

DISPUTAS SOBRE A GESTÃO DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS PRISÕES BRASILEIRAS

Raphael de Almeida Silva¹
Jacqueline Sinhoretto²

RESUMO

O artigo trata sobre a gestão da pandemia de COVID-19 nas prisões brasileiras em nível nacional, abordando os documentos emitidos pelo Conselho Nacional de Justiça e as posições do Governo Federal, de instituições estatais e da sociedade civil. Recorreu-se à análise de documentos, notícias de jornal, entrevistas com atores selecionados, os quais representam diferentes posições no debate público. Foram enfocadas as disputas sobre como gerir a população prisional durante a crise sanitária, identificando as principais linhas e ações propostas. Os resultados apontaram as resistências às propostas de desencarceramento e indicaram a existência de trânsito de atores entre instituições. Os achados contribuem com o conhecimento do funcionamento do campo do controle do crime e seus limites, que se mostraram operantes mesmo em situações de crise. A postura negacionista da crise sanitária adotada pelo Governo Federal exerceu um importante papel no enfraquecimento das medidas propostas para a gestão da saúde da população privada de liberdade, diluindo a importância das especificidades dos contextos de confinamento e a excepcionalidade do momento pandêmico.

PALAVRAS-CHAVE: prisões; gestão prisional; controle do crime; Conselho Nacional de Justiça; COVID-19.

¹Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-Ineac), ORCID <https://orcid.org/0000-0002-6366-8564>

²Universidade de São Carlos e Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-Ineac), ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8718-779X>

DISPUTING PRISON MANAGEMENT DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN BRAZIL

Raphael de Almeida Silva
Jacqueline Sinhoretto

ABSTRACT

The article assessed the management of the COVID-19 pandemic in Brazilian prisons at the national level. It has addressed documents issued by the National Council of Justice and Federal Government, state institutions and civil society positions. Analysis of documents, news, and interviews with selected actors, which represent different positions in the public debate, was used. Disputes over how to manage the prison population during the health crisis were focused, identifying the main lines and actions proposed. Results indicated resistance to decarceration proposals and indicated the existence of actors transiting through institutions. The findings contribute to know better how the field of crime control works and what are its limits, which has been operational even in crisis situations. The denialist stance toward the health crisis adopted by the Federal Government played an important role in weakening the measures proposed for the management of the population deprived of liberty health, diluting the importance of confinement contexts specificities and the exceptionality of the pandemic moment.

KEYWORDS: prison; prison management; crime control; National Council of Justice; COVID-19.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa as disputas em torno da gestão da pandemia de Covid-19 nas prisões brasileiras, tanto em seus efeitos intramuros, quanto em sua relação extramuros com familiares e movimentos sociais que têm no desencarceramento sua principal bandeira de atuação. Tendo como ponto de partida a Recomendação n. 62 (R62) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a hipótese foi a de que a possibilidade de a Recomendação alcançar seus objetivos de melhora nas condições do encarceramento e redução da superlotação carcerária teve seus efeitos limitados, devido às disputas e arranjos de atores e instituições, com consequências sobre quem poderia ou não ser atendido pela Recomendação [OBJ].

Ainda que os efeitos da pandemia nas prisões – e fora delas – não sejam totalmente mensuráveis, bem como a precariedade das informações e espraiamento da política de segredo nas prisões se reforce, os grupos da sociedade civil que atuam na questão penitenciária tornam-se ainda mais ativos no papel de fiscalização e denúncia. Se, por um lado, o desconhecimento da situação real das prisões se impõe como característica, por outro, novas estratégias passaram a ser adotadas, com destaque para o fortalecimento das Frentes pelo Desencarceramento e a criação do projeto Infovírus.

Propõe-se, assim, uma análise dos trânsitos e disputas no campo do controle do crime (Garland, 2008) que envolvem a produção de normas na política prisional brasileira e sua aplicação pela justiça criminal, na forma de decisões e práticas, seja nos níveis gerenciais e operacionais, seja nas movimentações da sociedade civil. Para tanto, adotou-se como metodologia a análise dos principais documentos emitidos no ano de 2020 pelo CNJ, especialmente, sobre as medidas e estratégias de contenção, cuidado e prevenção em relação à pandemia de Covid-19 nas prisões brasileiras.

As recomendações, portarias e resoluções emitidas pelo CNJ têm como objetivo orientar magistrados, tribunais e demais operadores do aparato prisional e do sistema de justiça a fim de minimizar os efeitos do adoecimento nas prisões. Foram, ainda, analisados os posicionamentos, documentos e demais materiais emitidos pelas organizações que integram a Agenda Nacional pelo Desencarceramento, com destaque para as Frentes pelo Desencarceramento. O

objetivo foi observar os efeitos práticos e simbólicos que os instrumentos e dispositivos jurídico-institucionais produzem nas relações extra e intramuros das prisões, e como as lutas pela defesa da vida e saúde das pessoas privadas de liberdade pautam o debate.

Observa-se que medidas como a R62, a qual tem por finalidade evitar ou reduzir o contágio pelo vírus nas prisões, ensejaram atualizações que caminharam em sentido contrário ao proposto. Em um primeiro momento, os efeitos positivos foram rapidamente percebidos, com uma estimativa de ao menos 30 mil pessoas em liberdade, como resultado das medidas da Recomendação e outras normativas. Contudo, tão logo se observou possível gerir os fluxos e atravessamentos nas prisões de modo a, em alguma medida, regular os efeitos da pandemia nas prisões, essas medidas passaram a ser utilizadas de forma distinta.

A proibição das visitas de familiares, das vistorias por órgãos/grupos da sociedade civil e a realização das audiências de custódia por meio virtual estão entre algumas das medidas que se tornaram possíveis e foram justificadas pelo contexto de excepcionalidade da pandemia. Assim, as dificuldades para a articulação do arranjo institucional e de atores no campo da política prisional, a fim de promover condições de vida dignas às pessoas privadas de liberdade, se intensificaram durante a pandemia. Contudo, embora tenha ocorrido uma atualização da perspectiva punitiva e a pandemia se tornado mais letal, o perfil vulnerável se manteve: pessoas negras e pobres foram as maiores vítimas em ambas.

Neste artigo, ainda que não se ignore o papel estruturante do neoliberalismo (Wacquant, 2012) na reconfiguração do encarceramento contemporâneo, nem as articulações fundamentais entre política e penalidade (Simon, 2009), ou a imbricação entre racialidade e punição (Alexander, 2012), será dado enfoque ao papel das instituições judiciais, de atores políticos e de atores organizados da sociedade civil sobre os movimentos do campo do controle do crime (Garland, 2008), levando em conta as especificidades no campo estatal de administração de conflitos no Brasil (Sinhoretto, 2010). Mesmo compartilhando a tese de que a racionalidade penal moderna (Pires, 2004) intervém neste campo para dificultar mudanças de orientação, na medida em que se procura captar movimentos num curto período, configurado pela percepção de excepcionalidade e catástrofe, será priorizada, por ora, a agência dos atores.

2 A PRISÃO E A PANDEMIA: GERINDO VIDA E MORTE EM UMA DIFÍCIL EQUAÇÃO

Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou estado de pandemia, indicando a gravidade que os rápidos avanços do vírus Sars-CoV-2 já demonstrava desde seu surgimento em dezembro de 2019. Ciente das implicações críticas que uma pandemia poderia produzir nas prisões, o CNJ produziu uma rápida resposta, já no dia 17 de março de 2021, com a publicação da Recomendação nº 62. Esta foi certa, ao evidenciar a precariedade do aparato prisional brasileiro para garantir a segurança das pessoas privadas de liberdade e dos servidores.

