

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca

GUSTAVO SAMUEL DA SILVA SANTOS

DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO E A COVID-19:

Acesso à Justiça para pessoas privadas de liberdade

Franca
2026

GUSTAVO SAMUEL DA SILVA SANTOS

DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO E A COVID-19:

Acesso à Justiça para pessoas privadas de liberdade

Tese apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca, para obtenção do título de Doutor em Serviço Social.

Área de Concentração: Estado, políticas sociais e Serviço social

Linha de pesquisa: Estado, Políticas Sociais e Serviço Social

Orientador(a): Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

Franca

2026

FICHA CATALOGRÁFICA

S237d SANTOS, GUSTAVO SAMUEL DA SILVA
DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO E A COVID-19: :
Acesso à Justiça para pessoas privadas de liberdade /
GUSTAVO SAMUEL DA SILVA SANTOS. -- Franca, 2026
226 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientador: AGNALDO DE SOUSA BARBOSA

1. Defensoria Pública. 2. Prisões. 3. Mobilização pelo Direito.
I. Título.

GUSTAVO SAMUEL DA SILVA SANTOS

**DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO E A COVID-19: Acesso à Justiça para
pessoas privadas de liberdade**

Tese apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP à Universidade
Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de
Franca, para obtenção do título de doutor em Serviço Social.

Data da defesa: 24\04\2026

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa
UNESP - FCHS - Campus de Franca-SP

Profa. Dra. Fernanda de Oliveira Sarreta
UNESP – FCHS – Campus de Franca-SP

Profa. Dra. Ana Gabriela Mendes Braga
UNESP – FCHS – Campus de Franca-SP

Prof. Dr. Patrick Lemos Cacicedo
USP – Faculdade de Direito – Campus de São Paulo-SP

Profa. Dra. Debora Regina Pastana
UFU – INCIS – Campus de Uberlândia-SP

SANTOS, Gustavo Samuel da Silva. **Defensoria Pública de São Paulo e a Covid-19: Acesso à justiça para pessoas privadas de liberdade**. 2026. (227 p.) f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2026.

RESUMO

Essa pesquisa surge a partir das inquietações sobre a garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade durante a pandemia da COVID-19 e qual o papel da Defensoria Pública nesse contexto. Teve como objetivo principal compreender como o Núcleo Especializado em Situação Carcerária (NESC) da Defensoria Pública de São Paulo se organizou para garantir, de forma coletiva, direitos fundamentais das pessoas presas durante a pandemia da COVID-19. Foram analisados os relatórios de inspeção do NESC nas prisões paulistas no período pandêmico e as principais ações coletivas promovidas por esse órgão da Defensoria Pública de São Paulo, a partir de reflexões sobre a organização desta instituição, a estruturação do cárcere no sistema capitalista e o impacto da pandemia nas populações mais vulnerabilizadas e nas prisões. As inspeções realizadas contribuíram para romper, ainda que parcialmente, a opacidade dos ambientes prisionais. Verificamos que a estrutura das prisões em São Paulo mantinha o padrão de violações de direitos humanos, mas agora agravadas pelo isolamento aprofundado e a falta de políticas adequadas de prevenção e combate à COVID-19. As mobilizações pelo Direito do NESC, especialmente através de ações coletivas, foram importantes ferramentas de pressão social para garantir direitos das pessoas presas. As ações coletivas analisadas incluíram pedidos de desencarceramento, garantia de contato com o mundo exterior e acesso à vacinação. Entretanto, o Judiciário evitou interferir em políticas públicas estaduais durante a pandemia, ainda que isso significasse se omitir frente a violações de direitos fundamentais.

Palavras-chave: Defensoria Pública; Prisões; Mobilização pelo direito; COVID-19;

SANTOS, Gustavo Samuel da Silva. **São Paulo Public Defender's Office and Covid-19: Access to justice for persons deprived of liberty**. 2026. (227 p.) f. Thesis (Doctorate in Social Work) – Faculty of Human and Social Sciences, São Paulo State University “Júlio de Mesquita Filho,” Franca, 2026.

ABSTRACT

This research arises from concerns regarding the guarantee of rights of people deprived of liberty during the COVID-19 pandemic and the role of the Public Defender's Office in this context. Its main objective was to understand how the Specialized Center for Prison Conditions (NESC) of the São Paulo Public Defender's Office organized itself to collectively ensure the fundamental rights of incarcerated individuals during the COVID-19 pandemic. The study analyzed NESC's prison inspection reports in the state of São Paulo during the pandemic period, as well as the main collective actions promoted by this body of the Public Defender's Office. These analyses were grounded in reflections on the institutional organization of the Public Defender's Office, the structuring of incarceration within the capitalist system, and the impact of the pandemic on the most vulnerable populations and on prisons. The inspections carried out contributed to partially breaking the opacity of prison environments. It was found that the prison structure in São Paulo maintained a pattern of human rights violations, now aggravated by deeper isolation and the lack of adequate policies for COVID-19 prevention and control. Legal mobilization by NESC, especially through collective actions, proved to be an important tool for social pressure to guarantee the rights of incarcerated individuals. The collective actions analyzed included requests for decarceration, the guarantee of contact with the outside world, and access to vaccination. However, the judiciary avoided interfering in state public policies during the pandemic, even when doing so meant failing to act in the face of violations of fundamental rights.

Keywords: Public Defender's Office; Prisons; Legal mobilization; COVID-19.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	CAMINHOS DA PESQUISA.....	19
1.1	A DEFENSORIA PELOS OLHOS DE UM DEFENSOR.....	19
1.2	OS PASSOS DA PESQUISA.....	22
1.3	AS FONTES DA PESQUISA.....	24
1.4	TOTALIDADE E AMPLIAÇÃO.....	26
2	CONHECENDO A DEFENSORIA PÚBLICA	29
2.1	ASPECTOS CONCEITUAIS.....	29
2.2	DEFENSORIA PÚBLICA E MOBILIZAÇÃO PELO DIREITO	34
2.3	O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL	37
2.4	PERFIL DOS DEFENSORES E SERVIDORES DA DEFENSORIA PÚBLICA	41
2.5	O DEFENSOR PÚBLICO COMO PARTE DA CLASSE MÉDIA.....	44
3	AS PRISÕES DE SÃO PAULO ANTES DA PANDEMIA	53
3.1	AS PRISÕES NO SISTEMA CAPITALISTA.....	53
3.2	SISTEMA CARCERÁRIO NACIONAL E DE SÃO PAULO.....	60
3.3	A DEFENSORIA PÚBLICA E O SISTEMA CARCERÁRIO.....	64
3.4	AS PRISÕES DE SÃO PAULO SEGUNDO A DEFENSORIA PÚBLICA ANTES DA PANDEMIA.....	70
4	A PANDEMIA NO MUNDÃO E NAS PRISÕES.....	81
4.1	UM PROJETO GENOCIDA NO SUL DA PANDEMIA.....	81
4.2	SÃO PAULO E A COVID-19.....	91
4.3	COVID-19 E AS PRISÕES PELO MUNDO.....	94
4.4	ISOLAMENTO APROFUNDADO X DESENCARCERAMENTO EM MASSA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR A COVID-19 NAS PRISÕES.....	99
5	ABRINDO AS CORTINAS: AS PRISÕES PAULISTAS DURANTE A PANDEMIA.....	110
5.1	INSPEÇÕES NO SISTEMA PRISIONAL PAULISTA.....	110
5.2	CRISE NOVA, PROBLEMA VELHO.....	115
5.3	PREVENÇÃO E CUIDADO NO SISTEMA PRISIONAL PAULISTA.....	124

5.4	AS PRISÕES DENTRO DAS PRISÕES: O SEGURO E O CASTIGO DURANTE A PANDEMIA.....	131
5.5	PEDINDO PROVIDÊNCIAS: A MOBILIZAÇÃO NO JUDICIÁRIO PARA ENFRENTAR O CAOS.....	138
6	MOBILIZANDO O DIREITO CONTRA AS PRISÕES: AÇÕES COLETIVAS DO NESC DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19.....	147
6.1	E O DIREITO? PODE MUDAR AS PRISÕES?.....	147
6.2	ENFRENTANDO O SUPERENCARCERAMENTO: O HC COLETIVO PARA GRUPOS DE RISCO PARA COVID-19.....	157
6.3	ENFRENTANDO A SOLIDÃO: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA AS VISITAS VIRTUAIS.....	172
6.4	ENFRENTANDO O DESCASO: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA DAS VACINAS NAS PRISÕES PAULISTAS.....	186
6.5	AUTOCONTENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	201
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	207
	REFERÊNCIAS.....	214

*Dedico este trabalho aos que sobrevivem
e sobreviveram ao cárcere.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à parceria do professor Agnaldo de Sousa Barbosa, que se dedicou a ler e dialogar comigo sobre esse trabalho, sempre primando pelo respeito e a horizontalidade, tornando o doutorado uma experiência leve e inspiradora.

Aos professores Patrick Lemos Cacicedo e Fernanda de Oliveira Sarreta por suas potentes contribuições na banca de qualificação, que ajudaram a acertar os rumos da pesquisa.

Aos colegas do DEMUS, Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito e Mudança Social, com quem pude trocar leituras, diálogos, risadas e comemorações nesses últimos anos.

Ao NEPAL, Núcleo de Estudo e Pesquisa em Aprisionamentos e Liberdades, grupo de pesquisa que compoño desde o mestrado, onde dei meus primeiros passos na pesquisa acadêmica.

À amiga Mariana Pinto Zoccal, que lê até o que eu ainda não escrevi e sempre esteve pronta para dialogar, criticar e incentivar esse trabalho.

Aos colegas da Defensoria Pública de Barretos, com quem aprendi a defender.

Aos colegas do Núcleo Especializado da Infância e Juventude, que me ajudaram a equilibrar as obrigações da profissão com as duras exigências de um doutorado.

À Defensoria Pública de São Paulo, uma verde esperança que me cativa a querer ser o melhor de mim para mudar, ainda que só um pouquinho, esse mundo tão cruel.

Aos colegas do Núcleo Especializado em Situação Carcerária, que me auxiliaram com materiais, informações e dúvidas ao longo da pesquisa e cujas publicações e trabalho inspiraram essa tese.

À minha família.

Aos usuários da Defensoria Pública, especialmente os privados de liberdade.

INTRODUÇÃO

Essa pesquisa surge como fruto de muitas inquietações, buscando avançar na compreensão da sociedade que estrutura minha vida profissional, acadêmica e pessoal. Sou defensor público desde 2014, atuando especialmente nas áreas da infância e juventude e execução criminal.

Em razão da minha profissão, busquei acessar um programa de mestrado, tendo em mente a necessidade de articular os saberes da prática cotidiana na Defensoria Pública com os da Academia, tentando compreender o universo em que estava inserido, e em alguma escala transformando, em sua totalidade.

Naquela oportunidade, no Programa de Pós-graduação em Direito da UNESP de Franca, pesquisei uma política pública da Defensoria de São Paulo, o *Mães em Cárcere*, muito em razão da linha de pesquisa da minha orientadora, Ana Gabriela Mendes Braga, referência nacional em estudos sobre gênero e prisão.

Nesse período, sobreveio talvez um dos maiores desafios das últimas décadas da humanidade: a pandemia da COVID-19. Diferente da esmagadora maioria da população brasileira, pude viver esse período sem grandes dificuldades, já que recebo um salário que permite uma vida confortável e segura, uma casa grande, estabilidade na profissão e contei com a sorte de não ter familiares e amigos próximos vitimados pela doença.

No entanto, em razão da minha profissão, também lidei com as consequências mais severas da pandemia e a política genocida patrocinada pelo governo federal para o Sul da Pandemia. Isso me instigou a compreender melhor esse momento histórico mundial, sob a perspectiva dos usuários da defensoria pública, isto é, os mais vulnerabilizados socialmente.

Ao mesmo tempo, o Núcleo Especializado em Situação Carcerária da Defensoria Pública decidiu publicizar os relatórios de inspeção que realizou nos últimos anos, além de sistematizar em dois documentos suas considerações sobre a situação das prisões inspecionadas pela Defensoria Pública antes e durante a pandemia.

O material me estimulou a pesquisar sobre a atuação da instituição na proteção das pessoas privadas de liberdade, nesse momento tão tenso, especialmente considerando as decisões políticas por manterem as pessoas presas em locais que já sabia como absolutamente insalubres, pela minha atuação anterior e pela extensa literatura sobre o tema.

Ademais, também me atraiu pesquisar em um espaço diferente do que eu me formei. O Serviço Social reúne saberes muito valiosos para compreender o acesso à Justiça e tive a oportunidade de ingressar no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UNESP e aprofundar minhas noções sobre política pública e Defensoria Pública, agora a partir dos referenciais que compõe o projeto ético-político do Serviço Social.

Para compreender o acesso à justiça no Brasil é essencial que se estude a instituição Defensoria Pública, cuja atribuição, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu art. 134, é a de ofertar assistência jurídica, integral e gratuita, aos necessitados, direito fundamental garantido no art. 5º, inciso LXXIV. A Defensoria não deve ser vista de forma limitada, como uma reunião de advogados gratuitos para quem está em vulnerabilidade financeira, mas compreendida como instrumento do regime democrático e promotora dos direitos humanos.

Nesse sentido, Tiago Fensterseifer (2017) aponta que há uma diferença entre assistência judiciária e assistência jurídica. A primeira era a única garantida antes do paradigma constitucional de 1988 e se limitava a possibilitar acesso ao Poder Judiciário às pessoas vulneráveis, precipuamente em ações individuais ou na defesa em processos criminais. Calcado numa perspectiva liberal-individualista, a assistência judiciária era, em termos práticos, um mero benefício concedido pelo Estado, marcado por um espectro amplamente assistencialista.

A assistência jurídica, por sua vez, tem status de direito fundamental, inclusive do ponto de vista da regulamentação e execução de políticas públicas voltadas à sua concretização (Fensterseifer, 2017) em que o Estado passa a ter o dever de ofertar aos necessitados acesso à justiça de forma integral, inclusive sendo previstas como atribuições da Defensoria Pública, além da assistência judiciária, ações extrajudiciais, atuação coletiva, de educação em direitos, realização de audiências públicas, entre outros.

A Defensoria Pública, dessa maneira, tem papel fundamental na promoção e consecução de políticas públicas no país, já que sua ação transpassa pelas diferentes esferas de Poder do Estado brasileiro.

A essencialidade à justiça, portanto não se refere apenas à atuação perante o Poder Judiciário (...). O termo justiça deve ser analisado de maneira mais extensiva, permitindo a atuação da Defensoria Pública perante cada um dos Poderes do Estado, exigindo a realização do valor justiça por todos eles. (Esteves e Silva, 2018, p. 106).

A emergência de uma crise sanitária global com a pandemia da COVID-19 traz a necessidade de se analisar com mais profundidade os instrumentos democráticos de acesso à justiça aos mais vulneráveis. Bruno C. Dias (2020), nos primórdios da pandemia, já alertava que o coronavírus não afetaria todos igualmente. Ele cita a situação das pessoas idosas no país, mais vulneráveis aos efeitos da doença e das consequências socioeconômicas das restrições sociais, especialmente para os que vivem em situação de vulnerabilidade social, sem acesso a saneamento básico e sem um plano de previdência e assistência social adequados.

Boaventura de Souza Santos¹ lembra as ausências e sombras na visibilidade criadas pela comoção global com a crise sanitária:

Famílias de cinco ou seis pessoas dormem num espaço com menos de três metros quadrados. Isto também é Europa – a Europa invisível. Como estas condições prevalecem igualmente na fronteira sul dos EUA, também aí está a América invisível. E as zonas de invisibilidade poderão multiplicar-se em muitas outras regiões do mundo, e talvez mesmo aqui, bem perto de cada um de nós. Talvez baste abrir a janela (Santos, 2020, p. 9).

O sociólogo português chama atenção para aquilo que ele denomina de “Sul da Quarentena”. Sul, na sua perspectiva, não designa um espaço geográfico, mas um espaço-tempo político, social e cultural que simboliza o sofrimento injusto provocado pela exploração capitalista, a discriminação racial e sexual, sendo que algumas comunidades e grupos são mais vulneráveis à pandemia que outros (SANTOS, 2020). Para Santos, uma das principais lições que a crise atual nos dá é a de que as pandemias não matam tão indiscriminadamente quanto se julga:

discriminam tanto no que respeita à sua prevenção, como à sua expansão e mitigação. Por exemplo, os idosos estão a ser vítimas em vários países de darwinismo social. Grande parte da população do mundo não está em condições de seguir as recomendações da Organização Mundial de Saúde para nos defendermos do vírus porque vive em espaços exíguos ou altamente poluídos, porque são obrigados a trabalhar em condições de risco para alimentar as famílias, porque estão presos em prisões ou em campos de internamento, porque não têm sabão ou água potável, ou a pouca água disponível é para beber e cozinhar, etc (Santos, 2020, p. 23).

¹ A referência a parte da obra de Boaventura de Souza Santos não significa que ignoro as denúncias sobre assédio sexual e moral em seu desfavor. Essa parte da obra foi utilizada já no projeto de pesquisa e suas conclusões dialogam com as demais produções. Registro meu respeito às pesquisadoras organizadas no Coletivo de vítimas CES. Suas denúncias podem ser mais bem compreendidas no site <https://www.academiasemassedio.com/general-5>

As prisões podem ser caracterizadas como um Sul da Quarentena no Brasil. Na Ação de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) 347, o Supremo Tribunal Federal já havia classificado o sistema carcerário brasileiro como violador de direitos fundamentais, no que chamou de “Estado de Coisas Inconstitucional”. Com a pandemia, as violações de direitos se amplificaram, especialmente com as limitações de contatos das pessoas presas com o mundo externo e na falta de confiança dos dados sobre infecções, internações e mortes provocadas pela COVID-19 no ambiente carcerário.

Felipe da Silva Freitas (2021) diz que a pandemia expôs os níveis radicais de precariedade e violência vivenciadas no sistema penitenciário nacional. Ele relata que a suspensão de visitas de familiares, por exemplo, exposta como medida de proteção, na verdade, culminou no agravamento da saúde mental dos apenados, mais isolados do que nunca, e na falta de informações sobre o bem-estar dos presos a seus familiares.

Dandara Tinoco (2020) defende que além dos impactos na saúde mental, a suspensão de visitas enfraqueceu os vínculos familiares, especialmente para mulheres, além de limitar as possibilidades de presos receberem o “jumbo” (produtos alimentícios e de limpeza, roupas, dentre outros) dos seus visitantes, já que muitos não podiam custear serviços de encomendas, como Sedex, em grandes distâncias e com peso significativamente grande.

Ainda, a confiabilidade dos dados sobre infecções e mortes por COVID-19 nas prisões brasileiras foi bastante discutida. Segundo Freitas (2021), mesmo com um painel sobre o tema mantido pelo DEPEN, faltavam informações sobre as características das pessoas testadas e em quais unidades os testes foram feitos. Citando o relatório do INFOVIRUS, ele aponta que não havia clareza sobre a metodologia adotada para conferir os casos suspeitos ou detectados, a redução dos casos detectados não era acompanhada de um registro histórico e não existiam rastreios verificáveis das movimentações dos presos doentes.

Beatriz Canotilho Logarezzi (2021) esclarece que os dados produzidos sobre a pandemia nas prisões, que artificialmente diminuíam o impacto da doença no ambiente carcerário, justificaram decisões judiciais que ignoravam recomendações sanitárias para a contenção do vírus, como a Recomendação 62 do Conselho Nacional de Justiça.

Nesse contexto, emergiu como preocupação as práticas implementadas pela Defensoria Pública para a garantia do acesso à justiça aos mais vulnerabilizados, especialmente as pessoas em privação de liberdade. Por óbvio, ante as limitações de tempo e espaço, seria impossível fazer uma análise aprofundada de todas as Defensorias no país (há 26 estaduais, uma distrital e uma federal). Assim, nos limitamos a pensar nas ações da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o estado com a maior população carcerária do país.

Mesmo analisando apenas a Defensoria paulista, o leque de agendas de pesquisa é vasto, sendo necessário delimitar o objeto de pesquisa para que sejam possíveis resultados alcançáveis, interessantes academicamente e socialmente. Escolhemos analisar as ações do Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC) da Defensoria de São Paulo, durante a pandemia, já que esse é o órgão que tem como uma das suas principais funções promover a tutela dos interesses dos presos, internados e egressos necessitados no âmbito dos órgãos ou entes da administração estadual e municipal, direta ou indireta, agindo estrategicamente na garantia de direitos da pessoa presa, seja com inspeções nos estabelecimentos prisionais, propondo ações civis públicas, dentre outras ações.

Assim, nos propomos a responder com essa pesquisa a seguinte questão: *Como o Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo atuou para garantir direitos das pessoas presas durante a pandemia da COVID-19?*

A pesquisa se justifica pela relevância ético-política em centrar as atenções nos problemas das pessoas e comunidades mais vulnerabilizados socioeconomicamente no país, como as pessoas presas, e seus instrumentos de acesso à justiça, como a Defensoria Pública, especialmente considerando a linha de pesquisa Estado, Políticas Sociais e Serviço Social, que propõe estudos sobre a relação entre Estado e Sociedade e suas políticas sociais.

De se destacar que, como afirmamos acima, que a Defensoria Pública não se limita a protocolar pedidos judiciais individuais, mas busca intervir na promoção de direitos humanos e no acesso e efetivação de políticas públicas para os mais vulnerabilizados. Isso implica que apenas os saberes jurídicos são insuficientes para compreender toda a atuação da instituição.

Renata Ghislene de Oliveira (2015) aponta que o integral da assistência jurídica se apresenta na operação de tecnologias que possibilitam amplo acesso à justiça com

transformações na atuação das operadoras do Direito, que devem trabalhar com profissionais de outras formações. Por essa razão, uma das mais importantes estruturas da Defensoria Pública de São Paulo são os Centros de atendimento Multidisciplinares (CAMs), no qual atuam profissionais de diferentes saberes, como: a Psicologia, Sociologia, Estatística e Serviço Social, instaurando práticas psicossociais, para além do processo jurídico.

Entendemos, dessa maneira, que pesquisar a ação da Defensoria Pública sob a ótica do Serviço Social e seus marcos teóricos pode trazer significativas contribuições para compreender a instituição, especialmente considerando o paradigma da assistência jurídica integral.

A discussão sobre prisões é tema constante no Serviço Social. Andreia Almeida Torres (2001) aponta que os assistentes sociais devem ter especial preocupação com as violações de direitos das pessoas encarceradas. Para ela, o projeto ético-político do Serviço Social, especialmente com as mudanças advindas na década de 80 e 90 do século XX, que se afasta de uma perspectiva conservadora e se organiza em bases críticas, exige um compromisso com os direitos humanos e a construção de uma sociedade democrática (Torres, 2001).

As discussões sobre Defensoria Pública e acesso à justiça são também temas comuns no Serviço Social. Tatiana de Cardoso e Mendes Castro (2019) explica que o Serviço Social trabalha diretamente com os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, dispondo de recursos teóricos e metodológicos, técnicos e operativos, éticos e políticos para contribuir com a resolução de problemas de forma efetiva e célere, através de mecanismos judiciais e extrajudiciais.

Entendo também que as discussões possíveis com a pesquisa proposta, além de se beneficiarem dos marcos teóricos do Serviço Social, também pode contribuir para o desenvolvimento do seu projeto ético-político, já que se propõe a discutir a situação de pessoas extremamente vulnerabilizadas e formas institucionalizadas de enfrentar violações a seus direitos.

Assim, proponho como objetivo dessa pesquisa compreender como o Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo se organizou para garantir, de forma coletiva, direitos fundamentais das pessoas presas no estado durante a pandemia da COVID-19, na perspectiva da mobilização do direito. Especificamente, propusemos como objetivos:

1. Analisar os diagnósticos sobre violações de direitos da Defensoria Pública de São Paulo das unidades prisionais do estado durante a crise sanitária da COVID-19, entendendo os principais impactos na população carcerária.
2. Identificar os mecanismos judiciais e extrajudiciais disponíveis e movidos pelo Núcleo de Situação Carcerária para garantir, de forma coletiva, os direitos das pessoas presas durante a pandemia, analisando os limites normativos e estruturais do Núcleo para garantir acesso à justiça às pessoas privadas de liberdade durante a pandemia.
3. Refletir sobre as principais respostas de outros atores do sistema penitenciário paulista, especialmente a Secretaria de Administração Penitenciária e Poder Judiciário, às demandas judiciais e extrajudiciais da Defensoria Pública.

No primeiro capítulo da pesquisa, apresento os caminhos metodológicos percorridos para atingir os objetivos. Trata-se de uma pesquisa conduzida sem qualquer pretensão de neutralidade, mas comprometida com uma objetividade forte e os princípios do projeto ético-político do Serviço Social. Uso das contribuições do método histórico-dialético, além das contribuições da teoria da Mobilização pelo Direito, tendo como objeto de análise especialmente os documentos produzidos os relatórios de inspeção do Núcleo Especializado em Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo e algumas ações judiciais coletivas iniciadas por esse órgão.

No segundo capítulo, proponho a analisar a própria Defensoria Pública. Para compreender o objeto em sua totalidade, importante conhecer a principal personagem da pesquisa. Ainda que sem a pretensão de esgotar o tema, não me limitei a apresentar aspectos burocráticos da instituição, mas pensar como ela se estrutura, a partir das suas relações sócio-históricas, compreendendo, dentre outras questões, a classe dos defensores públicos e os conflitos intrainstitucionais.

No terceiro capítulo, busco compreender as prisões paulistas antes da pandemia. Pareceu lógico entender o funcionamento dessa instituição antes da pandemia para que fosse possível perceber o impacto do caos provocado pela

COVID-19 nos espaços de privação de liberdade em São Paulo. Busco, além disso, tentar problematizar como a prisão se insere na sociedade capitalista.

No quarto capítulo, o objetivo é compreender o que a literatura informa sobre a pandemia e as prisões. Analiso, dentro dos limites possíveis nesse espaço, o projeto do governo federal para lidar com a situação, o qual caracterizamos como genocida, e as articulações do governo do estado de São Paulo, que buscou se apresentar como responsável e respaldado pela ciência. Também analiso as principais respostas à pandemia no mundo e no Brasil para evitar que o caos se instalasse nas prisões, destacando as duas principais políticas em disputa nesse período: a do desencarceramento massivo, que foi derrotada no Brasil, e do isolamento aprofundado.

Nos capítulos cinco e seis me aprofundo no material empírico elegido como objeto da pesquisa. Em primeiro lugar, estudo os relatórios de inspeção do NESC durante a pandemia, que permitiram conhecer as situações de violência que se mantiveram nos cárceres paulistas durante a pandemia e as novas violações de direito que surgiram, as políticas de cuidado, que se confundiam com imposição de sofrimento, como prevenção e a situação de setores ainda mais marginalizados na prisão, o seguro e o castigo. Também tive a oportunidade de analisar um pedido de providências, uma ação de caráter judicial-administrativo, para entender a resposta do Poder Judiciário frente as denúncias da Defensoria Pública.

Em seguida, finalmente, analiso como a Defensoria Pública mobilizou o Direito para discutir os principais impactos da pandemia da COVID-19 para a população carcerária, analisando um *habeas corpus* coletivo, na tentativa de implantar uma política de desencarceramento em massa durante o período pandêmico, o enfrentamento ao aprofundamento da solidão, com a ACP das visitas e telefones públicos, e a busca por um mínimo de dignidade, com a ACP das vacinas.

1 CAMINHOS DA PESQUISA

1.1 – A DEFENSORIA PÚBLICA PELOS OLHOS DE UM DEFENSOR

O desafio proposto com essa tese é analisar as ações do Núcleo Especializado em Situação Carcerária (NESC) da Defensoria Pública de São Paulo durante a pandemia, especificamente aquelas mais estratégicas e de natureza coletiva. A análise proposta, no entanto, não se limita a entender as estratégias judiciais da instituição, mas pensar como o Direito foi usado e mobilizado em favor de um grupo de pessoas hipervulnerabilizadas.

Um alerta inicial é preciso antes de apresentar os métodos e os resultados da pesquisa. O interesse nesse tema surgiu em especial por eu ser defensor público em São Paulo, atuando com questões relacionadas à infância e juventude e a execução criminal desde 2014. Portanto, essa pesquisa é construída a partir de vivências e um projeto ético-político muito específico, o que impacta na forma como os dados são selecionados e analisados.

Sou defensor público desde o ano de 2014, sendo titular da 1ª Defensoria Pública de Barretos, com atribuição em infância cível e infracional, além da execução criminal nessa comarca. Como Barretos não sedia nenhuma unidade prisional, meu papel na execução criminal era prestar assistência jurídica a presos em regime aberto, livramento condicional, condenados beneficiados com *sursis*, em cumprimento de penas restritivas de direitos, dentre outros. No âmbito da infância e juventude, atuava em processos relacionados a direitos sociais de crianças e adolescentes (educação, saúde, assistência, etc), no direito à convivência familiar e na defesa de representados por atos infracionais, além da execução de medidas socioeducativas em meio aberto.

Também exerci a função hoje designada de segundo coordenador auxiliar regional, na Regional de Ribeirão Preto. Em razão disso, acompanhava denúncias de violações de direitos em unidades prisionais vinculadas a região de Ribeirão Preto, como a penitenciária de Taiúva, de Franca, Pontal, Serra Azul tratando de questões como alimentação, saúde, combate a tortura.

Por fim, entre 2022 e 2026, estou exercendo o cargo de coordenador auxiliar do Núcleo Especializado da Infância e Juventude da Defensoria Pública. Mais adiante, explicamos quais as funções dos núcleos na instituição. Mas o exercício dessa função me permitiu conhecer um dos espaços mais estratégicos de atuação da Defensoria

Pública, no apoio a defensores da infância de todo o estado, pensando políticas públicas junto com Conselhos de Direitos, representantes dos três poderes, entre outros.

Não acredito, no entanto, que tal fato impeça que a pesquisa tenha objetividade e validade científica, especialmente por compartilhar desde o início tal informação. A ideia de uma ciência neutra e de um pesquisador distantes do objeto não dialoga com as principais reflexões críticas sobre epistemologia.

Como apresentado anteriormente em dissertação de mestrado (Santos, 2021), uma pesquisa científica não se sustenta quando baseada em ilusões sobre neutralidade, mascarando posições afetivas e políticas. Na verdade, seria desonesto e impreciso não apresentar tão importante variável. Sandra Harding (2018) explica que tanto nas ciências naturais quanto sociais, preconceitos sexistas e androcêntricos podem moldar as etapas do processo de pesquisa, mesmo quando apresentadas como neutras, universais e politicamente desinteressadas.

Patricia Hill Collins (2019, p. 533), de forma semelhante, ressalta que os paradigmas da epistemologia e pesquisa acadêmicas tradicionais são permeadas pelos interesses dos grupos que a controlam. Ela alerta que os métodos de pesquisa tradicionais tentam apagar a individualidade e exigem regras rígidas, distante de valores, interesses e emoções gerados por sua classe, raça, sexo ou outra particularidade. Supostamente, assumem uma posição de distância.

Michael Burawoy (2014) ao discorrer sobre seu método, o Estudo de Caso ampliado, propõe que o observador seja “ampliado” a participante. Para ele, a ciência reflexiva abraça a participação como uma intervenção, justamente por seu potencial perturbador:

Nenhuma reivindicação de imparcialidade pode nos livrar, seja dos dilemas de sermos partes do mundo que estudamos, seja das consequências inesperadas daquilo que escrevemos. Porque aquilo que escrevemos acaba circulando no mesmo mundo que procuramos compreender e, de lá, explode em nossas faces (Burawoy, 2014, p. 69).

Ademais, essa é uma pesquisa construída a partir dos marcos do projeto ético-político do Serviço Social brasileiro. Em que pese minha formação acadêmica e profissional ser na área jurídica, essa tese foi construída dentro do Programa de Serviço Social da UNESP, sob a influência de professores, amigos, servidores, textos

e reflexões que reivindicam um projeto societário que molda sua relação com a produção do conhecimento.

Joaquina Barata Teixeira e Marcelo Braz (2009) explicam que o projeto ético-político do Serviço Social se materializa nos seguintes elementos constitutivos: a explicitação de princípios e valores ético-políticos; a matriz teórico-metodológica em que se ancora; a crítica radical à ordem social vigente, que reproduz a miséria ao mesmo tempo em que exhibe uma produção de riquezas; lutas e posicionamentos políticos acumulados pela categoria em suas formas coletivas de organização política em aliança com os setores mais progressistas da sociedade.

Silenciar sobre minhas origens ou construir a pesquisa através de exercícios de autoengano de neutralidade e afastamento da instituição que eu vivo e construo todos os dias seria produzir um texto charlatão, objetivamente fraco, já que não seriam explicitadas as variantes que impactariam na seleção, análise e organização dos dados. Ademais, seria um texto desvinculado com o projeto ético-político que compõe o fazer científico do Serviço Social, uma área do saber que exige a explicitação de seus princípios e valores e o compromisso com a superação da ordem social vigente.

Jussara Ayres Bourguignon (2009) defende, inclusive, que a pesquisa na área social deve ter uma estratégica direção para intervenção comprometida com processos concretos que garantam materialidade a valores como democracia e justiça social. Se articuladas com as demandas da sociedade civil, a pesquisa ganha dimensão política, fortalecendo processos e lutas sociais, ampliando visibilidade social e espaços de consolidação da democracia. Longe de um conhecimento “puro”, fundado na neutralidade, a autora propõe que “o conhecimento produzido por esse pesquisador, localizado social e historicamente, deve estar a serviço das necessidades da população brasileira e propiciar condições de superação dos entraves ao desenvolvimento social e humano.” (Bourguignon, 2009, p. 179).

Dessa maneira, escrever sobre prisão e sua relação com a Defensoria Pública, instituição incumbida constitucionalmente de garantir acesso à justiça aos mais vulnerabilizados, sob os marcos de um projeto ético-político do Serviço Social se torna importante para que o cárcere e suas mazelas não sejam observados com indiferença.

A pesquisa não trata de documentos em um arquivo do E-SAJ², mas da vida de pessoas que sobrevivem nas prisões brasileiras, em condições subumanas e

² Sistema de Informação do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) que armazena os processos judiciais que tramitam na justiça estadual.

passaram pela maior pandemia que o mundo vivenciou nas últimas décadas longe de familiares, sem cuidados médicos adequados, em espaços superlotados, alimentação e cuidados de saúde precários. Assim, a pesquisa foi construída para que a realidade fosse conhecida em sua totalidade, a partir de um ponto de vista crítico e compromissado com sua transformação social radical.

1.2 – OS PASSOS DA PESQUISA

Uma tentação para qualquer pesquisador é pesquisar “tudo”, isto é, coletar uma infinidade de dados, ler e rascunhar as mais diferentes produções bibliográficas sobre o assunto, o que pode inviabilizar a pesquisa, seja pelas limitações de recursos e tempo, seja por fugir dos objetivos propostos.

Busquei fixar limites claros para o que analisaria na pesquisa. Especialmente, a partir das categorias epistemológicas que serviram como guias, esse recorte não é fácil, já que o objeto da pesquisa está inserido de forma articulada na totalidade. A difícil tarefa proposta impunha que fosse possível perceber as características únicas do objeto analisado, mas sem isolá-lo das relações sociais, econômicas, políticas, históricas e culturais.

Definido que a motivação na pesquisa era pensar as prisões e as mobilizações da Defensoria Pública de São Paulo para a população carcerária, busquei estabelecer os limites do que seria pesquisado. Dessa maneira, em primeiro lugar, determinei um marco temporal, a pandemia de COVID-19, especificamente o produzido entre abril de 2020 (logo após o primeiro decreto que estabeleceu estado de calamidade pública devido a pandemia em São Paulo) até o final de agosto de 2021, quando uma significativa parcela da população adulta do estado já estava vacinada, ao menos parcialmente, e os índices de internação em hospitais, além das restrições sanitárias, eram reduzidas.

Defini também que não abordaria qualquer ação da Defensoria Pública paulista em favor das pessoas privadas de liberdade nesse período, mas apenas aquelas formuladas pelo Núcleo de Situação Carcerária (NESC) e, dentre essas, apenas as que envolvessem as pessoas privadas de liberdade enquanto um grupo social, o que exclui ações individuais, como pedido de liberdade ou habeas corpus individuais.

Percebi, ao explorar o material empírico disponível, que algumas questões se destacavam quando se pensava em violações de direitos das pessoas presas em São

Paulo na pandemia de COVID-19 e, consequentemente, nas ações do NESC para enfrentá-las. A primeira delas é a identificação das condições gerais de aprisionamento nesse período, por isso me dediquei a analisar detidamente os relatórios de inspeção produzidos e divulgados pela Defensoria Pública paulista durante a pandemia.

A segunda questão envolve as possibilidades de prevenir a COVID-19 nos presídios a partir de estratégias de desencarceramento em massa. Por isso, analisei os processos coletivos em diferentes instâncias do Judiciário brasileiro, manejados pelo NESC, buscando efetividade às medidas desencarceradoras previstas na Recomendação 62 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Outro ponto foi o do enfrentamento ao isolamento agravado das pessoas privadas de liberdade durante a pandemia. Como discuto adiante, a estratégia de desencarceramento não foi vitoriosa e prevaleceu como política pública o isolamento das pessoas presas do mundo externo como a estratégia oficial de prevenção. Assim, decidi analisar a ação civil pública que discutia formas alternativas de contato dos presos com a família, através de telefones públicos e visitas virtuais, durante o período pandêmico.

Por fim, a última grande questão que identifiquei como sintetizadora do tratamento das pessoas presas durante a pandemia, o que consequentemente me fazia querer analisar as respostas da Defensoria Pública para esse problema, é a caracterização das pessoas privadas de liberdade como grupo menos importante para a proteção do Estado. A política de vacinação de São Paulo foi ilustrativa sobre a falta de prioridade com as pessoas privadas de liberdade na definição de políticas públicas e nos pareceu essencial analisar a Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública para pensar sobre o tema.

1.3 – AS FONTES DE PESQUISA

A pesquisa desenvolvida é majoritariamente documental, a partir dos relatórios de inspeção divulgados pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em seu sítio eletrônico e de documentos relativos a ações coletivas promovidas pelo Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria paulista disponíveis nos sistemas eletrônicos do Tribunal de Justiça de São Paulo, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

Foram 27 relatórios de inspeção analisados, já que eram os disponíveis em março de 2022, quando iniciamos a pesquisa e por serem estes os que fundamentaram outro documento que nos serviu de base, o “Inspeções em presídios durante a pandemia da COVID-19 – Relatório da Defensoria Pública do Estado de São Paulo”. Esse documento foi apresentado pelo NESC em abril de 2022 como uma síntese dos trabalhos de inspeção do Núcleo no período pandêmico.

Os relatórios abarcam inspeções realizadas entre 22\06\2020 a 25\08\2021. O próprio NESC informa que existiram muitas outras inspeções no período, mas ainda não sistematizadas na forma de relatório. Entretanto, o quadro desenhado em tais documentos já é significativo o suficiente para compreender como a Defensoria Pública paulista encarava as prisões paulistas no período pandêmico.

Também serviu como fonte de pesquisa o já citado documento “Inspeções em presídios durante a pandemia da COVID-19 – Relatório da Defensoria Pública do Estado de São Paulo” e o “Diagnóstico das inspeções do Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2014-2019) – Relatório da Defensoria Pública do Estado de São Paulo”. Tais documentos foram utilizados de duas formas: como fonte primária de informação, já que se trata de documento produzido pela Defensoria Pública sobre sua própria atuação em inspeções nas unidades prisionais, mas também como fonte secundária, por sistematizar e interpretar os dados dos diversos relatórios de inspeção produzidos pelo NESC.

Ainda, analiso as ações judiciais de caráter coletivo promovidas pelo NESC nesse período. Pelos limites impostos pelo tempo e para evitar análises superficiais com mais documentos do que seria possível se debruçar de forma aprofundada no período possível da pesquisa, selecionei algumas das ações mais representativas durante a pandemia.

Busquei processos judiciais que tratassem dos seguintes temas: a) resposta do judiciário e outros atores do sistema de justiça às violências constatadas nos relatórios de inspeção; b) Como o sistema de justiça reagiu a pedidos coletivos de desencarceramento coletivos; c) As discussões sobre isolamento e contato com o mundo externo durante a pandemia; d) Prevenção à COVID-19 e cuidados com saúde das pessoas privadas de liberdade.

O primeiro tópico foi escolhido para que se pudesse compreender como a Defensoria levava as informações colhidas nas inspeções para o sistema de justiça e

qual a resposta recebida, permitindo conhecer o papel dos relatórios de inspeção analisados para além do registro das violências. Assim, escolhi o Pedido de Providências número 1000113-16.2021.8.26.0158, que trata, da situação do CDP de São Vicente-SP, estabelecimento prisional mais citado pelo NESC em seu relatório: *“Inspeções em presídios durante a pandemia da COVID-19”*.

O segundo tópico foi levantado por ser o desencarceramento em massa a política que a Defensoria e diversos outros atores entendiam como a resposta adequada ao problema de saúde pública envolvendo as pessoas privadas de liberdade durante a pandemia. Assim, analisei o HC coletivo 2053753-37.2020.8.26.0000, que tramitou no Tribunal de Justiça de São Paulo.

O isolamento profundo das pessoas privadas de liberdade foi a política majoritariamente aplicada como a medida preventiva nas prisões paulistas, e mesmo nacionalmente. Entretanto, as pessoas presas não permaneceram, como boa parte da população, isoladas em suas casas, com suas famílias. O isolamento profundo significava a falta de contato com pais, filhos, esposas, irmãos etc. Entendi, assim, importante analisar a Ação Civil Pública de número 1024682-42.2020.8.26.0053 promovida pelo NESC para garantir um mínimo de contato entre as pessoas presas e seus familiares com telefones públicos e visitas virtuais. Uma resposta às violações dos direitos à convivência familiar e contato com o mundo externo, apresentada pelo Poder Executivo como um meio de proteção.

Por fim, relevante compreender o processo de vacinação das pessoas presas no estado, que precisou ser questionado judicialmente pelo NESC. Com tal análise, acreditei que seria possível perceber como o governo do Estado percebia a cidadania das pessoas privadas de liberdade e como se deu a reação da Defensoria Pública quando o Plano Nacional de Vacinação não foi observado para essa população. Assim, analisei a ACP de número 1044279-60.2021.8.26.0053.

1.4 –TOTALIDADE E AMPLIAÇÃO

Para sistematizar os dados, busquei ler o material empírico selecionado, destacando pontos essenciais que poderiam nos dar pistas sobre o problema enfrentado. Apesar da seleção desses pontos, em um primeiro momento, aparentar ser apenas subjetiva, ela decorre também das leituras prévias sobre acesso à justiça, políticas públicas e encarceramento na sociedade capitalista.

A análise dos dados realizada se baseia fundamentalmente na categoria totalidade, que, segundo Edmilson Carvalho (2007, p. 179), é uma das categorias fundamentais no processo de produção dialética do conhecimento. Citando Lukács, o autor defende que falar em totalidade significa perceber a realidade objetiva como um todo coerente em que cada elemento está em relação com outro e que essas relações formam “correlações concretas, conjuntos, unidades, ligados entre si de maneira completamente diversas, mas sempre determinadas” (Carvalho, 2007, p. 179).

Ainda segundo Carvalho (2007), falar em totalidade não é o mesmo que percorrer todos os elementos de um objeto de estudo, como uma listagem, mas identificar, em cada caso, as categorias e relações centrais que constituem a realidade objetiva: “Toda totalidade tem suas categorias-resumo, suas unidades de todas as determinações, categorias mais densas e que, por isso mesmo devem ser colocadas como chaves da própria investigação, e não só da exposição” (Carvalho, 2007, p. 190).

Entendi, dessa forma, que o caso, ainda que singular e específico, restrito a um período histórico determinado (a pandemia da COVID-19) e analisando parte das ações de um órgão da Defensoria paulista, compõe a totalidade. Dessa forma, a pesquisa contribui não apenas para entender esse momento específico, mas também para discutir aspectos gerais sobre a Defensoria, políticas públicas e as prisões no mundo capitalista.

Ana Gabriela Mendes Braga (2020) ao refletir sobre as possibilidades de generalização de Estudo de Caso, cita essa tensão entre unidade e generalidade, apostando na ambiguidade “de ser única e ao mesmo tempo dizer sobre muitas”. Bem representativa sobre essa contradição entre o específico e o geral são as reflexões de Angela Davis sobre as prisões em que ela já esteve, inclusive aquelas em que permaneceu encarcerada, apontando que as prisões ao longo do mundo, apesar de suas diferenças e especificidades, são muito semelhantes:

ANGELA: Se eu fosse tentar sintetizar as minhas impressões das visitas às prisões ao redor do mundo, e na sua maioria foram visitas a prisões femininas, incluindo três penitenciárias que visitei involuntariamente, teria de dizer que elas são sinistramente parecidas. Sempre me senti como se estivesse no mesmo lugar. Não importa o quão longe eu viajassem através do tempo e do espaço - de 1970 a 2000, e da Casa de Detenção feminina em Nova Iorque (onde eu mesma estive presa) até a prisão feminina em Brasília, Brasil -, não importa a distância, existe uma estranha similaridade nas prisões em geral, e especialmente nas prisões femininas (Davis e Dent, 2003).

A reflexão de Davis é paradigmática para pensar categorias importantes do método histórico-dialético. Ao identificar similitudes nas prisões em contextos tão díspares, Davis identifica que elas estão constituídas em um espaço em comum, que acreditamos ser a estrutura socioeconômica em que estão inseridas.

Bourguignon (2006), citando Kosik, explica que cada fenômeno é particular, devido à sua constituição específica, mas só ganha significado histórico se sua essência é compreendida em uma totalidade complexa (contexto social, econômico, político, cultural em que se insere). A categoria totalidade, portanto, é fundamental para orientar as reflexões que permitem conhecer a dimensão histórica do objeto de investigação e sua natureza particular.

Assim, isolar o objeto de estudo é privá-lo de sentido, de acordo com Bourguignon (2006), ele deve ser compreendido a partir de suas relações recíprocas e contraditórias, uma vez que este se constitui enquanto:

Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como um momento de um determinado todo; desempenha, portanto, uma função dupla, a única capaz de dele fazer efetivamente um fato histórico: de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo; ser ao mesmo tempo produtor e produto; ser revelador e ao mesmo tempo determinado; ser revelador e ao mesmo tempo decifrar a si mesmo; conquistar o próprio significado autêntico e ao mesmo tempo conferir um sentido a algo mais. Esta recíproca conexão e mediação da parte e do todo significam a um só tempo: os fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade. Do mesmo modo, o todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um todo abstrato e vazio (Kosik *apud* Bourguignon, 2006, p. 49).

Outra categoria essencial para analisar os dados foi a de ampliação, desenvolvida por Burawoy (2014) quando vai tratar do Estudo de Caso Ampliado, método que ele se valeu para desenvolver suas pesquisas e que também nos inspirou. A ampliação proposta por ele é produzida de vários aspectos, dos quais nos interessaram dois em específico: a ampliação até o participante e a ampliação da teoria (apesar de não ignorar outros aspectos citados pelo autor, quais sejam a ampliação no espaço e no tempo e em direção às forças sociais, que dialogam com a ideia de totalidade).

O primeiro deles é a ampliação do observador até o participante, que rejeita a ideia de pesquisa como mera observação da realidade e nega qualquer intervenção nos processos observados na pesquisa. A ampliação da teoria parte do pressuposto que a teoria é essencial para a pesquisa. Conforme explica Burawoy (2014, p. 79), ela

guia as intervenções, constitui o conhecimento situado nos processos sociais e localiza esses processos em seu contexto mais amplo de determinação, não sendo algo armazenado na academia, mas uma intervenção no mundo que procura estudar.

Ele propõe uma postura “suicida” perante a teoria, como exercício teórico de sua refutação. É preciso coragem para formular as primeiras convicções e em seguida para desafiá-las para, finalmente, com imaginação, produzir reconstruções teóricas. Por vezes, essas reconstruções exigem que a teoria base seja abandonada e uma nova seja desenvolvida.

O desafio foi entender as ações do NESC para garantia de direitos das pessoas presas durante um período de crise, o que exigiu a mobilização de conhecimento sobre acesso a justiça e o próprio sistema de justiça. Também foi necessário valermos das discussões sobre encarceramento, políticas públicas e mobilização pelo direito.

A teoria não foi mobilizada de forma cartesiana, observando-se como o fenômeno se encaixava com o produzido pela literatura científica, mas como momentos de diálogo, que me ajudavam a criativamente organizar o caos dos dados iniciais e construir categorias que auxiliassem a perceber a realidade concreta.

2 CONHECENDO A DEFENSORIA PÚBLICA

2.1 - ASPECTOS CONCEITUAIS

Para compreender sob a perspectiva da totalidade as ações da Defensoria Pública durante a pandemia da COVID-19, um bom ponto de partida é entender a própria instituição. Assim, nesse capítulo proponho a estudar aspectos conceituais sobre a assistência jurídica e a Defensoria, analisando melhor o perfil das pessoas que a integram, sua história, suas ideologias e contradições.

O primeiro conceito de Defensoria Pública é extraído da própria Constituição Federal, no seu art. 134, que assim dispõe:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Esse dispositivo legal é fruto de uma Emenda Constitucional, a de nº 80\14, que consolidou o entendimento que a Defensoria Pública é mais do que a oferta de advogados pagos pelo Estado para os mais pobres, mas como uma instituição fundamental para a própria democracia, promotora de direitos humanos, cuja atuação não está restrita a processos judiciais, mas envolve uma série de outras atribuições, como conciliações, educação em direitos, indução de políticas públicas.

suas competências constitucionais são extremamente vastas se comparadas às suas coirmãs dos países da América Latina, pois abrangem tanto a seara penal quanto a civil, alcançam não somente a assistência judiciária propriamente dita, mas também a orientação jurídica extrajudicial e ainda a promoção dos direitos humanos e a defesa de interesses coletivos (competências descritas na Lei Complementar nº. 80 de 1994, Lei Orgânica da Defensoria Pública) (Casseres, 2019, p. 40).

O paradigma de acesso à justiça anterior à Constituição Federal de 1988 era o de acesso ao judiciário. A preocupação principal era garantir, por meio da assistência judiciária gratuita e por diversos modelos de serviços jurídicos (Procuradorias de Assistência Judiciária, advogados dativos, as primeiras Defensorias Públicas, como a do Rio de Janeiro etc.) que os mais pobres tivessem alguma condição de acessar o Poder Judiciário. Era, conforme explica Thiago Fensterseifer (2017), um benefício

estatal concedido pelo Estado, marcado por um amplo e denso espectro assistencialista, longe da perspectiva atual de direito fundamental.

Com o atual marco constitucional, que pretende ser o fundamento de um Estado Democrático de Direito, ao menos formalmente, o acesso à justiça é encarado como requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário, conforme Livia Miranda Müller Drumond Casseres (2019). Nesse sistema, idealmente, há uma busca por garantia dos direitos, não apenas sua proclamação, afastando-se de uma estrutura liberal clássica de Estado, em que o acesso à justiça era apenas formal, com rumo a uma ideia de cidadania efetiva.

Com base nos estudos do Observatório Permanente de Justiça (OPJ) do Centro de Estudos Sociais de Coimbra, Casseres (2019) defende que a assistência jurídica deve se pautar na efetividade dos direitos individuais e coletivos, o que significa garantir que o cidadão conheça seus direitos, possa se inconformar com suas violações e tenha a disponibilidade de condições de vencer os custos de oportunidade e barreiras para enfrentá-las.

A Defensoria Pública surge como a esperança de renovação do sistema de justiça e como possibilidade para que a agenda das pessoas mais vulnerabilizadas esteja na ordem do dia. Por isso Daniely Maria Vaiano Glens (2017, p. 27) afirma que:

Se anteriormente os estudiosos do direito e o próprio Sistema Judiciário se encontravam afastados das preocupações concretas da maioria dos cidadãos, numa realidade marcada pela desigualdade social e fragilidade de direitos, a proposta de construção de uma instituição como a Defensoria Pública poderia contribuir na visibilidade às demandas antes nunca expostas por uma população que encontrava tanto impotente e alheia aos direitos que possuía quanto desprovida de meios para reclamá-los, quando reconhecidos.

Uma das pautas mais importantes para a Defensoria Pública, nesse sentido, é a das pessoas presas. Estigmatizadas como monstros que devem ser apartados da sociedade, privadas de liberdade e de direitos políticos, as pessoas presas têm poucas possibilidades de pautar o debate público. Com uma instituição pública no sistema de justiça que tem por finalidade garantir direitos aos mais vulnerabilizados, surgem oportunidades de que seus problemas pautem as agendas nacional e estadual, como veremos nos capítulos seguintes.

A Defensoria Pública de São Paulo, por sua vez, já em 2006, em sua lei orgânica (Lei Complementar estadual 988/06), que inspirou muitas das mudanças na Lei Orgânica da Defensoria Pública à nível nacional, já fixava como fundamento da

instituição a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalidade e a redução das desigualdades sociais e regionais.

A Defensoria paulista surge em um contexto de intensa mobilização popular por sua criação, com o Movimento pela Criação da Defensoria Pública (MDPESP), que mobilizou cerca de 400 entidades da sociedade civil, entre movimentos por direito das crianças e adolescentes, de direitos das pessoas privadas de liberdade, habitação, pessoas em situação de rua etc. Como explica Glens (2017, p. 38):

A organização popular que há tempos reivindicava uma política pública de garantia de acesso à justiça nos moldes constitucionais foi potencializada com a experiência das Defensorias que começavam a surgir em outros Estados. Somado a essa conjuntura, despontou o interesse de um grupo de Procuradores do Estado, inspirados por suas experiências profissionais junto à população socioeconomicamente desfavorecida. Esses fatores fizeram com que fosse oficializado no ano de 2002 o “Movimento pela Criação da Defensoria Pública” (MDPESP), mediante apoio de 400 entidades organizadas da sociedade civil que firmaram seu compromisso em documento oficial.

O movimento surge e ganha força com a insatisfação com o acesso à justiça do estado de São Paulo, até então prestado pela Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), órgão da Procuradoria Geral do Estado, apesar do comando constitucional, desde 1988, pela criação da Defensoria Pública.

O acesso à justiça pela PAJ era insuficiente primeiro pelas condições precárias do órgão, que estava presente apenas em 21 das mais de 300 comarcas do Estado (Glens, 2017). A deficiência no acesso à justiça em São Paulo, no entanto, também existia pela falta de autonomia.

Eneida Haddad (2011) narra um episódio curioso, contado por um defensor público que participou da construção da Defensoria paulista. O governo de São Paulo decidiu pela realização de audiências criminais através de videoconferências nas no estado. A Procuradoria Geral do Estado (PGE), responsável pela defesa dos interesses do governo de São Paulo, defendeu a constitucionalidade da medida. A Procuradoria de Assistência Judiciária, órgão da PGE, mas que tinha como função a defesa das pessoas vulnerabilizadas, era contra:

Eu me lembro que, naquela ocasião, a PGE fez dois pareceres, um primeiro que concluía pela ilegalidade e um segundo que concluía pela legalidade, inclusive sugerindo, no final do parecer, que os procuradores da Assistência judiciária que se recusassem a participar estariam sujeitos a apuração de falta funcional (Haddad, 2011, p. 57).

A pressão finalmente deu frutos e em 09 de janeiro de 2006 foi editada a Lei Complementar 988/06 que estruturava a Defensoria Pública paulista. Entretanto, como expliquei em outro trabalho (Santos, 2021) a participação dos movimentos sociais não se limitou a exigir a criação da instituição, mas também foi fundamental para consolidar as estruturas da Defensoria de São Paulo, contribuindo para a redação do texto legal e garantindo a existência de instrumentos democráticos como o Momento Aberto³, os Ciclos de Conferência e a Ouvidoria Externa.

A Ouvidoria Externa é prevista no art. 36 da Lei Complementar Estadual 988/06, considerada um órgão superior da Defensoria paulista, que participa da gestão e fiscalização da instituição, seus membros e servidores. O art. 42 da mesma lei prevê como suas atribuições receber reclamações quanto a qualidade dos serviços prestados pela instituição, sugerir aprimoramentos, estimular a participação cidadã na identificação dos problemas, fiscalização e planejamento dos serviços prestados pela Defensoria de São Paulo.

Ela é composta por um Ouvidor e um Conselho Consultivo. O Conselho é composto por onze membros nomeados pelo Defensor Público Geral, após indicação do Ouvidor, sendo um canal permanente de comunicação da Defensoria com a sociedade civil.

O Ouvidor é escolhido pelo Conselho Superior da Defensoria após lista tríplice estabelecida na forma da resolução CSDP 373/20, formada a partir de três colégios eleitorais (o do conselho consultivo da Ouvidoria, o de Conselhos Estaduais de Direitos e o de Entidades). Com direito a voz, ele é membro nato do Conselho Superior, tendo participação constante nos debates sobre as principais decisões tomada pelo principal órgão deliberativo da instituição.

Os Ciclos de Conferência são momentos criados para ouvir a população de todo o Estado sobre os principais problemas enfrentados e receber propostas de como a instituição pode atuar, dentro de suas atribuições, para resolvê-los. São realizadas a cada dois anos, realizando-se em todas as regionais da Defensoria de São Paulo pré-conferências, em que são eleitos delegados, que debatem as propostas

³ Espaço nas reuniões do Conselho Superior da Defensoria Pública, que ocorrem semanalmente, em que qualquer cidadão pode fazer manifestações sobre a instituição ou temas que interessam seus usuários.

aprovadas em uma conferência estadual. As propostas eleitas orientam a formulação do Plano de Atuação para o próximo biênio.

Como expliquei em outro momento (Santos, 2021), os Ciclos de Conferência visam garantir ao cidadão a participação na definição de diretrizes institucionais da Defensoria Pública e no acompanhamento e fiscalização das ações e projetos institucionais. É regulamentado pela Deliberação 36/07 do Conselho Superior da Defensoria Pública de São Paulo e devem ser pautadas de acordo como os objetivos da instituição, isto é, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalidade e a redução das desigualdades sociais e regionais.

A Defensoria paulista, portanto, tem na sua história e nas suas estruturas uma estreita ligação com os movimentos sociais, ainda que permeada de conflitos e desconfiças ao longo dos anos. Dentro da instituição, há espaço para que as demandas populares sejam incorporadas à agenda da Defensoria.

2.2 – DEFENSORIA PÚBLICA E MOBILIZAÇÃO PELO DIREITO

A perspectiva que Glens (2017) traz sobre o papel da Defensoria Pública como agente que pode intervir numa realidade marcada por desigualdades e fragilidades de direitos, contribuindo para expor as demandas dos mais vulnerabilizados, faz pensar a instituição sob a ótica da “Mobilização do Direito”.

Frances Kahn Zemman (2024) explica que a perspectiva da mobilização do direito está intimamente ligada aos desejos e necessidades, que se traduzem em uma demanda como afirmação do direito de alguém. Débora Alves Maciel (2011) conceitua Mobilização do Direito como inovação pública de normas jurídicas para regulação de conflitos e comportamentos. O Direito constituiria um contingente que só se efetiva na medida em que é mobilizado, convertendo-se em meio de participação nos sistemas democráticos.

A teoria da Mobilização do Direito, desenvolvida especialmente por Michael McCann, parte de três premissas teóricas (Maciel, 2011). A primeira considera as dimensões analíticas e estratégicas do direito como inseparáveis. No plano normativo, fornece uma moldura das relações sociais, orientando e edificando a vida em sociedade, mas também podem ser usadas para concretizar interesses e obter resultados práticos. Sob essa perspectiva, o direito é encarado como parte da política

e vice-versa, rompendo-se com uma separação estanque entre os dois campos. O foco dos tribunais é deslocado para os usuários e o direito é utilizado como recurso de interação política e social.

A segunda premissa substitui a ideia do Direito como freio dos atores estatais pela preocupação com as bases socioculturais do poder, de autoridade e do papel dos tribunais na problematização dos conflitos e demandas sociais. Dessa forma, surge a terceira premissa, que rejeita a ideia de tribunais como julgadores alheios ao processo político, mas percebendo os julgadores como agentes ativos nas disputas sociopolíticas.

Vinícius Lamego de Paula (2020) destaca que uma parte negligenciada pela literatura sobre mobilização do direito é a participação da burocracia estatal no acionamento dos tribunais e em outras táticas de mobilização do direito, em busca de transformações sociais. Explorando a pesquisa de Aude Lejeune, Paula (2020, p. 113) indica que a ação dos agentes estatais na mobilização do Direito tem sido analisada, especialmente nos Estados Unidos, através da aproximação entre os *government lawyers* (advogados do Estado) e os estudos de *cause lawyering* (advocacia de causa).

O autor, se valendo da obra de Sarat e Scheingold, conceitua advocacia de causa como aquela frequentemente direcionada a alterar algum aspecto do *status quo* político, social e econômico, dando prioridade à ideologia política, à política pública e a compromissos morais, transformando a relação cliente-advogado.

