

Pandemia e sigilo: acesso à informação prisional no contexto sul-rio-grandense do Brasil¹²

Luiz Antônio Bogo Chies³

1 – Introdução:

Há 50 anos – fevereiro de 1971 – Michel Foucault, Pierre Vidal-Naquet e Jean-Marie Domenach apresentavam o Manifesto do GIP (Grupo de Informações sobre as Prisões), chamando-nos a atenção para o fato de que:

Publicam-se poucas informações sobre as prisões; é uma das regiões escondidas de nosso sistema social, uma das caixas-pretas de nossa vida. Temos o direito de saber, nós queremos saber. (...)
Essas informações, não é nos relatórios oficiais que as encontraremos. (FOUCAULT, 2003, p. 2)

A perspectiva do GIP não só demonstrava a importância de se escutar aqueles que “têm uma experiência da prisão ou uma relação com ela” (FOUCAULT, 2003, p. 2), mas que as fontes oficiais pouco ou nada se prestam para dar a conhecer o que se passa nas prisões.

Em 2006 Fernando Salla publicou um balanço do estado da arte das pesquisas brasileiras sobre prisões na área das Ciências Sociais (SALLA, 2006). Observa um incremento de estudos a partir dos anos 2000 e registra, como importante desafio para a área, a precariedade de fontes e de informações de boa qualidade: “Os sistemas penitenciários no Brasil ainda geram dados estatísticos sem regularidade e de qualidade insatisfatória, dificultando a construção de análises comparativas e de longo prazo” (SALLA, 2006, p. 119).

Nos mais recentes Planos Nacionais de Política Criminal e Penitenciária – 2011; 2015; 2020-2023 –, elaborados a partir do CNPCP (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária), a necessidade de produção de dados com qualidade, incluindo

¹ Este estudo utiliza dados e informações disponibilizados até 04 de janeiro de 2021. Após esta data, sites e formas de publicização de dados e informações podem ter sido modificadas.

² Texto elaborado para compor a obra “Proteção dos DHH e Pandemia - Brasil e Moçambique”, organizada pelo Dr. Bruno Rotta Almeida.

³ Professor e Pesquisador na Universidade Católica de Pelotas (RS/Brasil), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos. Doutor em Sociologia (UFRGS); estágio pós-doutoral em Direito, ênfase em Direitos Humanos e Democracia (UFPR). Coordenador do GITEP (Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários). E-mail: luiz.chies@ucpel.edu.br.

a transparência dos mesmos, tem sido recorrente e transversal a outras medidas e metas identificadas para o enfrentamento racional e qualitativo da questão penitenciária.

Em 2016 o FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública) apresentou relatório da meta 2 do projeto “Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário”, referente ao termo de parceria N° 817052/2015 estabelecido com o Ministério da Justiça (FBSP, 2016). O documento está focado nos sistemas penitenciários e é de se destacar algumas observações e conclusões.

Sobre a importância da produção de dados e informações sistematizadas e consistentes: “(...) é condição necessária para o desenvolvimento de uma política pública consistente na área” (FBSP, 2016, p. 2); “Sem um setor estruturado para a coleta e análise destas informações, o poder público não tem como fazer o planejamento estratégico do setor prisional” (FBSP, 2016, p. 13).

Acerca da transparência e das contribuições que a Academia pode oferecer, com pesquisas, observatórios etc.:

É importante que os estados tenham em mente que o controle externo é um fator importante de transparência da política pública e que planejem a implantação desse tipo de procedimento em um futuro próximo. (FBSP, 2016, p. 23)

Como a administração penitenciária raramente dispõe de tempo e profissionais para a análise do dado, esta troca com os pesquisadores na academia poderia ser benéfica para o setor. (FBSP, 2016, p. 33)

Por fim, um cenário de desafios e oportunidades (FBSP, 2016, p. 39).

É dentro deste contexto que situamos o presente estudo. Nosso objetivo é, a partir na análise de dados disponibilizados de forma pública pelos órgãos de administração penitenciária do estado do Rio Grande do Sul, avaliar perspectivas de transparência e respeito aos Direitos Humanos num dos recentes eventos que mais impactos e riscos provocaram à saúde individual e pública e, em especial, aos ambientes prisionais: a pandemia Covid-19.

Adotamos como premissa que o direito à saúde e o direito de acesso à informação são dialógicos e complementares sob a perspectiva dos Direitos Humanos, circunstância que se amplifica num contexto de pandemia.

Como parâmetros de análise adotamos, também, os termos da Resolução n° 1/2020 – Pandemia e Direitos Humanos nas Américas – aprovada em 10 de abril de 2020 pela CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos) da OEA (Organização dos Estados Americanos).

Em sua parte considerativa, a Resolução reconhece “o papel crítico da imprensa, o acesso universal à Internet através das fronteiras, a transparência e o acesso à informação pública a respeito da pandemia e as medidas adotadas para contê-la e atender as necessidades básicas da população” (OEA, 2020, p. 6).

Já em sua parte resolutiva, no tópico “Estados de exceção, restrições às liberdades fundamentais e Estado de Direito”, estabelece o dever de:

32. Assegurar o **direito de acesso à informação pública** durante a emergência gerada pela COVID-19 e não estabelecer limitações gerais baseadas em razões de segurança ou ordem pública. Os órgãos que garantem este direito e os sujeitos obrigados devem atribuir prioridade às solicitações de acesso à informação relacionadas com a emergência de saúde pública, bem como **informar proativamente, em formatos abertos e de maneira acessível, a todos os grupos em situação de vulnerabilidade⁴, de forma desagregada**, sobre os impactos da pandemia e os gastos de emergência, desagregados de acordo com as melhores práticas internacionais. Nos casos de adiamento dos prazos de solicitações de informação em assuntos não vinculados à pandemia, os Estados deverão justificar a decisão, estabelecer um prazo para cumprir a obrigação e admitir a apelação dessas resoluções. (OEA, 2020, p. 12. Grifei)

Nosso horizonte de análise se vincula à malha prisional do estado do Rio Grande do Sul, composta por 110 estabelecimentos, distribuídos em 78 municípios e agrupados em 10 regiões, com suas respectivas Delegacias. A 5ª Região, com presídios e penitenciárias nos municípios de Camaquã, Canguçu, Jaguarão, Pelotas, Rio Grande e Santa Vitória do Palmar, é foco privilegiado do estudo, já que região geográfica do GITEP (Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários) que, vinculado à UCPel (Universidade Católica de Pelotas), mantém sobre a mesma agenda de pesquisas, além de um observatório do sistema prisional.