Responsável pela terceira maior população privada de liberdade no mundo,³ o Brasil comunicou oficialmente haver 668.135 mil cumprindo pena privativa de liberdade em unidades prisionais (SISDEPEN, 2020), podendo ser em regime fechado, semiaberto, aberto, provisório, tratamento ambulatorial ou medida de segurança. Quando se considera que, em junho de 2020, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) indicava uma população de 702.069 pessoas privadas de liberdade em unidades prisionais do país, observa-se que, no período de junho a dezembro, houve uma redução de quase 5%, totalizando 33.934 pessoas fora das prisões. Esse número corresponde às estimativas feitas pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), nas primeiras semanas após a publicação da R62, de que 30 mil pessoas haviam saído dos estabelecimentos para liberdade condicional ou prisão domiciliar, com e sem monitoramento eletrônico.

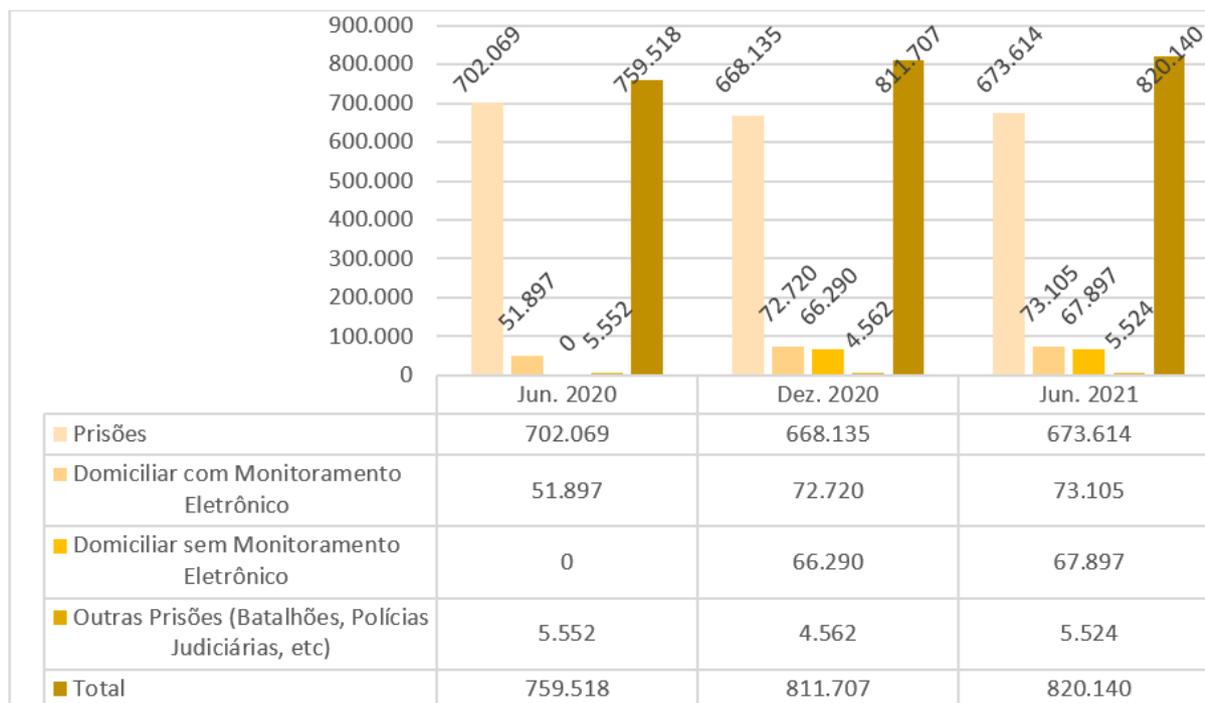
Esse dado ganha destaque ao considerar a linha evolutiva anual de crescimento do número de pessoas nas prisões, sendo essa uma redução significativa e histórica. Há, no entanto, um efeito ilusório que pode facilmente se perder em meio à pulverização dos dados do SISDEPEN/INFOPEN. Embora o número de pessoas reclusas em unidades prisionais tenha reduzido, isso não significou um declínio da privação de liberdade como a principal forma de punição no país. Na verdade, esse número não contabiliza as pessoas em prisão domiciliar,

³ O ranking tomado como base é o do World Prison Brief (WPB), uma base de dados livre, mantida pela Universidade de Londres, que disponibiliza e produz informações sobre sistemas prisionais no mundo, a partir das informações cedidas ou publicadas pelos próprios órgãos de administração penitenciária dos respectivos países. Recuperado em 27 de abril de 2023, de <https://www.prisonstudies.org/>

com ou sem monitoramento eletrônico que, durante a pandemia, foi uma alternativa à prisão que cresceu.

Gráfico 1

Pessoas privadas de liberdade segundo tipo, Brasil, de junho de 2020 até junho de 2021



Fonte: SISDEPEN 2021.

Como se observa no Gráfico 1, ao longo da pandemia houve um deslocamento de parte da população privada de liberdade das prisões para outras formas de cumprimento de pena, sendo a monitoração eletrônica uma das principais. Essa estratégia foi adotada a fim de reduzir o número de pessoas nas prisões e viabilizar algum controle sobre os efeitos da pandemia. Muitas das pessoas que progrediram ou foram encaminhadas para essa forma de cumprimento de pena, na verdade, já possuíam esse direito que, por razões diversas, não estava sendo cumprido. Contudo, o destaque é o número total de pessoas sob a tutela da Justiça penal que, apesar da pandemia, seguiu crescendo. Assim, ao invés de redução, tendo em vista o contexto excepcional, houve uma ampliação do número de pessoas em outras modalidades de punição, de forma a minimizar a urgência e demandas por liberação antecipada ou

desencarceramento, sem que estes se convertessem em uma “prisão sem grades”, como no caso do monitoramento.

Não se trata de valorar as formas de punir, mas de questionar: por que é tão grande a centralidade da pena de prisão? Por que é mais fácil manter pessoas sob sua tutela do sistema penal, nas prisões ou fora delas, do que adotar formas alternativas de resolução de conflitos ou de penalidade? Observa-se que a resposta para essas perguntas se encontra articulada, em diferentes níveis e esferas, às características do “complexo do crime” (Garland, 2008), as quais demonstram possuir impacto direto na gestão das vidas e mortes durante a pandemia.

Publicada em 17 de março de 2020, a R62 havia sido antecipada, de certo modo, por duas outras solicitações. A primeira foi uma Carta Aberta da Pastoral Carcerária, publicada no dia 13 de março de 2020. A segunda foi realizada pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), que entrou com uma liminar no Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347/2015. Ambas as solicitações se orientavam pelas mesmas justificativas e objetivos, entre os quais:

- 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 infectocontagiosa, como a Covid-19, poderia causar nas prisões, tendo como exemplo as epidemias de tuberculose e vírus da imunodeficiência humana (HIV)/ síndrome da imunodeficiência adquirida (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.

Se, por um lado, o CNJ não foi o primeiro a demandar medidas urgentes de proteção e prevenção ante a pandemia no sistema penitenciário, por outro lado a Recomendação n. 62 configurou-se como instrumento modelo para a adoção dessas medidas. Exemplo disso pode ser observado por sua propagação em âmbito internacional por organismos, como a Organização das Nações Unidas (ONU),

como modelo de boas práticas, e tendo sido um dos finalistas no prêmio internacional World Justice Challenge 2021.⁴

O tema da gestão da pandemia de COVID-19 nas prisões produziu uma profusão de artigos científicos, especialmente da área da saúde, externalizando as preocupações com a população encarcerada e monitorando as ações de governos e sociedade civil em diferentes países (Carvalho, Santos, & Santos, 2020; Nardone, 2020). No Brasil não foi diferente: de 10 artigos recuperados sobre o tema no Scielo Brasil, três deles estão em revistas que não são de saúde pública. Da parte dos autores, houve uma expectativa de que a R62 do CNJ abrisse a oportunidade para o desencarceramento diante da urgência da COVID (Duque et al., 2022; Bianchi et al., 2022; Crispim et al., 2021; Costa et al., 2020; Vasconcelos, Machado, & Wang, 2020). O diagnóstico comum foi o de que, sem medidas de redução da população prisional seria impossível evitar que o contágio nas prisões gerasse muitas vítimas, especialmente diante de um quadro de saúde coletiva já bastante deteriorado, como é o que se encontravam a população encarcerada anteriormente. Da parte da comunidade científica que estuda encarceramento e prisões, o apoio às medidas recomendadas pelo CNJ foi praticamente unânime.

