



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**GESTÃO EM TEMPOS DE COVID-19: A PERSPECTIVA DO
SISTEMA PRISIONAL**

MARIANA PROCÓPIO DE CASTRO LIMA, MARCUS VINICIUS CRUZ,

GRUPO TEMÁTICO: 17 Segurança Pública e Cidadania

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Gestão em Tempos de COVID-19: a perspectiva do sistema prisional

Resumo:

O artigo analisa a estrutura de governança e as medidas governamentais voltadas à gestão do sistema prisional durante a pandemia da COVID-19. Mobilizou-se referências teóricas sobre a prisão e a pandemia para dar suporte ao estudo. Realizou-se pesquisa qualitativa, descritiva, por meio de estudo de caso no sistema prisional mineiro no período de março/2020 a dezembro/2021. A pesquisa de campo privilegiou o levantamento documental e a observação não participante. Os achados identificaram interação institucional, modificações na organização do processo de trabalho, com a introdução do teletrabalho, medidas de proteção aos servidores e apenados, falhas na comunicação com a comunidade e servidores. O artigo contribui teoricamente ao tratar de assunto pouco discutido na literatura e empiricamente ao desvelar questões da governança na gestão prisional em tempos de crise sanitária. Sugerem-se novos estudos voltados à comparabilidade da governança de outros sistemas e a medidas tomadas para minimizar os efeitos da pandemia.

Palavras-chave: Sistema prisional. Minas Gerais. Governança. Prisão. Covid-19.

1 Introdução

No dia 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde – OMS recebeu a informação do avanço de uma doença na República Popular da China. Naquele momento, pensou-se que era uma pneumonia, mas logo foi confirmado se tratar de uma cepa identificada pela primeira vez em seres humanos (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2020). Em poucos meses, a doença avançou pelo mundo, impactando diversos países, que adotaram o isolamento como uma das principais medidas de prevenção ao contágio. No Brasil, em março de 2020, as autoridades públicas entraram em estado de alerta, tomando medidas como suspensão da entrada no país e, em várias cidades, e estimulando o lema “fique em casa” iniciou-se também o isolamento social, obrigatoriedade do uso de máscaras e introdução de medidas de higiene com o uso de álcool gel (BORGES; CRESPO, 2020).

Em Minas Gerais – MG, o Governo estadual, diante da emergência em saúde, decretou situação de calamidade pública em março de 2020. A partir de então, medidas foram adotadas com o intuito de frear o contágio do vírus. Internamente, no âmbito da administração pública, foi instituído um gabinete de crise, chamado de Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do Covid-19 – Comitê Extraordinário Covid-19. Tal Comitê era composto por representantes titulares dos órgãos e entidades do Estado, tendo a competência de acompanhar a evolução do quadro epidemiológico e adotar medidas de saúde pública necessárias para a prevenção e controle do contágio, e o tratamento das pessoas afetadas.

Especificamente no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais – Sejusp/MG, foram realizadas reuniões diárias de cúpula com o nível tático e estratégico da Pasta. A estrutura de governança ainda era composta por atores externos, tais como representantes das Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Ministério Público, Defensoria, Poder Judiciário e Ouvidoria. O intuito de tais reuniões era garantir a

aplicabilidade das deliberações do Comitê Extraordinário e monitorar o avanço da doença nas unidades. O novo arranjo de governança instituído foi responsável pela construção de decisões, onde diversos protocolos foram criados.

Diante desse contexto, tem-se que o objetivo do artigo é analisar a configuração do sistema de governança no âmbito do sistema prisional mineiro durante a situação de calamidade pública decretada pelo Estado, e como tais configurações foram configuradas.

Foi objeto de análise o período no qual foi decretado o estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo agente Coronavírus, conforme Decreto n. 47.891, de 20 de março de 2020, que determinou a situação de calamidade pública, e Decretos n. 48.102, de 29 de dezembro de 2020, e n. 48.205, de 15 de junho de 2021, que prorrogaram o prazo de vigência do estado de calamidade pública. Nesse sentido, o recorte temporal do estudo das tomadas de decisões se inicia em 20 de março de 2020 e se finaliza em 31 de dezembro de 2021.

A pesquisa se justifica a partir do contexto pandêmico, como modo de interpretar o comportamento da administração pública, analisando o caso concreto do Estado de Minas Gerais, diante das especificidades do sistema prisional. Diferente de muitas políticas públicas executadas pelo Governo, a política prisional é das poucas que não pode ser interrompida e, por suas características, é ponto nevrálgico em uma situação de pandemia. Voltada para a custódia e “objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”, conforme preconiza a Lei de Execução Penal – LEP (BRASIL, 1984), a política prisional envolve vultosos recursos e a vida de milhares de pessoas, em uma função típica de Estado (MACHADO; VASCONCELOS, 2021). Sua análise, pois, torna-se fundamental, principalmente em caso de calamidade pública.

Após esta seção introdutória, apresenta-se o referencial teórico acerca da Covid-19 e o sistema prisional, seguido dos aspectos metodológicos que sustentaram a pesquisa. No tópico seguinte, são apresentados os principais achados de pesquisa, evidenciando seus reflexos. Por fim, foram demonstradas as contribuições pretendidas pelo estudo.