2 – A gestão estadual do sistema prisional: informação, dados e transparência?

No Rio Grande do Sul a execução das penas privativas de liberdade é realizada pela Susepe (Superintendência dos Serviços Penitenciários), órgão estruturado pela Lei nº 5.745, de 28 de dezembro de 1968, atualmente subordinada à Seapen (Secretaria da Administração Penitenciária) (SUSEPE, 2020). Esta, criada pela Lei de nº 15.246, de 2 de janeiro de 2019, tem atribuição “de planejar, propor e coordenar a política penitenciária

⁴ Nos termos da Resolução (OEA, 2020, p. 6), pessoas privadas de liberdade estão entre os grupos em situação especial de vulnerabilidade.

do Rio Grande do Sul, promovendo ações efetivas para reintegração social dos indivíduos privados de liberdade” (SEAPEN, 2020). Também “presta apoio técnico ao órgão vinculado (Superintendência dos Serviços Penitenciários - Susepe), quanto à implantação dos princípios e das regras da execução penal” (SEAPEN, 2020). Antes de 2019 a Susepe estava subordinada à SSP (Secretaria da Segurança Pública).

A estrutura organizacional da Seapen – conforme dados de seu site⁵ –, possui como organograma: Gabinete do Secretário, ao qual ficam vinculados a Chefia de Gabinete e as Assessorias Técnica e de Planejamento, de Controle Interno, Jurídica, e de Comunicação Social. À Direção-Geral do Gabinete ficam vinculados todos os departamentos: de Políticas Penitenciárias; de Inteligência Penitenciária; de Engenharia e Arquitetura Penitenciária; de Gestão Orçamentária e Financeira; e, Administrativo.

Quanto à Susepe, a estrutura é: Gabinete do Superintendente; Superintendência Adjunta; Corregedoria Geral dos Serviços Penitenciários; Escola do Serviço Penitenciário; Departamento de Segurança e Execução Penal; Departamento de Tratamento Penal; Departamento de Planejamento; Departamento de Engenharia Prisional; Departamento Administrativo.

Nestes organogramas e estruturas não se evidenciam, com clareza, setores específicos e especializados em estatísticas prisionais. Na Seapen há um Departamento de Inteligência e uma Assessoria de Comunicação. Na Susepe, o Departamento de Planejamento, o de Segurança e Execução Penal, bem como o de Tratamento Penal. Conforme os detalhamentos dos Decretos nº 48.278, de 25 de agosto de 2011, e nº 54.677, de 25 de junho de 2019, os quais dispõem, respectivamente, sobre as estruturas básicas da Susepe e Seapen, bem como acerca das atribuições de cada um dos departamentos, percebe-se: a) todos tendem a demandar dados e estatísticas para bem realizar o que lhes compete; b) não há nenhuma clareza sobre a qual deles competem atribuições relacionadas à coleta e produção de dados e, tampouco, elaboração de estatísticas e informações sistematizadas e consistentes.

No entanto, o estado do Rio Grande do Sul, ao responder os questionamentos da pesquisa realizada pelo FBSP através de parceria com o Ministério da Justiça, indicou o Decreto nº 48.278/2011 como o marco legal que estruturava e descrevia as atribuições e

⁵ Aqui utilizaremos os dados dos sites da Seapen e da Susepe pois que são, justamente, os canais públicos diretamente acessíveis.

competências peculiares de seu setor de estatística e/ou produção e controle da informação (FBSP, 2016, p. 12)⁶.

Diante deste quadro convém, portanto, frisar alertas também constantes do relatório: “Sem um setor estruturado para a coleta e análise destas informações, o poder público não tem como fazer o planejamento estratégico do setor prisional. (...) atividades de inteligência, atividade tipicamente policial e que não se confunde com a análise de dados estatísticos” (FBSP, 2016, p. 12-13).

Ainda se observando os sites, sob uma perspectiva ampla de informações e dados, ambos possuem a opção “Acesso à informação”. Não obstante a importância desses links, em ambos os casos não se referem à população encarcerada.

Quanto a esta, o site da Susepe apresenta na sua página de capa, com a denominação “Mapa prisional”, dados periodicamente atualizados do “Total População prisional” do estado, bem como o quantitativo de homens e mulheres presos. Ainda é possível acessar a aba “Dados estatísticos” e obter detalhamentos pelas seguintes categorias: cor; estado civil; faixa etária; número de filhos; grau de instrução; religião; e, município de origem.

Ainda que tais informações sejam acessíveis, o que sugere que existe um trabalho interno de coleta e produção de dados, além de elaboração de estatísticas, trata-se de uma publicização de dados agregados⁷, os quais não viabilizam sofisticadas análises mais produtivas, como, inclusive, alerta o relatório do FBSP (2016, p. 31).

Ao longo dos últimos anos os governos do Rio Grande do Sul têm produzido um vai-e-vem, entre avanços e retrocessos, na acessibilidade das informações atinentes à questão penitenciária, não obstante as perspectivas trazidas pela chamada Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Até 2018 ainda era possível acessar dados agregados da população prisional por cada estabelecimento prisional, através do site da Susepe. A atualização não seguia frequência regular, mas permitia um acompanhamento longitudinal de aspectos amplos das populações carcerárias, sexo, regimes de execução e situação processual.

Em 2 de agosto de 2019, através da Portaria SSP nº 127, a Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul regulou restrições de acesso à informações que, para

⁶ Ainda que a projeto “Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário”, realizado FBSP, seja anterior à criação da Seapen (FBSP, 2016), em aspectos substanciais muito pouco se alterou em relação às estruturas e práticas de produção de dados e informações sistematizadas e consistentes.

⁷ Dados sumarizados; tratados estatisticamente (percentagens, proporções, etc.).

questões específicas do âmbito prisional, afetaram as seguintes dimensões: Assuntos prisionais, guarda e escolta de presos e armas; imagem interna de área de segurança de unidade prisional; plantas baixas e arquitetônicas de unidade estratégicas, prisionais e conexas.