A recomendação demandou aos Tribunais e magistrados “a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos estabelecimentos do sistema prisional e do sistema socioeducativo” (Conselho Nacional de Justiça, 2020, s/p), porém em maior amplitude que as solicitações anteriores. Na verdade, o destaque foi o detalhamento presente no documento, englobando o ciclo da política penal, estando incluso o sistema socioeducativo, bem como destinando atenção aos limites à realização de audiências de custódia, suspendendo-as temporariamente. Considerando os descritores da pesquisa realizada por Portella et al. (2021) e a própria R62 (CNJ, 2020), o Quadro 1 apresenta um panorama sobre as incidências da Recomendação.

Quadro 1

Incidência da Recomendação 62 do CNJ

⁴ Recuperado em 22 de abril de 2022, de <https://www.cnj.jus.br/nacoes-unidas-difundem-recomendacao-do-cnj-sobre-covid-em-prisoas/>; Recuperado em 22 de abril de 2022, de <https://worldjusticeproject.org/world-justice-challenge-2021/world-justice-challenge-2021-finalists>

Incidência	Norma
I. Planejamento e implementação de medidas de prevenção e combate ao vírus	Art. 1º, parágrafo único, incisos I, II e III.
II. Controle externo e fiscalização	Art. 14º, parágrafo único.
III. Acesso à Justiça	Art. 7º, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII; § 2º.
IV. Identificação e protocolo para perfis de risco e casos suspeitos de Covid-19	Art. 8º, § 3º, incisos I, II e III, alíneas a, b e c; Art. 9º, inciso II; Art. 10º, parágrafo único.
V. Informação e transparência	Art. 9º, inciso I; Art. 10º, parágrafo único.
VI. Comunicabilidade, visitas e custódia	Art. 9º, inciso IV; Art. 11º, incisos I ao VI, parágrafo único.
VII. Prevenção ao contágio dentro das unidades prisionais	Art. 9º, incisos III a VI.
VIII. Cuidado e treinamento das equipes que trabalham nas unidades prisionais	Art. 9º, inciso VIII e IX.
IX. 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.
X. 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.

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

Das 11 categorias elaboradas por Portella *et al.* (2021) para analisar as normativas de direitos humanos que trataram da Covid-19 nas prisões, a R62 só não possuía medidas e estratégias de cuidado e reparação aos familiares de PPLs que viessem à óbito. Contudo, como se observa no Quadro 1, o documento possui uma ampla envergadura, atingindo todo o ciclo penal. Assim, a R62 tem sua razão de ser 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. De

modo que, se o desencarceramento não é, necessariamente, o objetivo central dela, garantiu uma sustentação jurídico-normativa aos atores que tinham atuação de cuidado e prevenção ante os efeitos da pandemia nas prisões.

Nesse sentido, o caráter desencarcerador da R62, intencional ou não, tem bases sólidas no próprio papel de controle de constitucionalidade que o CNJ possui. Diante da pandemia, tendo em vista as medidas sanitárias recomendadas para a sociedade como um todo, a R62 se dirigiu a enfrentar o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), adotando essas medidas e propondo, portanto, que a magistratura esteja atenta para não tornar ainda mais drástica a situação das prisões.

O ECI foi reconhecido pelo STF em 2015, no âmbito da ADPF n. 347/2015, tendo sido elaborada pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e apresentada à Suprema Corte pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). O objetivo de tal ação era destacar a situação de violação sistemática aos direitos humanos e dignidade das pessoas encarceradas que ocorre no aparato prisional. Embora denúncias do tipo sejam há muito realizadas, resultando em medidas importantes como a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do sistema carcerário de 2007, o ECI é uma técnica de “último recurso”, utilizada em casos vistos como excepcionais. Isto porque opera no equilíbrio entre os Poderes ao promover uma intervenção judicial em esferas do Legislativo e do Executivo, no que tange às políticas públicas. Nesse sentido, as situações em que pode ser aplicado são específicas.

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)

Considerando os três pressupostos acima indicados, ainda que com limitações, observa-se que o reconhecimento do ECI nas prisões foi um dispositivo jurídico importante, tendo operado um descontingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), vedando novos contingenciamentos, além de ter efetivado a implementação e realização de audiências de custódia nacionalmente, que até então, era um projeto piloto na cidade de São Paulo. Embora existam outros contornos importantes quanto ao reconhecimento do ECI, destaca-se que é a partir dele, e do protagonismo assumido pelo Judiciário na questão, que o CNJ faria uma parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para enfrentar as vulnerabilidades do aparato prisional brasileiro. Entre os resultados dessa parceria, os programas Justiça Presente e Fazendo Justiça são destaque aqui, uma vez que a R62 surge no âmbito do primeiro e teve prosseguimento no segundo.

Contudo, tão logo foi publicada, a R62 encontrou desafios que impactaram diretamente sua eficácia. O primeiro foi o cenário envolto em tensões nos altos escalões do Judiciário e Executivo, que marcam as disputas em torno das possibilidades de o desencarceramento ser adotado enquanto principal medida, como aquelas traçadas entre Sergio Moro, quando estava à frente do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o CNJ, que são tratadas na seção seguinte. O segundo foi o arranjo institucional federativo, que confere aos estados um elevado poder de discricionariedade em relação aos procedimentos relativos à gestão prisional e, conseqüentemente, adesão às resoluções do CNJ. A partir disso, nas distintas unidades da federação, observou-se uma diversidade em relação à execução das medidas e, especialmente, à publicidade das informações referentes à situação das unidades prisionais e socioeducativas.

Exemplo disso são os relatórios apresentados pelo Infovírus, observatório que vem monitorando, desde abril de 2020, a situação das prisões ante os avanços da Covid-19. O observatório indicou as dissonâncias entre os dados obtidos no Painel do DEPEN e aqueles das secretarias estaduais de administração penitenciária. E ainda elevada subnotificação na comparação de dados do Boletim do CNJ de Monitoramento Covid-19 (CNJ,2022), que registra casos de infecção e óbitos no sistema prisional, conforme se vê no Quadro 2.

Quadro 2

Incidência de casos e óbitos de Covid-19 nas prisões no Brasil em março de 2022

	Servidores	Pessoas Privadas de Liberdade
Casos registrados	33.021	75.337
Óbitos	341	320

Fonte: Elaboração própria a partir do boletim de março de 2022 de monitoramento de contágios e óbitos do CNJ (CNJ,2022).

Quadro 3

Incidência de casos e óbitos de Covid-19 nas prisões entre a população privada de liberdade no Brasil em abril de 2022

Casos registrados	66.408
Óbitos	286

Fonte: Elaboração própria a partir do Painel do DEPEN de 12 de abril de 2022 (SISDEPEN, 2021).

Sobre o Quadro 3, o primeiro destaque é o fato de no Painel do DEPEN não haver informações sobre o número de casos e óbitos entre servidores do aparato prisional, apenas sobre a vacinação desse público (SISDEPEN, 2021). A escolha de não informar esses casos, reforça a postura adotada pelo Departamento de tentar transparecer a existência de uma suposta “normalidade” e controle em relação à pandemia nas prisões. O segundo ponto a ser destacado encontra-se na comparação entre o Quadro 2 do boletim do CNJ e o Quadro 3 do Painel do DEPEN. Há uma disparidade elevada em relação ao número de casos e óbitos entre a PPL, mesmo os dados do CNJ se referindo ao mês de março de 2022 e os do DEPEN ao mês de abril do mesmo ano. O Painel apresenta quase 9 mil casos a menos que o Boletim, além de 34 óbitos a menos. Ainda que se considere as diferenças quanto às metodologias de coleta das informações, a disparidade é elevada, gerando completa incerteza em relação aos dados.

