ministério da Justiça; veja todas as mudanças do dia”, disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/andre-mendonca-deixa-o-ministerio-da-justica-veja-todas-as-mudancas-do-dia/>. Acesso em: 04/12/2021.

<sup>154</sup> “Quem é o delegado que agiu nos bastidores e gerou crise Bolsonaro-Moro”, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/01/30/pivo-crise-sergio-moro-jair-bolsonaro-anderson-gustavo-torres-pf.htm>. Acesso em: 04/12/2021.

<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN Anderson Torres / José Renato Vaz	Autoriza o retorno gradual das visitas presenciais aos presos custodiados nas Penitenciárias Federais, mediante comprovante de vacinação com as duas doses. Mantém a realização de visitas virtuais e os atendimentos de advogados. Retoma as atividades de educação e assistência religiosa, mediante comprovante de vacinação com as duas doses. Mantém a suspensão das escoltas.
<b>Norma</b>	Portaria DISPF nº 14	
<b>Data</b>	30/07/21	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN Anderson Torres / Tânia Fogaça	Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de construção de Cadeias Públicas ou Penitenciárias de Segurança Média, objeto do Programa de Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal e dá outras providências.
<b>Norma</b>	Portaria Gab-DEPEN/DEPEN/MJSP nº 255	
<b>Data</b>	22/09/21	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN Anderson Torres / Tânia Fogaça	Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de construção de Cadeias Públicas ou Penitenciárias de Segurança Média, objeto do Programa de Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal e dá outras providências.
<b>Norma</b>	Portaria nº 266	
<b>Data</b>	27/09/21	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN Anderson Torres / Tânia Fogaça	Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de construção de Cadeias Públicas ou Penitenciárias de Segurança Média, objeto do Programa de Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal e dá outras providências.
<b>Norma</b>	Portaria Gab-DEPEN/DEPEN/MJSP nº 309	
<b>Data</b>	28/09/21	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	MJSP/DEPEN Anderson Torres / Tânia Fogaça	Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de construção de Cadeias Públicas ou Penitenciárias de Segurança Média, objeto do Programa de Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal e dá outras providências.
<b>Norma</b>	Portaria Gab-DEPEN/DEPEN/MJSP nº 451	
<b>Data</b>	06/10/21	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados do Repositório do MJSP, 2021.

Marcado pela atuação em defesa da Polícia Federal, ao longo de sua gestão, na questão penal, Torres não produziu muitas normativas. No quadro 11 observamos que as medidas desenvolvidas em sua gestão são majoritariamente administrativas, basicamente se atendo à construção de unidades prisionais. A exceção é a Resolução nº 16, de 10 de junho de 2021, que estabelece medidas de eliminação de tomadas e pontos de energia do interior e das proximidades das celas nos estabelecimentos penais.

A referida Resolução teria por motivação inviabilizar o uso de celulares nas prisões por pessoas privadas de liberdade, contudo, com a suspensão de visitas, observa-se que a entrada de celulares é algo que vai muito além das tradicionais acusações contra familiares, de modo que não nos parece que a retirada de tomadas será eficaz nesse sentido. Contudo, o que se vê é uma prática que pode agravar as condições das prisões, ao impactar, por exemplo, na iluminação das celas e nas possibilidades de uso de chuveiro elétrico para aquecer água, especialmente em lugares frios, ainda que tal objeto seja escasso nas prisões brasileiras<sup>155</sup>.

Além disso, Torres vem sendo pressionado pelas organizações de servidores penais por mais valorização, regulamentação da carreira de Polícia Penal e criticado pelas movimentações em torno de consultas sobre a privatização do aparato prisional<sup>156</sup>. Aberta no dia 18 de junho de 2021, a Consulta Pública nº 2 do CNPCP teve como objeto de análise modelos de gestão prisional por cogestão, Parcerias-Público-privadas e Privatização, gerada a partir do “Grupo de Trabalho para estudar e analisar as alternativas para administração penitenciária pelos sistemas de Cogestão, Privatização e Parceria Público-Privada”. Por sua vez, a atuação do referido Grupo de Trabalho resultou em relatório divulgado em outubro de 2021<sup>157</sup>.

De um modo geral, o que se observou foi uma gradativa redução da atuação do MJSP na questão prisional, especialmente no que tange à pandemia. Se Moro foi ativo nessa questão, atuando frontalmente contra a R62 e o que se estabelecia como medida de desencarceramento, André Mendonça ocupou-se muito pouco da questão, focando majoritariamente em questões burocráticas. Por sua vez, Torres foi ainda menos atuante, de modo que nos seus quase 9 meses à frente da pasta, a principal medida de sua gestão foi uma para agravar a precariedade da vida nas prisões. Contudo, a marca central dessas gestões foi o foco na ampliação do isolamento das pessoas privadas de liberdade, o que se efetivou em graves violações desde o início, especialmente com a ausência de atendimento de advogados e defensores que, quando não foram suspensos, foram inviabilizados em muitos estados.

---

<sup>155</sup> “A temerária resolução sobre a retirada de tomadas e pontos de energia das prisões”, disponível em: <https://www.justificando.com/2021/07/07/a-temeraria-resolucao-sobre-a-retirada-de-tomadas-e-pontos-de-energia-das-prisoas/>. Acesso em: 04/12/2021.

<sup>156</sup> “Políciais Penais Federais cobram regulamentação do governo federal”, disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/policiais-penais-federais-cobram-regulamentacao-do-governo-federal/>. Acesso em: 04/12/2021.

<sup>157</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/depn/pt-br/composicao/cnpcp/relatorio-final-cogestao-ppp-2021/relatoriofinal-presidente.pdf/view>. Acesso em: 04/12/2021.

A última seção desse capítulo trata da atuação do Ministério Público, apresentando as principais medidas do órgão, destacadamente do Conselho Nacional do Ministério Público. Além disso, trataremos da Associação MP Pró-Sociedade, composta por promotores federais e estaduais, que atuou contrariamente às medidas desencarceradoras, destacadamente o disposto na R62. Ao fim, traçaremos uma discussão sobre os arranjos institucionais na política prisional, bem como a atuação da burocracia penitenciária nos caminhos pelos quais essa política caminha.

### **4.3. Ministério Público e as tensões sobre o desencarceramento**

Diferente de outras instituições, os estudos nas ciências sociais sobre o Ministério Público ainda são pouco frequentes. Bonelli (2002) identifica que um dos momentos de evidência de pesquisas sobre esse ator foi durante os anos 1990, a partir das transformações produzidas pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu novos arranjos institucionais em relação ao MP, aos procuradores, promotores, etc. Esse contexto de mudanças tinha por elemento de destaque a normatização de direitos coletivos e difusos, que com os novos instrumentos processuais que se consolidaram, ampliaria o acesso à Justiça no Brasil, sendo um dos destaques a possibilidade de canalização das demandas e conflitos coletivos à esfera judicial (ARANTES, 1999).

Nesse mesmo contexto, o MP foi retirado, oficialmente, do lugar e função de defensor do Estado e do Executivo, sendo alçado ao papel de fiscalizador e garantidor dos direitos da sociedade em sentido amplo. Uma marca desse novo cenário é a definição dos espaços profissionais e políticos de atuação, de modo que a separação entre esses dois campos configura disputas internas no órgão (BONELLI, 2002). Sobre isso, Arantes destaca

O Ministério Público tem sido o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial e, dado que os conflitos relativos a tais direitos têm geralmente conotação política, pode-se dizer que também tem impulsionado um processo mais amplo de judicialização de conflitos políticos e, no sentido inverso, de politização do sistema judicial (ARANTES, 1999, p. 83)

Há, assim, um campo em tensão no MP sobre quais os rumos adequados para sua atuação, não sendo um tema pacificado no órgão e expresso na própria construção da identidade dos atores. A ideologia do profissionalismo (BONELLI, 2002)<sup>158</sup>, assim,

---

<sup>158</sup> “O profissionalismo é uma maneira específica de se exercer uma ocupação e de estabelecer relações no mundo do trabalho. [...] Ele valoriza o conhecimento abstrato, a formação nos cursos superiores, o controle do mercado pelos pares, a autonomia para realizar diagnósticos, a prestação de serviços especializados com

caracteriza-se pela antipolítica, em que as tensões entre o fazer profissional e o fazer político seguem tendo suas fronteiras tensionadas e disputadas.

A antipolítica, aqui, se constrói sobre uma crítica à política convencional partidária, sobre a qual será operada uma neutralidade do conhecimento técnico, ora um comprometimento com causas políticas e sociais. Nesse cenário, “a ideologia profissional que vigorou foi aquela que descobriu a eficácia do profissionalismo como uma forma diferente de influenciar a política sem se tornar um contendor específico” (BONELLI, 2002, p. 93).

A crescente democratização e consolidação das instituições democráticas, sedimentadas após a promulgação da Constituição de 1988, confere ao Ministério Público a possibilidade de avançar o “profissionalismo sobre áreas dominadas antes pela política” (BONELLI, 2002, p. 152), garantindo-lhe a consolidação de sua autonomia administrativa e independência funcional e, conseqüentemente, reforçando a ideologia do profissionalismo. Por sua vez, isso teve como expressão a inserção do MP como ator técnico-jurídico em áreas tidas como de conotação política, tais como as de defesa de interesses sociais, de minorias, direitos difusos e aqueles assegurados pela Constituição.

Além disso, “em relação à partição republicana do poder, o MP adquiriu prerrogativas no controle da constitucionalidade de atos dos outros poderes (como no caso as ações diretas de inconstitucionalidade)” (SINHORETTO, 2006, p. 168) Contudo, as fronteiras estabelecidas entre o profissionalismo e a política sedimentam, em certa medida, as distinções entre as próprias interpretações dos membros do MP sobre essas áreas e sobre a Constituição.

A antipolítica que orientaria a atuação do MP, assim, estaria consolidada sobre a judicialização dos conflitos sociais, na qual a interpretação constitucional dos promotores e procuradores se insere no lugar da defesa social dos cidadãos. Isso decorreria do fato de que “a vida política está definitivamente pervertida pela fraqueza da sociedade e pela hipertrofia do Estado, tornando viciadas as instituições políticas” (SINHORETTO, 2002, p. 171).

Essa identidade do MP como defensor de uma sociedade supostamente frágil e desorganizada, apresenta-se no cenário atual pelas práticas tutelares que vocalizam uma suposta voz coletiva em defesa da população, o que no campo penal assume contornos problemáticos. Como veremos à frente nessa seção, a atuação de membros do MP, bem

---

qualidade e independente dos interesses dos clientes, do Estado e do mercado. A síntese da ideologia do profissionalismo é a *expertise* para servir com independência” (BONELLI, 2002, p. 16-17).

como grupos a ele vinculados, na gestão da pandemia nas prisões incidirá sobre esse discurso de defesa social que, ao fim, encontra-se consolidado sobre moralidades e valores próprios dos referidos atores que se pretendem coletivos.

