

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

Movimentos sociais frente ao Covid-19: a indissociabilidade entre práticas de saúde e direitos humanos nas prisões

Luciana Simas, Alexandra Sánchez, Geana Benfeita, Bernard Larouze, Miraim Ventura

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.7164>

Submetido em: 2023-10-16

Postado em: 2023-10-19 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

Movimentos sociais frente ao Covid-19: a indissociabilidade entre práticas de saúde e direitos humanos nas prisões

LUCIANA SIMAS¹

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2494-8747>

<lucianasimas06@gmail.com>

ALEXANDRA SÁNCHEZ²

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5617-1173>

<alexandra.sanchez@ensp.fiocruz.br>

GEANA BENFEITA³

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4964-518X>

<geanabenfeita@gmail.com>

BERNARD LAROUZE⁴

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9906-6293>

<larouzebernard@gmail.com>

MIRIAM VENTURA⁵

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8520-8844>

<miriam.ventura@iesc.ufrj.br>

¹ Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP), Grupo de Pesquisa “Saúde nas Prisões”. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

² Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP), Departamento de Endemias Samuel, Grupo de Pesquisa “Saúde nas Prisões”. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

³ Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPCIS); Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Grupo de Pesquisa “Saúde nas Prisões”. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

⁴ Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP), Grupo de Pesquisa “Saúde nas Prisões”. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

⁵ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos em Saúde Coletiva; Laboratório Interdisciplinar de Direitos Humanos e Saúde – LIDHS. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Resumo

Objetivo: Caracterizar a atuação dos movimentos sociais (MS) frente à Covid-19 na proteção do direito à saúde das pessoas privadas de liberdade (PPL).

Método: Análise de documentos divulgados de 3/2020 a 1/2021 por MS (Pastoral Carcerária, Justiça Global, Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura, ABRASCO); órgãos da Justiça (Conselho Nacional de Justiça, Defensorias Públicas, Ministério Público, Departamento Penitenciário Nacional); entidades científicas e organizações internacionais (OMS, FIOCRUZ, UNIFESP, UnB, dentre outras).

Resultados: Foram identificados 77 documentos relativos a: 1) Medidas desencarceradoras e inclusão das PPL como prioritárias para vacinação; 2) Rejeição do uso de containers para abrigar PPL infectadas ou grupos de risco; 3) Suspensão das visitas, com liberação do envio de suplementos e retorno das visitas postergado; 4) Revogação da extinção das EAPs para PPL com transtorno mental; 5) Restabelecimento da obrigação do envio ao Instituto Médico Legal de corpos de PPL para identificação, necropsia e emissão de Declaração do Óbito.

Conclusões: A análise evidencia forte atuação em rede dos MS para garantir o direito à saúde das PPL. As manifestações lograram êxito considerável ao conseguirem bloquear algumas propostas de retrocesso aos direitos humanos.

Palavras-chave: Covid-19. Prisões. Sociedade civil. Pessoas privadas de liberdade. Direito à saúde.

Social movements in face of Covid-19: the inseparability between health practices and human rights in prisons

Abstract

Objective: To characterize the actions of social movements (MS) in front of Covid-19 in protecting the right to health of people deprived of liberty (PPL).

Method: Analysis of documents released from 3/2020 to 1/2021 by MS (Pastoral Carcerária, Justiça Global, Mechanism to Prevent and Combat Torture, ABRASCO); Justice bodies (National Council of Justice, Public Defender's Offices, Public Prosecutor's Office, National Penitentiary Department); scientific entities and international organizations (WHO, FIOCRUZ, UNIFESP, UnB, among others).

Results: 77 documents were identified relating to: 1) Extrication measures and inclusion of PPL as priorities for vaccination; 2) Rejection of the use of containers to house infected PPL or risk groups; 3) Suspension of visits, allowing the sending of supplements and postponed return of visits; 4) Revocation of the extinction of EAPs for PPL with mental disorders; 5)

Reestablishment of the obligation to send PPL bodies to the Legal Medical Institute for identification, autopsy and issuance of Death Certificate.

Conclusions: The analysis shows strong network action by the MS to guarantee the right to health of PPL. These actions achieved considerable impact in blocking some proposals to set back human rights.

Keywords: Covid-19. Prisons. Civil society. Persons deprived of liberty. Right to health.

INTRODUÇÃO

No cenário brasileiro de prisões desumanas com péssimas condições sanitárias, as respostas às Emergências de Saúde Pública de Importância Internacional e Nacional, no início da pandemia de Covid-19, evidenciaram a indissociabilidade entre a saúde e os direitos humanos, a importância do direito à saúde como conector eficaz na garantia de outros direitos, bem como exigiram o posicionamento de diferentes atores frente às políticas governamentais. Tal contexto produziu, com reflexos nos anos seguintes, rupturas nas ações de saúde implantadas no sistema prisional.

Ao adotar o enfoque dos direitos humanos para enfrentar a pandemia de Covid-19 na população carcerária, é fundamental reconhecer que a prevenção requer a proteção de prerrogativas individuais e coletivas. Ao mesmo tempo, devem ser direcionadas críticas e propostas de reformulações das estruturas sanitárias, sociais, econômicas, políticas e jurídicas que impedem as pessoas, especialmente as que pertencem a grupos vulneráveis, de alcançarem o direito à saúde.