2 A Covid-19 e o Sistema Prisional

A doença causada pelo no coronavírus 2019 tem como principal forma de contágio do vírus da SARS-CoV-2 entre humanos se dá a partir da interação pessoa-pessoa em que ocorre o contato com gotículas produzidas por via oral ou nasal contaminadas, podendo acontecer, portanto, pela respiração, fala, tosse ou espirro. Outra forma apontada para a transmissão da doença é no contato com superfícies rígidas que estejam contaminadas. Para evitar a transmissão da doença, as principais recomendações envolvem o distanciamento social e a higienização

adequada e frequente das mãos e objetos pessoais. Já para os pacientes que testam positivo, sintomáticos ou não, recomenda-se a quarentena (ORTELAN et al., 2021).

A partir de tais recomendações, as medidas adotadas envolveram o isolamento social, com a suspensão de aulas e eventos, e fechamento de comércios e fronteiras (ANTUNES et al., 2020). Ademais, como medida adicional, ampliou-se o uso de máscaras em ambientes extradomiciliares (ORTELAN et al., 2021). Para além das medidas governamentais, socialmente, passou-se a usar o álcool em gel regularmente para higienização das mãos e adotou-se a chamada “etiqueta respiratória”, que consistia em proteger nariz e boca ao tossir ou espirrar. Compartilhar objetos pessoais deixou de ser aceitável e desenvolveu-se o hábito de manter a ventilação constante nos ambientes (OLIVEIRA et al., 2020).

As prisões, de um modo geral, possuem especificidades que as tornam insalubres. Instituições ligadas ao sistema prisional, devido a isso, se alertaram para os possíveis impactos da pandemia no cárcere (BARROS, 2021). Ambientes de confinamento e com aglomeração estão mais sujeitos à disseminação da doença. Especificamente no caso das unidades prisionais brasileiras, acrescentam-se a estes aspectos a mal conservação dos espaços, a pouca ou nenhuma ventilação e a superlotação crônica das celas (DUQUE et al., 2022). Com o intuito de contornar os problemas sanitários do sistema prisional, diversas medidas foram tomadas pela justiça brasileira. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por meio da Portaria Conjunta nº 19/PR-TJMG/2020, passou a realizar suas audiências remotamente e determinou diversas ações de desencarceramento, em especial, de pessoas idosas, pertencentes a grupos de risco ou que não houvessem praticado crimes que envolvessem violência ou grave ameaça.

Ainda no âmbito nacional, o Depen emitiu diversas Portarias regulamentando ações para prevenir o avanço da doença, tais como a Portaria DISPF nº 13, de 28 de abril de 2020, que regulamentou a carta virtual (DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL, 2020), e a Portaria DISPF nº 12, de 22 de abril de 2020, que diminuiu o fluxo de pessoas no interior das unidades prisionais federais, com a suspensão das visitas, dos atendimentos de advogados, das atividades educacionais e de trabalho, das assistências religiosas e das escoltas (DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL, 2020). Muitas determinações adotadas pelo Depen no cenário nacional serviram de exemplo e acabaram sendo replicadas pela administração pública no âmbito estadual.

No cenário global, o sistema prisional foi objeto de preocupação. Em abril de 2020, a OMS, por meio do seu Programa de Saúde nas Prisões – HIPP, apresentou um protocolo com um conjunto mínimo de dados necessários para se coletar informações epidemiológicas que possibilitariam o monitoramento interno da evolução da Covid-19 nas unidades prisionais

(ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2021). Os principais objetivos do protocolo eram:

1. Monitorar a intensidade da COVID-19 na população carcerária.
2. Avaliar a disseminação da COVID-19 entre idosos da população carcerária.
3. Medir o impacto da COVID-19 na população carcerária em termos de mortalidade e hospitalizações.
4. Avaliar o impacto da COVID-19 no sistema prisional em termos de testagem, quarentena e isolamento.
5. Avaliar a implementação dos planos nacionais de vacinação contra COVID-19 nas prisões (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2021).

Todos os dados coletados pelas autoridades públicas eram enviados semanalmente à OMS. Foi estabelecida a obrigatoriedade de constar nas notificações os seguintes parâmetros relacionados ao sistema prisional: data, país, local sobre o qual o envio está sendo feito, informar se é a primeira vez que a enquete está sendo feita, capacidade total da unidade, número total de indivíduos na população carcerária, número total de casos em isolamento/quarentena, número total de casos confirmados entre os detentos, número total de casos transferidos para hospital ou cuidados especializados e número de óbitos entre os detentos e entre os funcionários. Também poderiam ser notificados, a despeito de não serem obrigatórios, os seguintes dados: entidade responsável pelo envio, *e-mail* de contato, número total de idosos e mulheres na população carcerária, número total de testes realizados entre os detentos e funcionários, número total de casos confirmados entre os detentos idosos e as detentas do sexo feminino, número total de casos confirmados entre os funcionários, número de pessoas vacinadas no local de detenção e descrição de medidas adotadas ou planejadas para reduzir a população do presídio a fim de minimizar o impacto da Covid-19 (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2021). A despeito do sistema prisional ter atraído a atenção da OMS, tal fato não impediu o avanço da doença no interior das unidades, resultando em casos de contaminação e óbito de Indivíduos Privados de Liberdade – IPL e servidores (MACHADO; VASCONCELOS, 2021). Dados de uma pesquisa realizado no Espírito Santo durante o ano de 2020 e primeiro semestre de 2021 apontaram que:

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 liberdade foram infectados pela doença, o que é um número muito elevado e que mereceria a total atenção dos gestores de prisões no país (BARROS, 2021).