Thomas M. Hilbink (2004), ao tentar criar uma tipologia dos advogados de causa, apresenta três pontos essenciais que diferenciam esse tipo de advocacia da tradicional, que entendemos bastante úteis para compreender o próprio conceito de *cause lawyering*, apesar de não ser nossa intenção inserir a atividade da Defensoria Pública de São Paulo em um dos tipos específicos que ele propõe.

Ele aponta que os *cause lawyers* têm uma visão diferente de pensar e discutir o “sistema” que vivem e trabalham. Os advogados de causa se preocupam em pensar sobre democracia e o papel do governo na sociedade e o papel do Direito na sociedade. Os advogados de causa também têm uma visão própria sobre a causa em que trabalham. Ainda que os diferentes tipos de advogados de causa tenham visões distintas sobre esse ponto, Hilbink (2004) esclarece que há sempre uma ligação entre pensamento social e político e a prática jurídica ao se estabelecer a relação com a causa defendida. Por fim, a relação com os clientes no *cause lawyering* se pauta de

forma diferente que a advocacia tradicional, indo além da mera relação profissional, muitas vezes tendo o cliente como um parceiro, que deve ser empoderado e ter sua autonomia.

Paula (2020), citando o trabalho de Steven Berenson, explica que alguns advogados públicos se valem do litígio, das cortes e das leis para promover uma transformação social, onde o próprio governo e suas entidades estão engajadas em perseguir uma agenda progressiva de transformação social ou quando o profissional invoca sua autoridade pública para iniciar sua própria campanha legal para alterar o *status quo* sociopolítico e econômico.

A caracterização atual da Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático e responsável pelo acesso à justiça para as pessoas mais vulnerabilizadas da sociedade brasileira aproxima a instituição e seus membros das perspectivas do *cause lawyering*, especialmente por romper com a ideia do acesso à justiça como acesso ao judiciário.

A Lei Complementar 80/94, conhecida como lei orgânica da Defensoria Pública, em seu art. 3º-A fixa como objetivos da instituição a primazia da dignidade da pessoa humana e a diminuição das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência e efetividade dos direitos humanos e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Tal comando legislativo, fruto de alteração recente na lei orgânica, com a edição da Lei Complementar 132/09, consolida uma perspectiva de Defensoria Pública que rejeita a ideia de “advogada para pobres” e abraça a perspectiva de uma instituição que tem como objetivo ser “agente de transformação social”.

A instituição, portanto, se apresenta como um importante sujeito na mobilização de direitos, se afastando da visão tradicional da advocacia, constituindo-se como um espaço possível para a “advocacia de causa”, com compromissos na transformação do *status quo*.

2.3 – O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

“A Defensoria como agente de transformação social” é uma ideia que tem pautado o imaginário de defensores e defensora públicas, além de outros servidores da instituição. Está presente também nos discursos da literatura científica sobre acesso à justiça no Brasil. Pensar a Mobilização do Direito através da Defensoria Pública perpassa por analisar essa expressão e como ela é encarada de diversas maneiras.

A ideia de uma instituição como transformadora da realidade social nos parece advir do comando legal que objetiva a redução das desigualdades sociais e da perspectiva de uma Defensoria Pública para além da assistência judiciária, como promotora dos direitos humanos.

O surgimento da Defensoria, especialmente a de São Paulo, foi classificado por Luciana Zaffalon Leme Cardoso (2010, p. 14) como uma “fenda no historicamente hermético Sistema de Justiça Brasileiro” justamente por se constituir a partir de elementos que permitiam a participação democrática dos usuários da instituição, com poder inclusive de influenciar seus rumos.

Élida Lauris (2015) vai classificar a história de fortalecimento das Defensorias Públicas como um momento de transição entre um Sul⁴ ausente e um Sul emergente, que repercutiu na introdução de elementos característicos dos novos serviços jurídicos na Defensoria. Para a autora, quando se fala em elementos de um novo serviço jurídico, a ideia é se afastar dos modos tradicionais de prestação de assistência judiciária, que não se dirigem a transformações sociais e políticas, com uma arena bem separada entre o legal e o político, maximizando a normatividade e mantendo atitudes hierárquicas paternalistas e filantrópicas.

O Sul emergente no país, segundo a autora, surge com a abertura política no Brasil, marcado por uma miríade de reivindicação organizada de direitos individuais e coletivos. Na perspectiva do acesso à justiça, se caracteriza como “emergente na medida em que a sua presença radical impõe ao Estado e suas instituições a reaprendizagem acerca dos seus modos de funcionamento” (Lauris, 2015, p. 63).

⁴ Sul, nesse contexto, como discutiremos mais adiante, não trata de espaços geográficos, mas de uma perspectiva epistemológica a partir povos e grupos oprimidos, em contraponto a ideia de Norte, em alusão ao produzido nas nações Ocidentais, especialmente na Europa e Estados Unidos da América.

César Gomes de Oliveira (2019) pensa a Defensoria como agente de transformação social a partir do constitucionalismo latino-americano, que rompe com os períodos ditaduras da última metade do século XX, e consolida direitos sociais nos textos constitucionais. Para ele, a Defensoria é a instituição do Estado que tem como vocação a promoção dos direitos e interesses dos segmentos sociais historicamente marginalizados.

Para o autor, a “silhueta do viés transformador do direito” está na previsão da Defensoria como expressão e instrumento do regime democrático. A instituição assume o papel de romper com as dinâmicas de colonialidade entranhadas nas relações que se desenvolvem no continente.

A ideia de “agente de transformação social”, no entanto, não guarda necessariamente relação com uma Defensoria Pública democrática e popular. As visões sobre quem promove a mudança social, a relação defensor-usuário, são diversas e muitas vezes, sob o discurso de promoção da “transformação social”, se esconde uma visão paternalista do Direito e da Defensoria.

Apesar de se fundamentarem em interessante literatura sobre educação e autonomia, como a obra de Paulo Freire, Domingos Barroso da Costa e Arion Escorsin de Gody (2018) partem de uma ideia de povo sem instrução, que precisa da Defensoria Pública para romper com um servilismo historicamente consolidado:

Pode-se concluir, portanto, que, na dinâmica desses processos de servidão historicamente consolidados, sem ter espaço para afirmar-se, anestesiadas pelas políticas assistencialistas – e, atualmente, pela sedução do consumo –, as parcelas empobrecidas e marginalizadas da população jamais tiveram condições de se definir, de modo que sua posição nas dinâmicas relacionais de poder sempre foi determinada pelas elites (Costa e Godoy, 2018, p. 325).

A prepotente função da instituição, segundo os autores, seria de proteção dos vulneráveis, “daqueles apequenados”, com o objetivo de conduzir a pessoa à cidadania. Os autores não conseguem enxergar os problemas dessa posição por terem um conceito peculiar de paternalismo, confundido com a ideia de fornecer apenas direitos. Assim, a Defensoria não seria paternalista por apresentar “não só quanto aos direitos que podem acessar ou exercer, mas também quanto aos limites e deveres que devem observar como condição para seu acesso e exercício” (Costa e Godoy, 2018, p. 325).

Entendo, por outro lado, que a potência da Defensoria Pública como “agente de transformação social” não está numa inscrição constitucional ou por ser portadora de um conhecimento diferenciado a ser distribuído para os “apequenados”, mas justamente nas possibilidades de construção conjunta com seus usuários e os movimentos sociais de alternativas no direito para enfrentamentos que auxiliem a criar janelas de oportunidade para a transformação social.

Pensar a Defensoria Pública como “agente de transformação social” também implica pensar em como o próprio Direito pode ser mobilizado para transformar a sociedade. Dessa maneira, cabe a pergunta: É possível criar uma sociedade livre, justa, igualitária, apenas com a mobilização do direito, a formulação de leis e a atuação nos tribunais e na construção de políticas públicas?

Partindo de perspectivas compatíveis com o método que adotei, o materialismo histórico, a questão se apresenta de forma bastante complexa, já que o Direito não pode ser visto de forma ingênua, como um regulador autônomo das relações sociais.

Gustavo Livio (2020) aponta que o juspositivismo⁵ se fortalecia à medida que o capitalismo amadurecia nos séculos XIX e XX. Citando Pachukanis⁶, o autor aponta que a evolução das relações mercantis-capitalistas pode ser associada à evolução do Direito estatal, de tal modo que com a hegemonia do capitalismo, a forma jurídica positiva enquanto norma estatal de caráter impessoal e universal também se torna hegemônica.

Citando os estudos de Gramsci, Livio (2020) diz que a formação do Direito é resultado de um longo processo histórico no qual as forças em jogo geralmente são resolvidas com vitória, mesmo que mitigada, das classes que detêm o poderio econômico, político e ideológico. A produção das leis é pautada especialmente por grandes empresas e não pelo cidadão comum. Para ele, são homens brancos engravatados em espaços decisórios influenciando outros espaços decisórios, em ciclo de mútuas e contraditórias influências.

o importante aqui é destacar a “desfetichização” que Gramsci promove no campo do Direito e do Estado pela constatação de influência do poder

⁵ O termo juspositivismo diz respeito a corrente filosófica que entende o Direito como fruto das normas jurídicas, separando-o de questões morais e éticas, que tem validade independente de seu conteúdo ético ou em razão do senso de justiça.

⁶ Evgeni Pachukanis é um dos mais influentes juristas soviéticos, que buscou em conceitos fundamentais de Marx sobre a forma mercantil para compreender a forma jurídica. Apesar do apagamento e perseguição no período stalinista, é um dos teóricos mais influentes do direito sob uma perspectiva marxista.

econômico em ambos. Estado e Direito não são uma “coisa” impessoal e afastada do resto da sociedade, mas superestruturas necessárias à sociedade capitalista, sociedade esta permeada de conflitos sociais que são resolvidos nestes campos parcialmente abertos. Direito e Estado, portanto, são necessariamente conflituosos porque são *expressões* de uma sociedade conflituosa dividida em classes sociais (Livio, 2020)

Ricardo Prestes Pazzelo (2018), traz a concepção marxiana do Direito e sua crítica. O Direito, em Marx, aparece como relação jurídica inata ao processo de circulação de mercadorias. O autor, no entanto, destaca que Marx percebia outros sentidos no Direito, dentre eles como legislação e aparato legislativo, o que permitiria certo controle sobre a jornada de trabalho, numa relação dialética enquanto tática protetiva dos trabalhadores e generalização da indústria:

Se a universalização da legislação fabril tornou-se inevitável como meio de proteção física e espiritual da classe trabalhadora, tal universalização, por outro lado, e como já indicamos anteriormente, universaliza e acelera a transformação de processos laborais dispersos, realizados em escala diminuta, em processos de trabalho combinados, realizados em larga escala, em escala social; ela acelera, portanto, a concentração do capital e o império exclusivo do regime de fábrica. Ela destrói todas as formas antiquadas e transitórias, embaixo das quais a domínio do capital ainda se esconde em parte, e as substitui por seu domínio direto, indisfarçado (Marx, 2011, p. 700).

Assim, se o Direito é ligado umbilicalmente ao capitalismo, sistema fundado na exploração e na opressão, existe alguma possibilidade de ser utilizado como meio de transformação social? Pazzelo (2018) entende que sim, mas com uma perspectiva tática, que ele chamará de insurgente. Para o autor, a partir de uma crítica marxista, o uso do direito só poderia ser utilizado a partir de uma perspectiva estratégica ou tática, sendo que apenas a segunda é coerente com o marxismo.

O uso estratégico do direito aposta no direito para mudar a sociedade, abrindo mão de um processo revolucionário, com um ideal jurisdicista de acesso às riquezas produzidas pela sociedade burguesa sem revolucioná-la. Por outro lado, o uso tático do Direito não cai na armadilha de uma negação abstrata do direito, já que compreende as relações mercantis (e as jurídicas) permanecerão mesmo nas fases pré-revolucionárias. Pazzelo (2018) conclui, dessa forma, que existem duas posições insuficientes: a do “socialismo jurídico” e seu uso estratégico do direito e a do antinormativismo anarquista, que nega a luta político-jurídica.

É, portanto, irresponsabilidade negar o direito diante da necessidade de dele lançar mão frente a disputas e criminalizações. No entanto, é excessiva

ingenuidade afirmar e acreditar que este é um caminho linear para modificar as relações sociais de opressão e exploração próprias do capitalismo (Pazzelo, 2018, p. 1577).

O autor propõe o “Direito insurgente” como uma mediação para a crítica marxista ao direito e a perspectiva de seu definhamento com a superação da forma social capitalista. Para ele, a forma jurídica é indefensável, entretanto, também é inafastável a mediação jurídica na sociedade capitalista, já que o direito não é um fenômeno determinado pelo elemento volitivo. Assim, seu uso político é uma necessidade, ainda que reconhecendo seus limites (Ribas e Pazzelo, 2015).

Pazzelo (2018), no esforço de expressar a dimensão normativa e antijurídica da insurgência, aponta seis usos do direito: o uso combativo, com a reivindicação da forma jurídica para dar respostas imediatas a problemas que o direito se põe, formalmente a resolver; o uso relido do direito, em que a forma jurídica é reinterpretada, extraindo consequências em favor das classes populares, ainda que a norma não tivesse sido construída nesse sentido; o uso assimétrico, que permite a contrastividade entre a forma jurídica standardizada e formas análogas ou equivalentes encontradas nas práticas das classes subalternas, movimentos populares e comunidades tradicionais; o uso dual do direito, em confronto direto entre a forma jurídica em um contexto revolucionário; o uso negativo, aprofundando o horizonte de superação do direito e das formas sociais do Capital; o uso novo, que pouco pode ser teorizado, marcando as novas relações sociais surgidas com a construção de uma sociedade de novo tipo, não baseada na divisão em classes sociais.

Sem prejuízo da discussão sobre o uso assimétrico do Direito nas práticas da Defensoria Pública em um outro momento, conseguimos identificar no cotidiano da Defensoria Pública os usos “combativo” e “relido”.

O uso combativo é talvez a faceta mais clara da atuação da Defensoria Pública. Por ter como função institucional garantir direitos fundamentais das populações mais vulnerabilizadas da sociedade, mobilizar o Direito para garantir saúde, educação, moradia, dignidade etc. Deve ser a rotina da Defensoria Pública, tanto em ações individuais, como pedidos de custeio de tratamentos médicos, indenização por ações da polícia, *habeas corpus*, quanto em ações coletivas, como Ações Cíveis Públicas para garantir equipe de saúde mínima nas unidades prisionais ou a instalação de equipamentos de saúde mental em municípios.

O uso relido do direito também não é incomum na Defensoria Pública. Um exemplo é a mobilização pelo direito ao aborto no Supremo Tribunal Federal. A partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) 442, está em discussão os limites previstos no Código Penal frente aos princípios constitucionais para o aborto. A mobilização do direito aqui desafia a lógica construída de subordinação das mulheres numa sociedade patriarcal, numa perspectiva de que retomem o controle sobre seus próprios corpos, ainda que a estrutura normativa brasileira se funde no patriarcado.

Difícil imaginar, por outro lado, a Defensoria Pública levando o direito insurgente às últimas consequências, numa perspectiva dual ou revolucionária, afinal de contas é uma instituição pública construída sob os marcos constitucionais que estruturam a sociedade estatal. Isso não diminui, no entanto, o papel transformador da instituição.

Ao tratar dos discursos sobre as manifestações populares de junho de 2013, Ricardo Prestes Pazzello, André Sefrin Nascimento Pinto e Guilherme Cantero Nunes (2015) apontam que o conceito de legalidade e justiça é bastante volátil, construídos pelas vivências e perspectivas dos diferentes grupos. Uma instituição construída com o dever de defender as populações mais vulnerabilizadas da sociedade fazendo um uso tático do direito, ainda que limitado, é uma importante peça na construção de espaços mais livres para as ações de movimentos sociais, organizações e partidos políticos.

Um cuidado, no entanto, precisa ser tomado ao se analisar a Defensoria Pública. Essa é uma instituição construída sob muitas contradições, com disputas internas sobre o alcance da instituição e seu papel, membros que integram a heterogênea classe média e desafios internos que envolvem opressões e exploração de parte de seus servidores.

2.4 – PERFIL DOS DEFENSORES E SERVIDORES DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Pesquisa Nacional da Defensoria Pública é obra coletiva, apresentada como de realização do Colégio Nacional das Corregedorias Gerais, o CONDEGE (Conselho dos Defensores Públicos Gerais) e a Defensoria Pública da União. Apesar da Defensoria Pública ser uma instituição construída sob os princípios da unidade e

indivisibilidade, os Estados, a União e o Distrito Federal tem suas próprias defensorias, regidas nacionalmente pela Lei Complementar 80\94, mas com autonomia administrativa e funcional.

A pesquisa traz um retrato geral da Defensoria Pública, seu histórico, uma análise geográfica, apontamentos sobre a estrutura de pessoal, discussão sobre a atuação funcional, além de verificar questões como remuneração, orçamento, recursos tecnológicos, atuação legislativa.

Os dados foram extraídos de respostas de 3134 defensores e defensoras públicas cerca de 46% dos membros da instituição, e 2588 servidores e servidoras, aproximadamente 27% da categoria (CNCG, CONDEGE e DPU, 2022). Também foram utilizadas informações documentais. Percebe-se, assim, que apesar de envolver uma expressiva amostra nacional, boa parte dos trabalhadores, especialmente os com posições de poder mais limitadas na instituição, não entendeu como prioritária a construção desses dados e não respondeu ao questionário aplicado.

Em termos quantitativos, havia 6956 defensores e defensoras públicas no país quando da publicação da pesquisa, apresentando uma razão de 1 defensor\defensora por 33796 habitantes ou 1 para 29730 habitantes com renda familiar de até 3 salários-mínimos, média usualmente utilizada para definir pessoa necessitada pelas diferentes defensorias públicas no país (CNCG, CONDEGE, DPU, 2022, p. 48). Apesar dos números significarem que a quantidade de defensores e defensoras mais que dobrou em relação a 2003, ainda há uma defasagem muito grande considerando o número de promotores e promotoras de justiça e juízes e juízas.

Pensando especificamente sobre o perfil dos defensores e defensoras públicas no país, os primeiros dados que a pesquisa traz são sobre gênero e raça. Diferente de outras instituições do sistema de justiça, como o Judiciário e o Ministério Público, a maioria de membros da Defensoria Pública se identifica com o gênero feminino, sendo 51,1% de mulheres e 48,9% de homens. De se ressaltar ainda que começam a surgir na instituição movimentos para incluir pessoas transexuais e travestis (Lara, 2022) em seus quadros. Na Magistratura, conforme pesquisa do CNJ (2018), são apenas 37% de mulheres. Em 2006, dentre os promotores e promotoras de justiça dos estados, a razão era de apenas 31,4% de mulheres (BRASIL, 2006).

No perfil racial, entretanto, a Defensoria Pública não é tão democrática quando comparada à questão de gênero. 74% dos defensores e defensoras públicas se declararam brancos, 19,3% são pardos e 3% são pretos (CNCG, CONDEGE, DPU,

2022). A análise de dados de algumas defensorias estaduais é bastante reveladora. Na Bahia, em que a maioria da população (cerca de 58%) é parda, apenas cerca de 27% dos defensores são dessa etnia. Em São Paulo, cerca de 87% dos defensores e são brancos, apesar de existirem alguns esforços para mudança nesse quadro, com a previsão de cotas nos concursos públicos para pessoas negras e indígenas.

A explicação sobre essa diferença pode ser encontrada por outro dado apresentado pela pesquisa, que é a classe econômica dos defensores e defensoras públicas antes do ingresso na carreira. Apenas 2,6% dos entrevistados indicaram que tinham renda de até 2 salários-mínimos. Quase 30 por cento recebia entre 4 e 10 salários-mínimos e 26% recebiam mais de vinte salários-mínimos. Outro dado importante, revelador da origem social dos defensores e defensoras públicas, é a escolaridade materna e paterna. A grande maioria dos pais e mães dos defensores e defensoras tinham cursado ensino superior completo (47,9% das mães e 50,7% dos pais) (CNCG, CONDEGE, DPU, 2022).

Aponto a origem social dos defensores e defensoras públicas como explicação para a presença majoritária de pessoas brancas na instituição em razão da raça\etnia ser fator essencial de composição dos extratos socioeconômicos no Brasil. Citando Clóvis Moura, Ellen Caroline Pereira e Simone Sobra Sampaio (2018) explicam que o Brasil se constituiu sob o ideal racista do branqueamento, mantendo o povo negro, antes escravizado, em posição marginalizada e estigmatizada, jogado na periferia do sistema do trabalho livre. O racismo, nesse sentido, é manipulado como mecanismo de barragem para o negro em todos os níveis.

Importa entender também, para os objetivos desse trabalho, as motivações dos defensores e defensoras públicas em seu trabalho. Nesse sentido, 73% indicaram que buscaram a carreira em razão do humanitarismo\trabalho jurídico-assistencial e 66% indicaram que buscavam a estabilidade do serviço público. A remuneração e o prestígio do cargo foram também apontados como razões para fazer parte da instituição. O resultado, para os organizadores da pesquisa, aponta um importante aspecto vocacional do modelo de assistência jurídica brasileiro, ocupado por pessoas que se autodeclaram como interessados em garantir direitos humanos. (CNCG, CONDEGE e DPU, 2022).

Sobre o perfil de servidores e servidoras das Defensorias Públicas, entendido aqui como funcionários das diferentes Defensorias Públicas que não sejam defensores e defensoras públicas, a pesquisa nacional da Defensoria identificou, no

ano de 2022, 9265 servidores e servidoras, sendo 4592 concursados e 2673 extraquadros (contratados através de outras modalidades, como cargos de confiança de livre nomeação).

Em comparação com outras instituições do sistema de justiça, a Defensoria Pública tem um quadro de servidores quase três vezes menor que o do Ministério Público. O judiciário tem um quadro 2405% maior que o de servidores das Defensorias Públicas, com 232.134 servidores.

O perfil sociodemográfico aponta que o quadro de servidores da Defensoria Pública é composto majoritariamente por mulheres. São 5433 mulheres e 3832 homens. Quanto à raça\cor, também no quadro de servidores e servidoras há uma proporção maior de pessoas brancas (56,5%), enquanto há apenas 32,5% de pardos e 7% de pessoas pretas. Em São Paulo, a diferença é maior. 71,3% são pessoas brancas, 15,9% são pardas e 6% são pretas.

Antes do ingresso na defensoria, 15,5% dos servidores recebiam até 2 salários-mínimos, 28,2% recebiam entre 2 a 4 salários-mínimos e 34,6% recebiam entre 4 a 10 salários-mínimos. 15,9% recebiam acima de 10 salários-mínimos e 5,7% não respondeu a informação.

As Defensorias Públicas ainda contam com uma grande massa de trabalhadores, os estagiários, que são remunerados com bolsas, geralmente inferiores a um salário-mínimo, com tempo de trabalho também inferior a oito horas diárias. Em sua maioria, estudantes de graduação, apesar de ter crescido nos últimos anos o número de residentes ou estagiários de pós-graduação, programa voltado para bacharéis, com bolsas um pouco mais atrativas que as dos estagiários de graduação, mas em geral com contratos precarizados com maneiras simplificadas de exoneração ou demissão, sob a justificativa que é um espaço de aprendizagem.

2.5 – O DEFENSOR PÚBLICO COMO PARTE DA CLASSE MÉDIA

Entendo que os defensores públicos integram o que se entende como classe média, diferenciando-os dos detentores dos meios de produção, já que dependem essencialmente do próprio trabalho para sobreviver, mas compreendendo que têm um padrão de vida diferente da maioria dos trabalhadores, com salários bem acima da média e por lidarem com a burocracia estatal desde um lugar privilegiado, em seus

diversos níveis, desde questões locais e individuais no sistema de justiça, até *lobbies* no Congresso Nacional ou em atuação coletiva junto ao Supremo Tribunal Federal.

O conceito de classe média é envolto de imprecisões e contradições e, não raras vezes, carregado com estigmas, especialmente no Brasil, em que os setores que se autodenominam classe média ou que assim são classificados são reiteradamente relacionados a momentos de ruptura da ordem democrática e como adversários de pautas caras aos direitos humanos, como cotas raciais, direitos trabalhistas para empregadas domésticas.

Crismanda Maria Ferreira (2021), com base nos escritos de Octávio Ianni, aponta a intensa participação da classe média no golpe militar de 1964, convertida em “base de manobra” dos setores empresariais e militares que comandaram o país após a ruptura institucional que depôs o governo João Goulart. Naquele momento, a classe média se opunha ao “comunismo e à corrupção”.

Com um discurso bastante semelhante, em 2016, novamente a classe média é componente importante para a derrubada de um governo que se autoproclamava de esquerda no país, além do combate a uma fantasiosa doutrinação marxista nas escolas e o avanço do comunismo no país.

Na tragédia e na farsa de nossa história, 1964 e 2016, a classe média se fez ativa. Segundo Ianni (1995, p. 139), essa presença “está relacionada com o aumento progressivo do número dos seus membros na sociedade nacional”. Com a ampliação das oportunidades de ocupação no setor de serviços, comércio, burocracia pública civil e militar, “esses grupos sociais tornam-se importantes nas manobras políticas realizadas por determinados setores da classe dominante” (IANNI, 1995, p. 139). Um apontamento que ganha sentido e atualidade se pensarmos a “miragem da ‘nova classe média’ produzida durante os governos petistas e a posterior importância da adesão dessa classe a campanha pró-golpe em 2016 (Ferreira, 2021, p. 8).

Entretanto, apesar dessa relação entre classe média e projetos reacionários no país, Ferreira (2021) ressalta sua fragmentação e defende que certos setores, como estudantes, professores, intelectuais, algumas lideranças religiosas, tendem a se organizar e a se opor à classe dominante, em que pese a classe média ser perpassada pelo individualismo competitivo.

Para Elísio Estanque (2017), a complexificação da sociedade capitalista, na forma das democracias liberais e a consolidação do Estado de Direito, após intensas batalhas da classe operária, consolidou um setor intermediário na sociedade, bem diferente da ideia de classe média como “saco de batatas” incapazes de se organizar

em classe ou apenas como corolários dos interesses dominantes dos tempos analisados por Karl Marx.

Em outro texto, o mesmo autor indica que a classe média é uma categoria muito heterogênea, encerrando diversas clivagens em sua composição social, sujeitas a permanentes recomposições. Para ele, a classe média não é um grupo, uma comunidade, muito menos uma classe, mas um corpo intermediário da estrutura social que se reproduz através de recursos preexistentes, permitindo que camadas mais escolarizadas dos trabalhadores manuais ou de pequenos proprietários tradicionais tenham ascensão social. Seu impacto na sociedade estende-se para além da estrutura positiva, tocando as representações de amplos setores da classe trabalhadora, através do consumo e na estruturação dos meios de vida (Estanque, 2003).

Erick Olin Wright (1994) defende que algumas pessoas se encontram em posições contraditórias dentro do processo de exploração, apontando que a classe média seria formada por aqueles que se veem explorados ao nível de um mecanismo de exploração, mas que em outros surgem como exploradoras. Para o autor, as pessoas se acham ligadas a estruturas de classe para além de seus empregos, como a família, o local de moradia etc. Ele cita o exemplo da professora casada com um executivo. Apesar de vinculada a uma relação de exploração em seu trabalho, sua convivência social, valores e identidade podem refletir situações bem diversas dos seus colegas de trabalho.

Wright (1994) cita a possibilidade de algumas pessoas que, apesar de dependerem dos seus salários para sobreviverem, tem uma renda tão alta que podem converter em capital uma parte dos seus rendimentos, o que faz com que, com o tempo, essa fração da classe média passe a associar seus interesses aos da burguesia, com a perspectiva de defender seus investimentos, apesar de não se tornarem efetivamente capitalistas.

Essas características contraditórias dos integrantes da classe média fazem, segundo Wright (1994), que sejam também contraditórias em suas alianças de classes, já que ora tendem a se aproximar da classe trabalhadora, vez que ambas dependem do salário para sobreviver, ora tendem a se aliar aos interesses capitalistas, para defender seu modo de vida, muitas vezes organizado em um padrão de consumo superior ao da massa trabalhadora.

Para ele, a classe média se destaca da massa dos trabalhadores pela sua qualificação e especialização, que permite uma posição mais privilegiada nas relações de exploração, seja pela escassez de mão de obra, o que permite um preço maior para a força de trabalho, seja por controlar conhecimentos que dificultam o controle e monitoramento do esforço do trabalho. “Assim entendida, a posse de qualificações e especialização define uma posição diferenciada dentro das relações de classe por causa de um tipo específico de poder que confere aos empregados” (Wright, 2015, p. 146).

Outro aspecto central na qualificação da classe média para Wright (2015) é sua função de autoridade na relação entre trabalhadores. Para ele, figuras como gerentes e supervisores exercem poderes delegados da classe capitalista, dominando os trabalhadores da produção através de vigilância, sanções positivas e negativas. Ainda, devido a sua posição na relação de acumulação, esse setor tem a possibilidade de “alugar sua lealdade”, isto é, recebem maiores benefícios e conseguem padrões de vida para garantir o funcionamento adequado das relações de acumulação do capital.

Estanque (2014) citando Frank Parkin, identifica radicalismo em alguns setores da classe média, especialmente as com mais “capital educacional”, na constituição de novos movimentos sociais, como os ambientalistas do final da década de 60, que acabaram por significar muitas regulações aos interesses capitalistas.

O autor português, a partir da realidade europeia especificamente, também identifica a classe média como uma peça fundamental para a institucionalização dos conflitos, uma ferramenta para a prevenção dos efeitos da luta de classes (Estaque, 2017). Servindo-se das reflexões de Erikson e Goldhope, Estanque explica que esses setores médios da sociedade tem uma situação mais confortável que o restante da classe trabalhadora em razão dos serviços que prestam às elites:

Isto significa que o fenómeno da mobilidade e da “meritocracia” não pode compreender-se sem termos presente a variável “poder”. É esse o sentido da clássica formulação de um conhecido weberiano: “mesmo aqueles poucos que chegam ao topo pelo seu mérito passam a querer tudo o resto, não apenas poder e dinheiro, mas também a oportunidade de decidir quem entra e quem fica de fora” (Dahrendorf, 2005). A mobilidade social e a mudança estrutural do sistema revestiam-se assim de um significado sociológico mais consistente nestas abordagens, já que elas não descuraram a crítica à lógica discricionária e às assimetrias de poder e de status, demarcando-se do pensamento funcionalista e em particular do discurso laudatório do marketing do consumo e da meritocracia. Insere-se aí o conceito de Erikson e Goldhorpe (1992) sobre a “classe de serviço”, ou seja, a ideia de

que, mais do que ao talento e ao mérito, as condições de conforto de que beneficiaram estas categorias devem-se principalmente ao “serviço” que prestam às elites na sua função de “zona-tampão” (Estanque, 2017, p. 43).

Entendo que os defensores públicos se incluem nessa categoria média da sociedade em razão de algumas características: a) tem uma renda significativamente superior à maioria da população trabalhadora do país; b) é formada por pessoas com alto grau de instrução escolar, já que um dos requisitos para o ingresso na carreira é ser bacharel em direito; c) Suas funções burocráticas no Estado.

No final de 2021, 90% dos brasileiros recebiam salários inferiores a R\$ 3500,00⁷. A renda mensal de um defensor público de São Paulo recém ingressado na carreira é de R\$20.038,40 (CNCG, CONDEGE e DPU, 2022), o que insere essa categoria entre os 5% mais bem pagos no país. Tal informação não é suficiente para incluir os defensores como parte da burguesia brasileira, já que essencialmente dependem dos seus salários para sobreviver, entretanto não parece razoável entender que seu padrão de consumo leva a se identificarem imediatamente com a maioria dos brasileiros que também dependem da própria força de trabalho.

Por outro lado, o trabalho de um defensor ou defensora pública o faz ter contato direto e constante com diversas mazelas do Capital, como a pobreza extrema, a violência, o racismo etc., questionando valores e projetos identificados como da classe média.

Uma pedra angular do capitalismo neoliberal é a sua política prisional de superencarceramento. Loïc Wacquant (2014) entende o neoliberalismo como um projeto político transnacional que envolve uma cultura individualista, uma política social disciplinar e a expansão do sistema penal:

Em um contexto de desigualdades extremas e de violência de rua desenfreada, respaldado por um Estado patrimonial que tolera a discriminação judicial rotineira, causada tanto pela classe e pela cor quanto pela brutalidade policial sem freios, e considerando-se as terríveis condições do confinamento, impor a contenção punitiva aos moradores das favelas decadentes e dos conjuntos habitacionais degradados equivale a tratá-los como inimigos da nação. Tal política é assegurada por alimentar o desrespeito à lei e o abuso rotineiro, bem como a expansão descontrolada do poder penal, que, de fato, se observa por toda a América do Sul em resposta ao aumento conjunto da desigualdade e da marginalidade (WACQUANT, 2014, p. 150).

⁷ O respectivo dado pode ser visualizado a partir da reportagem, ora disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2021/12/13/calculadora-de-renda-90-brasileiros-ganham-menos-de-r-35-mil-confira-sua-posicao-lista.htm>

A Defensoria Pública, por sua vez, tem extenso trabalho de enfrentamento ao superencarceramento e à brutalidade policial. Durante a pandemia, a Defensoria Pública de São Paulo, por exemplo, pediu o desencarceramento de todas as pessoas idosas no estado, considerados como parte do grupo de risco para a COVID-19, enquanto perdurasse a pandemia (Figueredo, 2020). A mesma instituição também questionou os parâmetros de atuação da Polícia Militar, principal órgão repressor do estado, durante manifestações populares, momentos de tensão para a ordem social⁸.

Por outro lado, os defensores públicos e a instituição Defensoria Pública não estão alheios às contradições do Capital X Trabalho e da sua própria posição enquanto parte da classe média, em especial na sua relação com os movimentos sociais, quando a instituição é questionada, e com outros trabalhadores e trabalhadoras da Defensoria.

Como aponto acima, a Defensoria de São Paulo foi criada com a expectativa de ser uma fenda na justiça, a partir de um modelo democrático, com participação popular em muitas de suas ações. Entretanto, algumas expectativas com a democratização do sistema de justiça a partir da Defensoria Pública não foram atingidas. A instituição faz parte da mesma estrutura estatal do Judiciário, do Ministério Público e replica muitas das suas práticas, nas relações com a sociedade civil e os seus servidores e servidoras.

Para Luciana Zaffalon Lemes Cardoso (2017), são três os principais vetores que buscam influenciar a consolidação do desenho institucional da Defensoria Pública de São Paulo: os movimentos sociais e suas expectativas de mobilização contrahegemônica do direito; os membros da carreira, defensores e defensoras públicas, que, apesar de atentos aos valores da inovação, voltaram-se muitas vezes como grupo à pauta de equiparação com as demais carreiras jurídicas, priorizando a mobilização política de questões corporativas e remuneratórias e o Poder Executivo, que reproduziu a dinâmica das relações já estabelecidas com o Tribunal de Justiça e o Ministério Público.

Um momento de grande enfrentamento entre os defensores e defensoras públicas e a sociedade civil, personificada na Ouvidoria, aconteceu, segundo Cardoso (2017) em 2016, quando a Ouvidoria divulgou dados sobre a remuneração dos

⁸ Disponível em <http://casoteca.forumjustica.com.br/caso/acao-civil-publica-parametros-para-atuacao-da-pm-em-manifestacoes-publicas/>

membros da carreira e questionava a receptividade da instituição às demandas da sociedade civil. O fato gerou discussões acaloradas em reuniões do Conselho Superior da instituição, inclusive com ataques diretos de alguns conselheiros à existência da Ouvidoria:

Pedro Avellar disse que se a mencionada nota questionar a remuneração dos Defensores Públicos passará a defender expressamente o fim da Ouvidoria. Alderon Costa respondeu que esse tipo de ameaça não é produtivo, apenas realça o conflito. Reiterou que todas as críticas serão avaliadas e espera que o Conselho Superior também leve em consideração as manifestações de ontem (Defensoria Informa no 292, 2016) (Cardoso, 2017, p. 178).

Com os servidores e servidoras, a relação é marcada também por muitos embates ao longo dos anos. Para entender essas disputas, entretanto, é preciso destacar que os membros da carreira, defensores públicos, não são os únicos altamente qualificados na instituição. Em São Paulo, por exemplo, a Defensoria Pública conta com agentes da Defensoria, servidores especializados em áreas não jurídicas que prestam suporte para uma assistência jurídica integral, a partir de saberes da psicologia, sociologia, serviço social, entre outras áreas.

Esses servidores, conforme Melina Machado Miranda (2016, p. 26) questionam a centralidade do saber jurídico e, portanto, a centralidade dos defensores públicos na instituição, apontando que estratégias judiciais como fonte de acesso à justiça criam uma falsa sensação de equilíbrio e supervaloriza mecanismos legalistas, deixando em segundo plano mudanças estruturais, sendo indispensável pensar o acesso à justiça para além da representação no judiciário, mas através de novos atores e ferramentas de combate à desigualdade.

Além dessa questão, há embates mais comuns entre os servidores e a administração da Defensoria, em torno de condições de vida e trabalho. Em 2016, os servidores deflagraram uma greve, indicando que os oficiais da Defensoria Pública, cargo que exige formação no Ensino Médio, ganhavam 2,3 mil reais, que, segundo eles, era metade da média salarial de cargos equivalentes no Tribunal de Justiça e no Ministério Público⁹.

Na época, a Associação dos Servidores e Servidoras da Defensoria Pública de São Paulo questionou medidas tomadas pela administração da Instituição contra o movimento paredista, como o corte de ponto e de vale alimentação e transporte,

⁹ Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=373943>

apontando que em um passado recente os próprios defensores e defensoras públicas precisaram se valer de movimento grevista para garantir uma justa remuneração e melhores condições de trabalho¹⁰.

Entretanto, também se verificou nesse episódio momentos de aproximação entre servidores com defensores públicos. É exemplo a carta aberta do defensor público Jairo Salvador de Souza ao movimento, em que ele declarava solidariedade à justa reivindicação e respeito à sua organização e autonomia, inclusive na decisão de promover uma greve¹¹.

Percebe-se, assim, que os defensores públicos vivem antagonismos próprios da classe média. Ainda que dependam de seus vencimentos para sobreviver, que tenham forte ligação com pautas democráticas e se coloquem em choque com questões estruturais do capitalismo (como o combate à pobreza, o superencarceramento, o racismo etc.), também estão às voltas com a administração de uma instituição e as demandas sociais e do mundo do trabalho que isso implica.

O objetivo em apresentar essas informações sobre o perfil dos trabalhadores da Defensoria Pública e os conflitos intrainstitucionais foi mostrar que a instituição, e seus membros, vivem em um ambiente complexo e cheio de contradições, o que vai impactar na forma como se utiliza o Direito.

Não se espera, com uma composição heterogênea típica da classe média, que o uso do Direito pela Defensoria Pública seja sempre insurgente. A instituição se amolda, muitas vezes, às expectativas do *status quo* e muitos de seus membros reproduzem as práticas de outras instituições do sistema de justiça para conseguir um padrão de vida e *status* social semelhantes à de magistrados e promotores de justiça.

Por outro lado, também dentro da classe média surgem experiências contestatórias muito ricas e a ligação com os mais vulnerabilizados na sociedade abre espaços para a constituição de uma defensoria pública com membros contestadores da ordem, que expõe as múltiplas expressões das mazelas do capitalismo, por vezes centrais, como a distribuição da terra, o sistema carcerário e a pobreza extrema.

Nos próximos capítulos, exploramos as ações da Defensoria Pública de São Paulo nas prisões paulistas no período da pandemia, buscando perceber como o

¹⁰ Disponível em https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Nota-de-apoio_finalizada_2-colunas.pdf

¹¹ Disponível em <https://asdpsp.org/index.php/2016/09/02/apoio-do-defensor-publico-jairo-salvador-de-souza-da-unidade-sao-jose-dos-campos-a-nossa-luta/>

Direito pode ser mobilizado por uma instituição que tem por função garantir acesso à justiça aos mais vulnerabilizados.

3 AS PRISÕES DE SÃO PAULO ANTES DA PANDEMIA

3.1 – AS PRISÕES NO SISTEMA CAPITALISTA

Para uma compreensão adequada sobre as intervenções da Defensoria Pública paulista para a garantia de direitos das pessoas presas durante a pandemia, importante entender o cárcere em si e como a instituição compreendia as prisões em São Paulo antes da pandemia.

Na perspectiva de compreender o objeto de pesquisa a partir da totalidade, é adequado entender como ele se constituiu historicamente e qual seu papel nas relações sociais construídas. Nesse momento, apresento como as prisões se inserem no sistema capitalista, avançando também a compreensão do desenvolvimento da prisão no Brasil. Evidentemente, a ideia não é esgotar o tema, especialmente por não ser a constituição histórica das prisões nosso objeto, mas o contexto que envolve a pesquisa.

Parto dos pressupostos do materialismo histórico para entender as prisões. As obras de George Rusche e Otto Kirchheimer (2004) e Dario Melossi e Massimo Pavarini (2006) são nossas principais referências para compreender como a prisão se tornou a forma de punição por excelência no mundo capitalista.

Rusche e Kirchheimer (2004) apontam que uma sociologia dos sistemas penais deve se afastar do viés ideológico e do escopo jurídico e estudar as prisões a partir de suas verdadeiras relações, as socioeconômicas. Para eles, as transformações dos sistemas penais não podem ser explicadas somente pela mudança nas demandas da luta contra o crime, embora esse seja um fator importante. Assim, todo sistema de produção tende a descobrir formas punitivas que correspondem às suas relações de produção.

Na sua leitura sobre a obra dos dois autores alemães, André Vaz (2021) explica que a partir da máxima “todo sistema de produção tende a descobrir formas punitivas que correspondem às suas relações de produção”, eles evidenciaram como alterações quantitativas (como a ampliação ou retração das taxas de encarceramento) e qualitativas (melhora ou piora das condições de vida intramuros) conjugaram-se às intempéries do processo de acumulação capitalista até o início do século XX.

Rusche e Kirchheimer (2004), ao longo de *Punição e Estrutura Social*, mostram o surgimento e o fim das Casas de Correção, utilizadas para forjar, junto com outros sistemas de controle social, a classe trabalhadora. Em suas palavras:

É igualmente certo que as casas de correção eram extremamente valiosas para a economia nacional como um todo. Seus baixos salários e o treinamento de trabalhadores não qualificados eram fatores importantes no crescimento da produção capitalista. Escritores contemporâneos e historiadores concordam neste ponto. [...] Estudiosos modernos da história econômica têm enfatizado o papel econômico das casas de correção. Kulischer afirma que, como os orfanatos, elas deveriam ser escolas de comércio e incubadoras para a indústria (Rusche e Kirchheimer, 2004, p. 81).

Os autores defendem que com a indústria e a consolidação de um amplo exército de reserva, as casas de correção se tornaram obsoletas e desnecessárias. O cárcere se transformou na punição hegemônica e era caracterizado como um espaço de terror, com condições de existência piores do que qualquer as condições de qualquer trabalhador, baseando-se no princípio do *less eligibility*:

O limite mais alto para as despesas com os prisioneiros era, portanto, determinado pela necessidade de manter seu padrão de vida abaixo do padrão das classes subalternas da população livre. O limite mais baixo, aceito em toda parte e explicitamente descrito por uma comissão na Inglaterra em 1850, foi estabelecido pelas exigências mínimas de saúde (Rusche e Kirchheimer, 2004, p. 153).

Outro autor que se debruçou sobre o surgimento das prisões e sua relação com o sistema capitalista foi Michel Foucault (1999). Segundo o pensador francês, a privação de liberdade enquanto pena somente faz sentido frente às necessidades da burguesia e sua reestruturação do mundo. Ele explica que na Idade Média, faziam sentido as penas de suplício, com a marca do poder absoluto do Soberano nos corpos dos seus súditos. Na sociedade capitalista, por sua vez:

O crescimento de uma economia capitalista fez apelo à modalidade específica do poder disciplinar, cujas fórmulas gerais, cujos processos de submissão das forças e dos corpos, cuja “anatomia política”, em uma palavra, podem ser postos em funcionamento através de regimes políticos, de aparelhos ou de instituições muito diversa (Foucault, 1999, p.244).

Uma das grandes contribuições do autor foi desmistificar a ideia de humanização das penas com o capitalismo. De fato, os grandes suplícios foram abolidos, entretanto Foucault demonstra que o poder punitivo ainda se inscreve nos corpos das pessoas presas, mas agora de acordo com as necessidades da sociedade

moderna. Dessa forma, as transformações do sistema punitivo nos primórdios da sociedade capitalista não se deram por sentimentos humanistas, mas pela necessidade de se formar corpos dóceis e úteis. De acordo com Nilva Ferreira Ribeiro (2011, p. 37):

Segundo Foucault (1997), não é punir menos, mas melhor. Punir tal vez com uma severidade atenuada, para punir com mais universalidade e necessidade. Era inserir mais profundamente o poder de punir no corpo social. Esse poder de punir é marcante, sobretudo, porque os mecanismos disciplinares invadem a instituição judiciária, usurpando seus aparatos e investindo-lhe as assimetrias dos assujeitamentos disciplinares.

A partir do materialismo histórico e dialogando com as reflexões de Michel Foucault, Dario Melossi e Maximo Pavarini (2006) reconstituem o surgimento do cárcere, especialmente na Itália e nos Estados Unidos. Eles incorporam em sua análise os estudos de Foucault (Vaz, 2021) para afirmar o cárcere como um mecanismo que visa a reafirmação da ordem burguesa, como um lugar concentrado no qual a hegemonia de classe desenvolve-se racionalmente numa teia de relações disciplinares.

Para os autores italianos, a prisão como punição por excelência no capitalismo visava a “certeza da repressão” e a “retribuição”, isto é, uma aplicação racionalizada (baseada na legalidade) e com algum sentido entre o delito e a pena. Por racionalização, deve-se entender a transformação do direito penal em instrumento da política de controle social burguês.

Eles explicam que a ideia de privação de um *quantum* de liberdade, determinado de forma abstrata, como sanção penal por excelência apenas pode se realizar com o capitalismo, já que é nesse sistema de produção em que todas as formas de riqueza social são desenvolvidas à forma mais simples e abstrata do trabalho humano medido no tempo. O cárcere é a máxima realização da ideia de retribuição por equivalente.

Ainda, segundo os mesmos autores, no microcosmo da pena carcerária se reflete a contradição central do universo burguês: a forma jurídica geral, de equivalência de trocas (o tempo de trabalho pelo salário ou a pena privativa de liberdade pelo crime cometido) são neutralizados por uma espessa rede de poderes não igualitários, capazes de recolocar as assimetrias políticas, sociais e econômicas.

Há, segundo eles, um direito e um contra-direito, isto é, de um lado a razão contratual e do outro a necessidade disciplinar.

Por fim, eles repetem o postulado de Rusche e Kirchheimer (2004) sobre o *less eligibility*, apontando que se o trabalho subordinado é coação (isto é, apesar da aparência, o trabalhador não escolhe vender sua força de trabalho, essa é a única forma de sobrevivência na sociedade capitalista), o cárcere é nível mais alto da coação:

Se o trabalho subordinado é, portanto, coação, a pena carcerária é o “nível mais alto” (ponto terminal e ideal) da coação. Daí deriva a função ideológica principal da penitenciária: a hipótese emergente do cárcere como universo onde a situação material do submetido (internado) é sempre “inferior” à do último dos proletários (Melossi e Pavarini, 2006, p. 265).

Também a partir de uma perspectiva marxista, Jackson da Silva Leal (2020) pensa o papel do cárcere a partir do neoliberalismo, demonstrando a relação entre o sistema de punição e a totalidade socioeconômica, em um momento histórico marcado pelo encarceramento em massa. A partir de Melossi, o autor reitera que a teoria marxista da penalidade deve ser entendida na totalidade das relações sociais:

Dario Melossi (2018) contribui com uma nova compreensão da economia política da pena, apontando que a teoria marxista da penalidade deve ser entendida na globalidade das relações sociais (modo de produção da vida social), não meramente como uma teoria econômica, ou seja, como um condicionante estrutural a partir de uma racionalidade capitalista ou neoliberal, a penalidade em suas múltiplas formas segue sendo o fio condutor da relação entre as elites e a classe burguesa e as classes/grupos marginalizados, sejam trabalhadores ou alijados do mercado aboral, seja a própria relação de trabalho reconfigurada; negros, mulheres, migrantes; a penalidade entendida de maneira ampla no neoliberalismo constitui em elemento fundamental da manutenção de hegemonia burguesa (Leal, 2020, p. 251).

Para Leal (2020), a racionalidade neoliberal se constitui em uma nova forma de organização social que vai além da organização política e econômica, mas reorganiza a totalidade social. Há a conformação de um projeto de sociabilidade marcado pela ideia de sujeito-empresa.

No neoliberalismo, há a retração do Estado Social, com a redução da seguridade ao mínimo indispensável para a sobrevivência e a mercantilização da educação, saúde e assistência, na lógica da responsabilidade individual, atribuindo os fracassos pessoais a falhas individuais (Leal, 2020, p. 246), ocultando-se as relações

sociais que podem produzir pobreza, falta de acesso à educação de qualidade, moradia etc.

Para o autor, no neoliberalismo se abandona o ideário de reabilitação e as históricas funções declaradas da pena, permanecendo a exigência permanente e firme de vigilância e punição às infrações. O sistema penal se expande em duas direções: uma vertical, com o aumento espantoso de pessoas encarceradas, mesmo em momentos em que índices de criminalidade encontravam-se estabilizados; e outra horizontal, com a ampliação dos métodos de controle e alargamento do espectro de vigilância.

A partir das reflexões de Garland, Salo de Carvalho (2010) explica que as prisões são úteis na sociedade neoliberal e, por isso, observou-se o fenômeno do encarceramento massivo nas últimas décadas. Para ele, era parecido encontrar sentidos civilizados e constitucionais de segregar populações problemáticas criadas pelas instâncias econômicas e sociais. A prisão é o ponto de encontro de duas das mais importantes dinâmicas sociais do nosso tempo: o risco e a retribuição.

Alessandro De Giorgi (2015) que com o atual regime de acumulação capitalista, baseado em uma ofensiva global contra a força de trabalho, com uma disciplina mais estrita e condições de trabalho mais inseguras e com menos garantias sociais, também se forjam mudanças sensíveis na punição penal contemporânea.

Ao analisar a disciplina penal neoliberal nos Estados Unidos, ele aponta o crescimento do populismo penal, que demoniza os marginais criminais como perigosos e irremediáveis, renovando a legitimidade de práticas penais draconianas. Ao analisar a situação na Europa, ele destaca como o controle penal é complementado por sanções administrativas e semipenais, para dissuadir imigrantes a encontrarem alternativas a trabalhos não qualificados e mal pagos, necessários nos países destino.

Nessa nova reconfiguração da economia da pena, a reabilitação da pessoa punida perde espaço para o recrudescimento penal. De acordo com Debora Regina Pastana (2016, p. 124):

A prisão, nesse contexto, passa a figurar como depósito de indesejáveis, como a masmorra contemporânea destinada a guardar pelo maior tempo possível aqueles que socialmente decidimos banir do convívio. Emparedamos vivos aqueles que não mais se adequam e assistimos de longe seus suplícios mais terríveis

Fernando Russano Alemany (2019), em sua dissertação de mestrado, a partir do materialismo histórico, busca fazer as trajetórias de reconstrução da pena privativa de liberdade no Brasil, tal qual Rusche e Kicheimmer fizeram com a Europa e Melossi e Pavarini analisando a Itália e os Estados Unidos da América.

A análise do surgimento da prisão e seu desenvolvimento no país não pode buscar nas etapas do desenvolvimento do capitalismo europeu ou mesmo estadunidense seus paradigmas. O desenvolvimento do capitalismo periférico e dependente no Brasil, marcado pelos processos de escravização e marginalização da população negra, tem características únicas, que também vão implicar num desenvolvimento próprio do cárcere.

Alemany (2019) explica que durante o período colonial, o cárcere era um complemento do poder de punir dos senhores de pessoas escravizadas, sendo também utilizado como mecanismo de arregimentação da força de trabalho necessária para obras urbanas patrocinadas pelo Estado num período de escassez do mercado de trabalho livre. Esse estado de coisas se manteve nas primeiras décadas após a independência, o que explica o fracasso das tentativas de reforma penitenciária em 1830. Citando Ricardo Salvatore, ele aponta que o ideal penitenciário, baseado numa visão de sociedade moderna, burocrática e igualitária, ou como apontam Melossi e Pavarini (2006), a partir na racionalidade burguesa para a produção do proletariado, não fazia sentido numa sociedade calcada na distinção entre homens livres e escravizadas.

Com a República e as mudanças estruturais na sociedade brasileira, com a transição para o regime de trabalho livre e a urbanização, importou-se o ideário penitenciário da Europa e Estados Unidos. Mas, apesar da propaganda da Penitenciária do Carandiru como prisão modelo, as prisões no Brasil, de acordo com Alemany (2019) continuavam um espaço de violência, sem qualquer projeto de reabilitação ou criação de corpos dóceis.

Durante muito tempo, a Penitenciária do Carandiru foi tida pelas autoridades como uma prisão-modelo, incorporando o que de melhor era desenvolvido em termos de gestão penitenciária nas principais prisões da Europa e dos Estados Unidos. Por trás dessa fachada laudatória, contudo, ela escondia um cotidiano de violência similar ao de qualquer outra prisão do país, sem qualquer projeto de docilização:

No Brasil, os alvos do sistema penal sempre foram aqueles excluídos do sistema de assalariamento, membros do exército industrial de reserva que não precisam ser disciplinados para o trabalho pelo simples motivo de que não há trabalho para eles, pelo simples motivo de que a espoliação que se abate sobre eles é instrumentalizada pela violência, e não pela lógica da produção do mais-valor. Nesse sentido, a prisão não precisa “docilizá-los”, pois a utilidade que se obtém deles é imposta pela força. E “força” é, precisamente, o que as prisões brasileiras têm se especializado em distribuir (Alemany, 2019, p. 338).

O que se percebe, pelas conclusões de Alemany (2019), é que no Brasil a prisão se constitui em um espaço de repressão voltado especialmente para aqueles sem trabalhos, marginalizados de forma “permanente”, especialmente em razão das marcas do desenvolvimento racista do capitalismo no país. Com o neoliberalismo, isso se acentua, tanto que a porcentagem de negros na prisão, que sempre excedeu o percentual no total da população brasileira, vem crescendo em relação ao número de brancos.

Para Salo de Carvalho (2010), o estado atual das prisões ilustra como a sociedade brasileira buscou resolver historicamente suas questões sociais, étnicas, culturais pela via da exclusão, neutralização e da anulação da alteridade:

violência hiperbólica das instituições, criadas no projeto Moderno para trazer felicidade às pessoas (discurso oficial), mas que reproduzem – artificialmente, embora com inserção no real – a barbárie que a civilização tentou anular. Diz da falácia dos círculos políticos, dos operadores do direito e da ciência (criminológica), sempre perplexos com a realidade a o mesmo tempo receosos, temerosos, contidos, parcimoniosos diante das soluções radicais (anticarcerárias), pois protegidos pela repetição da máxima da prisão como a “terrível solução da qual não se pode abrir mão” (Carvalho, 2010, p. 375).

Em nota técnica sobre o abolicionismo penal e a possibilidade de uma sociedade sem prisões, redigida por solicitação do Conselho Federal de Serviço Social, em atendimento à deliberação 24 do eixo: *“Ética e Direitos Humanos”*, aprovada no 44º Encontro Nacional do conjunto CFESS\CRESS, Jefferson Lee de Souza Ruiz e Fábio do Nascimento Simas (2016) dizem que a prisão no Brasil traz profundas ligações com o legado secular escravocrata, mas é com o Brasil Republicano e com a consolidação das relações sociais capitalistas que se multiplica e há a sofisticação da pena de prisão no Brasil.

Ela atende a dois elementos não excludentes: (a) à neutralização de opositores aos regimes políticos que se acentuaram no período das ditaduras e (b) às frações mais agudas da “questão social” constituídas essencialmente

dos setores mais pauperizados da classe trabalhadora (Ruiz e Simas, 2016, p. 5)

Os autores explicam que apesar da abolição do sistema escravista, a República manteve em seu estatuto político traços senhoriais e repressores. O século XX consolida, ademais, uma emblemática história de morte, desaparecimento e contínuo cerco das populações mais pobres, sendo o encarceramento e a execução em massa o seu auge.

Perceber o sistema carcerário a partir das relações de produção não significa fazer uma associação economicista e rasa entre a economia e a pena, mas compreender que o cárcere se insere nas mesmas lógicas em que a sociedade está inserida. Pensar a pena e as prisões a partir apenas do referencial jurídico-normativo (seja descrevendo o que os códigos e decisões dizem sobre a prisão, seja comparando os paradigmas normativos de qualidade da prisão com a realidade) restringe as possibilidades de compreender na totalidade a punição.

Ruiz e Simas (2016) chegam à conclusão de que as prisões são incompatíveis com o projeto ético-político do Serviço Social, que tem na liberdade, compreendida como uma dimensão da vida efetivamente justa e emancipada, um de seus valores centrais.

Eles apontam que a responsabilização de pessoas por atos que contrariam organizações coletivas não é algo compatível com os códigos de ética, sendo as prisões espaços machistas, racistas, homofóbicos, violentos e corruptos. A privação de liberdade se dá com a privação de intimidade, sexualidade, convívio familiar, submissão a processos autoritários e violentos, em ambientes insalubres. São nesse sentido, espaços de desumanização próprios do sistema capitalista.

Entender como o racismo, o patriarcado, a exploração de classe, a conjuntura política e o desenvolvimento histórico-econômico, dentre outros elementos abre caminhos para uma crítica radical ao sistema punitivo, permitindo inclusive compreender formas de superá-lo, além de compreender possibilidades de intervenção instituições como a Defensoria Pública nesse espaço.

3.2 – SISTEMA CARCERÁRIO NACIONAL E DE SÃO PAULO

O Sistema carcerário brasileiro é uma estrutura complexa, que envolve órgãos e legislações nacionais e locais, sendo que a Constituição Federal, no seu art. 24,

inciso I, estabelece que tanto Estados, e o Distrito Federal, quanto a União podem legislar concorrentemente sobre o assunto.

Isso significa que a União estabelece normas gerais (por exemplo, fixando direitos mínimos das pessoas apenas e os regimes de cumprimento de pena) e os Estados e Distrito Federal produzem normas suplementares, que adequam as determinações nacionais à realidade local.

A Lei Nacional que regulamenta a execução criminal no país é a Lei 7210\84, conhecida como Lei de Execução Penal ou LEP. Nela, estão inscritos vários direitos das pessoas presas, como assistência material, jurídica, religiosa, educacional, social, de saúde. As previsões gerais sobre o trabalho da pessoa presa também são regulamentadas por ela.

A LEP, ainda, traça linhas gerais sobre a disciplina no ambiente carcerário, fixando deveres da pessoa presa e descrevendo condutas tidas como faltas graves, que tem grandes consequências no cumprimento da pena, com a previsão de sanções como isolamento disciplinar e regressão de regime.

Outro ponto importante da lei, no seu art. 61 é a definição dos órgãos de execução penal, isto é, os atores que a lei planejava como protagonistas do sistema carcerário.

São eles: I) O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; II) O Juízo da Execução; III) O Ministério Público; IV) O Conselho Penitenciário; V) Os Departamentos Penitenciários; VI) o Patronato; VII) o Conselho da Comunidade e VIII) a Defensoria Pública.

A nível nacional, destacamos especialmente o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e o Departamento Penitenciário Nacional. O primeiro é, ao menos na teoria, uma tentativa de tornar o sistema carcerário mais democrático, com um órgão responsável, dentre outras funções, por fixar as diretrizes da política criminal, formado por professores, profissionais da área do direito penal, processual penal, penitenciário e ciências correlatas bem como representantes da comunidade dos Ministérios da área social.

O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) é um órgão subordinado ao Ministério da Justiça e tem por funções acompanhar o fiel cumprimento das normas de execução penal em todo o país, inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos e serviços penais, assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação da LEP etc. Em suma, é órgão que busca dar unidade à execução das penas no Brasil.

A União gere ainda o Sistema Penitenciário Federal, que conta atualmente com oito penitenciárias federais, destinadas a presos considerados de alta periculosidade e lideranças criminosas, conforme regulado pela lei 11671\08. A criação de estabelecimentos de segurança diferenciada, executados diretamente pela União, entretanto, é alvo de severas críticas de alguns estudiosos mais críticos, como Felipe Augusto dos Santos Nascimento (2018), para quem a lei traz diversos dispositivos inconstitucionais.

O Juízo da Execução Criminal, o Ministério Público e a Defensoria Pública são as instituições do sistema de justiça classificadas como órgãos da execução criminal. Sobre a Defensoria, falaremos mais adiante.

O Juízo da Execução Criminal é o responsável por aplicar a sentença condenatória, decidindo sobre os diversos expedientes e pedidos ao longo da execução criminal, como progressão e regressão de regime, extinção da punibilidade, unificação de penas etc. O papel do Ministério Público é o de fiscalizar a execução da pena, podendo recorrer de decisões do juiz da execução que considerar inadequadas. Sua função é conhecida como *custus legis*, isto é, o fiscal da lei. Outro órgão fiscalizador da execução penal é o Conselho Penitenciário, órgão consultivo e fiscalizador da pena, com membros nomeados pelo governador do estado, entre professores de direito e representantes da comunidade.

