

O sistema prisional em 2020-2021: entre a Covid-19, o atraso na vacinação e a continuidade dos problemas estruturais

Após o primeiro caso de coronavírus ter sido detectado no Brasil, em 26 de fevereiro de 2020, não tardou para que as entidades defensoras dos direitos humanos da população carcerária e os órgãos públicos responsáveis pela gestão do sistema chamassem atenção para as consequências imprevisíveis da propagação do vírus nas prisões do país. As péssimas condições estruturais dos presídios brasileiros, os altos níveis de superlotação e a circulação no ambiente externo por parte de funcionários e familiares, possuíam potencial para gerar surtos de propagação do vírus dentro do sistema penitenciário brasileiro, já tão castigado por décadas de abandono do poder público.

Buscando compreender com mais profundidade esse cenário, na última edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, lançada em outubro de 2020, apresentamos as primeiras análises sobre a Covid-19 nas prisões. Em resumo, os dados à época indicavam: (a) uma taxa de incidência da infecção no ambiente prisional 62% maior que a taxa geral do país; (b) uma taxa de mortalidade de 15,1 óbitos por coronavírus a cada grupo

de 100 mil presos, enquanto a taxa brasileira era de 67,3 óbitos por 100 mil habitantes; (c) 0,4% dos casos de Covid-19 na prisão tendo resultado em óbito, enquanto no Brasil esse percentual era de 3%. Já naquele momento, chamou-se a atenção para as prováveis subnotificações dos casos e óbitos da doença e levantamos a hipótese de que as menores taxas de mortalidade e letalidade estavam relacionadas com a predominância de jovens na distribuição da população prisional, grupo sabidamente menos atingido pelas versões graves da doença.

O avanço da pandemia durante todo o ano de 2020 e no primeiro semestre de 2021, levando a mais de 500 mil óbitos de brasileiros pelo vírus, também continuou a produzir efeitos no sistema prisional. Com base nos dados informados pelo Boletim CNJ de Monitoramento Covid-19 na edição de 17/05/2021, ficou mais claro que não era apenas a população carcerária que estava exposta aos riscos do coronavírus, já que foram principalmente os agentes penitenciários e demais funcionários do sistema as maiores vítimas da pandemia dentro das prisões brasileiras.

BETINA WARMLING BARROS
É PESQUISADORA DO FÓRUM
BRASILEIRO DE SEGURANÇA
PÚBLICA E DOUTORANDA EM
SOCIOLOGIA (USP).

A PANDEMIA DE COVID-19 DENTRO DAS PRISÕES BRASILEIRAS

No total acumulado até a data de coleta referida, constatou-se 57.619 casos confirmados de coronavírus entre presos e 21.419 entre servidores do sistema, o que significou uma taxa de incidência de 7.642 casos a cada 100 mil presos e de 18.323 a cada 100 mil funcionários do sistema de privação de liberdade, enquanto, nessa mesma data, a taxa de incidência geral do país era de 7.394 casos por 100 mil habitantes. Ou seja, a taxa de presos infectados por Covid-19 foi 3,3% mais alta do que a verificada no país, enquanto a taxa de funcionários infectados foi 147,8% maior. Significa dizer, portanto, que em média 18,3% do total de funcionários do sistema de privação de liberdade¹ foram infectados pela doença, o que é um número muito elevado e que mereceria a total atenção dos gestores de prisões no país.

Quando observados os dados de mortalidade por coronavírus, os números confirmam que aqueles que trabalham nas prisões brasileiras correm sério risco não apenas de contrair a doença, mas de vir a falecer em decorrência dela. Assim, se entre os presos, foram 201 vítimas fatais e uma taxa de 26,7 óbitos para cada grupo de 100 mil, entre os funcionários foram registradas 224 vítimas, o que significou uma taxa de mortalidade de 191,6 – bem próxima, portanto, dos 206 óbitos por 100 mil habitantes registrados no país no mesmo período e que considera todas as faixas etárias populacionais.

Ao observar as taxas de incidência dos Estados, percebe-se que em 21 deles, ocorreram, proporcionalmente, mais casos de coronavírus dentro do sistema prisional (considerando funcionários e presos conjuntamente) do que no Estado como um todo. Apesar disso,

1. O dado referente ao total de funcionários do sistema foi extraído do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN.

em todas as Unidades Federativas, quando analisados os óbitos e a população de presos e funcionários em conjunto, a taxa de mortalidade é sempre mais alta para o ambiente externo. Se realizado o recorte apenas dos óbitos e da população de funcionários, em 13 UF's a taxa de mortalidade é maior entre os trabalhadores do sistema do que para a população total do Estado.