Ademais, conforme dados do Depen nacional de 2020, no início da pandemia, em uma população carcerária de 748.009 indivíduos, foram confirmados 4.045 casos e 59 óbitos em

decorrência da Covid-19. Tais valores evidenciavam uma taxa de incidência 38 vezes maior e uma taxa de mortalidade 9 vezes maior se comparadas com as mesmas taxas da população em geral. Devido a isso, o Brasil foi posicionado como o quarto país do mundo com o maior número de presos diagnosticados com a Covid-19 naquele período (COSTA et al., 2020). Entretanto, há que se mencionar a possível subnotificação dos casos da Covid-19 entre presos e servidores do sistema prisional. Em uma penitenciária localizada no município de Araraquara, no Estado de São Paulo, por exemplo, conforme denunciado por seus próprios servidores, 30 trabalhadores foram contaminados e o diretor da unidade foi a óbito durante um surto de contaminação da doença. Entretanto, os casos foram ocultados pela administração pública e não repercutiram. Ainda segundo os servidores, houve “orientação” para que não fosse comentado sobre o surto de contaminação e o óbito do colega de trabalho (WOLFF; MELO, 2021).

Terminada a contextualização acerca das primeiras mudanças acarretadas pela Covid-19 no sistema prisional, passa-se à seção seguinte, onde serão apresentados os aspectos metodológicos que sustentaram a pesquisa realizada.

3 Procedimentos Metodológicos

Realizou-se pesquisa de tipo qualitativa, com caráter descritivo. Segundo Godoy (1995, p.22), “um fenômeno pode ser mais bem compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada”. Diante desse conceito, tem-se a base do estudo realizado, que pretendeu analisar as decisões tomadas pelo sistema de governança estabelecido no sistema prisional no contexto da pandemia.

Além disso, Godoy (1995) estabelece que os dados coletados para uma pesquisa qualitativa podem ser transcritos de entrevistas, anotações de campo, fotografias, videoteipes, desenhos e vários outros tipos de documentos. Nesse sentido, recorreu-se, principalmente, às análises de documentos e anotações de campo durante a realização deste estudo. A análise documentos envolve todo tipo de material que possuem algum conteúdo, como textos, áudios, vídeos, entre outros (SILVA; EMMENDOERFER; CUNHA, 2020).

Ademais, realizou-se estudo de caso do sistema prisional de Minas Gerais durante o estado de calamidade pública, ou seja, entre os períodos 20 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021. Segundo Yin (2001), o estudo de caso é utilizado para se examinar um acontecimento contemporâneo, utilizando como técnica a observação direta e ampla variedade de evidências. O estudo de caso consistiu em uma análise do Governo de Minas Gerais, com o foco nas decisões voltadas ao sistema prisional. Nesse sentido, preliminarmente, cabe contextualizar sobre o sistema prisional mineiro e suas unidades.

O sistema prisional de Minas Gerais é gerido pelo Departamento Penitenciário de Minas Gerais – Depen-MG. Este Departamento compõe a estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - Sejusp. A Secretaria ainda é responsável pela execução de mais três políticas públicas no âmbito do Estado, sendo elas: política de prevenção à criminalidade, política socioeducativa e política de integração das forças de segurança pública. Para sustentar tais atividades, a Secretaria possui uma subpasta responsável pela logística, infraestrutura, orçamento, finanças, gestão de pessoas e tecnologia da informação e comunicação.

O Depen-MG possui suas competências e atribuições descritas no artigo 65 do Decreto 47.795, de dezembro de 2019, cabendo a ele “planejar, disciplinar, organizar, coordenar e gerir o sistema prisional, assegurando a efetiva execução das decisões judiciais, provendo a segurança nas Unidades Prisionais, a humanização do atendimento e a ressocialização dos IPL”.

A Sejusp, conforme dados extraídos do Sistema de Administração de Pessoal, em 2020, possuía aproximadamente 20 mil servidores. Destes, cerca de 18 mil tem exercício em unidades prisionais. O quadro de servidores dessas unidades é composto pelas carreiras do Agente de Segurança Penitenciário – Asp, do Analista Executivo de Defesa Social – Aneds, do Assistente Executivo de Defesa Social – Aseds e do Médico da Área de Defesa Social – Mads. Estes servidores são responsáveis pela segurança e atividades de ressocialização das unidades prisionais. Para se organizar administrativamente, a segurança pública divide MG em dezenove Regiões Integradas de Segurança Pública – Risp’s. Em cada uma dessas Risp’s o sistema prisional possui um Diretor Regional, que é ligado diretamente ao Diretor Geral – DG do Depen-MG, e tem como responsabilidade as unidades prisionais estabelecidas em seu território.

As unidades prisionais possuem uma estrutura orgânica composta por um Diretor Geral, que geralmente pertence à carreira do Asp. Diretamente ligados a este Diretor Geral, existem três estruturas administrativas informais, porém relevantes para a dinâmica do trabalho: diretoria administrativa, diretoria de segurança e diretoria assistencial. Por fim, as unidades prisionais podem ser classificadas, conforme artigo 83 do Decreto 47.795/2019, como Unidades Prisionais Convencionais e Operadas por Parceiro Privado, Unidades Prisionais de Custódias Alternativas, Unidades Prisionais Transitórias e Unidades Prisionais Médico Penais.