O pressuposto deste estudo, convergindo com outros (Gruskin; Tarantola, 2012; Viegas et al., 2022), é que os direitos humanos se caracterizam por sua indivisibilidade no cumprimento necessário da integralidade do direito à saúde. Em situações de emergências sanitárias, exige-se fortalecer a indissociabilidade entre medidas de saúde pública, proteção social e jurídicas. A adoção do preconizado envolve embates tanto na produção quanto na aplicação das normas, revelando a “tensão dialética entre regulação social e emancipação” (Santos, 1998: 11).

A abordagem dos direitos humanos na saúde enfatiza a participação e mobilização social no processo de reformulações e efetivação de leis e políticas, destacando a atuação dos movimentos sociais como principal motor de um sistema de *advocacy* em prol dos direitos humanos (Gruskin; Tarantola, 2012).

A proposta deste artigo é inovadora, ao refletir sobre esses embates e a atuação dos movimentos sociais relacionada aos direitos humanos da população privada de liberdade (PPL) no contexto da Covid-19, a partir do espaço simbólico de luta e ação social, explorando a construção dinâmica entre direitos e saúde. Para tanto, foi realizada pesquisa documental inédita que caracterizou as principais atuações e argumentações desenvolvidas pelos movimentos sociais e outras entidades, observando-se as sinergias e conflitos que emergiram na busca de proteção e promoção da saúde desta população.

Após a apresentação dos referenciais conceituais e metodológicos, o artigo aborda questões emblemáticas que emergiram no período estudado, destacando-se a precariedade das prisões e a proposta de contêineres; a suspensão de visitas e outras restrições; e a prática da declaração dos óbitos, como peça-chave de gestão das mortes pelo Estado. Ao final, observa-se a potência e sinergia entre diferentes atores sociais que buscaram construir as condições mínimas em prol da vida da população carcerária.

MOVIMENTOS SOCIAIS E ATUAÇÃO COLETIVA: A SEIVA DOS DIREITOS HUMANOS

O modelo teórico proposto nos anos 90 para a articulação entre direitos humanos e saúde pública foi desenvolvido no contexto da epidemia de HIV/Aids. Evidenciou o impacto (positivo ou negativo) das políticas de saúde, programas e práticas nos direitos humanos, bem como os efeitos de suas violações na saúde de indivíduos e populações, assim demonstrando que toda promoção e proteção de direitos humanos e de saúde estão intrinsecamente conectadas.

A articulação entre vulnerabilidade e direitos humanos na matriz teórica proposta por Ayres Jr. et al. (2012) é relevante na medida em que busca superar a lógica da fatoração dos problemas e desenvolver uma abordagem compreensiva do processo saúde, doença e cuidado do HIV/Aids, para o desenvolvimento de novos modelos de prevenção à doença. A articulação conceitual permite a compreensão multidimensional e dinâmica do HIV/Aids e de outros processos epidêmicos e epidemiológicos, renovando e transformando políticas e práticas de saúde, como as relativas à epidemia de Zika (Silva et al., 2020).

A abordagem dos direitos humanos na saúde possibilita também preconizar, como garantia fundamental, a interdependência entre medidas de saúde pública e de proteção social das populações mais vulneráveis devastadas por pandemias cada vez mais frequentes (Viegas et al., 2022). Tais abordagens evidenciam a transcendência do caráter jurídico-normativo e sanitário das epidemias e adoecimentos, permitindo abarcar as dimensões éticas, políticas, econômicas, sociais, históricas, culturais e pedagógicas desses processos.

A compreensão dos direitos humanos como construção complexa a partir de realidades locais e globais tem permitido constituir um referencial ético-jurídico dinâmico voltado a prevenir formas de opressão sistemáticas e/ou institucionalizadas, promover e proteger grupos vulneráveis de violações, buscando garantir-lhes condições de vida digna. Permite ainda “mostrar que [a trágica realidade] não é inevitável ou natural, mas que tem efeitos que fazem parecer que é”, e que os direitos humanos representam uma linguagem moral, dentro da qual várias reivindicações por justiça são articuladas, em relações e estruturas de poder de contextos específico (Nash, 2016).

As transformações socio-históricas podem ser pelo menos parcialmente compreendidas como uma consequência das lutas dos movimentos sociais, que desenvolvem reivindicações por direitos. Torna-se, assim, imprescindível a compreensão da prática da mobilização social baseada nos direitos humanos, que sustenta esse estudo. Busca-se capturar como esta mobilização se configura e repercute no *empowerment* dos sujeitos em situação de vulnerabilidade e no processo de transformação da realidade.

Os movimentos sociais, como práticas que se desenvolvem nos diálogos, manifestações ou confrontos, por meio de redes de articulações cotidianas, são motores problematizadores de determinada conjuntura política, econômica e sociocultural (Gohn, 2011). Nesse sentido, não se trata de um processo isolado, mas de ações concretas coletivas com caráter político-social, constituindo fonte de inovação e geração de saber. Adotam diferentes estratégias de pressão e mobilização, redefinindo espaços da esfera pública e buscando materializar os direitos humanos, a partir de propostas desenvolvidas com fundamento na participação social.

A adoção de um enfoque de direitos humanos nas emergências sanitárias busca evitar repercussões desproporcionais da doença, e assegurar uma repartição equitativa de recursos financeiros e humanos escassos para enfrentá-las. A criação ou incremento de ações específicas para momentos pandêmicos deve estar associada a uma dimensão estrutural ampla, “através de metas em médio e longo prazo relacionadas aos determinantes sociais da saúde” (Viegas et al., 2022: 02), intrinsecamente imbricados com os discursos e instrumentos (des)legitimantes da pena.