Considerando isso, percebe-se que o tripé que sustentou a gestão da pandemia no aparato prisional foi: 1) uma política de segredo e desinformação, orientada pela baixa qualidade dos dados e informações disponibilizadas,

possibilitando a desigualdade de tratamento; 2) subnotificação, que se alia ao ponto anterior, com o agravante causado pela baixa aplicação de testes, especialmente nas PPLs, ao longo do período de pandemia; 3) produção de mortes através do descaso e da negligência, uma vez que pessoas com possibilidade de progressão ou reavaliação permaneceram nas prisões, como foi o caso de Lucas Moraes da Trindade.⁵

Lucas, jovem negro de 28 anos, foi preso com dez gramas de maconha no ano de 2018 e se encontrava no Presídio de Manhumirim em Minas Gerais. Embora tivesse sido diagnosticado com Covid-19 no dia 25 de junho, ele permaneceu em prisão preventiva, mesmo estando havia mais de um ano sem julgamento, em que pese as recomendações do CNJ. Em um sábado, no dia 4 de julho de 2020, Lucas morreu vítima da Covid-19. Não adiantaram os recursos por liberdade provisória nos tribunais superiores, todos foram negados. Diferente, no entanto, foram as decisões concedidas a Fabrício Queiroz e sua esposa Márcia Aguiar, brancos, estando a última, naquela data, foragida da Justiça.⁶

Como uma instituição central no campo do controle do crime, a prisão encontra-se atravessada por disputas, tensionamentos e acomodações que, se por um lado, demonstram avanços normativos, orientando-se por uma perspectiva mais garantista, por outro, defronta-se com o punitivismo (Garland, 2008). Assim, na efetivação de normativas como a R62, tão relevante quanto analisar sua aplicabilidade, é compreender os movimentos de tensão e disputa em que ela esteve inserida, de modo a compreender as motivações que impactam sua efetividade, investigando posições de alguns dos atores envolvidos e formas de atuação.

3 GERENCIALISMO E PUNITIVISMO: DISPUTAS E TENSIONAMENTOS ENTRE ATORES

A discrepância nos julgamentos e concessão das garantias previstas na R62 por membros da magistratura ecoa os desafios que a normativa encontrou. Um

⁵ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/07/10/jovem-negro-de-28-anos-presos-com-10g-de-maconha-morre-de-covid-19-em-mg.htm>

⁶ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/stj-autoriza-queiroz-e-a-esposa-cumprirem-prisao-domiciliar,1618b806613f705fc9dcb4a547e30612pv5mtu00.html>

deles foi a vocalização, tão logo foi publicada, de posições contrárias à Recomendação vindas dos altos escalões institucionais. Ganha destaque a posição do então Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro e do ex-diretor do DEPEN, Fabiano Bordignon, os quais defenderam em um artigo de opinião em 30 de março de 2020, a existência de um “solturavírus” por parte do judiciário, uma vez que as prisões seriam o domicílio precípua das PPLs.⁷

Em que pese sua posterior saída do Ministério de Jair Bolsonaro, bem como a de Bordignon do DEPEN, Moro foi eficaz em minar logo no início as orientações produzidas pelo CNJ e a R62. De acordo com a orientação de extrema direita do governo, Moro atuou, sistematicamente, contra as garantias concedidas, produzindo informações falsas, como a de que um egresso preso com grande quantidade de armas e drogas teria sido solto devido às concessões feitas pela R62.⁸ Tendo em vista as evidências do erro, Moro e Bordignon passaram a atuar diretamente através do DEPEN para contrapor as posições do CNJ, tendo o ex-diretor solicitado que lhe fossem enviados relatos de crimes graves e violentos cometidos por quem saiu da cadeia no período da pandemia.⁹ Moro ainda atuou contrariamente às garantias mínimas de direitos humanos às pessoas privadas de liberdade ao propor a utilização de contêineres para isolamento daqueles infectados pela Covid-19 nas prisões,¹⁰ as mesmas que ele disse oferecerem boas condições de saúde às PPL.

Porém, Moro não esteve sozinho nessa empreitada. No dia 8 de abril de 2020, Luiz Fux, então ministro e atual presidente do STF, destacou que o CNJ não determinou, mas sim recomendou a liberação das PPL, de modo que seria necessário “dosar os remédios recomendados” a fim de evitar uma “crise sem precedentes na segurança pública nacional”.¹¹ Fux, ainda, negou de ofício a liberdade demandada em um *Habeas Corpus* coletivo para lactantes e gestantes

⁷ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/prisoas-coronavirus-e-solturavirus/>

⁸ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://devl-piaui.folha.uol.com.br/lupa/2020/04/01/verificamos-detento-libertado-coronavirus/>

⁹ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2020/04/governo-faz-ofensiva-contrasoltura-de-presos-devido-ao-coronavirus.shtml>

¹⁰ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://www.noticiasominuto.com.br/justica/1404985/sergio-moro-quer-vagas-para-presos-em-containers-para-deter-covid-19>

¹¹ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/04/liberacao-de-presos-pode-gerar-crise-sem-precedentes-na-seguranca-publica-diz-fux.shtml>

privadas de liberdade, indicando que não havia condição de avaliação concreta de restrição à liberdade de locomoção de cada uma.¹²

Por fim, Moro, Bordignon e Fux foram acompanhados por setores das carreiras jurídicas em diversas ocasiões em seu antagonismo ante a R62. Em linguagem apelativa, a Associação MP Pró-Sociedade, que congrega promotores e procuradores de orientação anti-liberal, 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.¹³ A Associação foi além da nota, tendo ajuizado uma ADPF contra o disposto na Resolução n. 62 do CNJ, colocando-se contra o que chama de uma soltura em massa, “talvez irreversível”, que colocaria em risco o direito à segurança individual e coletiva.¹⁴

Em busca na aba “quem somos” do site da Associação MP Pró-Sociedade, identifica-se a narrativa que se tornou conhecida a partir da ascensão de Bolsonaro e do bolsonarismo aos cargos de poder. Com uma logo verde e amarela, apresenta-se como uma “associação privada formada por membros de todos os Ministérios Públicos do Brasil”, tomando o conservadorismo como uma “tendência natural das sociedades” (MP PRO-SOCIEDADE, 2021). Coloca-se contrária às “ideologias”, as quais buscam impor uma revolução por meio de “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”.¹⁵

Categorias como as utilizadas pela Associação tornaram-se conhecidas em 2018, quando do lançamento do livro *Bandidolatria e democídio: Ensaio sobre garantismo penal e a criminalidade no Brasil* (PESSI; GIARDIN, 2023). Escrito por dois membros do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul, os Promotores de Justiça Diego Pessi e Leonardo Giardin de Souza. Usando os mesmos conteúdos, a Associação MP Pró-sociedade vem se mostrando um braço do bolsonarismo

¹² Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://portaltj.tjrj.jus.br/web/portal-conhecimento/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5736540/7346140>

¹³ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/unicas-medidas-coerentes-seriam-a-suspensao-de-visitas-e-saidinhas-dizem-promotores-linha-dura-sobre-detentos/>

¹⁴ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://www.conjur.com.br/2020-mar-25/mp-pro-sociedade-questiona-recomendacao-cnj-stf>

¹⁵ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://www.mpprosociedade.com.br/>

dentro do Ministério Público, tendo apoiado o uso de medicamentos ineficazes contra a Covid-19, como a hidroxicloroquina por exemplo.¹⁶

Essa narrativa conservadora, contrária aos direitos humanos e orientada pelo bolsonarismo, encontrou eco em diversas decisões judiciais acerca das garantias conferidas pela R62. O Instituto de Defesa do Direito de Defesa, em parceria com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) realizou mutirão a fim de efetivar pedidos relacionados às orientações da R62, apresentou, em agosto de 2021, relatório em que analisou sentenças judiciais. Em 62 casos, a pandemia sequer foi mencionada na justificativa de soltura. Além disso, 118 decisões favoráveis foram precedidas de 207 indeferimentos nos mesmos casos (Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2021).