Também com papel fiscalizatório existe o Conselho da Comunidade, prevista para existir em cada comarca, formada por 1 representante de associação comercial ou industrial, 1 advogado indicado pela seção local da OAB, um Defensor Público e 1 assistente social. O Conselho deve visitar regularmente os estabelecimentos prisionais, entrevistar presos, apresentar relatórios e diligenciar por recursos para o estabelecimento prisional.

Sua composição revela uma estrutura a época em que foi regulamentada, ainda antes da Constituição Federal de 1988 (com o acréscimo mais atual da presença de um Defensor Público). Assim, não há previsão de participação de egressos do sistema, familiares ou da comunidade em geral. Chama a atenção pela estranheza de se chamar um representante de associação comercial ou industrial, que não tem relação direta com o cárcere, mas a época era visto como um cidadão respeitável.

O patronato poder ser público ou particular e é destinado a prestar assistência aos presos em regime aberto, chamados de albergados, e aos egressos.

A execução da pena no país surge a partir de uma condenação, que fixa o regime de pena da pessoa presa, conforme art. 110, LEP. A pena é cumprida de forma progressiva com a transferência para regime menos gravoso a partir do cumprimento de parte da pena, conforme previsto no art. 112, da LEP. Importante lembrar, no entanto, que os comportamentos tidos como gravemente faltosos são punidos com a regressão de regime.

O regime mais gravoso é o fechado, cumprido em estabelecimentos com disciplina maior, sem a possibilidade, em regra, de trabalho externo ou saídas temporárias. O regime semiaberto é o intermediário, em que os estabelecimentos prisionais são menos rigorosos, é possível o trabalho externo. Por fim, o regime aberto exige o recolhimento noturno e em fins de semana. A previsão legal é que fosse cumprido em albergues. Entretanto, esse tipo de estabelecimento é cada vez mais raro no país, sendo que, em regra, o regime aberto é usualmente cumprido na forma domiciliar.

No estado de São Paulo, a execução criminal é realizada pela Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), criada pela lei estadual 8209\93. Além de gerir os estabelecimentos prisionais do estado supervisiona a assistência aos egressos, realiza pesquisas e presta assistência aos familiares dos apenados, dentre outras funções.

Curiosa a expressão utilizada na lei estadual para atribuir à referida secretaria o papel de garantir formação profissional e ofertar trabalho às pessoas presas. O inciso V, da lei 8209\93, traz a expressão “adestramento profissional do sentenciado”, expressão muito comum no treinamento de animais contra comportamentos indesejados.

Davi Amancio de Souza e Arlete Ramos dos Santos (2024) diferenciam educar e adestrar. O primeiro envolve construir um conhecimento crítico sobre o objeto. O segundo, por outro lado, tem por objetivo construir um “desempenho esperado”, com premiações com quem demonstra determinadas habilidades ou a coerção sobre quem desvia do comportamento desejado. O adestramento é uma ferramenta de despolitização, para vencer resistências na sociedade hegemonizada pelo capital.

As unidades prisionais do estado são classificadas em seis tipos: Penitenciárias; Centros de Detenção Provisória (CDP); Centro de Progressão Prisional (CPP); Centro de Ressocialização (CR); Hospitais de Custódia e Tratamento

Psiquiátrico (HCTPs); Unidade de Regime Diferenciado (RDDs). Ainda, alguns CDPs e Penitenciárias possuem alas de progressão de regime.

As penitenciárias são destinadas aos presos já condenados a regime fechado. Em regra, deveriam contar com espaços adequados para garantir atividades laborais e educacionais. Os CDPs são destinados aos presos provisórios, isto é, presos cautelares, que ainda estão aguardando o julgamento.

Os CPPs são espaços para os presos no regime semiaberto. Contam com galpões que servem como alojamento coletivo, oficinas de trabalho e estudo. Entretanto, muitos desses estabelecimentos, como indica o NESC (2022a, p. 9), utilizam prédios construídos originalmente para presos provisórios ou em regime fechado. Ademais, a superlotação também prejudica o cumprimento adequado de um regime que deveria ser mais brando.

Os CRs são estruturas prisionais menores, em geral sem superlotação, com equipes de saúde mais robustas e destinadas a presos considerados de menor periculosidade. Recebem presos provisórios e preventivos sem maiores distinções e de diferentes regimes.

Os HCTPs são os espaços para o cumprimento das medidas de segurança de internação, destinado a pessoas consideradas incapazes de compreender a pena ou os atos considerados criminosos. Existe, no entanto, um forte movimento antimanicomial que rejeita esse modelo de punição. Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça editou a resolução 487/23, que determinou que pessoas internadas por força de decisão criminal devem ser referenciadas em leitos em hospital geral e não em instituições asilares, como os hospitais de custódia.

Por fim, o RDD é um espaço para cumprimento de pena mais rigoroso, destinado a presos ligados a chefia de organizações criminosas consideradas de “alto risco”. A constitucionalidade desse tipo de punição foi bastante questionada, apesar do Supremo Tribunal Federal ter decidido que eram compatíveis com o texto constitucional.

3.3 – A DEFENSORIA PÚBLICA E O SISTEMA CARCERÁRIO

A lei 12313/2010 trouxe profundas alterações na Lei de Execuções Penais (LEP), incluindo maior detalhamento sobre o direito das pessoas presas à assistência jurídica e fixando funções para a Defensoria Pública na execução penal no país.

Conforme art. 81-A da LEP, é papel da Defensoria Pública velar pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução, para todos os necessitados, de forma individual e coletiva.

A instituição atua, dessa forma, tanto para garantir que não só o processo judicial de execução penal tramite adequadamente, mas também que os direitos em geral da pessoa presa sejam observados. No art. 81-B, incisos IV e V, é prevista a obrigação da Defensoria Pública em visitar os estabelecimentos penais, tomando providências para o seu adequado funcionamento, quanto requerer até mesmo perante a autoridade competente, a interdição do estabelecimento.

Camila Ungar João (2021) defende que a Defensoria Pública, enquanto órgão da execução penal responsável por velar por sua regularidade, bem como pela promoção e efetividade dos direitos humanos, deve realizar a função de *custus humanus*, que não se confunde com a função de *custus legis*, isto é, fiscal da lei, do Ministério Público.

Citando Rodrigo Duque da Estrada Roig, a autora defende que a Defensoria deve proativamente promover todas as ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos fundamentais difusos, coletivos ou individuais. Ela percebe o sistema penal é pautado pela criminalização da pobreza e da reprodução das relações sociais desiguais vigentes. Assim, o defensor público deve questionar a própria legitimidade do direito penal, se valendo de uma “ética de resistência” contra o poder punitivo.

Percebemos, portanto, que é possível ao defensor público ser ético, ainda que inserido em um sistema punitivo injusto e opressor; para tanto, deve haver uma recusa firme em naturalizar a violência institucional, vista em seu grau máximo dentro do cárcere. O defensor público deve ser “um ator no processo de deslegitimação do poder punitivo, utilizando as ferramentas que lhe sejam conferidas no sentido de tensionar e expor as contradições sistemáticas dos discursos jurídico-penais” (João, 2021, p. 150).

A Defensoria Pública de São Paulo, além de contar com defensores públicos que atuam nos processos individuais de execução penal, organizou um núcleo específico para tratar do sistema penal: o Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC).

Os Núcleos Especializados, conforme art. 52 da lei complementar 988/06, são órgãos de execução e atuação da Defensoria Pública paulista de natureza permanente que tem por função prestar suporte e auxílio no desempenho das atividades funcionais dos membros da instituição. Dentre outras atribuições, eles

devem compilar informações técnico-jurídicas para os defensores públicos, podem propor medidas judiciais e extrajudiciais, em conjunto ou isoladamente, com outros defensores, assessorar os demais órgãos de execução da Defensoria.

Em síntese, são espaços estratégicos, voltados para produzir conhecimento e ações complexas sobre determinados temas sensíveis que impactam grupos vulnerabilizados. Citando Julio Grostein, João (2021) explica que os Núcleos Especializados estão centrados em funções estratégicas, de articulação com todos os entes que atuem na área específica em que está especializado (infância e juventude, direito do consumidor, situação carcerária etc.). Eles também exercem uma função sociopolítica, na medida em que lhes cabe representar a Defensoria Pública perante Conselhos e demais órgãos colegiados.

O Núcleo Especializado em Situação Carcerária (NESC) é estruturado pela Deliberação 66/08 do Conselho Superior da Defensoria Pública de São Paulo, definido como o órgão de execução e de atuação da Defensoria paulista que tem por missão primordial prestar suporte e auxílio no desempenho da atividade funcional dos membros da instituição sempre que a demanda se referir a direitos das pessoas presas ou internadas, mais especificamente dos tratados na Lei de Execução Penal.

O art. 6º da deliberação 66/08 prevê a possibilidade do NESC propor medidas judiciais e extrajudiciais, de caráter individual, coletivo ou difuso para pessoas presas e internadas e a promoção da tutela dos interesses das pessoas presas, internadas ou egressas necessitadas no âmbito dos órgãos ou entes da administração estadual e municipal, direta ou indireta.

Os Núcleos Especializados da Defensoria Pública paulista são formados por coordenadores, que se afastam de seus cargos originais temporariamente, e membros, que compõe a plenária do núcleo, e permanecem em suas atividades ordinárias. Os coordenadores são eleitos pelo Conselho Superior da Defensoria Pública de São Paulo para mandatos de dois anos. Eles apresentam um plano de atuação e são sabatinados pelos conselheiros, que depois decidem se ocuparão o cargo ou não.

A partir do Plano de Atuação é possível compreender quais as prioridades que o coordenador tinha ao assumir o cargo no Núcleo Especializado e entender a sua visão sobre o papel do núcleo e, a depender de como foi redigido, também da própria Defensoria Pública e do Direito.

Um documento que nos permitiu conhecer mais sobre o Núcleo de Situação Carcerária, especialmente com a coordenação do biênio 2020-2022, que abrange o período temporal correspondente ao nosso Estudo de Caso, foi o Plano de Atuação¹², documento apresentado pelo defensor público Leonardo Biagioni de Lima como requisito para sua candidatura a coordenador do NESC nesse período.

Chama a atenção que o defensor público inicia seu Plano de Trabalho com uma citação de Juarez Tavares, extraída do livro: *“Mito e ideologia, objetos não manifestos no sistema penal”*, que diz: “As prisões serão sempre prisões; a tortura direta ou indireta, manifesta ou dissimulada, negada ou confessada faz parte da trama protetiva”¹³

Há uma indicação clara da percepção do defensor sobre as prisões como espaço de violência, não como um erro ou excesso ilegal do Estado, mas como parte da sua própria lógica. A prisão, portanto, é percebida como violação de direitos, “tortura”, o que implica que o defensor julgue essa sanção como ilegítima, independentemente de qualquer forma.

No primeiro tópico do Plano, o defensor público faz considerações sobre o contexto prisional em que o NESC está inserido. Ele explica que São Paulo tem a maior população carcerária do país, na época com 231.287 pessoas, o que implicava em 30% da população carcerária do país, o que significa uma super-representação populacional. Em comparação, São Paulo tem 21,85% da população nacional. Se fosse um país, São Paulo seria o nono colocado no ranking mundial quanto a população carcerária.

Outro fato que o defensor anota é que apesar do número acima citado de pessoas presas, o número de vagas no sistema carcerário era de 147.942, o que implica uma taxa de ocupação de 156,3% de ocupação.

Em razão desses dados, Biagioni insere o NESC como órgão central na política criminal e penitenciária em favor da população carcerária no estado, mas também nacionalmente, entendendo existir um “dever-agir” no plano nacional a fim de interferir na “política falida de aprisionamento a todo custo”.

Para ocupar de forma adequada essa posição, ele aponta como pilares para a ação do Núcleo a necessidade de descortinar o cárcere, o desencarceramento em

¹² Documento extraído do Processo 382/2020 do Conselho Superior da Defensoria Pública de São Paulo

¹³ Plano de Atuação para o Núcleo Especializado em Situação Carcerária no biênio 2020-2022 – p. 2

massa e garantir direitos coletivos e individuais de maneira digna para todas as pessoas presas.

O primeiro pilar, a ideia de “descortinar o cárcere”, envolve a denúncia das mazelas e condições sub-humanas em que as pessoas são submetidas nesses locais. Segundo o defensor, é necessário trazer para a sociedade “cor, seu cheiro e classe social” do cárcere. A prisão, nessa perspectiva, ganha formas para além das denúncias genéricas sobre a violação de direitos humanos, fazendo referências, ainda que breves, às estruturas racistas e de classe que compõem o sistema carcerário.

Para atingir esse propósito, o defensor público entende que é necessário investimento material e pessoal na política de inspeções às unidades prisionais, publicizar as violações de direitos pelos mais diversos meios de comunicação e a coleta sistemática de dados nas inspeções e atuação em conjunto com pesquisadores.

Nos perguntamos, entretanto, se o suposto desconhecimento da realidade carcerária é, de fato, o fator que garante a permanência de uma política penitenciária violadora de direitos. A degradação das prisões brasileiras é conhecida amplamente, inclusive no Supremo Tribunal Federal, que já declarou o ambiente carcerário brasileiro como inconstitucional (conforme decisão na ADPF 347, que será analisada mais adiante). Muito mais crível é a hipótese de que essa situação é um projeto social, sendo o princípio do *less eligibility* chave para compreender esse quadro.

Salo de Carvalho (2010) alerta, inclusive, que o sistema carcerário brasileiro é exercido com violência sem qualquer pudor, já que se construiu a visão de que as pessoas nos espaços de prisão são descartáveis:

Ao contrário, o sistema punitivo-carcerário brasileiro contemporâneo é exposto cotidianamente pelos meios de comunicação e pelos movimentos de defesa dos direitos humanos. A realidade da punição na estrutura jurídica brasileira constitui-se por assumir, sem pudores, a posição de que determinadas pessoas simplesmente não servem, são descartáveis, não merecem qualquer dignidade, são desprezíveis e, por isso, serão oficialmente abandonadas (Carvalho, 2010, p. 374).

Por outro lado, taticamente produzir mais dados sobre as prisões e publicizá-los, na mídia e em pesquisas acadêmicas, é fator importante para construir resistências ao “grande encarceramento” e produzir mobilização social por alternativas menos degradantes no sistema penal.

O segundo pilar, o desencarceramento em massa, é apresentado como o objetivo estratégico do NESC na proposta apresentada pelo defensor público Leonardo Biagioni. Para ele essa medida é “pungente e central na garantia mínima de direitos no espaço carcerário¹⁴”. Ainda que de forma tímida e através de epígrafes, o defensor faz algumas associações entre o encarceramento em massa e as necessidades do Capital, como se vê na epígrafe adiante que abre o tópico “*Desencarceramento em Massa*” do documento:

A prisão se tornou um buraco negro no qual são depositados os detritos do capitalismo contemporâneo. O encarceramento em massa gera lucros enquanto devora a riqueza social, tendendo, dessa forma, a reproduzir justamente as condições que levam as pessoas à prisão” (Davis, Ângela. *Estarão as prisões obsoletas?* Tradução de Marina Vargas. 2. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2018, p. 17)¹⁵.

As respostas ao encarceramento em massa e as estratégias de desencarceramento são construídas a partir da mobilização pelo direito e o uso de mecanismos coletivos, como o *habeas corpus* coletivo, as súmulas vinculantes, especialmente a de número 56 e o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e múltiplas ações individuais, na forma de mutirão, para aprovação de teses estratégicas.

Sem perder de vista que o documento é uma proposta de atuação de um órgão da Defensoria Pública paulista dirigido aos conselheiros do principal órgão colegiado da instituição, percebe-se que as soluções apresentadas para enfrentar o encarceramento em massa são baseadas na mobilização pelo Direito, ainda que de uma forma relida e combativa.

Cristiana Losekan e Luiza Duarte Bissoli (2017) chamam a atenção de que a teoria da mobilização legal tem uma visão mais realista sobre o que esperar em termos de mudanças institucionais e sociais a partir do Direito. As expectativas são mais modestas sobre a capacidade de mudar as instituições ou a sociedade, independente de qual tipo de repertório de ação coletiva seja empregado.

Pensando o encarceramento em massa como resultado das necessidades da forma atual assumida pelo capitalismo (Wacquant, 2003), não nos parecesse como possível que o direito seja suficiente para se atingir o pilar “desencarceramento em

¹⁴ Plano de Atuação para o Núcleo Especializado em Situação Carcerária no biênio 2020-2022 – p.4.

¹⁵ Plano de Atuação para o Núcleo Especializado em Situação Carcerária no biênio 2020-2022 – p.12.

massa” proposto pelo defensor. Isso não significa, por outro lado, que o Direito não tenha seu espaço nessa empreita.

O uso combativo e relido do direito, se valendo de instrumento legais para desafiar o encarceramento em massa e questionar sua hegemonia e legitimidade, seja através de mecanismos do próprio arcabouço jurídico próprios do sistema penal (como os pedidos de *habeas corpus*) seja com a releitura criativa e insurgente de institutos de direito civil (como o uso do IRDR) permite criar alguma tensão em um campo que naturaliza e hegemoniza a forma prisão (em massa, inclusive) como forma legítima de punir.

O último pilar é o das “*garantias de direitos coletivos e individuais de maneira digna*” e mais uma vez aqui se percebe a tensão entre os limites do direito e suas possibilidades de mobilização. A epígrafe que inaugura as discussões sobre essa frente de atuação que o defensor propõe em seu Plano de Atuação é uma citação de Santiago Mir Puig.

O penalista espanhol traz que “enquanto sejam inevitáveis, as prisões devem garantir mínimas condições de humanidade¹⁶”, apontando um caminho de atuação para os juristas enquanto os processos político-sociais que eles não conseguem intervir se mantêm. O papel da Defensoria Pública é claro nesse pilar: resistir às violências no cárcere, com a perspectiva de se garantir o mínimo de dignidade declarado nos textos legais, sejam eles nacionais ou internacionais.

Chama a atenção nesse momento do Plano de Atuação do defensor público o reconhecimento de que a ação isolada e meramente judicial da Defensoria Pública é insuficiente para atingir seu objetivo. Quando vai tratar sobre as estratégias para enfrentar violações à integridade física das pessoas presas, especialmente em razão das ações do GIR¹⁷, aponta a realização de audiência pública, envolvendo movimentos sociais, para pensar nas estratégias a serem tomadas.

Ao tratar das propostas e discussões sobre medidas de segurança e encarceramento em São Paulo, Biagioni cita o papel do Centro de Atendimento Multidisciplinar da Defensoria Pública, reconhecendo que outros saberes, como o da psicologia e serviço social, também integram a assistência jurídica integral.

¹⁶ Plano de Atuação para o Núcleo Especializado em Situação Carcerária no biênio 2020-2022 – p. 24.

¹⁷ Grupo de Intervenção Rápida, um órgão da Secretaria de Administração Penitenciária que reúne agentes/policiais penais para prevenir e conter motins e rebeliões nas prisões paulistas.

3.4 – AS PRISÕES DE SÃO PAULO SEGUNDO A DEFENSORIA PÚBLICA ANTES DA PANDEMIA

Apresento adiante o relatório produzido pelo Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública publicado sob o nome “*Diagnóstico das inspeções do Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2014-2019)*”, em que esse órgão da Defensoria sistematiza suas principais conclusões a partir dos relatórios de inspeção realizados durante os anos de 2014 a 2019 nos estabelecimentos de privação de liberdade do estado de São Paulo.

O documento inicialmente faz uma síntese do sistema prisional paulista e aponta as condições gerais e objetivos da fiscalização das unidades prisionais. Em seguida, apresenta a metodologia de fiscalização (as visitas de inspeção) pelo NESC. Por fim, aponta as principais violações de direitos identificadas.

O NESC (2022a) identificou os seguintes temas como os mais sensíveis durante esse período de inspeções: o espaço adequado (tratando da superlotação), a saúde, a alimentação a água, o banho de sol, a integridade física, a assistência material, o contato com o mundo exterior, a imagem (com corte de cabelo, bigode e barba forçados) e o direito ao trabalho.

Para cada um desses direitos, o NESC (2022a) apresentava os fundamentos jurídicos (normas internacionais, constitucionais, legais e infralegais), as violações aos direitos descritos nos documentos jurídicos apresentados, algumas das ações que o Núcleo tomou na tentativa de enfrentar o problema e a resposta do Judiciário.

O documento é parte da estratégia anunciada pelo então coordenador do NESC em seu Plano de Atuação para “Descortinar o cárcere”, sistematizando o trabalho de fiscalização desse núcleo da Defensoria Paulista por anos, apresentando imagens e impressões sobre as condições do encarceramento da população paulista. Na apresentação do documento, o NESC afirma o seguinte:

É com satisfação que apresentamos este trabalho de grande esforço coletivo, a fim de tentar descortinar o cárcere, revelando-o para a sociedade e os demais órgãos do sistema de justiça, no intuito de tirá-lo da invisibilidade, trazendo suas mazelas, através de sua cor e classe social, evidenciando a forma degradante, vexatória e humilhante com que são tratadas as centenas de milhares de pessoas presas, assim como seus familiares, num absoluto estado de exceção, onde nenhum direito previsto é garantido. Um verdadeiro não lugar (NESC, 2022a, p. 1).

A provocação do documento, portanto, se destina a sociedade civil como um todo, os produtores de políticas públicas e o sistema de justiça, que deveria, ao menos segundo o previsto em documentos normativos como a Lei de Execuções Penais, garantir um mínimo de dignidade para as pessoas privadas de liberdade.

Alessandro Baratta (1990) diz que os muros das prisões “representam uma barreira violenta que separa a sociedade de seus próprios problemas e conflitos”. A maioria das pessoas encarceradas são aquelas que já são marginalizadas. Com atividades de inspeção como as promovidas pela Defensoria Pública, entendemos que surgem pequenas frestas nesses muros, que insistem em lembrar a quem está no lado de fora que ali estão pessoas, que sofrem sem água, comida, espaço, saúde, trabalho etc.

Citando Zaffaroni, o NESC (2022a, p. 15) destacou que a invisibilização dos espaços de privação de liberdade é um instrumento para a manutenção do estado de barbárie e desumanização desses locais. A falta de publicidade é central no processo de demonização da pessoa presa, afastando a população do contato com a realidade, abrindo espaço para desinformações de toda ordem.

Entretanto, é importante lembrar que simplesmente escancarar as situações absurdas do cárcere não é suficiente para transformá-lo. É preciso que as informações sejam suficientes para sensibilizar quem não vive o encarceramento, o que é extremamente difícil dado os esforços midiáticos e políticos para naturalizar o sofrimento nas prisões.

Ademais, o documento apresentado nos permite conhecer um pouco melhor da própria Defensoria Pública e como ela encara o cárcere, os outros atores do sistema de justiça, o seu papel frente às violações de direitos perpetradas nesse ambiente e mesmo a concepção de democracia e Estado Democrático de Direito. Como explica Rafael Godoi (2022, p. 3), em artigo que analisava as atividades de inspeção da Defensoria Pública do Rio de Janeiro:

os relatórios da defensoria podem ser vistos como uma espécie particular de lente, que possibilita a observação de um determinado plano da realidade carcerária – as condições de confinamento –, configurando uma perspectiva que tem na sua deliberada parcialidade a própria condição de sua objetividade.

Quando fala sobre a importância da fiscalização do sistema carcerário, o NESC trouxe, ainda que de forma breve, algumas expectativas do núcleo especializado sobre a sociedade e a democracia no Brasil:

A fiscalização do sistema carcerário assume especial relevância em um país como o nosso, que não consegue um consolidado avanço civilizatório para romper as amarras dos períodos escravocrata e ditatorial, que permeiam o frágil Estado Democrático de Direito vigente, no qual se opera um abismo social e, para tanto, instrumentaliza a violência diuturna do Estado contra a população marginalizada e vulnerabilizada (NESC, 2022a, p. 11).

O trecho rememora as raízes racistas e autoritárias da história brasileira, que repercutem no sistema punitivo e penitenciário nacional e as limitações do que se construiu formalmente a partir da Constituição Federal de 1988 enquanto Estado Democrático de Direito, apesar de não se debruçar sobre as (im)possibilidades de se romper com o sistema punitivo atual nos marcos do capitalismo.

Mais adiante, o próprio NESC (2022a) advertiu que o objetivo do documento não é um “estudo mais aprofundado sobre a existência da prisão”, mas revelar suas condições, a partir das inspeções realizadas, apontando que entende que um país pode ser considerado civilizado e democrático quando cumpre o dever de garantir direitos fundamentais, como a proibição de tortura e a integridade física e moral de seus cidadãos.

No documento, o Núcleo Especializado em Situação Carcerária explicou como acontecem as inspeções da Defensoria Pública no sistema carcerário paulista. Elas são reguladas pela Deliberação CSDP 296\14. São realizadas pelos membros e coordenadores do NESC. Membros são defensores públicos que tem obrigações diárias em seus cargos nas diversas unidades das defensorias espalhadas pelo estado. Os coordenadores, como explicamos em tópico anterior, estão afastados das atividades de seus cargos de origem em remoção qualificada, após escolha do Conselho Superior da instituição, e tem dedicação exclusiva às atividades do Núcleo (que não envolve apenas inspeções, mas o manejo ações estratégicas, suporte às atividades de outros defensores, acionamento das cortes internacionais, entre outras).

O número é bastante reduzido e claramente insuficiente para uma presença constante em atividade de fiscalização nas 179 unidades prisionais do estado, o que fica claro ao se observar o número de inspeções entre 2014, quando a política de inspeção foi instituída, e junho de 2019. Nesse período, foram realizadas 130

inspeções (NESC, 2022a). Isso não significa, entretanto, que a Defensoria Pública não tem outras formas de presença no cárcere. Há outras atividades, como o atendimento a pessoas presas, que garantem contato de pessoas privadas de liberdade com a instituição.

O NESC explicou que há uma fase preparatória para a atividade de inspeção. A coordenação e os oficiais da defensoria pública do órgão, servidores administrativos, sistematizam informações relevantes sobre a unidade a ser inspecionada, como relatórios anteriores, processos ou pedidos de providência em andamento e “denúncias” enviadas por diversas fontes, enviando ao relator o da equipe de inspeção, para que haja especial atenção em pontos mais críticos da unidade prisional.

Durante a atividade, a equipe de inspeção, geralmente formada por três pessoas no mínimo, aplica um questionário à direção e apresenta o significado e objetivo da visita. Para maior celeridade, parte desse questionário pode ser feito por correio eletrônico. Depois, os espaços de convívio, as celas, locais de trabalho e de punição disciplinar são observados diretamente e as pessoas presas são entrevistadas.

Há formulários específicos para que exista sincronicidade na coleta de informações, sendo que a atividade é pautada sempre pela consulta a três fontes distintas: a direção da unidade, as observações diretas e as declarações das pessoas presas. Finda a inspeção, o relator faz um relatório sobre o estado do estabelecimento, inclusive incluindo fotos do local, decidindo-se por fim as melhores estratégias, inclusive judiciais, para que os problemas identificados sejam resolvidos (NESC, 2022a).

Para o NESC (2022a), as atividades de inspeção tem três funções precípuas: a) prevenção, por inibirem práticas ilegais no interior do cárcere; b) proteção, já que possibilitam atuações diretas ou o acionamento dos órgãos competentes para fazer cessar as violências observadas; c) documentação, por produzir conhecimento sobre a operacionalização do sistema carcerário e angariar provas para futuras providências, além de oportunizar o desvelamento das condições de aprisionamento e no debate baseado em informações.

Assim, a própria presença da Defensoria Pública nos espaços prisionais é uma forma de acesso à direitos das pessoas privadas de liberdade, já que relativizam o

isolamento e a invisibilidade das pessoas privadas de liberdade, sujeitas a desmandos de carcereiros e direções abusivas.

Por outro lado, Rafael Godoi (2019), ao estudar programa de inspeção similar da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, alerta que em um contexto em que a tortura se apresenta de forma difusa e continuada, como é o sistema carcerário brasileiro, se estabelecendo como um aspecto constitutivo e imediato das relações de confinamento, um mecanismo que pretende dissuadir torturadores, como as inspeções, tem efeitos efêmeros ou puramente cosméticos. Assim, atividades como a inspeção e mesmo alguns de seus desdobramentos não tem força suficiente para transformar esse quadro.

Uma diferença importante na experiência carioca da paulista é a forma como os relatórios são divulgados. No Rio de Janeiro, o autor destaca que os relatórios são registrados apenas internamente e não há acesso, nem mesmo via Lei de Acesso à Informação, às imagens fotografadas do cárcere. Para ele, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro acaba reproduzindo a “tônica do silêncio” (Godoi, 2019). Em São Paulo, como já explicamos, baseados no pilar do “descortinar o cárcere”, os relatórios de inspeção são amplamente divulgados no site da Defensoria Pública, inclusive com as imagens fotografadas, inseridas em relatórios e audiências públicas, com o cuidado apenas de se proteger a divulgação que identifiquem as pessoas presas e trabalhadoras na prisão e outros dados sensíveis, protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados.

A atividade de inspeção é prevista nas regras mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de pessoas reclusas, as Regras de Mandela, documento normativo da ONU (organização das Nações Unidas) que prevê um padrão mínimo para as condições de encarceramento no mundo.

Na Regra 83, é prevista a necessidade de inspeções internas e externas, isto é, feitas pela própria administração penitenciária e por órgãos independentes, com o objetivo de assegurar que os estabelecimentos sejam administrados de acordo com as legislações vigentes e para a proteção dos direitos das pessoas reclusas.

Conforme a regra 84, os inspetores devem ter autoridade para acessar todas as informações sobre o número e local de detenção, bem como seus registros e condições de encarceramento. Devem poder escolher livremente qual estabelecimento querem inspecionar, sem necessidade de aviso prévio e conduzir entrevistas com presos e funcionários em total privacidade e confidencialidade.

Por fim, a regra 85 determina que a inspeção deve ser seguida de um relatório escrito e que devem ser empreendidos esforços para tornar públicos esses relatos, excluindo-se os dados pessoais das pessoas presas. A administração prisional ou outra autoridade competente, por sua vez, deve indicar, num prazo razoável, se as recomendações providas das inspeções externas serão implementadas.

O primeiro destaque do NESC sobre as violações de direito no cárcere foi a superlotação do ambiente carcerário paulista. Os resultados são gritantes. Nos Centro de Detenção Provisória, destinado a presos provisórios, a lotação era de 221% nos estabelecimentos inspecionados. As penitenciárias, destinadas a presos definitivos em regime fechado, tinham taxa de ocupação de 167 % (NESC, 2022a, p. 39).

O órgão da Defensoria Pública de São Paulo explicou que, na prática, a superlotação é ainda maior que a percebida analisando-se apenas a diferença entre número de vagas disponíveis e número de presos encarcerados. A capacidade nominal das unidades leva em conta vagas em celas que não são destinadas ao uso constante, como os pavilhões disciplinares, a enfermaria e a inclusão, inflacionando o número de vagas no sistema e mascarando a taxa real de superlotação (NESC, 2022a, p. 42).

Importante destacar que a simples disponibilização de mais vagas no sistema carcerário, com a construção de novos estabelecimentos prisionais, não foi suficiente para transformar esse quadro. 20 % das prisões construídas no estado de São Paulo foram inauguradas na última década e a superlotação permaneceu um problema (NESC, 2022a, p. 43).

As respostas do NESC para enfrentar tal problema são diversas. Entre 2017 e 2018, o órgão de execução focou as inspeções nos estabelecimentos prisionais de cumprimento de pena em regime semiaberto, já que se percebia que após a edição da Súmula Vinculante 56, que proíbe a manutenção de pessoa em local de pena mais rígido que o definido em processo por falta de vaga, esses locais estavam mais lotados que o costumeiro.

Foram manejados, como resposta a superlotação desses espaços, diversos habeas corpus coletivos nas mais diferentes instâncias do judiciário, em relação a presos em dois locais extremamente graves, o CPP Masculino de Pacaembu e Ala Penitenciária Feminina de Tupi Paulista, em que a taxa de ocupação era de 263 % e 275%. Entretanto, o judiciário resistiu a analisar de forma coletiva o problema, ainda que isso significasse grave violação de direitos.

Outra ação da Defensoria contra a superlotação foi manejar *habeas corpus* individuais em favor de condenados em regime fechado ou semiaberto ao crime de tráfico privilegiado e que, em teoria, teriam direito a cumprir pena em regime aberto ou substituir suas penas privativas de liberdade por restritiva de direitos.

Após uma série de vitórias no Superior Tribunal de Justiça reconhecendo a ilegalidade da prisão de várias pessoas em casos idênticos, a Defensoria Pública começou a requerer o reconhecimento coletivo da violação de direitos e finalmente, no HC Nº 596603/SP, ficou decidido que os condenados em regime aberto a penas mínima de 1 ano e 8 meses tinham direito a cumprir a pena em regime aberto e que ela fosse substituída por restritiva de direitos, o que provocou a saída do cárcere de cerca de 1018 homens e 82 mulheres presos em São Paulo.

Outra grande violação de direitos às pessoas presas identificada pela Defensoria Pública foi a falta de acesso a um sistema de saúde adequado. O relatório do NESC fez um apanhado geral sobre o direito à saúde das pessoas privadas de liberdade e dos documentos dos governos federal e estadual com parâmetros mínimos para que as pessoas privadas de liberdade tenham acesso a serviços de saúde adequados, e constatou que nenhuma das unidades inspecionadas contava com uma equipe mínima de saúde, considerando os padrões do Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional, e apenas 23% delas contavam com a equipe mínima prevista na Deliberação CIB 62/12, norma do estado de São Paulo. (NESC, 2022a, p. 63).

Mais uma vez, no relatório, os defensores expuseram a cumplicidade do judiciário na violação de direitos das pessoas presas. Citando a decisão no pedido de providências 1000052-19.2018.8.26.0496, o NESC (2022a, p. 71) mostrou o descaso de ao menos parte da magistratura com a vida das pessoas privadas de liberdade. O juiz, nesse procedimento, afirmou que: “Com relação ao atendimento de saúde, não verifico que haja violação a direito à saúde dos custodiados. Isso porque há equipe mínima de saúde no estabelecimento prisional, constituída por duas psicólogas e uma dentista”.

A lógica se repete quanto ao direito à alimentação. Em que pese existir uma série de dispositivos legais garantindo às pessoas privadas de liberdade o direito de se alimentar bem e existirem parâmetros mínimos para as refeições a serem servidas nos estabelecimentos prisionais, a realidade demonstrava a completa barbárie, sem qualquer oposição do judiciário:

No café da manhã, a regra é a entrega de pão sem acompanhamento (isso é, ausência de manteiga, embutidos, queijo etc.) e café, que pode vir ou não acompanhado de leite. No almoço e no jantar, a composição ofertada é bem similar: arroz e feijão com uma “mistura”, na maioria das vezes composta por um dos seguintes itens: linguiça, carne, ovo ou salsicha, servida em proporção bem menor se comparado ao resto da alimentação. O fornecimento de verduras e frutas é exceção. Assim, observa-se uma dieta muito pobre do ponto de vista nutricional, que colabora para baixa imunidade e agravos de saúde, em decorrência da falta de nutrientes necessários (NESC, 2022a, p. 89).

Observando as práticas do poder executivo quanto ao acesso à água e as decisões do Poder Judiciário sobre o tema, o NESC (2022a, p. 110) chega a conclusões semelhantes a que expusemos acima sobre o princípio do *less eligibility* ser base para o sistema carcerário no país. Na grande maioria dos estabelecimentos prisionais inspecionados, a Defensoria Pública constatou que havia racionamento de água, sendo que em um deles a água era disponibilizada apenas por uma hora ao dia. Em um pedido de providências que tratava sobre o assunto, a resposta do magistrado foi a seguinte: “E de todos aqueles que merecem a atenção do Poder Público, sem dúvida nenhuma os detentos são que menos podem exigir, pois já mostraram inadaptabilidade à vida em sociedade. mostraram inadaptabilidade à vida em sociedade” (NESC, 2022a, p. 109).

Em outra decisão, em que se discutia o acesso à água quente para as pessoas privadas de liberdade em um estabelecimento prisional em Avaré, o magistrado, para fundamentar sua decisão, indeferindo pedido da Defensoria Pública, afirmou que “Não custa lembrar que os sentenciados ali estão para cumprir pena e não para uma estadia de férias” (NESC, 2022a, p. 110).

Chama a atenção no relatório do Núcleo de Situação Carcerária que a violência e sofrimento produzidos nas prisões paulistas são intensificados nos setores disciplinares (o “castigo” e no de medida preventiva pessoal (o “seguro”). O primeiro é um espaço de punição dentro de um espaço já concebido como punição. O segundo é destinado para aqueles que são diferentes e não podem conviver nos espaços de convívio, sob pena de terem sua integridade e vida comprometida pelos outros presos (como acusados ou condenados por crimes contra dignidade sexual, que tenham delatado membros de facção criminosa).

De acordo com o relatório do NESC, das 97 unidades prisionais que possuíam o “seguro”, 12 não possuíam direito ao banho de sol (momento em que a pessoa

privada de liberdade permanece fora da cela, ao ar livre) e em 10 unidades o banho de sol era de apenas uma hora. Nos setores disciplinares, das 117 unidades prisionais que contavam com esse setor, 81 não garantiam o direito ao banho de sol (NESC, 2022a, p. 116).

A mobilização jurídica da Defensoria Pública sobre esse tema, no entanto, logrou maiores êxitos que em outros. Após o HC 172136/SP, o Supremo Tribunal Federal determinou, em julho de 2019, que fosse garantido ao menos 2 horas diárias de banho de sol a todas as pessoas privadas de liberdade no país.

O Núcleo também relatou como eram sistematicamente agredidas as pessoas presas. Apontaram que eram comuns relatos de agressão, principalmente no ingresso na unidade prisional, quando a pessoa insistia por atendimento médico ou quando era levada para o setor disciplinar (NESC, 2022a, p. 123). Os defensores denunciam no relatório ainda o uso de uma força especial, supostamente para conter tumultos e rebeliões, usada de forma indiscriminada, chamada GIR (Grupo de Intervenção Rápida), cujas ações sempre eram seguidas de reclamações de violências de toda ordem (NESC, 2022a, p. 127).

Outro ponto destacado pelo relatório é a falta de distribuição de itens básicos de higiene, além de vestuário, na maioria das vezes insuficiente para necessidades básicas e proteção contra o frio. Com isso, os familiares das pessoas presas, para garantir um mínimo de dignidade a seus parentes, precisam complementar partes dos itens de vestuário, alimentação e higiene, no que se conhece como “jumbo”:

Com a ausência de oferta de itens de higiene pelo Estado, cabe às poucas famílias que têm condições financeiras enviarem sabonete, peças de roupas e outros itens básicos, entregues diretamente nos presídios (“jumbo”) ou enviados por sedex – o que, uma vez mais, viola o princípio da intranscendência das penas, estendendo-as aos familiares das pessoas em situação de prisão (NESC, 2022a, p. 144).

Por outro lado, sob o argumento de que é necessário garantir a higiene e saúde no ambiente carcerário, a Secretaria de Administração Penitenciária obriga presos a cortarem cabelo, barba e bigode, independentemente de costumes ou de manifestações das pessoas privadas de liberdade. O discurso, como apontou o NESC, de proteção à saúde pública é risível, considerando a falta de acesso a comida, água, luz do sol, equipe médica etc. Para a Defensoria Pública, a prática existe para criar um sentimento de inferiorização no preso (NESC, 2022a, p. 164).

Outra violação de direitos identificada pelo NESC nas inspeções que realizaram durante os anos de 2014 a 2019 nas prisões paulistas diz respeito ao acesso ao trabalho. Apesar de indicado como um direito, o trabalho não é garantido para a maioria das pessoas privadas de liberdade.

A escassez de postos de trabalho, entretanto, não é o único problema relacionado ao tema. Os defensores públicos paulistas apontaram também que são comuns denúncias de pessoas presas que não recebem remuneração adequada, principalmente nos trabalhos realizados para a manutenção da própria unidade prisional. Há pessoas que apenas são contempladas com o direito a remição da pena (o desconto de 1 dia de pena por 3 trabalhados) ou recebem remuneração irrisória com jornadas extenuantes, como na Penitenciária de Tupi Paulista, em que se verificou salários irrisórios para jornadas de cerca de 12 horas diárias (NESC, 2022a, p. 169).

Após a extensa descrição das violações de direitos na prisão, das ações do Núcleo para combatê-las e as respostas do judiciário, o NESC concluiu que o ingresso nas prisões se apresenta como fundamental, para que existam testemunhas do abismo existente entre a realidade e as normas sobre a execução penal, “para que se inicie um processo de transformação rumo a um estado mínimo de dignidade e sobrevivência no espaço prisional” (NESC, 2022a, p. 172).

Apesar de apontar um objetivo mínimo - “sobrevivência” e “estado mínimo de dignidade”) –, o Núcleo também não perde a perspectiva por objetivos maiores e mais amplos, como o desencarceramento em massa, apontando como urgente uma política criminal no país que priorize o desencarceramento, iniciando-se pelas pessoas que não praticaram crimes violentos e as mais vulnerabilizadas (pessoas idosas, com deficiência, mulheres etc.). Por fim, terminam pautando, ainda que em um horizonte distante, a possibilidade do fim das prisões:

Espera-se que este relatório possa fomentar e subsidiar medidas concretas para repensarmos todo o sistema criminal e, quem sabe, constituir um ponto de inflexão em prol do desencarceramento permanente, de modo que outras políticas públicas possam ser usadas em maior grau e, com isso, repensarmos, enquanto sociedade, se as prisões – verdadeiros mecanismos de imposição de sofrimento – são realmente necessárias. De todo modo, durante esse percurso, buscar o respeito às garantias mínimas dentro do sistema prisional e, assim, um estado de direito menos frágil e mais humano. (NESC, 2022a, p. 177).

O cenário caótico ficará ainda pior com a pandemia da COVID-19, como veremos a seguir.

4 A PANDEMIA NO MUNDÃO¹⁸ E NAS PRISÕES

4.1 – UM PROJETO GENOCIDA NO SUL DA PANDEMIA

Pandemia é a disseminação mundial de uma nova doença, termo utilizado quando uma epidemia, surto que afeta uma região, se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada (ou seja, transmissão de pessoa para pessoa sem vínculo com outra região) (Schueler, 2021)

Emergências sanitárias dessa magnitude não são uma novidade para a espécie humana, que conheceu catástrofes como a Peste Negra, que matou vinte milhões de europeus em seis anos nos anos 1300. Outra crise sanitária famosa na história foi a provocada pela conhecida “gripe espanhola”, que infectou cerca de 500 milhões de pessoas na década de 20 do século XX, sendo que se estima a morte de 50 milhões de pessoas (Schueler, 2021)

A OMS (2024) aponta que mais de 771 milhões de pessoas foram infectadas com COVID-19, sendo que há registro de ao menos 6 milhões e 978 mil mortes no mundo. No Brasil, foram mais de 37 milhões de casos confirmados e mais de 704 mil mortes em razão da doença.

A disseminação rápida do vírus, especialmente pelas vias aéreas, exigiu medidas drásticas de restrição da circulação de pessoas, o que implicou no fechamento de escolas e de atividades econômicas não essenciais. O Banco Mundial (2022) apontou que o impacto econômico da COVID-19 foi maior que o das grandes guerras mundiais, da crise financeira de 2008 e mesmo da Grande Depressão da década de 30 do século XX, com a contração na economia de 90% dos países no mundo.

Apesar de generalizada, no entanto, a pandemia não atingiu a todos igualmente. Os efeitos da crise sanitária foram sentidos com muito mais intensidade entre aqueles grupos já marginalizados socialmente, alvos da exploração econômica e das opressões de raça, gênero, idade etc., identificados por Boaventura de Souza Santos (2020) como o “Sul da Quarentena”:

¹⁸ Mundão, entre a população carcerária, é uma gíria para designar o mundo fora das grades, os espaços de liberdade.

Na minha concepção, o Sul não designa um espaço geográfico. Designa um espaço-tempo político, social e cultural. É a metáfora do sofrimento humano injusto causado pela exploração capitalista, pela discriminação racial e pela discriminação sexual. Proponho-me analisar a quarentena a partir da perspectiva daqueles e daquelas que mais têm sofrido com estas formas de dominação e imaginar, também da sua perspectiva, as mudanças sociais que se impõem depois de terminar a quarentena (Santos, 2020, p. 15)

O autor português identifica exemplificativamente como grupos localizados no Sul da quarentena as mulheres, os trabalhadores precarizados, a população em situação de rua, os que vivem nas periferias das cidades, os refugiados e imigrantes sem documentação, as pessoas com deficiência, os idosos. Esses e outros grupos sofreram com o reforço na injustiça, discriminação, exclusão social e sofrimento.

Adriana Cristina Deiga Xavier Ferreira e Anny Karollyne Costa da Silva (2021), explicam que não foi a pandemia que trouxe a tragédia a céu aberto. Citando Ricardo Antunes, as autoras defendem que a crise sanitária apenas desnudou a perversidade do Capital contra os trabalhadores, posto que:

O crescimento exponencial e disseminação do coronavírus pelas favelas, periferias e grandes centros urbanos escancarou a perversa desigualdade social e econômica no país. O neoliberalismo como expressão da etapa atual do sistema capitalista, patriarcal e racista, tem como uma de suas premissas a proposição de que há vidas que contam e há vidas que não contam (Ferreira e Silva, 2021, p. 11).

A COVID-19 atingiu os brasileiros, especialmente os já marginalizados socialmente, com ainda mais força em razão das políticas públicas ultraliberais recentes adotadas no país, tais como a Emenda Constitucional 95\16, conhecida como Teto de Gastos, que congela os gastos públicos durante vinte anos, as reformas da previdência de 2019 e a reforma trabalhista de 2017, dentre outras, que diminuíram as proteções sociais e trabalhistas da classe que vive do trabalho (Ferreira e Silva, 2021, p. 15).

Welison Matheus Fontes da Silva (2021) defende que a profundidade da crise sanitária em razão da COVID-19 deve ser pensada a partir da história de desigualdade social e de anos constantes de precarização do SUS, que desde o seu surgimento com a Constituição Federal de 1988 vem sofrendo com desfinanciamento público e sistemática alteração do seu modelo de gestão para perspectivas privatizantes.

A gravidade e a profundidade da crise mundial da COVID-19 não estão desvinculadas do contexto histórico e político do desenvolvimento capitalista, que, com medidas ultraliberais, vem empreendendo ataques brutais à classe

trabalhadora e a seus direitos, repercutindo nas condições de vida da enorme maioria da população, demonstrando a ineficiência da economia de “livre mercado” para forjar períodos mais longos de estabilidade social (Silva, 2021, p. 88).

Dentre os diversos grupos que foram sensivelmente afetados pela pandemia, destaco o dos trabalhadores informais, aqui classificados como aqueles que exerciam atividade econômica de forma autônoma ou subordinada, mas sem qualquer garantia trabalhista ou previdenciária. Essas pessoas viviam um dilema, na medida que a principal forma de se proteger da COVID-19 era permanecer em isolamento social. Por outro lado, não sair para trabalhar e se expor a contato com terceiros, significaria não ter renda suficiente para garantir a própria subsistência ou de sua família.

François Roubaud *et alli* (2020) explicam que os dados que coletaram sobre os primeiros meses da pandemia apontavam que a transmissão do coronavírus e as mortes por COVID-19 eram maiores em municípios em que a taxa de informalidade no trabalho também era maior. Trabalhadores por “conta própria” ou sem carteira assinada estavam mais expostos ao vírus e eram obrigados a permanecer trabalhando mesmo com grande risco de contaminação, deles próprios e da comunidade. Os autores explicam que o auxílio emergencial foi crucial para evitar uma tragédia maior.

Sandro Sacchet de Carvalho e Mauro Oddo Nogueira (2022) explicam que o impacto da crise ocasionada pela pandemia foi brutal para os trabalhadores informais, com perda de renda familiar, elevando a dependência de transferência de renda e agravando a insegurança habitacional. Os autores destacam, no entanto, que a crise também atingiu trabalhadores formais do setor privado, especialmente os que são tradicionalmente precarizados.

Merece atenção também o recorte de gênero na desproteção social durante a COVID-19. A sobrecarga com os trabalhos de cuidado e a violência doméstica foram agravadas com o impacto das políticas de isolamento social. O trabalho doméstico foi aprofundado com a permanência da família em casa, em razão de *home office*, desemprego, fechamento das escolas e de espaços de convivência e lazer fora do ambiente doméstico. Entretanto, as relações sociais de opressão que destacavam as mulheres para exercer esse trabalho não sofreram qualquer transformação.

Com isso, os conflitos familiares e a violência contra a mulher aumentaram. As mulheres vítimas de familiares, sejam maridos, filhos, irmãos ou pais, tinham uma rede

apoio e denúncia menores, já que as interações sociais fora do ambiente familiar foram drasticamente reduzidas.

Iara Falleiros Braga, Wanderlei Abadio de Oliveira e Manoel Antônio dos Santos (2020) explicam que em 2016, as mulheres se dedicaram aos cuidados de pessoas e ou afazeres domésticos em uma proporção de cerca de 73% a mais de horas que os homens. No cuidado de crianças pequenas, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2015 estimou que 83,7% das crianças menores de quatro anos tinham uma mulher como a primeira pessoa responsável por elas.

estudos têm demonstrado o aumento da sobrecarga de trabalho doméstico e o acúmulo de tarefas de cuidado com os familiares – crianças, idosos e doentes – que têm sido atribuídas quase que exclusivamente às mulheres. Somado a isso, as restrições de acesso aos grupos de convívios habituais têm impossibilitado que mulheres interajam em espaços de trocas externos e usufruam plenamente de suas redes de suporte (Braga, Oliveira e Santos, 2020, p. 192).

O Fórum de Segurança Pública (2021) apontou que houve uma redução nos do número de registros policiais por violência contra a mulher no ano de 2020, com exceção da violência letal. Para o Fórum, isso significou que, embora a violência estivesse crescendo, as mulheres estavam encontrando mais dificuldades para realizar denúncias, provavelmente por dois motivos: o maior convívio com o agressor e a ampliação da manipulação física e psicológica das vítimas; a dificuldade em acessar instituições e redes de proteção.

O Sul da quarentena também é marcado por um recorte racial muito evidente. Em relatório, a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (2021, p. 55,) em conjunto com o Conselho Nacional de Direitos humanos e outras entidades, denunciou que o número de mortes entre pessoas negras infectados por COVID-19 era cinco vezes maior que o de pessoas brancas.

O documento explica que em um país marcado pela superexploração, informalidade e vulnerabilidade social, a classificação de grupo de risco para a COVID-19 nunca foi apenas uma determinação biológica, mas possuía classe, raça e gênero, de forma interseccionada. O relatório ressaltava que é a população negra quem ocupa a maioria dos postos informais de trabalho, que se viu impossibilitada de manter o isolamento social, para garantir a subsistência de suas famílias.

Roubaud et. al. (2020) apresentam conclusões semelhantes. Os pesquisadores explicam que as taxas de contaminação e mortes eram mais baixas

em cidades com número maior de habitantes brancos. Para eles, o fenômeno se dá considerando outros fatores que agravam o risco de contaminação e morte por COVID-19 e são comuns entre as populações não-brancas brasileiras: menor nível educacional, maior índice de pobreza, taxas mais altas de trabalho informal e maior índice de condições degradantes de habitação

Como também será percebido ao analisar as condições de encarceramento em São Paulo, a pandemia da COVID-19 agravou violências que já faziam parte da estrutura social do país. Nos primeiros meses da pandemia, ainda era possível encontrar discursos como o de Juan Arias (2020), no El País, que proclamava uma sensação de igualdade, em razão do terror provocado pela doença nova que surgia, apontando que “todos nós estamos igualmente desarmados” e que “talvez acabemos descobrindo que somos todos filhos da mesma luz e vítimas da mesma cegueira”. A realidade, no entanto, muito rapidamente se apresentou bem mais cruel.

O enfrentamento à COVID-19 no Brasil ocorreu em meio a um governo autocaracterizado como de direita e ultraliberal. A gestão do Executivo federal durante os anos de 2018 a 2022, liderada pelo presidente Jair Bolsonaro, foi marcada pelo aprofundamento de desmonte do Estado, de direitos trabalhistas, de políticas de proteção a grupos vulneráveis em razão de raça/etnia, gênero, identidade e orientação sexual.

Jair Bolsonaro foi eleito Presidente da República em 2018 com uma plataforma anticomunista, ultraliberal e pautada na nostalgia dos anos da ditadura empresarial-militar no Brasil. Carla Jimenéz (2018) cita as performances do então chefe do poder executivo federal nas eleições e na posse, buscando se identificar com o Exército e grupos religiosos conservadores.

Bolsonaro se elege num contexto de ascensão mundial de movimentos de extrema-direita, que ocuparam o poder na Hungria, Ucrânia, Filipinas, Estados Unidos e Bolívia, que teve espaço para se fortalecer especialmente após a grande crise econômica de 2008. Michele Goulart Massuchin *et al.* (2022) explicam que a extrema direita por todo o mundo encontrou nas redes sociais espaço para exercer ativismo com ataques rotineiros à imprensa tradicional. Com um repertório diverso, usuários, anônimos ou populares, se valem de estratégias como se colocar como representantes do ‘povo’, ora como replicadores de especialistas, mobilizando discursos emocionais ou se colocando como vítimas da política tradicional.

André Flores Penha Valle e Octávio Fonseca Del Passo (2021) defendem que a melhor forma de classificar o bolsonarismo é como um fenômeno de tipo neofacista, caracterizado por um movimento reacionário de massas, predominantemente das classes médias e pequena-burguesia, com intenções de instalar uma ditadura e eliminar a esquerda da vida política nacional. Diferente do fascismo clássico, o neofascismo não possui um partido de massas e estabelece vínculos frágeis de associação e de baixa organicidade com sua base social, como grupos e comunidades em redes sociais.

Por outro lado, o bolsonarismo compartilha das circunstâncias históricas invariantes que possibilitam a chegada do fascismo ao poder, sejam elas características de longa ou curta duração. A normalização da violência e do autoritarismo corrobora a hipótese apresentada por Gramsci e desenvolvida por Boito Jr. (2021), de que o fascismo tende a se desenvolver em sociedades nas quais a violência é praticada regularmente e de maneira naturalizada, como é o caso da formação brasileira (Valle e Passo, 2021, p. 23).

Para os autores, é possível detectar vários graus de apoio e engajamento político dentre as diferentes classes, frações de classe e grupos sociais que sustentaram o governo bolsonarista.

O “núcleo duro” de apoiadores, a base de massas do governo neofacista (Valle e Passo, 2021) foi formado por segmentos da alta classe média, da pequena-burguesia e dos escalões inferiores das forças armadas e segurança pública. Outra importante força de apoio ao governo foram os evangélicos conservadores, que segundo Valle e Passo (2022) convergiam na pauta de costumes, mas não necessariamente compartilhavam dos anseios golpistas do chefe do executivo federal do período.

Outra base importante do governo Bolsonaro era o alto escalão das Forças Armadas e os parlamentares do “centrão”, identificado pelos autores acima citados como “classes aliadas”. Diferente dos demais grupos de apoio a Bolsonaro, as classes aliadas possuem maior capacidade de organização e influência sobre o processo decisório estatal, se mobilizando para a satisfação de seus interesses, corporativos e individuais.

Por fim, Valle e Passo (2022) apontam que a relação entre as frações burguesas e o governo Bolsonaro foram marcadas pela unidade, apesar de conflitos em aspectos secundários. Em geral, as frações da burguesia se unificaram no apoio

à política econômica neoliberal, especialmente quanto às reformas trabalhistas e as privatizações.

Carlos Sixirei Paredes (2021) aponta que Bolsonaro conquistou as eleições a partir de um voto do medo, da frustração e ressentimento. A maioria de seus eleitores eram brancos, de classe média e alta. No discurso, seria a pessoa a resolver os problemas magicamente e enfrentando o perigo comunista e a ameaça que negros, gays, transexuais, indígenas, ecologistas etc., representavam ao padrão de vida patriarcal e heteronormativo.

Seguindo os passos do presidente norte-americano Donald Trump, a postura de Bolsonaro em relação à COVID foi negacionista e negligente. Em seus discursos e práticas, insistia que não existia risco com a doença, ao menos nas proporções alertadas pela OMS.

Cuando las primeras noticias de la presencia de la epidemia comenzaron a difundirse, el gobierno federal, en vez de tomar medidas para evitar en lo posible la extensión del contagio, prefirió lanzar un discurso negacionista quitando toda importancia a la presencia del virus en la misma línea adoptada por el presidente norteamericano. Si Trump había dicho el 12 de Febrero 39 que “Parece que en abril cuando haga un poco más de calor, desaparecerá milagrosamente” añadiendo 12 días más tarde “El coronavirus está muy controlado. ¡La Bolsa comienza a estar muy bien!”⁴⁰, Bol-sonaro, para no quedarse atrás, calificó las voces de alarma de “reacciones histéricas” afirmando poco después que el covid 19 “Es apenas una pequeña gripe o resfriado...va a morir gente, lo siento, pero no podemos parar una fábrica de automóviles porque haya accidentes de tráfico”⁴¹. Pero la “gripezinha” comenzaba a causar estragos y el Senado declaraba el 29 de marzo a Brasil en estado de calamidad pública (Paredes, 2021, p. 371).

O mimetismo de Jair Bolsonaro em relação a Donald Trump na gestão da COVID-19 também é destacado por Ana Taís Bassan, Gabriela Fabris e Sérgio Simoni Junior (2021). Elas mencionam como exemplo clássico a difusão da Hidroxicloroquina. Em maio de 2020, o presidente dos Estados Unidos defendia publicamente a liberação do medicamento, em uma combinação com a azitromicina. Naquele momento, seu uso era analisado pela agência reguladora norte-americana, mas foi descartada como solução viável meses depois.

Jair Bolsonaro, mesmo ciente dos resultados negativos das pesquisas recentes, insistiu nessa solução, inclusive determinando a produção em massa do medicamento pelo Exército brasileiro. Os autores apontam, no entanto, que não havia apenas uma fé inabalável no chamado “tratamento precoce”, mas um negócio lucrativo e com muitos indícios de ilicitude:

Algumas suposições de irregularidades também apareceram no Brasil, de maneira que o subprocurador-geral do Ministério Público, Lucas Furtado, junto ao Tribunal de Contas da União, solicitou a instauração de um inquérito - com o objetivo de averiguar se ocorreu superfaturamento na fabricação de cloroquina pelo Laboratório Químico e Farmacêutico do Exército (LQFEX), de modo a responsabilizar o presidente por ordenar o aumento expressivo na produção dos comprimidos - cerca de 3,2 milhões produzidos em 2020 - , mesmo depois de proibidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) no tratamento da COVID-19. Débora Melecchi, do Conselho Nacional de Saúde (CNS) afirma que o Exército aumentou 100 vezes a produção de cloroquina desde o início da pandemia, sendo gasta uma quantia exorbitante de dinheiro - sem licitação – para a compra dos insumos (Bassan, Fabris e Júnior, 2021, p. 237).

A Conectas e a CEPEDISA (Centro de Pesquisas de Direito Sanitário da Universidade de São Paulo), ao analisar decretos e outras normas expedidas por Jair Bolsonaro e seu governo envolvendo o tema COVID-19, chegaram à conclusão de que o governo federal não era negligente ou incompetente para lidar com a pandemia. Na verdade, houve empenho e eficiência da União em prol da ampla disseminação do vírus no território nacional, com o objetivo de retomar a atividade econômica o mais rápido possível e a qualquer custo (Conectas e CEPEDISA, 2021).

As organizações apontam uma inflação legislativa da União, com o objetivo de se contrapor às medidas dos governos estaduais, que limitavam a circulação de pessoas, proibindo o funcionamento de atividades abertas ao público, como o funcionamento de escolas, comércio e atividades religiosas.

O governo federal se valia da sua atribuição em definir o que eram atividades essenciais para tentar sabotar a eficiência das medidas de isolamento social, tentando permitir o funcionamento de academias, templos religiosos e mesmo salões de beleza e barbearias:

No Brasil, a definição das atividades que deveriam ser consideradas essenciais durante a pandemia foi um dos temas mais polêmicos de 2020. O governo federal percebeu na regulamentação do caráter essencial das atividades a possibilidade de restringir, ao menos parcialmente, o alcance das medidas de proteção da saúde pública adotadas pelos Estados. Assim, teve expressiva tradução normativa o vigoroso embate político entre a estratégia federal de disseminação do vírus, e as numerosas estratégias estaduais e municipais de contenção da propagação da doença, gerando a inflação de normas federais, estaduais e municipais, além de ensejar uma intensa judicialização (Conectas e CEPEDISA, 2021, p. 32).