PERCURSO METODOLÓGICO

O princípio da ação comunitária reconhece a legitimidade e o saber produzido pelas pessoas ou grupos afetados, buscando ir além dos discursos oficiais. Neste sentido, justifica o foco metodológico adotado, considerando que os movimentos sociais são capazes de identificar necessidades fundamentais, bem como agir e encontrar soluções participativas que contribuam

para a garantia de direitos. Especificamente para a discussão sobre saúde nas prisões, as fontes não governamentais são capazes de capturar informações a partir de relatos de familiares ou servidores, por vezes silenciados diante de relações de poder.

A pesquisa qualitativa documental objetivou caracterizar a atuação da sociedade civil, formalmente organizada ou não, e de outros atores institucionais na defesa do direito à saúde de PPL frente às políticas governamentais relativas à Covid-19. A busca foi realizada em sites oficiais: a) de entidades representativas de organizações sociais que atuam com a temática das prisões, tais como a Pastoral Carcerária (PC), Justiça Global, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), dentre outras, previamente identificados a partir da experiência e trabalhos anteriores da equipe de pesquisa; b) órgãos do sistema de justiça, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Defensoria Pública da União (DPU), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (Condege); c) entidades científicas e organizações internacionais, como a OMS, OPAS, Fiocruz, Unifesp, dentre outras.

O período pesquisado foi de março de 2020 a janeiro de 2021, tendo em vista o mês inicial de decretação da emergência de importância internacional relacionada ao Covid-19, e a publicação de relatórios relativos ao ano de 2020 em janeiro do ano seguinte. Foram identificados 77 documentos históricos, que abordaram diretamente questões sobre o Covid-19 no sistema prisional, tipificados como Carta, Nota Pública, Nota Técnica, Comunicado, Orientação Técnica, Estudo, Resolução, Boletim, Ofício, Cartilha, Recomendação, Apelo, Relatório e Comunicado à imprensa.

A atuação coletiva foi categorizada considerando-se o tipo de estratégia utilizada, a cronologia dos fatos, os principais eventos ocorridos e as posturas institucionais frente à pandemia.

ATUAÇÕES DO MOVIMENTOS SOCIAIS

As respostas dos movimentos sociais geraram reações referentes a questões emblemáticas, tais como a precariedade das prisões, a proposta de adoção de contêineres, restrições a visitas, produção de atestados de óbitos dos presos e extinção das Equipes de Atenção Psicossocial (EAP) vinculadas ao sistema prisional. Ademais, o impacto desproporcional da doença sobre os mais vulneráveis, inclusive no que se refere à mortalidade, expôs o *apartheid sanitário* no qual estamos inseridos (Viegas et al., 2022), associado à

distribuição desigual dos riscos e acesso a benefícios, como testes e vacinas, que serão desdobrados a seguir.

A precariedade das prisões no contexto da pandemia

A pandemia de Covid-19 atingiu o sistema prisional já com graves problemas estruturais e operacionais (MNPCT, 2020a), incluindo superlotação, confinamento em celas coletivas pouco ventiladas, falta de produtos de higiene pessoal e ambiental, racionamento de água, acesso à saúde limitado, com importante impacto sobre a morbidade e mortalidade das PPL (Sánchez et al., 2021).

Cerca de 2/3 dos documentos analisados sobre manifestações dos movimentos sociais mencionaram o risco elevado de contaminação nas prisões, como a carta da Pastoral Carcerária endereçada aos Ministérios da Saúde e da Justiça e à ANVISA, relatando a impossibilidade aplicar, nas prisões, medidas de prevenção como o distanciamento social (PC, 2020). A Nota Pública da Rede de Justiça Criminal (2020) e a Nota Técnica da Fiocruz nº3 (2020) alertaram para o risco de infecção pelos profissionais que atuam no cárcere e o risco elevado de evolução fatal de PPL nos grupos de idosos e de pessoas com tuberculose, HIV/Aids, diabetes, dentre outras comorbidades. O MNPCT sinalizou ainda a necessidade de “estratégias de cuidado com a saúde que não sirvam exclusivamente para maior restrições e violações de direitos” (2020a: 02).

As manifestações foram ratificadas por entidades acadêmicas que ressaltaram a necessidade de isolamento de PPL de grupos de risco em unidades independentes, com assistência de saúde e a impraticabilidade das determinações da Portaria Interministerial MJ/MS nº 07/2020, que tratou de estratégias de enfrentamento da pandemia nas prisões. As restrições sanitárias e arquitetônicas do cárcere, a reduzida disponibilidade de profissionais de saúde e assistência, além da inviabilidade do distanciamento social foram apontados como obstáculos a serem enfrentados (FIOCRUZ, 2020; UNIFESP, 2020).

Entre as manifestações do judiciário, a Recomendação nº 62/2020 do CNJ, direcionada aos magistrados brasileiros para a adoção de medidas preventivas, incluiu inúmeras diretrizes, considerando, dentre outras razões, “que a manutenção da saúde das PPL é essencial à garantia da saúde coletiva e que um cenário de contaminação em grande escala nos sistemas prisional e socioeducativo produz impactos significativos para a segurança e a saúde pública de toda a população, extrapolando os limites internos dos estabelecimentos”. O CNJ recomendou “a máxima excepcionalidade de novas ordens de prisão preventiva” (CNJ, 2020) e, para os adolescentes, a aplicação preferencial de medidas socioeducativas em meio aberto.

