



SESSÃO TEMÁTICA Nº 04 - DIÁLOGOS ENTRE O CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO: DESAFIOS DEMOCRÁTICOS EM TEMPOS DE REDEFINIÇÕES POLÍTICAS

O SUPERISOLAMENTO FORÇADO NOS PRESÍDIOS DA BAHIA: UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DAS POLÍTICAS PENAIS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

**Renata de Oliveira Santos/ Mestranda em Segurança Pública, Justiça e Cidadania
pela UFBA, Psicóloga, Defensora Pública do Estado da Bahia de Classe Inicial**

**Daniel Nicory do Prado/ Doutor em Direito Pela UFBA, Professor da Faculdade
Baiana de Direito e do PROGESP-UFBA, Defensor Público do Estado da Bahia de
Classe Final.**

Resumo:

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto de COVID-19 já configurava uma situação de pandemia. Ponderando-se que a contaminação tem maior potencial em situações de aglomeração de pessoas, uma das medidas de contenção mais adotadas pelo mundo foi o isolamento social. Neste contexto, diversos países aderiram às restrições às visitas dos familiares nas prisões como ação destinada a mitigar a evolução da pandemia. Considerando o isolamento próprio do cumprimento da pena privativa de liberdade somado à restrição das visitas, fala-se em um superisolamento, marcado por essa superposição dos confinamentos. Partindo de uma discussão sobre o conceito de instituições totais de Goffman, procedeu-se a uma análise

documental das Portarias da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização da Bahia (SEAP), que suspenderam as visitas nos conjuntos penais do estado a partir de março de 2020. O estudo faz, em seguida, uma comparação com os Decretos Estaduais e Municipais que, no mesmo período, determinaram restrições de acessos a alguns serviços de uso coletivo, como aos bares, shoppings e a templos religiosos. Constatou-se que o Governo do Estado da Bahia e a Prefeitura de Salvador adotaram medidas para retomada destes serviços de comércio e das igrejas antes do plano de retorno das visitas nos conjuntos penais, o que provocou, inclusive, rebeliões de pessoas encarceradas em algumas cidades. A discussão tem como aporte teórico a sociologia dos problemas públicos, que discute que olhar determina a situação social passível de intervenção do estado, diante dos diversos interesses e pressões.

Palavras-chave: Superisolamento. Prisão. Pandemia. Visitas.

INTRODUÇÃO

Dentre as medidas de contenção da contaminação por COVID-19 adotadas pelo governo da Bahia e os seus municípios, aplicou-se a suspensão das visitas dos familiares aos estabelecimentos prisionais, ampliando significativamente o isolamento a que as pessoas encarceradas já estão submetidas. Esse trabalho discute o isolamento enquanto uma das características das instituições totais, a partir do conceito de Erving Goffman (2015), e apresenta estudos sobre a influência do distanciamento social no adoecimento psíquico durante a pandemia.

O trabalho analisou as Portarias da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização da Bahia (SEAP), que suspenderam as visitas nos conjuntos penais do estado a partir de março de 2020 e o seu Plano de Retomada. Em seguida, discutem-se os instrumentos normativos que suspenderam o funcionamento de atividades não essenciais de comércio e dos templos religiosos, na Bahia e em Salvador, com seus diferentes planos de reabertura.

Por fim, sob o aporte teórico da sociologia dos problemas públicos de Cefai (2017), o trabalho discute como pressões dos diferentes grupos alcançados pelas medidas de restrição – pessoas encarceradas, empresários e líderes religiosos – podem ter influenciado na velocidade com que as soluções dos problemas integrassem a agenda pública. A abordagem metodológica utilizada foi qualitativa, eminentemente através da análise documental de instrumentos normativos.

PANDEMIA, ISOLAMENTO E SAÚDE MENTAL

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto de COVID-19 já configurava uma situação de pandemia. Diante disso, considerando que a contaminação tem maior potencial em situações de aglomeração de pessoas, uma das medidas de contenção mais indicadas e adotadas pelo mundo foi o isolamento social. Esta medida, logicamente, implica em que o sujeito permaneça afastado das pessoas, dos grupos com os quais normalmente manteria relações próximas. O distanciamento, em razão da devida privação e contenção social, tem potenciais repercussões clínicas e comportamentais, podendo resultar em adoecimento psíquico (MALTA et. al., 2020).