Ainda, em 61 das decisões analisadas o argumento para negar os pedidos de liberdade foi a “falta de comprovação de que a unidade ofereceria maiores riscos à saúde do réu” (Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2021, p. 18). Essa narrativa, muito similar àquela inaugurada por Sérgio Moro, se mostrou capilarizada nos processos decisórios, bem como o desrespeito à dignidade da pessoa presa. Alguns outros exemplos disso foram: 1) juiz reproduziu sentença prévia inserindo o nome errado do requerente e negando seu pedido de liberdade, mesmo com laudo de tuberculose;¹⁷ 2) desembargador negou pedido de liberdade pois, supostamente, somente astronautas ocupantes da estação espacial internacional não estariam vulneráveis à Covid-19;¹⁸ 3) juíza negou pedido de liberdade por supor que alguém que viola a lei, não teria problemas em violar regra sanitária.¹⁹

Esses casos, menos do que significarem uma exceção, demonstram como uma série de elementos aparentemente desconexos são capazes de produzir efeitos diretos na aplicabilidade de normativas e garantias jurídicas, como a R62. Além disso, evidencia à adesão de parte da magistratura à postura negacionista promovida por Jair Bolsonaro à frente do Governo Federal. Isso pode ser observado no levantamento feito pela Rede de Justiça Criminal (n.d.), que analisou 32 decisões,

¹⁶ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://theintercept.com/2020/11/01/como-atua-o-mp-pro-sociedade-grupo-que-usa-o-aparato-do-estado-em-defesa-da-ideologia-bolsonarista/>

¹⁷ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/juiz-copia-e-cola-sentencas-erra-nome-de-presos-e-impede-saida-de-detentos-com-tuberculose-na-pandemia.shtml>

¹⁸ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://blogdofred.blogfolha.uol.com.br/2020/04/03/toffoli-pede-esclarecimentos-sobre-decisao-de-desembargador-do-tj-sp/>

¹⁹ Recuperado em 14 de setembro de 2021, de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/juiza-supoe-que-presos-descumprira-quarentena-do-coronavirus-e-nega-pedido-de-liberdade.shtml>

em 15 estados das cinco regiões do país. O objetivo foi analisar as principais motivações que orientaram a negativa dos magistrados quanto aos pedidos de liberdade. Das decisões analisadas, 14 delas caracterizaram pela postura negacionista, em 9 estados de todas as regiões do país. Uma delas pode ser observada abaixo:

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 156 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, n.d., s/p) [Destaques do original]

Na contracorrente do narrado acima, a Agenda pelo Desencarceramento²⁰ (Vários autores, 2017) insere-se no campo enquanto um programa popular de desencarceramento e desmilitarização, que tem a finalidade de promover a redução da população prisional no Brasil. Sua composição envolve familiares e amigos de vítimas do cárcere, pessoas egressas, membros de movimentos sociais e de direitos humanos. Seu surgimento remonta a uma audiência pública de novembro de 2013, convocada por organizações e movimentos sociais, como as Mães de Maio, em que foi apresentada uma agenda para o sistema prisional, tendo como proposta e demanda central, um programa de desencarceramento. Atualmente, estrutura-se a partir de dez diretrizes:²¹ 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. (Vários autores, 2017)

A ação coordenada e unificada de diversos atores fez com que a Agenda se tornasse um polo de atração de agentes diversos que se propõem a combater o cárcere e suas mazelas durante a pandemia, as Frentes pelo Desencarceramento foram grupos ativos na questão penitenciária, a qual caracteriza-se por “uma gama de dinâmicas que matizarão (sobretudo com perversidade) não só as interações sociais e as condições de existência dentro do cárcere, como, também, a viabilidade, eficácia e efetividade de intervenções originadas nas instâncias formais” (Chies, 2014, p. 39). Atualmente, as Frentes pelo Desencarceramento estão presentes em todas as regiões do país, como se vê no Quadro 4.

Quadro 4

Distribuição das Frentes Estaduais pelo Desencarceramento – junho, 2021

²⁰ Recuperado em 17 de setembro de 2021, de <https://desencarceramento.org.br/>

²¹ Recuperado em 20 de setembro de 2021, de <https://desencarceramento.org.br/>

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

Fonte: elaboração própria.

Embora atuantes há alguns anos em demandas de estrutura e pautas imediatas nas prisões, como alimentação e superlotação, durante a pandemia as Frentes pelo Desencarceramento se ampliaram, com o surgimento destas em novos estados, como Amazonas e Sergipe, além da atuação nas redes virtuais, como o Instagram. Atuaram majoritariamente na denúncia e ações de minimização de situações críticas da pandemia nas prisões, até com envio de alimentos e medicamentos para as unidades prisionais. Tendo como princípios basilares a dignidade da pessoa presa e que toda prisão é política, as Frentes vêm atuando sob a bandeira do desencarceramento a fim de promover condições dignas de vida às pessoas privadas de liberdade, amigos e familiares envolvidos nas teias dos ambientes de sequestro punitivo (Chies, 2014).

Além de atuarem ativamente em defesa do desencarceramento, as Frentes também atuaram em reação às posições, propostas e políticas que afetaram direta ou indiretamente à vida das PPLs, amigos e familiares. Uma das primeiras respostas foi a mobilização contrária à implementação dos contêineres como celas de isolamento nas prisões, proposta por Sergio Moro enquanto ministro. A utilização de contêineres é vedada pelo próprio Ministério da Justiça desde 2011, após uma denúncia contra o estado do Espírito Santo feita na Organização das Nações Unidas (ONU) e na OEA (Organização dos Estados Americanos). As mobilizações das Frentes foram um importante contraponto na audiência que proibiu (novamente) a utilização dos contêineres, tendo aglutinado em torno de si e da campanha diversos movimentos sociais e organizações.

Outra campanha massiva articulada pelas Frentes foi a “Tortura não se vê pela TV!”, que se opôs e teceu críticas à realização de Audiências de Custódia virtuais/à distância. Um dos principais dispositivos de averiguação de violência policial e tortura nas horas iniciais à prisão, as audiências analisam a possibilidade de liberdade provisória durante o curso do processo. Ao virtualizar esse procedimento, perdem-se dimensões fundamentais da averiguação de maus tratos, além de comprometer a avaliação do juiz e o depoimento do acusado. Além disso, produz impactos diretos sobre a vida das pessoas detidas e suas famílias, sobretudo quando há intersecção de características das pessoas que são encaminhadas às audiências em termos de raça, classe, gênero.

Outras campanhas permaneceram durante a pandemia, como a “ser família não é crime”, fundamental em um contexto de variadas denúncias contra perseguição a membros das Frentes, outras novas como a “sem Norte, sem vida”, que denunciou a crise do oxigênio que ocorreu no estado do Amazonas no início de 2021. Porém, observa-se que a atuação das frentes se centrou em articular formas de garantia da vida e da dignidade das pessoas nas prisões, tendo por principal estratégia o desencarceramento. Assim, objetivamente as Frentes vem se orientando pelo que nomeamos de estratégia clássica de controle do crime, atuando nos marcos dos direitos e das garantias fundamentais ante o avanço da estratégia militarizada/punitivista, que exporemos a seguir.

4 A COVID-19 EM CAMPO

Tendo como um dos principais referenciais teóricos o trabalho de David Garland, a presente análise se beneficia da sua elaboração do conceito de campo do controle do crime, que lhe permite dar significado a uma série de movimentos aparentemente desconexos. De acordo com o autor, trata-se de observar mudanças expressando-se em vários planos simultâneos de ação, não necessariamente orquestrados a partir de uma consciência uniforme. Para Garland (2008), os movimentos no campo da penalidade e do controle do crime, desde o fim dos anos 1970, têm sinalizado para transformações cujo sentido é ambíguo. As concepções clássicas da ressocialização, no mais das vezes, continuam a orientar a exposição de motivos das leis e programas, contudo, mudanças no plano político e

cultural indicam uma emergência forte e acelerada de uma cultura do controle animada por cosmologias punitivistas.