Quanto ao primeiro tópico – Assuntos prisionais, guarda e escolta de presos e armas –, este foi categorizado como “sigiloso”, com possível classificação de “secreto”, além de ter 15 anos como prazo máximo de restrição. A Portaria apresenta como fundamento para as restrições os incisos IV e VIII do artigo 7º da Lei Federal nº 9.807 (de 13 de julho de 1999), a qual estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas.

Devemos recordar que a Susepe era subordinada à Secretaria de Segurança Pública, mas também que a Seapen – Secretaria à qual passa então a se subordinar – foi criada em janeiro de 2019, data anterior à Portaria SSP nº 127. De qualquer modo, o acesso à informações sobre a questão penitenciária no Rio Grande do Sul foram imediatamente impactados.

Como última reflexão acerca do contexto amplo do acesso aos dados prisionais na realidade sul-rio-grandense, abordamos a questão dos Comitês de Ética em Pesquisa (sistema CEP-CONEP).

Criado pelo Conselho Nacional de Saúde através da Resolução 196/96, o sistema gerou os denominados Comitês de Ética em Pesquisa (CEP), que se vinculam à Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP). Os CEP se organizam e se localizam nas instituições onde as pesquisas se realizam, em especial nas Universidades e Instituições de Ensino Superior, e devem avaliar todos os projetos de pesquisa envolvendo seres humanos sob o prisma da ética da pesquisa. Destaca-se que nas normativas do sistema CEP-CONEP as populações encarceradas são consideradas – como sujeitos de pesquisa – vulnerabilizadas e merecedoras de criteriosa proteção.

Os pesquisadores da questão penitenciária no Rio Grande do Sul, até 2019, obedientes às normas e diretrizes nacionais, realizavam o seguinte fluxo em seus projetos: 1) apresentação do projeto de pesquisa à Escola do Serviço Penitenciário da Susepe (órgão responsável pela área de pesquisas), para fins de autorização preliminar, documento necessário à instrução do processo perante o sistema CEP-CONEP; 2) protocolo do projeto de pesquisa perante o CEP da instituição (geralmente Universidade) de origem do pesquisador; 3) recebido o parecer favorável do CEP, comunicavam à

Escola do Serviço Penitenciário da Susepe, a qual realizava a autorização final para o início da pesquisa.

Em 2019, através da Portaria 210/2019, a Susepe criou seu próprio “Comitê de Ética em Pesquisa no Sistema Penitenciário do RS (CEP-PEN/RS)”, devendo, então, os projetos serem diretamente protocolados no mesmo. Contudo, em 11 de setembro de 2020, a Portaria nº 119/2020, tornou sem efeito a anterior.

Atualmente, quando se contata a Escola do Serviço Penitenciário para fins de obter autorização para pesquisas no âmbito prisional do Rio Grande do Sul, recebe-se como resposta: “(...) Estamos aguardando nova publicação de portaria para podermos dar andamento nas pesquisas”⁸.

Ou seja, em termos de acesso à informação e pesquisa, no contexto sul-rio-grandense, nossas opções (pesquisadores da área) são: recorrer aos trâmites – on-line –, e suas conseqüentes evasivas e morosidades, dos canais decorrentes da Lei de Acesso à Informação (mas o contexto de pandemia Covid-19 requer urgência); trabalhar com a precária qualidade dos dados publicizados pelos órgãos governamentais; aguardar que um dia a Susepe reestruture seu CEP-PEN.

3 – A obscura transparência dos dados prisionais sul-rio-grandenses na pandemia Covid-19

Evidenciado o contexto de pandemia Covid-19 os órgãos de gestão do sistema penitenciário sul-rio-grandense deram início à elaboração de protocolos, planos, normativas e medidas para o enfrentamento em termos de “**prevenção e mitigação dos danos**” (SEAPEN; SUSEPE, 2020, s.p.).

No “Plano de Contingência Cononavirus”, apresentado em 20 de abril de 2020, uma medida se destaca: “Emissão de Boletim Diário • Geração e encaminhamento aos gestores de boletins informativos diários, a contar de 21 de março de 2020, viabilizando a análise da progressão da pandemia no sistema prisional” (SEAPEN; SUSEPE, 2020, s.p.).

Tal medida sugere o reconhecimento da importância de coleta/produção de dados e de informações sistematizadas e consistentes para fins de enfrentamento da pandemia.

⁸ Conteúdo do e-mail recebido pelo autor, em 6 de novembro de 2020 (9h47min), após demanda de autorização de pesquisa.

O acompanhamento da cobertura por parte dos órgãos de imprensa também sugere que estes não enfrentaram maiores obstáculos quanto ao acesso à informação. Contudo, enquanto a imprensa focaliza sua atuação em episódios pontuais (como o registro de um primeiro caso ou um surto em algum estabelecimento prisional), a perspectiva dos estudos e trabalhos da Academia é diferente. Quanto a esta demanda de informações as posturas e práticas da gestão prisional se mostraram de obscura transparência.

Situação reveladora ocorreu no dia 31 de julho de 2020, quando a Susepe publicou no Diário Oficial do estado a Ordem de Serviço nº 03, de 28 de julho de 2020. Após determinar que “Os Estabelecimentos Prisionais do Estado do Rio Grande do Sul devem ter, ao menos, um servidor penitenciário responsável pela coleta, análise e envio dos dados quanto às pessoas presas suspeitas, detectadas, descartadas, recuperadas e que, eventualmente, vierem a óbito em razão do COVID-19”, bem como estabelecer o fluxo de tais dados, determinou:

Art. 4º Com exceção do fluxo estabelecido nesta Ordem de Serviço fica **proibida a divulgação de qualquer informação relacionada aos casos de COVID-19 no Sistema Penitenciário do Estado**, especialmente por meio da concessão de entrevistas, publicações em redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas, tais como WhatsApp.

Parágrafo único. As exceções a essa regra devem ser autorizadas pelo Gabinete do Superintendente dos Serviços Penitenciários.

Tão negativa foi a repercussão produzida que, já na edição seguinte do Diário Oficial do estado, a Susepe publicou a Ordem de Serviço nº 04, de 31 de julho de 2020, revogando a anterior. Não obstante a formal revogação, pode-se dizer, em linguagem mais informal, “que o recado foi dado” e se somou aos conteúdos da já mencionada Portaria SSP nº 127, da Secretaria de Segurança Pública, que categorizou os assuntos prisionais como sigilosos, com possível classificação de secretos.