O principal instrumento de coleta de dados utilizado foi o levantamento documental. Essa etapa consistiu em levantamento legislativo. Para tanto, foram acessados o site da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALMG, Diário Oficial de Minas Gerais, Portal do Servidor de Minas Gerais, Sejusp e Depen. O principal objetivo foi identificar Decretos Estaduais, Portarias e Deliberações do Comitê Extraordinário Covid-19 que tenham gerado algum reflexo nas unidades operacionais do sistema prisional. Foram identificadas 204

deliberações, sendo que apenas 4 possuíam conteúdo que impactavam diretamente a rotina das unidades prisionais. Após tal levantamento, os principais reflexos das decisões tomadas foram mapeados a partir da observação em campo das mudanças existentes nas unidades. Para tanto, foi realizada uma observação não-participante em reuniões e da rotina do sistema com o intuito de se identificar tais reflexos, registradas devidamente em cadernos de campo.

Na seção seguinte são apresentadas as principais decisões tomadas pela estrutura de governança, como resultado do levantamento documental realizado, bem como os principais reflexos observados.

4 Apresentação e Análise dos Resultados

O levantamento documental e sua interpretação por meio de análise de conteúdo permitiu verificar como a estrutura de governança criada no contexto da pandemia da COVID-19 pelo governo do Estado de Minas Gerais deliberou as ações a serem implementadas por seus órgãos e entidades.

Em março de 2020, com o avanço da pandemia de COVID-19, o Governo de Minas publicou, no dia 15, o Decreto 47.886. Tal Decreto definiu a estrutura de governança estadual denominado de Comitê Extraordinário COVID-19, composto por todos os Secretários do Governo e que seria responsável pelas deliberações que direcionaram e orientaram o Governo mineiro durante a pandemia. As deliberações do Comitê se davam pela decisão da maioria absoluta de seus membros. Entretanto, em casos urgentes ou inadiáveis, o presidente do Comitê poderia decidir *ad referendum*. Além disso, os dirigentes máximos dos órgãos estavam autorizados a implementar medidas estruturais necessárias e que fossem recomendadas por órgãos de saúde pública. No total, o Comitê Extraordinário publicou 204 deliberações, sendo que apenas 4 possuíam conteúdo que impactavam diretamente a rotina das unidades prisionais.

As deliberações do Comitê eram discutidas em cada uma das secretarias de Estado. No caso da Sejusp, diariamente, eram realizadas reuniões de cúpula com o nível tático e estratégico da Sejusp para que as deliberações do Comitê fossem colocadas em prática. As reuniões ocorriam de forma remota às 09:00 da manhã e às 17:00, incluindo dias de feriado e finais de semana. Participavam das reuniões o Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública, que era o responsável pela sua condução, além de Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete, Assessores Chefe, todos os Subsecretários da pasta e o Diretor Geral do Depen, os Diretores de RISPs, Superintendente de Recursos Humanos e, externamente, representantes das Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Ministério Público, Defensoria Pública, Ouvidoria e TJMG.

Em 16 de março de 2020, foi publicada a Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 2, que estabelecia que o teletrabalho deveria ser a escolha preferencial durante a situação de emergência, estando as unidades prisionais vetadas de tal regime. Neste momento, o teletrabalho ainda não havia sido estabelecido como obrigatório:

Art. 3º – Os serviços públicos de competência dos órgãos, autarquias e fundações serão **preferencialmente** realizados pelo regime especial de teletrabalho, enquanto durar a SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA em Saúde Pública no Estado.

[...]

Art. 7º – As opções pelo regime especial de teletrabalho ou pelo gozo de folgas compensativas ou férias-prêmio, como medida de enfrentamento da epidemia de Coronavírus (COVID-19), **não se aplicam às unidades de áreas finalísticas dos órgãos**, autarquias e fundações que prestam serviços de natureza médico-hospitalar, **segurança pública** e educação (MINAS GERAIS, 2020). (grifo nosso)

No mesmo dia, o Depen-MG, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG, publicou a Portaria Conjunta nº 19, que apresentava recomendações e diretrizes operacionais com o intuito de frear o avanço da doença no interior das unidades prisionais.

Em 17 de março de 2020 foi publicada a Resolução Conjunta Sejusp/PMMG/PCMG/CBMMG nº 01, que regulamentava as restrições que seriam aplicadas às atividades operacionais integradas da Secretaria. O sistema prisional sofreu restrições em relação às visitas e forma de ingresso dos novos presos nas unidades:

Art. 4º - Aplicam-se as seguintes restrições ao Sistema Prisional:

I. Estão suspensas as visitas íntimas, entrada de pessoas acima de 60 anos, mulheres grávidas e crianças nas unidades prisionais;

II. Nas visitas sociais, está limitada a entrada de uma pessoa por preso, devendo ser realizada triagem no momento da recepção, conforme protocolos de saúde estabelecidos pelo sistema;

III. Os visitantes serão orientados a adotar a distância de segurança e evitar o contato pessoal com os indivíduos privados de liberdade;

IV. Haverá unidade prisional por Região Integrada de Segurança Pública (RISP) designada para o recebimento de presos, devendo os fluxos de entrada serem ajustados com as Forças de Segurança e por região, conforme protocolo conjunto de trabalho das Forças de Segurança (MINAS GERAIS, 2020).