O discurso pelo desencarceramento e adoção de medidas alternativas à prisão ganhou ênfase como medida de saúde pública. Todavia, posteriormente, ocorreram várias contrarreações. O CNMP (2020) publicou Nota Técnica contrária à “ampliação desmedida das hipóteses de soltura”, defendendo “a análise de cada caso, a depender das peculiaridades, risco concreto de contágio e proliferação do vírus” (CNMP, 2020). Em que pese registrar os “quadros de falência estrutural dos estabelecimentos prisionais”, aduziu que “a soltura indiscriminada de pessoas, como medida de enfrentamento à superpopulação carcerária, a ausência de providências de caráter psicossocial na reinserção social desses internos resultará na frustração do necessário isolamento social imposto como medida de enfrentamento da pandemia”. Discursos similares foram adotados pelo então Ministro da Justiça e por alguns veículos de comunicação em massa (Diuana et al., 2022).

Em geral, as manifestações dos movimentos sociais e as contribuições acadêmicas tiveram um impacto limitado e variável sobre as práticas carcerárias segundo os estados da federação. Mesmo diante do cenário de desassistência, especialmente no contexto da pandemia, a punição por meio da prisão continuou a ser utilizada como principal instrumento estatal de responsabilização criminal, inclusive para presos provisórios que representam cerca de 40% da população carcerária total. Mantendo-se esta lógica, o Ministério da Saúde (MS), em um primeiro momento, não incluiu as PPL como público-alvo nas prioridades do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Todavia, diante da resistência produzida por algumas manifestações sociais, esta população foi finalmente inserida como um dos grupos prioritários, principalmente diante do maior risco de contaminação no ambiente prisional (Simas et al., 2021).

Contêiners (ou “Microondas”)

Em abril de 2020, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) divulgou uma Nota Técnica acerca da utilização de contêineres para abrigar PPL, a partir de exemplos pontuais da Nova Zelândia, Austrália e uma ação pela polícia federal em Foz do Iguaçu, no Paraná. Em seguida, requereu ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) a flexibilização das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal (Resolução nº 9/2011/CNPCP), no sentido de permitir a criação de vagas através da instalação de contêineres metálicos adaptados. Seriam instalações temporárias para: a) presos não contaminados integrantes do grupo de risco para Covid-19; b) presos contaminados pela Covid-19, que não dependam de internação hospitalar; c) ou para atendimento médico.

Diversas organizações se posicionaram contra tal solicitação e listaram os motivos pelos quais a proposta deveria ser negada. O MNPCT destacou que, por meio de inspeções anteriores à pandemia, em todo o Brasil, encontrou “situações ultrajantes, citando presídio no Município de Altamira no Pará, onde presos morreram asfixiados e incinerados em celas contêineres” (MNPCT, 2020a), em 2019, tendo ocorrido utilização inadequada também no estado do Espírito Santo, em 2008. Destarte, o MNPCT oficiou o Ministério Público Federal a respeito de possível grave violação de Direitos Humanos.

No mesmo sentido, manifestação da DPGU (2020) considerava os contêineres como locais para transporte de mercadorias e que representariam um risco concreto à vida das PPL, sendo medida inadequada para o enfrentamento à pandemia de Covid-19. A utilização deste material já havia sido negada anteriormente pelo STJ, que o caracterizou como tratamento degradante. A Defensoria da União reforçou que a ausência de vagas em estabelecimento penal deve implicar na adoção de providências para diminuir o número de presos, e não para a “criação de vagas” em locais que, inclusive, facilitariam a propagação do vírus. Portanto, asseverou que “não se pode diminuir os standards de Direitos Humanos com o pretenso argumento de se combater a pandemia” (DPGU, 2020).

A Fiocruz e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ (FAU-UFRJ) publicaram uma Nota Técnica específica sobre o tema, na qual ratificam que o uso de contêineres, ou alojamentos similares, é antagônico às diretrizes de qualidade ambiental e às Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal, desrespeitando direitos fundamentais do cidadão (GIDC, 2020). A proposta não atenderia a pré-requisitos básicos de acomodação de pessoas, sendo prejudicial à saúde de seus usuários e de profissionais de saúde e segurança. A falta de ventilação aumentaria a possibilidade de propagação de doenças infectocontagiosas. Ademais, impossibilitaria o distanciamento social também necessário à prevenção da transmissão do coronavírus.

Após forte mobilização e inúmeras manifestações contrárias, a proposta do DEPEN não foi retirada pelo governo, entretanto foi vetada pelo CNPCP, que impediu a utilização dos contêineres para abrigar PPL. Destaca-se a efetividade da Nota Técnica nº 6 do Grupo Interdisciplinar em Defesa da Cidadania (GIDC, 2020) construída coletivamente, sendo um documento emblemático para evidenciar a potência do processo que associou instituições de justiça e movimentos sociais, com argumentos técnico-científicos produzidos pela Academia.

A proposta dos contêineres simbolizou uma resposta política institucional às demandas dos movimentos sociais no tocante à garantia do direito à saúde para PPL. A noção de vontade política, neste caso, rompeu com um viés meramente técnico, correspondendo ao “empenho de um governo para o sucesso (ou não) de uma política”, determinada, em parte, “pela posição do

indivíduo no campo em que atua, por sua história pessoal e por seu projeto político individual e/ou coletivo” (LOYOLA, 2008). Assim, houve uma dimensão ideológica, representando posturas delineadas a partir de definições políticas, que devem implicar em responsabilização.