Em instituições como a Susepe, apesar de suas hierarquias envolverem Delegacias Penitenciárias Regionais e Administrações de estabelecimentos prisionais, as práticas de desconfiança, vigilância, persecução e punição se evidenciam com facilidade⁹. “Recados” deste tipo tendem a inibir a autonomia de níveis da hierarquia e a demanda de autorizações superiores colocam pesquisadores no fluxo de uma burocracia que se orienta à preservação do sigilo.

⁹ É de se sugerir que, nas categorias sociológicas propostas por Pierre Bourdieu, constituem-se como *habitus* e senso prático de um campo penitenciário.

A partir de 23 de julho de 2020 a Seapen deu início à divulgação, através de seu site, de um Boletim Diário com dados da Covid-19 no sistema prisional do estado. Conforme notícia divulgada no site da Susepe o Secretário da Seapen:

(...) disse que a divulgação dos dados cumpre um compromisso de governo: “Temos obrigação com a transparência, então estivemos todo esse tempo nos preparando para que pudéssemos fornecer esses dados, com a devida exatidão e segurança, dando, assim, nossa contribuição aos órgãos de saúde e ao enfrentamento desta pandemia pela sociedade gaúcha”. (SUSEPE, 2020b)

Desde então esta é considerada a fonte oficial de dados que, na perspectiva de acesso imediato à informação e transparência, deverá ser buscada. No site da Seapen, acessando-se o link “Relatório Covid-19”, somam-se à disponibilização diária do boletim, também as opções “Normativas” e “Plano de Contingência”, nas quais se encontram, como indicam os termos, os principais documentos do governo do estado e dos órgãos de gestão prisional acerca do enfrentamento da pandemia.

A opacidade da transparência alegada decorre, em especial, da sistemática de disponibilização dos dados (cada Boletim Diário fica acessível por cerca de 24 horas, pois quando disponibilizado o mais atual o anterior é retirado do acesso direto através do site) e da estrutura de apresentação dos mesmos.

A primeira página do Boletim (disponibilizado como apresentação de Power Point salva como arquivo .pdf) traz sua data de referência e o horário de compilação dos dados. Em sequência, um primeiro conjunto de dados (PESSOAS PRESAS – QUADRO GERAL) apresenta os números de suspeitos, o qual se refere ao dia do Boletim, os de casos detectados, descartados, recuperados e óbitos, estes como somatórios do período da pandemia. Como detalhamentos são utilizadas as categorias regime de cumprimento de pena (fechado ou semiaberto) e a localização da pessoa presa no ambiente carcerário (Triagem/Isolamento ou Área de Vivência). Ainda neste conjunto, o número de presos vacinados para o H1N1 e o de testes realizados.

O segundo conjunto de dados, que geralmente ocupa duas páginas, apresenta, a partir da identificação do estabelecimento penal, o número de casos suspeitos e detectados e em acompanhamento no respectivo dia.

Ainda um último conjunto mostra o mapa do estado subdividido nas chamadas Regiões Covid, ou seja, agrupamentos de municípios que, regionalizados sob critérios do sistema estadual de saúde, devem, conforme critérios de riscos, acolher medidas mais ou menos intensas de restrições preventivas ao contágio pela Covid-19.

Neste mapa são indicadas as Regiões Covid que possuem estabelecimentos prisionais elencados no conjunto anterior de dados (casos suspeitos ou detectados em acompanhamento).

As críticas a este sistema e padrão de disponibilização pública de dados podem ser parametrizadas pelos critérios da Resolução nº 1/2020 – Pandemia e Direitos Humanos nas Américas – OEA (2020), bem como pelas análises do estudo do FBSP sobre os sistemas estaduais de produção e tratamento de dados em relação à questão penitenciária (FBSP, 2016), com ênfase nas seguintes perspectivas: a) acessibilidade dos dados; b) transparência dos mesmos, através da apresentação desagregada; e, c) favorecimento da utilização dos dados por pesquisadores que podem colaborar com os setores da gestão pública. Há que se considerar, ainda, situações nas quais uma perspectiva impacta em outras.

A acessibilidade dos dados, como mencionado, é momentânea. Cada Boletim Diário é disponibilizado publicamente por cerca de 24 horas, até ser substituído pelo mais recente. Não há um “banco de dados” de acesso público que favoreça a utilização por parte de pesquisadores, salvo por iniciativa e esforço dos próprios na coleta e armazenamento diário dos boletins.

A transparência dos dados é prejudicada tanto pela apresentação agregada, como por alguns critérios não serem explícitos (tais como a diferença entre os números de suspeitos, o qual se refere ao dia do Boletim, os de casos detectados, descartados recuperados e óbitos, estes como somatórios do período da pandemia).

Análises na sequência dos boletins também permitem identificar questões que afetam a credibilidade de dados. Por exemplo: no dia 02 de novembro são computados 1.160 casos detectados em áreas de vivência, no boletim seguinte (03 de novembro), esse número se reduz para 1.156 casos; Entre 17 e 19 de novembro novamente o número de casos detectados em áreas de vivência é alterado, de 1.227 para 1.226.

Noutro aspecto, o de casos suspeitos, também se encontram divergências nos dados. Em diferentes boletins do mês de novembro o número apresentado como total de casos suspeitos no segundo conjunto de dados (desagregado por estabelecimento penal) não corresponde ao somatório dos dados apresentados no primeiro conjunto (agregados para o estado).

Logo, percebendo-se tais peculiaridades da publicização dos dados, dentre as quais até mesmo a não necessária apresentação dos mesmos através de uma aproximação de regiões penitenciárias, podemos concluir que não só há um desfavorecimento para a

utilização deles por pesquisadores, como a prática – defendida pelos gestores públicos como de transparência – não se coaduna com as efetivas perspectivas de respeito aos Direitos Humanos na relação pandemia Covid-19 e acesso à informação, conforme termos da Resolução nº 1/2020 da OEA (2020).