A disputa com os governadores, especialmente o de São Paulo, impactou inclusive no fornecimento de vacinas. Na época, o Ministro da Saúde, Eduardo

Pazuello, defendeu fechar o acordo para a compra da Coronavac, vacina desenvolvida pelo Instituto Butantan e pela SINOVAC, mas o Presidente Jair Bolsonaro foi contra. Pesaram na decisão uma disputa política com o governador de São Paulo, João Doria, e a pressão de militantes de direita que levantavam desconfiança sobre uma vacina produzida com apoio da China. O Presidente, no dia 21 de outubro, em entrevista à rádio Jovem Pan, argumentou: “Da China nós não compraremos. É decisão minha. Eu não acredito que ela transmita segurança suficiente para a população pela sua origem. Esse é o pensamento nosso” (Martello, 2021)

Bolsonaro e seu governo também deixaram de negociar com a fabricante PFIZER, alegando que as cláusulas contratuais produzidas pela empresa eram abusivas. A empresa apontava, no entanto, que suas cláusulas eram semelhantes com vários países que tinham acertado a transação, como Estados Unidos, Chile, Colômbia, Japão (etc). Publicamente, o presidente fazia piadas sobre o imunizante:

“Se você virar um jacaré, é problema seu. Se você virar Super-Homem, se nascer barba em alguma mulher aí, ou algum homem começar a falar fino, eles (Pfizer) não têm nada a ver com isso.” (Sobre possíveis efeitos colaterais das vacinas, com 185 mil mortos). (Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, 2021, p. 23).

Também em relação as vacinas, a busca por ganhos ilícitos foram marcantes. Na CPI da COVID, instalada no Senado Federal para analisar a gestão federal da pandemia, identificou-se um esquema de corrupção envolvendo contratos para a aquisição da COVAXIN, independente das avaliações sanitárias sobre a segurança e efetividade desse imunizante. (Rezende, 2021).

Com base nos métodos de análise de discurso de Pêcheux, Samuel Ponsoni e Frederico Daia Firmiano (2020) afirmam que Bolsonaro, em verdade, agia como um porta-voz de discursos para e sobre a população brasileira, enquanto gestor de negócios da classe burguesa no estado, especialmente de setores empresariais atingidos duramente pelo isolamento social, como redes de alimentação ou de vestuário.

O momento sociopolítico brasileiro também é um fator importante para a performance anticiência do “capitão”. Desde as jornadas de junho de 2013, a institucionalidade brasileira tem sido questionada, sendo a destituição da presidenta Dilma Rousseff em 2016 momento marcante. Bolsonaro, eleito a partir de um discurso que buscava capitanear à direita a insatisfação popular com as instituições, é uma

resposta abrupta para garantir a acumulação do Capital. Pela aprovação de reformas centrais para aprofundar a exploração dos trabalhadores, numa época ainda marcada pela crise econômica mundial de 2008, como a da previdência e a trabalhista, consentia-se com os despropósitos de Jair na condução de uma política sanitária genocida, seus esquemas corruptos e arrombos autocratas.

Valle e Del Passo (2022) explicam que Bolsonaro contava com um significativo apoio de frações da burguesia em sua estratégia de gestão da pandemia, independentemente das mortes e do número de infectados. A FIESP e a CNI defenderam o chamado “isolamento vertical”, preconizado por Bolsonaro, que consistia no isolamento de pessoas mais vulneráveis ao coronavírus, como idosos, ainda que tal medida fosse apontada como insuficiente pela OMS e outros especialistas em saúde pública. A Confederação Nacional do Comércio e a Federação do Comércio, Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo foram atores ativos no início da pandemia, contra as medidas restritivas de circulação de pessoas, argumentando prejuízos insuportáveis para seus lucros. A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária e a Associação Brasileira de Frigoríficos também se posicionaram contra o isolamento social.

Por outro lado, o capital bancário e financeiro endossou a defesa das medidas de isolamento social. Bancos nacionais e estrangeiros apostaram que seguir as recomendações das autoridades sanitárias desde o início da pandemia seria a forma mais eficaz de garantir o retorno à normalidade (Valle e Del Passo, 2022, p. 33).

Segundo os autores, no entanto, as frações da burguesia não embarcaram na insistência do governo Bolsonaro em duvidar das vacinas. A imunização em massa foi compreendida como um meio rápido e eficaz de superar as restrições econômicas impostas pela pandemia e houve pressão, inclusive, para que a vacinação fosse convertida em mercadoria, com a disponibilização de imunizantes no mercado privado.

Os efeitos da política antivacina da extrema-direita brasileira, fortalecida pelas bravatas bolsonaristas, podem ser percebidas consultando o vacinômetro de São Paulo. As *Fake News* envolvendo crianças e vacinas foram as que mais impactaram o esquema vacinal. A porcentagem de crianças vacinadas até 11 meses no estado de São Paulo, em 05 de dezembro de 2022, era de apenas 8,16%. Entre 5 e 11 anos, os

números aumentam significativamente, mas bem abaixo do necessário para garantir a imunização em massa, com 74,98% com o esquema vacinal primário completo.¹⁹

4.2 – SÃO PAULO E A COVID-19

O governo do estado de São Paulo durante a pandemia também era comandado por forças políticas que se autodenominam de direita. João Dória deu continuidade a uma série de gestões do PSDB, partido que foi um dos principais responsáveis pela consolidação do neoliberalismo no país. A eleição de Dória foi marcada, no entanto, pela aproximação com o projeto de Jair Bolsonaro, com discursos muito semelhantes, especialmente na campanha para o segundo turno, quando o então aspirante a governador paulista se valeu do slogan “Bolsodoria”.

Matheus da Cunha Santos e Maria Ivete Trevisan Fossá (2021, p. 47) apontam que Dória, no segundo turno das eleições, mimetiza símbolos e cores da campanha bolsonarista, se projeta como patriota que “defende” o estado paulista e os “homens de bem” de criminosos e do PT (ainda que seu adversário fosse de outro partido naquele pleito).

Em termos de linguagem verbal, identificamos expressões, valores e propostas incorporados ao discurso eleitoral de Dória. Já a estrutura paraverbal sobressai, em alguns momentos, até mesmo, um tom de voz firme que remete ao candidato à presidência. No âmbito não-verbal, embora não tenha sido o foco de nossa análise, também foi possível reconhecer cores, vestimentas e imagens (Santos, Fossá, 2021, p. 47).

Após as eleições, no entanto, a frágil aliança entre os dois políticos se desfaz, especialmente considerando as intenções do governador paulista em ser a opção a direita no pleito eleitoral seguinte para a presidência da República. Com a pandemia, surge terreno propício para a disputa entre ambos. De um lado, Bolsonaro tensionava contra a ciência, insuflando sua base mais apaixonada. Na outra ponta, Dória se apresentava como gestor responsável, atento às recomendações da OMS e articulador da tão esperada vacina.

Durante a Pandemia, Dória buscou se apresentar como o representante sensato da direita brasileira, apostando que conseguiria manejar o sentimento antipetista que se consolidou junto à parcela expressiva da classe média no país após

¹⁹ Os dados atualizados podem ser consultados no site: <https://vacinaja.sp.gov.br/vacinometro/>

o impeachment de Dilma Rousseff, mas se contrapondo às instabilidades provocadas por Bolsonaro.

Na pandemia, o governo estadual ao mesmo tempo em que criticava duramente a desorganização do governo federal e os discursos do presidente, foi o primeiro estado a estabelecer o primeiro comitê de contingência da saúde para enfrentar o coronavírus, determinou severas medidas de isolamento social e editou o Plano São Paulo, que apresentava alguma lógica para a retomada de atividades sociais, comerciais, industriais, com algum critério estabelecido.

Em outro artigo, Santos e Fossá (2020) apontam que o conflito entre Dória e Bolsonaro se inicia em 15 de março de 2020, quando o governador de São Paulo critica o presidente da República por aparecer em público em uma manifestação, ignorando as recomendações por isolamento social. A crise se agrava e o conflito entre ambos foi a tônica entre eles durante toda a pandemia:

Em 22 de março de 2020, Dória publica decreto estadual fixando medidas de isolamento social, que proibia o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços e o consumo local em bares, restaurantes, padarias e supermercados. Em abril, novo decreto recomendou que a circulação em locais públicos deveria acontecer com o uso de máscaras.

Em maio, através do decreto estadual 64.994\20, é instituído o Plano São Paulo, com o objetivo expresso de monitorar as condições epidemiológicas do estado com a medição da evolução da COVID-19 e a capacidade de resposta do sistema de saúde, definindo medidas mais ou menos restritivas a depender do número de infecções, mortes e capacidade de leitos nas diversas regiões do estado.

A gestão da pandemia da COVID-19 pelo governo Dória, entretanto, não passou ilesa a críticas. Segundo Mariana Alves de Melo (2022, p. 47) a opção do plano estadual em permitir uma maior abertura econômica com base na ocupação dos leitos e não na taxa de infecção, teve como consequência uma flexibilização prematura das medidas de isolamento social no ano de 2021, o que permitiu o recrudescimento da doença no primeiro quadrimestre de 2021. Ademais, o plano não contemplava planejamento sobre a atuação da vigilância em saúde (testagem e rastreamento) em articulação com a Atenção Básica.

A autora criticou duramente o orçamento de 2021. Para ela, os recursos extraordinários não chegavam com regularidade e não foram adequadamente pactuados com os municípios. Ainda, os recursos regulares, tiveram redução de 15%

em relação a 2020. As reflexões do órgão são no sentido de que além do pensamento negacionista do governo federal, a agenda neoliberal, que era compartilhada por ambas as esferas de governo, foi uma das responsáveis pelo desastre humano em 2021:

A inexistência de previsão de recursos regulares e/ou a extraordinários para 2021 no Governo Federal, e o corte de recursos regulares da saúde no orçamento de 2021 do Estado, demonstram que a agenda neoliberal somada à corrente de pensamento negacionista do Governo Federal, criaram um contexto de oposição entre economia e saúde, que marcou a política de financiamento ao enfrentamento da pandemia – este é o padrão de resposta brasileiro ao enfrentamento à pandemia. A crise sanitária passa a retroalimentar a crise política e econômica, e governos pelo mundo, como no Brasil, passam a promover ajustes recessivos, diminuindo recursos para políticas sociais, sob a falsa justificativa de “salvação da economia” (Melo, 2021, p. 50).

O jornal GGN lembra ademais a falta de cuidado do governador no anúncio da retomada das atividades, que impactou negativamente nos índices de isolamento social, aumentando o número de casos e exigindo o recrudescimento das medidas de prevenção:

A cereja do bolo foi o modo precipitado como Doria anunciou em 22 de abril a flexibilização da quarentena a partir de 11 de maio. Desde que começou a falar na retomada das atividades econômicas que hoje estão suspensas, a taxa de isolamento médio no Estado nunca mais ficou acima dos 50%. Resultado: o governo teve de recuar do relaxamento e estendeu a quarentena até 31 de maio (GGN, 2020).

Assim, apesar da performance de “Antibolsonaro” especialmente na pandemia, o então governador do estado de São Paulo também considerava interesses outros, especialmente o político e o econômico, em suas decisões, se aproximando da gestão federal, que tanto criticava, em alguns momentos críticos da pandemia, mas especialmente quando se trata de pessoas mais vulneráveis, como as privadas de liberdade.

O compromisso de João Dória e sua gestão com a ciência se baseava no mínimo de racionalidade e em interesses político-econômicos. Não havia em suas práticas o compromisso com os mais vulneráveis, sendo que os interesses das pessoas presas não estavam em sua agenda.

4.3 – COVID-19 E AS PRISÕES PELO MUNDO

As condições de encarceramento em diferentes países eram caóticas antes da COVID-19 e, assim como no Brasil, pioraram com a pandemia. Além da superpopulação, a falta de assistência material e de saúde, somou-se o hiperisolamento, a fragilização dos vínculos familiares, o medo da morte, a suspensão de atividade laborativa, entre outras violações de direitos.

De acordo com Sérgio Garofolo de Carvalho, Andreia Beatriz Silva dos Santos e Ivete Maria Santos (2020), as duas principais medidas de prevenção à pandemia da COVID-19 no mundo foram a suspensão das visitas e a libertação de pessoas presas, apesar da superlotação continuar sendo uma realidade mesmo na pandemia.

Os autores apontam que apenas 5 dos 145 países investigados pela iniciativa *Prision Insider* realizavam em 2020 testagem em massa da população carcerária. Aliás, tal qual na realidade brasileira, especialistas em encarceramento pelo mundo questionavam a qualidade dos dados produzidos sobre mortes e infectados nas prisões.

Os autores também destacam que o aprofundamento do isolamento, o excesso de presos, a suspensão de visitas e a falta de informação adequada gerou uma série de rebeliões nas instituições penais (Carvalho, Santos e Santos, 2020, p. 3497). Houve notícias de pelo menos uma morte e diversos feridos em revoltas na Argentina, diversas rebeliões na Itália e greve de fome em Luxemburgo.

Ainda, há notícias de que alguns governos, como o sírio e o israelense, estariam se valendo da pandemia para endurecer a repressão a determinadas grupos ou mesmo se livrar de alguns presos. Anjuman Rahman denuncia que Israel, em abril de 2020, teria limitado o acesso de presos palestinos a serviços de saúde, ainda que muitos apresentassem sintomas de COVID-19. Ademais, ela aponta que o governo israelense teria negado acesso a produtos de limpeza e equipamentos de proteção a presos palestinos:

Cases have been reported of prisoners being denied access to cleaning products and asked to use socks as face masks. This is in addition to canteens in Israeli prisons having stopped supplying a total of 140 products, including vital cleaning supplies (Rahman, 2020).

Tiana Herring e Maanas Sharma (2021) em relatório para o *Prision Policy Initiative*, organização sem fins lucrativos norte-americana, expuseram o fracasso das

respostas à COVID-19 no sistema prisional dos Estados Unidos da América, país com a maior população carcerária do mundo.

As pesquisadoras apontam que os governos estaduais\locais não rastreavam os casos de COVID-19 adequadamente, tampouco divulgavam informações importantes, seja para as famílias, seja para pesquisadores ou controle social. Muitos sequer atualizavam mais seus sites regularmente com as informações sobre números de mortos e infectados no sistema prisional.

Para elas, uma resposta inadequada à crise sanitária já era esperada, considerando a situação das prisões durante tempos comuns:

Since prisons barely protect the lives of incarcerated people during normal times, it's no wonder they have not been able to manage an emergency. Many prisons do not have adequate emergency response plans, limiting their ability to swiftly enact meaningful changes that could save lives. It's imperative that prisons develop detailed emergency response plans that address how they will handle various situations, from pandemics to natural disasters (Herring e Sharma, 2021)

Para medir a capacidade de proteção do Estado às pessoas privadas de liberdade durante a pandemia de COVID-19, a *Prision Initiative* elaborou um sistema de avaliação, em que cada estado norte americano era avaliado com F (pior nota), D, C e A, como é comum nas escolas daquele país. Foram observados os seguintes critérios: limitação do número de pessoas nas prisões, redução do número de infectados e mortos atrás das grades, vacinação das pessoas encarceradas e garantia de saúde básica e mental.

Nenhum dos estados teve nota superior a C. Como um todo, a resposta norte-americana à COVID-19 nas prisões foi considerada vergonhosa. Mesmos os melhores estados, Nova Jersey e Califórnia, tiveram respostas insuficientes para garantia de direitos básicos das pessoas presas.

And while California reduced its prison populations by much more than other states (cutting it by 19%), it was still not enough to end the rampant prison overcrowding across the state, leaving thousands of incarcerated people vulnerable to infection. In June 2021, California state prisons were still holding more people than they were designed for, at 107% of their design capacity (and up from 103% in January 2021) (Herring e Sharma, 2021).

As consequências para a falta de políticas públicas adequadas nas prisões norte-americanas foram mortais. Neal Marquez *et al.* (2021) apontam que o índice de

mortalidade por COVID-19 nas prisões norte-americanas entre 2020 e 2021 foi maior que comparado com a população em geral. Enquanto se registrou 168.9 mortes por 100.000 pessoas na população em geral, verificou-se um índice de 199.6 mortos por 100.000 pessoas entre a população carcerária.

A *Prision Insider*, uma plataforma de informações sobre prisões no mundo, publicou em março de 2021 um estudo comparado sobre as respostas à pandemia da COVID-19 nas prisões pelo mundo, analisando a situação em países de diferentes continentes.

As conclusões para a maioria dos países não diferem muito da realidade brasileira. Para a citada plataforma, as prisões em muitos países poderiam ser consideradas verdadeiras bombas relógio, ante a falta de atenção sanitária, estruturas precárias e superlotação. Para frear a propagação da pandemia, cobrou-se um alto preço às pessoas privadas de liberdade, que foram excluídas quase totalmente do contato com o mundo exterior.

Si bien en algunos países las personas privadas de libertad salieron prácticamente ilesas de la primera ola de coronavirus, su aislamiento sin precedentes suscitó el temor de que se estuvieran produciendo abusos indocumentados, y de que existiera un mayor riesgo de suicidio y de problemas de salud mental (PRISION INSIDER, 2021).

A percepção do fracasso mundial na prevenção e combate à COVID-19 é compartilhada por Shaad Maruna, Gillian McNaul e Nina O'Neil (2022). Para as autoras, com raras exceções, as falhas com o sistema prisional se destacam pela ausência de imaginação sobre como enfrentar o problema para além da prisão:

[...] with some notable exceptions, state responses to the pandemic in prisons around the globe have been an immense failure, on almost every level, but most especially a failure of imagination or what Davis (2003, p. 103) calls the "stultifying idea that nothing lies beyond the prison." Decarceration responses were far too cautious, in most jurisdictions releasing only small numbers of prisoners at the lowest risk levels. Yet, the pandemic exposed the prison's enormous vulnerabilities for public health. As almost perfect incubators for spread of infectious diseases such as Covid, prisons presented serious health risks to both those living and working inside them, and to the wider communities outside. In short, prisons put communities at heightened risk. Stripped of any pretense toward rehabilitation or any countervailing policy justification, the prison's survival is deeply puzzling, especially when so many other institutions (from schools to offices to places of worship) were closed and reinvented through use of technology in order to prevent the spread of disease (Maruna, McNaul e O'Neil, 2022, p. 4).

Países que não tinham problemas com superlotação ou tomaram medidas para reduzir significativamente sua população prisional, puderam se organizar melhor para enfrentar a COVID-19 nas prisões. A plataforma cita o exemplo francês, que no início de 2020, contava com celas destinadas a uma dupla de pessoas ocupadas por até 4 indivíduos. Durante a pandemia, os presos permaneciam em suas celas todo o dia, com exceção do horário de alimentação. No entanto, entre março e junho de 2020, cerca de 12 mil pessoas tiveram a liberdade antecipada, o que permitiu garantir isolamento social para os presos, com celas individuais.

O hiperisolamento durante a pandemia, entretanto, era cruel. Mesmo em países conhecidos por um sistema prisional menos desumano, como a Noruega, verifica-se um regime de confinamento solitário, sem um adequado plano de apoio psicológico e social:

En Noruega, el Defensor del Pueblo señaló que las medidas de cuarentena o aislamiento médico se asemejaban a un régimen de confinamiento solitario. “la pandemia aumentó los problemas de salud mental. La ansiedad de los reclusos por su situación y la de sus familias, las extremas medidas de restricción y el tratamiento de las adicciones provocaron disturbios en algunas prisiones. La falta de apoyo psicológico y social resultó ser una de las principales debilidades de esta crisis” (PRISION INSIDER, 2021).

Muitos países buscaram alternativas para garantir um maior acesso virtual ao mundo exterior para as pessoas presas. Na França, aumentaram em cinquenta euros o crédito telefônico para facilitar as chamadas. No Chile, foram autorizados o uso de telefones celulares durante a pandemia e algo semelhante foi feito na província de Buenos Aires, na Argentina.

A *Prision Insider* destaca a falta de coordenação entre os departamentos penitenciários e de saúde em diferentes países do mundo. Como exemplos positivos, são lembradas: Argentina, Costa Rica, Nova Zelândia e Irlanda.

Élida Lúcia Carvalho Martins, Gustavo Laine Araújo de Oliveira e Patrícia Constantino (2022). também apresentaram dados que ajudam a entender o enfrentamento à COVID-19 pelo mundo. Eles analisaram 54 publicações do ano de 2020 que trataram do enfrentamento à pandemia da COVID-19 em 45 países.

Assim como apontado pela *Prision Insider*, as estratégias de suspensão de atividades externas e visitas e o desencarceramento foram duas das mais frequentes estratégias utilizadas. O impacto dessas medidas, no entanto, não é discutido de forma aprofundada pelas autoras. A transferência de pessoas infectadas para serviços

de saúde externos a prisão também foi percebida em alguns países como Uganda, Austrália, China, Rússia e mesmo os Estados Unidos da América.

Um dado importante sobre as estratégias de desencarceramento discutido pelas autoras foi a identificação de políticas sociais para as pessoas privadas de liberdade. Eles localizaram apenas dois países com medidas desse tipo: China e Nova Zelândia.

Sobre o tema, Rafaela Granja e Andreia Pimentel (2024, p. 64), ao discutir as medidas de prevenção à COVID-19 em Portugal, apontam que cerca de 12,5% da população carcerária saiu das prisões em 2020 em razão da lei 9\2020, que previu uma série de medidas desencarceradoras. Entretanto, a míngua de medidas de apoio socioeconômicas, não foi raro perceber que parte dessa população se viu em situação de rua ou retornou às prisões. Para elas, a lei serviu como uma grande lupa (Granja e Pimentel, 2024, p. 72), tornando mais evidentes os problemas que envolvem as pessoas privadas de liberdade, especialmente durante a pandemia, tais como a falta de emprego, serviços sociais enfraquecidos e um sistema de saúde sobrecarregado.

4.4 – ISOLAMENTO APROFUNDADO X DESENCARCERAMENTO EM MASSA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR A COVID-19 NAS PRISÕES

Alexandra Sánchez *et al.* (2020) já no início da pandemia questionavam se existiria ambiente mais propício que o das prisões brasileiras para a disseminação da doença, considerando a superlotação dos espaços prisionais, suas celas pouco ventiladas e o acesso limitado à água:

Ressalta-se que a pandemia chega ao Brasil num momento em que o sistema de saúde prisional está frágil e sobrecarregado, o que tem resultado em alta mortalidade por doenças infecciosas potencialmente curáveis, como a tuberculose. Além disto, há PPL idosas e/ou portadoras de doenças associadas à evolução para formas graves e fatais de COVID-19 (grupo de risco), entre as quais, diabetes, cardiopatias, hipertensão, insuficiência renal, asma, HIV/aids e tuberculose. Gestantes e mães com crianças igualmente fazem parte desse grupo por causa de sua vulnerabilidade (Sánchez et al., 2020, p. 1).

Em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) publicou o documento: *“Preparação, prevenção e controle de COVID-19 em prisões e outros locais de detenção”*. Nele, a OMS (2021) preconizou que os planos de contingência para enfrentar a COVID nas prisões respeitassem os direitos humanos dos privados

de liberdade. O documento, que foi atualizado até fevereiro de 2021, apresentava dentre outras recomendações: considerar a possibilidade de se utilizar medidas não privativas de liberdade em todas as etapas da justiça criminal, como o pré-julgamento e a condenação; priorizar medidas não privativas de liberdade para infratores com perfil de baixo risco e responsáveis por outras pessoas, como mulheres gestantes e com filhos dependentes.

Da mesma forma, a UNODC (Escritório para as Nações Unidas sobre Drogas e Crimes) preconizou a necessidade de se atentar à saúde nas prisões durante a pandemia, levando em consideração a superlotação nos ambientes de prisão da liberdade:

Para amenizar os impactos dessa nova realidade no sistema penitenciário, os mecanismos de liberação de presos serão particularmente relevantes para pessoas privadas de liberdade para as quais a Covid-19 apresenta riscos particulares (idosos, presos afetados por doenças crônicas ou outras condições de saúde, mulheres grávidas, mulheres com filhos dependentes, presos que se aproximam do fim de sua pena e condenados por crimes menores) (UNODC, 2020).

Em março de 2020, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) esboçou algumas diretrizes para prevenir a disseminação do coronavírus nas prisões do país. Dentre as várias medidas preventivas previstas na Recomendação 62, destacamos as presentes no art. 5º, inciso I, que exortava a concessão de saída antecipada dos regimes fechado e semiaberto para mulheres gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por criança ou pessoa com deficiência, além de idosos, indígenas, pessoas com deficiência e outros presos no grupo de risco. Essa e outras medidas tinham como meta diminuir o número de pessoas presas nos estabelecimentos prisionais, possibilitando o manejo adequado de medidas preventivas considerando a precariedade do sistema prisional brasileiro, sendo que um dos fundamentos da Recomendação foi o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional das prisões brasileiras pelo Supremo Tribunal Federal:

CONSIDERANDO o alto índice de transmissibilidade do novo coronavírus e o agravamento significativo do risco de contágio em estabelecimentos prisionais e socioeducativos, tendo em vista fatores como a aglomeração de pessoas, a insalubridade dessas unidades, as dificuldades para garantia da observância dos procedimentos mínimos de higiene e isolamento rápido dos indivíduos sintomáticos, insuficiência de equipes de saúde, entre outros, características inerentes ao “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no 347.

A Recomendação, entretanto, não teve os efeitos esperados e foi ignorada, em grande parte das decisões, mesmo dos Tribunais Superiores. Quando provocado a determinar, no bojo da Ação de Descumprimento de Preceito Federal 347, em que já se havia considerado como inconstitucional o estado de coisas do sistema prisional brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que não havia cabimento determinar a todos os magistrados do Brasil, de forma abstrata, que se tomassem medidas desencarceradoras (Valença e Freitas, 2020, p. 579). Somada a essa decisão, são importantes as declarações públicas do ministro Luis Fux e do então ministro da Justiça Sérgio Moro, que declararam publicamente que medidas de desencarceramento colocariam a segurança pública em risco:

O fato é que esses movimentos – o da ADPF 347, das declarações de Sérgio Moro e das entrevistas de Fux – arrefeceram a força da Recomendação nº 62, e em todos os tribunais do Brasil foram observadas decisões que não admitiram a liberação de presos de modo massivo (com forte rejeição aos habeas corpus coletivos) porque os casos deveriam ser analisados um a um. Já no STJ, como veremos, a tônica das decisões foi no sentido de exigir que o preso demonstrasse que corria risco efetivo de contágio e morte se continuasse recolhido à unidade (Valença e Freitas, 2020, p. 580).

Para Maíra Rocha Machado e Natália Pires Vasconcelos (2021), a COVID-19 representou uma conjuntura crítica perdida para mudanças radicais no sistema penitenciário brasileiro. A racionalidade penal moderna favorece o desaparecimento da pessoa concreta nos processos decisórios de entrada e saída da prisão em prol de estereótipos sobre a pessoa “criminosa”.

As autoras explicam que as crises, como a pandemia que vivemos recentemente, são momentos propícios para mudanças, de acordo com os teóricos do neoinstitucionalismo histórico. Essa corrente do pensamento entende que a vida das instituições é marcada por longos períodos de estabilidade, mas ocasionalmente profundas transformações ocorrem em razão de conjunturas críticas, períodos relativamente curtos que permitem a suspensão de certas influências (econômicas, ideológicas, etc), permitindo novas formas de decisão.

Para elas, a COVID-19 representou um momento crítico para mudanças no sistema prisional brasileiro, com possibilidades de discutir o encarceramento em massa, e ressaltam que houve um choque externo por mudanças, como da Defensoria Pública, dos movimentos sociais, as pessoas presas e seus familiares. Entretanto,

não houve mudança significativa na forma como se decidia quem entra e quem sai das prisões brasileiras:

a pandemia permitiu que decisões sobre quem deve estar preso/a pudessem ser diferentes, em resposta às necessidades urgentes de saúde e bem-estar que a gestão da pandemia exigia. Mas estas decisões “permitidas” neste momento de exceção, não foram realizadas, em grande parte porque a racionalidade que caracteriza as práticas do sistema criminal não parece ter se alterado para se conformar como condição produtiva para uma mudança institucional (Machado e Vasconcelos, 2021, p. 2022).

Elas explicam que a racionalidade penal ignora o ambiente em que a pessoa concretamente viverá a prisão preventiva ou sua pena privativa de liberdade. As condições concretas de vida na prisão não são consideradas quando da fixação da pena. Assim, as condições insalubres do sistema prisional e mesmo uma catástrofe sanitária mundial pouco impacto tem nas decisões judiciais sobre a entrada e a saída das prisões:

Analisando especificamente a argumentação das decisões por concessão e não concessão durante o período, os autores e autoras encontram um peso muito pequeno à pandemia na argumentação judicial. De uma escala de 5 pontos, onde 0 marca o caso para o qual a pandemia é “absolutamente nada fundamental para a decisão” e 5 “muito fundamental para a decisão” (HARTMAN ET AL, 2020: 28), o estudo encontra uma relevância média da pandemia de apenas 1,24% para os casos concedidos e 1,39% para os casos denegados, percentuais praticamente não diferentes estatisticamente. (Machado e Vasconcelos, 2021, p. 2034).

Importante destacar que a realidade sobre a COVID-19 nas prisões não é completamente conhecida, pela forma como foi conduzida a política de testagem e de processamento de dados. Beatriz Canotilho Logarezzi (2021) explica que os dados do DEPEN não eram confiáveis. Ela informa de momentos em que desapareceram dos registros do sistema federal 812 casos confirmados de infecção por COVID-19 no sistema prisional paulista. Em 30 de junho de 2020, o sistema acusava 1019 presos infectados. No dia seguinte, apenas 219 casos.

Os dados das secretarias estaduais também não eram divulgados a contento, segundo a mesma autora. Quando da publicação de sua pesquisa, 8 estados não divulgavam o número de pessoas infectadas ou mortas nos estabelecimentos prisionais sob seu controle.

A falta de divulgação de informações, ou até mesmo a divulgação de informações contraditórias, contribuiu para esconder violações e proteger autoridades públicas de responsabilização. Segundo Pires (2020), pode ser

observada, nesse contexto, uma tripla escuridão: pessoas privadas de liberdade são mantidas invisíveis, administradoras(es) definem seu destino nas sombras e juízas(es) decidem no escuro, talvez até de maneira confortável (Logarezzi, 2021, p. 22).

Jaqueline Sério da Costa *et al.* (2020) explicam que a falta de testes constantes e confiáveis no sistema carcerário não permitia conhecer a real situação de pessoas com COVID-19 privadas de liberdade. Em 5 de maio de 2020, apenas 0,1% das pessoas presas no Rio de Janeiro haviam sido testadas. O Núcleo de Situação Carcerária de São Paulo (2022b, p. 54) denunciou que:

Não foi possível mensurar o real impacto da pandemia no sistema prisional, pois não houve qualquer política de testagem massiva, periódica e contínua nas pessoas presas e nos/nas agentes prisionais. Alguns presídios fizeram testagens gerais pontuais e, no mais, apenas pessoas com sintomas e que eram identificadas sintomáticas por acaso nas unidades prisionais passavam por exames. Ademais, parte significativa dos testes aplicados para as pessoas presas são “testes rápidos” (65,45%), que não possuem o “padrão ouro” para detecção da covid-19, portanto não conseguem aferir com precisão a contaminação.

A gestão dos dados oficiais sobre a pandemia nas prisões contribuiu, dessa forma, para que o sistema de justiça e a administração pública manobrassem contra mudanças significativas no cárcere brasileiro, especialmente sobre as possibilidades de entrada e saída das prisões.

O Supremo Tribunal Federal foi, em diversos momentos, instado a garantir que a Recomendação 62 do CNJ fosse efetivamente observada e que pessoas reconhecidas como grupo de risco para a COVID-19 fossem colocadas em liberdade ou em regime de cumprimento de pena mais brandos, como a prisão em regime aberto-domiciliar.

Entretanto, conforme apontam Daniel Wei Liang Wang *et al.* (2024), o STF decidiu “não decidir” sobre a pandemia. Por exemplo, a ADPF 684 proposta pelo PSOL para que fossem adotadas medidas desencarceradoras, como as previstas na Recomendação 62 do CNJ, não foi analisada durante o período da crise sanitária. Até o final de 2023, aliás, não havia qualquer decisão de mérito.

Em dezembro de 2020, a segunda turma do Supremo Tribunal Federal chegou a conceder medida cautelar em habeas corpus, determinando que os juízes e tribunais aplicassem a Recomendação 62 do CNJ em favor de todas as pessoas presas em locais acima da sua capacidade, que fossem integrantes de grupo de risco para a

COVID-19 e não houvessem praticado crimes com violência ou grave ameaça. Entretanto, como pontuam as autoras acima, o próprio ministro relator do *habeas corpus*, Edson Fachin, não garantia efetividade à decisão prolatada:

No âmbito do próprio HC 188.820, diversos pedidos de extensão para que o STF concedesse liberdade a pessoas que alegavam cumprir esses requisitos foram indeferidos por Fachin, que entendeu caber ao juízo de origem a avaliação do caso concreto. Na prática, isso significava que o STF exerceria pouco controle sobre as decisões das instâncias inferiores em pedidos de desencarceramento. Isto é, mesmo no momento grave da pandemia, o STF optou por não confrontar de forma direta decisões judiciais que contrariavam o posicionamento da Corte - no âmbito do HC 188.820, ao menos - e do CNJ sobre encarceramento (Wang *et al.*, 2024, p. 6).

Com isso, as principais medidas adotadas para conter a expansão descontrolada da COVID-19 nas prisões foram o reordenamento dos presos, feito de forma improvida, considerando a superlotação da maioria das unidades prisionais, longos períodos de isolamento quando da inclusão nas unidades prisionais e o aprofundamento da solidão, restringindo acesso das pessoas presas ao mundo externo, especialmente familiares, o judiciário, religião, advogados e defensores públicos.

O Brasil seguia a tendência internacional de aprofundar o isolamento das pessoas privadas de liberdade. Shadd Maruna, Gilian McNaul e Nina O'Neil (2022) comentam o seguinte, a partir de suas análises sobre as respostas à pandemia de COVID-19 nas prisões pelo mundo:

By far the more common response, however, was to enact penal “lockdowns” involving heightened levels of isolation and containment (Dunkel, Harrendorf, and van Zyl Smit 2022). Rather than decarceration, prison systems around the world implemented an experiment in solitary confinement at a massive scale. In other words, in order to save lives, prison systems did more of what prisons do best: isolating residents from human contact (Maruna, McNaul e O'Neil, 2022, p. 3).

Rafael Godoi, Ricardo Campello e Fábio Mallart (2020, p.2) ao comentarem uma entrevista com representantes do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (MEPCT/RJ) destacam duas questões-chave. A primeira é a advertência de que o colapso do sistema de saúde já é uma realidade no sistema prisional (o que é corroborado pelos relatórios da Defensoria Pública de São Paulo sobre as condições de prisão antes da pandemia, que analisamos no capítulo anterior). Com isso em mente, a preocupação principal das autoridades tem como

prioridade a manutenção da ordem carcerária e não a vida dos trabalhadores e internos. A segunda questão é a constatação que o tratamento das pessoas presas nas prisões durante a pandemia pode ser encarado como um prisma revelador do processo extramuros, que destrói as populações mais vulnerabilizadas:

o cárcere já não aparece como aquele espaço segregado que resta ao largo das políticas de prevenção e cuidado, supostamente vigentes do lado de fora; antes, ele figura como uma espécie de modelo (ou laboratório) de uma tecnologia de gestão do contágio e dos óbitos a ele associados e que parece operar em escala mais ampla, no país como um todo, dentro e fora dos muros. Assim como, na prisão, os imperativos da segurança pública e da ordem carcerária se sobrepõem ao valor da vida daqueles que nela habitam e trabalham; fora dela, são os imperativos da economia e do mercado que se impõem sobre as vidas dos setores mais vulneráveis. Em ambos os lados do muro, manifestam-se sinais de uma mesma política de apagamento do vírus, das vidas por ele afetadas e das mortes que ocasiona (Godoi, Campelo e Mallart. 2020, p. 2).

Por parte do governo Bolsonaro, chama bastante atenção o movimento do então ministro da justiça Sérgio Moro quando foi editada a Recomendação 62, do Conselho Nacional de Justiça, que previa a possibilidade de flexibilização de prisões preventivas e a concessão de prisões domiciliares para presos inseridos no grupo risco para complicações da doença ou acusados\condenados por crimes não violentos.

Uma das reações dele foi a publicação, junto com Fabiano Bordignon, antigo Diretor-Geral do DEPEN, *Prisões, coronavírus e 'solturavírus'*, apontando que as medidas de aprofundamento do isolamento dos presos são as mais adequadas para o cuidado das pessoas presas, sendo permanecer na prisão o equivalente ao mote “fique em casa”, slogan das medidas preventivas.

Não há nos normativos publicados pelo governo uma recomendação de concessão de regime domiciliar de forma generalizada para presos. Tais situações devem ser consideradas com muito cuidado, pois podem impactar na segurança pública e inclusive nos sistemas de saúde. Há muitos casos de presos que já não possuem mais uma família para voltar e, para os que possuem doenças como tuberculose, a saída pode representar suspensão de tratamento e contágios familiares graves (Moro e Bordignon, 2020).

Apesar da tentativa do ministro e do diretor em apresentar suas decisões como técnicas e como as melhores alternativas para a proteção das pessoas privadas de liberdade ao longo do texto, o título é bem sugestivo, tratando com ironia a possibilidade de um amplo desencarceramento.

Pouco depois de defender que as prisões seriam o local mais seguro para as pessoas presas, o diretor do DEPEN, dirigido por Bordignon, com o aval do Ministério da Justiça, propôs que pessoas contaminadas ou suspeitas de COVID fossem colocadas em contêineres adaptados como celas, o que demonstra a insuficiência do sistema carcerário nacional superlotado para lidar com a COVID-19 e a necessidade de separação de presos contaminados dos demais.

Costa *et al.* (2020) lembram que a estratégia foi repudiada pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional Defesa da Cidadania, com uma nota técnica elaborada pelo Ministério Público Federal, Defensoria Pública do Rio de Janeiro e outras oito instituições, apontando que a proposta do DEPEN aumentaria o risco de uma ampla contaminação em massa.

Apesar da proposta ter sido rejeitada pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, percebe-se que a preocupação dos dois principais órgãos de formulação de políticas públicas para as pessoas privadas de liberdade no país, o Ministério da Justiça e o DEPEN, desconsideravam a produção científica sobre saúde pública, uma marca do governo federal durante a pandemia.

Luiz Cláudio Lourenço e Rafael Montovani (2023) classificam as medidas de proteção adotadas pelo estado de São Paulo em relação às pessoas privadas como eficientes, mas com uma aguda lógica punitiva, sobretudo quanto ao acirramento das modalidades de isolamento e exclusão destinadas às pessoas privadas de liberdade.

De acordo com os autores, uma das medidas mais sensíveis foi a suspensão, pela Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, das saídas temporárias do regime semiaberto no dia 16 de março de 2020, um dia antes da primeira saída temporária prevista no ano, que beneficiaria 34 mil presos. A suspensão provocou rebeliões em diversas unidades prisionais paulistas, como Mongaguá, Tremembé e Porto Feliz.

Importante esclarecer que as saídas temporárias são momentos importantes para os presos em regime semiaberto, já que podem, por alguns dias, permanecer longe do cárcere e próximos de suas famílias. Sua suspensão, especialmente sem qualquer diálogo, foi motivo de revolta e desespero, especialmente considerando a suspensão das visitas presenciais logo em seguida.

Em 19 de março, houve determinação de restrição de visitas, que agora só poderiam acontecer uma vez por semana e não eram permitidas crianças, adolescentes, idosos e outras pessoas em grupos de risco. Também era proibida de

entrar no estabelecimento prisional qualquer pessoa com algum sintoma gripal. Em 29 de abril, todas as visitas foram suspensas.

Nota-se que, de 16 a 20 de março de 2020, nenhuma medida mais concreta sobre a melhoria de higiene e das condições de salubridade nas prisões foi tomada. Ao contrário, houve o “represamento de material fornecido por familiares” (LIMA et al., 2022, p. 8) como no caso da Penitenciária Masculina de Piracicaba (LIMA et al, 2022, p. 76). Da mesma maneira, as condições de vestimentas continuaram terríveis enquanto o CDP de Americana possuía roupas armazenadas (Lourenço e Montovani, 2023, p. 7).

Os autores apontam que a partir de abril de 2020, a comunidade científica, entidades de direitos humanos e familiares começam a se mobilizar frente a uma visível restrição de serviços, garantias e direitos das pessoas presas. Pressionada, a Secretaria de Administração Penitenciária adota algumas medidas paliativas, como instalação de *dispensers* de álcool em gel para os presos, distribuição de máscaras e protocolos de quarentena para os recém-ingressos.

Assim, Lourenço e Mantovani (2023) entendiam que o isolamento social das pessoas privadas de liberdade foi uma medida ambivalente. Ao mesmo tempo que correspondia às necessidades profiláticas para a COVID-19, é essa justamente a medida que corresponde à punição na sociedade atual:

O cuidado adotado, ainda que o mais eficaz, era o que causava maior sofrimento. Portanto, o protocolo sanitário se tornou facilmente a medida mais importante “para proteger os presos”, pois era também aquela que acentuava o castigo que a prisão pretende infligir. As outras medidas de cuidado, que poderiam também proteger e não violar os direitos humanos, ficaram a cargo das instituições de caridade e das organizações sociais. Contraditoriamente, ao cuidar da maneira mais severa da saúde dos presos, a prisão também exercia outras das suas funções sociais: as dores do confinamento e a mortificação do eu (Lourenço e Mantovani, 2023, p. 14).

Maruna, McNaul e O'Neill (2022), observando o contexto britânico, apontam como a experiência do lockdown para as pessoas presas foi traumatizante e simultaneamente punitivo. As sentenças, durante a pandemia, apesar de se manterem as mesmas formalmente, foram mais severas. De outro lado, a situação era cruelmente comemorada pelo líder da Associação dos Agentes Penitenciários do Reino Unido, que classificou a COVID-19 como um “mal que vem para o bem”, destacando a queda da violência nas prisões durante as restrições da pandemia.

A suspensão de visitas, em que pese apresentada como medida indispensável no contexto pandêmico, teve um impacto enorme na vida das pessoas privadas de

liberdade. Sua importância, inclusive, faz com que esteja prevista como direito fundamental em diversos documentos normativos que tratam das condições mínimas para as pessoas presas direito da pessoa presa, como o art. 41, inciso X da Lei de Execução Penal e as regras de Mandela, documento da ONU redigido para que parâmetros mínimos fossem garantidos para pessoas privadas de liberdade, especificamente na regra 58, que garante o contato das pessoas privadas de liberdade (ONU, 2016) através de correspondência, telefone, meios digitais e visitas.

A principal função das visitas é a garantir que o preso exerça seu direito fundamental à convivência familiar. É um momento de receber notícias sobre sua comunidade, família, amenizar a saudade dos filhos, esposa, pais. Nas palavras de Isabella Mesquita Martins, Rebeca Arruda de Souza e Vanessa Kopke dos Santos (2021, p. 3), com as visitas, os presos “são abastecidos de afeto e carinho e, principalmente, de notícias sobre seu círculo familiar”.

Gabriel da Cruz Santos et al. (2020), ao analisarem, em um estudo de caso, os efeitos da pandemia de COVID-19 na saúde mental de um grupo de mulheres presas, apontam que a suspensão de contato com a família intensificou a sensação de isolamento e insegurança, aumentando a preocupação com a própria vida e com os familiares e sugeriam medidas para minimizar o impacto da suspensão das visitas presenciais, como maior acesso à informação, reforço na assistência à saúde e viabilizar meios alternativos de comunicação, como cartas, ligações e outros meios.

Outra função importante das visitas é a de prevenção à tortura e tratamento cruel. As visitas são um elo de comunicação entre os que estão dentro das prisões e quem está fora, permitindo que mazelas escondidas pelos muros do cárcere se tornem públicas. É um momento em que os presos podem acionar seus parentes e amigos sobre violências sofridas, má qualidade da comida, omissão na prestação de serviços de saúde. De posse dessas informações, o visitante, que não tem as mesmas amarras que a pessoa privada de liberdade, pode provocar órgãos de controle do cárcere, como a Defensoria Pública, o Ministério Público, organizações da sociedade civil, a imprensa, dentre outras.

A Pastoral Carcerária, em relatório sobre tortura e maus tratos durante a pandemia de COVID-19 no cárcere, aponta que a família é agente essencial para prevenção e fiscalização da tortura nos ambientes de privação de liberdade:

Pensando nisso, a pandemia se tornou, também, um obstáculo para apuração da existência de tortura dentro do sistema prisional. Por causa da suspensão das visitas - familiares, religiosas e humanitárias - e do fechamento ainda maior da prisão, a mínima fenda que permitia a entrada no sistema prisional e a detecção de toda violência que lá existe foi vedada (Pastoral Carcerária, 2021, p. 28).

Por fim, as visitas são também uma forma de suprir as ausências do Estado na assistência material. Os relatórios do NESC sobre as inspeções nas prisões paulistas tanto antes quanto durante a pandemia mostram que itens básicos de higiene, como sabonetes, pasta de dente, além de roupas e parte da alimentação são garantidos pelo “jumbo”, itens enviados pelos familiares às pessoas privadas de liberdade regularmente²⁰.

Geralmente, esses itens são entregues durante o período das visitas presenciais. Entretanto, com a suspensão das visitas, a única forma de remessa desses materiais eram os serviços de encomendas dos Correios, o que não é acessível para boa parte dos familiares das pessoas privadas de liberdade.

O NESC (2022b) aponta que a suspensão das visitas presenciais e a impossibilidade, quando da retomada parcial da atividade, da entrega do “jumbo” presencialmente fortaleceu organizações como o Primeiro Comando da Capital (PCC), que garantia assistência material não prestada pelo Estado e pela família:

Importante repisar que boa parte das famílias não têm condições econômicas para arcar com o alto custo do Sedex, o que foi acentuado durante a tragédia brasileira na pandemia, com desemprego recorde, perda de poder aquisitivo, inflação no preço dos alimentos etc. Assim, muitas pessoas presas ficaram à própria sorte, em situação ainda pior do que aquela em que se encontravam antes da pandemia. Se as famílias e o Estado não entregam itens básicos à subsistência das pessoas, quem poderia fazê-lo? Segundo agentes penitenciários, “o PCC (Primeiro Comando da Capital), que supre a ausência do Estado e fornece até materiais de higiene e limpeza nas prisões por falta de reposição” (NESC, 2022b, p. 90)

Da mesma maneira se manifestam Thainá Sales e Eduardo Armando Medina Dyna (2020), em artigo para o Observatório de Segurança Pública. Segundo eles, a omissão do Estado e a suspensão da entrega do “jumbo” de forma presencial diminuiriam a capacidade das famílias mais empobrecidas em garantir assistência material para seus familiares.

²⁰ A Secretaria de Administração Penitenciária explica o que é o Jumbo e aponta quais itens são permitidos e a forma como devem ser acondicionados no site: <http://www.sap.sp.gov.br/jumbo-padronizado-unidades.html>

O isolamento profundo, ainda que tenha minimizado possibilidades catastróficas da COVID-19 no cárcere, não era a única escolha, tampouco a mais humana, especialmente considerando a precariedade no sistema prisional no Brasil e em São Paulo.

5 ABRINDO AS CORTINAS: AS PRISÕES PAULISTAS DURANTE A PANDEMIA

5.1 – INSPEÇÕES NO SISTEMA PRISIONAL PAULISTA E A PANDEMIA

A pandemia da COVID-19 desorganizou a rotina das pessoas em todo o mundo. As instituições públicas não passaram imunes à perplexidade causada pelo coronavírus. Como funcionar regularmente se era preciso permanecer em casa? Manter as repartições abertas normalmente significava riscos para os trabalhadores, usuários e a população em geral.

Por outro lado, algumas atividades eram efetivamente essenciais. Apesar desse conceito ter sido vulgarizado pelo governo federal da época em seu esforço por desmobilizar as medidas de segurança sanitária, é fato que algumas instituições não poderiam simplesmente suspender suas atividades e precisaram se reinventar. O acesso à justiça é um dos serviços essenciais que não poderia ser negligenciado durante a pandemia, especialmente considerando as desigualdades sociais no país, que potencializaram as violências contra as pessoas mais vulnerabilizadas.

Em São Paulo, em 22 de março de 2020, os atendimentos presenciais da Defensoria Pública estadual foram suspensos e passaram a ser exclusivamente remotos e apenas para situações urgentes, conforme ato 175\2020 do Defensor Público-Geral (DPG), que delegava a instâncias inferiores da defensoria a regulamentação do atendimento virtual. Nesse momento, o atendimento era bastante restrito, já que faltavam equipamentos, treinamento e plataformas virtuais adequadas para acessar a instituição.

Naquele momento, ninguém tinha dimensão que a pandemia se arrastaria para além de 2021 e o prazo da suspensão das atividades previsto no ato, com possibilidade de prorrogação, foi de 30 dias.

Em julho de 2020, o ato DPG 180/20 estabeleceu medidas temporárias para a retomada progressiva das atividades presenciais. Nesse momento, a ocupação do espaço estava limitada de acordo com as normas gerais estabelecidas pelo governo paulista, especialmente com o Plano São Paulo, não participavam das atividades presenciais pessoas com sintomas ou contato próximo e pessoas incluídas em grupo de risco ou que com elas habitam.

Por fim, em 27 de setembro de 2022, o ato DPG 222\22 determinou a revogação dos atos anteriores que restringiam o atendimento na instituição em razão da pandemia, apesar de algumas transformações terem se mantido na lógica da Defensoria paulista, como o atendimento remoto e a necessidade de agendamento na maioria dos atendimentos.

Florisvaldo Antônio Fiorentino Júnior e Rafael Pitanga Guedes (2021) afirmaram que a principal resposta da Defensoria paulista às necessidades sanitárias de suspensão das atividades presenciais foi a aceleração dos projetos de modernização das ferramentas digitais de atendimento à população.

Outra preocupação da instituição foi organizar o número de pessoas nas suas dependências internas, para atendimento presencial, quando a região em que a unidade da Defensoria Pública se localizava permitia minimamente atividades nessa modalidade:

Ante os novos protocolos sanitários, a Defensoria precisou se adaptar para agendar o atendimento em todas suas unidades, conciliando, sempre que possível, agendas digitais e presenciais. As premissas já identificadas como essenciais para evolução do Projeto Defensoria digital se aplicavam integralmente às contingências do momento, isto é, era necessário garantir acesso ao serviço pelas pessoas que não utilizam a internet e, para aquelas com possibilidade de se valer do universo digital, priorizar canais simplificados e acessíveis por telefone celular (Fiorentino Júnior e Guedes, 2021, p.40).

O Comitê de Monitoramento da COVID-19 da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública (Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de São Paulo, 2020) avaliou como positivas as medidas implementadas pela instituição para garantir o acesso remoto aos usuários da instituição e a boa interlocução dos núcleos especializados com os movimentos sociais para atuações estratégicas em defesa das populações mais vulneráveis.

Entretanto, o atendimento pela instituição passou por sérios desafios, especialmente na dificuldade em fazer chegar informações para a população em geral, dificuldade em entender as formas como a defensoria poderia ser acessada e, em especial nos primeiros meses, em receber resposta célere sobre suas demandas, ressaltando que em um primeiro momento, o sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria) apenas atuavam em questões urgentes.

Mahara Lyra Thomas Velho da Silva, Valéria Ferreira Reginato e Patrícia Ayub da Costa (2021) destacam os problemas da aposta em atendimentos virtuais em um

país com 12, 5 milhões de famílias sem acesso à internet e 4,9 milhões de pessoas com mais de dez anos sem acesso a telefone celular.

Gabriela Spanghero Lotta *et al.* (2020) chamam atenção para os prejuízos causados aos mais vulneráveis em razão da escolha das defensorias públicas em fecharem suas portas para o atendimento presencial. Elas citam especialmente as pessoas em situação de rua e as famílias de pessoas privadas de liberdade:

No caso das defensorias, boa parte do público atendido não tem acesso a dispositivos eletrônicos e, portanto, não consegue se comunicar de forma remota com as BNR. É o caso da população em situação de rua, das pessoas presas e de suas famílias. Uma das surveys de nossa pesquisa, realizada em julho de 2020 com familiares de pessoas em privação de liberdade, mostra que 69,6% das famílias não tinham notícias de seus familiares presos desde o início da pandemia, pela dificuldade de acessar informações da realidade de cada unidade prisional e também pela dificuldade de acesso às defensorias (Lotta *et al.*, 2020, p. 18).

Elas explicam que os profissionais das defensorias, aqui incluídos agentes, estagiários, defensores públicos, servidores administrativos, dentre outros, são caracterizados como burocratas de níveis de rua que atuaram na minimização das consequências da pandemia e tinham como maior desafio readequar algo central em sua atividade, o contato com o cidadão. Sendo impossível o contato com o público-alvo diretamente, a Defensoria desenvolveu estratégias para garantir acesso aos seus usuários, como o atendimento virtual, e que eles conseguissem acessar políticas públicas essenciais, como vacinas, benefícios socioassistenciais-

O NESC (2022b) explica que as atividades de inspeção pela Defensoria Pública nas unidades prisionais de São Paulo foram suspensas entre março e maio do ano de 2020. Era um momento de consternação generalizada, em que não havia protocolos para as atividades presenciais que fossem seguros para os trabalhadores da Defensoria Pública e seu público-alvo, especialmente nas prisões.

Nesse período, o monitoramento do sistema carcerário foi feito de forma indireta, com ofícios a unidades prisionais e à Secretaria de Administração Penitenciária, por exemplo. A retomada das inspeções, adaptada às necessidades de uso de equipamentos de proteção individual, protocolos sanitários, entre outros, ocorreu em 22 de junho de 2020, na Penitenciária Masculina de Sorocaba II.

A escolha dessa unidade se deu pelo elevado número de mortes naquele estabelecimento prisional nos últimos meses. A SAP informou a ocorrência de 4 óbitos, 2 em abril de 2020 e 2 em maio do mesmo ano, por COVID-19. Ademais, havia

notícia de mais oito mortos nesse período na mesma unidade prisional, além do registro de 16 casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG)²¹.

Os defensores informam que antes da inspeção realizaram teste RT-PCR, considerando então o padrão-ouro no diagnóstico da COVID-19. Durante a inspeção, utilizaram EPIs, com uso de máscara descartável, *face shields*, avental descartável, luvas descartáveis e álcool em gel. Outra questão destacada pelos defensores que realizaram a atividade foi a dispensa da entrevista com a direção, praxe até então nas inspeções, para evitar contato próximo desnecessário.

A entrada no ambiente carcerário nem sempre é simples, mesmo com a previsão do Lei de Execuções Penais da presença regular da Defensoria Pública nos estabelecimentos prisionais, conforme art. 81-B, inciso V, e parágrafo único:

Art. 81-B. Incumbe, ainda, à Defensoria Pública: [...] V - visitar os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento, e requerer, quando for o caso, a apuração de responsabilidade; [...] Parágrafo único. O órgão da Defensoria Pública visitará periodicamente os estabelecimentos penais, registrando a sua presença em livro próprio.

Apesar de atividades de inspeção serem amplamente previstas nos documentos legais internacionais e nacionais sobre encarceramento, a presença de inspetores, especialmente da Defensoria Pública, ainda causa estranheza em alguns espaços prisionais.

No CDP de Bauru, as defensoras e o defensor público que realizaram a atividade relatam que a direção do estabelecimento prisional se surpreendeu com a presença dos defensores no local e questionou não ter sido marcada a visita previamente. As defensoras explicaram a dinâmica das inspeções. A entrada somente foi autorizada após consulta do diretor ao seu superior hierárquico. Com isso foram gastos trinta minutos²².

Chama a atenção as dificuldades impostas pela direção do CDP de Osasco II. Segundo as defensoras e o defensor que realizaram a atividade, o ingresso no estabelecimento prisional foi exaustivamente dificultado. Eles citam que precisaram esperar por cerca de vinte minutos no portão de entrada autorização para ingresso. Depois de passarem por detector de metais, foram colocados em uma sala, em que novamente aguardaram por mais vinte minutos.

²¹ Relatório de Inspeção – Penitenciária Masculina de Sorocaba II, p. 3

²² Relatório de inspeção – CDP DE Bauru, p. 2

Mais tarde, quando os defensores já estavam realizando a atividade em um dos raios, o diretor, sem qualquer explicação, determinou que os defensores se retirassem do pátio do pavilhão, apesar dos presos estarem em suas celas, e passassem a atender na galeria que dava acesso ao espaço, conhecido usualmente como “viúva”. Na visão do defensor e das defensoras que realizaram a atividade:

Tal atitude embaraçou a realização da atividade de inspeção de modo mais qualificado, uma vez que se impediu de verificar as condições das celas das pessoas presas, bem como verificar in loco a própria superlotação em cada uma das celas, violando prerrogativa funcional dos\os defensores\os públicos\as, conforme art. 128, inciso VI da Lei Complementar 80\94.²³

Outra questão bastante sensível para os defensores do NESC, citada em diversos relatórios de inspeção (como o relatório do CDP de Osasco II, Americana, Sorocaba, Limeira) é o uso de scanner corporal para revista dos defensores públicos. Há uma disputa, especialmente no estado de São Paulo, sobre a legalidade desse tipo de revista, sendo uma estratégia do NESC documentar nos relatórios de inspeção sempre que os defensores são obrigados a passar por tal procedimento.

Apesar da Secretaria de Administração Penitenciária indicar que todos que ingressam nas unidades prisionais, inclusive membros da Magistratura e do Ministério Público, precisam ser submetidos à revista através dos scanners, os defensores entendem essa prática como vexatória, sendo mais um embaraço para o ingresso na prisão.

Entretanto, apesar de algumas dificuldades impostas por algumas direções, a Defensoria, durante a pandemia, conseguiu entrar no cárcere e registrar as mais diferentes violações de direitos vividas nos espaços de privação de liberdade no estado de São Paulo.

Lucas Gonçalves, Mayra Balan e Clariane Santos (2020, p. 28), em relatório publicado pela Pastoral Carcerária, apontam, por outro lado, que outros fiscais do cárcere perceberam as prisões muito mais opacas durante a pandemia, especialmente organizações da sociedade civil e a própria família (com a limitação e suspensão das visitas).

Pensando nisso, a pandemia se tornou, também, um obstáculo para apuração da existência de tortura dentro do sistema prisional. Por causa da suspensão das visitas - familiares, religiosas e humanitárias - e do

²³ Relatório de inspeção – CDP de Osasco II – p. 5

fechamento ainda maior da prisão, a mínima fenda que permitia a entrada no sistema prisional e a detecção de toda violência que lá existe foi vedada (Gonçalves, Balan e Santos, 2020, p. 28).

Sylvia Dyas (2020), no mesmo relatório, destaca, considerando os obstáculos ao acesso ao cárcere com a pandemia, a imprescindibilidade da existência de órgãos e instituições com competência e prerrogativa para desafiar as barreiras ao acesso e ao funcionamento do sistema prisional.

As medidas de caráter emergencial adotadas em razão da pandemia contribuíram para blindar ainda mais um sistema avesso ao escrutínio externo e à publicização de seus atos, colocando em evidência o valor inigualável de se contar com órgãos e entidades com atribuição e prerrogativas, derivadas de tratado internacional e normas nacionais, para ter acesso a todos os espaços e informações relativas às pessoas privadas de liberdade, como o são os mecanismos de prevenção à tortura (Dyas, 2020, p. 65).

5.2 – CRISE NOVA, PROBLEMA VELHO

O relatório do NESC (2022b) “*Inspeções em Presídios durante a COVID-19*” trouxe o panorama da situação das prisões em São Paulo, com a análise de vinte e sete relatórios de inspeção produzidos durante a crise sanitária após inspeções do Núcleo Especializado em Situação Carcerária da Defensoria paulista. Em que pese terem sido realizadas 62 inspeções no período e 179 unidades prisionais em São Paulo geridas pela Secretaria de Administração Penitenciária, é possível, através desse material, entender como funciona a privação de liberdade no estado durante a pandemia.

Os relatórios tratam de prisões em variadas regiões do estado (capital, litoral, interior) e diversos tipos de unidades prisionais (CDPs, penitenciárias, CRs, etc) sendo um universo representativo das prisões paulistas.

De acordo com o Núcleo Especializado (NESC, 2022b), além das questões relacionadas à pandemia, que trataremos mais adiante, permaneceram violências institucionais relacionadas à superlotação, a precária estrutura física das instalações, falta de ventilação e iluminação das celas, presença de insetos e outras pragas, assistência à saúde insuficiente, racionamento desumano de água, alimentação insuficiente, violência física e psicológica, dentre outras.

Além de não existir algum tipo de esforço para reduzir a precariedade do espaço prisional no estado, para ao menos limitar o risco que a COVID-19 representava para as pessoas privadas de liberdade, o orçamento estadual para saúde no ambiente prisional e para aquisição de produtos de higiene sofreu sensíveis cortes em 2020:

Em plena pandemia (2020), o governo paulista cortou R\$14 milhões do atendimento à saúde nas prisões e R\$31 milhões de ações como a aquisição de produtos de higiene. Além dos cortes, houve redução nos investimentos em todas as ações do Programa de Gestão de Reintegração Social da População Penal. Para cada R\$6 previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, ao menos R\$1 foi cortado durante o ano. Da previsão de R\$92,8 milhões, a gestão empenhou R\$76,5 milhões, uma queda de R\$16,3 milhões. Os valores nominais empenhados neste programa durante o primeiro ano de enfrentamento da covid-19 foram menores do que os investimentos realizados em cada um dos últimos cinco anos (NESC, 2022b, p. 10).