Além desse panorama geral, alguns Estados se destacaram pelas elevadas taxas de mortalidade. Considerando apenas os óbitos e a população carcerária, no Acre foram 50,5 mortes por Covid-19 a cada 100 mil presos, e em Roraima, 235,7, a maior taxa entre todos os estados. Já entre os funcionários, no Amazonas o valor chegou a 448,4 óbitos a cada grupo de 100 mil, e em Rondônia, 663,3. Para que se tenha a devida compreensão da gravidade da incidência e da mortalidade por coronavírus entre aqueles que trabalham no sistema de privação de liberdade, importa observar os mesmos valores calculados com base no número de óbitos e casos notificados de profissionais de enfermagem (auxiliares, técnicos e enfermeiros), uma das categorias profissionais mais atingidas pela doença.

O Observatório da Enfermagem, plataforma atualizada pelo Conselho Federal de Enfermagem², informa que, em 17/05/2021, contabilizava-se 779 óbitos e 55.560 diagnósticos de coronavírus entre os profissionais de enfermagem, em um universo de 2.503.834 trabalhadores, conforme também informado pelo próprio COFEN³. Com esses dados, chega-se, portanto, em uma taxa de incidência de 2.219 casos a cada 100 mil profissionais e de 31 óbitos por 100 mil, bem abaixo, portanto, das taxas de incidência de 18.323 casos por 100 mil e de mortalidade de

2. Disponível em: <http://observatoriodaenfermagem.cofen.gov.br/>

3. Enfermagem em números, disponível em: <http://www.cofen.gov.br/enfermagem-em-numeros>.

191,6 óbitos por 100 mil calculadas para os trabalhadores do sistema carcerário do país.

Ao abordarem o tema, em artigo publicado em 14/04/2021 na newsletter Fonte Segura, Maria Palma Wolff e Felipe Athayde Lins de Melo⁴, destacam que as mortes que atingiram os servidores do sistema penitenciário vieram acompanhadas de um processo de “silenciamento” sobre o que estava acontecendo dentro das prisões. Os relatos trazidos pelos autores de trabalhadores afastados por terem sido infectados pelo vírus são de que alguns deles foram “orientados” a não comentarem sobre os óbitos de funcionários, em uma tentativa de não tornar os casos públicos.

Assim, o que os dados indicam, é que as medidas adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelas administrações estaduais do sistema em termos de distribuição de Equipamentos de Proteção Individual não foram suficientes para barrar a circulação do vírus dentro do ambiente prisional. O Monitoramento Local Covid-19 realizado pelo programa do CNJ Fazendo Justiça na sua edição de 19/05/2021⁵, informou o repasse, desde maio de 2020, de recursos para a prevenção do surto de coronavírus em unidades de privação de liberdade de um total de R\$ 107,2 milhões, entre recursos estaduais e federais oriundos de penas pecuniárias. O documento também informa as medidas adotadas em cada estado, como a realização de testes, distribuição de máscaras, luvas, *face-shield* e de produtos de higiene.

Além disso, deve-se destacar que muitas das medidas que foram tomadas buscando a contenção da propagação do vírus acaba-

ram, colateralmente, restringindo o acesso a direitos por parte dos presos. O Relatório I do Formulário para Monitoramento da Recomendação 62/CNJ⁶, produzido pelo programa Justiça Presente do CNJ em maio de 2020, apontou que 21 UFs suspenderam as visitas a presos, sendo que em 9 também houve a suspensão de entrega de alimentos por parte das famílias. Além disso, 23 UFs suspenderam as atividades de assistência à educação, 21 estados a assistência religiosa, 6 a assistência judiciária e em 13 houve algum tipo de suspensão de trabalho prisional.

Ainda são necessárias pesquisas específicas para que se compreenda com mais exatidão as razões que explicam esse elevado número de óbitos e casos entre os trabalhadores do sistema. Ademais, é preciso analisar com cautela os dados referentes à incidência e mortalidade da população prisional. Sabe-se das dificuldades de controlar possíveis sintomas de Covid-19 em espaços como as prisões brasileiras, em que, em média, há apenas 1 servidor para cada 6,5 preso, sobretudo tratando-se de uma população mais jovem, em que os sintomas de coronavírus podem ser mais leves e se confundirem com outras enfermidades respiratórias que são comuns no ambiente prisional.