A partir dessa apresentação, será analisada a posição do Conselho Nacional do Ministério Público. Criado pela emenda constitucional nº 45, a mesma que criou o CNJ, o órgão atua como fiscalizador administrativo, financeiro e disciplinar do MP. Acerca de sua composição, o CNMP possui 14 membros, sendo presidido pelo procurador-geral da República, atualmente Antônio Augusto Brandão de Aras, e composto por quatro integrantes do MPU, três membros do MPE, dois juízes, indicados um pelo STF e outro pelo Superior Tribunal de Justiça, dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal<sup>159</sup>.

Em relação à pandemia nas prisões, a atuação do CNMP se deu majoritariamente através de sua Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, sendo a referida comissão a razão pela qual as ações do CNMP serão analisadas. A CSP é uma comissão permanente que tem por finalidade a elaboração de estudos de temas e realização de atividades específicas relacionados ao campo de atuação, além de estabelecer parâmetros e aperfeiçoamentos para as inspeções e visitas realizadas pelo MP em estabelecimentos prisionais e delegacias de polícia.

Nesse sentido, cabe o destaque inicial ao Plano Diretor da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP) do CNMP referente ao biênio 2020/2021, publicado em 26 de fevereiro de 2020, mesmo dia em que o Brasil confirmou o primeiro caso de Covid-19 no país. Aprovado pela Portaria CNMP-SG nº 73, o Plano tem por objetivo a elaboração de estratégias em Justiça e Segurança Pública no âmbito do MP para sedimentar uma maior eficácia nos programas desse campo, através do diálogo e articulação transversal entre as duas áreas por meio de seus diferentes atores, a partir das estratégias meio e fins estabelecidas no Plano Estratégico do CNMP, vigente entre 2018 e 2023 e estabelecido pela Portaria CNMP-PRESI Nº 25, de 22 de fevereiro de 2018. Em relação ao Plano Estratégico do CNMP, a ENASP propõe dois objetivos que visam colaborar com a estratégia mais ampla do Conselho (CNMP, 2020a).

---

<sup>159</sup> Informações disponíveis em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>. Acesso em: 08/12/2021.

O primeiro é a produção e difusão de ferramentas e projetos relacionados à segurança pública que, por sua vez, também têm por finalidade o fortalecimento das redes de atuação do CNMP com variados atores, partes ou não do Sistema de Justiça. Esse objetivo se entrelaça a outros mais amplos do Plano Estratégico do Conselho, sendo eles: 1) fomentar a atuação do MP na defesa do Estado Democrático de Direito; 2) fortalecer a imagem e a identidade institucional; 3) promoção da atuação em rede; e 4) Aperfeiçoar o intercâmbio de informações e os meios de interlocução entre o CNMP e o MP (CNMP, 2020a, p. 17).

Por sua vez, o segundo objetivo tem por foco a atuação interinstitucional, especialmente com o MJSP e o CNJ. Esse âmbito interliga-se à Estratégia do CNMP a partir dos mesmos pontos do primeiro objetivo. A partir disso, o CNMP (2020a) destaca 7 ações a serem realizadas no período e que se inserem em ambos objetivos, sendo elas:

- 1. Programa Femicídio** – visa o fortalecimento da construção de um Sistema Nacional de Cadastros de Femicídios e material de apoio, como cartilhas, para promotores e procuradores atuarem nos casos.
- 2. Programa Comunicadores** – produção de relatório intitulado “Violência contra comunicadores no Brasil: um retrato da apuração nos últimos 20 anos”, bem como disponibilização de informações sobre o andamento processual dos casos.
- 3. Monitoramento da persecução penal** – estabelecimento de acordos de cooperação, não sendo especificado com quem, bem como a difusão dos sistemas de informação utilizados.
- 4. Processamento de réus multidenunciados** – difusão dos métodos de processamento dos referidos réus.
- 5. Estruturação e fomento de modelos de GAECO** – propõe a identificação dos Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) e seus modelos de atuação no país. Além disso, visa a verificação de qual a infraestrutura ideal para o funcionamento do GAECO e a elaboração de um modelo ideal para sua atuação.
- 6. Certidão Nacional de Antecedentes Criminais** – projeto em fase inicial, tem por objetivo ainda o convencimento do MJSP e CNJ quanto à necessidade, viabilidade e os benefícios de tal documento.
- 7. Programa Articulação Interinstitucional** – construção de um grupo de trabalho entre o CNMP, MJSP e o CNJ, além de promover reuniões, eventos e visitas nas unidades do MP.

Acerca desses objetivos, destacamos os pontos 3, 4 e 5. O plano se destaca pela descrição vaga desses pontos, não havendo muitas informações sobre o que é pretendido. Por sua vez, em relação ao GAECO, a construção de um modelo ideal para sua atuação parece ser chave do perfil que vem sendo observado nos MPs em relação ao combate ao crime organizado, reforçado pela atuação contra o PCC no estado de São Paulo e na Operação Lava-Jato. Contudo, o que se destaca é a ausência de proposições mais específicas sobre o aparato prisional, tais como mutirões de fiscalização e monitoramento das unidades prisionais e a publicização dos relatórios, uma vez que não há informações sobre as inspeções realizadas ou possibilidades de acompanhamento dos resultados das mesmas<sup>160</sup>.

Para termos uma visão sobre as estratégias e objetivos do MP sobre o aparato prisional, recorreremos, assim, ao Plano Diretor da CSP/CNMP, aprovado pela Portaria CNMP-SG n° 64, de 26 de fevereiro de 2020, para o biênio 2020/2021. Trata-se do segundo Plano lançado, tendo o primeiro sido referente ao biênio 2018/2019. Ele tem por objetivo: 1) “Fomentar ações no aprimoramento da atuação da Comissão nas áreas de controle externo da atividade policial, de segurança pública e de sistema prisional” (CNMP, 2020b, p. 21); e 2) “Fomentar a atuação dos MPs em ações de coalização e saneamento de crises e vulnerabilidades que acometem o sistema prisional, a segurança pública e o controle externo da atividade policial” (CNMP, 2020b, p. 21).

Em relação aos objetivos, destacamos o segundo que trata diretamente das dinâmicas das prisões, especialmente a partir do reconhecimento do ECI. No Plano, a atuação interinstitucional, em forma de coalizão, é priorizada como uma das estratégias para a reversão do cenário de violação nas prisões, bem como impulsionar e monitorar a atuação dos membros dos MPs. Tendo esse cenário, em seu portfólio, o Plano apresenta como prioridade em relação ao aparato prisional as seguintes iniciativas:

1. Monitoramento e acompanhamento dos casos apresentados à comissão e à Corte Interamericana de Direitos Humanos;
2. Aperfeiçoamento dos Projetos "Sistema Prisional em números" e "Sistema Prisional Militar em números";
3. Promoção de iniciativas de divulgação e capacitação nos casos de enfrentamento às crises (CNMP, 2020b, p. 24-25)

---

<sup>160</sup> Embora o CNMP tenha elaborado em 2019 um Manual de Inspeção a Unidades Prisionais, que aponta a necessidade da entrada dos membros do MP para a fiscalização das unidades prisionais, não estão públicos relatórios específicos sobre as inspeções realizadas nas unidades prisionais do país, dificultando o acesso, fiscalização e monitoramento da sociedade civil sobre as prisões. Caminho este que é oposto do adotado por defensorias públicas, como do estado de São Paulo, que disponibiliza os relatórios das inspeções, com imagens e demais detalhamentos das unidades inspecionadas, como pode ser observado em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=6892>. Acesso em: 08/12/2021.

Em que pese tratar-se de um plano de ação, tal qual o Plano da ENASP, o da CSP/CNMP é pouco preciso ou objetivo em relação às ações que serão realizadas pelo MP. Há uma certa dificuldade em “dar nome aos bois”, ou seja, identificar e atuar sobre os problemas das prisões, tais como a superlotação, alto número de presos provisórios, insalubridade, as péssimas condições estruturais, etc. Na verdade, as ações propostas são majoritariamente administrativas e indicam um envolvimento mínimo do MP com a questão prisional, em que pese a importância daquelas expostas e do próprio órgão.

A ideia de crise, manifesta ao longo dos objetivos e iniciativas é vaga e imprecisa, não delimitando qual o sentido que orienta a prática do MP em relação a essas situações. Além disso, quanto ao aperfeiçoamento do projeto “Sistema Prisional em números” não se explicita o que será, efetivamente, realizado. Por exemplo, no referido projeto estão ausentes informações e dados sobre raça/cor das pessoas presas na seção “Perfil da população carcerária”, além de os dados gerais estarem desatualizados<sup>161</sup>.

De modo a compreender melhor a interpretação do MP sobre a questão prisional, recorremos ao livro “A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro” (CNMP, 2018). Na apresentação do livro, o ex-presidente do CSP/CNMP, Dermeval Farias Gomes Filho, reconhece o ECI do aparato prisional brasileiro, bem como, destaca que a questão central observada pelo MP nos últimos anos nessa seara “reside em dar visibilidade a esse quadro indesejado, colocar em xeque as estruturas e explicações tidas como imutáveis a esse contexto e, enfim, propor alternativas para o enfrentamento da questão” (CNMP, 2018, p. 6). Contudo, acerca do encarceramento em massa, destaca que se trata de expressão “fugidia e pouco clara” (CNMP, 2018, p. 7), destacando a necessidade de se ter em vista o “quadro emergente e gravoso de desmedida violência” (CNMP, 2018, p. 7) em que o país estaria imerso.

Esse entendimento parece ser acompanhado por membros dos MPs nos diversos estados durante a pandemia, conforme vemos em entrevista realizada com um juiz da vara de execução penal do Amazonas. Quando questionado acerca da aplicação da R62 na promoção de medidas desencarceradoras ou de progressão de pena, foi indicado o papel preponderante do MP nas dificuldades encontradas.

---

<sup>161</sup> Nesse último ponto, imagina-se que isso se deva ao advento pandemia, contudo, não foram localizadas explicações na página do Projeto, disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/transparencia/relatorios-em-bi/11313-sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 09/12/2021.

[...] eu comecei a aplicar e depois o tribunal começou a reformar minhas decisões e eu parei de aplicar também. [...] nos recursos do Ministério Público ele reformou tudo (Juiz L, novembro, 2021).

Nesse cenário, questionou-se quanto às possibilidades de aplicação da R62 e sobre a atuação que o MP estaria tendo nesse caso, tendo o seguinte quadro:

[...] no começo eu apliquei alguns. Alguns que o Ministério Público perdeu o prazo. [Posteriormente] Ele [MP] queria que desse prisão domiciliar só se tivesse laudo médico, e tal não sei o que. Que nem é em qualquer prisão domiciliar, né? Começou a reformar as decisões e aí o Tribunal decidiu também nesse sentido e aí mudou tudo (Juiz L, novembro, 2021).