Conforme aponta a Psicologia Social, os relacionamentos sociais representam uma parte

considerável do ser humano, que anseia em se conectar e pertencer. As atitudes e comportamentos do indivíduo são moldados por forças sociais externas (MYERS, 2014). A medida de distanciamento social implica em uma modificação nas formas de manutenção das relações humanas e, inclusive, na redução de contato e comunicação.

No Brasil, estados e municípios adotaram medidas como o fechamento de escolas e comércio não essenciais e restrição na circulação de ônibus, visando reduzir o contato físico entre as pessoas e achatar a curva de crescimento de casos. Estudos produzidos durante a pandemia apontam que indivíduos submetidos ao isolamento social estão mais suscetíveis a apresentar transtornos de saúde mental, com sintomas de sofrimento psíquico, em especial, relacionados ao estresse, ansiedade e depressão (PEREIRA et al., 2020). Assim, destaca-se o papel do isolamento como impulsionador de estados de sofrimento psíquico, como agente estressor e causador de perdas progressivas de energia e sentimentos de exaustão emocional, esgotamento físico e psíquico.

AS INSTITUIÇÕES TOTAIS E O SUPERISOLAMENTO NAS PRISÕES

As pessoas tendem a estudar, trabalhar, dormir e fazer atividades de lazer em espaços distintos, envolvendo diferentes grupos e autoridades. Há indivíduos, no entanto, que por se encontrarem em certa natureza de instituição, realizam todos os aspectos da vida no mesmo local, sob uma única autoridade, e sempre na companhia de um grupo de pessoas. Além disso, todas as atividades realizadas nesses estabelecimentos estão sujeitas a um sistema de regras e rigorosamente estabelecidas em horários. Em razão dessas características e do fechamento das prisões para o mundo externo, Goffman (2015) conceituou esses estabelecimentos, ao lado dos quartéis, conventos e manicômios, como instituições totais.

“Uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada” (GOFFMAN, 2015, p. 11).

São, portanto, estabelecimentos que centralizam o local de residência, trabalho e demais atividades dos internos, em que o caráter totalizante é marcado pela delimitação de barreira ao mundo exterior e proibições de saída. O distanciamento entre as instituições totais e a sociedade aparece, muitas vezes, de maneira física, através do uso de grades, paredes altas, arame farpado e cercas elétricas, como é comum às prisões. Esse isolamento visa estabelecer um grupo unificado, apagando as individualidades e criando uma tensão constante entre o mundo doméstico exterior do indivíduo e o mundo institucional

para desempenhar o controle.

Nas instituições totais, notamos a divisão entre um grande grupo controlado e uma pequena equipe de supervisão. Assim como há limitação de contato entre o grupo controlado e o mundo externo, também há restrição à transmissão de informações, de forma que os internados não participam e sequer tomam conhecimento das decisões quanto ao seu destino.

Conforme destaca Goffman (2015, p. 22), as instituições totais “*são as estufas para mudar pessoas; cada uma é um experimento natural sobre o que se pode fazer ao eu*”. A barreira criada entre o mundo externo e o internado seria uma espécie de mortificação do eu. Reduzem-se ao extremo as possibilidades de contato com grupos externos, impedindo-se as ligações entre o indivíduo internado e o outro. E essa separação pode durar muitos anos, como ocorre nas prisões por cumprimento de penas longas.

Goffman destaca, inclusive, que algumas instituições totais, inicialmente, proíbem as visitas vindas de fora, eliminando o único contato que o interno teria com os que não fazem parte da unidade. Assim, quando permitidas, as visitas se tornam o mais próximo contato com o mundo exterior além daquele com a equipe de supervisão da instituição.

A Lei de Execução Penal prevê a visita de familiares das pessoas encarceradas como um dos direitos dos presos (art. 41, X da Lei 7.210/84), mesmo daqueles submetidos ao regime disciplinar diferenciado. Os papéis desempenhados pelos visitantes, como a provisão material, informações processuais, e outras formas de assistência são fundamentais para os sujeitos encarcerados. Mas todo o contato é objeto de controle, tornando impossível a vida reservada. As correspondências são lidas, as visitas são, em regra, públicas e breves. Conforme já comentava Alfred Hassler (apud Goffman, 2015, p. 37), “*Mas que tipo sádico de organização encontraram para tais visitas! Uma hora, uma vez por mês – ou dois no período de meia hora – numa sala grande talvez com outros dez casais, com guardas que procuram verificar se você não troca planos e nem instrumentos para fuga!*”.