Um indicativo de que a incidência de casos entre presos no Brasil pode estar subestimada, são os dados referentes à mesma situação nas prisões norte-americanas. No relatório *Covid-19 in U.S. State and Federal Prisons*⁷, publicado pela *National Commission on Covid-19 and Criminal Justice* em dezembro de 2020, chama-se atenção para a taxa de infecção de 12.724

4. WOLFF, Maria Palma; MELO, Felipe Athayde de. Mortes e silenciamento na rotina de servidores penais. *Fonte Segura* - Edição 84. Publicado em 14/04/2021. Disponível em: <https://fontesegura.org.br/multiplas-vozes/pf6qrmui3>.

5. Conselho Nacional de Justiça. Monitoramento Local Covid-19 - 19 de maio - Edição 23. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Monitoramento-CNJ-GMFs-Covid-19-19.5.21.pdf>

6. Conselho Nacional de Justiça/Programa Justiça Presente. Formulário para Monitoramento da Recomendação 62/CNJ - Relatório I. Maio 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Relat_Form_Monitoramento_Rec62_1307.pdf

7. CCJ. Covid-19 in U.S. State and Federal Prisons. December 2020 Update. Disponível em: https://cdn.ymaws.com/counciloncj.org/resource/resmgr/covid_commission/COVID-19_in_State_and_Federa.pdf

casos confirmados por 100 mil pessoas presas calculada com base em dados de novembro de 2020. O valor era 3,7 vezes maior do que a taxa de infecção de todo o país. Em relação aos óbitos, chegou-se a uma taxa de 98 mortes a cada grupo de 100 mil presos, o que significava mais do que o dobro do número de mortes esperadas para um grupo com as características de idade, gênero e raça como aquelas identificadas entre a população prisional.

A gravidade da situação levou o jornal *The New York Times* a afirmar, em reportagem de 10/04/2021⁸, que os centros de detenção dos Estados Unidos estiveram entre os locais mais perigosos do país em termos de risco de contrair o vírus. Assim, o panorama do país norte americano nos leva a concluir que há ainda muitas lacunas em termos de dados mais apurados – como, por exemplo, a própria escuta de funcionários, presos e familiares para que se possa compreender qualitativamente o que vem ocorrendo no ambiente prisional – antes que se possa afirmar enfaticamente que a Covid-19 foi um desafio devidamente contornado pelas gestões prisionais no país.

Um indicador que poderia ajudar a mapear esse cenário são os óbitos ocorridos no sistema prisional por qualquer razão. Contudo, o último levantamento disponibilizado pelo SISDEPEN, contém informações referentes apenas ao primeiro semestre de 2020, quando a epidemia de coronavírus estava na sua fase inicial no país. Ainda assim, os dados indicam o crescimento de 13% em óbitos por motivos de saúde, passando de 664, no primeiro período de 2019, para 754, em 2020. Dessa forma, mesmo antes da pandemia de coronavírus, a taxa de mortes por motivos de saúde no sistema prisional já era bastante elevada, de 88,3 óbitos por 100

mil habitantes em 2019, subindo para 99,7 no primeiro semestre de 2020.

Ainda que os motivos de saúde sejam as principais causas de óbitos dentro do sistema prisional, os números referentes aos demais tipos de óbitos também devem ser considerados. Foram 136 mortes “criminais” em 2020 (-29%), 104 suicídios (-6,5%), 5 óbitos acidentais (-37,5%) e 312 óbitos por causa desconhecida (+227,7%). O aumento na quantidade de mortes sem causa definida se deve sobretudo ao estado do Ceará que passou de 5 óbitos desse tipo em 2019, para 229 em 2020. O banco de dados analisado indica que 217 dessas mortes ocorreram em apenas duas Unidades Prisionais, o Núcleo Casa do Albergado e a Célula de Monitoração Eletrônica, ambas destinadas ao cumprimento do regime aberto e localizadas em Fortaleza.

A existência de taxas altíssimas de óbitos no sistema prisional permite concluir, portanto, que mesmo antes do coronavírus adentrar as grades prisionais, muitas vidas já eram perdidas dentro das prisões. Somando todos os óbitos dentro do sistema, chegou-se em 2020 a uma taxa de 173,6 mortes por 100 mil presos, o que é quase três vezes o valor da maior taxa de Mortes Violentas Intencionais já observada no país. Ou seja, o que os dados indicam é que, no caso dos presos, nem mesmo a garantia à vida, bem jurídico inviolável, é um direito totalmente assegurado pelo Estado.