Essa postura dos MPs estaduais, aparentemente, contrária aos pedidos de progressão de pena e liberação das pessoas privadas de liberdade também foi observada no estado de São Paulo durante a realização das audiências de custódia. Nesse sentido, Silvestre [et al.] (2020) destaca que

outra questão observada pelos entrevistados foi o fato de o Ministério Público utilizar com frequência em suas manifestações pela conversão das prisões em flagrante em provisória, um agravante pouco usual do Código Penal: o artigo 61, inciso II, alínea j, sobre cometimento de crimes em momentos de calamidade pública.

[...] os promotores mobilizam o contexto da pandemia não para seguir a recomendação de expor menos pessoas ao regime fechado para diminuir a propagação do vírus, mas como argumento agravante para a manutenção da prisão. Ademais, a análise do agravante não caberia ao juiz que realiza a audiência de custódia, mas ao juiz que posteriormente analisará o mérito. Nesse sentido, em vez da pandemia ensejar um cenário em que os operadores estejam preocupados com a saúde das pessoas presas e as consequências da manutenção das prisões provisórias, está sendo utilizada justamente para o contrário, para justificar pedidos de manutenção da prisão preventiva do Ministério Público (SILVESTRE [et al.], 2020, p. 4-5).

Tendo em vista esse cenário nos estados, cabe a questão sobre quais foram as medidas adotadas pelo CNMP, através de sua Comissão do Sistema Prisional, no tocante à pandemia nas prisões e quanto às formas de prevenção e controle da disseminação de Covid-19. O quadro abaixo destaca as principais medidas identificadas:

**Quadro 20 – CNMP e a CSP/CNMP na gestão da pandemia nas prisões (2020-2021)**

		Descrição
<b>Órgão / Gestão</b>	CNMP/CES/1 <sup>o</sup> CCR Augusto Aras; Sandra Gonçalves; Célia Delgado	Nota Técnica referente a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro em face da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o coronavírus (COVID-19), operando de forma fiscalizatória da política de saúde adotado pelos estados e
<b>Medida</b>	Nota técnica conjunta nº 1/2020 – CES/CNMP/1 <sup>a</sup> CCR	
<b>Data</b>	26/02/2020	
<b>Incidência</b>	1) Administrativa	

		municípios, bem como considerando atuação interinstitucional.
<b>Órgão / Gestão</b>	CNMP Augusto Aras	Suspende, excepcionalmente e de forma temporária, a vigência dos dispositivos que tratam do envio de relatórios de visitas, inspeções ou fiscalizações em unidades prisionais, de medidas socioeducativas e outros espaços.
<b>Medida</b>	Resolução nº 208	
<b>Data</b>	13/03/2020	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	CSP/CNMP Marcelo Weitzel	Estudo e Roteiro sugestivo de providências para atuação do Ministério Público no âmbito do sistema prisional no enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19 (novo coronavírus).
<b>Medida</b>	Nota Técnica nº 2/2020	
<b>Data</b>	25/03/2020	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	CSP/CNMP Marcelo Weitzel	Orientação técnica quanto a realização de visitas (virtuais e físicas) e preenchimento dos formulários de inspeção de estabelecimentos penais (civis e militares) durante a pandemia de coronavírus.
<b>Medida</b>	Nota Técnica nº 3/2020	
<b>Data</b>	08/07/2020	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	CSP/CNMP Marcelo Weitzel	Apresenta diretrizes e propostas para a atuação dos MPs nas prisões a partir de dados consolidados sobre a evolução da pandemia de Covid-19.
<b>Medida</b>	Estudo sobre Prisão e Pandemia	
<b>Data</b>	25/03/2021	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	CNMP Humberto Medeiros (presidente em exercício)	Revoga a suspensão do envio de relatórios de visitas, inspeções ou fiscalizações em unidades prisionais disposta na Resolução nº 208/2020.
<b>Medida</b>	Resolução nº 233	
<b>Data</b>	06/07/2021	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	
<b>Órgão / Gestão</b>	CNMP Augusto Aras	Revoga a suspensão do envio de relatórios de visitas, inspeções ou fiscalizações em unidades de medidas socioeducativas disposta na Resolução nº 208/2020.
<b>Medida</b>	Resolução nº 239	
<b>Data</b>	20/09/2021	
<b>Incidência</b>	1) Manutenção da prisão 2) Administrativa	

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados do portal eletrônico do CNMP, 2021.

As medidas adotadas demonstram uma predileção da CSP/CNMP e do próprio CNMP em respeitar as ações dos MPs localmente, oferecendo mais subsídios para a atuação do que aplicando atos normativos vinculantes. Contudo, o destaque maior é para o fato de que todas foram medidas administrativas ou de manutenção da pena de prisão. Diferente do CNJ, o CNMP destacou-se pela postura contrária às medidas de desencarceramento e mesmo daquelas de gerenciamento em liberdade, como a

monitoração eletrônica, operando uma desresponsabilização do órgão e do MP pelas possíveis infecções de pessoas privadas de liberdade no contexto de pandemia.

Mesmo medidas como a Resolução nº 208/2020 apresentam essa característica de conferir autonomia, marca precípua do órgão, para cada MP decidir localmente sobre a realização das visitas de inspeção, sejam físicas ou virtuais, suspendendo a obrigatoriedade do envio dos relatórios. Ao priorizar a autonomia e evitar qualquer postura mais enfática ou incisiva, o CNMP abre mão do papel de coordenação e orientação sobre as melhores práticas e estratégias a serem adotadas pelo MP em relação à pandemia nas prisões.

Por sua vez, essa postura tendeu a fortalecer narrativas punitivistas que tem na oposição ao desencarceramento e às medidas de gerenciamento em liberdade suas principais bandeiras. Nesse sentido, cabe o destaque sobre os entendimentos que a CSP apresentou sobre a pandemia nas prisões, especialmente nas Notas Técnicas nº 2/2020, nº 3/2020 e no Estudo sobre Prisão e Pandemia de março de 2021.

A Nota Técnica nº 2/2020 da CSP/CNMP, publicada em 25 de março de 2020, trata-se de um estudo com um roteiro sugestivo quanto às medidas possíveis de serem adotadas pelos MPs localmente em relação à pandemia nas prisões. Utiliza-se de uma linguagem cuidadosa, não imperativa, visivelmente orientada pelo reconhecimento da autonomia dos MPs para acatarem ou não as orientações propostas, situando-se como instrumento de uso não compulsório (CNMP, 2020c).

Tal qual a R62/CNJ, portanto, as Notas Técnicas emitidas pela CSP/CNMP destacam-se pelo caráter não vinculativo, orientador e consultivo<sup>162</sup>, de modo que o não cumprimento delas não incorre em qualquer tipo de sanção oficial, porém, produzem consequências no campo em que estas incidem. Assim, a Nota Técnica nº 2 indica um roteiro pelo qual os MPs devem se orientar para a promoção de boas práticas e a adoção das melhores medidas para prevenção e controle da pandemia nas prisões, sendo sua aplicação facultativa.

Acerca das projeções e alternativas indicadas, reconhece-se no documento a atuação do Estado em três frentes: Estado gestor da política penal, Estado gestor da política sanitária e Estado-polícia, sendo esse último direcionado ao controle e aplicação

---

<sup>162</sup> Contudo, uma diferença importante é que a Recomendação nº 62 resulta da compilação de variadas normativas e legislações já existentes, elaboradas no documento de forma a subsidiar a orientação produzida pelo CNJ, ainda que não seja vinculante. As Notas Técnicas nº 2 e nº 3, por sua vez, resultam de um estudo elaborado pela CSP/CNMP, que embora também orientado por normativas legais e pela legislação, não as utilizam como referência central para as medidas sugeridas.

de medidas restritivas à livre locomoção e ao isolamento social. A partir desse cenário, destaca a necessidade de se observar a ocorrência de quadro de contágio nas unidades prisionais para serem aplicadas, evitando a “soltura indiscriminada” (CNMP, 2020c, p. 2) que acarretaria em uma “frustração do necessário isolamento social imposto como medida de enfrentamento da pandemia” (CNMP, 2020c, p. 2). Tendo isso em vista, a CSP/CNMP propõe a adoção de medidas que avaliem as consequências possíveis dentro e fora das prisões, de modo a considerar o risco concreto de infecção pelo vírus nesses espaços.

A linguagem cuidadosa em relação a medidas que pudessem levar ao desencarceramento, como veremos à frente, encontra eco na postura de organizações do MP. Nesse sentido, como observado na fala do juiz do Amazonas e nas posições do MP nas audiências de custódia em São Paulo, a aplicação de medidas desencarceradoras ou não restritivas de liberdade não parecem ser o horizonte prioritário do órgão.

Um elemento interessante que a Nota Técnica nº 2 destaca é, ainda, que a pandemia enseja uma novidade nos pedidos de providência, *habeas corpus* coletivos e outras medidas promotoras de liberdade para as PPLs: o risco à saúde pública. Nesse sentido, a CSP/CNMP reconhece que medidas desencarceradoras no contexto de pandemia possuem um status jurídico distinto daquele sobre o *status libertatis*. Ou seja, unicamente sobre a liberdade ou prisão, ensejando como atualização o fato de o contágio e infecção das pessoas privadas de liberdade pela Covid-19 poder representar um risco à saúde pública, demonstrando concordância com o fato de que as prisões não são herméticas e tampouco isoladas, intencionalmente ou não.

Ao reconhecimento e identificação das medidas adotadas por outros órgãos, como o MJSP e o CNJ, em relação a pandemia nas prisões, a CSP/CNMP destaca a necessária adoção de medidas de “compensação e apaziguamento” (CNMP, 2020c, p. 4). Ou seja, reconhece que a ampliação do isolamento e, conseqüente, ampliação da punição às pessoas privadas de liberdade com medidas como a suspensão de visitas, tenderia a potencializar o estado de tensão e conflito das prisões.

Ainda assim, as medidas destacadas priorizam a manutenção da pena, seja para grupos de risco, seja para outros grupos de PPLs. Em contrapartida, destaca a necessidade de ampliar as possibilidades de comunicação dos grupos de risco por telefone com familiares e amigos, para ao menos uma vez por semana, bem como a realização de ação específica, quando superado o quadro de pandemia, para verificação da situação individual das pessoas desses grupos em relação a assistência jurídica, à saúde, etc.

O que se observa na construção argumentativa do documento é que a CSP/CNMP estabelece ao menos três justificativas para que se evite o desencarceramento e que se priorizem medidas compensatórias e apaziguadoras. O primeiro é que a liberação de pessoas das prisões, seja por grupo de risco ou progressão de pena, acarretaria na ampliação do número de pessoas circulando e entraria em conflito com a necessidade do isolamento e distanciamento social como medidas de prevenção ao contágio e disseminação da Covid-19.