No mesmo dia, foi publicada a Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 4, que regulamentou o teletrabalho, agora de modo obrigatório, para os grupos de risco. Inicialmente, tal não apresentava nenhuma restrição, estando, portanto, os servidores do sistema prisional incluídos. Entretanto, no dia seguinte, foi publicada a Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 6, que alterava a Deliberação nº 4, e restringia no teletrabalho no âmbito das unidades prisionais apenas para as grávidas e lactantes:

Art. 2º – **Deverá executar suas atividades em regime especial de teletrabalho**, enquanto perdurar a SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA em Saúde Pública no Estado declarada pelo Decreto NE nº 113, de 12 de março de 2020, o servidor que:

I – possuir idade igual ou superior a sessenta anos;

II – portar doença crônica [...];

III – for gestante ou lactante.

[...]

§ 5º – O disposto nos incisos I e II **não se aplicam** aos militares, no âmbito das atividades operacionais e estratégicas da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, do Gabinete Militar do Governador e **aos demais órgãos de Segurança Pública** do Estado (MINAS GERAIS, 2020). (grifo nosso)

A despeito de ter sido estabelecido que o teletrabalho deveria ser a escolha preferencial para o desempenho das atividades, apenas em 20 de março de 2020, com a Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 12, foi instituída a obrigatoriedade do teletrabalho para os demais servidores do Governo de Minas, mas permanecendo as atividades operacionais do sistema prisionais excluídas desta determinação:

Art. 1º – Fica instituído o regime especial de teletrabalho para todos os servidores do Estado, enquanto durar a SITUAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA.

§ 1º – **O disposto no caput observará as condições para a adoção do regime de teletrabalho previstas nas deliberações anteriormente expedidas** pelo Comitê Extraordinário COVID-19 e os atos normativos próprios de cada órgão ou entidade (MINAS GERAIS, 2020). (grifo nosso)

Reforçando o entendimento de necessidade de continuidade de prestação dos serviços operacionais, em 19 de março de 2020, as atividades de custódia, ressocialização, assistência e segurança dos IPLs foram consideradas essenciais pela Resolução Sejusp nº 49:

Art. 2º São serviços públicos prestados pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública que, na qualidade de essenciais, não podem sofrer descontinuidade:

[...]

III - custódia, escolta, ressocialização, assistência, gestão e segurança dos indivíduos privados de liberdade; [...] (MINAS GERIAS, 2020)

No mesmo dia, a partir de alinhamentos realizados nas reuniões diárias estabelecidas no âmbito da Sejusp, foi publicada a Resolução Sejusp nº 51, que apresentava ações operacionais a serem seguidas nas unidades prisionais para enfrentamento da situação decorrente da Covid-19. Além de orientações sobre como atuar em relação aos presos pertencentes aos grupos de risco ou com suspeita da doença, foi estabelecido um conjunto de ações a serem aplicadas nas unidades de acordo com o nível situacional de emergência da macrorregião de saúde a que pertencem. Em complementação, foi publicada a Resolução Sejusp nº 52, que determinava as medidas a serem adotadas em unidades prisionais localizadas em macrorregiões classificadas no Nível 3 da matriz situacional (transmissão comunitária; ou 11 ou mais casos confirmados; ou 200 casos suspeitos; ou 90% de ocupação dos leitos de UTI-SUS; ou 1 óbito por Covid-19). As medidas, em outras, envolviam a suspensão de todas as visitas, atividades internas que demandavam circulação dos IPLs ou entrada de agentes externos nas unidades, bem como aumento do tempo de banho de sol, maior acesso a itens de higiene e suspensão de férias e convocações de servidores.

Em 23 de março de 2020, foi publicada a Portaria Depen nº 35, que alterou o regime de trabalho para a escala de 24 horas de trabalho seguidas de 72 horas de descanso, com o intuito de diminuir a movimentação de entrada e saída de ASPs nas unidades:

Art. 1º. Autorizar, em caráter extraordinário e temporário, a realização de regime de plantão 24X72, sendo 24 (vinte e quatro horas) horas contínuas de trabalho por 72 (setenta e duas) horas contínuas de descanso, para os integrantes da carreira de agente de segurança penitenciário (servidores e prestadores de serviço), no exercício de suas atribuições previstas na Lei 14.695/2003, nos termos da Resolução Conjunta SEPLAG/SEDS nº 9263/2014, de 12 de dezembro de 2014, e da Portaria SUAPI nº 39/2014, de 23 de dezembro de 2014, e suas alterações.

Com a diminuição da gravidade da situação pandêmica, em 18 de setembro de 2020, foi publicada a Resolução Conjunta Sejusp/TJMG/MPMG/DPMG/OAB-MG nº 8, que apresentou o plano de retomada das atividades assistenciais e de rotina nas unidades prisionais, de acordo com as “ondas” estabelecidas no Plano Estadual de Contingência para Emergência em Saúde Pública. Nesse sentido, à medida em que a região em que se encontrava a unidade prisional avançava em sentido da “onda verde” (situação menos gravosa em relação à doença), as atividades no interior da unidade eram retomadas.