A VACINAÇÃO ENTRE PRESOS E FUNCIONÁRIOS DO SISTEMA DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

Quando começaram a serem divulgados os grupos prioritários para a vacinação de Covid-19 no país, ainda nos primeiros dias de dezembro de 2020, e com a posterior inclusão oficial no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 da População Prisional como sendo um desses grupos que deveria receber

8. Incarcerated and Infected: How the Virus Tore Through the U.S. Prison System. *The New York Times*, April 10, 2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2021/04/10/us/covid-prison-outbreak.html?smid=url-share>

a imunização de forma prioritária, surgiram muitas críticas de parte da população. A ideia de que os “criminosos” estariam supostamente “sendo beneficiados” não levava em conta que os grupos foram definidos com base em estudos realizados com a comunidade científica e que a população prisional possuía maior risco de contrair a doença, em razão de todas as condições impostas pelo cárcere, conforma já exposto anteriormente.

Entretanto, apesar de terem constado como o 11º e o 12º grupos prioritários na última versão do PNI do Ministério da Saúde publicado em 28/04/2021⁹, a “População privada de liberdade” e os “Funcionários do sistema de privação de liberdade Policiais penais (agente de custódia) e demais funcionários, com exceção dos trabalhadores de saúde” ainda não viram seu direito à vacinação prioritária ser completamente garantido. No caso dos presos, a imunização em massa para a Covid-19 é uma realidade especialmente distante.

Os dados apresentados neste Anuário, com base nas doses aplicadas por grupos prioritários informadas na plataforma nacional Localiza SUS¹⁰ no dia 22/06/2021, indicam que 72,5% dos funcionários do sistema prisional e apenas 8,8% da população privada de liberdade receberam a 1ª dose da vacina contra o coronavírus. Os valores referentes à aplicação da 2ª dose são, evidentemente, ainda mais baixos: 31,4% no caso dos funcionários e 0,2% no caso dos presos.

O que se observa, portanto, é que o PNI não está sendo respeitado pela maior parte dos estados no que se refere à imunização da população privada de liberdade. As

maiores coberturas da 1ª dose entre os encarcerados foram verificadas em Santa Catarina (44,4%), Rio Grande do Sul (36,6%) e Piauí (36,4%), de modo que, em nenhuma UF chegou-se à imunização de 70% do grupo, patamar indicado pelos especialistas como o mínimo desejável para que se possa atingir a imunidade coletiva. No caso dos funcionários do sistema, o cenário é um pouco melhor, com estados tendo inclusive ultrapassado os 100% do grupo vacinado com a 1ª dose, como Alagoas, Amapá e Rio de Janeiro, o que provavelmente ocorre pela defasagem no quantitativo total de servidores ou ainda pela extensão da vacinação a trabalhadores do sistema que não foram incluídos no levantamento do DEPEN.

Em termos comparativos, observa-se que uma realidade muito diferente acomete os policiais civis e militares do país, categorias profissionais que, em decisão que se julga acertada, também foram incluídos como grupos prioritários na vacinação. Entre os policiais civis, 80,3% receberam pelo menos a 1ª dose e 29,6% já completaram o ciclo vacinal. No grupo dos policiais militares, têm-se 64,9% parcialmente imunizados e 18,7% com as duas doses aplicadas¹¹.

O que se espera, portanto, é que a política que tem se mostrado eficiente no que se refere à proteção dos profissionais de segurança pública vinculados às polícias estaduais também possa garantir que funcionários do sistema prisional e população privada de liberdade receba com prioridade as duas doses da vacina, conforme lhes foi garantido pelo PNI. As maiores taxas de incidência de coronavírus entre esses grupos se comparadas com o restante da população, conforme já apresentado, reforçam as razões que justificaram essa priorização.

9. Secretaria de Vigilância em Saúde. Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19. 6ª ed. Brasília/DF, 28/04/2021. Disponível em: https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2021/04/PLANONACIONALDEVACINACAOCOV19_ED06_V3_28.04.pdf
10. Dados disponíveis em: https://qsprod.saude.gov.br/extensions/DEMAs_C19Vacina/DEMAs_C19Vacina.html

11. Esses percentuais não consideram as doses aplicadas em policiais do Estado de São Paulo, uma vez que o Estado não disponibiliza essa informação na plataforma Localiza - SUS.