O segundo é que essa medida prejudicaria a segurança jurídica da expectativa pelo cumprimento das penas dos condenados em processos criminais. O terceiro é que a “irrestrita antecipação de soltura” (CNMP, 2020c, p. 6) causaria prejuízos graves e irreparáveis ao processo de ressocialização das pessoas privadas de liberdade. Por fim, o documento destaca que “o quadro emergencial não instaura situação de suspensão de vigência das normas penais; ao revés, inaugura-se quadro de restrição de casos em favor do bem maior da população em quadro de grave crise de saúde” (CNMP, 2020c, p. 6).

Com um lapso temporal de quase 4 meses em relação a Nota Técnica nº 2/2020, a publicação da Nota Técnica nº 3 em 8 de julho de 2020 pela CSP/CNMP se insere em um contexto distinto da pandemia fora e dentro das prisões, bem como sobre um tema mais específico, que é o preenchimento de relatórios de inspeção das unidades prisionais durante a pandemia. Embora o envio dos relatórios tenha sido suspenso pela Resolução nº 208/2020 ainda em março, a realização de inspeções (físicas ou virtuais) foi mantida, a depender da decisão de cada MP localmente. Um destaque importante da Nota Técnica nº 3/2020 é que as orientações por ela apresentadas não se restringem à pandemia, podendo ser aplicadas em qualquer emergência de saúde pública que implique restrições ao acesso e visita às unidades prisionais.

O documento elenca medidas diversas para a proteção e segurança de membros do MP que venham a ser responsáveis pela realização das inspeções, bem como os critérios a serem adotados para a seleção dos mesmos, como o de evitar pessoas de grupos de risco. Em relação ao procedimento de inspeção, no entanto, regulamenta-se a possibilidade de fiscalização por meio remoto, ainda que de forma excepcional, recomendando-se que de forma a compensar a ausência física os membros do MP utilizem entrevistas exploratórias e relatos de servidores e pessoas privadas de liberdade das unidades. Ora, como observado anteriormente, se já há dificuldades para a análise de como é realizada a inspeção física pelo MP, devido à ausência de dados específicos tal qual das defensorias, a manutenção de tal possibilidade de inspeção remota configura-se

um agravamento à função de fiscalização do órgão que, por sua vez, já vem ocorrendo de forma, basicamente, administrativa.

Tendo em vista esse cenário cabe, por fim, verificar qual é o entendimento que a CSP/CNMP passou a passar aos MPs localmente sobre a pandemia nas prisões em 2021, de modo que recorremos ao “Estudo sobre Prisão e Pandemia” de março do referido ano que, na prática, desenvolve-se de modo similar à Nota Técnica nº 2/2020. Nesse sentido, o novo estudo promove uma atualização de pontos gerais já destacados no documento de março de 2020, incidindo sobre diretrizes e propostas para a atuação dos MPs nos estados da federação. O diferencial desse estudo é que ele apresenta dados sobre o impacto da pandemia nas prisões, para a partir disso analisar as medidas a serem implementadas ou intensificadas.

Contudo, tal diferencial decorre de motivo, aparentemente, diverso à preocupação com as condições sanitárias das prisões e de saúde das pessoas presas, sendo operado através de uma comparação com a realidade intra e extramuros, para colocar em xeque proposições que evocam a necessidade de medidas adicionais para a proteção das pessoas privadas de liberdade, tais como as indicadas na Recomendação nº 91/2021 do CNJ. Para tanto, o estudo da CSP/CNMP recorre à análise da taxa de letalidade e sua comparação com a realidade fora das prisões, a fim de “verificar a eficácia das medidas preventivas que estão sendo adotadas nos espaços prisionais das mais distintas regiões do país desde o início da pandemia” (CNMP, 2021, p. 5).

De fato, o que se observa no estudo é a tentativa da CSP/CNMP de minimizar os impactos da pandemia nas prisões a partir da comparação com a realidade extramuros, ainda que reconhecendo a gravidade da pandemia nas prisões brasileiras em comparação ao cenário global<sup>163</sup>. Para além dos problemas do cálculo estatístico feito, que opera somente em cima da população diagnosticada com Covid-19 e das mortes em decorrência dela, ao invés de utilizar os números totais das referidas populações, o estudo também ignora a existência de subnotificações, sobretudo no espaço prisional. Essa interpretação tem como pressuposto referendar o impacto positivo das medidas preventivas de contingenciamento adotadas em relação à pandemia nas prisões.

O estudo, ainda, pondera de forma crítica o que estaria sendo entendido por medidas adicionais necessárias à prevenção da pandemia nas prisões, destacadamente as

---

<sup>163</sup> “Covid: Brasil é 2º em casos e 4º em mortes de presos em todo o mundo”, disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/covid-brasil-e-2o-em-casos-e-4o-em-mortes-de-presos-em-todo-o-mundo>. Acesso em: 17/12/2021.

práticas desencarceradoras propostas na Recomendação nº 62/2020 do CNJ. A semelhança entre os dois órgãos, no entanto, se dá no fato de que a recomendação da CSP/CNMP é a mesma indicada pelo CNJ na Recomendação nº 91: zelar pelos planos estatais de “prevenção, contenção e enfrentamento ao coronavírus no sistema prisional” (CNMP, 2021, p. 8).

Ora, como apontado anteriormente sobre a Recomendação nº 91, o problema central dessa posição é justamente a incapacidade e desinteresse, sobretudo do governo federal, na operacionalização efetiva de tal planejamento, tendo isso sido agravado em relação à vacinação. Nesse sentido, orientar a atuação dos MPs somente para o reforço, atualização e/ou zelo ao planejamento do Executivo é uma “roleta russa”, que dependeria exclusivamente do tipo de resposta e estratégia que estiver sendo adotada por cada estado, estando em jogo nessa aposta as vidas das pessoas privadas de liberdade.

O que se observou a partir dessa breve revisão das posições da CSP/CNMP sobre a pandemia nas prisões foi, na verdade, uma aposta sobre a qual criou-se a expectativa de que a predileção pela manutenção da pena de prisão, suspensão de visitas e ampliação das restrições e isolamento nas unidades prisionais surtisse efeito sobre as taxas de contágio e óbitos de pessoas privadas de liberdade. Em que pese a manutenção dessa posição ao longo de 2020 e 2021, como visto nas Notas Técnicas e no Estudo realizado, ela já havia se desenhado ainda em março de 2020 no âmbito dos MPs com a atuação de uma organização composta por membros do órgão.

A Associação MP Pró-Sociedade é uma organização que reivindica ser composta por membros dos Ministérios Públicos de todas as unidades da federação. Adotando uma estética patriótica em seu logo, verde e amarela, tal qual as de Jair Bolsonaro, se identificam em seu sítio eletrônico como uma associação privada identificada com o conservadorismo que, por sua vez, seria “tendência natural das sociedades”<sup>164</sup>. Ainda, se coloca contra as “Ideologias”, as quais buscam impor uma revolução por meio “sangue, destruição da cultura, da religião, da moral, do Direito, e outras”. Defendem, contra a “bandidolatria” e o “democídio”, o Efetivismo Penal e os “Direitos Humanos das Vítimas”.

Categorias como as utilizadas pela Associação tornaram-se, na verdade, mais conhecidas em 2018, quando do lançamento do livro “Bandidolatria e Democídio: Ensaio sobre Garantismo Penal e a Criminalidade no Brasil”. Escrito por dois membros

---

<sup>164</sup> MP Pró-Sociedade, disponível em: <https://www.mpprosociedade.com.br/>. Acesso em: 17/12/2021.

do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul, os Promotores de Justiça Diego Pessi e Leonardo Giardin de Souza, o livro é um exemplo das disputas pelas quais dispositivos como a R62 estão imersos e que são contrários à sua efetivação. Como se não bastasse o claro viés da narrativa, a Associação MP Pró-sociedade vem se mostrando um braço do bolsonarismo dentro do Ministério Público, tendo apoiado o uso de medicamentos ineficazes contra a Covid-19, como a hidroxicloroquina, por exemplo<sup>165</sup>.

Em relação à pandemia nas prisões, já em março de 2020 a MP Pró-Sociedade, em coro com Sergio Moro e Fabiano Bordignon, publicou em 17 de março de 2020 uma nota pública em que falava em “bandidolatria”, “oportunismo”, “gente perigosa e letal” e em um suposto “Libera Geral” que geraria um “Caos” na sociedade<sup>166</sup>. A Associação foi além da nota, tendo ajuizado uma ADPF contra o disposto na Resolução nº 62 do CNJ, se colocando contra o que chama de uma soltura em massa, “talvez irreversível”, que colocaria em risco o direito à segurança individual e coletiva<sup>167</sup>.

Essa relação do MP com o bolsonarismo, seus discursos e práticas, vai além da referida Associação, podendo ser observada também na aproximação do atual Procurador Geral da República Augusto Aras, que também é presidente do CNMP. Tendo sido indicado à presidência por Bolsonaro, mesmo fora da lista tríplice, Aras tem como uma de suas atribuições investigar políticos com foro privilegiado, como o presidente.

Essa função, no entanto, foi reiteradamente negada ou minimizada pelo PGR<sup>168</sup> que vem buscando, ao longo de seu mandato, blindar Bolsonaro de investigações. Essa postura observada tanto na Associação quanto no próprio Aras, nos remete ao discurso da antipolítica destacado por Bonelli (2002) quando da análise sobre a atuação do MP. O discurso que elege o bolsonarismo é justamente o de negação da política tradicional, dos

---

<sup>165</sup> “Como atua o MP Pró-Sociedade, grupo que usa o aparato do estado em defesa da ideologia bolsonarista”, disponível em: <https://theintercept.com/2020/11/01/como-atua-o-mp-pro-sociedade-grupo-que-usa-o-aparato-do-estado-em-defesa-da-ideologia-bolsonarista/>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>166</sup> “Únicas medidas coerentes seriam a suspensão de visitas e saidinhas”, dizem promotores linha-dura sobre detentos”, disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/unicas-medidas-coerentes-seriam-a-suspensao-de-visitas-e-saidinhas-dizem-promotores-linha-dura-sobre-detentos/>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>167</sup> “MP-Pró Sociedade questiona medida do CNJ por risco de soltura em massa”, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-25/mp-pro-sociedade-questiona-recomendacao-cnj-stf>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>168</sup> “Aras defende rejeição de processo contra Bolsonaro por ataques a jornalistas em Roma”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/12/aras-rejeita-acao-contrabolsonaro-por-ataques-a-imprensa-em-roma.shtml>; “A nova vergonha de Augusto Aras”, disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/a-nova-vergonha-de-augusto-aras/>; “Ministério Público tem clima de revolta contra bolsonarismo de Aras”, disponível em: <https://blogdacidadania.com.br/2021/08/ministerio-publico-tem-clima-de-revolta-contrabolsonarismo-de-aras/>. Acesso em: 17/12/2021.

partidos políticos e afins e, ao que parece, encontrou grande adesão na antipolítica do MP e em sua demanda por autonomia.