A pesquisa revelou que situação inicial de pandemia gerou grande instabilidade para todos os servidores públicos, uma vez que estavam lidando com algo totalmente novo e desconhecido, tendo como principal informação o disposto pela mídia, conforme indicam os estudos de autor/ano. Os servidores, então, aguardavam ansiosamente às manifestações formais por parte do Governo, para saber como seriam desempenhadas suas atividades. No início de março de 2020, foram publicadas as primeiras Deliberações, que autorizavam o regime especial de teletrabalho, mas o vetou para as atividades operacionais de segurança pública. A principal preocupação dos trabalhadores era levar o vírus para dentro de suas residências, expondo seus familiares. Muitos dos servidores relatavam que coabitavam com pessoas pertencentes ao grupo de risco e que, por isso, trabalhar presencialmente poderia representar perigo. Ao terem as atividades presenciais mantidas, os servidores tiveram que adequar a forma de execução de suas tarefas, de forma a manter a unidade prisional segura de contaminações. Para tanto, reforçou-se a necessidade de seguir as orientações das autoridades sanitárias como o uso de máscaras obrigatório, a restrição de contato físico, diminuição de circulação interna e aumento da higienização dos ambientes.

Com a Deliberação nº 4, de 17 de março de 2020, por um breve instante, ao menos aqueles pertencentes aos grupos de riscos e que, portanto, estariam mais vulneráveis ao vírus, poderiam exercer suas atividades remotamente. Entretanto, no dia seguinte a esta determinação, o cenário foi novamente alterado pela Deliberação nº 6, possibilitando apenas às grávidas e

lactantes o teletrabalho. Destaca-se o problema administrativo enfrentado quando esta Deliberação foi publicada: em muitas situações, o sistema prisional não estava preparado para adequar as atividades destas servidoras, como foi o caso das atividades realizadas pelas ASPs, gerando atritos internos na equipe e até descumprimento da Deliberação. Muitas das atividades desempenhadas pelos ASPs apenas são possíveis de serem realizadas na própria unidade prisional, uma vez que estão ligadas, em sua maioria, à garantia da segurança daquele local.

O sentimento dos servidores do sistema prisional era de que eles estavam sendo “esquecidos pela gestão”, pois muitas das decisões expressamente não se aplicavam a eles ou, quando aplicáveis, não havia sido pensada para a realidade de suas atividades. Diante do cenário cada vez mais instável, o Departamento Penitenciário publicou a Portaria nº 35. Cabe destacar um aspecto contextual relevante acerca da mencionada Portaria: a escala autorizada pela Portaria, conhecida como “24 x 72 horas”, na prática, já era realizada por quase todas as unidades prisionais de Minas Gerais antes da pandemia, mas não possuía ato normativo que a regulamentasse. Por ser considerada uma escala não regulamentada, os servidores pertencentes à carreira de ASP, por anos, pleiteiam a formalização legal da escala. Cabe destacar que a formalização de tal escala depende de anuência técnica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – Seplag/MG, por ser esta o órgão central de recursos humanos responsável por autorizar novas escalas. O Depen, portanto, autorizou algo que, na prática, já acontecia, mas que representava um grande pleito da carreira dos ASPs. A escala de “24 x 72 horas”, porém, não incluiu as carreiras assistenciais e administrativas atuantes no interior das unidades prisionais.

Com a Resolução Conjunta Sejusp/PMMG/PCMG/CBMMG nº 1, o principal receio dos servidores do sistema prisional era o de que a ocorressem eventos de segurança, tais como rebeliões e motins, devido à insatisfação dos IPLs. As medidas de restrição no âmbito das unidades prisionais foram reforçadas pelas Resoluções Sejusp nº 51 e 52, que traziam severas limitações nas rotinas de unidades pertencentes a macrorregiões classificadas no Nível 3. Cabe destacar que, em curto período, foi declarado no Estado transmissão comunitária e, por isso, todas unidades passaram a seguir as regras mais restritas. Com o intuito de restringir a circulação interna, uma das medidas tomadas foi a suspensão da visitação de familiares e amigos de IPLs. A despeito dos IPLs terem ciência do que estava ocorrendo e, de modo geral, terem sido favoráveis em relação às medidas que trouxeram segurança para eles e suas famílias, a suspensão da visitação em médio prazo trouxe instabilidade para as unidades. Os IPLs, assim como todos, também estavam apreensivos com a situação e não ter notícia de seus familiares

aumentou a ansiedade. Diante deste cenário, coube aos Agentes de Segurança Penitenciário administrarem a situação para se evitar subversões à ordem, motins ou rebeliões.

Um reflexo importante observado foi o fator psicológico. Devido ao medo de adoecimento, iniciou-se um processo de desgaste emocional e, conseqüentemente, adoecimento psíquico dos profissionais, que já exercem uma atividade estressante e com níveis consideráveis de suicídios tentados e consumados. Observou-se um aumento de afastamento de servidores mediante o uso de férias regulamentares, férias prêmio e outras licenças. No caso de outras licenças, chamou a atenção a quantidade de servidores que apresentou atestado médico sem a Classificação Internacional de Doenças – CID. O CID é um código utilizado mundialmente para classificar as doenças, sendo obrigatório nos atestados médicos de servidores do Estado de Minas Gerais para que a licença para tratamento de saúde – LTS seja concedida.