O CENÁRIO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO PARA ALÉM DO CORONAVÍRUS

Para além das particularidades impostas pela pandemia de coronavírus, as demais questões que caracterizam o sistema prisional, como a superlotação, o alto índice de presos provisórios e o perfil da população carcerária, persistem, devendo ser novamente destacadas pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Os dados referentes ao primeiro semestre de 2020 indicam um novo aumento no total de pessoas privadas de liberdade que passou de 755.274, em 2019, para 759.518. Esse valor considera aqueles que cumprem regime fechado, semiaberto e aberto, além dos sentenciados ao cumprimento de medidas de segurança e presos em Delegacias de Polícia. Apesar desse crescimento em termos absolutos, houve uma leve queda no valor da taxa de pessoas privadas de liberdade por 100 mil habitantes, que era de 359,4 em 2019 e passou a 358,7 em 2020 (-0,2%).

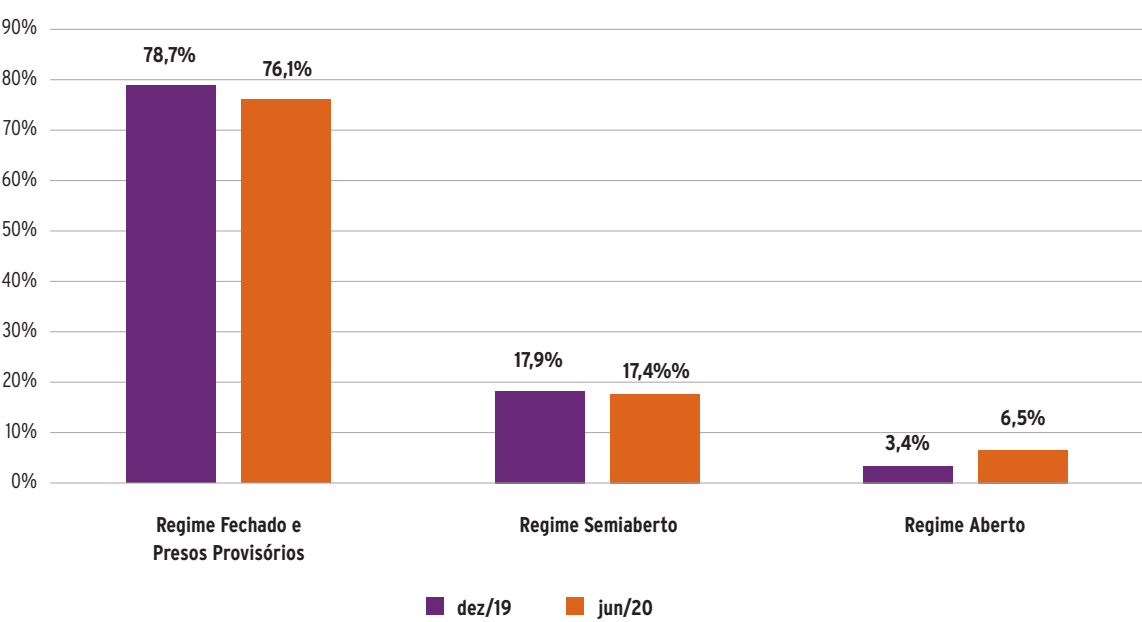
Na última edição deste Anuário, já havíamos destacado a estabilidade da taxa de presos observada entre 2018 e 2019, o que se manteve no período mais recente. Contrariando essa tendência, deve se destacar a situação do Mato Grosso, que apresentou aumento de 25% na taxa de total de presos por 100 mil habitantes e do Paraná, com aumento de 105,3% no valor. O estado, aliás, passou de uma população prisional 29.690 presos em 2019, para 61.330 no ano seguinte,

o que vai de encontro à realidade de todo o restante do país.

Deve-se destacar, contudo, a entrada em vigor, em março de 2020, da Resolução CNJ no 62/2020 que previa uma série de medidas alternativas à prisão, buscando diminuir a lotação nas unidades prisionais e, assim, amenizar os efeitos da propagação do vírus dentro do sistema prisional. Entre as medidas, previa-se a concessão de saída antecipada dos regimes fechado e semiaberto, sobretudo em relação às mulheres gestantes, lactantes, mães ou pessoas responsáveis por criança de até 12 anos e às pessoas presas em estabelecimento penais com ocupação superior à capacidade. Nesse sentido, ainda que os dados meçam apenas os primeiros meses de vigência da normativa, seria possível esperar um impacto em termos de diminuição da população condenada a regime fechado ou presa provisoriamente.