Suspensão de Visitas e Restrições

O contexto da pandemia provocou graves consequências para a saúde mental de milhares de pessoas. Para PPL e seus familiares, esse sofrimento acentuou-se diante de muitas indefinições e medidas drásticas. A primeira medida adotada pelos governos para enfrentamento ao Covid-19 nas prisões foi a suspensão das visitas, justificada pela necessidade de minimizar a circulação intra-extramuros. Porém o isolamento, na maioria dos casos, tornou-se incomunicabilidade, medo e quebra de laços familiares, com a suspensão de direitos como estratégia de enfrentamento ao vírus.

A tensão gerada no sistema prisional se estendeu para os jovens que cumpriam medidas de internação, de maneira que “a incomunicabilidade imposta pela interrupção das visitas e pela morosidade ou não implementação de meios de comunicação alternativos - e efetivos -, gerou pânico nas famílias e reduziu a possibilidade de adolescentes e adultos privados de liberdade denunciarem as violações de seus direitos, situações de violência e tortura” (FRENTE-RJ, 2020, p.29). A suspensão das visitas relacionou-se também com a interrupção no fornecimento dos “jumbos” (ou “custódia”), bens de consumo básico de alimentação, higiene e vestuário, sob encargo de familiares.

A manutenção do contato com a família é um direito fundamental, destacado nos documentos analisados na pesquisa, representando um cuidado necessário em saúde mental. A Unifesp (2020), por exemplo, pontuou que deveria ser garantido contato telefônico com familiares, pelo menos, uma vez por semana, bem como a manutenção de atividades educativas remotas, inclusive remição penal pela leitura. Decerto que medidas de quarentena e outras restritivas de direitos “devem respeitar o princípio da legalidade, buscar um objetivo legítimo, ser proporcionais e não arbitrárias ou discriminatórias” (Viegas et al., 2022). Portanto, as limitações provisórias não podem atingir o núcleo central, protegido, dos direitos humanos.

A suspensão de visitas, inicialmente justificada como uma limitação individual para resguardar a saúde coletiva, não pode representar uma violação de direitos tamanha que cause adoecimento, tortura ou maus tratos. Ou seja, se a limitação ocorre justamente para proteger o direito à vida e à saúde, devem ser garantidos mecanismos compensatórios para evitar que essa mesma limitação provoque o mal que pretende inibir. Os documentos analisados também

destacaram a importância da transparência e acesso à informação pelas PPL, seus familiares, profissionais de saúde e segurança sobre medidas adotadas para enfrentamento da doença e sua evolução epidemiológica, especialmente quando são adotadas medidas rígidas de isolamento social (Sánchez et al., 2020). Em algumas semanas, as administrações penitenciárias estaduais passaram a aceitar a entrada de produtos de limpeza e alimentação, enviados por familiares inclusive por correio. Contudo, o retorno gradual das visitas presenciais de companheiros e parentes ocorreu somente meses depois, com a determinação de medidas de distanciamento, definidas pelas administrações estaduais.

O engajamento de familiares na luta anti-cárcere em todo o país foi observado, com alguns grupos realizando ações de assistência e levando material básico de higiene para os presídios, mesmo diante do contexto de grave crise social (RADAR/FRENTE, 2020). A proibição de visitas aos presídios associou-se a maiores dificuldades de acesso a trabalho e renda por parte das famílias, que de modo geral também enfrentaram problemas econômicos. Então, mesmo após a permissão para envio dos “jumbos” pelos familiares ou do retorno gradual das visitas, muitas pessoas pobres não tiveram condições de arcar com essas despesas, evidenciando obstáculos estruturais para além do Coronavírus.

Tentativa de extinção das EAPs

Outra manifestação de diversas organizações no período da pandemia foi a tentativa de extinção das Equipes de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei (EAP), no âmbito do SUS. O serviço, instituído em 2014, busca garantir o acompanhamento de demandas de saúde mental no âmbito do sistema criminal, em especial para pessoas em cumprimento de medidas de segurança, como um mecanismo de articulação com políticas públicas. Entretanto, foi abruptamente extinto pela Portaria GM/MS nº 1.325 de 18/5/2020, sem justificativas nem participação da sociedade civil na decisão.

A extinção das EAPs provocou muitas críticas, expressas em fóruns de debates e pressões em diversas instâncias, sendo visto como um retrocesso a direitos, justamente em um momento em que as PPL se encontravam ainda mais fragilizadas pela pandemia. Um dos documentos mais representativos sobre esta temática foi a Nota Técnica divulgada pelo Condege em conjunto com dezenas de organizações sociais, segundo a qual, apesar da EAP “não ofertar ações diretas de assistência e peritagem, tem a finalidade, dentre outras atribuições, de garantir o cuidado e avaliações técnicas dos sujeitos” (CONDEGE *et al*, 2020). A filtragem da porta de entrada no sistema criminal, por meio de avaliações biopsicossociais, bem como o

acompanhamento da execução das medidas terapêuticas e suporte à elaboração do Projeto Terapêutico Singular, são ações fundamentais, inclusive para a aplicação efetiva de determinações judiciais.

Outros documentos foram produzidos no mesmo sentido, pelo Conselho Nacional de Saúde e pelo MNPCT et al. (2020b), recomendando a continuidade e ampliação das EAPs, com garantia do financiamento federal para apoio ao custeio e regularidade de repasses aos estados e municípios que possuam equipes constituídas, além da previsão de recursos para implementação de novas equipes.