4 – Analisando dados: mais perguntas do que respostas

Além de significativamente espalhada pelo território estadual, a malha de estabelecimentos prisionais no Rio Grande do Sul é diversificada em aspectos estruturais: 35% dos estabelecimentos possuem capacidade para até 100 presos; outros 35% entre 101 e 250; com capacidade até 500 vagas são 15%; entre 501 e 1.000 vagas, 10%; e, acima de 1.000, 5%. Ou seja, em sua grande maioria são estruturas que devem ser consideradas de pequeno porte.

Quanto à temporalidade dos prédios, 27% foram construídos entre 1950 e 1960; 10% são anteriores à década de 1950, incluindo dois estabelecimentos em prédios do século XIX; entre os anos de 1970 e 1999 datam 38%; os demais 25% foram inaugurados a partir do ano 2000. Tratam-se, em sua maioria, de edifícios antigos e que, ao longo do tempo, têm sofrido reformas e adaptações¹⁰.

A 5ª Região oferece uma mostra significativa das diversidades existentes.

QUADRO 1 – Detalhamentos dos estabelecimentos penais da 5ª Região Penitenciária do Rio Grande do Sul – junho de 2019

Estabelecimento	Data de Inauguração do prédio	Capacidade e de vagas declarada	Total da população encarcerada em junho de 2019	Possui consultório médico?
Presídio Estadual de Jaguarão	01/01/1860	154	132	Não
Presídio Regional de Pelotas	10/01/1960	366	1125	Sim
Presídio Estadual Santa Vitória do Palmar	28/12/1968	48	119	Não
Presídio Estadual de Canguçu	10/03/1983	60	84	Não
Presídio Estadual de Camaquã	20/04/1989	392	393	Sim
Penitenciária Estadual de Rio Grande	17/04/1997	568	925	Sim

Fonte: INFOPEN, 2020. Compilado pelo autor.

¹⁰ Percentuais contabilizados a partir da base de dados .xls janeiro-junho de 2019, disponibilizada no site do INFOPEN (Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro), acessado em 31 de dezembro de 2020.

Não há dúvidas de que se tratam de configurações desafiadoras à gestão, sobretudo num contexto de pandemia como a do Covid-19 se apresentou.

O “Plano de Contingência Coronavirus” (SEAPEN; SUSEPE, 2020) estabeleceu um conjunto de fluxos e procedimentos operacionais (denominado de “medidas progressivas”), os quais incluíram: adoção de área de triagem na entrada de todo estabelecimento prisional; destinação de duas áreas de isolamento por estabelecimento ou, caso não seja possível, por região; criação de tendas de atendimento/isolamento; criação de tendas de segregação preventivas; adequação das Unidades Básicas de Saúde nos estabelecimentos prisionais para atendimento emergencial; ocupação de prédios públicos; criação de centrais de isolamento nos institutos penais.

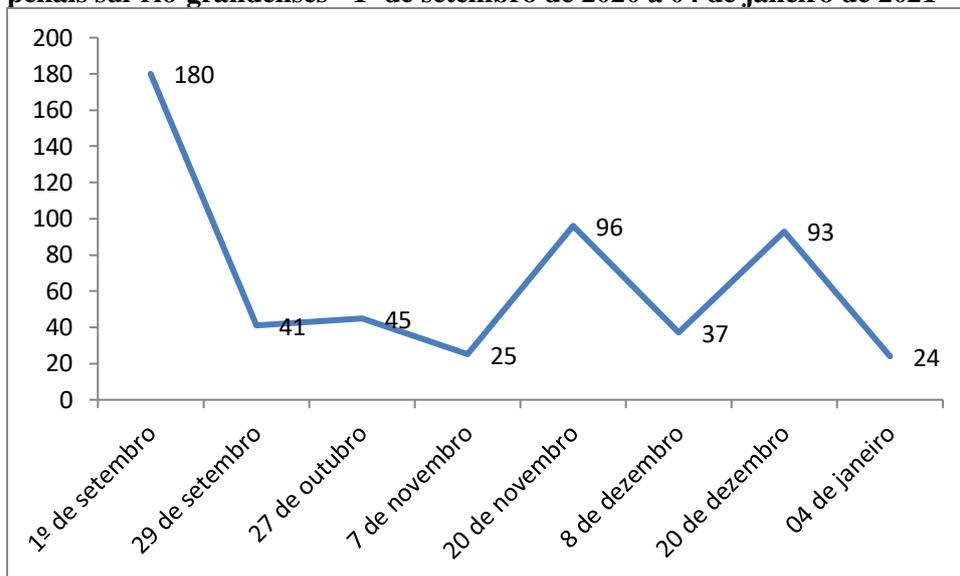
Quanto aos fluxos, destacam-se as orientações de encaminhamento das pessoas presas identificadas com Covid-19, conforme a gravidade dos casos: para cela de isolamento exclusiva ou através de divisão da cela por meio físico (quando possível a criação de tendas para tal fim); para Unidade Básica de Saúde; para hospitais. Para presos ingressantes o fluxo estabeleceu 14 dias isolamento obrigatório em centrais de triagem/isolamento ou, quando não possível, em celas de isolamento dentro dos estabelecimentos prisionais.

Ainda propôs, “com base em critérios territoriais voltados ao atendimento de todas as regiões do Estado” (SEAPEN; SUSEPE, 2020, s.p.), a criação de nove tendas de segregação preventivas e 12 centrais de isolamento em institutos penais. Registre-se que se trata, nos termos do plano, de “Alternativa quando as demais medidas não forem suficientes em razão da evolução da pandemia” (SEAPEN; SUSEPE, 2020, s.p.).

Não obstante o Plano sugerir ações coordenadas e, caso necessário, progressivas na estruturação de um sistema de enfrentamento da pandemia, os dados divulgados através dos Boletins Diários apontam que cada estabelecimento prisional – na diversidade de suas configurações – enfrentou os riscos a partir de suas exclusivas estruturas. Do que decorre que alguns demonstraram desempenhos melhores, outros nem tanto, sem que, até o momento, tenha-se clareza dos porquês.

Reunindo os Boletins Diários disponibilizados no site da Seapen num banco de dados, destacamos abaixo datas de picos de altas e baixas de casos de Covid-19 detectados e em acompanhamento nos estabelecimentos penais sul-rio-grandenses entre 1º de setembro de 2020 e 04 de janeiro de 2021.