Se até os anos 60 do século XX houve um movimento significativo de adequar a administração de crimes e a penalidade a concepções que consideravam a “questão social” como um fator relevante, a partir dos anos 80 foram cada vez mais frequentes os exemplos históricos de mudança de rumos em direção a uma visão do crime e do criminoso pautada na alteridade radical, interpretações retributivas, vingança, segregação dos criminosos, mais penas e penas mais cruéis, defesa social contra garantias individuais. Embora o autor sinalize a emergência de uma virada punitivista ou giro punitivo (Garland, 2020), não se trata de uma completa derrocada de ideais, normativas, ideologias profissionais e discursos públicos amparados na visão sociogênica do delito. Trata-se antes de um campo de disputas em que diferentes saberes sobre o crime e os criminosos convivem e conflitam.

Ainda que o objetivo mais geral de Garland seja compreender como economia, política, cultura e penalidade mudam simultaneamente, como elementos de um processo, o foco no conflito e nos atores leva o autor a recorrer ao conceito de *campo*, articulando a seu modo referências teóricas ancoradas em Norbert Elias, Michel Foucault e Pierre Bourdieu (Garland, 2020). É no espaço social concreto do campo do controle do crime e da justiça penal que os atores disputam práticas, modos de fazer, posições, sentidos, formas de narrar e conhecer. Desta forma, interessou a Garland entender a guinada de políticos de direita em direção à criminologia da alteridade como parte de processos muito mais amplos – que ele caracterizou como pós-modernidade nos anos 1990 e redefiniu como modernidade neoliberal posteriormente (Garland, 2020), em consonância com outros autores da criminologia internacional.

Máximo Sozzo (2017) pontuou que, no caso sul-americano, na primeira década do presente século, a relação entre política e penalidade também apontava para a ambiguidade notada em escala global, contudo, com particularidades dignas de uma análise específica, pois as tensões entre estratégias adaptativas, reativas e negacionistas se tornaram mais notáveis com a ascensão de governos caracterizados à esquerda do espectro político. Para o autor argentino, não se trata de um abandono de princípios políticos, econômicos e culturais neoliberais, mas uma configuração pós-neoliberal, quando as ações do Estado passam a ser

disputadas por pressões para democratização, garantia de direitos e controle da violência institucional.

Como concluíram Azevedo e Cifali (2017), integrantes da rede de pesquisa liderada por Sozzo, no Brasil, o momento pós-neoliberal foi representado pelos governos de Lula e Dilma, entre 2003 e 2016. Sinalizam a prevalência de estratégias adaptativas e reativas, reforçando ainda mais as características ambíguas no campo do controle do crime e da justiça penal, que preferem nomear como política penal. Certas reformas legislativas e políticas progressistas avançaram, enquanto outras foram bloqueadas ou sequer tentadas. Justiças alternativas, alternativas penais, descriminalização e descarcerização de condutas foram adotadas, ao mesmo tempo em que houve uma ampliação significativa do escopo do direito penal, com consistente e acelerado crescimento do encarceramento.

A expansão penal, no Brasil, em correspondência ao processo estudado por Garland, enuncia a clivagem entre tratamento garantista para certos delitos e públicos, e endurecimento das penas para outros, o que veio então reforçar os traços de desigualdade que caracterizam a justiça penal no Brasil (Lima, 1995). Ao passo em que os “outros”, no contexto nacional, são revestidos pela representação do “bandido”, alvos da sujeição criminal (Misse, 2010). São também alvos da desumanização promovida pelo racismo, sujeitos a letalidade policial, tortura e prisão provisória.

Sozzo (2017), e Azevedo e Cifali (2017) pontuam que compreender as ambiguidades do processo brasileiro demanda dirigir o olhar para processos infranacionais e para as redes de atores institucionais das organizações policiais e judiciais, inclusive quando realizam trajetórias de entrada na política. Neste ponto, argumenta-se a utilidade analítica do conceito de campo do controle do crime. O conceito de campo indica a circunscrição de um espaço social específico em que atores e instituições mediam, por meio de práticas institucionais, saberes, ritos, jogos próprios à influência dos processos econômicos e políticos, recebendo e traduzindo as influências e resistências para as dinâmicas específicas do campo.

Assim, a história do presente de um campo ajuda a compreender as singularidades das respostas nacionais atuais em relação a movimentos de mais longa duração. É Garland (2020) quem aproxima sua sociologia à genealogia, uma ferramenta indicada por Foucault para compreender as sobredeterminações entre saber e poder. No caso brasileiro, a genealogia das prisões remete à configuração de uma penalidade forjada no escravismo e, posteriormente, modernizada pela

apropriação dos saberes racistas do positivismo científico (Alvarez, 2002). Produzir a desigualdade entre desiguais é um traço estruturado (Kant de Lima, 1995) do campo do controle do crime e da penalidade no Brasil. O que não significa que as estruturas não estejam também elas em movimento e reatualização pelos reforços e ataques constantes e contínuos que recebem dos atores que lhe põem em movimento.

Assim, direciona-se o olhar para os processos de mediação feitos por atores institucionais que tecem lutas pelo poder, traduzindo os problemas políticos em saberes, protocolos, *modus operandi*, teses, programas de ação; de modo que os conceitos de campo e estratégia, utilizados por Garland, contribuem na operacionalização da pesquisa. Partindo dessa concepção, a caracterização das estratégias de controle do crime que operam disputas dentro desse campo é ponto importante. Se, por um lado, a estratégia clássica tem sido colocada em xeque, ante a ascensão de discursos anti-liberais e punitivistas, a estratégia militarizada encontra-se cada vez mais consolidada, sobrepondo as demais estratégias em prol de uma racionalidade específica de controle do crime. No Quadro 5, destacam-se quais são essas estratégias em tensionamento e suas características.

Quadro 5

Estratégias estatais de controle do crime

Estratégia	Características
Clássica	1) Investigação e predomínio da Polícia Civil; 2) Mobilização de provas judiciais; 3) Individualização de condutas; 4) Ônus da prova pela acusação; 5) Soberania judicial sobre a punição; 6) Garantias individuais; 7) Tratamento penitenciário e ressocialização.
Militarizada-inquisitorial	1) Polícia ostensiva e predomínio da Polícia Militar; 2) Sigilo; 3) Suspeição; 4) Construção do flagrante; 5) Filtragem de tipos; 6) Prisão policial; 7) Abuso policial; 8) Execução dos tipos inimigos; 9) Encarceramento em massa.
Justiças Alternativas ao Penal	1) Modelos negociais – protagonizados por titulares dos direitos (Mediação e Justiça Restaurativa, por exemplo);

	2) Alternativas penais.
Prevenção	1) Políticas sociais e específicas (educação e programas de geração de renda, por exemplo); 2) Estratégias de prevenção ao delito (policimento comunitário e redes de assistência social, por exemplo).

Fonte: elaboração própria com base em Sinhoretto (2010; 2014; 2019; 2021).

Se Azevedo e Cifali (2017) contribuíram para compreender as lutas e resultados das disputas e ambiguidades no momento pós-neoliberal dos governos de esquerda, urge, no momento pandêmico, compreender a retomada neoliberal produzida pela ascensão da direita extrema após 2018. A estratégia da militarização do campo do controle do crime (Sinhoretto, 2014), caracterizada no Quadro 5, ganha outra dimensão, extrapolando o nível infranacional e se colocando como agenda governamental de Bolsonaro. Assim como tudo que emerge num contexto de disputas e confronto de forças, a militarização aparece com múltiplos sentidos, dissemina-se em pontos fragmentados, refere-se a saberes e práticas não necessariamente coerentes entre si. A militarização emerge como estratégia na medida em que os fragmentos passam a ser articulados pelos atores que tecem relações cada vez mais estreitas entre aquilo que se passa na política convencional e as disputas internas a um campo que se autorrepresenta a partir de uma imagem de autonomia e independência.