Graças à essa mobilização, a Portaria GM/MS nº 1.325 foi revogada em julho de 2020, mantendo-se as EAPs, entretanto com cortes orçamentários e diminuição significativa de profissionais da saúde mental no contexto da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Pessoa Privada de Liberdade no Sistema Prisional” (Romanini et al., 2022).

Registro de óbitos e enterros

Outra categoria identificada na pesquisa documental foi o registro dos óbitos no sistema prisional. A quantificação da mortalidade e a identificação correta da causa das morte em uma população é um instrumento de avaliação e planificação imprescindível, especialmente para as PPL que se encontram sob a responsabilidade do Estado.

Conforme protocolos internacionais multilaterais, como as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (“Regras de Mandela”), Protocolo de Minnesota, Protocolo do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para Mortes em Prisões, dos quais o Brasil é signatário, e o Protocolo Brasileiro de Perícia Forense, todas as pessoas que venham a falecer sob custódia do Estado, seja por causa externa ou natural, devem ser submetidas a uma perícia autônoma, que não pode ser realizada por equipe ligada à gestão penitenciária. Assim, todos os corpos devem ser encaminhados ao Instituto Médico Legal (IML) onde será feita a identificação civil, a necropsia e emitida a declaração de óbito, que será registrada em cartório e no Sistema de Informação de Mortalidade (SIM).

Durante a emergência sanitária de Covid-19, o CNJ e o MS editaram a Portaria Conjunta nº 01, em 30 de março de 2020, estabelecendo procedimentos excepcionais, durante o estado de calamidade pública, que atendam a “necessidade de providenciar o sepultamento em razão dos cuidados de biossegurança, a manutenção da saúde pública e respeito ao legítimo direito dos familiares do obituado” (CNJ/MS, 2020a).

A referida Portaria autorizava que “na hipótese de ausência de familiares ou pessoas conhecidas do obituado ou em razão de exigência de saúde pública”, os estabelecimentos de saúde poderiam encaminhar à coordenação cemiterial do município, “para o sepultamento ou cremação, os corpos sem prévia lavratura do registro civil de óbito”. Tal possibilidade causou muita preocupação em razão do aumento do já elevado número de desaparecidos na população geral. No que tange à população prisional, foram sinalizados a não realização da identificação civil dos corpos pelo IML, o aumento do percentual de PPL enterrados “sem nome”, além da Portaria facilitar a ocorrência de uma série de violações de direitos nas prisões, relacionadas ou não à Covid-19, como casos de mortes violentas, inclusive por tortura.

A referida Portaria desencadeou uma forte reação, com várias manifestações formais de repúdio, dentre as quais citamos duas pela consistência do conteúdo e pela ampla participação dos movimentos sociais e de instituições do sistema de justiça: a Nota Técnica nº 5 do Grupo Interinstitucional em Defesa da Cidadania (2020), composto por instituições da justiça e movimentos sociais, e outra da Sociedade Civil, assinada por mais de 100 associações de todo o país (CONDEGE et al., 2020). Esses documentos destacam os riscos de ampliação dos desaparecimentos, pois os equipamentos de saúde não possuem profissionais técnicos em coleta de material para identificação *a posteriori* da causa da morte, e a importância do cartório como eixo central de envio de informação ao SIM. Recomendam a não aplicação da Portaria às pessoas sob custódia do Estado com o retorno da obrigatoriedade do envio dos corpos ao IML, inclusive de óbitos por causas naturais, para realização de perícia com emissão da declaração de óbito (DO) e notificação dos familiares sobre óbitos de parentes de PPL. O Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura/RJ ressaltou que a investigação de qualquer morte sob custódia estatal por pessoas independentes e imparciais ao sistema de privação de liberdade, com a realização de autópsia, é um dever do Direito Internacional dos Direitos Humanos, derivado do direito à vida e à garantia de soluções eficazes de acesso à justiça, além de estar previsto na Lei de Registros Públicos (MEPCT/RJ, 2020).

A Portaria foi revogada, um mês após sua publicação, pela Portaria Conjunta CNJ/MS nº 02, de 28 de abril de 2020, determinando o sepultamento a partir da prévia lavratura do registro civil de óbito e, quando não for possível, com a DO preenchida por unidades notificadoras de óbito. Uma das considerações apontadas nesta Portaria foi o relatório apresentado pelo MNPCT em 2018, “indicando a ocorrência de desaparecimentos no sistema prisional brasileiro, sendo necessário garantir a plena identificação de pessoas no sistema carcerário e a identificação correta dos corpos das pessoas privadas de liberdade”. Assim, menciona especificamente a população privada de liberdade, determinando que, respeitados os

fluxos locais entre os sistemas de Saúde e de Justiça, haverá necropsia pelo IML nos casos de “suspeita de morte violenta ou morte natural, inclusive por Covid-19, de pessoas que estavam sob custódia do Estado, em estabelecimento penal, unidade socioeducativa, hospital de custódia e tratamento psiquiátrico e outros espaços correlatos” (CNJ/MS, 2020b).

CONCLUSÃO

Diante dos riscos acentuados de contágio do Covid-19, os movimentos sociais e órgãos institucionais formularam respostas para além do enfrentamento sanitário. Baseadas nos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, fortaleceram-se as críticas ao encarceramento em massa e a superlotação prisional, diante das brutalidades e violências institucionais vivenciadas por essa população.