Isso se reforça com as vinculações prévias entre a atuação do MP e uma linha mais dura em relação ao campo penal, que tende a aproximá-lo de grupos políticos que vieram a atentar contra o próprio Estado Democrático de Direito, como o bolsonarismo<sup>169</sup>. Sobre essa vinculação com uma linha mais punitivista de atuação, marcadamente a doutrina da Tolerância Zero<sup>170</sup>, Azevedo (2005) realiza um estudo sobre o perfil socioprofissional e as concepções políticas entre membros do MP do Rio Grande do Sul.

Na pesquisa, um dos resultados observados é que 54% dos promotores e procuradores entrevistados identificavam-se com a doutrina da Tolerância Zero. Em contrapartida, somente 8% se identificava com o Garantismo<sup>171</sup>, evidenciando uma predileção do MP por um Estado mais punitivo e violador de direitos e garantias em favor da manutenção da ordem. Essa perspectiva é reforçada, ainda, na observação de que para 84,3% dos entrevistados a legislação penal brasileira é excessivamente branda (AZEVEDO, 2005), sendo que desse número 43,8% está totalmente de acordo.

Essa combinação de elementos, menos que homogeneizar a atuação do MP e de seus membros, nos serve para compreender as razões pelas quais houve tal resistência do órgão às medidas desencarceradoras manifestadas nos documentos e posições observadas da CSP/CNMP. Em que pese a possibilidade de variações regionais, considerando a elevada autonomia do MP, o quadro geral foi de:

1. Uma prática orientada para a manutenção das penas de prisão;
2. Minimização das práticas de liberação de PPLs e/ou progressão de regime;
3. Adoção de “práticas compensatórias e apaziguadoras” com a finalidade de evitar rupturas e rebeliões nas prisões;

---

<sup>169</sup> “MPF fez uso político do Twitter e alimentou redes bolsonaristas, afirmam pesquisadores da FGV”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/05/mpf-fez-uso-politico-do-twitter-e-alimentou-redes-bolsonaristas-afirma-estudo-da-fgv.shtml>; “O que é o curso de ‘bolsonarismo’ do Ministério Público que custa R\$ 440”, disponível em: <https://www.hypeness.com.br/2018/11/o-que-e-o-curso-de-bolsonarismo-do-ministerio-publico-que-custa-r-440/>; “Bolsonarismo no MP vai além da promotora do caso Marielle”, disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/11/11/bolsonarismo-no-mp-vai-alem-da-promotora-do-caso-marielle.ghtml>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>170</sup> A característica central dessa doutrina é a evocação do máximo rigor penal contra quaisquer crimes ou desvios de conduta através de intervenção repressiva.

<sup>171</sup> Essa doutrina destaca-se pela valorização dos direitos e garantias constitucionais da pessoa acusada, atuando como um sistema de freio ao Direito Penal e minimizando os impactos causados pela subjetividade dos magistrados na decisão do fato.

4. A adesão ao discurso que vinha sendo construído por Moro de que as prisões seriam lugares seguros em relação ao ambiente extramuros;
5. A atualização do espectro da crise de segurança pública que seria causado pelo desencarceramento.

Essa seção teve por finalidade demonstrar como, em que pese as tensões entre os órgãos e posições pontuais distintas, com exceção da Recomendação nº 62 do CNJ na gestão de Dias Toffoli, os arranjos institucionais, após um breve cenário de tensão, acomodaram-se sobre uma narrativa contrária às práticas desencarceradoras. Por sua vez, isso dirimiu as possibilidades de eficácia da R62, ou ao menos de sua ampliação, e de quaisquer práticas que pudessem promover a saída das pessoas das prisões como medida de saúde pública e garantia do direito à vida. Nas considerações finais amarramos esses elementos, encerrando o presente trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no aparato prisional brasileiro, pelo STF em 2015, foi um marco recente na questão penitenciária brasileira. Simbolicamente, evidenciou aquilo que há décadas é denunciado pela população privada de liberdade, familiares, amigos, defensores de direitos humanos e tantos outros grupos e pessoas que atuam nesse campo: o aparato prisional brasileiro é um antro de violações, desumanizações, violências, torturas e mortes. Não cumprem com a função autodeclarada de ressocializar, mas sim a de servir como instrumento de controle social e punição contra indivíduos e grupos muito bem selecionados e filtrados pelo sistema de justiça criminal.

Como forma de reverter o quadro de violações presente nas prisões brasileiras, o STF acatou uma série de medidas que tinham por objetivo central a redução e superação do cenário de superlotação e hiperencarceramento brasileiro, bases sólidas do cenário de violações em que se encontram as prisões. Audiências de custódia, monitoração eletrônica, medidas cautelares, toda sorte de medidas vinha sendo aplicada como estratégias. O elemento chave nesse contexto, assim, se tratava do desencarceramento como instrumento central para atingir os objetivos e metas firmadas a partir do reconhecimento do ECI.

Um cenário árduo se desenhou, visto que não se tratavam de meras falhas, mas de uma racionalidade, uma forma de ser do sistema de justiça criminal brasileiro que tem no punitivismo, no racismo e nas violências de todo tipo seus pilares mais enraizados. Em meio a isso, de 2015 para cá, o país viu a emergência das novas direitas, o fortalecimento do conservadorismo no cenário político e social, bem como o recrudescimento de discursos e práticas que operam um binarismo letal: bandido bom, é bandido morto.

A ascensão da racionalidade anti-moderna atinge seu ápice em 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro ao posto presidencial do país e a capilarização do bolsonarismo por todos os campos da sociedade brasileira. Se, até então, havia um compromisso entre os distintos espectros políticos no país quanto à necessidade de se superar o entulho autoritário, ainda que com reveses, agora o governo federal erguia o tapete da ditadura militar e recuperava de lá toda sorte de discursos, práticas e estratégias que tem no desprezo aos direitos humanos, no autoritarismo e na violência seus principais dispositivos de atuação.

Assim, quando em março de 2020 a OMS declarou estado de pandemia no mundo, causada pela Covid-19, o cenário que se desenhava para o Brasil não parecia nada favorável. Apesar disso, as piores expectativas foram superadas, com o país sendo afundado em negacionismos, contágios e mortes por todos os lados. Enquanto o presidente, que “não era coveiro”, respondia “e daí” às questões sobre a pandemia e pregava discursos contrários às medidas de prevenção e cuidado, faltou oxigênio no pulmão do mundo. As mais de 600 mil mortes notificadas, e tantas outras que sequer chegaram a isso, foram resultado da condução genocida da pandemia no país, que teve em Bolsonaro seu maquinista infernal.

Entre as tantas realidades que a pandemia escancarou, expondo toda sorte de desigualdades, violências e desumanizações que constituem o campo social brasileiro, o aparato prisional foi um dos que mais rapidamente se viu cercado pelas possibilidades de adoecimento e morte que o vírus trazia consigo. Nesse espaço de já reconhecidas violações e indignidades, a chegada de uma doença altamente contagiosa e letal, assombrava as almas, corpos e mentes daqueles que, cotidianamente, se encontram atravessados pelos fluxos das prisões.

Antevendo o pandemônio que se sedimentava, o CNJ publicou a Recomendação nº 62 em 17 de março de 2021, reafirmando seu papel de controle da constitucionalidade em um terreno onde essa palavra era letra morta. Apesar dos artigos que tratavam das mais variadas questões no campo prisional e de medidas socioeducativas, emergiu dali uma possibilidade que há alguns anos tomava forma enquanto estratégia de mobilização e luta para muitos grupos e organizações no país: desencarcerar.

Fosse através dos grupos de risco, no cumprimento do devido processo legal ou mesmo em face das precárias condições de aprisionamento, o Conselho da mais alta Corte de Justiça do país havia ratificado uma possibilidade ímpar para reversão do quadro de superlotação e hiperencarceramento no país, ante à crise de saúde pública deflagrada. O desencarceramento, assim, assumia-se não mais apenas como medida de promoção de dignidade às pessoas privadas de liberdade, familiares e amigos, mas também enquanto estratégia de promoção de saúde pública, com impactos que afetariam toda a sociedade positivamente, ante o alto contágio pelo vírus e a frequência de fluxos que atravessam as prisões.

Contudo, o espantallo do “solturavírus” de Sergio Moro, Fabiano Bordignon e tantos outros atores do campo estatal de administração de conflitos, deflagrou um verdadeiro pânico em todos os campos da sociedade. A possibilidade de colocar pessoas

para fora da prisão rapidamente fortaleceu discursos que mobilizam medo, raiva, confusão e tantas outras emoções para, ao fim, negar às pessoas privadas de liberdade a chance de preservarem suas vidas durante a pandemia através do distanciamento social e demais medidas sanitárias.

A saída de Moro do MJSP, por sua vez, não foi suficiente para estancar a sangria aberta por suas declarações acerca do que fazer com as pessoas nas prisões no cenário pandêmico. Como disse o próprio ministro Luiz Fux, era necessário cautela para que os remédios não matassem a sociedade doente. Nesse caso, a cautela se traduzia em apenas uma coisa: fechem as prisões, isolem e joguem as chaves, afinal, lá é domicílio precípua das pessoas privadas de liberdade.

Tendo em vista esse cenário, a presente dissertação teve por objetivo analisar os conflitos que operaram em torno das possibilidades de desencarceramento durante a pandemia de Covid-19, tanto como estratégia de promoção de saúde, quanto como instrumento para reversão do quadro de ECI nas prisões. A conjuntura deflagrada pelo cenário pandêmico importou oportunidade única à possibilidade de redução da superlotação nas prisões e às possibilidades de sensibilização dos atores do campo estatal de controle do crime ante a hecatombe que se avizinhava das prisões.

O trabalho realizado pelos programas Justiça Presente e Fazendo Justiça do CNJ/PNUD possibilitaram instrumento normativo exemplar para a condução de estratégias que garantem, em última instância, o próprio direito à vida às pessoas privadas de liberdade. Contudo, apesar de ter apresentado uma redução em relação ao cenário pré-pandêmico no número de pessoas aprisionadas, a liberdade não foi a regra, nem mesmo quando era sinônimo literal de vida.

Assim, no capítulo 1 recuperou-se o cenário em que se encontrava o país e o aparato prisional quando da chegada das prisões. O bolsonarismo é, sem dúvidas, o elemento mais significativo dessa realidade, capaz de mobilizar amplos setores no combate aos espantelhos que criam para esconder seus próprios fracassos. O discurso do “bandido bom, é bandido morto”, sedimentado por Bolsonaro e seus “cidadãos de bem”, ampliou a fratura já existente no muro de contenção erguido a duras penas entre o Estado democrático de direito e a Ditadura Militar. Por essa fratura, toda sorte de excrementos e entulhos escorreram, tornando o cenário democrático instável e frágil.