Não se ignora, por óbvio, que todo o sistema de saúde e o orçamento dos entes federativos foram abalados no período com a necessidade de se responder à crise sanitária, com hospitais de campanha, medidas socioassistenciais, contratações emergenciais de equipamentos e servidores, mas é muito simbólico que as pessoas privadas de liberdade tenham recebido restrições justamente na área da saúde e de higiene durante esse período.

Os dois relatórios que a Defensoria Pública de São Paulo produziu sistematizando suas inspeções, no período pré-pandemia e durante a crise sanitária, são muito semelhantes, inclusive na forma como foram estruturados. Os tópicos sobre as violações de direitos são praticamente repetidos, com a adição das violações específicas sobre a COVID-19.

As ilustrações nos relatórios dão a dimensão de como a pandemia não representou um momento de transformação no cárcere, apesar de agravada as condições da privação de liberdade. No relatório que sistematiza as inspeções realizadas pela Defensoria Pública de São Paulo entre 2014 e 2019, o NESC (2022a, p. 41) apresenta a foto a seguir do CPP de Votorantim, em que o número de pessoas em uma cela era tanto que parte dos presos dormia ao lado da privada:

Figura 1 – Cella do CPP de Votorantim



Fonte: Núcleo Especializado de Situação Carcerária – NESC, (2022a).

No relatório sobre as inspeções durante o período pandêmico, o NESC (2022b, p. 20) mostra uma cela em que havia quarenta pessoas, apesar de ter sido desenhada para 12 ocupantes:

Figura 2 – CDP masculino de São Vicente



Fonte: Núcleo Especializado de Situação Carcerária – NESC, (2022b).

É importante lembrar que desde 2015, o Supremo Tribunal Federal reconhece o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário brasileiro. Entretanto, como demonstra a Defensoria Pública, a decisão pouco influenciou na transformação do sistema prisional paulista.

A decisão de 2015 na Ação de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) 347 foi dada em caráter liminar e determinou uma série de medidas consideradas urgentes para reduzir as violações institucionais nos cárceres do país, como a realização de audiências de custódia e descontingenciamento do Fundo Nacional Penitenciário.

Entretanto, como mostra a reportagem de Thaiza Pauluze (2019), em outubro de 2019, o Ministério da Justiça e Segurança Pública aplicaram apenas 12% do orçamento do Fundo para combater as mazelas do sistema prisional, ou seja, 43,5 milhões de reais de 353,4 milhões previstos.

A Mobilização pelo Direito, ainda que conte com instituições como a Defensoria Pública inspecionando e discutindo judicialmente os diversos problemas, com declarações da Corte Suprema do Judiciário brasileiro destacando o problema e mesmo a movimentação de sobreviventes do cárcere e seus familiares não foi suficiente para que respostas efetivas aos problemas estruturais no sistema carcerário. Isso não significa que o Direito não tem qualquer influência sobre o sistema carcerário. Esse é um importante campo de disputa, marcado por avanços e retrocessos, assim como ocorre na política, na mídia, etc.

Para ter uma melhor compreensão sobre a permanência das violações nos espaços prisionais, escolhi analisar dois relatórios de inspeção produzidos pelo NESC sobre a mesma unidade prisional e tentar perceber quais violações permaneceram, diminuíram ou se agravaram.

A escolha do CDP Feminino de Franco da Rocha, ocorreu por algumas razões: o relatório anterior data de 2015 (6 anos antes da inspeção durante a pandemia), tempo razoável para mudanças significativas; o destaque a essa comparação dada pelas relatoras ao relatório anterior; o impacto das decisões e alterações legislativas recentes sobre o encarceramento provisório de mães presas, o que provocou uma redução significativa na população presa nesse estabelecimento.

Em 2015, a inspeção do NESC foi realizada pelos membros Laura Sarti Cortês, Vinícius da Paz Leite e Leandro de Col Loss, em 30 de janeiro. Na ocasião, entrevistaram o diretor do presídio, 3 presas escolhidas aleatoriamente, de raios e

setores distintos, e, por fim, a vistoria nos locais de aprisionamento. Na ocasião, os defensores pontuaram que não houve qualquer resistência à metodologia empregada na inspeção.

A primeira violação constatada foi a superlotação. O CDP tinha capacidade para 1008 presas e estavam reclusas no local 1254 mulheres. Os defensores apontaram que no raio 2, onde permaneciam as gestantes, não havia cama para todas, sendo necessário que mulheres em estágio avançado de gravidez dormissem em posição de valete.

Um outro ponto destacado na inspeção era a falta de cuidado com doenças infectocontagiosas. A despeito das informações trazidas pela direção, de que havia isolamento das doentes e adequado atendimento médico, as presas relataram que não havia qualquer tipo de cuidado para evitar o contágio e havia omissões graves nos tratamentos.

Outra violação constatada em 2015 foi a falta de banho de sol para as presas no seguro e no castigo. As presas, nesses setores, permanecem isoladas em suas celas durante todo o dia.

Tratando das instalações, os defensores públicos apontaram que o estado físico das celas é péssimo, com rachaduras nas paredes, fiação exposta, infiltrações, sendo constantes ratos e baratas no ambiente, além de inundações durante a época das chuvas.

As presas relataram ainda a insuficiência do fornecimento de materiais de higiene, especialmente de absorventes. Era fornecido apenas um pacote com oito unidades. Muitas relatavam que, na ausência de produtos suficientes do Estado e de qualquer tipo de apoio da família, tinham que usar miolo de pão como substituto.

Outra reclamação das presas em 2015 diz respeito a alimentação. Eram servidas apenas três refeições, sendo a última às 16 e 30 horas. A refeição seguinte, o café da manhã, era servido às 11 da manhã. Ainda, a qualidade e a quantidade de comida ofertada eram inadequadas, segundo as presas.

Preocupantes os relatos sobre atendimento à saúde. Na inspeção, os defensores não encontraram nenhum profissional de saúde e receberam informações contraditórias da direção sobre o tema. As presas relataram não receber atendimento adequado e as grávidas relataram não ter atendimento pré-natal.

Também foi relatado que as presas não recebiam atendimento em assistência social, não havia vaga em educação e trabalho para todas e existiam relatos de sanções coletivas, punições a grupos de presa indistintamente, o que é vedado.

A inspeção de 2021, realizada em 22 de janeiro pelos defensores Gabriele Estabile Bezerra, Maria Camila de Azevedo Barros, Mateus de Oliveira Moro e Surrailly Fernandes Youssef, constatou, como já dito, violações muito semelhantes, especialmente no que toca a estrutura do prédio e as condições de higiene. Os defensores relatam que já na entrada no CDP encontraram lixeiras a céu aberto e uma concentração de pombos. Já se percebia que o ambiente era malcuidado.

Em razão da necessidade de serem tomadas medidas preventivas, não foram feitas entrevistas com a direção e com mulheres presas, como na inspeção anterior. Entretanto, enquanto eram superadas as etapas burocráticas para entrada no estabelecimento prisional (como o cadastro dos defensores), foram feitas perguntas sobre a estrutura do CDP, como era gerida a crise provocada pela COVID-19 e demais temas sobre a organização interna.

Segundo os defensores, dentre os oito raios do CDP, o raio 1 concentrava presas com necessidade de tratamento psiquiátrico, o raio 2 estavam as gestantes e os raios 7 e 8 eram reservados para a quarentena de 14 dias em razão da COVID-19, tendo a inspeção se iniciado nesses dois últimos.

Os defensores apontaram a permanência de muitas violações de direitos identificadas na inspeção realizada seis anos antes. De acordo com o Relatório de Inspeção no CDP Feminino de Franco da Rocha (2021, p. 7):

Conforme será relatado a seguir, muitas violações de direitos humanos identificadas há mais de seis anos permanecem, demonstrando a pouca disponibilidade do Poder Público em promover mudanças estruturais nos estabelecimentos prisionais do Estado ou mesmo de adotar uma política de redução do encarceramento.

Uma mudança muito importante, no entanto, nesse período diz respeito à superlotação dessa unidade prisional. Durante a inspeção, havia 870 mulheres presas, para 1008 vagas. Essa, aliás, é uma tendência nas unidades prisionais femininas. Em consulta ao site da SAP²⁴ em outubro de 2024, identificamos superlotação apenas na penitenciária de Pirajuí e em algumas alas para cumprimento de regime semiaberto anexas as penitenciárias (nesse caso, com cerca de vinte pessoas além da capacidade máxima).

²⁴ Disponível em: <https://www.sap.sp.gov.br/uni-prisionais-fem/pen.html##>

Além da construção de novas unidades, como a penitenciária feminina de Votorantim, inaugurada em 2017, e Mogi Guaçu, inaugurada em 2015, houve nesse período uma intensa mobilização questionando o aprisionamento de mães e mulheres grávidas.

Abordamos essa movimentação em trabalho anterior (Santos, 2021) dando maiores detalhes. A sociedade civil, através de organizações como a Pastoral Carcerária e o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) pautaram a necessidade de atenção às mães presas e pensar a política de encarceramento, considerando o direito a convivência familiar e o direito de crianças, especialmente na primeira infância a não passarem seus primeiros meses de vida na prisão.

Em 2015, foi publicada a pesquisa *“Dar a Luz nas Sombras”* coordenada por Ana Gabriela Mendes Braga e Bruna Angotti, no bojo de uma série de pesquisas promovidas pelo Ministério da Justiça na série *“Pensando o Direito”*. Na ocasião, as pesquisadoras fizeram uma série de recomendações sobre como garantir direitos a mulheres grávidas e mães presas, apontando que toda gravidez era de risco no sistema carcerário.

Em 2018, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão no HC 143641, garantindo, de forma coletiva, o direito a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar a todas as mulheres grávidas ou mães de crianças com até 12 anos ou de pessoas com deficiência. Tal decisão foi histórica e pode ser considerada uma das mais impactantes na política carcerária do país.

Por fim, foi editada a lei 13769\18, quando o Poder Legislativo reiterou o direito a prisão domiciliar de mães presas preventivamente. Entretanto, a lei restringiu esse direito apenas para os casos sem violência ou grave ameaça. Ademais, não tratou das mães presas de forma definitiva, em cumprimento de sentença.

Assim, ainda que de forma limitada, em uma seara bastante conflituosa (não sendo raros os casos em que o direito é negado por motivos banais ou completamente ilegais pelos juízes de direito), essa mobilização pelo direito das mães presas teve importante impacto no sistema prisional feminino, em um dos pilares das violências no cárcere: a superlotação²⁵.

²⁵ Essas reflexões foram feitas a partir da realidade de 2024 e 2025. Consultando os dados da SAP em junho de 2026, verifica-se que as unidades prisionais femininas estão com ocupação maior que a capacidade, especialmente após o fechamento de unidades como a de Guariba e de Franco da Rocha.

Entretanto, as violências no sistema carcerário se reinventam, especialmente em momentos como o de crise, como a provocada pela pandemia da COVID-19 e em locais que tinham problemas estruturais sérios, como era o caso do CDP feminino de Franco da Rocha, como já demonstrava a Defensoria Pública em 2016.

Apesar de existirem mais vagas que pessoas presas, os defensores constataram em 2021 que algumas celas eram superlotadas, devido a desativação de alguns espaços em razão de problemas estruturais, como rachaduras, infiltrações, etc. As instalações do local eram terríveis. Celas sem chuveiros, muitas sem descarga. Em alguns raios, as presas reclamavam que percebiam penas de pombo e larvas saindo na água do chuveiro. A informação, que à primeira vista pareceria fantasiosa, foi confirmada pelo alto número de pedidos de atendimento em saúde das presas e as doenças de pele de forma generalizada na população daquele estabelecimento prisional.

No raio da quarentena, as presas contaram que conviviam com uma grande quantidade de ratos e baratas. Em uma das celas parte do teto estava rompido. Em alguns pontos, em razão dos problemas estruturais, caem pedaços de concreto quando os vigias passam por cima. As reclamações sobre falta de colchão, superlotação de celas, infiltrações e vazamentos de água no raio 1 eram muito semelhantes às noticiadas na inspeção de 2016.

Outro ponto que chama a atenção é a ausência de laudos da defesa civil, vigilância sanitária ou corpo de bombeiros. Aliás, essa é uma constante nos relatórios de inspeção da Defensoria Pública. Esses documentos são essenciais para que se prove existirem condições mínimas de habitabilidade e segurança. Mas apesar das denúncias constantes feitas pela instituição, a situação permanece a mesma.

Também chamou a atenção dos defensores públicos que realizaram a inspeção o fato de encontrarem colchões no corredor sem uso, apesar de muitas das presas relatarem dormirem na pedra das camas nas celas da inclusão e outras reclamarem da necessidade de dividir colchão com as demais, sem contar o estado precário de outros em uso.

Foi destacado ainda a falta de atendimento em Serviço Social na unidade. O problema foi relatado em 2016, mas é interessante o destaque dado nesse relatório para o problema. No anterior, foram dedicadas poucas linhas para essa ausência desse serviço. Em 2021, houve um tópico ocupando quase duas páginas associando

a importância do Serviço Social na garantia do exercício da maternidade das mulheres presas.

Além das diferentes vivências de quem produz o relatório e das reclamações das pessoas encarceradas, entendo que contribuiu para essa atenção maior ao Serviço Social e a maternidade nesse relatório o amadurecimento da própria instituição sobre o tema. Em 2014, a Defensoria Pública de São Paulo institui a Política Mães em Cárcere, que visava atender mães presas em todo o estado, para garantir a convivência familiar em ambiente seguro. Ainda, como expusemos acima, a pauta das mães encarceradas ganhou força entre o período das duas inspeções, fazendo que esse problema fosse inserido na agenda da instituição e alvo maior de preocupação de seus membros.

Também foi alvo de dedicação dos defensores que realizaram essa inspeção as questões de gênero no atendimento em saúde na unidade, especialmente quanto ao pré-natal e os cuidados em saúde mental e dignidade menstrual, feito pelas relatoras, o que não existiu no relatório de 2016, ao menos com o mesmo enfoque. Como destacamos acima, a Defensoria também amadureceu nesse período e novos problemas passaram a ser alvo de atenção do NESC e inseridos na agenda como prioritários.

Além dos problemas no atendimento à saúde que se repetiam em relação a 2016, a inspeção de 2021 apontou a precariedade na prevenção e cuidado com as presas em relação a COVID-19. O relatório mostrou que há quatro refeições servidas, sendo o café da tarde e o jantar entregues as 18 horas, além de uma ceia noturna para as grávidas, o que aparentava ser uma melhoria em relação a situação de 2016. Entretanto, logo em seguida, foram apresentadas as críticas feitas pela população carcerária à quantidade e qualidade da comida, a falta de variedade e divergências sobre os horários, com a janta servida as 17 horas e o café da manhã as oito do dia seguinte, sem menção a café da tarde ou ceia noturna.

Também se mantinham as reclamações sobre vestuário e itens de higiene básica. O NESC constatou que muitas mulheres precisavam usar toalhas como vestimenta enquanto aguardavam a única muda de roupa disponibilizada pela unidade prisional ser limpa e secar. A situação ficou ainda mais dramática com a pandemia, já que a falta de visitas presenciais e as dificuldades financeiras das famílias impediam que muitas recebessem o jumbo.

Em suma, o cárcere continuou sendo um espaço de produção de dor, agora agravado pela pandemia da COVID-19, que alterou a forma como as pessoas eram inseridas no sistema prisional, restringiu ainda mais o contato com o mundo exterior e potencializou o medo da morte.

5.3 – PREVENÇÃO E CUIDADO NO SISTEMA PRISIONAL PAULISTA

As perspectivas sobre prevenção quanto a disseminação da COVID-19 nas prisões no Brasil não partiam do pressuposto da necessidade de cuidado das pessoas presas, mas da gestão da ordem em um sistema reconhecidamente aquém dos parâmetros mínimos de dignidade previstos na Constituição Federal.

Vera Regina Pereira de Andrade (2012) explica que na periferia do mundo, a punição está umbilicalmente ligada a uma lógica genocida, havendo uma complexa interação entre o controle penal formal e informal, o público e o privado, o sistema penal oficial e subterrâneo (as penas de morte privadas e a perda da vida). As dores do aprisionamento transbordam para ancorar na própria eliminação humana, em especial dos sujeitos que “não tem lugar no mundo”, os sujeitos do “lugar negro”.

Especificamente sobre o Brasil, a autora diz que o país se funda a partir da escravidão indígena e afro, da qual decorrem maus-tratos, tortura e extermínios abertos e encobertos ao longo de toda a sua história, incluindo na atual “democracia civil” (Eldorado dos Carajás, Carandiru, Candelária etc.). Para além dos extermínios nominados e datados, o Brasil mata cotidianamente, no campo e na cidade, anônimos da miséria, da mendicância, dos confrontos com a criminalização, em especial o tráfico de drogas, e nas prisões (Andrade, 2012, p. 109).

Assim, evitar a morte das pessoas privadas de liberdade não parecia ser a grande preocupação das medidas preventivas para a circulação do SARS-COV-2 nas prisões do país e São Paulo. Entendo que as motivações dos gestores do sistema prisional paulista eram principalmente ligadas a necessidade de demonstrar que a situação estava sob controle, apesar das dificuldades enfrentadas pela pandemia.

Para o NESC (2022b, p. 54), uma das estratégias da Secretaria de Administração Penitenciária foi evitar produzir dados que poderiam chamar a atenção para as dificuldades do controle da pandemia nos ambientes prisionais. Assim, a política de testagem nos ambientes prisionais era pontual e ineficiente, ao menos na visão da Defensoria Pública Paulista:

Não foi possível mensurar o real impacto da pandemia no sistema prisional, pois não houve qualquer política de testagem massiva, periódica e contínua nas pessoas presas e nos/nas agentes prisionais. Alguns presídios fizeram testagens gerais pontuais e, no mais, apenas pessoas com sintomas e que eram identificadas sintomáticas por acaso nas unidades prisionais passavam por exames. Ademais, parte significativa dos testes aplicados para as pessoas presas são “testes rápidos” (65,45%), que não possuem o “padrão ouro” para detecção da covid-19, portanto não conseguem aferir com precisão a contaminação (NESC, 2022b, p. 54).

É preciso, no entanto, ter certa cautela com essa afirmação do NESC. Deve-se considerar o momento de alta demanda por testes no mundo e a limitação de insumos para sua produção. Os testes laboratoriais como o RT-PCR não necessariamente necessitam ser aplicados em massa. O Ministério da Saúde publicou a nota técnica 1217\2021 que recomendava testes rápidos para triagens e o exame laboratorial mais completo para casos mais complexos. Na nota técnica 29\2020 do DEPEN, a recomendação era que os presos sintomáticos fossem testados após 7 dias apresentando sintomas gripais.

Entretanto, a análise dos relatórios de inspeção demonstra que a subnotificação da COVID-19 nos estabelecimentos prisionais paulistas era uma realidade, independentemente de conclusões mais técnicas da política de testagem. No relatório de inspeção da penitenciária de Guareí II, realizada em 2020, os presos reclamavam que não havia controle dos sintomas de maneira sistemática pelas equipes de saúde. Em outros espaços, como no CDP de Bauru, os presos reclamaram que a única estratégia de prevenção era o isolamento em um raio de quem apresentava sintomas gripais, sem qualquer outro tipo de cuidado.

Ademais, as projeções de *experts* em saúde pública justificavam o temor pelo descontrole na transmissão da SARS-COV-2 no ambiente prisional, especialmente em prisões superlotadas como as paulistas:

Overcrowding, chief among these intramural factors, has been the subject of the most research on the public health risks of incarceration. Research on the differential manifestation of Covid- 19 in prison suggests that every 10 percent increase in prison population results in a 14 percent risk increase in Covid-19. Prisons running at 70-100 percent capacity increase their risk threefold, and those at 100 percent capacity increase risk five-fold (Leibowitz et al. 2021). With prisons in at least 125 countries chronically overcrowded (HRW 2020), this is a considerable issue. Research further suggests that contagion risk is heightened by poor ventilation, lack of sanitation and hygiene, poor nutrition, lack of autonomy regarding preventative measures, and inequitable medical care -- all of which are endemic in penal environments globally (Lemasters et

al. 2020; Altibi et al. 2021; Chin et al. 2021; Toblin and Hagan 2021; Kim et al. 2022; Klein et al. 2022) (Maruna, Mcnaull e O'Neill, 2022, p. 6).

Em uma síntese sobre a prevenção à COVID-19 e o cuidado com as pessoas presas nas prisões de São Paulo, o NESC (2022b, p. 57) apontou que as estratégias eram falhas, especialmente observando os altos índices de contaminação onde houve teste em massa. Para o órgão da Defensoria paulista, contribuiu para a situação, dentre outros fatores: a) a falta de testagem adequada, com a realização ocasional de testagem em massa nas prisões; b) separação ineficaz entre suspeitos\contaminados e o restante da população carcerária; c) superlotação das celas, especialmente as de isolamento; d) distribuição insuficiente de produtos de higiene e proteção, como máscaras e sabonete; e) ausência de uma política de busca ativa eficaz de pessoas privadas de liberdade que apresentavam sintomas de COVID-19; falta de contato das unidades prisionais com as equipes de controle epidemiológico locais.

A principal estratégia para prevenção à disseminação da COVID-19 no ambiente carcerário paulista, como já apontado no capítulo anterior, foi o aprofundamento do isolamento das pessoas privadas de liberdade, com a restrição de visitas, suspensão de saídas temporárias e trabalho externo, além de suspensão de atividades presenciais relacionadas aos processos criminais e de execução criminal (as audiências, por exemplo, passaram a ser por videoconferência).

Apesar das recomendações das autoridades sanitárias e do CNJ, não houve uma redução expressiva do número de pessoas presas e a infraestrutura das prisões, sem contar os recursos humanos disponíveis, não eram suficientes para um cuidado adequado das pessoas presas. Por outro lado, também não era possível permitir que o coronavírus se espalhasse livremente nesses espaços e apenas fosse feita a contagem dos mortos em seguida. Conforme a já citada obra de Lourenço e Montovani (2023, p. 16):

Entre o cuidado e crueldade venceram ambas, mas o cuidado venceu sem querer e apenas uma vez enquanto a crueldade foi proposital e ganhou duas. Por um lado, a crueldade cuidadosa do Estado redundou em isolamento e sobrevivência e, de outro, um cuidado que pretendia desencarcerar, se fosse levado a cabo, poderia ter resultados cruéis e mais perdas de vida. Em suma, entre sobreviver preso e de forma indigna ou morrer livre, as opções foram inexoravelmente cruéis.

Uma das principais estratégias de prevenção à disseminação indiscriminada do coronavírus causador da COVID-19 nas prisões paulistas foi a quarentena de todos

aqueles que ingressavam no sistema prisional. Eles eram inseridos em celas específicas e apartadas dos demais por um determinado período, garantindo-se que, mesmo que estivessem infectados quando da sua prisão, não haveria transmissão generalizada.

Em alguns casos, esse período de quarentena era duplicado. A Secretaria de Administração Penitenciária, considerando o alto número de pessoas presas, transformou parte de algumas prisões em espaços de quarentena, como o CDP de Belém I. A pessoa presa era encaminhada para essa prisão, onde permanecia por quatorze dias, período em que os especialistas em saúde pública indicavam como o máximo para desenvolvimento e contágio do coronavírus. Entretanto, em algumas unidades, além desse tempo em quarentena no CDP de Belém, ou em outro designado para essa função, permanecia mais quatorze dias adicionais em separado dos presos do convívio, o que implicava, muitas vezes, em quase um mês trancado em uma cela, sem banho de sol, como é o caso relatado no CDP de Diadema²⁶:

Relatou ainda que todos os presos em flagrante da região metropolitana são encaminhados aos Centros de Detenção Provisória de Belém 1 e 2, ficando lá por 14 dias, quando transferidos aos demais Centros de Detenção. Em Diadema, relatou que os presos permanecem em isolamento por outros 14 dias, até ser liberados para as celas de convívio, o que transmite a realidade de que o preso permanece um mês sem banho de sol.²⁷

Ao verificar o relatório de inspeção no CDP de Bauru, fica claro que não existia por parte dos gestores do sistema penitenciário, uma preocupação com a saúde e bem-estar dos presos. A COVID-19 apenas não poderia se espalhar descontroladamente e com isso surgirem manchetes de jornais de milhares de mortos ou uma pressão ainda maior no sistema de saúde público com os infectados nas prisões. Observando os raios da prisão em que estavam as pessoas em quarentena, o NESC apontou que sequer existiam canecas e colheres para todos os presos. Em uma cela com 23 presos, existiam apenas 4 colheres e 10 canecas.

Para compreender melhor a relação prevenção e cuidado com as pessoas presas e a COVID-19, escolhi analisar com maior profundidade o relatório de inspeção do CDP de Belém I, localizado na capital, especialmente no que trata dos raios

²⁶ A informação transmitida no relatório pode não ser tão precisa. Em que pese a confirmação de que não havia banho de sol para os presos da quarentena em Diadema, ele existia, ainda que de forma bastante restrita, em Belém I, conforme relatório de inspeção da instituição.

²⁷ Relatório de Inspeção – CDP de Diadema – fls. 2

destinados a quarentena dos recém incluídos no sistema prisional. A partir desse relatório, ficou evidente que as medidas preventivas à circulação do Coronavírus no ambiente carcerário não tinham como central o cuidado com as pessoas que ali estavam.

O CDP Belém I foi inspecionado pela Defensoria Pública em 21 de maio de 2021, pelo defensor público Fernando Nicolás Penco Juvé e as defensoras Surraily Fernandes Youseff e Gabriele Estáble Bezerra.

O CDP, durante o período pandêmico, foi dividido em dois tipos de raios: o destinado a população permanente, isto é, os presos provisórios que tinham como referência para cumprimento de sua prisão o próprio Centro e permaneceriam ali até serem julgados, e os de trânsito, alojados nos raios 4, 5 e 6.

De acordo com a direção, os presos nos raios de trânsito permaneciam ali por 14 dias até serem transferidos. A definição de qual cela iriam permanecer era de acordo com o dia da prisão. Todas as pessoas incluídas em um dia dividiam a cela, para não terem contato com os demais, o que levava a grandes distorções. Conforme relato dos defensores: “em algumas celas, equipadas para receber até 12 pessoas, a equipe se viu diante de mais de 40 homens presos”²⁸.

Um grande problema percebido pelos defensores públicos era a proibição das pessoas presas receberem jumbo, através do SEDEX, para complementar assistência material e alimentícia, dependendo totalmente da assistência material e a alimentação disponibilizada pelo CDP. Ainda que seja possível antecipar as dificuldades logísticas de se permitir o envio de encomendas para pessoas que permanecerão naquele espaço por apenas duas semanas, é evidente que isso causaria dificuldades de acesso a roupa, comida e produtos de higiene, considerando especialmente as deficiências nos estabelecimentos prisionais paulistas.

A situação, entretanto, era ainda mais grave. Os defensores, verificaram que todos os presos nos raios de trânsito estavam com as mesmas roupas do dia em que vieram presos, indicando que não recebiam vestimenta adequada para a prisão. Também não recebiam mantas, lençóis ou colchões. Ou seja, não recebiam apoio da família, por obstáculos criados pela Secretaria, mas também não recebiam a assistência material devida pelo Estado. Segundo os defensores, os presos recebiam apenas uma toalha cortada, menor que uma de rosto comum, para se enxugarem.

²⁸ Relatório de Inspeção – CDP Belém I – fls. 2

Materiais de higiene, por sua vez, eram divididos igualmente por cela, em número fixo, e entregues na entrada, independente do número de pessoas por cela.

A estratégia de proteção era unicamente o isolamento, sem o mínimo cuidado com questões básicas, como vestuário. E mesmo o isolamento, de acordo com os defensores, era feito de forma inadequada. Na página 21 do relatório, eles indicam que as celas de trânsito tinham direito a uma hora, no máximo, de banho de sol, entre as 7 e 8 horas. Entretanto, os presos do raio permaneciam no pátio ao mesmo tempo, o que tornava todo o doloroso processo de isolamento aprofundado no CDP mais questionável ainda.

Ressalte-se que, como pontuou o relator da inspeção, o banho de sol disponibilizado para os recém encarcerados era em tempo menor inclusive para aqueles no chamado Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), destinado aos prisioneiros considerados mais perigosos do país, com regras extremamente rígidas na prisão. Mesmo esses presos, segundo a Lei de Execução Penal, tinham direito a duas horas de banho de sol, ou seja, gozavam de mais tempo desse direito que os recém incluídos, que supostamente recebiam uma proteção especial do Estado.

Um outro elemento que demonstra a pouca preocupação da gestão carcerária com o cuidado dos presos foi a falta de cuidado com o uso de máscaras pelos presos e os servidores. Além da distribuição deficitária, não parece ter existido qualquer campanha de conscientização sobre o uso desse equipamento de proteção. Alguns poucos servidores, de acordo com o NESC passaram a cobrir parcialmente o nariz e a boca durante a inspeção.

A partir do relatório dos defensores públicos que realizaram a inspeção, é possível aventar a possibilidade de que o sofrimento causado não se devia apenas à dificuldades estruturais. No CDP de Belém I, os defensores verificaram que havia apenas um colchão para as 21 pessoas presas em uma determinada cela. Difícil acreditar que existia uma carestia tão grande assim desse produto, especialmente considerando que em outras inspeções o NESC constatou que existiam colchões sobressalentes nos almoxarifados das unidades prisionais.

Ainda que não seja possível investigar, ao menos através do material que dispomos, as intencões e íntimo das pessoas que geriam o ambiente carcerário, o cenário desenhado pela NESC em seu relatório de inspeção transmite a sensação de que os presos em trânsito estavam jogados ali, esquecidos pela administração do CDP e pela Secretaria de Administração Penitenciária.

Além de sofrer com o descaso durante o período de quarentena, os presos em trânsito também sentiam o impacto das demais violações de direitos constatadas em praticamente todos os estabelecimentos prisionais do estado. Por exemplo, a alimentação era com pouca qualidade, além de impor um jejum forçado de quinze horas para os presos, já que as refeições eram servidas às 7 horas, 11 horas e 16 horas.

A equipe de saúde do CDP era composta por um enfermeiro, que não foi visto no dia da inspeção e dois dentistas, que estavam afastados em razão da pandemia. Seria razoável pensar que um estabelecimento que recebia um fluxo grande de pessoas durante uma pandemia, receberia reforço na sua equipe de saúde, mas o que se viu foi um estabelecimento prisional em situação até mais caótica que a maioria nesse ponto.

A Defensoria Pública paulista provocou o Judiciário, através do pedido de providências 1001724-64.2021.8.26.0041, para tentar interromper as violências ocorridas nessa prisão. O procedimento ainda está em tramitação, pendente de análise de recurso pela Corregedoria Geral, após decisão proferida pelo juiz corregedor do DEECRIM I, no dia 16 de maio de 2023, extinguindo o procedimento, por entender que esgotadas as possibilidades de intervenção, indicando que algumas das violações de direitos constatadas deveriam ser alvo de Ação Civil Pública.

No pedido, o NESC requereu a apuração pelo Judiciário dos fatos noticiados no relatório de Inspeção, além de requerer que a unidade prisional adequasse sua equipe mínima de saúde, a dedetização das áreas de convívio, que seguisse o padrão de valores de nutrientes da resolução 3\2017 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a disponibilização de kits de higiene na forma e periodicidade previstas na resolução 4\2017 do CNPCP, garantia de banho de sol de oito horas diárias para as celas de “castigo”, seguro e transporte, garantia de iluminação das celas e adequação da quantidade de presos à capacidade de cada cela.

O juiz corregedor determinou que a unidade prisional respondesse às provocações da Defensoria Pública. Entretanto, em 18 de fevereiro de 2022, a Defensoria se manifestou nos autos, reclamando que as respostas da unidade prisional ignoravam o pedido inicial, fazendo menção apenas a questões individuais ou pontuais levantadas no feito, ignorando o que foi requerido inicialmente.

Em março do mesmo ano, a unidade prisional apresentou nova resposta, fazendo menção a procedimentos anteriores e que foram extintos, ignorando mais uma vez o pedido inicial da Defensoria Pública.

Em abril de 2022, a Defensoria apresentou quesitos a serem respondidos objetivamente pela unidade prisional, por ordem do juízo, considerando as respostas lacônicas do CDP de Belém I até então. Finalmente, em maio, a unidade apresentou resposta mais consistente, mas ainda assim sem fazer provas do alegado. Já não se fazia menção, nesse momento, aos presos em quarentena, considerando que a prática já havia sido extinta.

Ao fim do procedimento, em maio de 2023, várias violações de direitos foram ignoradas pelo Judiciário, que decidiu arquivar o procedimento. Chama a atenção que apesar da gritante violência praticada contra os presos em trânsito, especialmente no tocante a assistência material, não houve cobrança efetiva do Judiciário pelas informações sobre esse tema. A violência aconteceu e ninguém foi responsabilizado ou sequer criticado pela postura. Aceitou-se como suficiente uma alegação genérica que os direitos básicos dos presos eram garantidos.

5.4 - AS PRISÕES DENTRO DAS PRISÕES: O SEGURO E O CASTIGO DURANTE A PANDEMIA

Ao observar os relatórios de inspeção do NESC nas unidades prisionais durante a pandemia, me chamou a atenção a situação das celas de “seguro” e “castigo” (também conhecidas como celas de “disciplina” ou “pote”). Esses espaços da prisão não sofreram grandes transformações em razão da pandemia, mas por serem destinados aos mais indesejados do sistema prisional, entendemos importante destacá-los nesse tópico, buscando compreender melhor os mecanismos de produção de sofrimento na prisão.

O “seguro” é um espaço destinado a presos que não podem estar nos raios de convívio, isto é, com a população carcerária em geral, estando em risco de vida se algo não for feito. São presos que cometeram crimes de violência sexual, pessoas que romperam com a facção criminosa dominante (em São Paulo, em geral, o PCC), em alguns casos pessoas LGBTQIA+, entre outras razões.

Em São Paulo, para gerenciar a população prisional, existem algumas unidades prisionais inteiras que só recebem presos com o perfil acima indicado, como,

por exemplo, a Penitenciária de Serra Azul II. Entretanto, na maioria dos estabelecimentos prisionais existe um espaço para apartar esses presos da população em geral.

O “castigo” é o espaço destinado aos presos que cometeram faltas disciplinares durante o cumprimento da pena. Está prevista no art. 53, inciso IV da Lei de Execuções Penais e pode ser aplicada pelo diretor do estabelecimento prisional e não pode exceder 30 dias, salvo nos casos de regime disciplinar diferenciado.

Em teoria, esses dois espaços são diametralmente opostos na lógica da prisão. O primeiro é feito para proteger pessoas que tem conflitos com a população carcerária. O segundo é um espaço de afirmação da ordem e disciplina da gestão da prisão, com a punição dos faltosos.

Na prática, no entanto, o que se vê são dois espaços negligenciados pelas direções dos estabelecimentos prisionais e com violações de direitos bastante semelhantes, especialmente no que se refere ao acesso ao “banho de sol”, momento em que os presos permanecem fora de suas celas, no pátio do raio em que vivem, para atividades de lazer, esportivas, entre outras. Em alguns casos, a infraestrutura e as decisões sobre dispensação de produtos de higiene, limpeza e acesso a direitos como o banho de sol eram intencionalmente piores em ambos os espaços.

Um dos poucos relatórios de inspeção em que se percebeu um tratamento positivamente diferenciado à população do seguro foi no CDP da Vila Independência e o defensor público que relatou a inspeção não escondeu sua surpresa:

Nos chamou atenção que no setor seguro, as pessoas presas com que conversamos relataram condições de habitabilidade absolutamente diversas das demais pessoas nos outros setores da unidade. Apontaram boa qualidade da comida, presteza em receber assistência médica, jurídica e social [...] As celas do setor são visivelmente muito melhores que as demais da unidade. Há melhor iluminação, circulação de ar, apesar de as portas serem chapeadas e o estado dos colchões é melhor... ²⁹

As semelhanças entre castigo e prisão tem raízes históricas no Brasil. Roberta Olivato Canheo (2022, p. 146) cita as pesquisas de José Ricardo Ramalho no Carandiru em 1975, apontando que o pavilhão 5 era destinado ao seguro e ao castigo e era considerado pelos presos da época como “uma cadeia dentro da cadeia”.

²⁹ Relatório de inspeção CDP Independência, fls. 9-10

A autora pontua que os espaços carcerários tidos como “seguros” são polissêmicos e envolvem desde alas e unidades prisionais em que as direções se esforçam para demonstrar que são espaços de respeito aos direitos humanos, na busca intencional de visibilidade, até o que é conhecido como “seguro do seguro”, espaços onde são inseridos presos com um perfil ainda mais repudiado que aqueles designados para as celas de “seguro”:

Esses cubículos “seguro do seguro” são trancados vinte e quatro horas por dia, sendo ainda mais fétidos e escuros que outras celas do mesmo espaço, destinados a quem não pode conviver com os que já não podem conviver com a massa carcerária, alocados no seguro. São espaços que integram o que o autor chama de “subterrâneos” (Mallart, 2019, p. 43).

Fábio Mallart (2019, p. 233) aponta que as prisões têm seus “fundos”, espaços de invisibilidade específicos, com menos luz, ar e água que os pavilhões e, ao mesmo tempo, mais torturas, psicofármacos e automutilações, conjugando o mínimo de condições de existir com o máximo de destruição.

Para o autor, a inserção nesses locais importa porque possibilita descrever traços, transmitir assombros e compartilhar, ao menos parcialmente, a mecânica do funcionamento das prisões:

Para nos concentramos somente nas prisões, ao mesmo tempo que há unidades situadas no *fundão* do estado, onde a distância e isolamento figuram como engrenagens do castigo, e para as quais são encaminhados aqueles e aquelas que possuem as penas mais longas, assim como sujeitos com comportamentos considerados problemáticos pela administração prisional, cada prisão possui seus próprios *raios do fundão*, pavilhões localizados mais longe da entrada da cadeia e, conseqüentemente, da saída, o que não remete somente à distância espacial que os separa da rua, mas ao fato de que, em algumas unidades, são nesses lugares que são confinados recém-chegados e detentos com longas penas a serem cumpridas. Locais, portanto, mais distantes da “liberdade” (Mallart, 2019, p. 233).

Essa proximidade entre os setores de seguro e castigo também está no imaginário dos defensores públicos. O relatório de inspeção na Penitenciária Masculina de Sorocaba II, trataram das celas de seguro e castigo no mesmo tópico, o de número 4. Os defensores destacaram as celas escuras e sem ventilação destinada a esses presos e a falta de banho de sol. Muitos permaneciam semanas trancados em celas com portas chapeadas.

Na inspeção ao CDP de Pinheiros II, os defensores destacaram que as celas separadas do convívio, destinadas a pessoas que trabalham com a manutenção da unidade, o seguro e o castigo não tinham qualquer condição de habitabilidade, apontando a falta de ventilação adequada, a escuridão das celas e seu mau cheiro. As celas de seguro dessa unidade eram ocupadas em boa parte por presos que professavam o candomblé, religião afro-brasileira, e eram rejeitados por presos que professavam uma vertente do cristianismo. A descrição das condições das celas são assustadoras:

As referidas celas não contam com janela, nem com iluminação artificial interna, há apenas um refletor voltado para cela que fica ligado 24 horas por dia. Não há água para descarga, as celas estavam visivelmente sujas e as pessoas relataram que não são entregues materiais de limpeza nas destinadas ao castigo e seguro.³⁰

No CDP de Osasco II, os defensores também ouviram sobre o recrudescimento das violações de direitos no seguro. Em consonância com as reflexões de Mallart (2019), o que faltavam em luz, ventilação e higiene, sobrava em humilhação e homofobia:

Foi relatado ainda pelos presos do seguro a prática generalizada de homofobia por parte dos funcionários que mobilizam estereótipos de gênero para proferir xingamentos aos presos em razão de sua sexualidade – “bicha safada”, “viado” são algumas das expressões utilizadas.³¹

A escuridão como forma de castigo foi reforçada no relatório do setor disciplinar dessa unidade prisional. Os defensores tiraram duas fotos, com flash e sem flash, para mostrar as condições precárias da cela e para que fosse possível perceber como é o cotidiano das pessoas encarceradas nesse espaço:

³⁰ Relatório de inspeção CDP de Pinheiros II, fls. 11

³¹ Relatório de Inspeção CDP de Osasco, fls. 20

Figura 3 – cela do “castigo” do CDP de Osasco II com flash:



(Situação Precária das celas do "castigo" – foto com flash)

Fonte: Relatório de Inspeção do CDP de Osasco II.

Figura 4 – cela do “castigo” do CDP de Osasco II sem flash



(Ausência Completa de iluminação nas celas – foto sem flash)

Fonte: Relatório de Inspeção do CDP de Osasco II.

Na penitenciária Guareí II, além de ressaltar a escuridão e a falta de ar nas celas de seguro e castigo, os defensores que realizaram a inspeção argumentam que a situação foi piorada por ação da direção. O seguro, apesar de originalmente construído com duas janelas, tinha uma delas soldada. Ainda assim, o setor

disciplinar, na visão dos defensores, era ainda mais mal iluminado e sem ventilação e também não contava com chuveiro para banho.

Chama a atenção, além das repetidas menções ao escuro e a falta de ventilação e das restrições ao banho de sol, as menções dos defensores públicos à falta de vaso sanitário nas celas de castigo. É o caso dos CDPs de Sorocaba, Belém II, Piracicaba e Osasco II.

A falta de banho de sol já era uma preocupação do NESC em celas destinadas ao seguro e ao castigo desde antes da pandemia. Por meio do *Habeas Corpus* (HC) 172136, o Núcleo da Defensoria Pública paulista questionou a situação dos presos na penitenciária de Martinópolis-SP. A situação já era conhecida, segundo a Defensoria Pública, pelo menos desde 2011, após visita de um defensor público à unidade prisional. Foi feito pedido de providências ao juiz corregedor na época, mas após notícia do diretor de que não haveria espaço físico seguro e suficiente para o exercício do direito, o magistrado decidiu manter a situação como estava.

Houve recurso para o Tribunal de Justiça de São Paulo, que também indeferiu o pedido, alegando ser necessário garantir o interesse da maioria na manutenção da ordem e da segurança em detrimento do interesse de uma minoria de sentenciados.

A Defensoria Pública novamente buscou uma instância superior, dessa vez o Superior Tribunal de Justiça, através de um *habeas corpus*, que também foi indeferido por entender o tribunal, naquela ocasião, não se prestar esse instrumento jurídico para fazer o executivo aplicar de forma geral as leis, mas destinado a analisar situações específicas de cada preso com sua liberdade tolhida. Em decisão posterior, o mesmo tribunal, enfrentando o mérito da questão, por ordem do Supremo Tribunal Federal, indicou novamente que não era possível fazer provas sobre a omissão do poder público, considerando os limites do *habeas corpus*, e tornou a indeferir o pedido.

No Supremo Tribunal Federal, o NESC insitiu que o que estava em jogo era a análise de uma prisão ilegal: não se pode privar a liberdade de ninguém, mantendo-o 24 horas trancado em uma cela, por ser um meio cruel de punição. Para tanto, argumentou com base em convenções internacionais, a Constituição Federal, as leis de execução penal nacionais e as resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Outro recurso mobilizado pelo Núcleo foi demonstrar que a situação colocava em risco a saúde física e mental dos presos. Arremata, ao final, que somente com a concessão da ordem a “barbárie” poderia ser interrompida. Dessa vez, após anos de

discussão no Judiciário, a decisão foi favorável. Em 1 de julho de 2019, o ministro Celso de Mello concedeu a ordem, determinando que fosse garantido aos presos da penitenciária de Martinópolis ao menos duas horas de banho de sol diárias.

A decisão final foi bem além. O STF decidiu, em outubro de 2020, que todos os presos no país teriam direito, no mínimo, a duas horas de banho de sol garantidas, em qualquer situação, representando um avanço significativo para garantir a dignidade das pessoas privadas de liberdade destinadas ao “fundão” das prisões no país.

A mobilização pelo Direito, no entanto, não se resume a conseguir declarações dos tribunais. É preciso que essas palavras sejam concretizadas na vida real. Quase um ano após a decisão, por exemplo, ainda não era garantido o banho de sol no CDP da Vila Independência, conforme inspeção realizada em junho de 2021.

Por trabalhar na Defensoria Pública, o acesso aos defensores públicos que realizam as atividades de inspeção é facilitado. Foi possível, com isso, verificar junto ao defensor Bruno Shimizu, atual coordenador do NESC, como está a situação do banho de sol nas celas de seguro e castigo atualmente. Ainda que a informação tenha sido colhida sem uma metodologia formal, como uma entrevista, mas através de um diálogo entre colegas de trabalho, entendo bastante útil citá-la aqui, considerando especialmente o que Michael Burawoy trata no Estudo de Caso Ampliado, que, apesar de não ser o método que usamos nesse trabalho, é uma fonte de inspiração importante.

O defensor público apontou que tem notado movimentações da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) e das direções das unidades prisionais em garantir algum espaço para o banho de sol no setor disciplinar. Em muitos lugares, algumas celas tem sido transformadas em solários, abrindo o teto. Ainda que seja um espaço precário e improvisado, garante, em alguns momentos do dia, acesso a luz solar e um ambiente com maior circulação de ar.

Entretanto, a percepção com as últimas inspeções é a de que os agentes penitenciários mantem, independente da existência de um local para o banho de sol no castigo, os presos em suas celas 24 horas por dia. Na visão do defensor, boa parte dos agentes penitenciários entende que preso no setor disciplinar não merece banho de sol. Como resposta, a Defensoria Pública tem oficiado as direções para tomarem as providências adequadas e provocado os juízes corregedores, quando necessário.

Em uma inspeção realizada no ano de 2024 na Penitenciária de Capela do Alto I, os defensores públicos que realizaram a inspeção constataram a ausência de banho de sol no setor disciplinar. Verificaram, inclusive, que o local também era improvisado como seguro, quando necessário, já que a unidade não dispunha de ala própria para tanto. No ano de 2023, também localizamos relatórios de inspeção apontando a ausência de banho de sol no setor de castigo de algumas unidades penitenciárias, como a de Gália II.

5.5 – PEDINDO PROVIDÊNCIAS: A MOBILIZAÇÃO NO JUDICIÁRIO PARA ENFRENTAR O CAOS

Uma das principais respostas da Defensoria Pública às mazelas identificadas durante as inspeções são os Pedidos de Providência ao Judiciário, um procedimento que, apesar de ser analisado por juízes, é considerado de natureza administrativa. Esses pedidos tratam de questões que não são resolvidas pelo juiz da execução nos processos individuais, como indulto, progressão e regressão de regime. É consequência do previsto no art. 66, incisos VI, VII e VIII da Lei de Execução penal, que atribui ao juiz da execução a responsabilidade por zelar pelo correto cumprimento da pena, fiscalizar mensalmente as unidades prisionais e, quando o caso, interditar, total ou parcialmente, o estabelecimento prisional com funcionamento inadequado.

Em São Paulo, os Pedidos de Providência são processados diante do chamado Juiz Corregedor de Presídios, regulada pelas Normas Gerais Judiciais da Corregedoria de Justiça, a partir do art. 551³². Mas essa não é a única forma de se acionar o Judiciário para enfrentar violações de direitos nas unidades prisionais. É possível, por exemplo, o manejo de ações civis públicas e habeas corpus coletivos, que discutiremos mais adiante.

Uma das grandes vantagens do Pedido de Providências é que ele não tem grandes exigências técnicas para serem processados. O art. 574 das já citadas Normas Judiciais da Corregedoria de Justiça do TJSP apenas aponta a necessidade de se autuar qualquer pedido das pessoas presas e que o Ministério Público também seja ouvido.

³²As normas podem ser consultadas no site:
<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=162644>

Decidi, como apontado no primeiro capítulo, analisar um Pedido de Providências formulado pela Defensoria Pública para tentar compreender como o Poder Judiciário e o Ministério Público reagem às inspeções da Defensoria no ambiente prisional. Escolhi o procedimento 1000113-16.2021.8.26.0158, que trata da situação do CDP de São Vicente, por ter sido esse estabelecimento prisional um dos mais citados no Relatório do NESC (2022b) que sistematizou as descobertas das inspeções durante a pandemia.

Com base em uma inspeção realizada em 3 de março de 2021, juntando como documento o relatório de inspeção realizado no CDP de São Vicente, o NESC fez o Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158 junto ao DEECRIM 7, na região de Santos.

Uma das primeiras preocupações do Núcleo foi demonstrar que a inspeção foi feita de maneira segura para defensores, servidores da unidade prisional e presos, apresentando fotos dos Equipamentos de Proteção Individual utilizados, possivelmente para evitar qualquer discussão sobre sua legitimidade em estar nos espaços prisionais durante a pandemia.

O pedido da Defensoria Pública pautava uma série de irregularidades percebidas durante a inspeção, muito semelhantes às identificadas em outras unidades prisionais, citadas mais acima, seja durante ou antes do período pandêmico: superlotação (a ocupação do CDP de São Vicente era de quase duzentos por cento de sua capacidade nesse período), violações ao direito a saúde, alimentação inadequada, racionamento indevido de água, irregularidades na assistência material e no banho de sol, condições precárias das celas, violência física e psicológica após ação do GIR, insuficiência de vagas de trabalho e estudo.

Um pedido no Judiciário, especialmente ao tratar de questões coletivas, exige mais do que apontar os fatos e o direito. É preciso conquistar o julgador para que ele reconheça como problemático aquilo que o requerente, o NESC no caso, aponta como violação de direitos. Por isso, o uso de recursos estilísticos, imagens, decisões anteriores, são fundamentais.

A pandemia foi usada diversas vezes como um recurso para mobilizar a urgência pelas providências requeridas. Já de início, nas fls. 2, os defensores públicos apontaram: “Ressalta-se, que tais condições, durante uma pandemia, aumentam sobremaneira os riscos de se morrer nestes espaços, sob a tutela do Estado”. Ao tratar do direito à saúde, foram citadas pesquisas do DEPEN sobre a letalidade no

cárcere em razão da COVID: “A letalidade por COVID-19 entre pessoas presas no Brasil é 5 (cinco) vezes maior do que aquela registrada na população em geral, afirma pesquisa realizada com dados disponibilizados pelo DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional)”³³.

O uso de imagens também foi amplamente utilizado pelo NESC para aproximar o julgador do ambiente carcerário e ilustrar, para além dos dados e documentos escritos, a situação calamitosa em que se encontravam os presos no CDP. Quando tratam do direito a alimentação, são juntadas imagens de uma marmita servida no dia da inspeção, sem qualquer salada, fruta e com pouca proteína (fls.22).

Figura 5 – Marmita servida no CDP de São Vicente



Fonte: Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158.

Para demonstrar o estado insalubre das celas do convívio, o NESC também se vale de imagens, mais uma vez tentando mobilizar sentimentos de alteridade no julgador e incômodo por saber existirem pessoas vivendo em locais assim. Às fls. 41, dos autos, por exemplo, há imagem do tanque usado para lavar potes e utensílios:

³³ Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158 – fls. 7

Figura 6 – Tanque no CDP de São Vicente



Fonte: Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158.

Corroborando essas observações, o NESC, ao final do tópico sobre as condições das celas, os defensores apontam que: “Através destas fotos não restam dúvidas de que as pessoas custodiadas pelo ESTADO no CDP de São Vicente vivem em condições bárbaras, são tratadas como menos humanas”.³⁴

Outra estratégia mobilizada pelo NESC foi apresentar a opinião de especialistas, especialmente ao tratar de áreas diversas da jurídica. Foi o que aconteceu quando se questionou o racionamento de água na unidade prisional. Antecipando alegações de que a falta de água seria de responsabilidade da fornecedora, o NESC apresentou manifestação da SABESP às fls. 24 dos autos, que garantiu fornecer sem maiores dificuldades o serviço e apontando os estabelecimentos prisionais como locais com atendimento prioritário:

A Sabesp procura garantir o abastecimento ininterrupto para todos os seus clientes, incluindo as principais edificações das áreas de saúde e segurança pública, classificadas desde o período de escassez hídrica (2014/2015) conjuntamente com a defesa civil como sendo prioritárias: hospitais, prontos-socorros, clínicas de hemodiálise, presídios e centros de detenção provisória.³⁵

³⁴ Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158 – fls. 41

³⁵ Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158 – fls. 24

As recomendações da OMS também foram utilizadas como parâmetro para demonstrar a insuficiência do fornecimento de água na unidade prisional, visando evitar qualquer discussão sobre qual a quantidade adequada necessária por pessoa:

Em relação ao abastecimento de água, a direção afirmou – em manifestação nos autos nº 1000073-34.2021.8.26.0158- que em cada cela habitacional haveria uma caixa d'água com fornecimento de 1000 litros de água por dia. Assim, em um breve cálculo, podemos concluir que cada pessoa presa recebe 41 litros de água por dia, quantidade insuficiente e muito inferior aos 100 litros diários recomendados como valor mínimo pela Organização Mundial de Saúde.³⁶

Outra estratégia utilizada pelo NESC para pressionar o Judiciário a tomar providências sobre a situação no CDP de São Vicente foi demonstrar que a situação já era conhecida socialmente, através da imprensa, tendo o tradicional segredo que cerca as prisões sido rompido, ao menos parcialmente. Eles apresentaram imagens de jornais locais e de mídias nacionais, como o Diário do Litoral e o Portal UOL:

Figura 7 – Imagens do Jornal Diário do Litoral



Fonte: Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158.

³⁶ Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158 fls. 25

Figura 8 – Imagens do Portal UOL

Fonte: Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158.

Em um momento posterior do processo, a Defensoria Pública reiterou que não era a única a receber reclamações sobre as condições de vida no CDP, juntando documentos advindos da OAB local, por meio de sua Comissão de Assuntos Penitenciários, com relatos de maus tratos, precariedade no atendimento a saúde e alimentação.

A resposta do Judiciário, em um primeiro momento, aparentava uma preocupação com a situação. Como resposta à documentação da Defensoria Pública, determinou uma série de informações que deveriam ser prestadas tanto pela direção da unidade prisional, quanto pela COREVALI (Coordenadoria de Unidades Prisionais da Região do Vale do Paraíba e Litoral), um órgão da Secretaria de Administração Penitenciária responsável pela gerência das prisões na região do Litoral e Vale do Paraíba.

A resposta da unidade prisional apresentou algumas reformas em parte da unidade prisional, alegações genéricas de que respeitava os regulamentos da SAP sobre assistência material, que a alimentação era adequada e que não havia “acionamento de água”, mas “uso consciente”.

Chama a atenção, especialmente, sua resposta sobre a alimentação dos presos. Apesar de indicar genericamente que o fornecimento de comida era adequado, inclusive o mesmo de outra unidade prisional na região, o cardápio era absolutamente distantes do que se espera de refeições saudáveis.

Às fls. 285, foi juntado o cardápio, que supostamente estaria de acordo com o Manual de Boas Práticas da SAP³⁷. Entretanto, nota-se que o almoço de segunda-feira era frango frito, macarrão ao molho e arroz. Não há fruta, legumens, vegetais. No jantar de quarta-feira, era servido salsicha cozida, arroz e feijão e um pão.

O manual, baseado na resolução SAMSP 16\98, traz as seguintes orientações para composição do cardápio no almoço e jantar: arroz, feijão ou outra leguminosa, carne bovina ou salsicha, peixe ou ovos, uma guarnição a base de legumes ou vegetais, salada como tomate ou beterraba, uma sobremesa, suco artificial e um mini pão. A COREVALI, por sua vez, respondeu à determinação judicial indicando, dentre outras coisas, que existia dificuldades orçamentárias e não era possível recompor as equipes de saúde na forma necessária, ou seja, reconheceu a falta de assistência a saúde das pessoas privadas de liberdade.

O Ministério Público, por sua vez, pediu o arquivamento do pedido, por entender que a questão da superlotação era alvo de outro processo, uma ação civil pública que abarcavam parte das reclamações da Defensoria Pública, e as respostas apresentadas pela administração penitenciária demonstravam que não havia outras violações a serem enfrentadas em um procedimento administrativo.

A Defensoria, por sua vez, apontou a insuficiência das respostas, pedindo informações complementares e providências da administração penitenciária. Destaco aqui as providências relacionadas à alimentação, que não era alvo de discussão de outros procedimentos citados pelo Ministério Público e claramente destoava das normas básicas.

Entretanto, mesmo com as reclamações da Defensoria, a magistrada resolveu arquivar o procedimento. Especificamente sobre o tema alimentação, a justificativa apresentada não envolvia uma análise minuciosa sobre as respostas apresentadas ou outras provas sobre a qualidade e quantidade da comida fornecida, mas numa suposta satisfação dos presos na Penitenciária II de São Vicente:

Foi juntado o cardápio da alimentação do CDP de São Vicente, que é preparada na cozinha industrial da Penitenciária II de São Vicente, a qual abastece ambas as unidades e mostra-se dentro dos padrões determinados de qualidade e quantidade, sendo imperioso destacar que a mesma comida servida no CDP é servida na Penitenciária II, onde não há reclamações³⁸.

³⁷ O manual pode ser acessado através do link:
https://www.bec.sp.gov.br/bec_servicos_ui/CadTerc/UI_sVolumeltemRelaciona.aspx?volume=9&anexoID=84

³⁸ Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158 – fls. 367

A magistrada, por fim, ao decidir pelo arquivamento do procedimento, apresentou ainda suas limitações no procedimento e de suas atribuições, indicando que o Judiciário, ao menos naquele espaço, não poderia interferir nas decisões do Executivo:

Em que pesem os louváveis esforços da Defensoria Pública, suas reivindicações devem ser dirigidas à Secretaria de Administração Penitenciária, uma vez que cabe a este Juízo fiscalizar as condições das unidades prisionais, porém não pode interferir em questões administrativas que competem ao Poder Executivo.³⁹

A decisão nos faz refletir sobre o real interesse do Poder Judiciário em enfrentar as violações de direitos nas prisões. De fato, o Pedido de Providências é um procedimento de natureza pouco clara, sendo considerado um procedimento administrativo, apesar de gerido pelo Judiciário. Também não há clareza sobre seus limites e possibilidades nas normas internas dos tribunais. Entretanto, a alegação de separação de poderes não é uma tese jurídica que tem encontrado respaldo nas decisões dos principais tribunais brasileiros, especialmente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, responsáveis, respectivamente, pela interpretação da Constituição Federal e da legislação nacional. Nesse sentido foi a decisão no Tema 220 do Supremo Tribunal Federal:

220 - Competência do **Poder** Judiciário para determinar ao **Poder** Executivo a realização de obras em estabelecimentos prisionais com o objetivo de assegurar a observância de direitos fundamentais dos presos. [...] Tese: É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.

Ademais, a lei prevê que se as condições de habitabilidade da unidade prisional não são adequadas, o lugar pode ser até interditado. Não faz sentido, portanto, que a magistrada não possa determinar que o cardápio seja readequado ou exigir da unidade prisional um calendário de obras para melhorar as instalações do Centro de Detenção Provisória. Entretanto, como veremos adiante, quando instado a efetivar

³⁹ Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158 – fls. 368

direitos de pessoas privadas de liberdade, o discurso da separação de poderes é rotineiramente mobilizado pelo judiciário paulista.

A Defensoria Pública recorreu da decisão judicial, para a Corregedoria Geral de Justiça, que processa os recursos advindos de Pedidos de Providência, mas não houve mudança sobre o decidido. A Corregedoria se deu por satisfeita com as notícias de que parte dos problemas estão sendo enfrentados, seja em outros processos, seja por ações pontuais da direção do presídio. Sobre a alimentação, a decisão repete os argumentos da juíza de primeiro grau, não se arvorando a fazer sequer uma comparação entre a norma geral e as informações prestadas pela própria direção do CDP.

A decisão crava as limitações do juiz corregedor, especialmente no tocante a saúde. Para o Judiciário paulista, o corregedor de presídios, nessa atribuição administrativa-judicial, não poderia criar obrigações para a Secretaria de Administração Penitenciária:

Ou seja, ao Juízo Corregedor incumbe a atribuição para verificação da existência e frequência de atendimento de saúde aos presos, mas não lhe reserva competência para qualquer intervenção, tão somente a mobilização dos legitimados, entre eles a Defensoria Pública, para as providências legais, intrinsecamente, promoção de ação judicial cabível que possa imprimir ao Estado eventual obrigação de fazer⁴⁰.

A resposta aos problemas no CDP de São Vicente é ilustrativa sobre os limites, muitas vezes autoimpostos, do Judiciário em garantir direitos para as pessoas privadas de liberdade. Os mecanismos burocráticos existentes são confusos e pouco efetivos para superar violações de direitos óbvias. Ademais, não existiu, ao menos no caso brevemente analisado especialmente no tocante a alimentação, sequer o esforço de uma análise concreta da aplicação das normas administrativas fixadas. A mobilização pelo Direito de pessoas marginalizadas exige esforços que vão muito além de se apresentar a violação de direitos e as normas que asseguram direitos humanos.