Basicamente, ao adoecer e afastar de suas atividades, o servidor deve se submeter à perícia médica. Nesta consulta junto à perícia, ele deve levar, entre outros documentos, o atestado médico com o CID. Entretanto, a pandemia provocou disfunções administrativas neste setor de perícias, ocasionando em atraso de várias consultas periciais, que normalmente ocorriam poucos dias após serem solicitadas. Assim, quando ocorreram tais consultas, o médico perito identificou que os requisitos para conceder o afastamento ao servidor não foram cumpridos, pois faltava o CID e, por isso, a licença para tratamento de saúde não foi concedida. Os atestados sem CID, por vezes, foram concedidos por médicos que declaravam que o servidor coabitava com pessoas pertencentes ao grupo de risco ou quando o próprio servidor pertencia a este grupo. Entretanto, como essa consulta pericial se deu meses após a solicitação por parte do servidor, aquele período de afastamento informado no atestado já havia sido gozado pelo servidor. O resultado disso foi que o servidor acabou tendo faltas lançadas retroativamente em dias que não laborou por achar que estaria de licença saúde. Tais faltas, em casos mais extremos, resultaram em processos de abandono de cargo e inassiduidade, que podem causar a exoneração do servidor.

Como reflexo das situações expostas acima, o déficit de servidores das unidades prisionais aumentou. O Depen, então, passou a ter que movimentar servidores entre unidades para manter estáveis os quadros internos e garantir a segurança.

Ademais, internamente, mesmo contrariando diretrizes expostas pelo Comitê Covid, foi autorizado o teletrabalho para servidores atuantes em setores assistenciais e administrativos das unidades. Tal medida possibilitou apenas às carreiras dos ANEDS e ASEDS o teletrabalho. No caso dos médicos, inclusive, foi autorizado o “sobreaviso”. Nesse sentido, o servidor poderia estar em local diverso da unidade prisional e, em caso de necessidade, era acionado para

comparecimento. A intenção da administração pública era a de conseguir atrair e reter esse profissional que se tornou escasso durante o período pandêmico, mesmo com sua oferta de salários defasada em relação ao mercado.

As medidas adotadas também desagradaram aos familiares de alguns presos. Para estes familiares, as medidas tomadas violaram direitos previstos em leis, como pode ser visto no trecho a seguir:

Com a pandemia as visitas sociais nas unidades prisionais foram suspensas, o que aumentou o sofrimento, inúmeras denúncias foram recebidas de tortura física e psicológica, presos sem banho de sol, sem uso de máscara, presos do grupo de risco misturados aos outros sem nenhum tratamento adequado, cartas não chegam nas mãos dos presos e nem as suas chegam para suas famílias, os Sedex com os kits que voltam sem nenhuma explicação lógica, as unidades não atendem telefone para dar informações e quando atendem maltratam os familiares. Criaram a visita virtual, visita esta que quando acontece o tempo é muito curto, e mal dá pra falar direito, pois na sala fica o preso algemado com as mãos para trás e dois agentes atrás escutando e impondo, como sempre, o medo neles, um constrangimento total e doloroso, o que dá pra ver e perceber é a dor e o sofrimento de estarem sem a tal esperada visita que acontecia a cada 15 dias, e o quanto estão magros, abatidos e acuados. Lembrando que visita virtual não é visita. Esta falta de notícias dói, machuca e tira o sossego das famílias (BARROS et al., 2020).

Também foi possível observar no processo de pesquisa um baixo nível de divulgação das Deliberações, o que gerou um alcance aquém do desejável, bem como interpretações ambíguas de seus conteúdos. Acredita-se que, a ansiedade provocada pelo contexto pandêmico e o elevado volume de informações publicadas pelo Governo, este problema foi acentuado.

Algumas hipóteses puderam ser levantadas para tais ocorrências. Primeiramente, cabe ressaltar o quantitativo elevado de servidores, atuando em quase 200 unidade capilarizadas pelo Estado de Minas Gerais. Ademais, tais servidores, em sua maioria, lidam com atividades operacionais que não envolvem acesso à internet, por exemplo. Assim, como boa parte das instruções eram publicizadas via Diário Eletrônico do Executivo, é compreensível que estes servidores não tivessem acesso e hábito de ler todos os dias esse jornal para se informar sobre novas diretrizes. Outra forma institucional de comunicação muito utilizada pelo Depen-MG foi o Sistema Eletrônico de Informação, mas este também possuía um acesso limitado dentro da unidade. Culturalmente, portanto, o meio mais difundido para que estas informações circulassem eram os grupos de WhatsApp. Tendo em vista a informalidade e a dinamicidade da ferramenta, observou-se diversos equívocos nas interpretações das orientações, ora pelo fato de a informação estar incompleta, ora pelo fato de ser inverídica

Considerações Finais

A análise da configuração do sistema de governança mineiro durante a situação de calamidade pública decretada pelo Estado, revela as principais decisões tomadas e alguns de

seus reflexos. Os achados indicam uma mobilização de atores interinstitucionais, com tais autoridades constituídas estabelecendo diretrizes, por meio de deliberações, portarias e decretos com o intuito de frear o avanço da pandemia, e orientar as atividades dos servidores para manutenção das políticas públicas. Conforme levantamento documental realizado, inicialmente o Governo publicou dezenas de documentos que impactaram a rotina de trabalho dos seus servidores. Estes documentos, por terem sido construídos de forma ampla e genérica, para serem utilizados nos mais diversos setores do Governo, acabaram não compreendendo as particularidades da política prisional, tampouco a realidade de uma unidade prisional. Assim, verificou-se as dificuldades de sua operacionalização.