Sob esse cenário, no campo das estratégias de controle do crime foi acelerado um processo que já vinha sendo observado por Sinhoretto (2010; 2014; 2019; 2021), quanto ao avanço de uma estratégia militarizada-inquistorial, caracterizada pelo predomínio da

lógica ostensiva da polícia militar, a filtragem de tipos, violações, abusos e desrespeito ao devido processo legal. A sobreposição da estratégia militarizada-inquisitorial sobre a estratégia clássica, bem como das Alternativas ao Penal e Preventivas, demarca e consolida um cenário de emergência de uma racionalidade anti-moderna (PEREIRA, 2021), sobrepondo, inclusive, a racionalidade penal moderna (PIRES, 2004), marcada pela intransigência da Justiça Penal, mas ainda limitada ao processo legal.

Nesse sentido, a consolidação da estratégia militar-inquisitorial no campo estatal de administração de conflitos, bem como a emergência da racionalidade anti-moderna, sedimenta um cenário profundamente aversivo aos direitos humanos e às próprias garantias constitucionais mais básicas. No caso das prisões durante a pandemia, isso se expressou no combate e enfrentamento às estratégias de desencarceramento e gerenciamento em liberdade propostas e aplicadas ao contexto enquanto instrumentos de promoção do direito à vida. A preferência pela manutenção da pena de prisão, colocando a tarefa de punir acima de qualquer legislação e direito mais básico das pessoas privadas de liberdade, configurou-se como a forma central de atuação da magistratura pelo país.

Embora não tenha sido uma exclusividade do Brasil negar o acesso ao direito à vida às pessoas privadas de liberdade, com os Estados Unidos sendo um epicentro de contágios e mortes por Covid-19 nas prisões, uma das diferenças importantes em relação a esse país se deu na possibilidade de a sociedade civil acessar às prisões para verificar e fiscalizar suas condições durante a pandemia. Enquanto nos E.U.A., por exemplo, foram criados projetos de monitoração dos casos de Covid nas prisões, aqui a suspensão de visitas e o fechamento das unidades prisionais aos olhares e preocupações extramuros condicionou um cenário de desconhecimento, desinformação, manipulação e subnotificação quanto aos reais efeitos da pandemia nas prisões brasileiras.

O que se viu, assim, foi um agravamento no quadro de ECI nas prisões, a despeito da ligeira redução no quantitativo de pessoas aprisionadas. A vulnerabilidade em saúde (MORENO; MATTA, 2021) se combinou com a vulnerabilidade dos sujeitos (ZAFFARONI [et al.], 2002) nas prisões, tendo como resultado a sedimentação de um cenário em que a possibilidade de morrer tornou-se tão real quanto a dificuldade para respirar, a perda de olfato e paladar e os demais sintomas da Covid-19. A sindemia (SINGER [et al.], 2017), assim, escancarou os efeitos letais das desigualdades existentes no país enquanto fatores chave na negação do direito à saúde, dignidade e à vida, dentro e fora das prisões.

As tensões entre desencarcerar ou manter preso resultaram em múltiplas apropriações da R62 pela magistratura. Enquanto, por um lado, houve esforço significativo de alguns juízes em adotar medidas de desencarceramento e gerenciamento em liberdade, o quadro geral foi de utilização seletiva do documento para produzir decisões que orientavam a manutenção da prisão e permanência das pessoas privadas de liberdade nas unidades prisionais, a despeito de garantias e direitos.

Seja no campo oficial, através de órgãos como o MJSP, CNPCP, DEPEN, CNMP, MP, CNJ, entre outros, seja no campo civil através de organizações como o MP Pró-Sociedade ou de declarações e manifestações públicas, os atores do campo estatal de administração de conflitos atuaram de forma intensa contra a liberação de pessoas das prisões.

Essa sanha punitivista foi fortalecida pelos arranjos institucionais da política penitenciária brasileira, que conferem elevada autonomia aos estados, governos locais e demais atores que se encontram atravessados por esse campo. Além disso, os efeitos da pandemia fora das prisões, causados pela condução genocida promovida por Bolsonaro, acabaram por ofuscar a realidade própria das prisões, promovendo uma ampliação do isolamento e apagamento das dores e mazelas do aparato prisional. As distintas formas de gerir a pandemia nas prisões, também, teve como efeito resultados diferentes, com alguns estados sendo mais hábeis na promoção do desencarceramento que outros, mas com todos tendo em comum a baixa incidência dessa estratégia.

Na verdade, o cenário identificado denota que o desencarceramento realizado foi, majoritariamente, de grupos e pessoas que já se avizinhava da obtenção da liberdade, como pessoas dos regimes aberto e semiaberto, bem como aquelas do fechado que se encontravam aptas à progressão de regime. Em que pese as pressões realizadas por organizações como a Agenda Nacional e as Frentes pelo Desencarceramento, o que se viu foi um cenário de redução de danos na atuação dessas organizações, a fim de evitar um genocídio nas prisões e de garantir condições mínimas à sobrevivência das pessoas privadas de liberdade, com o fornecimento de itens de higiene e limpeza, a denúncia às medidas de agravamento do quadro de violações, como os contêineres de Moro e a tortura pela TV de Fux, etc.

Sob esse cenário, embora tenha ocorrido ações contrárias ao avanço da estratégia inquisitorial-militarizada e da racionalidade anti-moderna, com suas violações constantes aos direitos e garantias, o que se viu foi uma acomodação dos atores do campo sob a ideia de que a situação da pandemia nas prisões estava sob controle e, portanto, não era digna

da adoção de estratégias que pudessem pôr em risco a segurança pública. Esta ideia encontrou coro e sustentação no próprio discurso oficial do governo federal, marcado pelo negacionismo e pela recusa em reconhecer os efeitos nocivos da Covid-19 e, assim, adotar medidas de prevenção e cuidado.

Embora tenha apresentado efeitos positivos às vidas das pessoas que obtiveram o direito à liberação ou ao gerenciamento em liberdade, a pandemia se configurou como evento de consolidação de uma narrativa que tem por objetivo legar às prisões e às pessoas privadas de liberdade as piores condições ao cumprimento da pena, tendo nas violações seu pilar. Essas, no entanto, não são realizadas de forma aleatória, mas condicionadas através de um processo de filtragem que é marca característica do sistema de justiça criminal: o racismo.

A produção da desigualdade entre os desiguais (LIMA, 1995), que tem no racismo uma estratégia de gerenciamento biopolítico (FOUCAULT, 1999) das vidas e mortes da população, durante a pandemia expressou seus contornos mais sádicos. A redução do número de pessoas brancas presas, em detrimento do aumento no número de pessoas negras privadas de liberdade, demonstra como opera o racismo enquanto estratégia de hierarquização racial e dispositivo de colonialidade/racialidade (RAMOS, 2019; CARNEIRO, 2005).

Nesse cenário, a harmonização dos processos de produção da verdade jurídica no campo criminal, segue tendo como orientação básica a suspeição automática enquanto forma de dominação (LIMA, 1999), de modo que mesmo as evidências demonstrando a maior vulnerabilidade de pessoas negras à Covid-19<sup>172</sup>, o acordo estabelecido entre os atores do campo estatal de administração de conflitos, segue tendo na filtragem racial e no racismo seus sustentáculos principais. Isso se expressa tanto no tirocínio policial (SINHORETTO, 2020) que seleciona os tipos a serem acusados e/ou flagranteados, até no processo condenatório da magistratura que opera um endurecimento nas sentenças de pessoas negras.

Assim, do reconhecimento do ECI à pandemia de Covid-19 enquanto evento inesperado, o traço que se encontra sedimentado no campo estatal de administração de conflitos tem como marca a racionalidade anti-moderna e a estratégia militarizada-

---

<sup>172</sup> “Homem, pobre, negro: a cara da vítima de Covid-19 no Brasil”, disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/sociedade/homem-pobre-negro-cara-da-vitima-de-covid-19-no-brasil-1-24512320>; “Entre casos identificados, covid-19 se mostra mais mortífera entre negros no Brasil, apontam dados”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/coronavirus-e-mais-letal-entre-negros-no-brasil-apontam-dados-da-saude.shtml>. Acesso em: 14/01/2022.

inquisitorial. Em que pesem os esforços contrários das organizações de direitos humanos e de luta pelo desencarceramento, o campo vem demonstrando nos últimos anos um fechamento ao avanço de pautas promotoras de direitos e garantias o que, sem dúvidas, encontra justificativa no avanço do bolsonarismo e na consolidação de Bolsonaro à frente do Governo Federal, operando uma narrativa que se beneficia de toda sorte de autoritarismos, negacionismos e violências.

Embora tenha, em algum momento, sido uma conjuntura ímpar à reversão do quadro de ECI, a redução da superlotação e a sobreposição do punitivismo (MACHADO; VASCONCELOS, 2021), a pandemia exalou em seus resultados apenas o cheiro de morte e descaso com as vidas prisioneiras. A esperança, nesse horizonte, encontra-se na crescente ampliação da capacidade de articulação e mobilização da sociedade civil na luta antiprisional, bem como em sua atuação nas franjas do sistema de justiça criminal, promovendo fraturas e brechas pelas quais são capazes de penetrar ecos de liberdade.

Se, por um lado, os sinais se encontram fechados para nós, por outro lado, a todo momento se produzem estratégias, discursos e práticas que desafiam o poder estabelecido através de tensionamentos que o desnudam e o expõe em suas fragilidades. Embora a condução da pandemia nas prisões não tenha expressado em seu saldo alterações significativas no quadro de ECI e de violações, as práticas de solidariedade e de cuidado operadas nesse cenário, representaram uma insistente prática daqueles que resistem: sobreviver para lutar pela vida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 14 nº 39, fev. 1999, pp. 83-102.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Ministério Público Gaúcho: Quem são e o que pensam os Promotores e Procuradores de Justiça sobre os desafios da Política Criminal**. Porto Alegre: Ministério Público - RS, 2005.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas, Rev. Ciênc. Soc.** vol.15 no.1 Porto Alegre jan./mar. 2015, pp. 105-127.

BARSAGLINI, Reni. Do Plano à Política de saúde no sistema prisional: diferenciais, avanços, limites e desafios. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 26 [ 4 ], 2016, pp. 1429-1439.

BATISTA E SILVA, Martinho Braga. De preso a pessoa privada de liberdade: a produção de categorias e classificações na formulação de políticas públicas de saúde. In: **Anais do VI Congresso Brasileiro de Ciências Sociais e Humanas em Saúde**; 2013; Rio de Janeiro. p. 164-165.

BATISTA E SILVA, Martinho Braga. Emergência de uma política, extinção de uma coordenação: sobre a gestão da saúde penitenciária no Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 21(7), 2016, pp. 2021-2030.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel, Ed. Jorge Zahar, Rio de Janeiro-RJ, 1999.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. Parte Geral 1. 19. ed. São Paulo, 2013.

BOGO CHIES, Luiz Antônio. A questão penitenciária. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 25, n. 1, São Paulo, jun. 2013, pp. 15-36.

\_\_\_\_\_. **Pandemia e sigilo: acesso à informação prisional no contexto sul-rio-grandense do Brasil**. 2021, pp. 1-21. Disponível em: [https://gitep.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Artigo\\_Pandemia-e-sigilo-F1.pdf](https://gitep.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Artigo_Pandemia-e-sigilo-F1.pdf). Acesso em: 06/12/2021.

BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e Política no mundo do Direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado**. EdUFSCar; Ed. Sumaré, São Carlos-SP, 2002, pp. 303.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. CPI sistema carcerário. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. – (Série ação parlamentar; n. 384)

BUTLER, Judith. O capitalismo tem seus limites. In AMENI, Cauê Seignemartin; ALBUQUERQUE, Hugo & BELONI, Manuela. **Apocalypse neoliberal: visões anticapitalistas sobre os impactos da crise e as hipóteses revolucionárias deflagradas pela pandemia de coronavírus.** Ed. Autonomia Literária e Panacea, Brasil, 2020.

CAMARGO, Alessandra Lopes. **Negacionismos e políticas de memória na justiça de transição brasileira.** Dissertação (mestrado) em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2017.

CAMPELLO, Ricardo Urquiza. **Faces e interfaces de um dispositivo tecnopenal: o monitoramento eletrônico de presos e presas no Brasil.** Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2019, pp. 207.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **A cidadania vertical no Brasil: o caso do Coronavírus.** Boletim ANPOCS nº 21 - Ciências Sociais e coronavírus. 15 de abril de 2020. Disponível em: [http://anpocs.com/images/stories/boletim/boletim\\_CS/Boletim\\_n21.pdf](http://anpocs.com/images/stories/boletim/boletim_CS/Boletim_n21.pdf). Acesso em 20/11/2021.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser.** Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo (USP), 2005.

CASCARDO, Fabio. Resumo do levantamento: “vacinação de pessoas presas e os parâmetros de direitos humanos”. In BARROUIN, Nina; PORTELLA, Bruna; VIEIRA, Eliene; PEREIRA, Isabel; CAVALCANTE, Jordhanna; OLIVEIRA, Priscila (Orgs.). **Covid nas prisões: luta por justiça no Brasil (2020-2021).** Instituto de Estudos da Religião – ISER, livro eletrônico, 2021, pp. 139-145. Disponível em: <https://www.covidnasprisoas.com/livro-covid-nas-prisoas>. Acesso em: 01/12/2021.

CLACSO – Consejo Latino-americano de Ciencias Sociales. Grupo de Trabajo CLACSO Barrios, familias y prisiones en circuito. **Personas detenidas y sus familiares: (in)acciones estatales ante el virus COVID-19 en los países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe.** 2020. Disponível em: <https://www.clacso.org/personas-detenidoas-y-sus-familiares-inacciones-estatales-ante-el-virus-covid-19-en-los-paises-de-sudamerica-centroamerica-y-el-caribe/>. Acesso em: 29/11/2021.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Acordo de Cooperação Técnica Internacional n. 001/2018.** 2018a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/01/27d4222256e60491d649e3d2e1ab5674.pdf>. Acesso em: 22/11/2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório analítico propositivo Justiça Pesquisa.** Direitos e Garantias Fundamentais Audiência de Custódia, Prisão Provisória e Medidas Cautelares: Obstáculos Institucionais e Ideológicos à Efetivação da Liberdade como Regra. 2018b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/f78b252321b7491ffbbf9580f67e8947.pdf>. Acesso em: 29/12/2021.

\_\_\_\_\_. **Revista Justiça Presente**. 2020a. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Revista JP\\_web\\_1109.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Revista_JP_web_1109.pdf). Acesso em 22/11/2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final do Programa Justiça Presente**. 2020b. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio Gestao\\_web\\_1109.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio_Gestao_web_1109.pdf). Acesso em: 22/11/2021.

\_\_\_\_\_. **Recomendação nº 62**. Brasília. 2020c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 29/11/2021.

\_\_\_\_\_. **Monitoramento CNJ - Covid-19. Efeitos da Recomendação nº 62/2020**. Período entre 13 e 20 de abril de 2020. 2020c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Monitoramento-CNJ-Covid-19-Abril.20.pdf>. Acesso em: 10/01/2022.

\_\_\_\_\_. **2º Edição Monitoramento CNJ - Covid-19. Efeitos da Recomendação nº 62/2020**. Período entre 19 e 29 de maio de 2020. 2020d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Monitoramento-CNJ-Covid-19-2%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o-Julho.20.pdf>. Acesso em: 10/01/2022.

\_\_\_\_\_. **Programa Fazendo Justiça**. 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/folder-fazendo-justica.pdf>. Acesso em: 22/11/2021.

\_\_\_\_\_. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois**. Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. Brasília: CNJ, 2021b. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio\\_ECI\\_1406.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf). Acesso em: 28/11/2021.

\_\_\_\_\_. **Monitoração eletrônica criminal [recurso eletrônico]: evidências e leituras sobre a política no Brasil**. 2021c, pp. 210. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/diagnostico-politica-monitoracao-eletronica.pdf>. Acesso em: 11/01/2022.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro**. Vol. III, Brasília-DF, 2018. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/BOOK\\_SISTEM\\_A\\_PRISIONAL.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/BOOK_SISTEM_A_PRISIONAL.pdf). Acesso em: 08/12/2021.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública 2020-2021**. 2020a. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Secretaria\\_Geral\\_nova\\_versao/2020/Plano\\_diretor\\_da\\_ENASP\\_CORRIGIDO\\_Versao\\_final2-1.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Secretaria_Geral_nova_versao/2020/Plano_diretor_da_ENASP_CORRIGIDO_Versao_final2-1.pdf). Acesso em: 08/12/2021.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Comissão de Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública – PDCSP 2020-2021**. 2020b. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Secretaria\\_Geral\\_nova\\_versao/2020/Plano\\_Diretor\\_CSP\\_20.02.2020-1.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Secretaria_Geral_nova_versao/2020/Plano_Diretor_CSP_20.02.2020-1.pdf). Acesso em: 09/12/2021.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica nº 2/2020 – CSP**. Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional Do Ministério Público – CSP/CNMP. 2020c. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Notas\\_T%C3%A9nicas/CNMP-CSP-ROTEIRO-COVID-19.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Notas_T%C3%A9nicas/CNMP-CSP-ROTEIRO-COVID-19.pdf). Acesso em: 16/12/2021.

\_\_\_\_\_. **Monitoramento da evolução da pandemia no ambiente prisional e intensificação da atuação pelos Ministérios**

**Públicos.** Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional Do Ministério Público – CSP/CNMP. 2021. Disponível em: [https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Docs\\_2021/Estudo\\_-\\_Questoes\\_prisionais\\_e\\_Cenario\\_pandemico\\_-\\_Vers%C3%A3o.pdf](https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Docs_2021/Estudo_-_Questoes_prisionais_e_Cenario_pandemico_-_Vers%C3%A3o.pdf). Acesso em: 16/12/2021.

DAVIS, Mike, et al: **Coronavírus e a luta de classes.** Terra sem Amos: Brasil, 2020, 48p.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. **INFOPEN** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/bases-de-dados>. Acesso em: 13/01/2022.

\_\_\_\_\_. **INFOPEN** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/bases-de-dados>. Acesso em: 13/01/2022.

\_\_\_\_\_. **INFOPEN** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/bases-de-dados>. Acesso em: 13/01/2022.

\_\_\_\_\_. **INFOPEN** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes>. Acesso em: 13/01/2022.

\_\_\_\_\_. **INFOPEN** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes>. Acesso em: 13/01/2022.

\_\_\_\_\_. **INFOPEN** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes>. Acesso em: 13/01/2022.

\_\_\_\_\_. **INFOPEN** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes>. Acesso em: 13/01/2022.

\_\_\_\_\_. **INFOPEN** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 13/01/2022.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica n.º 23/2020/COS/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ.** 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/depen/pt-br/arquivos/SAUDEPRISIONALSEI\\_MJ11406541NotaTcnica2.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/arquivos/SAUDEPRISIONALSEI_MJ11406541NotaTcnica2.pdf). Acesso em: 28/11/2021.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3, Edição 5, Ago/Set 2009, pp. 128-144.

DLA PIPER. **A global analysis of prisoner releases in response to COVID-19.** 2020. Disponível em: <https://www.dlapiper.com/~media/files/insights/publications/2021/03/dla-piper-prison-population-during-covid-19.pdf>. Acesso em: 29/11/2021.

DUARTE, André de Macedo e CÉSAR, Maria Rita de Assis. Negação da Política e Negacionismo como Política: pandemia e democracia. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 45, n. 4, e109146, 2020, pp. 1-22.

DUARTE, Miriam; BELINTANI, Raissa; BALBUGLIO, Viviane. “E quem não tem internet?” Reflexões sobre audiências de custódia e acesso à justiça durante a pandemia. In BARROUIN, Nina; PORTELLA, Bruna; VIEIRA, Eliene; PEREIRA, Isabel; CAVALCANTE, Jordhanna; OLIVEIRA, Priscila (Orgs.). **Covid nas prisões: luta por justiça no Brasil (2020-2021)**. Instituto de Estudos da Religião – ISER, livro eletrônico, 2021, pp. 49-60. Disponível em: <https://www.covidnasprisoas.com/livro-covid-nas-prisoas>. Acesso em: 01/12/2021.

FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública). **Diagnóstico sobre os processos e procedimentos de produção de estatísticas e análise de informações em segurança pública e sistema prisional das Unidades da Federação e do Governo Federal**. 2016. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/06/FBSP\\_diagnostico\\_producao\\_informacao\\_sist\\_penitenciario\\_2016.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/06/FBSP_diagnostico_producao_informacao_sist_penitenciario_2016.pdf). Acesso em: 06/12/2021.

FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística**. Tese (Doutorado) em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021, pp. 383.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. Ed. Brado Negro, 2º ed., Brasília-DF, 2017, pp. 186.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução: Raquel Ramalhete. Ed: Vozes, Petrópolis – RJ, 1987.

\_\_\_\_\_. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Ed. Graal, Rio de Janeiro – RJ, 1988, pp. 152.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. Tradução: Maria Ermantina Galvão. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1999.

FREITAS, Felipe da Silva. **Vidas negras encarceradas: a pandemia nas prisões brasileiras**. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 26, Mar. 2021, pp. 29-36. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10518/1/BAPI\\_26VidasNegras.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10518/1/BAPI_26VidasNegras.pdf). Acesso em: 06/12/2021.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução: André Nascimento. Ed. Revan, 1º reimpressão, Rio de Janeiro – RJ, jan. 2014, pp. 440.

GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. Tese (doutorado) em Sociologia, Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2015, pp. 246.

GODOI, Rafael; CAMPELLO, Ricardo; MALLART, Fábio. O colapso é o ponto de partida: Entrevista com o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro sobre prisões e a Covid-19. **DILEMAS**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social – Rio de Janeiro – Reflexões na Pandemia 2020 – pp. 1-15.