Durante o segundo governo de Dilma, os números do encarceramento eram ascendentes e os fragmentos de militarização do controle do crime se multiplicavam em esferas infranacionais, contudo o Ministério da Justiça e o Departamento Penitenciário Nacional eram posições ocupadas por atores comprometidos com uma política nacional de desencarceramento, mais alinhados à estratégia clássica de controle do crime.

Após o impeachment em 2016, houve uma migração de atores portadores do discurso técnico do desencarceramento, preocupado em conduzir a gestão da população prisional nos parâmetros de uma normatividade democrática, de posições no poder executivo para posições no Conselho Nacional de Justiça. O CNJ foi criado no momento pós-neoliberal como ação de democratização, controle externo e transparência do Poder Judiciário. Mediante a tradução técnica pela linguagem do aprimoramento da gestão pública do encarceramento e adequação aos princípios constitucionais, a ambiguidade entre garantismo e punitivismo foi

deslocada dos departamentos do Ministério da Justiça para o interior das assessorias do órgão de política judiciária.

Partindo da análise desse jogo de forças situadas num campo, e das disputas por posições, linguagens e saberes que lhe são próprias, interpretam-se as continuidades e descontinuidades que foram impressas aos movimentos do encarceramento a partir do advento da pandemia de COVID-19 no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se a pandemia se apresenta, de modo geral, como um contexto excepcional, produzindo efeitos devastadores dentro e fora das prisões, espalhando o poder de morte e, principalmente, demonstrando como os caminhos políticos produzem consequências terríveis para a vida das pessoas, no caso específico das prisões esse cenário se agrava. A suspensão das visitas, dos mecanismos de fiscalização, das audiências de custódia e as dificuldades de acesso aos serviços de saúde, mediado pelos servidores penitenciários, amplia e radicaliza a vulnerabilidade das PPL. A baixa testagem entre os presos, a impossibilidade de adoção de medidas efetivas de proteção, bem como a recusa dos magistrados e operadores à adesão de medidas desencarceradoras, tornam o ambiente prisional um laboratório de morte, recheado de incertezas, medo e risco. Se, por um lado, as técnicas de gestão se atualizam, por outro lado, os corpos vulneráveis a elas reforçam o perfil conhecido: negros e pobres.

A atuação de organizações como as Frentes pelo Desencarceramento e a Associação MP Pró-Sociedade demonstram como distintos atores participam do campo de controle do crime, disputando sentidos, normativas e políticas que afetam diretamente a vida de inúmeras pessoas, sejam nas prisões ou fora delas. Embora mais facilmente controláveis, as prisões se mostraram incapazes de adotar de forma eficaz as principais medidas de proteção como a aplicação rápida e eficiente de testes em massa, redução da população privada de liberdade ou, mais recentemente, a vacinação em massa. Torna-se, portanto, fundamental entender os processos de significação e organização desse campo, de modo a compreender os limites e possibilidades que o atravessam.

O estudo do campo de controle do crime contribui na compreensão de como os tensionamentos entre posições mais garantistas e outras punitivistas

refletem disputas e acomodações nos arranjos institucionais que, por sua vez, são marcados por distintas posições políticas e racionalidades. Assim, a R62 foi objeto dessa disputa, a partir da sua interpretação pelos agentes atuantes no campo, produzindo efeitos destoantes daqueles esperados quando de sua elaboração. Se, por um lado, no campo de controle do crime, as perspectivas punitivistas demonstram-se antagonistas sólidos às perspectivas garantistas e desencarceradoras; por outro, a emergência de organizações da sociedade civil com a bandeira do desencarceramento tem demonstrado capilaridade e capacidade organizativa cada vez maior.

O campo de controle do crime caracteriza-se pela disputa sobre as formas de administração de conflitos, e se procura compreender como o evento da pandemia de COVID-19 foi recepcionado nesse campo. As principais linhas de força atuantes nessa disputa vocalizam estratégias que se contrapõem. Silva (2022), ao analisar os efeitos da R62 sobre o campo, identificou uma aplicação seletiva desta por parte da magistratura e demais operadores. Como observado, houve aplicação seletiva da norma, favorecendo medidas que priorizavam a manutenção das pessoas dentro das prisões, como as restrições quanto à circulação de pessoas e suspensão de visitas. Quando muito, as medidas dos órgãos envolvidos na política penal, priorizavam o uso da monitoração eletrônica que, embora necessária devido ao contexto, também garantia a manutenção da tutela penal.

Embora entre junho de 2019 e junho de 2021 tenha ocorrido uma redução de 10% na população dentro das prisões (Silva, 2022), a pandemia não se configurou como elemento relevante para a realização do desencarceramento, vez que foi inclusive pouco referenciada nos casos concretos em que ele ocorreu (Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2021). Foram aperfeiçoadas as estratégias de controle, punição e desinformação/ocultamento; foi reafirmada a centralidade da prisão como forma de punir; foi reiterado o perfil da população alvo da Justiça penal, com um aumento de 0,64% na população negra nas prisões e redução de 3,59% na população branca, entre junho de 2019 e junho de 2021 (Silva, 2022).

No caso da pandemia nas prisões, de um lado, observa-se a estratégia clássica, protagonizada por operadores jurídicos e por gestores da política criminal, como o CNJ, sendo orientada por concepções de garantia de direitos fundamentais e limitações constitucionais e legais ao poder de punir, com respaldo em associações de caráter profissional como o IDDD e o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) e apoio social expresso pelas Frentes pelo Desencarceramento

e por partidos políticos de esquerda. De outro lado, a estratégia militarizada, orientada por concepções de criminologia de alteridade, prática punitivista e doutrinas jurídicas de defesa da sociedade, foi adotada pelo Governo Federal e por numerosos agentes do campo do controle do crime, inclusive no Ministério Público e no Judiciário, deputados, mídias e associações. Algumas interpretações têm sinalizado que a guinada à direita entre profissionais da justiça e da segurança apoia-se em uma generalização do *ethos* policial, marcado pelo não cumprimento da lei e pelo tratamento desigual aos desiguais (Kant de Lima, 1995).²²

Nessa disputa, atores da sociedade civil tensionam o campo, aliando-se a uma ou outra estratégia como forma de influenciar os rumos da Política Penal. A Agenda pelo Desencarceramento e as respectivas Frentes pelo Desencarceramento surgem nesse cenário, disputando as brechas e localizando possibilidades de atuação, como denúncia, fiscalização e suporte às pessoas encarceradas e seus familiares nesse cenário.

Tentou-se neste artigo colocar em evidência a maneira pela qual os atores se movimentam por redes profissionais e de expertise, disputando os sentidos do direito e as consequências de sua aplicação. Nesta disputa, indivíduos circulam por distintas posições e operam nas fronteiras entre a política e o sistema de justiça criminal, utilizando-se para isso especialmente das associações. Se durante o período de consolidação da democracia o associativismo jurídico esteve mais próximo da cosmovisão garantista (que é própria da estratégia clássica), quando a pandemia coincide com a ascensão do bolsonarismo, nota-se o crescimento do associativismo de direita iliberal, mais próximo da estratégia militarizada de controle do crime. Este associativismo direitista foi bastante atuante para tornar ineficazes os principais objetivos da Recomendação 62 e frear a possibilidade de realizar o desencarceramento, sobretudo no que tange aos encarcerados por crimes comuns.

A condução da pandemia pelo governo Bolsonaro, orientada pela negação da sua gravidade, pela oposição às recomendações da OMS, pela omissão na condução de medidas emergenciais, e até pela sabotagem de políticas de prevenção, levou o Brasil a ser um dos países com péssimo desempenho na evitação de mortes e adoecimento por COVID-19 – o que motivou a Comissão

²² Essa interpretação foi vocalizada por Renato Sérgio de Lima em seu artigo na Revista Piauí e por Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo na palestra de encerramento do 12º Seminário Transdisciplinar de Ciências Criminais, 16 de setembro de 2021.