GRÁFICO 1 - Casos de Covid-19 detectados e em acompanhamento nos estabelecimentos penais sul-rio-grandenses - 1º de setembro de 2020 a 04 de janeiro de 2021



Fonte: SEAPEN. Compilado pelo autor.

Em relação às datas utilizadas no Gráfico, apresentamos os três estabelecimentos que, a cada dia, registraram maior número de casos detectados e em acompanhamento.

QUADRO 2 – Destaques de casos de Covid-19 detectados e em acompanhamento nos estabelecimentos penais sul-rio-grandenses - 1º de setembro de 2020 a 04 de janeiro de 2021

Data	Estabelecimento	Casos detectados em acompanhamento	Região Penitenciária
1º/09	Presídio Estadual de Três Passos	27	3ª
	Presídio Estadual de Rio Grande	25	5ª
	Penitenciária Estadual de Caxias do Sul	89	7ª
29/09	Presídio Estadual de Taquara	8	1ª
	Instituto Penal Irmão Miguel Dario	5	10ª
	Instituto Penal de Ijuí	4	3ª
27/10	Presídio Estadual de Erechim	13	4ª
	Instituto Penal de Ijuí	5	3ª
	Presídio Estadual de Santa Vitória do Palmar	5	5ª
07/11 (*)	Presídio Estadual de Santa Vitória do Palmar	5	5ª
	Instituto Penal de Charqueadas	3	9ª
	Instituto Penal de Passo Fundo	2	4ª
20/11	Presídio Regional de Santo Ângelo	45	3ª
	Penitenciária Estadual de Charqueadas	11	9ª
	Instituto Penal de Passo Fundo	9	4ª
08/12	Presídio Regional de Santo Ângelo	9	3ª
	Instituto Penal de Passo Fundo	9	4ª
	Presídio Regional de Passo Fundo	6	4ª

20/12 (**)	Presídio Regional de Caxias do Sul	38	7 ^a
	Presídio Regional de Passo Fundo	20	4 ^a
	Instituto Penal de Passo Fundo	9	4 ^a
	Presídio Regional de Santo Ângelo	9	3 ^a
04/01/2021	Presídio Regional de Santo Ângelo	9	3 ^a
	Instituto Penal de Passo Fundo	3	4 ^a
	Penitenciária Modulada de Ijuí	2	3 ^a

Fonte: SEAPEN. Compilado pelo autor.

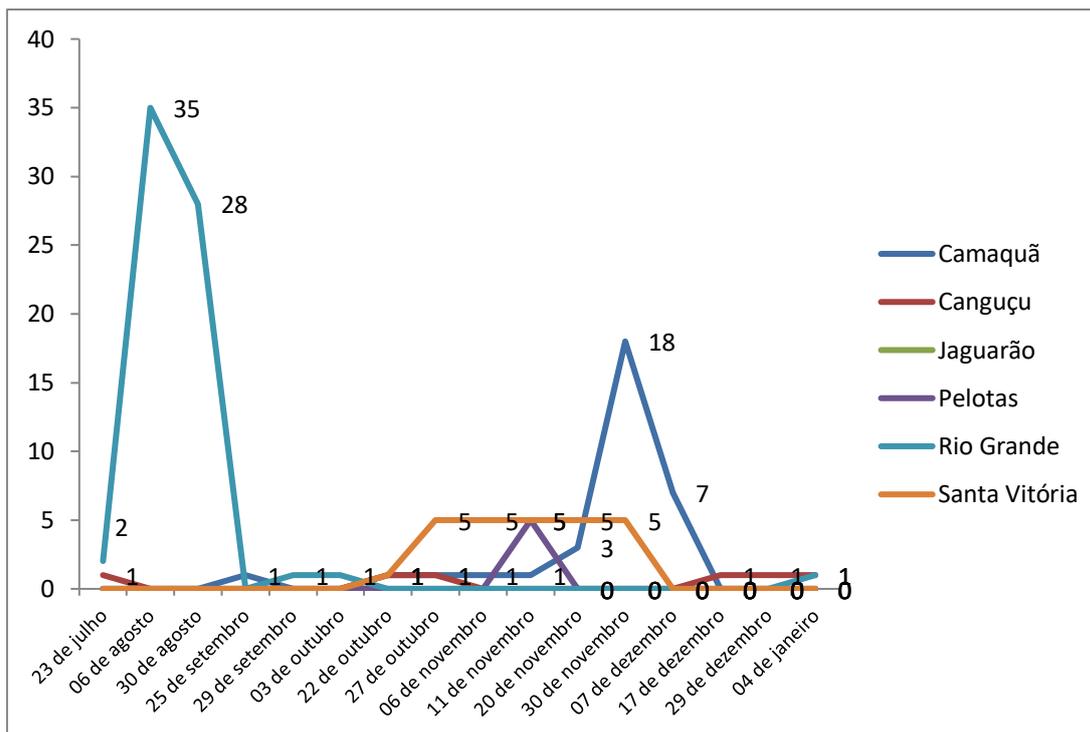
Análises – que só se permitem preliminares e exploratórias em face da qualidade, detalhamento e completude dos dados publicamente ofertados pelos órgãos de gestão – trazem mais perguntas do que respostas.

O Gráfico 1 sugere que a partir de setembro ocorreu algum nível de controle da pandemia no âmbito do sistema prisional, haja vista abrupta queda no número de casos detectados e em acompanhamento. Em cerca de um mês se passa de 180 para 41. Contudo, trata-se de um controle frágil, haja vista as oscilações verificadas.

Já o Quadro 2 indica que algumas Regiões Penitenciárias, em especial a 3^a e a 4^a, bem como alguns estabelecimentos prisionais, mantiveram-se mais vulneráveis à situações de contágio.

Detalhando-se a 5^a Região Penitenciária outras questões emergem.

GRÁFICO 2 - Casos de Covid-19 detectados e em acompanhamento nos estabelecimentos penais da 5^a Região Penitenciária sul-rio-grandense – 23 de julho de 2020 a 04 de janeiro de 2021



Fonte: SEAPEN. Compilado pelo autor.

Foi justamente a Penitenciária Estadual de Rio Grande – o mais novo estabelecimento penal da 5ª Região, bem como o melhor estruturado em termos de Unidade Básica de Saúde – que enfrentou o maior surto (em números absolutos) de contágio no período analisado. No contraponto, o Presídio Estadual de Jaguarão, localizado em prédio que data de 1860 e que sequer possui consultório médico, apesar de já ter registrado caso suspeito, não teve nenhum contágio ao longo do mesmo período.