INFOVÍRUS. **De olho no Painel do DEPEN**: análise de informações de estado sobre a Covid-19 nas prisões. Abril 2020 – Abril 2021. 2021. Disponível em: [https://deixadosparamorrer.org/website/wp-content/themes/deixados-theme/arquivos/Infovirus\\_De\\_Olho\\_No\\_Depen.pdf](https://deixadosparamorrer.org/website/wp-content/themes/deixados-theme/arquivos/Infovirus_De_Olho_No_Depen.pdf). Acesso em: 13/01/2022.

LAVAL, Christian. A Pandemia de Covid-19 e a Falência dos Imaginários Dominantes. Tradução: Elton Corbanezi. Revisão técnica: José Miguel Rasia. Rev. **Mediações**, v. 25, n. 2, Londrina-PR, mai-ago. 2020, p. 277-286.

LIMA, Roberto Kant de. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro**. Seus dilemas e paradoxos. Ed. Forense, Rio de Janeiro-RJ, 1995.

\_\_\_\_\_. Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista de Sociologia e Política**, nº 13, Curitiba-PR, nov. 1999, pp. 23-38.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Antropologia e de Direito**: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro-RJ, 2008.

LOPES, Bárbara Guilherme; CHELOTTI, Júlia de David; BUDÓ, Marília Nadim. Casos diferentes, respostas padronizadas: 92% dos pedidos de liberdade fundamentados na Covid-19 são negados pelo TJRS em maio. In BARROUIN, Nina; PORTELLA, Bruna; VIEIRA, Eliene; PEREIRA, Isabel; CAVALCANTE, Jordhanna; OLIVEIRA, Priscila (Orgs.). **Covid nas prisões**: luta por justiça no Brasil (2020-2021). Instituto de Estudos da Religião – ISER, livro eletrônico, 2021, pp. 139-145. Disponível em: <https://www.covidnasprisoos.com/livro-covid-nas-prisoos>. Acesso em: 12/01/2022.

MACHADO, Maíra Rocha e VASCONCELOS, Natalia Pires de. Uma conjuntura crítica perdida: a Covid-19 nas prisões brasileiras. **Rev. Direito e Práxis**, Vol. 12, nº 3, Rio de Janeiro, 2021, p. 2015-2043.

MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, v. 15 n. 2, e. 1916, São Paulo, 2019, pp. 1-37.

MATTA, Gustavo Corrêa. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, Gustavo Corrêa; PONTES, Ana Lucia de Moura (Org.). **Políticas de saúde**: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. p. 61-80. (Coleção Educação Profissional e Docência em Saúde: a formação e o trabalho do agente comunitário de saúde, 3)

MATTOS, Débora Michels e FORNAZARI, Sandro Kobol. A lepra no Brasil: representações e práticas de poder. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, 6, 1/2005, pp. 45-57. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/praxis/361/A%20lepra%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 30/11/2021.

MEDEIROS, Flávia. **“Matar o morto”**: a construção institucional de mortos no Instituto Médico-Legal do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Antropologia), Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Niterói – RJ, 2012, pp. 177.

MELO, Felipe Athayde Lins de. Contra a “falência da prisão”: um percurso interpretativo a partir do crescimento do sistema prisional paulista. **Revista Intervenção, Estado e Sociedade**, v.1 n.1 jan./jun. 2014 p. 22-48.

\_\_\_\_\_. **O dispositivo penitenciário no Brasil**: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional. Tese (Doutorado) em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas, São Carlos, 2018, pp. 307.

MINAYO, Maria Cecília de Souza e CONSTANTINO, Patricia (orgs.). **Deserdados sociais**: condições de vida e saúde dos presos do estado do Rio de Janeiro. Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro-RJ, 2015, pp. 248.

MORENO, Arlinda B. e MATTA, Gustavo Corrêa. Covid-19 e o dia em que o Brasil tirou o bloco da rua: acerca das narrativas de vulnerabilizados e grupos de risco. In: MATTA, G.C., REGO, S., SOUTO, E.P., and SEGATA, J., eds. **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil**: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora FIOCRUZ, 2021, pp. 41-50.

PENNA, Bernardo Schmidt. Mais do ativismo judicial à brasileira: análise do Estado de Coisas Inconstitucional e da decisão na ADPF 347. **Revista Pensamento Jurídico** – São Paulo – Vol. 11, Nº 1, jan./jun. 2017, pp. 9-19.

PEREIRA, Jordana Dias. **As políticas penais e de segurança pública de FHC a Bolsonaro**: um estudo sobre rupturas e continuidades na Nova República. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP, 2021, pp. 186.

PIMENTA, Izabella Lacerda. **Diagnóstico sobre a política de monitoração eletrônica**. Conselho Nacional de Justiça, 2018, pp. 94. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/dirpp/monitoracao-eletronica/arquivos/diagnostico-monitoracao-eletronica-2017.pdf>. Acesso em: 11/01/2022.

PIMENTA, Victor Martins; PIMENTA, Izabella Lacerda; DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. “Onde eles estavam na hora do crime?”: ilegalidades no tratamento de dados pessoais na monitoração eletrônica. **Revista brasileira de Segurança Pública**, v. 13, n. 1, São Paulo, pp. 59-75, fev/mar 2019.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. **Revista USP**, n. 9, 1991, p. 45-56.

PIRES, Alvaro. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. **Novos Estudos CEBRAP**, n° 68, março 2004, p. 39-60.

PORTELLA, Bruna; VIEIRA, Eliene; PEREIRA, Isabel; BARROUIN, Nina; OLIVEIRA, Priscila. **Instrumentos de combate e prevenção à covid-19 nas prisões: uma sistematização de normas de direitos humanos**. Instituto de Estudos da Religião – ISER, livro eletrônico, 1º ed., Rio de Janeiro – RJ, 2021.

PRATT, John. **Penal populism: key ideas in criminology**. Ed. Routledge, 2007, pp. 210.

PSOL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. 26 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>. Acesso em: 21/11/2021.

RAMOS, Débora Oliveira. **Estado brasileiro, dispositivo de colonialidade e seguridade social: entre fazer e deixar morrer a população negra**. Dissertação (Mestrado em Política Social), Instituto de Ciências Humanas (IH), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2019.

REDE DE JUSTIÇA CRIMINAL. Mural da Vergonha. In Deixados para morrer. 2021. Disponível em: <https://deixadosparamorrer.org/mural-da-vergonha/>. Acesso em 12/01/2022.

RUSCHE, GEORG. KIRCHHEIMER, OTTO VON. **Punição e estrutura social**. Coleção Pensamento criminológico. 4ª Reimpressão. Instituto Carioca de Criminologia. 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Ed. Record, Rio de Janeiro-RJ, 2001.

SEMER, Marcelo. **Sentenciando tráfico: pânico moral e estado de negação**. Formatando o papel dos juízes no grande encarceramento. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019, pp. 526.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis e FARGONI, Everton Henrique Eleutério. Bolsonarismo: a necropolítica brasileira como pacto entre fascistas e neoliberais. Dossiê: “Consequências do bolsonarismo sobre os direitos humanos, a educação superior e a produção científica no Brasil”. **Revista Eletrônica de Educação**, v.14, 1-26, e4533133, jan./dez. 2020, pp. 1-26.

SILVESTRE, Giane. **Dias de visita: uma sociologia da punição e das prisões em Itirapina**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, São Carlos – SP, 2011, pp. 190.

\_\_\_\_\_. **“Enxugando Iceberg”**: Como as instituições estatais exercem o controle do crime em São Paulo. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, 2016, pp. 313.

SILVESTRE, Giane; JESUS, Maria Gorete Marques de. **Audiência de custódia e seus limites:** análise comparativa entre duas gestões (2015 - 2019). 44º Encontro Anual da ANPOCS, GT47 - Violência, punição e controle social: perspectivas de pesquisa e de análise, 2020.

SILVESTRE, Giane; JESUS, Maria Gorete Marques de; BANDEIRA, Ana Luiza Villela de Viana. Pandemia, prisão e violência: os efeitos da suspensão das audiências de custódia na cidade de São Paulo. **DILEMAS:** Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Reflexões na Pandemia, Rio de Janeiro – RJ, 2020, pp. 1-12.

SINGER, Merrill; BULLED, Nicola; OSTRACH, Bayla; and MENDENHALL, Emily. **Syndemics and the biosocial conception of health.** The Lancet, 389(10.072), 2017, pp. 941-950. Disponível em: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(17\)30003-X.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(17)30003-X.pdf). Acesso em: 28/11/2021.

SINHORETTO, Jacqueline. **Ir aonde o povo está:** etnografia de uma reforma da justiça. Tese (doutorado) em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2006.

\_\_\_\_\_. Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça. **Anuário Antropológico** [Online], II | 2010. Disponível em: <http://journals.openedition.org/aa/930>.

\_\_\_\_\_. Controle social estatal e organização do crime em São Paulo. **DILEMAS:** Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 7, n. 1, 2014, p. 167-196.

\_\_\_\_\_. **Policiamento ostensivo e questões raciais Brasil:** técnica, política e desigualdades no discurso policial. Latin American Studies Association Congress (LASA), Sessão “Desafios de reforma de segurança pública e prevenção de violência no Brasil”, Boston-USA, 24-27 de maio de 2019, pp. 24.

\_\_\_\_\_. Militarização e o campo estatal de administração de conflitos. In IBCCRIM. **Boletim IBCCRIM**, nº 338, ano 29, jan. 2021, pp. 4-6.

SINHORETTO, Jacqueline e LIMA, Renato Sérgio de. Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime. **Contemporânea**, v. 5, nº 1, jan/jun 2015, p. 119-141.

SINHORETTO, Jacqueline (Org.). **Policiamento ostensivo e relações raciais:** estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime. Relatório de pesquisa enviado ao CNPq. 2020, pp. 379. Disponível em: <http://www.gevac.ufscar.br/wp-content/uploads/2020/09/policiamento-ostensivo-rel-raciais-2020.pdf>. Acesso em: 13/01/2022.

SIQUEIRA, Ítalo Barbosa Lima. **“Aqui ninguém fala, escuta ou vê”:** relatos sobre o cotidiano profissional dos agentes de segurança penitenciária em Manaus. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Amazonas, Manaus – AM, 2016.

THOMPSON, Augusto. **A questão penitenciária**. Rio de Janeiro: Forense, [1976] 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La filosofía del sistema penitenciario en el mundo contemporáneo. In: Beloff, Mary Anne et al. (orgs.). **Cuadernos de la cárcel**. Buenos Aires, No Hay Derecho, pp. 36-62, 1991.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; ALAGIA, Alejandro; y SLOKAR, Alejandro. **Derecho Penal**: parte general. Ed. Ediar, 2º ed., Buenos Aires, Argentina, 2002, pp. 1116.

ŽIŽEK, Slavoj. Um golpe como o de “Kill Bill” no capitalismo. In DAVIS, Mike, et al: **Coronavírus e a luta de classes**. Terra sem Amos: Brasil, 2020, 48p.