Os achados indicam medidas de proteção aos servidores e aos apenados, modificações na organização do processo de trabalho com introdução de teletrabalho, mudança na duração dos turnos de trabalho, medidas preventivas à COVID19, limitação de visitas e direcionamento do fluxo de entrada de presos, não sendo registrados motins e rebeliões. Verificou-se a sobrecarga de trabalho, o nível de ansiedade dos servidores acabou se elevando, reverberando em um processo de adoecimento dos mesmos, diminuição dos serviços assistenciais ao preso (escola, trabalho, assistência jurídica), problemas no fluxo de atendimento ao servidor e na comunicação entre os dirigentes e operadores do sistema prisional, bem como junto da comunidade e familiares.

Neste contexto, o sistema prisional teve suas atividades alteradas pelas decisões da governança durante a pandemia, afetando a política, os apenados, servidores e comunidade.

Sugere-se a realização de futuros estudos com o intuito de se analisar se após o fim do estado de calamidade pública a rotina das unidades prisionais retornou para aquela estabelecida no período anterior à pandemia ou se alguma alteração foi incorporada como definitiva.

Agradecimentos

Os autores agradecem à CAPES, à FAPEMIG e ao CNPq pelo apoio à pesquisa.

Referências

ANTUNES, B. et al. Progressão dos casos confirmados de COVID-19 após implantação de medidas de controle. **Revista Brasileira de Terapia Intensiva**, v. 32, n. 2, p. 213-223, 2020.

BARROS, B. O sistema prisional em 2020-2021: entre a Covid-19, o atraso na vacinação e a continuidade dos problemas estruturais. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, FBSP, ano 15, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

BARROS, C. et al. **Covid-19 nas prisões de Minas Gerais: o que nos dizem as famílias**. Relatório técnico. Belo Horizonte: Laboratório de Estudos sobre Trabalho, Cárcere e Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais; Governador Valadares: Núcleo Interdisciplinar Sociedade e Encarceramento da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2020.

BORGES, G.; CRESPO, C. Aspectos demográficos e socioeconômicos dos adultos brasileiros e a COVID-19: uma análise dos grupos de risco a partir da Pesquisa Nacional de Saúde, 2013. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 10, e00141020, 2020.

BRASIL. **Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984.

COSTA, J. et al. Covid-19 no sistema prisional brasileiro: da indiferença como política à política de morte. **Psicologia & Sociedade**, v. 32, e020013, 2020.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (Brasil). Portaria DISPF n. 10, de 02 de abril de 2020. Regulamenta a carta virtual nas Penitenciárias Federais do Sistema Penitenciário Federal do Departamento Penitenciário Nacional como forma de prevenção, controle e contenção de riscos do Novo Coronavírus. Brasília: **Depen**, 2020. Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/SEI_MJ11399219Portaria.pdf. Acesso em: 02 mar. 2022.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (Brasil). Portaria DISPF n. 12, de 22 de abril de 2020. Suspende as visitas, os atendimentos de advogados, as atividades educacionais, de trabalho, as assistências religiosas e as escoltas realizadas nas Penitenciárias Federais do Sistema Penitenciário Geral do Departamento Penitenciário Nacional como forma de prevenção, controle e contenção de riscos do Novo Coronavírus. Brasília: **Depen**, 2020. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/Portaria12.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.

DUQUE, C. et al. Prevalência sorológica de infecção por SARS-CoV-2 entre trabalhadores do sistema prisional do Espírito Santo. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 31, n. 1, 2022.

GODOY, A. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

MACHADO, M.; VASCONCELOS, N. Uma conjuntura crítica perdida: a COVID-19 nas prisões brasileiras. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, p. 2015-2043, 2021.

OLIVEIRA, W. et al. Como o Brasil pode deter a COVID-19. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 29, n. 2, e2020044, 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19**. Washington, DC: Organização Pan-Americana da Saúde, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 22 mar 2022.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Protocolo da OMS sobre vigilância para Covid-19 em presídios**: monitoramento e notificação de COVID-19 em presídios e outros locais de detenção. Washington, DC: Organização Pan-Americana da Saúde, 2021.

ORTELAN, N. et al. Máscaras de tecido em locais públicos: intervenção essencial na prevenção da COVID-19 no Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n. 2, p. 669-692, 2021.

SILVA, J.; EMMENDOERFER, M.; CUNHA, N. Análise documental ilustrada em administração pública: uma proposta operacional (re)aplicável. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 2, p. 23-41, 2020.

WOFF, M.; MELO, F. Mortes e silenciamento na rotina de servidores penais. **Fonte Segura**: FBSP, São Paulo, ed. 84, 2021. Disponível em: https://fontesegura.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Ed_84_Multiplas_vozes_Mortes_e_silenciamento_na_rotina_de_servidores_penais.pdf. Acesso em 10 mar. 2022.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e método. Porto Alegre: Bookman, 2001.