⁴⁰ Pedido de Providências 1000113-16.2021.8.26.0158 – fls. 437

6 MOBILIZANDO O DIREITO CONTRA AS PRISÕES: AÇÕES COLETIVAS DO NESC DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

6.1– E O DIREITO? PODE MUDAR AS PRISÕES?

Apresentei no capítulo anterior, o quadro caótico e inconstitucional das prisões paulistas durante a pandemia. As violações de direito são de toda a ordem e apenas se agravaram com a crise provocada pela pandemia da COVID-19. Nesse capítulo, o objetivo é analisar ações promovidas pela Defensoria Pública de São Paulo para garantir direitos básicos das pessoas privadas de liberdade no estado nesse período. Identifiquei três ações que tratam do que entendemos terem sido as três grandes disputas por direitos das pessoas privadas de liberdade com a pandemia da COVID-19.

Em primeiro lugar, o enfrentamento ao superencarceramento, com a promoção de *habeas corpus* coletivo em favor dos grupos mais vulnerabilizados com a COVID-19. Nesse momento, ainda existia a perspectiva de que a crise social instalada em razão da pandemia poderia ser o catalizador de mudanças importantes na forma se encarar a forma de se punir no país e garantir que a vida fosse considerada um valor mais precioso que a punição.

Vencida a opção do desencarceramento em massa como meio de prevenção à COVID-19 nas prisões e com o aprofundamento do isolamento das pessoas privadas de liberdade, a Defensoria Pública se mobiliza para garantir minimamente o contato das pessoas presas com suas famílias, com telefones públicos e\ou visitas virtuais.

Por fim, outra grande ação coletiva da Defensoria Pública durante a pandemia foi pela garantia de prioridade na imunização das pessoas presas ou, ao menos, que a população privada de liberdade fosse vacinada no mesmo ritmo que as pessoas em geral.

Todas essas ações, ainda que tenham como resultado uma derrota jurídica para o Núcleo Especializado em Situação Carcerária (NESC), em algum grau, se consubstanciaram em formas de resistência às violações de direito na prisão durante a pandemia e incluíram o Poder Judiciário como um espaço de disputa política em favor de um grupo especialmente marginalizado.

Ao analisar ações como essas, é inevitável se perguntar quais são os limites do Direito e do Poder Judiciário na transformação do sistema carcerário para que ele possa, ao menos, não ser tão degradante. O Supremo Tribunal Federal, com a ADPF 347, decidiu testar os limites do Poder Judiciário nessa seara, reconhecendo o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário no país e determinando a construção de um plano que pretende transformações importantes.

A ADPF 347 inova ao aplicar no Brasil a técnica do Estado de Coisas Inconstitucional, desenvolvida pela Corte Constitucional Colombiana, conceituada por Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2019) como uma técnica de decisão na qual cortes e juízes constitucionais identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais ante falhas estruturais do Estado e determinam ordens dirigidas a um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação da realidade inconstitucional.

O uso de técnicas como essa tem gerado significativas críticas à Cortes Constitucionais, por serem considerada excessivamente ativistas. Segundo Karina Ferreira Lanza (2022), as principais discussões têm girado em torno de três argumentos: a falta de legitimidade democrática das Cortes Constitucionais, a falta de capacidade institucional para lidar com problemas sociais complexos e a separação dos poderes.

Os três argumentos já foram amplamente enfrentados em processos individuais e coletivos pelos tribunais brasileiros. Especialmente sobre a separação de poderes e a legitimidade democrática, entendemos que as próprias disposições constitucionais empoderam decisões em litígios estratégicos ou que lidam questões individuais.

Na clássica ideia de separação de poderes, compete ao Legislativo produzir leis abstratas e ao Poder Executivo implementar políticas públicas. O papel do Judiciário é o de garantir que a força normativa da Constituição e da legislação ordinária não seja ignorada por omissões e abusos desses dois poderes e por particulares.

Citando a obra de Conrado Hubner Mendes, Franciele Pasternak Montemezzo (2013) critica tentativas de limitar o Poder Judiciário sobre alegada falta de legitimidade democrática ou pela ideia de separação de poderes. Ela indica que a concretização da Constituição exige permeabilidade e acomodações entre os poderes, através de interlocuções institucionais.

Segundo o autor, o desafio da teoria normativa, quando analisa a legitimidade das instituições para atuar na concretização da Constituição, não deve ser o de aprisioná-las em um esquema rígido de separação de poderes, mas fazer com que o princípio regulador das oscilações e acomodações dos espaços dos poderes seja permeável a “bons argumentos”. Assim, deve-se entender a Constituição como máquina procedimental que dilui as funções da soberania para que elas se controlem mutuamente, e não para que tenham missões rígidas e substantivas. Se a separação de poderes é uma cadeia decisória que distribui faculdades de vetar e de estatuir, caberia ao Judiciário, quando dotado de um bom argumento, vetar decisões legislativas, por exemplo. Enriquece, assim, a interlocução institucional com novos argumentos (Montemeyzo, 2013, p. 25).

Sobre a suposta falta de *expertise* dos magistrados em tratar de temas complexos relacionados a políticas públicas, Lanza (2022) explica que, na verdade, especialmente em questões estruturais, não há grandes divergências sobre a existência ou validade de um direito fundamental. Citando Carlos Alexandre de Azevedo Campos, a autora critica quem insiste numa suposta superioridade democrática e técnica do Legislativo e do Executivo diante de falhas estruturais e a inercia estatal:

Não se pode desejar que, num contexto de degradação massiva de direitos, o Poder Judiciário permaneça inerte e passivo, aguardando que os demais Poderes cumpram seu dever constitucional de efetivação de direitos, em função de uma abstrata necessidade de deferência e autocontenção (Lanza, 2022, p. 132).

A autora alerta, no entanto, que as decisões em litígios estruturais não são resolvidas com meras ordens e a substituição dos outros poderes, mas em um papel de coordenação e fiscalização das medidas necessárias para suplantar o estado de coisas inconstitucional:

Com efeito, os tribunais não podem simplesmente ignorar a existência dos demais Poderes. Ainda que as medidas estruturais configurem uma forma de intervenção nos espaços de atuação de outros Poderes, cabe a estes a elaboração e implementação das providências necessárias à superação do estado de inconstitucionalidade que se apresenta. Ao Judiciário, cabe o papel de determinar e coordenar a implementação dessas medidas. A fórmula dialógica é encontrada, conforme entendimento de Campos, por meio da adoção de “ordens flexíveis sujeitas à jurisdição temporária” ao invés de “ordens detalhadas sujeitas à execução se desrespeitadas” (Lanza, 2022, p. 137).

Na ADPF 347, o Supremo Tribunal Federal caracterizou os processos estruturais como aqueles que têm por objetivo enfrentar uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais, que causa ou perpetua a violação de direitos

humanos. A solução, em geral, envolve a reformulação de políticas públicas e é bifásica com uma primeira etapa de reconhecimento de desconformidade constitucional e dos fins a serem alcançados e depois o detalhamento das medidas a serem tomadas pelo Estado, sua homologação e monitoramento. Para o Supremo, a legitimidade para esse tipo de decisão está no diálogo interinstitucional e social, incorporando a participação dos demais Poderes, de especialistas e da comunidade na construção da solução, atentando-se às distintas capacidades institucionais de cada um.

Apesar de relatado inicialmente pelo Ministro Marco Aurélio de Mello, já aposentado quando da decisão final na referida ação, o voto condutor do julgamento do STF foi o do Luis Roberto Barroso, que divergiu parcialmente, das considerações do relator. A primeira preocupação de Barroso para demonstrar o Estado de Coisas Inconstitucionais nas prisões brasileiras foi apresentar o quadro bizarro em que as pessoas encarceradas se encontravam com produtos básicos do cotidiano. Citando relatórios de inspeções em São Paulo, inclusive alguns analisados no capítulo anterior, o ministro demonstra o espanto ante a notícia da falta de papel higiênico nas unidades prisionais:

Apenas para que se compreenda a dimensão do problema, há relatos de prisões que não distribuem sequer um rolo de papel higiênico por cada preso - Penitenciária de Bernardino de Campos, em São Paulo. Em outras, distribuição de um kit com artigos de higiene por preso a cada 20 meses - Penitenciária de Hortolândia, em São Paulo. Basta parar um instantinho e imaginar a vida sem papel higiênico, sem poder escovar o dente (STF, 2023, p. 78).

Aprofundando na sua análise sobre as razões do Estado de Coisas Inconstitucional, o ministro identifica três pontos sensíveis: a) a superlotação e má qualidade das vagas existentes; b) o excesso de entrada de presos no sistema, com a falta de critérios para a decretação da prisão, com prisões preventivas ou regimes gravosos desnecessários; c) a permanência de presos para além do necessário ou em regime mais gravoso que o adequado.

O primeiro envolve o déficit de vagas e a qualidade das prisões, tão bem descritas nos relatórios da Defensoria Pública paulista no capítulo anterior, com pessoas amontoadas em espaços claramente insuficientes, além de não ter acesso a comida, água, trabalho, estudo e outros direitos básicos garantidos na legislação nacional.

O segundo ponto toca em um ponto sensível. O reconhecimento de que o Judiciário é parte do problema. O uso de alternativas a prisão, apesar da extensa legislação sobre o tema, é muito tímido pelos magistrados e tribunais. Ou seja, prende-se muito e prende-se muito mal. O ministro Cristiano Zanin aponta, ao discorrer sobre os critérios para caracterizar as prisões como um Estado de Coisas Inconstitucional que o problema também está no procedimento adotado nos processos criminais:

Diante de todo esse contexto entendo que o Estado de Coisas Inconstitucional é caracterizado pela violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas, e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária. Parece-me claro, diante desse cenário, que não estamos apenas diante de problemas estruturais, mas também problemas relacionados ao procedimento adotado na persecução penal (STF, 2023, fls. 191).

Apesar das eloquentes palavras do ministro Barroso e dos ministros que o acompanharam, me parece que o Supremo Tribunal Federal é, no melhor dos casos, muito tímido ao enfrentar a questão. Poucas vezes existiu um movimento por menos prisões a partir de um comando do Corte Suprema brasileira. Um exemplo bem-sucedido, mas que ainda não vimos replicação em outros momentos, foi o HC Coletivo das mães e mulheres grávidas. Não há, na decisão da ADPF, a indicação clara de casos de uso excessivo da prisão e uma resposta imediata do Supremo. Há apenas uma exigência genérica de melhor fundamentação das prisões preventivas.

O terceiro ponto surge da percepção de que os tribunais e juízes das varas de execução criminal são insuficientes e pouco eficazes no controle da saída dos presos, com análises lentas sobre progressão e outros direitos penitenciários, além de dificuldades com registros. A percepção sobre esse problema surge a partir dos números positivos dos mutirões promovidos pelo CNJ nos anos anteriores.

Chama a atenção, no entanto, que o Supremo pouco se debruçou sobre o papel do Poder Legislativo no caos das prisões. Em que pese ter citado as dificuldades de saída dos presos, pouca atenção foi dada, por exemplo, a reformas legislativas recentes que dificultaram a progressão de regime, mesmo com o reconhecimento liminar do estado de coisas inconstitucional das prisões, e a falta de qualquer análise sobre a capacidade do sistema em suportar mais prisões com o agravamento de penas e criação de tipos penais.

Para enfrentar o Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões, a solução do Supremo Tribunal Federal foi determinar a criação de um plano que enfrentasse as três áreas sensíveis acima descritas. Conforme explicou Barroso, em geral, o Judiciário exaure seu trabalho ao produzir uma decisão. No litígio estrutural, no entanto, há uma falha crônica das instituições estatais que causa ou mantém a violação dos direitos fundamentais, sendo indispensável controlar e monitorar a situação após a decisão:

Tais processos, portanto, comportam uma solução bifásica, dialógica e flexível. Bifásica porque são duas fases, são duas etapas. Uma primeira etapa é o reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e a indicação dos fins a serem buscados. E uma segunda etapa, o detalhamento das medidas homologação e monitoramento da execução judicial (STF, 2023, p. 91).

O Supremo reconhece, na linha da literatura acima descrita, que uma solução complexa desse nível exige a colaboração de outros Poderes, instituições, especialistas e sociedade civil, considerando as distintas capacidades institucionais de cada um.

O produto dessa decisão foi o Plano Pena Justa⁴¹, construído pelo Conselho Nacional de Justiça e a União, com o apoio de diferentes parceiros institucionais e a sociedade civil. O documento que sintetiza o plano faz, em um primeiro momento, uma reflexão sobre o Estado de Coisas Inconstitucional das prisões, apresentando a decisão na ADPF 347 e o histórico de estratégias nacionais relacionadas ao sistema prisional. Em seguida, apresenta a metodologia e o processo de criação. Na terceira seção, são apresentados os eixos de atuação e os problemas. Depois, são apontadas as ações mitigadoras propostas e, por fim, são descritos os mecanismos de avaliação e controle do plano.

Uma das medidas mais audaciosas propostas no plano é a construção de uma Central de Regulação de Vagas, baseada na ideia da taxatividade carcerária ou *numerus clausus*. Pela proposta, haveria a certificação da capacidade máxima real dos estabelecimentos prisionais e a possibilidade de listas de espera para o cumprimento da pena.

A medida, se efetivada, tem um grande potencial para enfrentar a superlotação. Mas a relativização da punição de uma pessoa seria aceita e recepcionada no país,

⁴¹ Informação disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>

especialmente considerando o repúdio a medidas desencarceradoras mesmo em tempos de grave crise sanitária?

Uma outra importante medida prevista no Pena Justa é desenvolver ferramentas que favoreçam a identificação de pessoas vulnerabilizadas em razão do uso abusivo de substâncias psicoativas e a identificação de maneira precoce no ciclo penal dos casos de tráfico privilegiado. Sob essa perspectiva, o crime é pensado de uma forma mais complexa que apenas uma violação da norma penal. As condutas indesejadas seriam pensadas também a partir do contexto social, psiquiátrico e familiar.

A disposição lembra os apelos de Louk Hulsman com Jacqueline Bernart Celis (2019) em seu clássico “Penas Perdidas”, que inclusive defende não se usar mais o termo “crime”. Os abolicionistas, no entanto, refletem que o sistema penal se impõe como a solução totalizante, evitando que outras questões sejam consideradas pelo julgador, para além daquelas previstas na dogmática penal.

Sem o objetivo de generalizar experiências pessoais, mas lembro de algumas experiências em julgamentos envolvendo adolescentes em conflito com a lei em que participei como defensor público. O processo infracional tem no ECA alguns mecanismos que possibilitam evitar a privação de liberdade (chamada de medida socioeducativa de internação no Brasil), como a remissão ou a aplicação de medidas socioeducativas não encarceradoras, como a liberdade assistida.

Lembro que algumas vezes provoquei o julgador com quem trabalhava quanto a inutilidade da privação de liberdade e a necessidade de aplicação de medidas mais criativas, de proteção, especialmente em casos de tráfico de drogas, considerando a exploração do trabalho infantil e as vulnerabilidades em razão do uso abusivo de drogas.

Apesar de, algumas vezes, o magistrado indicar que concordava que outras medidas deveriam ser tomadas, sua conclusão, em geral, era pela internação, por entender que sua função era aplicar a lei e não haveria alternativa ante a reiteração infracional. O magistrado, ainda, indicava que a privação de liberdade seria um meio de proteção e mais uma tentativa de transformar a vida do adolescente, apesar dos fracassos com as internações anteriores na Fundação Casa.

Ilustrativo sobre as possibilidades de sucesso ou fracasso do Pena Justa as reflexões de Salo de Carvalho (2010) sobre o insucesso de medidas legislativas

aventadas como as que criaram as penas restritivas de direitos ou que exortavam a um uso mais racional das prisões preventivas.

Para o criminalista, a redução das taxas de encarceramento no país exigiria uma ampla reforma no quadro legislativo, que atingisse desde a persecução criminal até a execução da pena (*law in books*), mas também uma ampla transformação na cultura dos atores jurídicos (*law in action*):

isso porque, ao longo do processo de formação do grande encarceramento, nas duas últimas décadas inúmeras hipóteses concretas de estabelecimento de filtros minimizadores da prisionalização foram obstaculizadas pelo Poder Judiciário, nitidamente influenciado pela racionalidade punitivista (Carvalho, 2010, p. 366).

O Plano, na preocupação de enfrentar fatores que provocam maior vulnerabilidade (fragilidade) a criminalização e ao aprisionamento de determinados grupos de pessoas, os mais pobres e racializados, também prevê uma maior interação entre o SUAS e o sistema prisional, em especial para os egressos do sistema prisional:

Integrar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com o sistema prisional e outros serviços penais: promover a integração do SUAS com o sistema prisional; promover a integração do SUAS com os demais serviços penais, inclusive Centrais Integradas de Alternativas Penais, Centrais de Acolhimento à Pessoa Custodiada (APEC) e Escritórios Sociais e demais serviços especializados de atenção à pessoa egressa. Para garantir e incentivar que os serviços responsáveis pelo atendimento socioassistencial antes da privação de liberdade, com especial atenção a pessoas em situação de rua e outros grupos vulnerabilizados, sejam continuados durante o cumprimento da pena e de maneira conjunta com suas equipes técnicas, é necessária a normatização de parâmetros para atuação do SUAS em articulação com o sistema prisional e outros serviços penais (CNJ, 2025, p. 161).

Outro ponto importante do Plano é a preocupação com a habitabilidade das prisões. Há a perspectiva de se dar maior relevo aos alvarás de funcionamento da vigilância sanitária. Como se percebeu analisando os relatórios de inspeção da Defensoria Pública, boa parte das unidades prisionais paulistas não possuíam esses documentos, o que justificariam a interdição de qualquer estabelecimento que envolvesse o atendimento do número de pessoas que as prisões suportam:

Qualificar a habitabilidade das prisões garantindo o acesso a água potável; iluminação e ventilação; esgoto; condições de higiene e limpeza; segurança e salubridade; área de ocupação; e emissão de alvará de funcionamento da vigilância sanitária: instituir Ação de Habitabilidade com parâmetros de avaliação, incidência para melhoria, monitoramento e emissão de alvarás e

licenças para funcionamento; adotar parâmetros de funcionamento mínimos dos estabelecimentos prisionais; e qualificar profissionais que atuam na arquitetura prisional. A qualificação da habitabilidade dos estabelecimentos prisionais passa pela realização de Mutirão Nacional de Diagnóstico da Habitabilidade com base na nova metodologia de inspeção judicial. Além disso, exige também a elaboração de planos estaduais e distrital de manutenção e ajustes desses estabelecimentos. A realização desse mutirão também servirá para aferir os Planos de Ajustes e estabelecer medidas de responsabilização, sendo fundamental para avançar na mitigação do referido problema (CNJ, 2025, p. 155).

Não é possível fazer ilações sobre o sucesso do Plano, mas há possibilidade de comparar o sucesso de decisões semelhantes em outros países, em especial a experiência colombiana, que serviu de inspiração para a decisão na ADPF 347.

Os resultados na terra em que a teoria do Estado de Coisas Inconstitucional foi elaborada não são animadores. Aléssia Barroso Lima Brito Campos Chevitarese, Ana Borges Coelho Santos e Felipe Meneses Graça (2019) explicam que a Corte Colombiana declarou o sistema prisional daquele país inconstitucional mais de uma vez. A primeira em 1998, reconhecendo as diferentes violações de direitos nas prisões, a indiferença da sociedade sobre o tema e a constatação de que a solução exigia esforços combinados de diferentes atores públicos.

Na prática, no entanto, pouco se evoluiu no respeito aos direitos humanos nas prisões colombianas, o que fez a Corte novamente decretar o Estado de Coisas Inconstitucional em 2013 e em 2015. As autoras defendem que a ineficiência das decisões se deu, em especial, pela falta de mecanismos de acompanhamento das ordens proferidas, citando o exemplo no deslocamento forçado de pessoas como um exemplo de sentença exitosa.

Jimmy Soto Diaz e Maria Eugenia Herrera Gutiérrez (2015) também destacaram a falta de efetividade das decisões sobre o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário colombiano. Para os autores, era necessário criar uma política pública penitenciária com ingredientes de proteção e promoção de direitos fundamentais no interior dos estabelecimentos de reclusão, o que não era recebido por atores e setores endógenos e exógenos do sistema prisional, além do contraste político e socioeconômico do Estado.

Os autores indicam a necessidade da revisão da política antidrogas como um aspecto essencial para combater o caos carcerário colombiano. Entretanto, é preciso lembrar que a política de guerra às drogas é fundamentada em questões geopolíticas

e não efetivamente no controle dos danos provocados pelo comércio descontrolado de determinadas circunstâncias.

Segundo Elsa Carolina Giraldo Orejuela (2017), uma das principais razões para a superpopulação carcerária na Colômbia foi a política de guerra às drogas, patrocinada especialmente pelos Estados Unidos, que a utilizavam como mecanismo de ocupação da América Latina.

Nos percatamos de que la guerra de las drogas es una clara muestra del imperialismo estadounidense en América Latina, buscando por medio de ésta la consolidación de su estrategia de dominación geopolítica. En Colombia se ha profundizado a lo largo de los años gracias al acuerdo e implementación del Plan Colombia, teniendo como gran perdedora a la sociedad colombiana, que debe vivir bajo las determinaciones no solo del Estado colombiano, sino del imperio del gobierno de EE.UU, las cuales están siempre en contra del interés general de la población y priman los intereses de los grandes capitalistas (Orejuela, 2017, fls. 166).

Segundo a autora, entre 2000 e 2001, as penas privativas de liberdade por delitos relacionados ao tráfico de drogas cresceram 215%, na contramão dos crimes em geral, em que as penas privativas de liberdade diminuíram cerca de 4,3% no mesmo período.

A experiência colombiana mostra que a mobilização apenas pelo Direito, especialmente apenas com os tribunais, ainda que no terreno da mais alta corte do país, podem não ser suficientes para mudanças em um espaço tão estratégico para a reprodução do capital como são as prisões. Isso não significa, no entanto, que estamos descartando o uso tático do direito como resistência às violações de direitos. Decisões como a do STF sobre a realidade prisional impulsiona investimentos, debates e políticas públicas importantes e tem um importante papel tático na superação das violências que lá se reproduzem.

6.2 – ENFRENTANDO O SUPERENCARCERAMENTO: O HC COLETIVO PARA GRUPOS DE RISCO PARA COVID-19

O superencarceramento é uma das marcas do Estado neoliberal. Analisando o grande encarceramento nos Estados Unidos, Loïc Wacquant (2003) aponta que essa é uma necessidade frente a desconstrução do Estado do Bem-Estar Social e perpetuação dos mecanismos do racismo no país, sendo a prisão uma releitura dos guetos.

José Paulo Netto (2012) explica que no neoliberalismo a repressão estatal se generaliza sobre as classes “perigosas”, ao mesmo tempo em que a segurança se tornava uma mercadoria, com a explosão de novos negócios de “vigilância privada”, que cresceram vertiginosamente.

A repressão deixou de ser uma excepcionalidade – vem se tornando um estado de guerra permanente, dirigidos aos pobres, aos “desempregados estruturais”, aos “trabalhadores informais”, estado de guerra que se instaura progressivamente nos países centrais e nos países periféricos. (...) Trata-se de um estado de guerra permanente, cuja natureza se exprime menos no encarceramento massivo que no extermínio executado ou não em nome da lei (Netto, 2012, p.427).

Vera Regina Pereira de Andrade explica que o superencarceramento é uma das consequências do Capitalismo Globalizado Neoliberal (CGN), que sustenta suas medidas de controle através da promoção do medo e da insegurança que aparecem como a base por segurança pública, cujo sistema se torna hipertrofiado e acarreta a saturação punitiva das agências policial e prisional.

Os condicionamentos da expansão do controle penal, que é um inegável fenômeno planetário (...) não devem ser buscados, como nos discursos do poder oficial e do senso comum, na suposta expansão da criminalidade e\ou no medo por ela gerado (...), mas no amplo quadro de transformações conhecidas pelo nome de globalização, em especial na dualidade que vou caracterizar como “mercado onipresente e excludente x Estado sobreano, política e socialmente ausente, mas amalgamados por uma cultura individualista radicalizada” (Andrade, 2010, p. 255).

Fábio Nascimento Simas (2016) aponta que, na década de 90, a criminalização da pobreza e as “classes perigosas” se traduzem na figura do traficante de drogas varejista e morador de favela, com uma perversa redefinição dos territórios pauperizados.

Dito de outra forma: se as altas doses de violência se constituíram em nossa formação social como elemento indutor das classes dominantes às populações pauperizadas, estas características serão aprofundadas a partir dos anos 90 do século passado, não só, mas principalmente sob o advento da violência policial combinada pelo proibicionismo bélico estigmatizante do tráfico de drogas em tempos de acirramentos das expressões da “questão social” que se acentuou com o neoliberalismo à brasileira. (Simas, 2016, p.6).

Andrade (2010) explica que, no neoliberalismo, o sistema penal construiu velhos e novos inimigos internos e externos da sociedade, em torna da pobreza, da

droga, do terror e das nacionalidades. Estruturalmente, a construção social da criminalidade permanece centrada nas ilegalidades dos bens e corpos. Ademais, com novas tragédias, revigoram-se novas demandas por penas mais duras, de morte, perpétuas, pela redução da idade penal.

Dessa forma, houve um aumento de 575% da população carcerária brasileira entre os anos de 1990 e 2014. A explosão do número de encarcerados, no entanto, não correspondia ao aumento proporcional do número de vagas no sistema prisional. O déficit de vagas no Brasil é de 174.436, de acordo com dados de 2024 da Secretaria Nacional de Políticas Penais. Apenas no estado de São Paulo, há mais de 45 mil pessoas presas do que vagas no sistema penitenciário.

Para Geraldo Prado e Rubens Casara (2010, p. 94), para enfrentar o superencarceramento, são necessárias transformações profundas na sociedade, articulando estratégias, táticas e produções de novos consensos contra o cárcere, isto é, estabelecendo uma contra-hegemonia do cárcere.

Percebe se, pois, que a concretização do desencarceramento exige muito mais do que apenas uma mudança legislativa, também necessária. É, antes de tudo, uma luta política, uma batalha por mudança na correlação de forças e que necessariamente passa pela construção de uma cultura democrática (Prado e Casara, 2010, p. 97).

Os autores defendem que as lutas imediatas pela redução do número de pessoas presas no país vão além de medidas legislativas. Para eles, o principal obstáculo à aplicação de medidas desencarceradoras é hermenêutico. Os intérpretes do direito, especialmente os juízes de direito, esvaziam o conteúdo libertador da norma desencarceradora:

Não se pode esquecer que o intérprete está inserido, ele mesmo, em uma tradição autoritária. Daí que no momento de compreender/interpretar o texto, o juiz penal pode acabar por esvaziar o conteúdo libertador do dispositivo legal. Dito de outra forma: a situação hermenêutica – a grosso modo, o contexto em que está inserido o ser aí julgador – impede a concretização das medidas desencarceradoras, na medida em que o juiz penal não se interpreta (não reconhece, por exemplo, seus preconceitos) ao interpretar o dispositivo legal (Prado e Casara, 2010, p. 96).

No contexto da pandemia da COVID-19, isso ficou evidente, especialmente com a rejeição sistemática das orientações do CNJ na Recomendação 62. Raphael de Almeida Silva (2022, p. 107), analisando as perspectivas desencarceradoras na pandemia e sua recepção pelo judiciário, aponta que em boa parte das decisões que

estudou, os juízes decidiam de acordo com elementos de abstração da realidade, negando os impactos da pandemia. Ainda, se valiam de pânico moral e questionamento do direito a soltura.

O Núcleo de Situação Carcerária, a partir das diretrizes invocadas pelo seu coordenador no plano de trabalho apresentado para o biênio 2020-2022, que analisamos em capítulo anterior, se valeu, dentre outras medidas, do instrumento do habeas corpus coletivo para tentar concretizar as recomendações sanitárias pela redução da população carcerária.

Tradicionalmente, o *habeas corpus* é um instrumento de defesa da liberdade de locomoção individual, frente a restrições indevidas. Na Constituição Federal de 1988, está prevista no art. 5º, inciso LXVIII, que prevê esse remédio constitucional contra qualquer ataque ou ameaça de violência ou coação a liberdade de locomoção de um cidadão, seja por ato ilegal ou abuso de poder.

Historicamente, surgiu como uma ferramenta para a proteção do indivíduo frente ao poder do rei. Para grande parte da literatura, o instituto surge a partir da revolta dos barões ingleses contra a realeza, na Magna Carta de 1215, apesar de institutos semelhantes no direito romano.

Thiago Botino do Amaral (2001, p. 8) explica que o *writ* ganha contornos mais claros apenas em 1679, com o *habeas corpus act*, estabelecendo um rito célere para seu processamento, multas e outras penalidades a quem o descumprisse, prazo para apresentação do preso perante a corte e a proibição de nova prisão pelo mesmo motivo atacado pela ordem anteriormente concedida. Em 1816, é editado um novo *habeas corpus act* que aponta esse instrumento como a garantia da liberdade de locomoção, independente de uma ordem formal de prisão, consolidando os direitos fundamentais sobre os arbítrios reais.

A consolidação do *habeas corpus* e dos direitos fundamentais de primeira geração em geral estão intimamente ligados à afirmação do capitalismo e da sociedade burguesa, que precisava de homens livres, no limite jurídico-formal do termo, para a ampla circulação de mercadorias.

Na exata medida em que todos se tornam sujeitos de direito, todos se tornam potenciais fornecedores de força de trabalho no preciso esquema da equivalência mercantil e da igualdade e liberdade jurídicas. A constituição universal do homem como sujeito de direito é a constituição universal de uma mercadoria que tem no próprio homem o seu conteúdo e o seu proprietário. As “ilusões” objetivas da igualdade e da liberdade, desenvolvidas na

circulação universal de mercadorias, tornam-se uma das bases da ideologia burguesa – que ratifica a “racionalidade” e a “naturalidade” da circulação mercantil mais “superficial” enquanto torna “invisível” o inferno subterrâneo da produção (Kashiura Júnior, 2012, p. 163).

No Brasil, o uso do *habeas corpus* ganhou contornos bem elásticos no início do período republicano, quando ainda não existiam outros instrumentos jurídicos para a proteção de diversos direitos fundamentais, no que ficou conhecido como doutrina brasileira do *habeas corpus*. A Constituição de 1891 trazia termos mais abrangentes que os historicamente relacionados ao instituto em outras partes do mundo, apontando o *habeas corpus* como o instrumento eficaz para enfrentar qualquer violência ou ameaça a direitos, por ilegalidade ou abuso de poder.

Além de garantir a liberdade de locomoção, o *habeas corpus* era utilizado para salvaguardar direitos como a liberdade de exercício da profissão, de reunião, liberdade religiosa etc. Mais tarde, surgiria o mandado de segurança, para garantir direitos líquidos e certos, restringindo o *habeas corpus* à liberdade individual. Com a Constituição de 1988, outros remédios constitucionais foram estabelecidos, como o mandado de injunção e o *habeas data*.

Assim, usos mais criativos do instituto não são uma novidade na história jurídica brasileira, o que abriu caminho para se pensar em meios mais arrojados para a proteção dos direitos das pessoas presas, como a sua utilização de forma coletiva.

Como já exposto, o coordenador do Núcleo Especializado em Situação Carcerária apresentou como proposta de atuação para o biênio 2020-2022 o manejo de instrumentos coletivos, especialmente o *habeas corpus* coletivo, como ferramenta para enfrentar o superencarceramento. Leonardo Biagioni de Lima apontou em seu plano de atuação a intenção de um uso relido do instituto *habeas corpus* para fazer frente às complexas e massificadas demandas que advinham do encarceramento em massa, que não seriam efetivamente enfrentadas com pedidos individuais de proteção da liberdade de locomoção:

Sendo assim, cada vez mais, urge a necessidade de o Poder Judiciário se vincular à admissão da tutela coletiva em sede de um instrumento tão essencial à proteção da liberdade, direito fundamental da máxima importância previsto de maneira ampla no caput do artigo 5º do texto constitucional e presente de formas mais concretas em diversos outros pontos da Lei Maior. Caso contrário, faríamos da Constituição Federal, em seu artigo 5º, LXVIII,

uma letra morta, impedindo a viabilização de instrumentos que permitissem sua realização frente aos desafios de nosso tempo.⁴²

O *habeas corpus* coletivo, apesar das resistências de boa parte do Judiciário, em especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, como veremos a seguir, não era uma figura desconhecida no direito brasileiro. O exemplo mais marcante é o HC 143.641/SP no Supremo Tribunal Federal, que determinou a prisão domiciliar de mulheres grávidas ou mães de crianças presas provisoriamente.

Na ocasião, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski apontou a necessidade de instrumentos coletivos para a proteção da liberdade. Para ele, um uso criativo do instituto do *habeas corpus* honrava a tradição brasileira:

Com isso, ademais, estar-se-á honrando a venerável tradição jurídica pátria, consubstanciada na doutrina brasileira do *habeas corpus*, a qual confere a maior amplitude possível ao remédio heroico, e que encontrou em Ruy Barbosa quiçá o seu maior defensor. Segundo essa doutrina, se existe um direito fundamental violado, há de existir no ordenamento jurídico um remédio processual à altura da lesão (STF, 2018, p. 16).

Uma preocupação do ministro era de que especialmente as populações mais vulnerabilizadas não têm acesso a instrumentos jurídicos complexos para enfrentar violações de direitos, devendo ser extraído do *habeas corpus* o máximo de sua potencialidade.

Importante lembrar que as barreiras do acesso à justiça não se dão apenas por razões socioeconômicas, como explicam Bryan Garth e Mauro Capelleti (1988) em seu clássico “*Acesso à Justiça*”. Para os autores, os limites podem ser educacionais, organizacionais, acesso geográfico, entre outros. Pensando na realidade das pessoas presas, as barreiras se interseccionam. A vulnerabilidade econômica é a mais óbvia, assim como a limitação em buscar atores do sistema de justiça, como advogados e defensores públicos, em razão da privação de liberdade. O etiquetamento das pessoas privadas de liberdade como perigosas também limita seu acesso a justiça, tornando mais difícil que suas demandas sejam tomadas a sério.

Ainda, algumas violações de direitos apenas podem ser enfrentadas, a nosso ver, de forma coletiva, já que elas são vivenciadas assim. Não existe superencarceramento individual. A falta de água e a infraestrutura atingem

⁴² Documento extraído do Processo 382/2020 do Conselho Superior da Defensoria Pública de São Paulo

populações inteiras. O sofrimento é vivido em coletivo. Corroborando nosso entendimento, Daniel Sarmento, Ademar Borges e Camila Gomes, em parecer sobre o cabimento do *habeas corpus* coletivo no ordenamento jurídico brasileiro, assim se manifestaram:

Assim como ocorre com os demais direitos individuais, a violação à liberdade de ir e vir pode ultrapassar a esfera isolada do indivíduo, pois as lesões e ameaças a esse direito podem alcançar um amplo contingente de pessoas. É o que acontece, por exemplo, quando o Estado impõe indevidas restrições coletivas à liberdade de presos encarcerados em determinado estabelecimento prisional, ou quando ameaça de prisão todas as pessoas que queiram participar de uma manifestação pública de protesto contra o governo. Em tais hipóteses, o ato ilegal de constrangimento à liberdade de ir e vir dos indivíduos (Sarmiento, Borges e Gomes, 2015, p. 6).

Em seu parecer, os autores destacam também a necessidade de o *habeas corpus* fazer frente às mais variadas formas de ofensa à liberdade de locomoção, concluindo que ofensas com perfil coletivo à liberdade de ir e vir devem ser enfrentadas de forma coletiva. Como exemplo citam decisão da Suprema Corte Argentina, que inspirou provocações similares no judiciário de diferentes países, inclusive o Brasil:

Nessa linha, vale destacar rico exemplo de Direito Comparado no qual houve o acolhimento dos argumentos aqui defendidos. No caso Verbitsky, a Suprema Corte Argentina, entendeu possível a interrupção de tratamento degradante ao qual estavam sendo submetidos detentos que cumpriam penas em estabelecimentos prisionais de Buenos Aires por meio de *habeas corpus* coletivo. Embora inexistisse previsão expressa de modalidade coletiva do *writ*, a Corte considerou que esta decorreria da natureza da lesão e da necessidade de se dar proteção adequada à liberdade, bem jurídico prioritário no ordenamento argentino (Sarmiento, Borges e Gomes, 2015, p. 23).

Quando da pandemia, uma das primeiras ações da Defensoria Pública de São Paulo, em conjunto com a Defensoria Pública da União, foi impetrar *Habeas Corpus* Coletivo de número 2053753-37.2020.8.26.0000 em 20 de março de 2020, em favor de todas as pessoas presas ou que pudessem ser encarceradas e pertencessem a grupos de risco da pandemia de coronavírus, aqueles em regime semiaberto e os condenados ou acusados por crimes sem violência ou grave ameaça.

O pedido foi uma conjunção de esforços do Núcleo Especializado em Situação Carcerária (NESC) e o Especializado em Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (NUDEM) e da Defensoria Pública da União (DPU). Apesar do *habeas corpus* ter sido proposto perante a justiça estadual, a DPU justificou sua atuação em

razão da maioria da prisão dos processados e julgados na justiça federal, que foram assistidos por essa instituição, estarem presos em unidades prisionais estaduais.

Essa conjugação de órgãos e instituições em ações coletivas não é uma novidade. Não são raras as vezes em que o Ministério Público Estadual e\ou Federal e as Defensorias Públicas estaduais e da União se articulam para atuar em conjunto, seja pela complexidade da matéria, seja para garantir uma pluralidade de saberes durante o processo, seja para dividir responsabilidades em temas sensíveis. Também não é incomum a participação de associações da sociedade civil no polo ativo de ações como essas.

Um exemplo dessa articulação é a Ação Civil Pública 1010667-97.2022.8.26, em que DPU, Defensoria Pública de São Paulo (através de diferentes Núcleos Especializados) e associações, como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), se organizaram para propor uma ação em que se discutia a legalidade do uso de câmeras com tecnologia de reconhecimento facial no metrô de São Paulo.

Trata-se de uma ação judicial que questiona um investimento público enorme, sobre um tema que poucas pessoas no mundo dominam atualmente e que exige atenção para assuntos muito sensíveis como a privacidade e a imagem das pessoas, segurança pública, inteligência artificial.

Da mesma forma, o *habeas corpus* coletivo analisado questionava a manutenção da prisão de milhares de pessoas em um momento de medo e incertezas diante de uma doença que apenas se sabia, à época, que se espalhava rapidamente pelo mundo todo e tinha um potencial destrutivo imenso. Por outro lado, a ideia de desencarceramento em massa sequer era reconhecida como uma possibilidade no judiciário paulista. Atuar de forma isolada, portanto, não seria uma boa estratégia.

Para além da pluralidade de instituições, a Defensoria Pública de São Paulo atuou nesse processo através de órgãos diferentes, para garantir que os argumentos lançados no pedido inicial e durante todo o processo fossem mais robustos.

Além da óbvia participação do NESC, que já tinha uma grande experiência com os cárceres do estado, a participação do Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (NUDEM) permitiu que a ação considerasse com maior rigor questões de gênero na análise sobre os riscos da prisão para mulheres, especialmente as grávidas e as mães.

Sobre esse tema, destacou-se o momento de incertezas com o potencial destrutivo do coronavírus e a necessidade de cautela maior envolvendo mulheres grávidas:

A médica Rosana Richtmann, infectologista em São Paulo, informa que não há, ainda, informações sobre a transmissão vertical do vírus, ou seja, da gestante para a criança, porém, há registros de que a infecção, se adquirida no primeiro trimestre da gestação, pode causar abortamento espontâneo e, em um estágio mais avançado da gravidez, pode induzir a trabalhos de parto prematuros⁴³

No item 7.5 do pedido inicial do habeas corpus coletivo também foi pontuada a necessidade de garantia da liberdade ou ao menos prisão domiciliar das mães presas, condenadas ou não, em razão do período pandêmico. Destacou-se como historicamente o papel do cuidado é relegado às mulheres e as dificuldades em se articular a proteção efetiva de crianças, que estavam sem frequentar a escola nesse período, e a sobrecarga de outros parentes e mesmo de serviços de acolhimento institucional, em razão da ausência materna.

A petição inicial, a peça processual que dá início a um processo, é iniciada com uma epígrafe de Crime e Castigo de Fiódor Dostoiévski, em que o icônico autor russo apontava que o grau de civilização de uma sociedade é medido visitando suas prisões. Uma provocação sutil ao Poder Judiciário, buscando desde as primeiras linhas do processo mobilizar os julgadores para os horrores das prisões no país.

O primeiro tópico da petição trouxe dados sobre a pandemia da COVID-19, tentando demonstrar a excepcionalidade do período em que estávamos vivendo, apresentando, dessa forma, um pano de fundo para uma decisão tão excepcional como a que as Defensorias Públicas da União e de São Paulo esperavam, com um massivo esvaziamento do cárcere, com a prisão domiciliar, a liberdade provisória ou a antecipação da progressão de regime de grupos especialmente atingidos pela pandemia.

Logo se vê, portanto, que a situação excepcionalíssima exige do Judiciário também uma prestação jurisdicional excepcionalíssima à altura, tendo por norte, como não poderia deixar de ser em nenhum momento, mas especialmente neste, a consagração da dignidade da pessoa humana.⁴⁴

⁴³ Habeas Corpus Coletivo 2053753-37.2020.8.26.0000 – fls. 62

⁴⁴ Habeas Corpus Coletivo 2053753-37.2020.8.26.0000 – fls. 6

Mas mesmo apontando a excepcionalidade da situação, foi uma preocupação das Defensorias demonstrar que o pedido ali formulado não era algo inédito e sem precedentes. Assim, foram apresentadas experiências internacionais como a dos Estados Unidos, Irã e Bahrein e nacionais, como a do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Também foi pontuada as ações do próprio Tribunal de Justiça paulista em relação a adolescentes:

Também, destaque-se, o próprio Tribunal de Justiça de São Paulo, em acertadíssima posição, adotou medidas liberatórias e humanitárias em relação aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa pelo Provimento n. 2546/2020 do CSM.⁴⁵

Citar decisões de órgãos semelhantes em situações semelhantes é uma estratégia muito comum nos processos judiciais. Ainda que a tradição brasileira se filie ao que é conhecido como *civil law*, em que as decisões judiciais partem especialmente da interpretação da lei, o uso de precedentes judiciais como recurso argumentativo sempre esteve presentes em pedidos, defesa, pareceres e decisões judiciais.

Nos últimos anos, considerando especialmente a judicialização em massa e a necessidade de se julgar mais rápido os processos que se multiplicam nos cartórios judiciais e garantir um mínimo de segurança jurídica, evitando decisões conflitantes e o acionamento maior dos chamados Tribunais Superiores (STF, STJ, etc), foram incorporadas diversas estratégias que tornavam alguns precedentes como de observação obrigatória, como as súmulas vinculantes e os recursos repetitivos.

Ademais, citar experiências e decisões semelhantes tem como objetivo deixar o julgador mais seguro em tomar uma decisão polêmica. Se a decisão é atacada, dentro do processo com um recurso, ou na mídia, há o argumento de que ela não foi tomada sozinha, mas fruto de uma tradição jurídica ou compartilhada por respeitados julgamentos anteriores.

Outra estratégia dos defensores e defensoras que impetraram o *habeas corpus* foi usar os relatórios de inspeção construídos ao longo dos anos para ilustrar o caos em que as prisões paulistas se encontravam. A partir de dados e imagens das unidades prisionais paulistas, as Defensorias opunham as recomendações sanitárias que eram desenhadas nos primeiros meses da pandemia da COVID-19, que diziam

⁴⁵ Habeas Corpus Coletivo 2053753-37.2020.8.26.0000 - fls. 4

respeito ao isolamento social, cuidados maiores com higiene, à superlotação das prisões, a falta de acesso a água, os ambientes sujos e malcuidados.

Também foi enfatizada a fragilidade do sistema de saúde nas prisões. As Defensorias esclareceram que mais de setenta e sete por cento das unidades prisionais não tinham equipe mínima de saúde. Muitas não tinham sequer médicos em seu quadro de funcionários.

Apontou-se, ainda, o risco que se corria, frente a sobrecarga de todo o Sistema Único de Saúde, com uma possível descontrola na transmissão do coronavírus nas prisões. Ambientes superlotados, com pouco acesso a água e itens de higiene como eram as prisões já eram um espaço propício para a transmissão de outras doenças respiratórias, como a tuberculose. O risco com a COVID-19 era grande demais não só para a população carcerária.

Ademais, os defensores e defensoras também pontuaram que a prisão deveria ter como efeito apenas a limitação ao direito de locomoção. O direito a saúde não poderia ser restringido com a pena. Ressaltaram, assim, que as pessoas presas eram seres humanos e mereciam exercer os mesmos procedimentos preventivos que a população em geral.

A escolha pelo instrumento *habeas corpus* exigia que defensores públicos demonstrassem que existia uma limitação ilegal à liberdade de locomoção das pessoas privadas de liberdade. O expediente não é incomum na justiça criminal. Apesar do conceito de prisão ser justamente a privação de liberdade, esta somente pode se dar nos estritos limites da sentença penal condenatória e das disposições legais. Caso contrário, existiria um excesso de execução, o que permite o manejo do remédio constitucional.

De acordo com os impetrantes do *habeas corpus*, a falta de condições sanitárias para a prevenção da COVID-19, violava o direito da pessoa presa a integridade física e moral (art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal), o direito à saúde (art. 41, da Lei de Execuções Penais), dentre outros. Assim, o excesso de execução era evidente:

Também já foi apontado e é pacífico na jurisprudência pátria, que o remédio constitucional em tela é indicado para sanar qualquer excesso na execução da pena (entendida *latu sensu*), uma vez que tais violações atingem o direito à liberdade, mormente no caso em tela em que a garantia do direito à saúde e a vida das pessoas que estão presas, inclusive daqueles que eventualmente não serão abarcados pela concessão da ordem, somente

pode se dar pela garantia da liberdade dos grupos de pessoas que serão indicados.⁴⁶

Os defensores e defensoras de São Paulo e da União decidiram pedir o desencarceramento dos grupos de pessoas indicados na Recomendação 62 do CNJ, no intuito de mitigar a situação caótica das prisões. A escolha por esses grupos parece ser uma estratégia para inserir o pedido dentro de uma lógica construída pelo próprio Poder Judiciário, tentando afastar a ideia muito difundida entre os opositores de uma política de desencarceramento em massa seria um artifício para promover a impunidade. Os contornos do habeas corpus se situaram na proteção a direitos que o direito penal não poderia limitar: a vida, especialmente para os grupos de risco, a convivência familiar, para as mães, a pena adequada, para os que estavam em regime semiaberto, etc.

Além das grávidas e das mães de crianças, que já citamos acima, as Defensorias requereram o desencarceramento das pessoas presas provisoriamente, das pessoas idosas e com deficiência, pessoas com câncer, cardiopatia grave e outras doenças que as tornavam mais vulneráveis aos efeitos da COVID-19, pessoas em cumprimento de regime semiaberto, pessoas acusadas ou condenadas por crimes sem violência ou grave ameaça e pessoas em medida de segurança.

Também foi pedido o desencarceramento daqueles condenados de forma excessiva, em regime de pena mais grave que o previsto em lei. O conceito, entretanto, desse grupo nos pareceu pouco preciso.

Apesar do esforço argumentativo dos defensores e defensoras públicas, o *habeas corpus* coletivo teve um fim precoce, não sendo conhecido pelo Tribunal de Justiça, isto é, o Tribunal entendeu que o pedido era juridicamente impossível, não fazendo, ao menos formalmente, decisão sobre o mérito da questão, isto é, a legalidade ou não das prisões dos grupos de pessoas elencadas pelas Defensorias.

O primeiro argumento para não conhecer do pedido foi a alegada imprecisão na definição da autoridade coatora, isto é, quem estaria privando ilegalmente a liberdade das pessoas presas.

Essa definição é importante especialmente para se definir quem seria o órgão competente para julgar o processo. A indicação do próprio Tribunal de Justiça como

⁴⁶ Habeas Corpus Coletivo 2053753-37.2020.8.26.0000 – fls. 46

coator faria com que a competência para o julgamento do feito fosse do Superior Tribunal de Justiça.

Mas esse excesso de zelo com a identificação da autoridade coatora não foi um empecilho no HC 143.641 no Supremo Tribunal Federal, que apontava como violadores de direitos todos os juízes e tribunais com atribuição criminal no país.

Em verdade, as regulações previstas para o *habeas corpus* individual não dão conta da complexidade do *habeas corpus* coletivo, que merecia uma regulamentação mais adequada nas leis processuais brasileiras. Entretanto, considerando a composição atual do Congresso Nacional, que tem uma agenda extremamente encarceradora (com restrições a saída temporária, discussões sobre redução da maioria penal, etc), é difícil acreditar em uma lei regulamentando esse dispositivo em um curto espaço de tempo.

Está em tramitação na Câmara dos Deputados o PL 1610\22 que regulamenta o instituto no país⁴⁷. O projeto recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça em 2023 e não progrediu desde então.

Outro argumento utilizado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo foi a imprecisão dos pacientes. Segundo os julgadores, o pedido era muito genérico nesse ponto, o que demonstra aversão do tribunal paulista em tratar de forma coletiva questões penais, apesar da massificação da prisão e da similitude das situações enfrentadas pelas pessoas encarceradas.

Mas, apesar de dizer que faz apenas uma análise de conhecimento do pedido, o desembargador relator também entra no mérito da questão, ao indicar que os argumentos pelo desencarceramento das Defensorias Públicas não poderiam ser considerados porque medidas emergenciais de segurança sanitária estavam sendo tomadas nas prisões paulistas.

Decidiu-se, naquele momento, que os casos deveriam ser enfrentados individualmente, apresentando-se as características de cada preso, para que as recomendações do CNJ fossem avaliadas concretamente pelo juiz de primeira instância e, se necessário, revistas no sistema recursal individual. Como apontamos em capítulo anterior, a realidade mostra que as decisões nos casos concretos eram genéricas e desconsideravam as individualidades dos pacientes.

⁴⁷ A tramitação pode ser acompanhada no link <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2327201>

Em outro *habeas corpus*, impetrado pela Defensoria Pública da União em conjunto com a Defensoria Pública estadual do Rio de Janeiro, a decisão foi mais positiva. O Ministro do Supremo Tribunal Edson Fachin, na Medida Cautelar no *Habeas Corpus* 188.820, em 17 de dezembro de 2020, determinou diversas medidas desencarceradoras, como progressão de regime antecipado, prisão domiciliar e liberdade provisória a presos em estabelecimentos prisionais superlotados, que não tenham sido condenados ou denunciados por crimes violentos e comprovem pertencer a um grupo de risco para a COVID-19 conforme contido no art. 2º, § 3º, da Portaria Interministerial n.º 7, de 18 de março de 2020. A liminar foi referendada pela Segunda Turma⁴⁸ do STF.

As razões para o sucesso ou não de uma demanda jurídica são muitas, indo desde a capacidade de se produzir um texto convincente até a sorte em ter o caso distribuído a um juiz sensível a causa. Precisar as razões de maior sucesso do HC 188820 em relação ao impetrado em São Paulo não é fácil, mas é possível buscar elencar algumas hipóteses como: o aprofundamento da pandemia da COVID-19, um julgador conhecido por admitir processos coletivos no processo penal, maior possibilidade de mobilização em um processo nacional, aprimoramento da técnica jurídico no pedido inicial.

O primeiro ponto levantado pelo ministro para decidir em favor do pedido realizado pelas Defensorias foi a possibilidade jurídica do *habeas corpus* coletivo, citando ações jurídicas semelhantes previstas na Constituição Federal, o mandado de segurança coletivo, e decisões do próprio Supremo Tribunal Federal que admitiram essa forma do *writ*, como nos casos HC 143641, HC 165704 E 143988. Apesar de ainda justificar o acolhimento do *habeas corpus* na forma coletiva, o ministro não se mostrou muito preocupado em justificar exaustivamente sua posição.

Também destacou que os impetrantes demonstraram que o Superior Tribunal de Justiça e os demais membros do judiciário violavam sistematicamente a Recomendação 62 do CNJ, juntando uma série de decisões que demonstram o pouco apreço do judiciário brasileiro às medidas de contenção à disseminação da COVID-19 nas prisões.

⁴⁸ Os julgamentos no Supremo Tribunal Federal são conduzidos por 11 ministros, que se dividem em duas turmas de julgamento. Existe também casos, em que se busca um posicionamento único de todo o colegiado, que são analisados por todos eles, no que é conhecido como Plenário.

Comparativamente ao HC proposto pela DPU e pela Defensoria de São Paulo, esse ponto se destaca. No HC 2053753-37.2020.8.26.0000, protocolado ainda bem nos primórdios da pandemia, havia um número restrito de decisões sobre o tema, apesar da tendência já percebida de resistência à Recomendação 62. Ademais, no pedido inicial feito em São Paulo, os defensores públicos fazem menção ao próprio TJSP como órgão violador de direitos, o que faria o Superior Tribunal de Justiça ser o competente para a análise do caso, se consideradas as regras de competência do habeas corpus individual (conforme art. 105 da Constituição Federal).

Ainda que não se acredite que o remédio heroico fosse mais bem sucedido sem esse ponto, considerando a oposição sistemática do Tribunal paulista a discussões coletivas no âmbito do processo penal, é importante, ao se produzir teses e formas inovadoras de acesso a justiça, não deixar espaços para questionamentos formais.

Outro ponto importante foi o aprofundamento da pandemia e as respostas mais contundentes de outros países contra a propagação do SARS-COV-2 na prisão. Fachin cita exemplos de diferentes países que excluíram do cárcere pessoas em grupo de risco e que não foram processadas ou condenadas por crimes violentos como medida de proteção. Dentre esses países, destaca-se Portugal, que editou a Lei 9\2020, em 10 de abril de 2020, flexibilizando a execução penal durante a pandemia e um regime especial de indulto, com perdão parcial para vários condenados.

O ministro cita ainda o aumento significativo de casos de COVID-19 nas prisões, mesmo com um número muito pequeno de testes, o que levava a suspeitar de um quadro muito pior do que o apresentado pelas estatísticas do DEPEN:

Os dados trazidos aos autos pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça – DMF/CNJ bem demonstram essa situação. Por esses dados, pode-se constatar o aumento exponencial do número de casos de Covid nos presídios em quantidade maior que entre a população em geral, mesmo diante de um cenário de subnotificação e baixíssima testagem de presos apontados pelo CNJ (STF, 2020, p. 20).

A importante decisão, no entanto, não teve grandes consequências no cotidiano das varas judiciais pelo país. Os juízes e tribunais continuaram a desconsiderar a Recomendação 62 do CNJ e não percebemos uma grande movimentação da cúpula do Judiciário pela sua aplicação adequada, como foi no caso

do HC coletivo envolvendo as mães presas, quando inclusive foi editada resolução do CNJ para monitorar e regular seu cumprimento.

Daniel Wei Liang Wang *et al.* explicam que o Supremo Tribunal Federal declinou de resolver de forma coletiva ações que enfrentavam a crise sanitária. Para os autores, o Supremo não se esquivou de tomar medidas antienfermaria em diversos momentos, antes e durante a pandemia, como no habeas corpus das mães encarceradas e editando a súmula vinculante 139, que garante regime aberto e pena restritiva de direitos para condenados ao tráfico de drogas privilegiado, que não ostentassem condições pessoais desfavoráveis.

Para os autores, o Supremo decidiu não tomar nenhuma decisão coletiva e estrutural sobre desencarceramento durante a COVID-19 por suspeitar que dificilmente conseguiriam fazer cumprir sua decisão naquele momento (WANG *et al.*, 2023, p. 72). Essa seria uma das discussões mais abrangentes na história daquele tribunal sobre desencarceramento e o tribunal teria que enfrentar milhares de decisões contrárias a diretriz coletiva, se sobrecarregando em um momento de fragilidade institucional.

Especificamente sobre o HC 188820, os autores alertam que apesar da decisão positiva, a decisão de Fachin deixou um amplo leque de possibilidades de análise pelo juiz de primeiro grau para negar o pedido de soltura e impediu que eventuais violações a decisão do Supremo fossem imediatamente alvo de reclamação constitucional:

A chamber of the Supreme Court confirmed this preliminary decision, which can be considered a structural case since it is applicable to whole categories of prisoners rather than specific individuals and is directed to all trial and appeals courts. Nevertheless, when deciding on a collective habeas corpus, the Supreme Court exercises a diffuse review of constitutionality, which differs from the concentrated control exercised in a direct action, such as an ADPF. The occasional noncompliance with the ruling would have to be challenged through the normal appeal process rather than through a constitutional complaint filed directly before the Supreme Court. (Wang *et al.* 2023, p. 74)

Em resumo, a decisão liminar no HC 188820 teve um efeito muito mais simbólico e não foi capaz de garantir uma política de desencarceramento massivo como meio de proteção da saúde e dignidade das pessoas privadas de liberdade. A estratégia do isolamento aprofundado foi a vencedora e isso exigiu de órgãos como o NESC a mobilização do Direito para garantir outros direitos especialmente violados durante a pandemia.

6.3 – ENFRENTANDO A SOLIDÃO: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA AS VISITAS VIRTUAIS

A mobilização pelo direito das pessoas encarceradas durante a pandemia não envolvia apenas discussões na seara do processo penal. O NESC promoveu, nesse período, Ações Cíveis Públicas que visavam enfrentar as adversidades do cárcere paulista, buscando o mínimo de dignidade para as pessoas privadas de liberdade durante a pandemia.

Diferente da seara penal, o processo coletivo é uma realidade há muito estabelecida no direito civil brasileiro. Uma das primeiras leis que visavam proteger interesses coletivos e sistematizou formas processuais para tanto foi a lei da ação popular, editada em 1965. Visando proteger especialmente o patrimônio público, a lei 4717\65, previu em seu art. 1º que qualquer cidadão é parte legítima para requerer a nulidade ou anulação de atos lesivos ao patrimônio público.

A Lei de Ação Civil Pública (ACP), lei 7347\85, regulamentou a possibilidade de proteção de outros direitos coletivos e difusos, estabelecendo regras próprias para o seu processamento. Um dos pontos mais importantes regulamentados por essa lei, previsto no art. 16, é o efeito *erga omnes* das decisões, dentro da competência territorial do órgão julgador, isto é, as decisões não se restringem às partes que participaram do processo, mas a uma coletividade.

Dessa forma, se o Judiciário reconhece a abusividade de um contrato de empréstimo realizado por um banco qualquer em uma sentença advinda de uma ACP promovida pela Defensoria Pública, qualquer cliente daquele banco que realizou essa modalidade de empréstimo poderá ser beneficiado, em regra.

A lei prevê ainda diversos legitimados para promover a ação. Diferente da Ação Popular, decidiu-se limitar quem poderia propor esse tipo de demanda judicial. A escolha do legislador é razoável, considerando os efeitos vastos de uma sentença coletiva.

Diferente das *class action* americanas (Ver Bueno, 1996), com seu intrincado sistema para estabelecer quem seriam as pessoas com representatividade adequada para propor uma ação coletiva, a lei brasileira já define as personagens legitimadas, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, associações civis, a União, os Estados, o Distrito Federal, os municípios, as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Outros marcos da coletivização do processo civil brasileiro são a Constituição Federal, o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e Adolescente, a lei do mandado de segurança, o Estatuto do Idoso e, mais recentemente, o atual Código de Processo Civil. Importante lembrar que essas diferentes leis não podem ser encaradas de forma isolada, mas num microssistema de inter-relacionamento e intercomunicação de regras e princípios. Por isso, a literatura sobre processo coletivo fala na formação de um microssistema processual coletivo:

O microssistema de processo coletivo pode ser tomado como o microssistema mais complexo do direito brasileiro, quiçá um dos mais complexos do mundo. Nota-se que sua formação é composta pela reunião intercomunicante de diversos diplomas legais, dos mais variados ramos do direito, e não só por influência de normas gerais. Esses conjuntos de leis interpenetram-se e subsidiam-se, compondo um microssistema independente do Código de Processo Civil (que se aplica apenas residualmente, e não subsidiariamente, como de costume ocorre em nosso ordenamento) (Azevedo, 2012, p. 118).

O processo coletivo, no entanto, é marcado por intensas disputas de poder, especialmente entre o Ministério Público e a Defensoria Pública. Como explicamos anteriormente, a Defensoria Pública passou por grandes transformações ao longo de sua história, apesar de ser uma das mais novas instituições do sistema de justiça.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido que a Defensoria Pública era a responsável pelo acesso à justiça das pessoas necessitadas. O art. 134, entretanto, era vago e abria espaço para interpretações restritivas sobre as possibilidades de atuação da instituição.

Assim, o CONAMP, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, ajuizou a ADIN (ação direta de inconstitucionalidade) 3943 questionando a legitimidade da Defensoria Pública em ajuizar ações coletivas. Para essa associação, defensores públicos deveriam se limitar a garantir acesso ao judiciário em ações individuais e defesa em processos penais.