Assim, é próprio das prisões a imposição de um elevado grau de isolamento ao indivíduo encarcerado, como uma das características das instituições totais. A privação à liberdade impõe, necessariamente, um afastamento do mundo externo e das relações com as pessoas.

Em razão da pandemia de COVID-19, diversos países adotaram as restrições às visitas dos familiares às pessoas presas como ação destinada a mitigar a evolução da contaminação pela redução das aglomerações e circulação de pessoas. Considerando o isolamento próprio do cumprimento da pena privativa de liberdade somado à restrição das visitas sociais durante a pandemia, fala-se em um superisolamento, marcado por essa superposição dos confinamentos (CARVALHO; SANTOS; SANTOS, 2020).

A SUSPENSÃO DAS VISITAS NOS CONJUNTOS PENAIIS DA BAHIA

Diante desse contexto de pandemia e das medidas de isolamento social, muitos países adotaram a restrição das visitas nos estabelecimentos prisionais. No Estado da Bahia, a Portaria nº 049, da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), publicada no Diário Oficial do Estado, com data de 17 de março de 2020, suspendeu por 15 (quinze) dias as visitas sociais e religiosas nas unidades prisionais. A justificativa divulgada da medida foi a vulnerabilidade da população prisional, peculiar por sua natureza aglomerativa, e as características estruturais dos estabelecimentos prisionais. A partir desta data, os presos deixaram de receber as visitas dos familiares e, nos presídios em que antes era aceito o recebimento de produtos de higiene e alimentação externos das famílias, também ficou suspenso este fornecimento.

Após a publicação desta primeira norma de suspensão, outras 10 (dez) portarias da SEAP prorrogaram esse período, cada uma delas por mais 15 (quinze) dias, de forma que até o dia 30 de agosto de 2021 as visitas continuaram suspensas, conforme tabela abaixo.

PORTARIAS DA SEAP/BA - suspensão de visitas nas unidades prisionais (2020)
Portaria n. 049 de 17 de março de 2020 - suspende por 15 dias, a partir de 19/03/20
Portaria n. 050 de 31 de março de 2020 - prorroga por 15 dias, a partir de 03/04/20
Portaria n. 051 de 17 de abril de 2020 - prorroga por 15 dias, a partir de 18/04/20
Portaria n. 059 de 28 de abril de 2020 - prorroga por 15 dias, a partir de 03/05/20
Portaria n. 063 de 15 de maio de 2020 - prorroga por 15 dias, a partir de 18/05/20
Portaria n. 064 de 29 de maio de 2020 - prorroga por 15 dias, a partir de 02/06/20
Portaria n. 071 de 12 de junho de 2020 - prorroga por 15 dias, a partir de 17/06/20
Portaria n. 075 de 26 de junho de 2020 - prorroga por 15 dias, a partir de 02/07/20
Portaria n. 077 de 13 de julho de 2020 - prorroga por 15 dias, a partir de 17/07/20
Portaria n. 084 de 29 de julho de 2020 - prorroga por 15 dias, a partir de 01/08/20
Portaria n. 092 de 13 de agosto de 2020 - prorroga por 15 dias, a partir de 16/08/20
Portaria n. 112 de 25 de setembro de 2020 - prorroga por 15 dias, a partir de 30/09/20

Diante da aplicação dessas portarias, as visitas dos familiares aos estabelecimentos prisionais

não foram liberadas até o mês de outubro de 2020, após a publicação do plano de retomada das visitas sociais e religiosas, das atividades educacionais e de trabalho no Sistema Penitenciário na Bahia. De acordo com o estabelecido no plano de retomada, as visitas passariam a ser permitidas na fase 4, com restrições, de acordo com o cenário epidemiológico. Na fase 5 de controle da doença, seriam permitidas as visitas sociais em todas as unidades prisionais do estado, seguindo-se rigorosamente os protocolos estabelecidos.

Durante a fase 4, de retomada das visitas sociais, seria permitido apenas um visitante para cada pessoa privada de liberdade, devendo ser adulto(a) com idade entre 18 (dezoito) e 59 (cinquenta e nove) anos.