Em Pelotas o Presídio Regional – estabelecimento de significativo porte e fluxo de encarcerados, haja vista sua natureza na 5ª Região e sua localização num dos maiores municípios do estado – também obteve êxito em não registrar contágios. Os cinco casos notificados ocorreram em seu Anexo, antes da pandemia destinado aos presos dos Regimes Semiaberto e Aberto e local para o qual foram deslocados os presos da chamada “galeria dos trabalhadores” (abrindo espaço para a criação de uma “galeria de triagem e isolamento para presos ingressantes”, conforme estabelecido no Plano de Contingência).

No Presídio Estadual de Camaquã um surto se verificou entre fins de novembro e início de dezembro. Com um ápice de 18 registros, proporcionalmente foi mais intenso do que o da Penitenciária Estadual de Rio Grande. Também ocorreu em período no qual já se poderia supor uma experiência acumulada no manejo das medidas de contingência da pandemia.

No município de Canguçu o Presídio Estadual não foi significativamente afetado, ainda que tenha dois registros confirmados. Já no Presídio Estadual de Santa Vitória do Palmar, também estabelecimento de pequeno porte, mas com lotação cerca de 100% acima das suas 48 vagas, cinco casos foram confirmados em novembro. Na data final do período abrangido neste estudo (04 de janeiro de 2021), 21 casos suspeitos sem encontravam em análise.

Mesmo que os números absolutos do Rio Grande do Sul, quando comparados com outros estados brasileiros, e os da 5ª Região, quando comparados com outras no estado, apresentem-se aparentemente satisfatórios quanto ao sucesso no enfrentamento da pandemia Covid-19, alguns sinais de alerta são necessários, sobretudo quando dados são convertidos em taxas e percentuais.

Exemplificando¹¹:

Dentre os três estados da Região Sul do Brasil – Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) e Santa Catarina (SC) – o Rio Grande do Sul, ainda que com a maior população encarcerada, foi o que registrou o menor percentual de casos confirmados nos ambientes prisionais: 4,3%. Em Santa Catarina foram 9,6% e 8% no Paraná.

No estado de São Paulo, que possui a maior população encarcerada do país em números absolutos, o percentual de presos detectados com Covid-19 foi pouco superior ao do Rio Grande do Sul: 4,9% e 4,3%, respectivamente. O percentual de óbitos dentre os infectados, entretanto, foi menor em São Paulo, 35 (0,3% dos infectados), do que no Rio Grande do Sul: nove (0,5% dos infectados).

Também em relação ao Paraná e Santa Catarina o percentual de óbitos sul-riograndense foi superior, não obstante naqueles maiores as taxas de contágio dentre os encarcerados. Frente aos 0,5% de óbitos no Rio Grande do Sul, no Paraná foram 0,2% e 0,1% em Santa Catarina.

Outros estados apresentaram quadros ainda mais complexos, tais como Roraima, com 5,5% da população encarcerada tendo contraído Covid-19 e, neste grupo, 3,9% de

¹¹ Os dados utilizados para estas análises conjugam os números totais das populações prisionais existentes no painel interativo do INFOPEN para julho-dezembro de 2019 (<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZW12MmJmMzYtODAzMC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmlyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>) e os registros do Boletim de 23 de dezembro de 2020 do Monitoramento semanal dos casos de contágios e mortes por Covid-19 do Conselho Nacional de Justiça (<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/12/Monitoramento-Semanal-Covid-19-Info-23.12.20.pdf>). Ambos os sites foram acessados em 04 de janeiro de 2021.

óbitos (oito pessoas); e o Rio de Janeiro, com 0,9% de seus encarcerados contagiados, mas, dentre estes, uma taxa de 3,3% de óbitos.

Ou seja, tão diversificado quanto o “sistema prisional brasileiro” foi a pandemia Covid-19 no interior de suas configurações.

Os dados que apresentamos e analisamos, em especial para o Rio Grande do Sul e para a sua 5ª Região Penitenciária, permitem se sustentar a hipótese de que, apesar da existência de um plano estadual de contingência para o Covid-19, os estabelecimentos penais enfrentaram (e seguem enfrentando) a pandemia mais através das potências e dos limites de suas próprias estruturas, beneficiados ou prejudicados por contextos dos locais (municípios e regiões) nos quais estão situados, do que através de ações efetivamente racionais e sistematizadas desencadeadas pelos órgãos de gestão quanto a políticas de saúde no âmbito prisional.

O Presídio Regional de Pelotas teve maiores possibilidades de criar uma galeria de isolamento preventivo do que a Penitenciária Estadual de Rio Grande. Os fluxos menores de ingressos de presos no período provavelmente favoreceram os números registrados nos Presídios Estaduais de Canguçu e Jaguarão, o que não ocorreu em Camaquã e Santa Vitória do Palmar, vulnerabilizando população encarcerada e servidores públicos.

Estas conclusões talvez sejam taxadas de frágeis, pois que a opacidade dos dados resulta em possibilidades de análises que produzem mais perguntas do que respostas. Reafirma-se que mais poderíamos, como pesquisadores, contribuir com o aperfeiçoamento humano-dignificante da questão penitenciária, acaso a gestão pública não tratasse desta dimensão das políticas públicas e sociais com tanto sigilo, mesmo em detrimento dos Direitos Humanos.

5 – Considerações finais

Desde setembro de 2015 o Supremo Tribunal Federal brasileiro (STF) já reconheceu que o sistema penitenciário nacional se caracteriza como “estado de coisas inconstitucional”¹². Dentre as inúmeras violações dos Direitos Humanos decorrentes deste “estado” se destacam as relacionadas à saúde, o que autoriza que em seus relatórios

¹² Em decisão cautelar na ADPF 347 (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental).

o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) trate do tema no âmbito das principais práticas de tortura identificadas (BRASIL, 2018).

Não obstante esforços para a sofisticação das políticas públicas e sociais de saúde nas configurações prisionais – que inclui, em 2003, o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP) e, em 2014, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), dentre outras ações e programas – o Brasil ainda sustenta índices gravíssimos, como o que registra existir um risco 34 vezes maior de se contrair tuberculose no sistema prisional do que entre a população em geral (PROJETO PRISÕES LIVRES DE TUBERCULOSE, 2021).