Parlamentar de Inquérito do Senado a indiciar o presidente e numerosos membros do governo por crimes de responsabilidade. O caos deliberado na gestão da pandemia permitiu que os efeitos da doença no interior das prisões permanecessem desconhecidos e ausentes do debate público. Diante de 640 mil mortes no país, os mortos nas prisões perderam sua especificidade e as discussões técnicas e políticas sobre desencarceramento ficaram diluídas diante do obituário cotidiano e dos brasileiros enlutados.

Do ponto de vista das disputas do campo de controle do crime, a pandemia reforçou a ascensão da estratégia militarizada – baseada na criminologia da alteridade e no esvaziamento da gramática dos direitos das pessoas privadas de liberdade. Ela acabou normalizando a concepção de que não importa o que aconteça, o quão grave seja a ameaça à vida, o poder de punir se sobrepõe aos direitos, o encarceramento é a forma de punir por excelência no país, e a prisão é o lugar naturalizado dos criminosos – vistos como *bandidos*, cujas mortes não são lamentáveis.

Como evento extraordinário, a pandemia poderia ter propiciado o reavivamento da estratégia clássica de controle do crime, tal como nos princípios de penalidade previdenciária da Lei de Execuções Penais de 1984, tal como na política de desencarceramento elaborada no governo Dilma em 2015, ou tal como nas recomendações do CNJ (2020). Embora o discurso do desencarceramento tenha ganhado adeptos e justificado uma prática judicial dissonante na excepcionalidade, ele ficou limitado a um conjunto de atores que não tem hegemonia no campo, ainda que tenha obtido visibilidade no período inicial da pandemia. A estratégia clássica, mesmo minoritária, produz movimentos e efeitos, introduzindo obstáculos à completa militarização do controle do crime no Brasil – que significaria a consolidação de um regime totalitário fascista.

REFERÊNCIAS

Alexander, M. (2012). *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*. Nova Iorque: The New Press.

Alvarez, M. (2002) A criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 45(4), 677-704.

Azevedo, R. G., & Cifali, A. C. (2017). Segurança pública, política criminal e punição no Brasil nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014). In M. Sozzo (Org.), *Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul* (pp. 11-23). São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Bianchi, E. do N. *et al.* (2022). Prevalência de infecção por SARS-CoV-2 e fatores associados em pessoas privadas de liberdade no Espírito Santo, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 38, e00094721. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00094721>

Carvalho, S. G. de, Santos, A. B. S. dos, & Santos, I. M. (2020). A pandemia no cárcere: Intervenções no superisolamento. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25, 3493-3502. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.15682020>

Chies, L. A. B. (2013) A questão penitenciária. *Tempo Social*, 25(1), 15-36.

Conselho Nacional de Justiça. (2020). *Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020*. Recuperado em 22 de abril de 2022, de <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>

Conselho Nacional de Justiça. (2022). *Boletim semanal CNJ COVID-19*. Recuperado em 23/05/2023 de <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/covid-19/>

Costa, J. S. *et al.* (2020). COVID-19 no sistema prisional brasileiro: Da indiferença como política à política de morte. *Psicologia & Sociedade*, 32, e020013. <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2020v32240218>

Crispim, J. de A. *et al.* (2021). Impacto e tendência da COVID-19 no sistema penitenciário do Brasil: Um estudo ecológico. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26, 169-178. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020261.38442020>

Duque, C. L. C. *et al.* (2022). Prevalência sorológica de infecção por SARS-CoV-2 entre trabalhadores do sistema prisional do Espírito Santo, 2020. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 31. <https://doi.org/10.1590/S1679-49742022000100008>

Ferreira, C. C. (2021). *Política penitenciária nacional (1976-2018): Arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística* [Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas].

Garland, D. (2008) *A cultura do controle. Crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan.

Garland, D. (2020) Para além da cultura do controle. In M. Sozzo (Org.). *Para além da cultura do controle. Debates sobre delito, pena e ordem social com David Garland* (pp. 346-384). Porto Alegre: Aspas.

Instituto de Defesa do Direito de Defesa. (2021). *Justiça e negacionismo: Como os magistrados fecharam os olhos para a pandemia*. Recuperado em 30 de abril de 2022, de <https://iddd.org.br/wp-content/uploads/2021/08/iddd-relatorio-negacionismo-final-2.pdf>

Lima, R. K. (1995). *A polícia da cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense.

Misse, M. (2010). Crime, sujeito e sujeição criminal: Aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 79, 15-38.

MP Pró-Sociedade. (2021). Quem somos. Associação MP Pró-Sociedade. Recuperado em 14 de setembro de 2021 em <https://www.mpprosociedade.com.br/>

Nardone, M. (2020). Le Covid-19 en prison. *COVID-19: Le regard des Sciences Sociales*, 227-245.

Pessi, D; Giardin, L. (2023) *Bandidolatria e democídio*. Ensaios sobre garantismo penal e a criminalidade no Brasil. 4ª ed. Campinas: Vide Editorial.

Pires, A. (2004). A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. *Novos Estudos*, 68, 39-60.

Portella, B. et al. (2021). *Instrumentos de combate e prevenção à COVID-19 nas prisões: Uma sistematização de normas de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião.

Rede de Justiça Criminal. (2021). Mural da vergonha. Recuperado em 29 de abril de 2022, de <https://deixadosparamorrer.org/mural-da-vergonha/>

Silva, R. A. (2022). *Pandemia e prisão: Desencarceramento e atualização punitiva (2020-2021)* [Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos].

Simon, J. (2009). *Governing through Crime*. S.l.: Oxford University Press.

Sinhoretto, J. (2010). Campo estatal de administração de conflitos: Múltiplas intensidades da justiça. *Anuário Antropológico*, 35(2), 109-123.

Sinhoretto, J. (2014). Controle social estatal e organização do crime em São Paulo. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 7(1), 167-196.

Sinhoretto, J. (2019). *Policiamento ostensivo e questões raciais Brasil: Técnica, política e desigualdades no discurso policial*. In LASA2019 Latin American Sociological Association, *LASA2019 Nuestra America: Justice and Inclusion*. Boston.

Sinhoretto, J. (2021). Militarização e o campo estatal de administração de conflitos. *Boletim do IBCCRIM*, 29, 4.

Sisdepen – Sistema Nacional de Políticas Penais (2020). Ministério da Justiça, Brasília. Recuperado em 19/05/2023 de <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/paineis-anteriores>

Sisdepen – Sistema Nacional de Políticas Penais (2021). Ministério da Justiça, Brasília. Recuperado em 19/05/2023 de <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/paineis-anteriores>

Sozzo, M. (Org.). (2017). *Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Vários autores. (2017). *Agenda Nacional pelo Desencarceramento 2016-2017*. Recuperado em 19/05/2023 de https://desencarceramento.org.br/wp-content/uploads/2018/06/AGENDA_PT_2017-1.pdf

Vasconcelos, N. P. de, Machado, M. R., & Wang, D. W. L. (2020). COVID-19 in Prisons: A Study of Habeas Corpus Decisions by the São Paulo Court of Justice. *Revista de Administração Pública*, 54, 1472-1485. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200536x>

Wacquant, L. (2012). A tempestade global da lei e ordem: Sobre punição e neoliberalismo. *Revista de Sociologia e Política*, 20, 7-20.

Raphael de Almeida Silva: Mestre em Sociologia (UFSCar, 2021), Coordenador de Pesquisas e Estudos da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul (DPE-MS), pesquisador do INCT-InEAC, do Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (GEVAC-UFSCar) e do Núcleo de Estudos Néstor Perlongher - Cidade, Geração e Sexualidade (NENP-UFMS). E-mail: raphaels@defensoria.ms.def.br.

Jacqueline Sinhoretto: Doutora em Sociologia (USP, 2007), Professora do Departamento de Sociologia da USFCar, bolsista de produtividade PQ do CNPq, pesquisadora do INCT-InEAC, coordenadora do Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (GEVAC-UFSCar). Email jacin@ufscar.br

Data de submissão: 28/06/2022

Data de aprovação: 16/01/2023