Em 2015, por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Defensoria Pública era legitimada para propor ações coletivas. De acordo com a ministra relatora, Carmen Lúcia, não faria sentido restringir os entes aptos a propor ações coletivas e que, com a complexidade e massificação das relações sociais, essa era uma via imprescindível para a defesa das pessoas mais vulnerabilizadas:

A ministra acrescentou que a inclusão da defesa dos direitos coletivos nas atribuições da Defensoria Pública é coerente com as novas tendências e crescentes demandas sociais de se garantir e ampliar os instrumentos de acesso à Justiça. Salientou que não é interesse da sociedade limitar a tutela dos hipossuficientes, e que o STF tem atuado para garantir à Defensoria papel de relevância, como instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado (Migalhas, 2015).

A decisão, aliás, sacramenta a alteração constitucional advinda Emenda 80\14, que reformulou o art. 134, que expressamente atribuiu à Defensoria a defesa, de forma judicial e extrajudicial, das pessoas necessitadas e seus direitos, seja em âmbito judicial ou extrajudicial, coletivo ou individual.

Disputas como essa pela legitimidade em propor Ações Cíveis Públicas são explicadas pelo poder desse tipo de ação em influenciar a agenda e as decisões sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Especialmente após a Constituição Federal de 1988, a arena judicial se torna um espaço crucial para a efetivação de direitos fundamentais, sendo decisivo no processo decisório.

Pierre Bourdieu (1989) explica que o campo jurídico é um lugar de concorrência pelo monopólio de dizer o direito, em que se enfrentam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar um corpo de textos que consagram a visão “legítima, justa, do mundo social”. Tentar bloquear a possibilidade da Defensoria Pública em se valer de ações coletivas para exercer sua função é um meio de garantir o próprio monopólio sobre parte do “capital” jurídico-político e controlar o que é (ou não) direito de um grupo ou coletividade.

A partir de uma Ação Cível Pública, o Poder Executivo pode ser obrigado a implementar políticas que não estavam em sua agenda. Um exemplo é a obrigação de banho quente nas unidades prisionais em São Paulo. Desde 2013, a Defensoria Pública, com a ACP 1003644-18.2013.8.26.0053, vinha insistindo na necessidade da adequação dos chuveiros nas prisões. Ignorando recomendações sanitárias, o Estado de São Paulo tratava o assunto como um privilégio e argumentava a impossibilidade orçamentária de tais adequações.

Em 2021, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que não havia escolha para o Poder Executivo. Banho com temperatura adequada era um direito das pessoas presas e o estado deveria garanti-lo (Viapina, 2021). Em 2024, a Secretaria de Administração Penitenciária apresentou um plano de trabalho para adequar os

chuveiros nos espaços prisionais, finalmente estabelecendo uma política pública sobre o assunto (Moreira, 2024).

A Ação Civil Pública pode, também, ser um espaço de resistência a determinadas políticas públicas, que não estejam na agenda de determinados grupos sociais ou de personagens importantes no processo decisório. Na já citada Ação Civil Pública envolvendo o reconhecimento facial no metrô de São Paulo, a Defensoria Pública e outras associações da sociedade civil conseguiram ao menos atrasar uma decisão do estado em instalar câmeras com uma tecnologia que poderia facilitar a localização de pessoas, especialmente com mandados de prisão expedidos. Os proponentes da ação entendiam, no entanto, que tal tecnologia viola direitos humanos (pelas falhas com viés racista, seja por invadir a privacidade de forma massificada), e buscam impedir a efetivação da política (Viapina, 2022).

Guilherme Scodeler de Souza Barreiro e Renata Pedretti Moraes Furtado (2015), citando Saraiva, dizem que políticas públicas são compostas de um fluxo de decisões que tem como objetivo manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios a modificar uma realidade. Para os autores, o Judiciário participa de diferentes fases do ciclo de políticas públicas. Para eles, a petição inicial em uma Ação Civil Pública faz as vezes da identificação do problema:

Quando determinada política pública é judicializada, esta chega ao Poder Judiciário por meio de uma petição inicial, de um pedido. Aqui, percebe-se que a causa de pedir, elemento necessário para constituir a ação (Didier Júnior, 2009), substitui a tarefa dos atores responsáveis pelas políticas públicas na identificação do problema, pois esse é levado a juízo. Assim, quando um cidadão ingressa na justiça requerendo um determinado direito social, ele normalmente alega a negativa de alguma pessoa pública (normalmente o município) em fornecê-lo e a previsão constitucional do referido direito (Barreiro e Furtado, 2015, p. 304).

Mais claro ainda o papel do Poder Judiciário no processo de escolha das alternativas possíveis. Quando há decisão judicial, para Barreiro e Furtado (2015, p. 306), o Estado-Juiz substitui a administração pública, devolvendo ao Poder Executivo apenas para implementar a decisão por ele proferida. A experiência mostra, no entanto, que os processos não são assim tão simples.

O exemplo do banho quente mostra que o Executivo pode resistir, seja através de recursos, seja descumprindo decisões judiciais, à implementação de políticas. Por outro lado, como veremos a seguir, uma decisão desfavorável no Judiciário a uma determinada política também não impede que outros atores, pressionando o executivo

e o legislativo por diferentes meios (imprensa, *lobbies*, eleições etc.), possam conseguir impor sua agenda.

Matthew M. Taylor (2007) também defende que o Judiciário é um dos atores que podem influenciar a implementação de políticas públicas, mesmo depois delas serem amplamente aprovadas por maiorias legislativas, podendo interferir, por exemplo, na análise da constitucionalidade de uma lei. O autor destaca que suas ações devem ser incorporadas nas análises sobre implementação de políticas públicas em razão das estratégias de outros atores, que vão buscar o local mais favorável às suas agendas.

Um exemplo notório no Brasil é o reconhecimento das uniões homoafetivas. As discussões sobre o tema no Legislativo, e mesmo no Executivo, nunca foram fáceis. Aprovar o reconhecimento dessas uniões exigiria vencer resistências de grupos de pressão muito influentes junto a atores, deputados e senadores, que dependem de processos eleitorais constantes, muitos sustentados por uma base extremamente conservadora. O Judiciário, no entanto, sofre outras influências e pressões e foi possível que esse direito fosse incorporado ao nosso direito.

Taylor (2007) aponta que o Judiciário é um importante espaço de ação especialmente para aqueles que tem poucas possibilidades de diálogo e articulação com o Executivo e o Legislativo, sendo imprescindível que ele seja considerado nas análises das políticas públicas. De outra forma, o processo de decisão política seria incorretamente compreendido e atores importantes na construção de políticas públicas ignorados.

Dentro desse contexto, A Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053 foi proposta considerando um cenário pouco favorável para as pessoas privadas de liberdade. A ação visava a instalação de telefones públicos, a criação de mecanismos de visita virtual e um plano de retomada das visitas presenciais nas prisões durante a pandemia da COVID-19.

De um lado, havia um grupo de pessoas a quem tradicionalmente são toleradas violações de direitos. Como exaustivamente demonstram os relatórios de inspeção do NESC, que apresentamos nos capítulos anteriores, o fato de milhares de pessoas estarem em ambiente superlotado, com racionamento de água, sem cuidados médicos adequado, etc., é normalizado socialmente. Por outro lado, a pandemia da COVID-19 exigia volumosos investimentos em saúde e limitava a economia do país, impactando no orçamento disponível para os governos.

O Judiciário se apresentava, dessa forma, um espaço interessante para travar essa disputa, em especial considerando que propor ações judiciais é uma das partes mais significativas do repertório da Defensoria Pública.

Na Ação Civil Pública proposta, uma das primeiras preocupações do NESC foi demonstrar que não buscou o Poder Judiciário de forma precipitada, mas após esgotadas as tentativas de resolver o problema diretamente com o Poder Executivo e garantir minimamente o contato das pessoas privadas de liberdade com sua família durante a pandemia.

Assim, na terceira página da ação, os defensores informam que após a suspensão das visitas oficiaram a Secretaria de Administração Penitenciária para instalar telefones públicos nos espaços prisionais. Apontam a resposta do Executivo, que apenas se limitou a indicar a falta de recursos públicos em um momento de crise, sem apresentar qualquer alternativa viável que respeitasse o direito dos presos.

Outra preocupação do Núcleo foi demonstrar sua legitimidade ativa, isto é, a possibilidade de propor uma Ação Civil Pública. Em que pese não existir grandes questionamentos sobre essa possibilidade atualmente, a história de disputa sobre esse ponto ainda repercute no cotidiano dos Defensores Públicos, que adiantam seus argumentos contra qualquer possibilidade de questionamento formal da ação proposta.

Buscando introduzir as razões de seu pedido, o NESC fez questão de apresentar o contexto que envolve o cárcere paulista no processo, insistindo que era um erro manter pessoas, especialmente aqueles em grupos de risco, em ambientes superlotados:

A par dessas medidas, não se pode descuidar do fato de que o sistema prisional paulista (e brasileiro) e as pessoas lá merecem a proteção aos seus direitos, em especial o direito à vida e à saúde, sendo de rigor a análise da situação de determinados grupos para fazer cessar ou evitar a violação de seus direitos, principalmente com a colocação em liberdade de parcela da população prisional.⁴⁹

Para além do objetivo principal do procedimento judicial, que era exigir uma política pública específica, o processo serviu, nesse caso, como um espaço político, de denúncia contra uma decisão do Executivo em manter milhares de pessoas em locais inadequados durante a prisão.

⁴⁹ Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053 - fls. 12

O NESC continua sua petição indicando a falta de compromisso do estado de São Paulo em promover ações efetivas na proteção da população carcerária face a pandemia da COVID-19, sendo a suspensão das visitas a única medida tomada:

A única medida tomada efetiva pela Secretaria da Administração Penitenciária diz respeito à suspensão do direito à visita. Em um primeiro momento, foi tomada medida visando a diminuição do número de visitantes, a triagem das pessoas que ingressam e a exclusão do grupo de risco, a partir da Resolução SAP-40, de 18 de março de 2020.⁵⁰

O objetivo dos peticionantes era convencer o Judiciário de que o estado de São Paulo era omissos nos cuidados com as pessoas presas em diversos aspectos e a falta de uma política que garantisse minimamente o contato das pessoas privadas de liberdade era mais uma delas.

O NESC buscava, dessa forma, apresentar a Secretaria de Administração Penitenciária e o Estado de São Paulo como figuras sem compromisso com as pessoas privadas de liberdade. Essa premissa era importante para que não prevalecesse a ideia de que a suspensão das visitas era uma medida vital para a proteção dos presos e que o Estado, dentro dos limites impostos pelo cenário pandêmico, já fazia todo o possível. Aliás, é justamente esse um dos principais argumentos apresentados pelo estado de São Paulo em sua contestação, para requerer a improcedência do pedido da Defensoria pública:

Frise-se, por oportuno, que a Pasta, dentro das possibilidades técnicas e humanas, vem adotando as medidas necessárias a prestação das assistências a que as pessoas presas têm direito. Neste sentido, cabe informar que em 18 de março de 2020, a Secretaria publicou a Resolução SAP nº 40/2020, visando regulamentar as visitas nas unidades prisionais do Estado de São Paulo, diante da pandemia do novo Coronavírus. A Pasta estabeleceu algumas regras dentro da normatização interna com intuito de proteger a vida de todos os presos, familiares e funcionários, inclusive na prevenção da disseminação do Covid-19. Conforme artigo 4º da citada Resolução, as regras poderiam ser alteradas a qualquer tempo, em face das circunstâncias reinantes de saúde pública no mundo⁵¹.

Com a diferença de que os debates não são realizados no parlamento ou em gabinetes de secretarias e ministérios, a oposição entre petição inicial e contestação em ações civis públicas lembra a fase de formulação de agenda e sua oposição na formulação de políticas públicas.

⁵⁰ Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053 - fls. 13

⁵¹ Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053- fls. 84

Ao tratar sobre a formação de políticas públicas, Ana Claudia Niedhart Capella (2018) explica que antes de se pensar em alternativas para se resolver uma questão, é preciso que a situação seja encarada como um problema público e inserida na agenda pública\governamental, isto é, que se decida que o problema tenha que ser enfrentado com uma política pública.

Esse processo, no entanto, é político e conflituoso. Ao mesmo tempo em que determinadas figuras públicas buscam demonstrar que existem problemas e que determinadas políticas são indispensáveis, outros buscam impedir que esses temas sejam inseridos na agenda, no que Capella (2018) chama de bloqueio de agenda:

O estudo de Cobb e Ross (1997) sobre o bloqueio da agenda (agenda denial) é uma das poucas reflexões desenvolvidas sobre o tema. Os autores definem o bloqueio da agenda como “o processo político pelo qual questões que se esperaria obter consideração significativa das instituições políticas em uma sociedade falham em serem levadas a sério” (Capella, 2018, p. 61).

A autora explica que o bloqueio de agenda pode se dar de três diferentes estratégias, separando-as por níveis de conflito entre os envolvidos: evitação, ataque e dissipação do conflito, ameaças.

A evitação se baseia na tentativa de evitar o conflito. Uma das táticas seria ignorar o problema e seus atores. Essa tática é difícil de ser executada em um processo judicial, especialmente quando um dos lados do litígio é uma instituição pública, como a Defensoria ou o Ministério Público. Uma vez iniciado o processo, o juiz tem o dever de apresentar uma resposta estatal. Outra tática viável dentro da estratégia de evitação, citada por Capella, é admitir a existência da questão, mas argumentar que isso não é um problema. Por exemplo, no caso da ACP analisada, o estado sugeria em diversos momentos que um contato mínimo entre família e presos acontecia através de cartas e que a ação da Defensoria Pública era exagerada.

Uma outra possibilidade, ainda ligada a evitação, seria indicar que há exagero ou má compreensão sobre o problema. Uma das estratégias do Estado de São Paulo, por exemplo, foi apontar que a restrição do contato era uma consequência natural da crise pandêmica, uma forma de proteger as pessoas presas e nada poderia ser feito para resolver a questão.

A estratégia mais conflituosa, segundo Capella (2018, p. 64) é o ataque e dissipação do conflito. Nessa perspectiva, o oponente busca deslegitimar a agenda

ou, quando isso não é possível, considerando a força da outra parte ou como a questão é vista socialmente, apaziguar o conflito, com propostas simbólicas.

Uma das táticas do Estado de São Paulo, em sua contestação, foi questionar a proposta da Defensoria Pública de instalação de telefones públicos nas prisões ao apresentá-la um suposto risco à segurança pública. O Estado indicou que medidas como bloqueio de sinal de celulares nos espaços prisionais foram tomadas para coibir facções criminosas e crimes praticados a partir daqueles espaços e seria um contrassenso instalar telefones:

Dessa forma, a instalação de aparelhos telefônicos nas unidades da SAP iria contrariar toda a política de segurança definida pelo Departamento de Inteligência e Segurança, franqueando aos detentos meios de comunicação que permitiriam que esses, caso desejassem, mantivessem contato em tempo real com as organizações criminosas que eventualmente integrem, coordenando as atividades dessas remotamente e contribuindo para o aumento da criminalidade em um momento em que a sociedade já se encontra extremamente fragilizada. Em outras palavras, o cumprimento da liminar impedirá, ainda que parcialmente, que a pena cumpra uma de suas finalidades, que é impedir que o detento continue a cometer crimes.⁵²

O Estado de São Paulo mobilizou também bloqueios de agenda baseados na dissipação de conflito para evitar a procedência do pedido do NESC, apresentando uma proposta para encerrar o processo. Sugeriu que o contato dos presos com os familiares se desse por carta, como já vinha ocorrendo, apresentou o projeto de “conexão familiar”, um canal digital de troca de mensagens curtas (e bastante restritas) entre presos e familiares e em 90 dias a implementação de um sistema de visita virtual, através de videoconferências.

Merece destaque também o papel do Ministério Público no deslinde da ação. Quando não promove a ação civil pública, sozinho ou em parceria com outros legitimados, essa instituição atua em processos coletivos como *custus legis*, o fiscal da lei, opinando sobre os pedidos, a partir do que os promotores de justiça entendem como interesse da sociedade.

Mas o que é defender os interesses da sociedade? Mesmo dentro de uma mesma instituição, a resposta a essa pergunta pode ser encarada de maneiras antagônicas, inclusive, como ocorreu nessa Ação Civil Pública, em que os promotores de justiça de primeiro grau defenderam os pedidos da Defensoria, enquanto os

⁵² Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053 – fls. 83

Procuradores de Justiça, no Tribunal de Justiça, apoiaram as manifestações do Estado de São Paulo.

Em primeira instância, as manifestações do Ministério Público se transformaram entre o início da Ação Civil Pública até a sentença. Em um primeiro momento, a promotora de justiça que oficiou no caso entendeu que não existia ameaça ao direito das pessoas presas, já que, supostamente, existia troca de cartas entre as pessoas presas e seus familiares e, por intermédio das equipes técnicas, ligação com familiares e se manifestou apenas pela obrigação de São Paulo em apresentar um plano de retorno das visitas presenciais:

Assim, o Ministério Público manifesta-se pelo deferimento parcial do pedido liminar formulado, a fim de obrigar o Estado a elaborar um plano de retorno das visitas presenciais, de modo a garantir este direito de modo seguro e no menor prazo possível⁵³.

Com o desenvolvimento da ação, a manifestação do Estado e as evidências apresentadas pela Defensoria Pública, a postura da promotora de justiça se transforma completamente. Ela fez duras críticas à forma como o Estado vinha conduzindo o retorno presencial das visitas e alertou que os investimentos realizados para que as audiências virtuais ocorressem fazia com que os custos para as visitas virtuais não impedissem essa política pública. Ainda, uma parcela significativa da família das pessoas privadas de liberdade era impedida de visitar presencialmente as prisões, ante o risco de contaminação:

É nesse cenário, de pandemia, que se discute o direito de visita dos presos e a comunicabilidade com seus familiares. Contudo, essa questão vai muito além deste momento. É preciso que se garanta o contato com os familiares idosos, crianças (que não tenham contato com o cárcere) e pessoas com deficiência (aqueles que não podem se locomover com facilidade até as unidades prisionais), durante todo o cumprimento da pena do reeducando⁵⁴.

No final, a promotora de justiça opinou pela instalação, inclusive, de telefones públicos no ambiente prisional. Usando a linguagem própria do ciclo de políticas públicas, reconheceu a existência do problema e admitiu como a melhor alternativa para sua solução a alternativa proposta pelo Núcleo de Situação Carcerária.

⁵³ Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053 - fls. 50

⁵⁴ Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053 – Fls. 503

O parecer da Procuradoria de Justiça, isto é, dos representantes do Ministério Público junto ao Tribunal de Justiça, no entanto, foi pelo provimento do recurso proposto pelo Estado de São Paulo. Para o Procurador, as ações do Estado paulista foram suficientemente abrangentes para abarcar, inclusive, o requerido pela Defensoria. No mais, apontou que o Judiciário deveria agir de forma limitada frente a decisões do Executivo: “Assim, não se pode olvidar que, cuidando-se de ato administrativo, a invocação da atividade jurisdicional só se legitima em excepcionalíssimas hipóteses, sob pena de afronta manifesta ao artigo 2º da Lei Maior”⁵⁵.

Por fim, o Procurador de Justiça opinou pela reforma da sentença de primeiro grau afirmando que a decisão do Estado em limitar os direitos de visitas era correta, ante a necessidade de aplicação do princípio da proporcionalidade. Segundo o representante do Ministério Público, nenhum direito era absoluto:

Todas as limitações a direitos fundamentais devem ser consideradas inicialmente irregulares e, por essa razão, devem sofrer um exame constitucional mais rigoroso, cabendo ao Judiciário exigir a demonstração de que a limitação se justifica diante de um interesse mais importante. Destaque-se que, somente será legítima a restrição ao direito, se for observado o princípio da proporcionalidade, pois é por meio deste que se operacionaliza a ponderação entre princípios e regras fundamentais⁵⁶.

Chama a atenção como o mesmo fundamento científico jurídico, o princípio da proporcionalidade, é mobilizado pela Defensoria Pública ao comentar a resistência do Estado a criar políticas públicas para garantir visitas durante a pandemia. Na petição inicial, o NESC aduziu o seguinte:

Dessa forma, a Defensoria Pública entende que, aplicando-se o juízo de proporcionalidade para resolver a questão posta em discussão, é plenamente possível manter minimamente o direito à visita das pessoas presas, ainda que de maneira mitigada, sem impedir a necessária contenção da pandemia no sistema prisional – extremamente necessária para evitar a catástrofe anunciada que vê-se atualmente diante da superlotação das unidades, conforme abordado anteriormente. Pelo que se expôs, entende-se necessário a manutenção da convivência familiar e o direito à visitação⁵⁷.

Independente de qual dos dois atores mobilizou de forma mais adequada o conceito jurídico “princípio da proporcionalidade” (a nosso ver, as reflexões da

⁵⁵ Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053 - Fls 545

⁵⁶ Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053 - Fls. 545

⁵⁷ Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053 - Fls. 21

Defensoria Pública, buscando a efetividade máxima do direito à vida e da convivência familiar fazem mais sentido), é importante refletir em como o direito é operado.

Normas, decisões e mesmo conceitos da “ciência do Direito” se apresentam como códigos para interesses político-ideológicos de ambas as partes sejam reconhecidos como o mais adequado frente ao tomador de decisões, no caso em específico, o judiciário.

Bourdieu (1989) explica situações como essa apresentando o Direito como um espaço de confronto. Grupos sociais, ideológicos, políticos, socioeconômicos, entre outros, vão disputar o significado das normas, que serão definidas a partir do resultado desse embate.

A significação prática da lei não se determina realmente senão na confrontação entre diferentes corpos animados de interesses específicos divergentes (magistrados, advogados, notários, etc), eles próprios divididos em grupos diferentes animados de interesses divergentes, e até mesmo opostos, em função sobretudo da sua posição na hierarquia interna do corpo, que corresponde sempre de maneira bastante estrita à posição da sua clientela na hierarquia social (Bourdieu, 1989, p. 218).

Por fim, relevante refletir sobre as decisões judiciais proferidas na sentença, tanto em primeiro grau, quanto em resposta ao recurso de apelação. A sentença é o ato final de um processo, a resposta jurisdicional frente a fatos, provas e argumentos jurídicos apresentados pelas partes opostas. A decisão de um juiz, no entanto, não é inquestionável. Caso uma das partes entenda que a sentença foi equivocada, pode apresentar o recurso de apelação (art. 1009, CPC).

A sentença do juiz de primeiro grau julgou procedente em parte o pedido da Defensoria Pública, determinando que o Estado de São Paulo viabilizasse o contato de pessoas privadas de liberdade por meios virtuais (sem especificar quais, como queria a Defensoria Pública) durante as restrições da pandemia.

Fundamentou seu entendimento a perspectiva de que o contato com familiares é um direito fundamental da pessoa presa e uma medida ressocializadora, nos termos do art. 41, inciso X, da Lei de Execuções Penais. Sopesando os direitos fundamentais, sem diminuir a necessidade das restrições de circulação de pessoas em razão da pandemia, o magistrado decidiu que razoável exigir do Executivo a obrigação de garantir visitas virtuais:

Quanto aos demais pontos da pretensão deduzida, em que pesem as dificuldades referidas, como bem apontado pela Defensoria Pública em sua inicial, há de se buscar um quadro de compatibilização dos direitos

fundamentais envolvidos na questão, o que é alcançado com as denominadas "visitas virtuais"⁵⁸.

O magistrado, no entanto, apesar de impor obrigações ao Estado de São Paulo, manteve uma boa margem de decisões para o Executivo. Assim, exigiu que fosse apresentado um plano de retomada das visitas presenciais, mas indicou que o conteúdo desse plano fosse construído de forma técnica pela Secretaria de Administração Penitenciária. Determinou a realização de visitas virtuais, mas de acordo com as formas definidas pelo Executivo, apesar de estabelecer algumas balizas mínimas, não impondo uma forma específica, como os telefones públicos exigidos pela Defensoria. Ao menos sob sua perspectiva, garantiu que o núcleo dos direitos fundamentais fosse respeitado, sem interferir na separação dos poderes.

A decisão do Tribunal de Justiça, no entanto, reformou a sentença, julgando improcedente o pedido do NESC e aceitando os argumentos do Estado de São Paulo. A 11ª Câmara de Direito Público entendeu que o Estado já estava implementando um plano de retorno gradual das visitas presenciais e que a instalação de telefones públicos ou a possibilidade de visitas virtuais eram decisões técnicas que cabiam unicamente à discricionariedade do Executivo.

Chama a atenção no voto do relator, o desembargador Afonso de Barros Faro Júnior, a ausência de qualquer menção a direitos das pessoas privadas de liberdade. Os fundamentos utilizados em sua decisão se circunscrevem a limitar o Poder de Judiciário sobre o controle dos atos administrativos:

Nessa esteira, compete ao Judiciário tão e somente exercer o controle de legalidade e legitimidade dos atos administrativos, verificando se eles foram praticados em conformidade com a lei e com os princípios que informam a atuação da Administração Pública, verificando, também, se os limites da discricionariedade foram respeitados.⁵⁹

As diferenças na forma de interpretar e aplicar o Direito são percebidas por Bourdieu (1989), quando vai pensar o fenômeno jurídico. Para o sociólogo francês, a partir de textos elásticos, por vezes até indeterminados, as operações hermenêuticas ganham imensa liberdade, não sendo raro que o direito seja um instrumento utilizado após a tomada da decisão, como uma justificativa plausível, que convença os demais da justeza do ato.

⁵⁸ Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053 - Fls. 297

⁵⁹ Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053 - Fls. 564

O Direito, portanto, não pode ser encarado de forma pura, apartado das disputas políticas, sociais, econômicas, dentre outras, da sociedade. Precisa ser visto a partir da totalidade, para que as decisões em processos como o acórdão do Tribunal de Justiça na ACP das visitas sejam efetivamente compreendidas.

A Plataforma Justa (2021) mostra uma forte relação entre os interesses do Poder Executivo e o judiciário paulista e uma tendência do Tribunal de Justiça em evitar que decisões judiciais de primeiro grau fossem contra a agenda do governo estadual durante a pandemia.

Analisando os pedidos de Suspensão de Segurança⁶⁰ requeridos pelo Estado de São Paulo durante o ano de 2020, a Plataforma verificou que todos os 21 pedidos foram deferidos pelo TJSP, que iam desde a suspensão de ordem de continuidade de fornecimento de merenda nas escolas até medidas de prevenção da transmissão da COVID-19 em estabelecimentos prisionais.

Impossível uma análise acurada nesse espaço de cada uma das decisões nas Suspensões de Segurança, mas difícil acreditar que todos os pedidos do Estado estavam de acordo com o melhor interesse social e que não existia a necessidade de ajustes nas decisões do Executivo para garantir o respeito a direitos fundamentais naquele momento da pandemia.

Uma explicação razoável para o fenômeno é o temor do Judiciário sobre impacto de uma decisão em um momento tão delicado e nebuloso para a execução de políticas públicas. Era, de fato, necessário um agir de forma organizada para evitar maiores catástrofes quando todos os recursos necessários deveriam meticulosamente utilizados na prevenção e combate à COVID-19.

Entretanto, é importante resgatar a análise de Luciana Zafallon Leme Cardoso (2017) sobre as relações pouco republicanas envolvendo o sistema de justiça e o poder Executivo. Ela destaca, por exemplo, que chefes do Poder Judiciário e do Ministério Público foram secretários do governo Geraldo Alckimin menos de 30 dias após deixarem seus cargos de chefia, o que apontava uma ligação estreita entre o Executivo e os órgãos que deveriam fiscalizá-lo. Como conclusão, a autora entende que praticamente não há um sistema de freios e contrapesos, base do ideário republicano, no estado de São Paulo.

⁶⁰ Mecanismo judicial previsto no art. 15 da lei 12016\09 que permite suspender a execução de liminares e sentenças que possam causar grave lesão à ordem, saúde, segurança ou economia pública, podendo ser requerida por pessoa jurídica de direito público interessada ou pelo Ministério Público.

Como uma de suas conclusões, Cardoso (2017, p. 329) diz o seguinte:

Repete-se a já receita: a coincidência de vontades entre os membros da carreira jurídica e o Poder Executivo condiciona a autonomia. Nesse ponto resgatamos uma vez mais o papel da influência partidária no cenário no qual se desenvolve a pesquisa, lembrando que é frente aos atos de vontade do governador do Estado de São Paulo que o funcionamento aristocrático da justiça local tem se concretizado, viabilizando a evolução da organização corporativa do poder em detrimento da cidadania.

Não é possível fazer qualquer ilação, a partir dos dados que possuímos, sobre alguma relação escusa entre membros do Judiciário e Executivo. Essa, aliás, sequer é levantada como uma hipótese provável aqui. No entanto, a escolha por um discurso baseado na separação dos poderes e a pouca preocupação em se enfrentar a discussão sobre os limites aos direitos fundamentais durante a pandemia, mostram que o Judiciário aderiu à agenda política do governo estadual e pouco funcionou como freio e contrapeso contra abusos.

6.4- ENFRENTANDO O DESCASO: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA DAS VACINAS NAS PRISÕES PAULISTAS

O início da vacinação contra a COVID-19 foi um marco de esperança para um mundo que sofria com as mortes e restrições provocadas pela pandemia. Apesar dos movimentos políticos que insistiam em *fake news*, a maioria da população tinha a expectativa de que as mortes pela doença finalmente acabassem e que a vida poderia voltar ao normal.

Em um primeiro momento, considerando as limitações na produção das vacinas, o acesso aos imunizantes precisou ser racionalizado. Entretanto, como aponta Ana Lemos (2022), diretora-executiva do Médico Sem-Fronteiras no Brasil, a equidade não foi a marca da distribuição das vacinas. Ela destaca que países com renda mais baixa, especialmente na África, tinham coberturas vacinais baixíssimas:

Cidadãos de países pobres simplesmente têm tido negado seu acesso às vacinas. Na média, apenas 13,7% das pessoas de nações de baixa renda receberam ao menos uma dose, segundo dados do site “Our World in Data”, com os índices mais baixos na África, onde muitos países têm cobertura inferior a 5%. Na América Latina, embora menos dramático, o quadro também está longe do ideal, com alguns índices de imunização abaixo de 50%, o que é preocupante (Lemos, 2022)

Ian Rebouças Batista e Marliene Ruth Guedes (2021) explicam que o mercado das vacinas, ainda que se tratasse de um produto essencial para a vida e superação de uma pandemia, seguia a mesma lógica capitalista de qualquer produto, com preços baseados na lei da oferta e procura, dominada por monopólios privados e grandes conglomerados. Os autores destacam iniciativas da OMS para garantir a equidade na distribuição das vacinas, com a COVAX, uma iniciativa global para acesso equitativo as vacinas. Entretanto, como destaca a diretora do Médicos Sem-Fronteiras, apesar de importante, a COVAX não foi suficiente para garantir uma vacinação adequada no sul global:

Chama a atenção o fato de que essa discrepância extrema parece não sensibilizar os tomadores de decisão ao nível global, já que teve resultado frustrante a iniciativa de tentar promover uma distribuição mais equânime de vacinas por meio do Covax, um mecanismo multilateral que tem entre seus membros a Organização Mundial da Saúde (OMS). Em contraste, o que se viu foram os países ricos correndo para realizar encomendas aos grandes laboratórios e garantir para si mais doses do que realmente necessitavam, produzindo cenas de estoques vergonhosamente vencidos e desperdiçados, enquanto países pobres seguiam sem acesso. (Lemos, 2022)

Luis Eugenio Portela Fernandes de Souza e Paulo Marchiori Buss (2021, p. 2) apontam que, além das discrepâncias na distribuição das vacinas entre países ricos e pobres, era importante analisar a equidade na distribuição das vacinas entre cidadãos de um mesmo país. A partir de orientações da OMS, os países passaram a organizar planos de vacinação, elegendo grupos prioritários, em especial profissionais da saúde e pessoas com maiores riscos de óbito em razão da COVID-19.

Os autores lembram, no entanto, que apesar dos planos, as desigualdades estruturais têm impedido o acesso a vacina das parcelas mais vulnerabilizadas da população. Sobre o Brasil, eles apontam que:

A campanha de vacinação, no entanto, não tem tido o grau de organização que o PNI costumava imprimir a suas campanhas. Infelizmente, por atos e omissões, o governo brasileiro que, desde o início da pandemia, não tem tomado as medidas de controle da doença ou tem contribuído para seu agravamento 10, tampouco tem facilitado o desenrolar das ações de vacinação, atrasando a compra e a distribuição das vacinas e se negando a fazer campanhas de comunicação (Souza e Buss, 2021, p. 3).

Para balizar os Planos Nacionais de Imunização, a Organização Mundial da Saúde publicou em 20 de outubro de 2020 diretrizes para o uso prioritário das vacinas para COVID-19, “*WHO sage roadmap for prioritizing use of COVID-19 vaccines*”. O

documento foi atualizado em 13 de novembro de 2020, 16 de julho de 2021 e 21 de janeiro de 2022.

O objetivo era produzir um guia que auxiliasse os responsáveis por implementar políticas públicas de saúde pelo mundo a otimizar o impacto das vacinas no controle da pandemia, baseado em objetivos calcados na saúde pública, na equidade global e nacional.

O documento definiu quatro grupos com base na prioridade no uso das vacinas. O primeiro, em que a vacinação era definida como urgente, incluía pessoas idosas, trabalhadores da saúde e imunossuprimidos. Esses são o grupo de pessoas mais vulnerabilizadas às consequências mais drásticas da COVID-19, seja pela fragilidade física em suportar os efeitos da COVID-19, seja por serem essenciais no combate da doença.

O segundo grupo, considerado de alta prioridade, envolvia adultos com comorbidades, pessoas grávidas, professores e outros trabalhadores essenciais, pessoas em desvantagem sociodemográfica e subgrupos com risco maior de contraírem casos severos de COVID-19. Os dois últimos grupos, com prioridade média e baixa envolvia os adultos remanescentes, crianças e adolescentes com comorbidades e finalmente crianças e adolescentes saudáveis.

Analisando os planos nacionais de vacinação de países como os Estados Unidos e o Reino Unido, Mirko Farina e Andrea Lavazza (2021) defenderam que para além de objetivos estritamente epidemiológicos, era necessário garantir que as vacinas para a COVID-19 fossem destinadas prioritariamente para grupos socialmente vulnerabilizados, especialmente pessoas privadas de liberdade, pessoas em situação de rua e refugiados/imigrantes não documentados.

Para Farina e Lavazza (2021) além da suscetibilidade desses grupos em contrair casos mais graves de COVID-19 e terem menos acesso a serviços de saúde, os autores defendem que o combate à desigualdade deve ser um princípio por si, por um senso de moral básica. Eles, no entanto, reconhecem que há um custo político neste tipo de escolha, já que minorias e populações marginalizadas têm pouca voz na arena pública, e a percepção de curto prazo de parcela da população sobre as prioridades num momento de desespero poderiam ser um desafio, mas os ganhos de médio e longo prazo valiam a pena, como evitar o desenvolvimento de novas variantes da doença, diminuir a sobrecarga nos serviços de saúde e as consequências do agravamento das desigualdades sociais provocadas pela pandemia.

Especificamente sobre a população privada de liberdade, Farina e Lavazza (2021) defenderam a prioridade da vacinação porque tradicionalmente essa população está mais propensa a doenças infecciosas, em razão do encarceramento em massa, são formados por pessoas com pobre acesso à saúde pública, com diversas comorbidades, além de fatores estruturais das prisões, como a superpopulação, saneamento básico insuficiente:

it is worth noting that an outbreak of COVID-19 at a prison can quickly overwhelm the local health system and put patients in the community at risk of not having appropriate healthcare available. However, if one chooses to prioritize this population -as we propose doing in this article-one can easily vaccinate all who consent since they are a captive population and this means that they can be reached as easily as residents of other congregant living arrangements (e.g., nursing homes) (Farina e Lavazza, 2021, p. 3).

Com conclusões semelhantes, Luciana Simas *et al.* (2021) também defenderam que a população privada de liberdade fosse priorizada na vacinação para a COVID-19. As razões para tanto são muitas: a superpopulação carcerária, com acesso limitado a água, em celas coletivas e insalubres, com pouca ventilação, sem condições de exercer medidas preventivas básicas, como distanciamento social; o uso inadequado, quando existia, de máscaras faciais; a suspensão ou limitação de direitos básicos, como visitas, trabalho e educação, etc.

Para os autores, a lógica política superou os pressupostos éticos e sanitários. Eles citam exemplos da materialização do princípio do *less eligibility* em discursos de autoridades políticas, que rejeitavam priorizar pessoas privadas de liberdade na política de imunização contra a COVID-19:

Mas a lógica política, especialmente no contexto mundial de disponibilidade limitada de vacinas, parece, em vários lugares, superar os pressupostos éticos e sanitários. No estado norte-americano do Colorado, o governador Jared Polis se posicionou inicialmente no debate sobre prioridades de vacinação, alegando que: “De maneira nenhuma [a vacina contra COVID-19] irá para a população carcerária antes de vacinar as pessoas que não cometeram nenhum crime. Isso é óbvio” 8. Essa fala emblemática traduz uma visão de que as PPL “não mereceriam” ser vacinadas no mesmo nível que a população livre, chancelando, por meio da palavra do governante, uma imagem discriminatória sobre as PPL, desconsiderando a responsabilidade estatal. Foi necessário um amplo debate sobre o assunto para que as PPL desse estado fossem incluídas entre os grupos prioritários. Por outro lado, não foi contestada a prioridade dada à vacinação dos funcionários do sistema prisional, plenamente justificada, mas que traduz uma percepção discriminatória do risco em relação às PPL, com as quais compartilham o mesmo ambiente atrás dos muros das prisões. (Simas *et al.*, 2021, p 2).

Fábio Cascardo (2021) explica que o Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a COVID-19 foi construído com o intuito de orientar e organizar a vacinação nas diferentes instâncias (federal, regionais e municipais). Era composto por dez eixos, sendo que no eixo 1 tratou da situação epidemiológica no país e o eixo 3 trouxe os objetivos da vacinação, justificando a escola dos grupos prioritários.

Ao determinar os objetivos da vacinação e os grupos prioritários, o PNI estabelece que, em um momento inicial de escassez de vacina no mercado mundial, o objetivo principal da vacinação no Brasil é a proteção dos indivíduos com maior risco de desenvolvimento de formas graves e óbitos, além da manutenção do funcionamento dos serviços de saúde e dos serviços essenciais (Cascardo, 2021, p. 141).

Analisando os planos regionais e locais de vacinação contra COVID-19, o autor pondera que as diretrizes nacionais foram observadas especialmente quanto aos primeiros grupos, isto é, os profissionais de saúde, pessoas idosas e com comorbidades. Entretanto, o plano era muitas vezes ignorado desse momento em diante ou alvo de intensas disputas pela prioridade pelo imunizante.

Em São Paulo, os documentos técnicos que deveriam orientar a vacinação no estado foram construídos com base no Plano Nacional, sendo definidos certos grupos prioritários para a vacinação, dentre eles a população privada de liberdade:

De acordo com o Plano Nacional de Operacionalização (PNO) da Vacinação e do Programa Estadual de Imunização (PEI) contra a COVID-19, inicialmente foram definidos os seguintes grupos alvo da campanha: • Pessoas com 60 anos ou mais institucionalizadas. • Indígenas vivendo em terras indígenas homologadas e não homologadas. • Trabalhadores de saúde. • Pessoas com 18 anos ou mais portadoras de deficiência, institucionalizadas. • Povos e comunidades tradicionais ribeirinhas. • Povos e comunidades tradicionais quilombolas. • Pessoas com 60 anos ou mais. • Pessoas portadoras de deficiência permanente grave de 18 a 59 anos. • Pessoas com morbididades de 18 a 59 anos (ver Anexo 1). • Gestantes e Puérperas de 18 a 59 anos. • População privada de liberdade e Funcionários do sistema de privação de liberdade. • Pessoas em situação de rua. • Trabalhadores da educação (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, profissionalizantes e Educação para Jovens e Adultos - EJA). • Forças de segurança e salvamento. • Forças Armadas. • Caminhoneiros. • Trabalhadores portuários. • Trabalhadores industriais. • Trabalhadores de transporte coletivo metroviário, ferroviário, aquaviário, aéreo e rodoviário (transporte rodoviário é feito por estradas, rodovias, ruas e outras vias pavimentadas ou não, com a intenção de movimentar pessoas de um determinado ponto a outro). • Trabalhadores da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. (SESSP, 2023, p. 7)

De acordo com o mesmo documento, ante a limitação de acesso a imunizantes, foram priorizados dentre esses grupos os com maior exposição à maior risco de

agravamento da doença e óbito, bem como a essencialidade do serviço que prestavam. Entretanto, o histórico apresentado pela secretaria demonstra que a população privada de liberdade nunca foi tratada como prioritária pelo governo estadual, conforme demonstrado no “Documento Técnico: Campanha de Vacinação contra a COVID-19”. Na primeira etapa de vacinação, foram incluídos os seguintes grupos:

Pessoas ≥60 anos residentes em instituições de longa permanência (institucionalizadas). • Pessoas a partir de 18 anos de idade portadoras de deficiência, residentes em Residências Inclusivas (institucionalizadas). • População indígena vivendo em terras indígenas homologadas e não homologadas. • Quilombolas. • Trabalhadores da saúde (ver estrato populacional a seguir). • Para otimizar o tempo e não perder oportunidades, ao vacinar os idosos e as pessoas portadoras de deficiência, institucionalizados, é importante também incluir os trabalhadores de saúde que fazem parte do corpo técnico dessas instituições. • Diante das doses disponíveis para distribuição inicial e a estimativa populacional dos trabalhadores de saúde, foi necessária uma ordem de priorização desse estrato populacional, a fim de atender TODOS os trabalhadores da saúde com a vacinação. Assim, recomendou-se a seguinte ordenação para vacinação dos trabalhadores da saúde conforme disponibilidade (SESSP, 2021, p. 7)

Nas etapas seguintes, foram incluídas as pessoas idosas, profissionais da segurança pública e educação, de serviços de transporte público, com comorbidades, com deficiência, gestantes e puérperas. Em seguida, através da deliberação CIB 64 de 09 de junho de 2021, a vacinação passa a ser para a população em geral, escalonada com base na idade.

Sobre a população privada de liberdade, o documento orienta que deveriam ser tratados como a população em geral, respeitados os critérios de idade e comorbidades implantados, ou seja, sem tratar a população privada de liberdade como um grupo prioritário:

Reforçamos a orientação de que mesmo aqueles que estão sob tutela do Estado, com a sua liberdade privada devam ser vacinados, ou seja, os Privados de Liberdade que se enquadram na lista de público prioritário para a vacinação contra a COVID-19 no ESP seguem o mesmo cronograma de imunização da população em geral. Tal grupo é contabilizado, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como população residente nos municípios sede (SESSP, 2021, p. 10).

Visando garantir o direito das pessoas privadas de liberdade a serem vacinadas em tempo adequado, de acordo com o Plano Nacional de Operacionalização das

vacinas para COVID-19, o NESC promoveu a Ação Civil Pública de número 1044279-60.2021.8.26.0053.

Como nas outras ações analisadas nesse capítulo, a Defensoria não se valeu apenas de argumentos jurídico-científicos para mobilizar sua agenda, mas também sensibilizar o julgador, buscando resgatar na sua petição inicial o cenário caótico do sistema prisional paulista.

Na epígrafe da petição inicial, o NESC busca resgatar uma das imagens mais frequentes e impactantes do período da pandemia, citando o número de mortos pela COVID nas prisões: “74 pessoas presas morreram de COVID-19 nas unidades prisionais de São Paulo. 39 delas nos últimos 5 meses.”⁶¹

O primeiro tópico é nomeado: “*Tragédia humanitária. O Panorama do Coronavírus nas prisões*”. Diferente das ações anteriores, que anunciavam a tragédia, pela superlotação, ou pelo sofrimento cotidiano, com a mistura entre cuidado e punição, o terror agora não era uma perspectiva, mas um fato narrado, através dos relatórios de inspeção.

Mobilizar os sentimentos sobre mortes pela COVID-19 nas prisões não era tarefa fácil, no entanto. Em primeiro lugar, a morte já era um cotidiano depois de anos de pandemia. Normalizar o caos era, aliás, a estratégia de algumas autoridades públicas. Ainda, existe por parte da academia, sistema de justiça, mídia, políticos, um esforço em classificar as pessoas privadas de liberdade como cidadãos de segunda categoria e, sob essa perspectiva, não mereciam o “privilegio” de se protegerem da COVID-19 antes dos “cidadãos de bem”.

A aposta do NESC era demonstrar que a situação poderia sair de controle, apresentando números que indicavam que esse era um dos piores momentos da pandemia para as pessoas presas no estado:

Atualmente, sobrevivem 207 mil pessoas nas 178 unidades prisionais do estado de São Paulo, entregues à própria sorte no enfrentamento à pandemia, em especial com o agravamento dela nos presídios no ano de 2021. Para se ter uma ideia do gravíssimo estágio da pandemia nos cárceres paulistas, nos ÚLTIMOS CINCO MESES, o número de mortes de pessoas presas é maior que o número de mortes de todo o primeiro ano da pandemia. Até 3 de fevereiro de 2.021, eram 35 mortes e hoje já chegamos a 74 mortes, 39 mortes a mais.⁶²

⁶¹ Ação Civil Pública 1044279-60.2021.8.26.0053 Fls. 1

⁶² Ação Civil Pública 1044279-60.2021.8.26.0053 Fls. 2

Outra tática foi apresentar como problemas estruturais já conhecidos, como a superlotação, estavam piores. Eles citam, por exemplo, a situação do CDP de Osasco 2. O raio 2 desse estabelecimento prisional, durante a inspeção realizada pelo Núcleo, tinha capacidade para 96 pessoas, mas era ocupado por uma população quatro vezes maior, que permanecia com pessoas enfermas, positivadas para COVID-19. Algumas delas indicando que passaram mais de vinte dias em isolamento, sem banho de sol, algumas vezes com uma cela, que deveria abrigar no máximo 12 pessoas, com cerca de 46 pessoas.

Toda essa seção da petição inicial visava demonstrar que as condições das prisões paulistas eram inumanas. Algumas penitenciárias, de acordo com o NESC, tinham acesso a água disponível para os presos por cerca de 45 minutos ao dia.

Sem água não há vida. Sem o recurso hídrico não é possível uma rotina de higiene constante, não é possível lavar as poucas roupas e máscaras, manter as celas menos sujas etc. Não é possível se proteger do coronavírus⁶³

Outro exemplo do NESC da falta de salubridade das priões paulistas foi o CDP de São Vicente em que uma pessoa tinha que dividir por 15 dias um sabonete com outros sete presos e a falta de distribuição de produtos básicos, como papel higiênico, em que se forneciam, na Penitenciária Masculina de Piracicaba, apenas 4 rolos por cela ao mês.

A falta de distribuição e uso correto de máscaras de proteção também foi apontado pelo NESC como mais um elemento que demonstra a insalubridade, e, portanto, o maior risco para a população carcerária, com a pandemia. Ao mesmo tempo, apontam a falta de compromisso do Estado em garantir medidas mínimas de prevenção à COVID-19 nos espaços prisionais:

De maneira geral, as máscaras são distribuídas de modo irrisório. A situação era diferente em cada estabelecimento; em um deles, por exemplo, foi fornecido tecido para que as próprias pessoas presas confeccionassem suas máscaras; em outras unidades, foram distribuídas apenas duas máscaras no início da pandemia e depois disso, não houve mais reposição. Em alguns estabelecimentos, as máscaras só foram distribuídas na inclusão. Já em outros presídios, não houve a entrega de nenhum item. ⁶⁴

⁶³ Ação Civil Pública 1044279-60.2021.8.26.0053 Fls. 20

⁶⁴ Ação Civil Pública 1044279-60.2021.8.26.0053 Fls. 20

Apresentado o cenário caótico, o NESC apontou que tentou dialogar com a Secretaria Estadual de Saúde para que o Plano Nacional de Operacionalização das Vacinas para COVID-19 fosse observado, considerando os riscos envolvidos para a população carcerária. Essa preocupação é importante, considerando a situação delicada em que se vivia. Era necessário demonstrar que a judicialização, nesse caso, não era feita de forma apressada. O pedido judicial era apresentado como um recurso final ante a interdição do diálogo com o Poder Executivo e uma grave violação de direitos das pessoas presas. Aliás, o NESC apontou que tentou resolver a questão inclusive através de uma câmara de conciliação no Tribunal Regional Federal, sem sucesso.

O Núcleo exibiu uma série de ofícios trocados com o Poder Executivo e as várias inconsistências do Executivo com o processo de vacinação das pessoas privadas de liberdade. Apesar de claramente não seguirem o Plano Nacional, como admitiram em documentos posteriores a ação, que apresentamos acima, o poder executivo do Estado de São Paulo buscava evitar o conflito jurídico indicando que as diretrizes nacionais seriam observadas. Entretanto, o discurso apenas se sustentava com omissões e respostas contraditórias:

Em relação a tal ofício, como a SES não respondeu os itens “ii” e “iii”, assim como apresentou informações obscura e ambígua em relação o item “1”, em 31 de maio de 2021 apresentamos justificativas e reiteramos a necessidade de resposta ao ofício NESC nº 33/2021 (doc. 26 em anexo). Em resposta de 04 de junho de 2021 (doc. 27 em anexo), o Centro de Vigilância Epidemiológica reiterou que o Estado de São Paulo (ESP) seguiria as orientações do Programa Nacional (o que, na prática, não era verdade), assim como apontou que, embora o Programa Nacional de Imunização (PNI) reconheça a necessidade de imunização da População Privada de Liberdade (PPL), até a presente data, não teria encaminhado as doses específicas para vacinação do referido grupo. Ou seja, o Estado apontou que apenas não estava vacinando as pessoas presas por suposta, falta de encaminhamento das doses, diversamente do que apontaria posteriormente, conforme será detalhado abaixo. Tais afirmações não eram verdadeiras e não foram cumpridas.⁶⁵

Ainda, o Núcleo apontou que para além de ignorar o Plano Nacional, o estado de São Paulo sequer atendia as pessoas privadas de liberdade com o mesmo cronograma que as pessoas livres, isto é, as pessoas presas eram tratadas como menos dignas de vacina do que a população em geral.

⁶⁵ Ação Civil Pública 1044279-60.2021.8.26.0053 Fls. 32

Hoje, estão vacinando pessoas acima de 35 anos neste Estado e, embora existam aproximadamente 80.000 acima de 35 anos presas em SP, conforme planilha da própria SAP (doc. 12 em anexo), até o dia 13 de julho, apenas 18.102 pessoas presas foram vacinadas em São Paulo conforme informações da própria SAP enviadas em tal data ao Conselho Penitenciário do Estado de São Paulo⁶⁶

Como indicado no primeiro capítulo, além de pesquisar sobre prisões e pandemia, também sou defensor público e atuei na execução criminal durante esse mesmo período, em uma função de coordenação, responsável por lidar com questões correicionais e coletivas nas prisões na região de Ribeirão Preto, que abrange prisões como as localizadas nesta cidade, Franca, Taiúva, Serra Azul, Jardinópolis, etc.

Devido a reclamações de familiares e movimentos sociais, foram oficiados os estabelecimentos prisionais e secretarias municipais da região e algumas respostas chamaram a atenção, pois apontavam a falta de imunizantes destinados a pessoas privadas de liberdade, corroborando as informações apresentadas pelo NESC na Ação Civil Pública.

Apesar do Estado insistir que vacinava a população privada de liberdade da mesma forma que a população em geral, o município de Taiúva em ofício remetido para a Coordenação Regional da Defensoria Pública em Ribeirão Preto indicou que “o quantitativo de vacina recebida é sempre inferior à população da faixa etária correspondente”.⁶⁷

Ao final de julho daquele ano, conforme a deliberação CIB 64\21, já teriam sido vacinadas as pessoas entre 28 e 29 anos de idade. Entretanto segundo a secretaria de saúde daquele município, na cidade de Taiúva ainda estavam sendo vacinados os presos na faixa etária de 60 anos e com comorbidades, o que deveria ter acontecido, no mais tardar em maio de 2021, de acordo com o calendário da própria Secretaria Estadual de Saúde.

Também em ofício para o município de Ribeirão Preto, em agosto de 2021, a Defensoria Pública de São Paulo foi informada que a população privada de liberdade vacinada era aquela com mais de cinquenta anos, as com comorbidades e as gestantes.

⁶⁶ Ação Civil Pública 1044279-60.2021.8.26.0053 Fls. 28

⁶⁷ Ofício 001\2021 - Taiúva

O município indicou⁶⁸ que apesar de ter solicitado mais de cinco vezes doses adicionais, foram ignorados pela Secretaria Estadual de Saúde e que planejavam, naquele momento, considerando a vulnerabilidade das pessoas presas, especialmente com o retorno das atividades de visitas presenciais, utilizar parte das doses destinadas a população em geral na faixa etária entre 30 e 34 anos para imunizar os privados de liberdade.

Uma última preocupação do NESC era tentar desconstruir o argumento do Estado de São Paulo de que as pessoas privadas de liberdade estavam mais seguras que a população em geral em relação à mortalidade da COVID-19. Para além dos vários pareceres de balizadas instituições de pesquisa em saúde pública e o próprio Plano Nacional, a Defensoria indicou a falta de dados confiáveis sobre a COVID-19 nas prisões, o que já exploramos em capítulos anteriores.

Para além de indicar as falhas nos dados, a Defensoria buscou pessoalizar as vítimas de COVID-19 no cárcere, tentando fugir das estatísticas e boletins. Assim, eles juntam foto, nome e matrícula de G.D.L., pessoa idosa, com comorbidades, que até aquele momento não teria sido vacinada, apesar das informações prestadas pelo estado administrativamente.

A tática é bastante interessante considerando que um dos principais recursos para o judiciário negar a aplicação da recomendação 62 do CNJ e outros direitos das pessoas privadas de liberdade foi a desumanização das pessoas encarceradas.

Conforme já exploramos em momento anterior, Machado e Vasconcelos (2021) entendem que as decisões judiciais, em especial no âmbito penal, desconsideram elementos biográficos (como médicos, biológicos, afetivos) e institucionais (como condições das prisões, recursos humanos, assistência em saúde) nas decisões envolvendo pessoas privadas de liberdade. Com o arranjo normativo-institucional brasileiro, a pessoa “concreta” desaparece das decisões, dando lugar a etiquetas como “traficantes”, “criminosos”, etc.

Ao trazer nome, idade, doença, foto e outros detalhes de pessoas privadas de liberdade sem vacina, a Defensoria Pública tenta criar uma fenda institucional e resgatar a humanidade, a dignidade da pessoa presa, não como um objeto de uma norma de proteção, de um tratado internacional, mas como alguém de carne e osso.

⁶⁸ Resposta ofício 119233/2021 DTCl SMS – Ribeirão Preto

Uma árdua tarefa de fazer com que o magistrado se identifique com os que estão encarcerados.

O pleito da Defensoria Pública recebeu o apoio do Ministério Público enquanto *custus legis*. Em seu parecer sobre o pedido de concessão de liminar, a promotora de justiça que oficiou no caso indicou entender estar amplamente provada a desídia do Estado de São Paulo em garantir, ao menos, a vacinação das pessoas privadas de liberdade nas mesmas condições que as pessoas em liberdade, tendo pesado na formação de sua convicção o fato da Administração Pública não ter se empenhado em uma solução extrajudicial do conflito.

Assim, diante de tais normativas, nacionais e internacionais, não resta dúvida deque é dever da Administração Pública implementar as ações que se mostrem necessárias a resguardar a saúde das pessoas privadas de liberdade, em especial, neste momento, a vacinação, sob pena de responsabilização objetiva pelos danos que venham sofrer os indivíduos que se encontram submetidos ao poder estatal, como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal.⁶⁹

Em primeira instância, houve uma vitória da Defensoria Pública. O juiz de direito deferiu o pedido de liminar e determinou que o governo do estado de São Paulo observasse o Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a COVID-19 do Governo Federal, que previa a prioridade para pessoas presas, determinando a apresentação de um calendário de vacinação no prazo de 48 horas e a efetiva vacinação no prazo de quinze dias.

Nos fundamentos da decisão, o magistrado considerou especialmente a *expertise* do NESC com a situação das prisões em São Paulo, citando os relatórios de inspeção juntados nos autos e as 32 visitas realizadas em unidades prisionais entre junho de 2020 e junho de 2021. Para ele ficou comprovado que as condições de aprisionamento eram extremamente precárias e que os documentos juntados provavam que as pessoas presas sequer eram vacinadas tal qual as em liberdade.

O magistrado ainda enfrentou a discussão sobre ingerência do Poder Judiciário nos atos da Administração Pública, para justificar sua decisão. Para ele, cabia ao Judiciário efetivar direitos dos cidadãos e garantir que o Estado tomasse as providências adequadas para evitar a propagação da COVID no ambiente carcerário, estando respeitado o pacto federativo:

⁶⁹ Ação Civil Pública 1044279-60.2021.8.26.0053 Fls. 749

Não se trata, pois, de ingerência indevida sobre critérios de conveniência e oportunidade da administração, mas de obrigá-la a cumprir dever constitucional, evidenciando-se, assim, o mais escorreito exercício do próprio sistema de Tripartição dos Poderes da República, supedaneado pelo sistema de freios e contrapesos, de modo a garantir a prevalência e a observância aos princípios da legalidade, da vinculação do ato administrativo e do princípio federativo.⁷⁰

Entretanto, assim como em várias outras ações que discutiam políticas públicas na pandemia, o Tribunal de Justiça suspendeu a decisão, sob o argumento de que deveriam ser respeitadas as decisões sobre oportunidade e conveniência da administração pública, prejudicando a execução do plano estadual de imunização.

Importante fixar que, por razões de variada ordem, o Brasil não dispõe de número suficiente de vacinas para imunizar a população, aqui um fato notório, de acordo com o artigo 374, inciso I, do Código de Processo Civil. Daí o estabelecimento, pela administração estadual, de critérios para nortear prioridades de vacinação, meio de atender à população na medida da disponibilidade de insumos e da necessidade de cada grupo. Interferência pontual em tema de tamanha relevância, com antecipação de vacinação de determinado grupo em contrariedade aos critérios gerais, válidos para todos, acaba por comprometer o andamento dos trabalhos coordenados de vacinação em prejuízo de toda a população. Por isso, a decisão de deferimento da tutela de urgência gera risco de grave lesão à saúde pública, tal como previsto no artigo 4º, caput, da Lei nº 8.437/92.⁷¹

A decisão segue o padrão estabelecido pelo Tribunal de Justiça paulista de garantir que as decisões do Estado de São Paulo sobre os rumos do combate à pandemia e suas consequências fossem observados. É bom lembrar que o governo estadual performava, como apontamos em capítulo anterior, o gestor preocupado com a ciência, em contraponto a um governo federal que apostava em um genocídio.

Entretanto, verifica-se que o Judiciário renunciou a uma análise acurada sobre o respeito a direitos fundamentais, especialmente considerando que, apesar de toda a celeuma nas decisões federais, foi efetivamente construído um Plano Nacional de Operacionalização das vacinas contra COVID-19. Ainda que as lideranças federais fizessem, de forma velada ou não, a depender do público a quem se dirigia, ataques às vacinas, os papéis nesse momento se invertiam, já que o governo estadual ignorava as recomendações de saúde pública.

⁷⁰ Ação Civil Pública 1044279-60.2021.8.26.0053 Fls. 757

⁷¹ Ação Civil Pública 1044279-60.2021.8.26.0053 Fls. 786

A decisão do Tribunal de Justiça é encerrada com uma proclamação, na melhor das hipóteses, ingênua. Nas folhas 791 dos autos, o presidente do Tribunal de Justiça proclama que a saúde pública “não possui ideologia e reclama algo que deveria ser simples: coordenação”. O argumento, encantador considerado a conjuntura política em que o país se encontrava, no entanto, nos parece esconder o esforço da cúpula do judiciário paulista em se abster de realizar um controle dos atos da administração durante um período de crise.

Por óbvio, decisões desconexas proferidas por diferentes juízes de primeira instância sobre políticas de prevenção e combate à COVID-19 poderiam gerar efeitos catastróficos. Entretanto, especialmente quando se trata de direitos de populações extremamente vulnerabilizadas, como as privadas de liberdade, era essencial uma análise muito mais densa sobre as decisões da administração pública estadual.

O debate sobre os limites do judiciário e a liberdade da administração pública é retomado mais uma vez na contestação apresentada pelo Estado de São Paulo, que insistia que sua política de vacinação era eficaz e não havia qualquer tipo de violação de direitos das pessoas privadas de liberdade, já que estavam sendo vacinadas de acordo com sua faixa etária.