O gráfico a seguir confirma essa hipótese e indica que, de fato, cresceu a proporção de presos cumprindo pena em regime aberto no último ano (o que na prática, ocorre sobretudo por meio do monitoramento eletrônico), passando de 3,4% do total de presos em dezembro de 2019, para 6,5% em junho de 2020, o que significa em torno de 23 mil mais presos em 2020 nesse regime. Por outro lado, ainda que a proporção de condenados ao regime fechado e presos provisórios tenha caído proporcionalmente, em números absolutos, foram 13.437 pessoas a mais cumprindo pena no regime mais restritivo.

GRÁFICO 68
Distribuição de presos por tipo de regime, Brasil
2019-2020



Fonte: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Assim, mesmo que os resultados pareçam indicar que a Resolução CNJ no 62/2020 teve algum efeito em termos de redistribuição dos presos nos tipos de regime mais brandos, é preciso que se tenha acesso aos dados consolidados após um período mais longo de vigência da normativa para que essa hipótese se consolide. De todo modo, se comprovado, o efeito não chega a modificar a estrutura do sistema prisional brasileiro, ainda amplamente pautado na privação total de liberdade como principal forma de punição.

Observando os números de homens e mulheres no sistema prisional estadual e federal, percebe-se uma quase estabilidade no caso das mulheres – de 36.929, em 2019, para 36.999, em 2020 enquanto a população de homens no sistema cresceu, passando de 711.080 para 716.967. No agregado histórico, a população do sistema prisional, entre homens e mulheres, aumentou 330,9% de 2000 a 2020, o que comprova que, apesar de iniciativas pontuais, a política de encarceramento ainda é uma realidade consolidada no país.

A notícia que deve ser comemorada é, mais um ano, a diminuição do número de pessoas custodiadas em delegacias de polícia. Se em 2019 eram 7.265 nessa situação precária, em 2020 houve uma queda de 23,6%, chegando-se em um total de apenas 5.552 custodiados pelas polícias. Em todas as UF's houve queda no valor, com exceção do Ceará, que passou de 207 para 385 custodiados, do Paraná, que tinha 77 presos nessa situação, em 2019, e chegou a 210 no ano seguinte, de Pernambuco, que passou de 65 para 118 presos em delegacias, e de Santa Catarina (de 13 para 22). A queda nos valores de pessoas custodias pela polícia entre 2000 e 2020 é de -90,4%, evidenciando que, de fato, o fenômeno de pessoas presas em delegacias cada vez mais faz parte do passado no país.

Outra tendência que vem se confirmando é o aumento progressivo do número de vagas no sistema. No último período, foram 69.056 novas vagas, o que auxiliou na diminuição do déficit. Contudo, ainda são 242.561 mais presos do que vagas, o que sig-

nifica uma razão 1,5 preso por vaga. Ao analisar a tendência das últimas duas décadas, o que se percebe é que o aumento progressivo do número de vagas não tem acompanhado o crescimento no número de pessoas encarceradas. Superar a superlotação no sistema, portanto, passa necessariamente por uma revisão na política de encarceramento, já que apenas a disponibilização de novas vagas – ainda que necessária – não vem sendo suficiente para garantir as condições estruturais dos presídios no país.

Outro ponto que, em que pese tenha melhorado nos últimos anos, ainda carece de um maior investimento por parte do Sistema de Justiça Criminal do país é a porcentagem de presos provisórios em relação ao total de pessoas privadas de liberdade. Em 2020, eles representaram 30,1% do total da população encarcerada, o que significou uma leve queda em relação aos 30,4% medidos em 2019.

Contrariando essa tendência, estados como Bahia e Piauí, ainda possuem, proporcionalmente, um elevado número de presos provisórios, com 51,7% e 48,3% da sua população carcerária nessa condição, respectivamente.

Por fim, como se sabe, há um grupo populacional bem específico que compõe esse total de pessoas encarceradas. Confirmando o perfil histórico dos presos no país, em 2020, 66,3% se identificavam como negros e 48,6% possuíam entre 18 e 29 anos. Ainda que o percentual da população prisional sobre a qual se tem informações sobre cor/raça tenha caído de 87,1% em 2019 para 79% em 2020, o que merece atenção, continua a ser um fato no país que os nossos presos são majoritariamente homens, jovens e negros. É o mesmo grupo que compõem a maior parcela das vítimas de MVI no país e para quem é cada vez mais improrrogável a tarefa de se efetivar políticas públicas de inclusão social e de proteção à vida.