Semelhante ao movimento de pessoas soropositivas ao HIV, nas décadas de 1980 e 1990, o movimento social de enfrentamento ao Covid-19 nas prisões envolveu as pessoas afetadas, amigos, familiares e profissionais, que formularam demandas prementes e se posicionaram publicamente, em um contexto por vezes refratário à defesa dos direitos humanos. Conquanto estigma e preconceitos enrijeçam o olhar da coletividade sobre a garantia de direitos básicos para todos, esta atuação produziu verdadeiras trincheiras éticas, minimizando os danos sofridos por grupos vulneráveis.

As críticas evidenciaram a urgência de se estabelecer mudanças estruturais no sistema prisional como indissociável à efetividade do direito à saúde, apontando fatores sanitários relevantes à prevenção, como a infraestrutura inadequada, a superlotação, a produção de sofrimento psíquico e a carência de recursos e medidas estatais garantidoras da dignidade dessa população.

Neste cenário de disputas argumentativas e de estratégias de gestão do modelo punitivista, foi possível observar a potência dos movimentos sociais, no sentido de dar visibilidade a inúmeros temas e incluí-los na agenda política. Diante da extrema dificuldade de reformas estruturais no modelo prisional a curto prazo, a crítica ao encarceramento em massa associou-se à defesa do direito fundamental à vida. Considerando a crise do sistema prisional e o medo em face da pandemia, foram construídas possibilidades a partir de contribuições em diferentes áreas de conhecimento.

Para uma autêntica reestruturação do modelo punitivo, será necessário perceber que as consequências da violência institucional produzida pelo cárcere atingem a todos nós, tal como uma pandemia. As manifestações sociais analisadas lograram êxito, na medida em que conseguiram bloquear algumas propostas de retrocesso aos direitos humanos. Atuações em rede

dos movimentos sociais, inclusive em parceria com instituições acadêmicas e órgãos do sistema de justiça, indicaram que o direito à saúde deve ser garantido a todos, sem estigmas e reiteração de exclusões.

Todavia, o vírus da indiferença diante do sofrimento evitável ainda exige respostas efetivas e urgentes. Tal como no movimento contra a AIDS, convém resgatar a noção de solidariedade como a única resposta eficaz para o enfrentamento dos problemas estruturais do cárcere. Desse modo, poderão ser consolidados passos importantes na tentativa de reescrever a história do superencarceramento no Brasil contemporâneo.

Referências

AYRES J.R., PAIVA V., FRANÇA JR. Conceitos e práticas de prevenção: da história natural da doença ao quadro da vulnerabilidade e direitos humanos. In: PAIVA V., AYRES JR, BUCHALLA C. *Vulnerabilidade e direitos humanos: prevenção e promoção da saúde. Livro I: da doença à cidadania*. Curitiba: Juruá; 2012.

COLÉGIO DE DEFENSORES PÚBLICOS GERAIS (CONDEGE) et al. Nota Técnica sobre a publicação da Portaria GM/MS n. 1.325, de 18 de maio de 2020 [...]. Rio de Janeiro, 03/06/2020. Disponível em <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2020/06/Nota-Tecnica-_EAP-vf-condege-assinada.pdf>. Acesso em: 18 ago.2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). *Portaria Conjunta nº 1, de 30 de março de 2020. Estabelece procedimentos excepcionais para sepultamento e cremação de corpos durante a situação de pandemia do Coronavírus [...]*. Brasília: DJe/CNJ, 2020a. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original180204202004015e84d71c65216.pdf>>. Acesso em: 8 fev.2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). *Portaria Conjunta nº 2, de 28 de abril de 2020. Estabelece procedimentos excepcionais para sepultamento de corpos durante a situação de pandemia do Coronavírus [...]*. Brasília: DJe/CNJ, 2020b. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original173824202005085eb59910638b4.pdf>>. Acesso em: 8 fev.2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020. Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo.* Brasília: DJe/CNJ, 2020c. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>>. Acesso em: 18 ago.2022.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Recomendação nº 44, de 15 de junho de 2020. Recomenda ao Ministério da Saúde a revogação da Portaria no 1.325, de 18 de maio de 2020, que extingue o Serviço de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei.* Brasília: 2020. Disponível em: <<https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1225-recomendac-a-o-n-044-de-15-de-junho-de-2020>>. Acesso em: 22 set.2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Nota Técnica nº 2/2020. Estudo e Roteiro Sugestivo de Providências no Sistema Prisional – Pandemia de COVID-19.* Brasília: 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1LLSTwNYiB_HdzrwxTpl6u5-02GpTFPh9/view>. Acesso em: 10 set.2021.

DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DA UNIÃO (DPGU). *Manifestação nº 3585270.* Brasília: 2020. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/ksvMR>>. Acesso em: 18 ago.2022.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO FEDERAL (DEPEN). *Estruturas e Instalações Temporárias Sistema Prisional: Enfrentamento da pandemia COVID-19.* Brasília, 2020. Disponível em: <https://uploads.strikinglycdn.com/files/54ba4a19-a883-4b43-a325-2b620dd5ac68/Alternativas_para_vagas_temporarias___COVID_19_ver01.pdf>. Acesso em: 18 ago.2022.

DIUANA, F.A. et al. COVID-19 in prisons: what telejournalism (not) showed - a study on the criteria for newsworthiness during the pandemic. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.27, n.09, 2022. p.3559-3570.

FIOCRUZ - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, ENSP. *Nota Técnica nº 3 - Enfrentamento do COVID-19 nas prisões do Estado do Rio de Janeiro: garantir o direito das pessoas presas ao acesso à assistência e medidas de prevenção preconizadas*

para a população geral do estado. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/bhjHT>>. Acesso em: 18 ago.2022.