A defesa do Estado de São Paulo defende, a partir do contexto pandêmico e as decisões do Supremo Tribunal Federal naquele momento (que garantiram maior liberdade aos estados e municípios, considerando as posições anticiência do governo federal), a liberdade do Poder Executivo em decidir os melhores rumos para o enfrentamento da pandemia:

Destaque-se que não há como executar políticas sanitárias em um quadro de intervenção judicial generalizada e sistêmica sobre todas as decisões tomadas pelo Governo Estadual. É simplesmente impossível e isso podia comprometer a execução do cronograma estadual de vacinação, que é amplo (contempla toda a população adulta paulista) e acelerado (previsão de vacinação de toda a população em pouco tempo após a propositura da demanda). É esse o teor, aliás, da recomendação CNJ nº 66/2020, cujo art. 1º recomenda que os Juízes “reconheçam a essencialidade das medidas tomadas pelos gestores dos serviços de saúde e assegurem-lhes as condições mínimas para o enfrentamento da pandemia.”⁷²

A contestação do Estado de São Paulo articula dados científicos, decisões jurisprudenciais, leis e resoluções de maneira cuidadosa. O item III.II da peça jurídica aqui analisada, nomeado: “*Da impossibilidade do controle judicial sobre o mérito*

⁷² Ação Civil Pública 1044279-60.2021.8.26.0053 Fls. 842

administrativo da política pública de vacinação contra o coronavírus – da definição do cronograma de vacinação que é atribuição da área técnica”, não se limita a repetir alguns jargões sobre separação de poderes, mas busca convencer da justeza da argumentação do estado.

Em primeiro lugar, apresenta-se o governo do Estado de São Paulo como uma entidade preocupada em prevenir a COVID-19 desde o início da pandemia, exortando as decisões tomadas até então como “técnicas e ponderadas”, citando-se as medidas administrativas e decretos editados até então.

Para embasar juridicamente as decisões sobre a política de vacinação estadual, a procuradora cita o art. 3º, inciso III, alínea d, da lei 13.979\20, que permite que as autoridades definirem as ações necessárias, dentre suas competências, para enfrentar a pandemia. Citam ainda diversas decisões do STF, como a ADPF 672 e a ADIN 6362, em que o STF decide pela competência concorrente dos entes subnacionais para adoção de medidas necessárias ao combate à COVID-19, de acordo com as realidades locais e embasadas em critérios técnico-científicos.

Assim, sob a perspectiva do estado, o Plano Nacional de Vacinação não estava sendo violado, mas adaptado à realidade paulista, o que está dentro do seu rol de possibilidades enquanto Poder Executivo.

A boa técnica, entretanto, como visto, esconde a realidade. Como apresentou a Defensoria Pública e como defenderam diferentes especialistas em saúde pública, as pessoas privadas de liberdade deveriam ter prioridade na vacinação. Ademais, apesar de propagar que o Estado vacinava de forma igualitária pessoas privadas de liberdade e a população em geral, a realidade estava bastante distante do alegado, como vimos.

Bourdieu (1989) explica que a forma é um importante elemento da força do Direito. O trabalho jurídico, inscrito numa lógica da conservação, constituiu um dos fundamentos maiores da manutenção da ordem simbólica, sistematizando e racionalizando as decisões jurídicas e as regras invocadas, conferindo selo de universal a um ponto de vista dominante.

A partir da disputa judicial, há um enfrentamento sobre a própria realidade. Não importa se efetivamente as pessoas privadas de liberdade foram vacinadas ou não, mas como isso é apresentado no processo e observado pelo magistrado.

Por fim, a disponibilidade de vacinas no Brasil aumenta substancialmente, com a produção local e a aquisição de imunizantes no exterior e o problema é amenizado

significativamente, gerando uma sentença extinguindo o processo, que não foi alvo de recurso pela Defensoria Pública.

6.5 – AUTOCONTENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os processos e decisões analisados nesse capítulo e no anterior foram marcados pela escolha, em diversos momentos, de juízes e tribunais em não interferir nas decisões do Poder Executivo.

São muito famosas as críticas às posturas ativistas do Poder Judiciário, isto é, aquelas em que os magistrados se colocam a frente de outros poderes e extrapolam a sua função constitucional de controle jurisdicional, interpretação e aplicação da norma.

Lênio Luiz Streck, Clarissa Tassinari e Adriano Obach Lepper (2015) defendem que o ativismo judicial se caracteriza por decisões baseadas na vontade do julgador, sem grandes preocupações com os limites legais e processos racionais de decisão:

A utilização dessa terminologia (*judge-made law*) para caracterizar a fase ativista da Suprema Corte norte-americana, nesse contexto, é um tanto quanto esclarecedora, especialmente aliada à questão da *vontade*. De fato, quando a decisão judicial passa a ser uma questão de vontade, então, não há outro direito a seguir, senão o *construído pelo Judiciário*, isto é, criado pela *vontade* de quem julga (*a lei da vontade*). Essa postura rompe com a noção de *rule of law*, na medida em que, a partir disso, em suas manifestações, o juiz sempre exercerá sua discricionariedade, “selecioneando, entre muitos pontos de vista deixados abertos pelo direito, aquele que está mais próximo das suas preferências subjetivas” (Streck, Tassinari e Lepper, 2015, p. 58)

Jorge Ferraz de Oliveira Júnior (2015) demonstra que o ativismo judicial da Suprema Corte Norte-Americana no final do século XIX e início do século XX foi uma ferramenta importante para adiar a consolidação de direitos sociais nos Estados Unidos, com a declaração de inconstitucionalidade de normas que regulamentava jornadas de trabalho, por exemplo:

Para a maioria dos juízes que compuseram a suprema corte na época, o instrumento da comunidade não era o governo, mas o mundo dos negócios. O Estado seria útil apenas para a proteção da liberdade individual. Durante esse período, houve, portanto, um aprofundamento exacerbado do capitalismo e larga adoção da teoria do *laissez-faire* (Oliveira Júnior, 2015, p. 41).

O autor, entretanto, não caracteriza uma postura mais ativa do Judiciário com um necessário prejuízo social. Pelo contrário, a mesma Suprema Corte Americana, durante as décadas de 50 e 60 do século XX, foi decisiva para a efetivação de direitos civis, em especial da população negra. No Brasil, ele destaca o papel do Supremo Tribunal Federal em viabilizar o reconhecimento jurídico de uniões homoafetivas.

A expressão ativismo judicial, aliás, surge em um período em que a Corte Suprema dos Estados Unidos deixava de enfrentar questões importantes sobre as liberdades civis, como explica Oliveira Júnior (2015, p. 53):

O estudo do aludido contexto histórico demonstra que embora geralmente se atribua a expressão “ativismo judicial” uma carga negativa, como uma espécie de ilícito praticado pelo Poder Judiciário, cometido quando ele usurpa funções de outros poderes, a expressão teria nascido durante um período em que se verificam julgados exemplificativos de desastrosa autocontenção da Suprema Corte Norte-americana na proteção das liberdades civis.

A autocontenção judicial, por sua vez, é uma postura que caminha por uma trilha bem distinta do ativismo. O foco do magistrado, sob essa perspectiva, é em autolimitar sua possibilidade em decidir sobre determinados temas. A partir de uma perspectiva dogmática, Julio Groinstein (2020) explica que a autocontenção se caracteriza por um comportamento de restrição, uma abstenção de ir além, de cunho unilateral. Ou seja, não se trata de analisar limites externos à atuação judicial, mas do autocontrole dos magistrados:

A autocontenção não decore de imposição normativa exterior. Em realidade (...) a ideia de contenção é veiculada por órgãos judiciais justamente quando possível, sob a ótica normativa-positivista, um agir mais largo, profundo ou enfático. (Groinstein, 2020, p. 45)

Ambas as expressões, ativismo judicial e autocontenção, são cercadas por uma grande imprecisão conceitual, sendo tradicionalmente colocadas como opostas, o ativismo visto como um adjetivo pejorativo e a autocontenção como um “elogio impreciso”. Entretanto, Oliveira Júnior (2015) destaca como a autocontenção judicial também pode ser um risco para os direitos fundamentais.

Analisando as decisões da Suprema Corte norte-americana, o autor traz exemplos de decisões da década de 40 do século XX em que a decisão do Poder Judiciário daquele país em não intervir nas políticas públicas do Executivo e Legislativo colocaram em risco liberdades civis, especialmente em um contexto de crise e intensas disputas políticas.

Em 1943, no caso *Hirabayashi vs United States*, a Suprema Corte declarou constitucional a *Executive Order 9066*, que previa a possibilidade de toque de recolher, bem como exclusão e reassentamento de americanos descendentes de japoneses que viviam em áreas militares. Hirabayashi teria descumprido uma ordem para se recolher e de se apresentar às autoridades para que fosse excluído da área militar. Em razão disso, foi condenado a três meses de prisão.

Junto a Suprema Corte, alegou-se a inconstitucionalidade da lei, já que restringia liberdades civis de pessoas americanas, sem qualquer vínculo com o governo japonês. A Corte, no entanto, decidiu que a lei não feria a Constituição, mas garantia proteção contra sabotagem e espionagem durante a guerra.

Em 1942, a Corte enfrentou o caso *Adler vs Board of education of city of New York*, em que foi questionada da lei Feinberg, do estado de Nova York, autorizadora da demissão de professores de escolas públicas sob o fundamento de deslealdade ou participação em organizações subversivas. A Suprema Corte também decidiu pela constitucionalidade da norma.

Esses exemplos são significativos quando comparados às decisões analisadas nessa pesquisa, especialmente as Ações Cíveis Públicas que tratavam das visitas virtuais e da vacinação das pessoas privadas de liberdade em São Paulo. Tanto no contexto norte-americano quanto no do Judiciário paulista, havia uma situação de crise (uma guerra de proporções mundiais e uma crise sanitária também envolvendo o mundo todo) e um Judiciário recalcitrante em controlar as decisões dos poderes executivo e legislativo.

Como apontamos anteriormente, não é desarrazoado uma cautela maior em momentos que exigem ações governamentais objetivas, bem direcionadas e eficientes. Entretanto, uma autocontenção que ignore o papel do Poder Judiciário em coibir violações de direitos humanos pode significar violências absurdas.

Groinsten (2020) defende que autocontenção do Judiciário pode trazer benefícios importantes para a democracia, podendo prestigiar o balanço entre os poderes e a pluralidade política, fundamento estruturante do Estado democrático de Direito. É importante, em sua perspectiva, que o Judiciário saiba reconhecer o caráter político de uma decisão, respeitar a presunção de constitucionalidade de um ato normativo ou impor filtros processuais para evitar demandas que não estão aptas a julgamento:

(...) Quando o comedimento judicial decorre de formas fortes ou autênticas dos variados critérios examinados nesta pesquisa, é cabível atribuir os efeitos positivos desta postura exclusivamente à genuína vontade judicial de se autorrestringir (...) Critérios autênticos de autocontenção judicial configuram ferramentas efetivas de preservação do pluralismo, especialmente quando as limitações normativas exógenas da função judicial, por si sós, não se revelam suficientes para alcançar tal desiderato (Groinstein, 2020, p. 276).

Os esforços do juiz de primeiro grau em proferir uma sentença que garantisse o direito das pessoas privadas de liberdade, mas não se arvorasse em questões técnicas e orçamentárias do Estado de São Paulo caminha nesse sentido, como já adiantamos em momento anterior.

O magistrado, naquela ocasião, determinou que fosse garantido de alguma forma o contato virtual entre pessoas presas e seus familiares. Entretanto, reconheceu seus limites para apontar a forma como o estado deveria cumprir a medida imposta. Indicou que poderia ser feito através de videochamadas, telefones públicos ou outros meios, permitindo que soluções dialogadas e compatíveis com as necessidades orçamentárias, de segurança e de convívio familiar apontadas pela Defensoria Pública e pelo Estado pudessem ser encontradas, viabilizando o pluralismo.

Groinstein (2020) critica duramente, no entanto, o que ele chama de passivismo judicial, isto é, quando a autocontenção se impõe mesmo quando os órgãos politicamente eleitos frustram expressões plurais da sociedade. Para o autor os desvirtuamentos institucionais causados pela autocontenção são mais evidentes quando da aplicação indevida de critérios processuais, no que se tem convencido chamar de jurisprudência defensiva.

Em sua visão, o rigor excessivo de critérios processuais formais em muitos casos existe não para garantir o pluralismo e um uso racional dos grandes poderes a disposição dos magistrados, mas como ferramenta de restrição ilegítima ao acesso à justiça.

É o caso da insistência do Tribunal de Justiça em não se reconhecer a figura do Habeas Corpus Coletivo, apesar de amplamente aceito pelo Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Cria-se uma barreira artificial para não se discutir violações de direitos para pessoas vulnerabilizadas, desconsiderando, inclusive, que algumas violações à liberdade somente podem ser compreendidas e enfrentadas de forma coletiva.

A literatura sobre políticas públicas (ver, por exemplo, Capella, 2018) explica que o “não decidir” é uma forma de decisão que merece especial atenção dos

pesquisadores nesse campo, já que a partir delas é possível identificar valores, pressões políticas, jogos de interesse etc.

A escolha do desembargador Faro Júnior na decisão de segundo grau na ACP das visitas virtuais em sequer citar as pessoas presas nos fundamentos do seu voto para afastar a obrigação do Estado de São Paulo em garantir visitas virtuais aos presos durante a pandemia e reafirmar fundamentos do direito administrativo e os limites do Judiciário revela quais as prioridades de sua decisão.

A partir das decisões judiciais que analisamos ao longo da pesquisa e dessa pequena digressão teórica sobre autocontenção judicial, ficam ainda mais evidentes as conclusões de teóricos da mobilização pelo Direito sobre como os enquadramentos legais são frutos de atividades políticas:

De qualquer forma, a construção de um enquadramento legal também depende de estruturas de oportunidades. Na discussão em questão, interessam as oportunidades legais e jurídicas, mormente o uso da Ação Civil Pública, mas também das interações entre atores do campo do direito, tais como promotores e procuradores do Ministério Público, e movimentos sociais. Interessa, ainda, a dimensão simbólica que está presente na mobilização do direito (Losekan e Bissoli, 2017, fls. 5).

Especialmente considerando as pessoas privadas de liberdade, que são taxadas como de segunda categoria e têm seus interesses marginalizados por diferentes órgãos e instituições que tem poder sobre as decisões em políticas públicas, é essencial que o Direito seja mobilizado em todas as frentes de luta possíveis. É importante que se questione uma postura passiva desse Poder para que direitos fundamentais não sejam violados.

Aliás, é o que se depreende da decisão no Recurso Extraordinário 592581/RS do Supremo Tribunal Federal, relatado pelo ministro Ricardo Lewandowski em 2015. Na ocasião, o Supremo decidiu que é lícito ao Poder Judiciário impor à Administração Pública a obrigação de fazer consistente na realização de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para garantir a dignidade da pessoa humana e assegurar aos presos o respeito a sua integridade física e moral, não sendo oponíveis argumentos como a reserva do possível e o princípio da reserva dos poderes.

Se não é lícito ao Executivo se eximir da sua obrigação em garantir direitos fundamentais sob a justificativa de não interferência do Judiciário, não é adequado, por outro lado, que o próprio Judiciário se furte de sua obrigação em aplicar a

Constituição Federal sob argumentos como a separação dos poderes, em uma autocontenção que ignora direitos e garantias fundamentais.

Se assim o fosse, o direito ao acesso à justiça e o princípio da inafastabilidade da jurisdição, inscritos no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal seriam esvaziados de sentido, cabendo a instituições como a Defensoria Pública e outros atores com acesso privilegiado ao Judiciário tensionar posturas passivas e violadoras de direitos humanos dos magistrados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em diferentes momentos dessa pesquisa, reiterei meu envolvimento pessoal e profissional com a Defensoria Pública. Investigar as possibilidades e limites dessa instituição faz aflorar memórias, desejos e sentimentos dos mais variados. O desafio em compor essa pesquisa envolvia apresentar o projeto de Defensoria Pública popular que tanto almejo nas lutas cotidianas, mas sem romantizar o espaço de trabalho.

Tomando emprestado as reflexões sobre projeto ético-político que os pensadores e pensadoras do Serviço Social no Brasil elaboraram, buscamos pensar em como a Defensoria Pública, a referência institucional para o acesso à justiça para as pessoas mais vulnerabilizadas, pode mobilizar o Direito e ser “instrumento de transformação social”.

No segundo capítulo da tese verificou-se que os defensores públicos podem ser classificados como parte da chamada classe média, com ambivalentes movimentos ora em defesa dos trabalhadores e populações mais vulnerabilizadas ora em favor da construção de privilégios econômicos e corporativos. Durante a construção dessa pesquisa, os conflitos dessa natureza na Defensoria Pública de São Paulo se tornaram mais agudos, impactando, inclusive, na própria estrutura organizacional da instituição.

O episódio mais recente dessa disputa envolveu a aprovação da Lei Complementar Estadual 1.434\25, que trouxe alterações sensíveis à Lei Complementar Estadual 988\2006, lei orgânica da Defensoria Pública Estadual, criando cargos, alterando vencimentos, alterando atribuições e criando órgãos.

A Lei aumentou significativamente o número de cargos para defensor público estadual, sendo previstos mais 140 novos defensores públicos estaduais, que serão providos entre os anos de 2025 e 2027 e fortaleceu as carreiras de apoio, com a criação de 100 novos cargos de oficial da Defensoria Pública e 60 agentes da Defensoria Pública, que ocupam os chamados Centros de Atendimento Multidisciplinar da instituição. Também foram previstos aumentos de salário, alterações nas gratificações e outros benefícios.

Ao mesmo tempo a lei fez mudanças sensíveis na organização da Defensoria paulista. Uma das alterações mais polêmicas foi a criação do Grupo de Assessoramento de Demandas Estruturais. O grupo é formado por quatro integrantes da administração superior (o Primeiro Defensor Público-Geral, representantes das

assessorias cível, de relações institucionais e criminal\infracional), além de um representante dos Núcleos Especializados, um defensor atuante na área Cível ou Fazenda Pública, um defensor na área Criminal, Execução Criminal ou Infância e um representante da Ouvidoria.

Dentre as atribuições desse órgão estão: promover diálogos com a sociedade civil e instituições públicas e privadas sobre demandas estruturais; realizar conciliações e mediações sobre esse tipo de demanda; elaborar parecer sobre demandas complexas, com alto grau de repercussão social, emitir diretrizes de atuação, etc.

Há um temor que o órgão, em grande parte formado por membros da administração da instituição, interfira em momentos extremamente sensíveis da atuação da Defensoria Pública, especialmente dos Núcleos Especializados. Como visto com a análise das ações do NESC durante a pandemia, a relação entre a instituição e o governo estadual pode ser bastante conflituosa. Ter ao menos parte da administração da instituição diretamente envolvida na construção das estratégias de demandas estruturais ao mesmo tempo em que precisa dialogar com o governo do estado e dos municípios sobre orçamento e outras questões institucionais pode ser complexo.

Durante a discussão do envio do projeto de lei complementar para a Assembleia Legislativa, os coordenadores dos Núcleos expressaram suas preocupações com as alterações propostas, especialmente por não terem sido amplamente debatidas internamente:

Frise-se que o texto do Projeto foi enviado à carreira perto do final do expediente da sexta-feira, dia 06/06, para ser debatido já em sessão extraordinária do Conselho Superior no primeiro dia útil subsequente, no período da manhã, inviabilizando inclusive que toda a carreira tenha tido acesso ao proposto. Reforça-se, ainda, que a sessão extraordinária não possui momento aberto, impedindo a contribuição dos seus membros ou da sociedade civil. A existência do Grupo de Assessoramento, nos termos propostos, viola a independência funcional e o princípio da defensoria natural, interferindo substancialmente na estrutura da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que até então servia de modelo a diversos Estados Brasil afora.⁷³

Os coordenadores apontam que a Defensoria foi construída a partir da autonomia funcional de seus membros e na especialização das matérias sensíveis,

⁷³ Extraído da sessão extraordinária do Conselho Superior da Defensoria Pública realizada em 09 de junho de 2025.

através dos Núcleos, para coordenar os temas mais sensíveis nas diferentes áreas de atuação, como execução criminal, infância e juventude, pessoa com deficiência. O órgão também foi criticado por ter funções da atividade-fim apesar de ser um órgão auxiliar da administração da instituição, “estabelecendo uma indevida hierarquia ao subordinar todos os órgãos de execução da Defensoria...”

Por fim, os coordenadores dos Núcleos também criticaram a previsão de regulamentação do órgão via ato do Defensor Público-Geral, um ato monocrático, fruto da vontade apenas da chefia administrativa da instituição, e não por um órgão plural, como o Conselho Superior.

O Projeto também foi duramente criticado por entidades da sociedade civil em audiência pública⁷⁴. O Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), a Conectas, o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, dentre outros, criticaram a ausência de diálogo prévio com a população. Catherine Fazoranti, representante do IDDD, expressou preocupação com a concentração de um poder muito grande nas mãos da administração, enfraquecendo outras áreas da instituição.

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) expressou a preocupação com a independência funcional dos defensores, considerando que o projeto de lei, na sua percepção, era pouco claro sobre como seria a atuação desse órgão, seus limites e sua interação com os órgãos de execução da Defensoria Pública.

A Defensoria paulista, assim, permanece em constante disputa e os rumos da sua organização institucional serão cruciais para a definição dos próximos grandes embates na defesa das pessoas mais vulnerabilizadas. Considerando os limites dessa pesquisa, não foi possível investigar situações envolvendo os bastidores das ações do Núcleo Especializado em Situação Carcerária durante a pandemia, mas foi possível perceber a quão conflituosa são ações que envolvem grupos marginalizados, como as pessoas privadas de liberdade, e a necessidade de uma instituição forte e comprometida com ideais democráticos para mobilizar o Direito em favor deles.

Retomando o objetivo geral, de compreender como o Núcleo Especializado em Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo atuou para garantir direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade durante a pandemia da COVID-19, percebemos que a mobilização pelo Direito foi um conceito-chave para entender a atuação desse órgão da Defensoria.

⁷⁴ Ver <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?05/08/2025/entidades-veem-desmonte-da-defensoria-publica-com-projeto-de-lei-em-tramitacao-na-alesp>

Essa mobilização não envolveu apenas o manejo de saberes dogmáticos-processuais, mas um esforço de conhecer profundamente os espaços de privação de liberdade durante a pandemia e as privações sofridas pelas pessoas presas. As inspeções realizadas durante o período pandêmico romperam, ainda que de forma insuficiente, com parte da lógica de opacidade dos ambientes prisionais.

Importante que esse saber não ficou restrito aos procedimentos internos da instituição ou aos autos processuais. Foram publicados na íntegra no site da Defensoria Pública, o que motivou, inclusive, o surgimento dessa pesquisa, e sistematizados em documentos publicados na forma de relatório.

Especialmente considerando todo o cenário de disputa institucional, nos pareceu também importante perceber que existiu um projeto de transformação do cárcere paulista, ainda que pautado pelos limites da institucionalidade que envolve a Defensoria Pública. Assim, foi interessante conhecer e analisar o plano de atuação do biênio 2020-2022 para o Núcleo Especializado em Situação Carcerária. Existiam compromissos ético-políticos assumidos nesse documento, que ditaram a ação desse órgão no período pandêmico.

As escolhas dos coordenadores do NESC poderiam ter sido muito diferentes, a partir de outras percepções do mundo carcerário, do acesso a justiça e do sistema judicial paulista. O coordenador do NESC partiu do pressuposto, a nosso ver adequado, de que as prisões paulistas eram espaços de violação de Direitos e construiu seu plano de ação em três pilares: “descortinar” o cárcere, o desencarceramento massivo e garantir direitos das pessoas encarceradas.

Entendo que o Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública, ao menos com a sua composição no período pandêmico, compreendia que seu papel não se limitava a propor ações judiciais, mas construir estratégias de mobilização social e jurídica para transformações profundas e necessárias, enfrentando o que julgam ser uma das piores causas para violações de direitos das pessoas privadas de liberdade: a superlotação das prisões.

Isso se consubstancia nas escolhas das principais ações coletivas durante a pandemia. Em primeiro lugar, buscar um ousado desencarceramento em um momento de crise inigualável. Depois, frustrada essa tentativa, evitar que o sofrimento das pessoas privadas de liberdade fosse ainda maior, com a restrição indevida a contato com o mundo exterior e preteridos na imunização.

Percebo, no entanto, uma ausência nas ações coletivas do NESC. Ainda que tenham existido interações com outros órgãos da Defensoria Pública de São Paulo e a Defensoria Pública da União, não houve a participação, seja como coautores ou como *amicus curiae* de entidades e coletivos da sociedade civil.

Não foi possível investigar as causas dessa ausência, apesar de ser notória a boa relação desse Núcleo com entidades como o ITTC, a AMPARAR, a Pastoral Carcerária, entre outros. É preciso considerar também as limitações nas interações sociais provocadas pela pandemia. Entretanto, é preciso destacar que a participação de especialistas e outras entidades que lidam com o cárcere cotidianamente poderia fortalecer a agenda da Defensoria Pública.

Pensando os objetivos específicos que propusemos, foi possível confirmar que o cárcere se manteve como espaço de violação de direitos durante a pandemia, mantendo-se as violências anteriores, agravadas pela gestão da pandemia (com a superlotação de raio com pessoas adoecidas e em grupo de risco, a restrição de contato com o mundo exterior etc.).

Também foi possível perceber como a agenda das pessoas privadas de liberdade chega ao Sistema de Justiça de São Paulo. Em que pese algumas fissuras, com pareceres do Ministério Público e decisões judiciais de primeiro grau muito interessantes, no geral, verificou-se que a pauta não sensibiliza especialmente a alta cúpula do Judiciário de São Paulo e a pandemia tornou a situação ainda mais difícil.

Enquanto no cenário federal, entre o STF e o Executivo comandado por Jair Bolsonaro, havia espaço para intensas disputas e mobilizações, em especial para conter os arroubos autoritários do então presidente da República, o discurso que permeou decisões do Tribunal de Justiça paulista questionando violações de direitos por parte do governo estadual era o da separação de poderes e da prudência nas intervenções judiciais.

Como apresentado anteriormente, o governo estadual, comandado então por João Dória, performava ser um agente compromissado com a ciência, embora muitas de suas decisões fossem questionáveis. O Judiciário paulista, especialmente a alta cúpula, por sua vez, se via envolvido em uma relação histórica com o executivo estadual, inclusive com a participação de antigos desembargadores presidentes do Tribunal de Justiça em secretarias importantes dos governos do estado, controlado há décadas pelo mesmo grupo político. Ademais, as próprias incertezas sobre quais

as melhores políticas públicas para enfrentar a pandemia eram as mais adequadas também fizeram o Judiciário paulista ser mais cauteloso em suas decisões.

Entretanto, percebo, especialmente analisando a ACP das visitas e das vacinas, que as decisões do Tribunal de Justiça pouco ou nada refletiam sobre os direitos das pessoas presas e o papel do sistema de Justiça em exigir o cumprimento adequado das convenções internacionais, Constituição Federal e demais normas de direitos humanos.

Por fim, essas reflexões permitiram entender os limites e possibilidades do Núcleo em, através do Direito, ser agente de transformação social, o que perpassa pelas próprias possibilidades do Direito em transformar a sociedade e o cárcere. Percebemos que a prisão e todo o sistema punitivo estão umbilicalmente ligados à própria estrutura societária. A prisão, pelo menos na forma e com os objetivos que a conhecemos, existe no capitalismo e não é exagero afirmar que o capitalismo somente consegue se estruturar com o atual sistema punitivo-carcerário.

Assim, não parece possível que a partir de decisões judiciais, ainda que com instrumentos arrojados, como o habeas corpus coletivo, que a lógica do encarceramento atual (baseada no *less eligibility* e no superencarceramento) seja derrotada. O que não significa que a mobilização pelo Direito e as ações da Defensoria e outros atores no sistema de justiça seja inútil. Há um espaço tático importante para enfrentar violências das mais variadas no cárcere que, em conjunto com outras estratégias (midiáticas, políticas, sociais) podem resultar em avanços significativos na proteção de direitos humanos nas prisões.

Reafirmo que o projeto ético-político do Serviço Social pode ser um importante referencial para uma prática emancipatória nos serviços da Defensoria Pública, na garantia da assistência jurídica gratuita às pessoas e grupos sociais mais vulnerabilizados, como as pessoas privadas de liberdade.

Daniela Leonel de Paula Mendes e Carina Berta Moljo (2020) que toda e qualquer ação reproduz valores. Isso implica que qualquer ação profissional no cotidiano reforça um projeto de sociedade ou de profissão, mesmo sem a consciência desse profissional sobre seus atos.

A ética profissional requer sistematização de posicionamento e compromisso político da categoria com determinados valores e princípios e estes estão relacionados com as referências teóricas que expressam uma dada concepção de homem e sociedade. Os valores e princípios se traduzem em normas e diretrizes para a atuação profissional e aqueles relacionados a uma

ética humano-genérica estão explicitados em nosso Projeto Ético-Político, em especial no Código de Ética do Assistente Social (Mendes e Moljo, 2020, p. 94).

As autoras concluem que o Projeto ético-político contribui para o rompimento com ações individualistas e singulares. Para elas, os valores inscritos no Projeto ético-político do Serviço social, como liberdade, democracia, justiça social, dentre outros, permitem que o trabalhador se situe no e pelo coletivo, em um projeto social progressista. Mas, mesmo no Serviço Social é possível verificar que projetos societários são disputados dentro da categoria, o que influencia na disputa pela construção e hegemonia do projeto ético-político:

A ética profissional requer sistematização de posicionamento e compromisso político da categoria com determinados valores e princípios e estes estão relacionados com as referências teóricas que expressam uma dada concepção de homem e sociedade. Os valores e princípios se traduzem em normas e diretrizes para a atuação profissional e aqueles relacionados a uma ética humano-genérica estão explicitados em nosso Projeto Ético-Político, em especial no Código de Ética do Assistente Social (Chagas, 2015, p. 23)

Na Defensoria Pública, essa disputa fica evidente, especialmente considerando a inserção dos defensores públicos na classe média e as contradições próprias desse estrato social. Entretanto, a partir da análise das ações do Núcleo Especializado em Situação Carcerária durante a pandemia, foi possível perceber que dentro da instituição é possível se construir uma ética baseada na transformação social e na defesa dos direitos das pessoas mais vulnerabilizadas, com o uso do direito em rota de colisão com institutos essenciais para o desenvolvimento capitalista, ainda que nos limites da institucionalidade do Direito.

REFERÊNCIAS

ALEMANY, Fernando Russano. **Punição e estrutura social brasileira**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo. 368 p. 2019.

AMARAL, Thiago Bottino do. Considerações sobre a origem e evolução da ação de habeas corpus. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 35. 2001. p. 101-131.

ANDRADE, Vera Regina Pereira. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des) ilusão**. Florianópolis: Revan, 2012. p. 416.

ANDRADE, Vera Regina Pereira. Horizonte de projeção do controle penal no capitalismo globalizado neoliberal. In: ABRAMOVAY, Pedro Vieira (org.) e BATISTA, Vera Malaguti (org.). **Depois do grande encarceramento**. Rio de Janeiro: Revan, 2015. p. 253-272.

ARIAS, Juan. Será que começamos a nos sentir mais iguais diante do medo de uma nova guerraviral? **El país Brasil**. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-03-23/sera-que-comecemos-a-nos-sentir-mais-iguais-diante-do-medo-de-uma-nova-guerra-viral.html>. Acesso em: 30 de março de 2024.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. O microssistema de processo coletivo brasileiro: uma análise feita à luz das tendências codificadoras. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 8, n. 8, 2012. P. 111-130.

BANCO MUNDIAL. Finance for na equitable recovery. 2022, p. 257. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/02/banco-mundial-pandemia-efeitos-fev2022.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2024.

BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social: Uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado**. 1990. Disponível em: <https://www.ceuma.br/portal/wp-content/uploads/2014/06/BIBLIOGRAFIA.pdf>. Acesso em: 29 de março de 2024.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 293-314.

BASSAN, Ana Taís; FABRIS, Gabriela; JUNIOR, Sergio Simoni. SARS-COV-2: pandemia, negacionismo científico populista de extrema direita e a utilização off label de medicamentos. **Revista de Políticas Públicas**, v. 25, n. 1, p. 228-244, 2021.

BATISTA, Ian; GUEDES, Marliene Ruth. Imunização na periferia do globo: A corrida pela vacina na América do Sul. **Espiraes**, Foz do Iguaçu, Dossiê Especial: COVID-19 na América do Sul, 2021. p 92-100.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. O retorno e o alcance das pesquisas desenvolvidas na área social. In: BOURGUIGNON, Jussara Ayres. (org). **Pesquisa Social: reflexões teóricas e metodológicas**. Ponta Grossa: TODAPALAVRA, 2009. p.171-181

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. O processo da pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa: UEPG, v. 6, n.1, p. 41-52, 2006.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes. Angela Davis: a escrita de si desafia o poder arconte. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 753–774, 2020.

Braga, Iara Falleiros; Oliveira, Wanderlei Abadio; Santos, Manoel Antônio. “História do presente” de mulheres durante a pandemia da COVID-19: Feminização do cuidado e vulnerabilidade. **Revista Feminismos**, Salvador, v.8 n. 3, p.190-198, 2020

BRASIL (Ministério da Justiça). **Diagnóstico Ministério Público dos Estados**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. 144 p. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/relatoriosanuais/2006anexo-ii.pdf>. Acesso em 18 de julho de 2022.

BUENO, Cassio Scarpinella. **As class action norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta**. 1996. 68 p. Disponível em: <https://scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/004.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2025.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BURAWOY, Michael. **Marxismo Sociológico: Quatro países, quatro décadas, quatro grandes transformações e uma tradição crítica**. São Paulo: Alameda, 2014. 347 p.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 368.

CAPPELA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018, p. 151.

CANHEO, Roberta Olivato. “O Evaristo é um modelo que a gente tá fazendo”: O seguro como política e como horror. **Plural**, São Paulo, Brasil, v. 29, n. 02, p. 141-164, 2022.

CARVALHO, Edmilson. A totalidade como categoria central na dialética marxista. **Revista Outubro**, São Paulo, v. 15. p. 179-183, 2007.

CARVALHO, Sandro Sacchet; NOGUEIRA, Mauro Oddo. O trabalho Precário e a Pandemia: os grupos de risco na economia do trabalho. *IN*: SILVA, Sandro Pereira; Corseuil, Carlos Henrique; Costa, Joana Simões (orgs.). **Impactos da pandemia de**

COVID-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil. IPEA. Brasília, 2022. p. 101-123.

CARVALHO, Sérgio Garofolo de; SANTOS, Andréia Beatriz dos; SANTOS, Ivete Maria. A pandemia nas prisões: Intervenções e superisolamento. **Ciências Sociais e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3493-3502, 2020.

CARVALHO, Salo. **Substitutivos Penais na era do grande encarceramento.** 2010. 30, p. 30. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/download/64516/37405/266214>. Acesso em: 12 de outubro de 2025.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional.** Tese (doutorado em administração pública e governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 336 p. 2017.

CASSERES, Livia Miranda Müller Drumond. **Kizomba: A Constituição-potência da Defensoria Pública brasileira.** Dissertação (mestrado em Direito). PUC. Rio de Janeiro, 210 p. 2019

CASCARDO, Fábio. Resumo do levantamento “Vacinação de pessoas presas e os parâmetros de direitos humanos: violação ao princípio de não discriminação na atuação estatal contra covid-19 no Brasil”. IN: PORTELLA, Bruna *et. al.* (org.) **Covid nas Prisões: Pandemia e luta por justiça no Brasil (2020-2021)**. Rio de Janeiro, ISER, 2021. p. 139-155.

CHAGAS, Bárbara da Rocha Figueiredo. **Projeto ético-político do serviço social e organização política da categoria: dilemas e tensões contemporâneas.** 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). UFRN, Natal, 2015.

CHEVITARESE, Aléssia Barroso Lima Brito Campos; SANTOS, Ana Borges Coêlho; GRANÇA, Felipe Meneses. A efetividade do estado de coisas inconstitucional em razão dos sistemas de monitoramento: uma análise comparativa entre Colômbia e Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 9, n.2, 2019. p. 218-230.

CNCG, CONDEGE e DPU. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública.** Brasília: DPU, 2022. p.142. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2022-eBook.pdf>. Acesso em: 18 de julho de 2022.

CNJ. **Pefil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros.** Brasília: CNJ, 2018. 33 páginas. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2019/09/a18da313c6fdcb6f364789672b64fcef_c948e694435a52768cbc00bda11979a3.pdf. Acesso em: 18 de julho de 2022

CNJ. **Plano Pena Justa.** 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pdf>. Acesso em: 13 de outubro de 2025.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento Feminista Negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. Tradução Jamille Pinheiro Dias. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019. 698 p. Edição Kindle.

CONECTAS; CEPEDISA. **Direitos na Pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil**. 2021. 56 p. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/lcazenha/boletim-direitos-napandemiaed10-1>. Acesso em: 31 de março de 2024.

COSTA, Domingos Barroso da; GODOY, Arion Escorsin de. Sobre democracia, cidadania e a atuação da defensoria pública como instituição de transformação subjetiva, social e política. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 52, n. 208, p. 321-339, 2015.

COSTA, Jaqueline Sérgio da *et al.* COVID-19 no sistema prisional brasileiro: Da indiferença como política à política de morte. **Psicologia e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 32, p. 1-19, 2020.

DAVIS Angela, DENT, Gina. A prisão como fronteira: uma conversa sobre gênero, globalização e punição. **Revista Estudos Feministas**, 11, no. 2, p. 523-531, 2003.

DÍAZ, Jimmy Soto; GUTIÉRREZ, María Eugenia Herrera. Judicialización constitucional de la política pública penitenciaria en Colombia, **Revista Jurídica Piélagus**, v.14, 2015, p. 197-214.

DYAS, Silvia. Órgãos de controle externo enfrentam a incomunicabilidade imposta às pessoas presas e atuam para levar informação à sociedade. COUTINHO JÚNIOR, José; GONÇALVES, Lucas; BALAN, Mayra; SANTOS, Clariane (org.). **Relatório: a pandemia da tortura no cárcere**. São Paulo: Pastoral Carcerária, 2020. P. 61-70

ESTANQUE, Elísio. O efeito “classe média”: desigualdades e oportunidades no limiar do século XXI. In: CABRAL, Villaverde; VALA, Jorge; FREIRE, André (Orgs), **Desigualdades Sociais e Percepções de Justiça**. Lisboa: ICS, 2003, p. 69-105.

ESTANQUE, Elísio. Onde pára a Classe Média?: Breves notas sobre o conceito e a realidade portuguesa. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, v. 83, p. 37-54, 2017.

ESTANQUE, ELÍSIO. Rebeliões da classe média? Precariedade e movimentos sociais em Portugal e no Brasil (2011-2013). **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 103, p. 53-80, 2014.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria pública na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 267 p. Edição Kindle.

FERREIRA, Adriana Cristina Deiga Xavier; SILVA, Anny Karollyne Costa. Ensaio acerca da anunciada tragédia brasileira: a crise do Capital e o aprofundamento das desigualdades em tepos-espacos de pandemia. **Serviço Social em perspectiva**, Montes Claros-MG, v. 5, n.1, P. 9-34, 2021.

FERREIRA, Crismanda Maria. A história como farsa: a classe média e o golpe de 2016 no Brasil. **Revista Café em Sociologia**, Maceió, v. 10, p.1-16, 2021.

FIGUEIREDO, Carolina. Covid-19: Defensoria Pública vai ao STF para soltar todos os idosos presos em SP. **CNN**. 2020. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/covid-19-defensoria-publica-vai-ao-stf-para-soltar-todos-os-idosos-presos-em-sp/> . Acesso em 17 de junho de 2026.

FIORENTINO JÚNIOR, Florisvaldo Antônio; GUEDES, Rafael Pitanga. Defensoria Pública do Estado de São Paulo: a pandemia e seu legado de aprimoramento e modernização institucional. In: CAMARGO, Bibiana Helena Freitas et. al. (org.). **A reinvenção das instituições públicas para prestar um serviço público de qualidade à população durante a pandemia**. São Paulo: EDEPE, 2021, p. 32-48.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19**. 3. ed. São Paulo: FBSP, 2020, p. 9.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 27 ed. Petropolis, Vozes, 1999, p. 348.

GLENS, Daniely Maria Vaiano. **Defensoria Pública e Proteção Social: a judicialização das políticas sociais**. Dissertação (mestrado em Serviço Social). PUC. São Paulo, p. 175, 2017.

GIORGI, Alessandro de. Prisiones y estructuras sociales em las sociedades del capitalismo tardio. **Unidade sociológica**, n. 4, p. 24-37, 2015.

GODOI, Rafael. A prisão fora e acima da lei. **Tempo Social**, v. 31, n.3, São Paulo. p. 141-160, 2019.

GODOI, Rafael; CAMPELLO, Ricardo; Mallart, Fábio. O colapso é o ponto de partida: Entrevista com o Meanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro sobre prisões e a COVID-19. **Dilemas**. Seção Reflexões na pademia, p. 1-15, 2020.

GONÇALVES, Lucas; BALAN, Mayra; SANTOS, Clariane. A pandemia de tortura: uma análise dos dados coletados pela Pastoral Carcerária Nacional. COUTINHO JÚNIOR, José; GONÇALVES, Lucas; BALAN, Mayra; SANTOS, Clariane (org.). **Relatório: a pandemia da tortura no cárcere**. São Paulo: Pastoral Carcerária, 2020. P. 25-44

GRANJA, Rafaela; PIMENTEL, Andrea. A pandemia de Covid-19 no sistema prisional português: perspectivas de pessoas reclusas e profissionais. **Sociologia: Problemas e Práticas**, v. 106, 2024, p. 57-78

HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo. Os desígnos do Estado e a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. In: **A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à Justiça**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 23-120.

HARDING, Sandra. Objetividade mais forte para ciências exercidas a partir de baixo. **Em Construção**. Rio de Janeiro, v. 5, p. 143-162, 2018.

HILBINK, Thomas M. You Know the Type....: Categories of Cause Lawyering. **Law and Social Inquiry**. V. 29, n. 3, p. 657-698. 2004.

HERRING, Tiana; MAANAS, Sharma. **States of emergency: The failure of prison system responses to COVID-19**. Prison Policy Initiative, 2021.

HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. **Penas perdidas: o sistema penal em questão**. 3. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p.161.

JOÃO, Camila Ungar. **O Estado de coisas inconstitucional e a atuação do núcleo de situação carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: uma perspectiva redutora de danos**. Dissertação (mestrado em Direito). PUC, São Paulo, 200 p. 2022.

KASHIURA JÚNIOR, Celso Naoto. **Sujeito de direito e capitalismo**. 2012. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 177.

LARA, Wallace. Defensoria Pública de SP cria cotas para transexuais em concurso pela primeira vez. **G1**. 2022. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/06/13/defensoria-publica-de-sp-cria-cotas-em-concurso-para-negros-indigenas-pessoas-com-deficiencia-e-transexuais.ghtml> . Acesso em 17 de junho de 2026.

LAURIS, Elida. Entre o social e o político: A luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 87, p. 121-142, 2009.

LANZA, Karina Ferreira. **A promoção de mudanças sociais pelo poder judiciário: análise da reforma do sistema prisional a partir do reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional” pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347, de acordo com o processo estrutural e a teoria experimentalista**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2022, p. 200.

LEAL, Jackson da Silva. Economia Política da Pena e Neoliberalismo: o *big government* carcerário. **Revista Brasileira de Execução Penal**. Brasília, v.1, n.1, p. 237-255, 2020.

LEMO, Ana de. A desigualdade no acesso a vacinas e o risco de prolongar a pandemia. **Médicos sem fronteiras**. 2022. Disponível em: <https://www.msf.org.br/noticias/a-desigualdade-no-acesso-a-vacinas-e-o-risco-de-prolongar-a-pandemia%E2%80%AF/>. Acesso em: 02 de novembro de 2025.

LIVIO, Gustavo. Contribuições de Gramsci para uma teoria materialista do direito. **Lavrapalavra**. 2020. Disponível em:

<https://lavrpalavra.com/2020/09/18/contribuicoes-de-gramsci-para-uma-teoria-materialista-do-direito/>. Acesso em: 25 de março de 2024.

LOGAREZZI, Beatriz Canotilho. **Gerando a vida à beira da morte: Uma análise dos discursos do TJ/SP sobre encarceramento de gestantes presas preventivamente durante a pandemia de COVID-19**. TCC (graduação em direito), UNESP, Franca. p.117, 2021.

LOSEKANN, Cristina; BISSOLI, Luiza Duarte. Direito, mobilização social e mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 32. n. 94. São Paulo. 2017. p. 1-24.

LOURENÇO, Luiz Claudio; MANTOVANI. Rafael. **Cuidado ou crueldade: uma discussão sobre a COVID-19 nas prisões brasileiras**. 2023. 19 p. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/6745/12781>. Acesso em: 21 de novembro de 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero *et al.* O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 35, p. 1-38, 2020.

MACHADO, Maíra Rocha. O Estudo de Caso na pesquisa em Direito. *In: Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 357- 389.

MACHADO, Maíra Rocha; VASCONCELOS, Natália Pires. Uma conjuntura crítica perdida: a COVID-19 nas prisões brasileiras. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro. v. 12 n. 3. p. 2015-2043, 2021.

MACCAAN, Michael. Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos 'usuários'. **Revista Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª. Região/Emarf**, seção especial, Anais do Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional, pp. 175-196, 2010.

MACIEL, D. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da Lei Maria da Penha. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 77, p. 97-112, 2011.

MALLART, Fábio. **Findas linhas**: circulações e confinamentos pelos subterrâneos de São Paulo. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 270

MARTELLO, Alexandro. Guedes diz que chinês inventou vírus da Covid e que vacina do país é 'menos efetiva' que a dos EUA. **G-1**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/27/guedes-diz-que-chines-inventou-virus-da-covid-e-que-vacina-do-pais-e-menos-efetiva-que-a-dos-eua.ghtml>. Acesso em: 31 de março de 2024.

MARUNA, Shadd; MCNAULL Gillia; O'NEILL, Nina. The COVID-19 Pandemic and the future of the prison. **Crime and Justice**, Chicago, v. 51. p.1-40

MARQUEZ, Neal et. al. **COVID-19 Incidence and Mortality in Federal and State Prisons Compared With the US Population, April 5, 2020, to April 3, 2021**. JAMA. 2021. Disponível em <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2784944> . Acesso em 18 de novembro de 2025.

MARQUEZ, Neal Marcos et. al. Assessing the Mortality Impact of the COVID-19 Pandemic in Florida State Prisons. **MedRxiv**, 2021.

MARTINS, Elida Lúcia Carvalho; OLIVEIRA, Gustavo Laine Araújo; CONSTANTINO, Patrícia. Ações governamentais para controle e prevenção da COVID-19 em prisões: uma revisão de escopo. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 12, 2022, p. 4435-4450.

MELO, Mariana Alves. O contexto institucional e político do enfrentamento à pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) no Sistema único de Saúde (SUS). **Cadernos COSEMS/SP**. v. 7, p. 48-65, 2022.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e fábrica**. Rio de Janeiro: Revan, 2006. 272 p.

MENDES, Daniela Leonel de Paula; MOLJO, Carina Berta. Serviço Social e Projeto ético-político no cotidiano: subsídios analíticos. **Revista Cátedra Paralela**, v. 17, 2020, p. 81-102

MIRANDA, Melina Machado. **O Serviço Social na Defensoria Pública de São Paulo:**

arranjos, fronteiras e potências interdisciplinares para a garantia de direitos. 2016. Dissertação (mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2016.

MIGALHAS. **Defensoria Pública tem legitimidade para propor ACP**. 2015. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/220193/defensoria-publica-tem-legitimidade-para-propor-acp>. Acesso em: 20 de outubro de 2025.

MONTEMEZZO, Francielle Pasternak. Poder Judiciário e Democracia: Legitimidade Democrática e Intervenção Judicial em matéria de Políticas Públicas. In: **Direitos fundamentais e democracia I**. CONPEDI/UNINOVE. Florianópolis: FUNJAB, 2013. 25 p. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=89>. Acesso em: 12 de outubro de 2025.

MOREIRA, Valentina. Presos de SP terão água quente após acordo com a Defensoria. **Metrópoles**. 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/presos-em-sp-terao-banho-com-agua-quente-apos-acordo-com-a-defensoria>. Acesso em: 28 de outubro de 2025.

MORO, Sérgio; Bordignon, Fabiano. **Prisões, coronavírus e “solturavírus”**. 2020. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2020/04/04/prisoos-coronavirus-e-solturavirus/>. Acesso em: 01 de abril de 2024.

NETTO, José Paulo. Crise do Capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 111. 2012. p. 413-429.

Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC). **Diagnóstico das Inspeções do Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2014-2019)**. EDEPE. 2022^a, p. 205.

Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC). **Inspeções em presídios durante a pandemia da COVID-19**. EDEPE. 2022b, p. 106.

OLIVEIRA, Cesar Gomes de. A defensoria pública como instrumento de transformação social e promoção dos direitos humanos no contexto Latino-Americano. In: **Derechos, Justicia Y Estado. Contradicciones y Disputas Entre Instituciones, Agentes, Prácticas y Factores de Poder**. Grupo de Trabajo 10: Estudios Políticos, Sociojurídicos e Instituciones. XXXII Congreso Internacional Alas Perú, 2019, p. 102-117.

OMS. **Preparação, prevenção e controle da COVID-19 em presídios e outros locais de detenção**. 2021. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/54502/OPASEBRAPHECOVID-19210049_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 de novembro de 2022.

OMS. **WHO COVID-19 dashboard**. 2024. Disponível em: <https://data.who.int/dashboards/covid19/cases?n=c>. Acesso em: 30 de março de 2024.

OREJUELA, Elsa Carolina Giraldo. **¿La guerra es contra quién?: política de drogas y hacinamiento penitenciario y carcelario en Colombia 1998-2015**. 194 p. Dissertação (Mestrado em Política Social). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. UFES. Vitória. 2017.

OUVIDORIA-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. **Relatório do Comitê de Monitoramento da COVID 19 da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública**. 2020. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/8f1261bf-4966-e83b-518a-3ad85d70aa08> . Acesso em 04 de outubro de 2025.

PAREDES, Carlos Sixirei. Como provocar um genocídio sin que se note mucho (El Covid y Bolsonaro). **Minius**. Vigo, v. 26, p. 347-387. 2021.

PASTORAL CARCERÁRIA. **Relatório: A pandemia da tortura no Cárcere**. 2020. 142 p. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19V6-WThLMecx9SOLHOJpVTaQPUj-LvRF/view>. Acessado em: 22 de novembro de 2023.

PASTANA, Debora Regina. Vigiar e banir: o declínio da disciplina panóptica na lógica punitiva contemporânea. **Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 14, p.110-132, 2016.

PAULA, Vinicius Lamego de. Performances coordenadas de mobilização do direito no contexto das ocupações do centro de Vitória. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 26, n. 2, p. 421–440, 2021.

PAULUZE, Thaiza. Governo federal gastou só 12% dos recursos do fundo penitenciário em 2019. **Folha de São Paulo**. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/governo-federal-gastou-so-12-dos-recursos-do-fundo-penitenciario-em-2019.shtml>. Acesso em: 04 de outubro de 2025.

PAZELLO, Ricardo Prestes. Direito insurgente: fundamentações marxistas desde a América Latina. **REVISTA DIREITO E PRÁXIS**, v. 9, p. 1555-1597, 2018

PAZELLO, Ricardo; PINTO, André Sefrin Nascimento; NUNES, Guilherme Cantero. Gritos por dentro e por fora da ordem: legalidade e ilegalidade nos discursos políticos dos movimentos populares após 17 de junho de 2013. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 16, n.1, Vitória, p.109-130, 2015.

PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JUNIOR, Celso Naoto; AKAMINE JUNIOR, Oswaldo; MELO, Tarso de (Org.). **Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas**. São Paulo: Outras Expressões, 2015, p. 145-16.

PEREIRA, Ellen Caroline; SAMPAIO, Simone Sobral. A relação de classe e raça na formação da classe trabalhadora brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 133, p.432-445, 2018.

PLATAFORMA JUSTA. Suspensão de Segurança e COVID-19: Como se comportam os presidentes dos tribunais de justiça frente à Pandemia. 2021. Disponível em: <https://www.justa.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Suspensao-de-Seguranca-e-Covid19.pdf>. Acesso em: 28 de outubro de 2025.

PRADO, Geraldo; CASARA, Rubens. Dispositivos legais desencarceradores: o óbice hermenêutico. In: ABRAMOVAY, Pedro Vieira (org.) e BATISTA, Vera Malaguti (org.). **Depois do grande encarceramento**. Rio de Janeiro: Revan, 2015. p. 351-357.

PRISON INSIDER. ***Incertidumbre en las prisiones: diferentes respuestas a la COVID-19***. 2021. Disponível em: <https://www.prison-insider.com/es/articles/managing-uncertainty-in-prison>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2026.

RAHMAN, Anjuman. Israel's jail conditions will kill Palestinian prisoners before coronavirus does. **Middle East Monitor**. 2020. Disponível em: <https://www.middleeastmonitor.com/20200414-israels-jail-conditions-will-kill-palestinian-prisoners-before-coronavirus-does/>. Acesso em: 16 de dezembro de 2025.

REZENDE, Constança. Entenda as principais conclusões da CPI da COVID em 12 pontos. **Folha de São Paulo**. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/10/entenda-as-principais-conclusoes-da-cpi-da-covid-em-12-pontos.shtml>. Acesso em: 31 de março de 2024.

RIBEIRO, Nilva Ferreira. A prisão na perspectiva de Michel Foucault. In: LOURENÇO, Arlindo da Silva; ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. **O espaço da prisão e suas**

práticas educativas: enfoques e perspectivas contemporâneas. São Carlos: EdUFSCar, 2011, p. 35-47.

ROUBAUD, François *et al.* **The municipios facing COVID-19 in Brazil: socioeconomic vulnerabilities, transmisssion mechanisms and public policies .** 2020. 75 p. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Francois-Roubaud/publication/344905122_Texto_para_Discussao_032_2020_The_municipios_facing_COVID-19_in_Brazil_socioeconomic_vulnerabilities_transmisssion_mechanisms_and_public_policies_Mireille_Razafindrakoto/links/5f9862cd299bf1b53e4b7eed/Texto-para-Discussao-032-2020-The-municipios-facing-COVID-19-in-Brazil-socioeconomic-vulnerabilities-transmisssion-mechanisms-and-public-policies-Mireille-Razafindrakoto.pdf. Acesso em: 30 de março de 2024.

RUIZ, Jefferson Lee de Souza; SIMAS, Fábio do Nascimento. **Nota técnica “abolicionismo penal” e possibilidade de uma sociedade sem prisões.** 2016. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS-NotaTecnica-FabioSimasJeffersonLee-AbolicionismoPenal.pdf](https://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS-NotaTecnica-FabioSimasJeffersonLee-AbolicionismoPenal.pdf). Acesso em: 29 de março de 2024.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social.** Rio de Janeiro: Revan, 2004. 288 p.

SARMENTO, Daniel; BORGES, Ademar e GOMES, Camila. **O Cabimento do Habeas Corpus Coletivo na Ordem Constitucional Brasileira.** 2015. 28 p. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pa/parecer-hc-coletivo.pdf>. Acesso em: 18 de outubro de 2025.

SALES, Thainá; DYNA, Eduardo Armando Medina. Coronavírus e Prisões: A importância do jumbo no sistema prisional paulista e as consequências de sua suspensão durante a pandemia. **Observatório de Segurança Pública.** 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodeseguranca.org/sistema-penitenciario/coronavirus-e-prisoos-a-importancia-do-jumbo-no-sistema-prisional-paulista-e-as-consequencias-de-sua-suspensao-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 22 de novembro de 2023.

SÁNCHEZ, Alexandra *et alli.* COVID-19 nas prisões: um desafio impossível para a saúde pública?. **Cadernos de Saúde Pública.** Rio de Janeiro. v. 36 n. 5. p. 1-5, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus (Pandemia Capital).** São Paulo: Boitempo, 35 p.

SANTOS, Gabriel da Cruz *et alli.* COVID-19 nas prisões: efeitos da pandemia sobre a saúde mental de mulheres privadas de liberdade. **Revista Baiana de enfermagem.** Salvador. v. 34. p. 1-11, 2020.

SANTOS, Gustavo Samuel da Silva. **Saindo das sombras: Atuação estratégica da Defensoria Pública de São Paulo e a Política Mães em Cárcere.** Dissertação (mestrado em Direito). UNESP. Franca, 125 p. 2021.

SANTOS, Mateus da Cunha. FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. A disputa pelo poder político em meio à pandemia de COVID-19: análise do confronto entre João Doria e Jair Bolsonaro. **Panorama**. Goiânia. v. 10. n.1, p. 08-13, 2020.

SANTOS, Matheus da Cunha; Fossá, Maria Ivete Trevisan. #Bolsodoria2018: a incorporação do *ethos* de Bolsonaro ao discurso eleitoral de João Doria. **Revista Compolítica**. Rio de Janeiro, v. 11, n.1, p. 27-50, 2021.

UNODC. **Prevenção e medidas de controle nas prisões**. 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/covid19/preveno-e-medidas-de-controle---prises.html>. Acesso em: 17 de novembro de 2022.

SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DE SÃO PAULO (SESSP). **Documento técnico: Campanha de vacinação contra a COVID-19**. 6ª atualização. 2021. Disponível em: https://www.saude.sp.gov.br/resources/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica/vacina/documentos-tecnicos-covid-19/documentotecnico_campanhadevacinacaocontraacovid_6atualizacao.pdf. Acesso em: 03 de novembro de 2025.

SCHUELER, Paulo. O que é a pandemia? **FIOCRUZ**. 2021. Disponível em: <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/1763-o-que-e-uma-pandemia>. Acesso em 30 de março de 2024.

SILVA, Mahara Lya Thomaz Velho da; REGINATO, Valéria Ferreira; COSTA, Patrícia Ayub; Acesso à Justiça dos mais vulneráveis durante a Pandemia: Papel da Defensoria Pública. **INTERTEMAS**, Presidente Prudente, v. 17. n 17, p. 1-6.

SILVA, Welison Matheus Fontes. Serviço Social e COVID-19. **Serviço Social em perspectiva**, Montes Claros-MG, v. 5, n.1, P. 87-103, 2021.

SIMAS, Fábio do Nascimento. **O fenômeno do superencarceramento no Brasil contemporâneo**. 2016. 12 p. Disponível em: <https://www.cressrj.org.br/wp-content/uploads/2016/05/108.pdf>. Acesso em: 18 de outubro de 2025.

SIMAS, Luciana *et. al.* Por uma estratégia equitativa de vacinação da população privada de liberdade contra a COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, 2021. 4 p.

SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS (SMDH). **Denúncia de violações dos direitos à vida e à saúde no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**. Passo Fundo: Saluz, 2021. 100 p.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL(STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) 347**. Brasília, 04 de outubro de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Habeas Corpus (HC) 143.641 – São Paulo. Brasília, 09 de abril de 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Medida Cautelar no Habeas Corpus 188820. Brasília, 17 de dezembro de 2020.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007. P. 229-257.

TEIXEIRA, Joaquina Barata; BRAZ, Marcelo. O projeto ético-político do serviço social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS (org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS: ABEPSS, 2009. p. 185-200.

VALLE, André Flores; DEL PASSO, Octávio Fonseca. As frações burguesas e o governo Bolsonaro durante a pandemia da COVID-19 (2020-2021). **Práxis e hegemonia popular**. Marília, v. 6, n.9, p21-45, 2021.

VALENÇA, Manuela Abath; FREITAS, Felipe da Silva. O Direito à vida e o idela de defesa social em decisões do STJ no contexto da pandemia da COVID-19. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 17, n, 94, p. 570-595, 2020.

VAZ, André. Uma revisão de Punição e Estrutura Social e Cárcere e Fábrica à luz da teoria crítica do valor. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 779–802, 2021.

VIAPINA, Tábata. TJ-SP confirma obrigação de banhos quentes a todos os detentos do estado. **Conjur**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-28/tj-sp-confirma-obrigacao-banhos-quentes-todos-detentos/>. Acesso em: 28 de outubro de 2025.

VIAPINA, Tábata. TJ-SP impede instalação de sistema de reconhecimento facial no metrô da capital. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-18/tj-sp-impede-instalacao-sistema-reconhecimento-facial-metro/>. Acesso em: 28 de outubro de 2025.

WACQUANT, Loïc. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal: uma cartografia analítica. **Tempo Social**, São Paulo, v. 26, p. 139-164. 2014.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Editora Revan: ICC, 2ª edição, 2003. 167 p.

WANG, Daniel Wei *et al*. Decidindo não decidir: a atuação penal do STF durante a pandemia de Covid-19. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**. Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 1-39, 2024.

WANG, Daniel Wei *et al*. Why Has a Progressive Court Failed to Protect the Prison Population against COVID-19? Mass Incarceration and Brazil's Supreme Court. **Health and Human Rights Journal**. V. 25, n. 2, 2023. p. 67-82.

WRIGHT, Erik Olin. Análise de classes, história e emancipação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 40, p. 3-35, 1994.

WRIGHT, Erik Olin. Análise de classes. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, Brasília, v. 17, 2015, p. 121-163.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e método**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 p.

ZEMANS, Francks Kah. Mobilização pelo Direito: a função negligenciada do direito no sistema político. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 1-32, 2024.