A pandemia Covid-19, através de seus diferentes efeitos e impactos, gerou ampla visibilidade das subcidadanias brasileiras, expondo os resultados perversos das desigualdades sociais e econômicas no país, das segregações, das exclusões, dos privilégios, das omissões e ineficácias (inclusive dolosas) das políticas públicas e sociais. Populações e grupos vulnerabilizados, violados em seus Direitos Humanos, tornaram-se (e de forma dramática e dolorosa, para alguns incômoda) visíveis. As pessoas encarceradas estão dentre essas populações e grupos, frente às quais algo era exigido ser feito.

A questão penitenciária, entretanto, seja através dos manejos políticos e administrativos dos poderes e gestores públicos, seja no que diz respeito às sensibilidades sociais, caracteriza-se por políticas, práticas e paradoxos que testam os limites e as fronteiras entre a dignidade e a indignidade humana.

Neste estudo, analisando o contexto sul-rio-grandense do Brasil no que se refere ao acesso à informação prisional quanto à pandemia Covid-19, exploramos uma dessas dimensões de políticas e práticas limítrofes para a garantia dos Direitos Humanos.

Identificamos o caráter ambíguo da relação gestão do sistema prisional-transparência-direito de acesso à informação pública-efetividade do direito à saúde.

Ambíguo porque as práticas e ações dos gestores das configurações prisionais sul-rio-grandenses (elaboração de um plano de contingência, publicização diária de dados, emissão de notas técnicas, estabelecimentos de fluxos etc.) permitem que o poder público se considere respeitoso à perspectiva de atenção e atendimento pleno das liberdades fundamentais e do Estado de Direito. Contudo, ambíguo uma vez que para além da dimensão exteriorizada de tais práticas e ações, seus conteúdos e sentidos mantêm sigilos, opacidades, blindagens no acesso à informação, os quais reafirmam que as prisões são “caixas-pretas” (dispositivos que só se abrem após desastres) em nossa sociedade.

Ambiguidade, ambivalência, entretanto, não significam equilíbrio de forças. No caso analisado, sustentamos que não obstante a gestão prisional sul-rio-grandense possa alegar práticas de transparência no acesso à informação acerca da Covid-19 nas configurações penitenciárias, a correlação das forças pende significativamente para sigilos e opacidades que violam os Direitos Humanos.

6 – Referenciais bibliográficos

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm . Acessado em: 20/12/2020.

Brasil. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório Anual (2017).** 2018. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatorioanual20172018.pdf>. Acessado em: 20/12/2020.

CNPCP (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária). **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023).** Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf . Acessado em: 20/12/2020.

CNPCP (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária). **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015.** Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2015.pdf . Acessado em: 20/12/2020.

CNPCP (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária). **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2011.** Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/3231852/plano-politica-criminal-penitenciaria-2011.pdf> . Acessado em: 20/12/2020.

FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública). **Diagnóstico sobre os processos e procedimentos de produção de estatísticas e análise de informações em segurança pública e sistema prisional das Unidades da Federação e do Governo Federal.** 2016. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/06/FBSP_diagnostico_producao_informacao_sist_penitenciario_2016.pdf . Acessado em: 20/12/2020.

FOUCAULT, Michel. **Estratégia, poder-saber (Ditos e Escritos IV).** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, pp.1-3.

OEA (Organização dos Estados Americanos). **Resolução nº 1/2020 – Pandemia e Direitos Humanos nas Américas.** Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf> . Acessado em: 20/12/2020.

PROJETO PRISÕES LIVRES DE TUBERCULOSE. Disponível em: <https://www.prisoeslivresdetb.com.br/tb-nas-prisoos>. Acessado em: 04/01/2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 48.278 de 25 de agosto de 2011.** Disponível em: http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1315573885_48278.pdf . Acessado em: 20/12/2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 54.677, de 25 de junho de 2019.** Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2054.677.pdf> . Acessado em: 20/12/2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 5.745, de 28 de dezembro de 1968.** Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/05.745.pdf> . Acessado em: 20/12/2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.246, de 2 de janeiro de 2019.** Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2015.246.pdf> . Acessado em: 20/12/2020.

SALLA, Fernando. A pesquisa sobre prisões: um balanço preliminar. In: KOERNER, Andrei. (org.) **História da justiça penal no Brasil: pesquisas e análises.** São Paulo: IBCCrim, 2006, pp.105-127.

SEAPEN (Secretaria da Administração Penitenciária). Disponível em: <https://www.seapen.rs.gov.br/inicial> . Acessado em: 20/12/2020.

SEAPEN (Secretaria da Administração Penitenciária); SUSEPE (Superintendência dos Serviços Penitenciários). **Plano de contingência coronavírus.** Disponível em: <https://seapen-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/202007/16152259-plano-de-contingencia.pdf> . Acessado em: 20/12/2020.

SSP (Secretaria de Segurança Pública). **Portaria n.º 127, de 02 de agosto de 2019.** Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=308165> . Acessado em: 20/12/2020.

SUSEPE (Superintendência dos Serviços Penitenciários). Disponível em: <http://www.susepe.rs.gov.br/capa.php> . Acessado em: 20/12/2020.

SUSEPE (Superintendência dos Serviços Penitenciários). **Ordem de serviço nº 04, de 31 de julho de 2020.** Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=452768> . Acessado em: 20/12/2020.

SUSEPE (Superintendência dos Serviços Penitenciários). **Ordem de serviço nº 03, de 28 de julho de 2020.** Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2020-07-31&pg=73>. Acessado em: 20/12/2020.

SUSEPE (Superintendência dos Serviços Penitenciários). **Portaria nº 210/2019.** Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=345111> . Acessado em: 20/12/2020.

SUSEPE (Superintendência dos Serviços Penitenciários). **Portaria nº 119/2020.** Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=467074> . Acessado em: 20/12/2020.

SUSEPE (Superintendência dos Serviços Penitenciários). **Seapen inicia divulgação de boletim com situação da Covid no sistema prisional.** Disponível em: http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_conteudo=5034&cod_menu=4 .
Publicação 23/07/2020. Acessado em: 20/12/2020(b).