FRENTE-RJ - FRENTE ESTADUAL PELO DESENCARCERAMENTO/RJ. Encarceramento em massa em meio à pandemia COVID-19. In: *RADAR Favela*. Ed. 05. Fiocruz, 2020. Disponível em <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/radar-05-final.pdf>>. Acesso em: 18 ago.2022.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, 2011.

GRUPO INTERINSTITUCIONAL EM DEFESA DA CIDADANIA. Nota Técnica nº 5. 2020. Disponível em: <<https://www.covidnasprisoas.com/blog/nota-tecnica-no-05-do-grupo-de-trabalho-interinstitucional-de-defesa-da>>. Acesso em: 18 ago.2022.

GRUPO INTERINSTITUCIONAL EM DEFESA DA CIDADANIA (GIDC). Nota Técnica nº 6. 2020. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/regiao2/sala-de-imprensa/nota-tecnica-6-2020>>. Acesso em: 18 ago.2022.

GRUSKIN, S.; TARANTOLA, D. Um panorama sobre saúde e direitos humanos. In: PAIVA V., AYRES J. R., BUCHALLA C. M. (org.). *Vulnerabilidade e direitos humanos. Prevenção e promoção da saúde*. Livro I. Curitiba: Juruá; 2012. p. 71-94.

LOYOLA, M. A. Medicamentos e saúde pública em tempos de AIDS: metamorfoses de uma política dependente. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.13(sup), 2008. p.763-778.

MECANISMO ESTADUAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA (MEPCT)/RJ. *O Princípio da Publicidade e o Dever de Transparência das Administrações Prisionais: Mudança de fluxo em casos de óbitos durante a pandemia do COVID-19*. Rio de Janeiro: MEPCT, 2020. Disponível em <<https://encurtador.com.br/eNQ02>>. Acesso em: 18 ago.2023.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA (MNPCT). *Nota Técnica nº 5: Análise sobre Medidas Referentes ao COVID-19 em Instituições de Privação de Liberdade*. Brasília: 2020a. Disponível em <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/03/nota-5_ppl_corona-virus_mnpct.pdf>. Acesso em: 22 ago.2023.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA (MNPCT) *et al.* Nota Técnica Conjunta sobre Portaria GM/MS nº1.325/2020 que extinguiu o Serviço de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei. Brasília: MNPCT, 2020b. Disponível em <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/07/nota-conjunta-mbpct-portaria-eap.pdf>>. Acesso em: 18 ago.2022.

NASH, K. *The Political Sociology of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

PASTORAL CARCERÁRIA (PC). *Carta Aberta da Pastoral Carcerária sobre Coronavírus nas prisões*. 2020. <<https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Carta-Aberta-Covid-19.pdf>>. Acesso em: 18 ago.2022.

REDE JUSTIÇA CRIMINAL. *Nota Pública - Rede Justiça Criminal exige a adoção de medidas contra a proliferação do COVID-19 dentro dos presídios e unidades socioeducativas*. 2020. Disponível em <<https://iddd.org.br/nota-publica-da-rede-justica-criminal-2/>>. Acesso em: 11 jul.2022.

ROMANINI M. et al. Saúde mental, direitos humanos e sistema penal: reinventando a extensão em tempos pandêmicos desmedidos. *Saúde Soc.*, v.31, n.1, 2022.

SÁNCHEZ, A.; SIMAS, L.; DIUANA, V.; LAROUZE, B. COVID-19 nas prisões: um desafio impossível para a saúde pública? *Cad. Saúde Pública*, v.36, n.5, e00083520, 2020.

SÁNCHEZ, A.; TOLEDO C.; CAMACHO, L. A.B.; LAROUZE, B. Mortalidade e causas de óbitos nas prisões do Rio de Janeiro, Brasil. *Cad. Saúde Pública*, v. 37, n.9, 2021.

SANTOS, B. S. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva Publicações Ltda., 1998.

SILVA, N. E. K.; VENTURA, M.; PARO, C. A. Potencialidades do quadro da vulnerabilidade e direitos humanos para os estudos e as práticas de prevenção às arboviroses. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 9, 2020.

SIMAS, L. et al. For an equitable COVID-19 vaccination strategy for the population deprived of liberty. *Cad. Saúde Pública*; v.37, n.4, e00068221, 2021.

UNIFESP. NOTA TÉCNICA: A atual crise sanitária e de saúde causada pelo avanço da COVID-19 e a situação da população carcerária. São Paulo: Unifesp, 2020. Disponível em <<https://encurtador.com.br/euE17>>. Acesso em: 18 ago.2022.

VIEGAS, L.; VENTURA, D.; VENTURA, M. A proposta de convenção internacional sobre a resposta às pandemias: em defesa de um tratado de direitos humanos para o campo da saúde global. *Cad. Saúde Pública*, v.38, n.1, e00168121, 2022.

Contribuição das/dos autores/as

Simas, Sánchez e Larouze foram responsáveis pela concepção do estudo.

Simas e Benfeita realizaram a coleta de dados.

Ventura e todos os demais autores participaram, igualmente, da análise dos dados, elaboração, revisão e aprovação da versão final do manuscrito.

Declaração de conflito de interesse

Os autores declaram que não há conflito de interesse com o presente artigo.

Financiamento: Programa INOVA Fiocruz, edital COVID-19 - Geração do Conhecimento 2020.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.