A Portaria n. 112 de 25 de setembro de 2020 da SEAP, conforme tabela acima, estabeleceu a suspensão das visitas até o dia 14 de outubro de 2020. O plano de retomada, por sua vez, previu que as visitas reestabelecidas aconteceriam na semana dos dias 19 a 23 de outubro de 2020. Após essa data, o plano de retomada estabeleceu que as visitas seguintes aconteceriam na semana dos dias 09 a 13 de novembro. Em cada uma dessas semanas, separadas por um período de 16 (dezesesseis) dias, o plano de retomada especificou de um a quatro dias de visitas em cada unidade prisional do estado.

Assim, as visitas passaram a acontecer quinzenalmente, no período das 8h às 12h, em dias úteis. No intervalo compreendido entre as datas agendadas para visitas, o plano de retomada determina que a Central Médica Penitenciária, a partir da equipe de saúde da unidade prisional, pode realizar o monitoramento da unidade, inclusive verificando se houve aumento de casos confirmados de COVID-19. Havendo aumento da taxa de contaminados, a unidade deveria, obrigatoriamente, suspender a visita até o reestabelecimento da situação.

Além disso, o plano de retomada descreve o procedimento a ser adotado pelos estabelecimentos prisionais para a visita. A temperatura corporal dos visitantes deveria ser aferida, assim como a medição da saturação de oxigênio. Em caso de febre ou de detecção de sintomas gripais, não seria permitida a entrada na unidade prisional, orientando-se a visita a buscar atendimento médico na rede pública de saúde. Ademais, o visitante deveria higienizar as mãos com álcool 70% disponibilizado pela unidade prisional, manter distância de 1,5m entre os servidores e demais visitantes, descartar a máscara que utilizava e passar a usar máscara fornecida pela direção da unidade prisional. O uso de máscara deveria ser obrigatório durante todo o período, pelos visitantes e pelas pessoas privadas de liberdade. Após a visita, o ambiente deveria ser submetido à desinfecção.

Apesar de estabelecer a retomada das visitas, nesta fase 4, o plano expressamente determinava que continuava suspenso o ingresso de quaisquer materiais nas unidades, levados pelos visitantes. Além disso, o plano determinava que a direção das unidades prisionais deveria intensificar as chamadas

“visitas virtuais”, que consistem em ligações telefônicas ou de vídeo feitas entre as pessoas em privação de liberdade e seus familiares, com intermediação de servidores da unidade.

Assim, as visitas sociais foram liberadas em outubro de 2020 nos estabelecimentos prisionais na Bahia, com as restrições acima destacadas. Já no ano de 2021, as visitas sociais ocorreram na semana de 11 a 15 de janeiro e, quinze dias após, na semana de 1º a 05 de fevereiro, seguindo-se a fase 4 do plano de retomada.

No entanto, a Portaria n. 049 da SEAP, de 17 de fevereiro de 2021, voltou a suspender as visitas sociais e religiosas nas unidades prisionais do estado por 15 (quinze) dias, a partir de 22 de fevereiro de 2021, retornado para a fase 2 do plano de retomada. A justificativa para a nova suspensão das visitas, de acordo com a portaria, foi o aumento das taxas de contaminação da COVID-19 no Estado da Bahia e, conseqüentemente, a alta taxa de ocupação das Unidades Hospitalares do estado, buscando-se resguardar a população carcerária e o corpo de Servidores Penitenciários quanto ao contágio e disseminação do vírus. Segundo o Boletim Epidemiológico n. 334 da Secretaria do Estado da Bahia, de 21 de fevereiro de 2021, a taxa de ocupação da UTI, no estado, estava em 80%. O número de casos de COVID-19 confirmados, na Bahia, até essa data, era 653.335 (seiscentos e cinquenta e três mil, trezentos e trinta e cinco), com 11.191 (onze mil, cento e noventa e um) óbitos.

Após a Portaria n. 049 da Secretaria de Administração Penitenciária e Prisional, de 17 de fevereiro de 2021, outras 9 (nove) portarias seguiram prorrogando a suspensão das visitas sociais, cada uma delas pelo prazo de 15 (quinze) dias, conforme tabela abaixo.

PORTARIAS DA SEAP/BA - suspensão de visitas nas unidades prisionais (2021)
Portaria n. 049 de 17 de fevereiro de 2021 - suspende por 15 dias, a partir de 22/02/21
Portaria n. 058 de 05 de março de 2021 - prorroga por 15 dias, a partir de 09/03/21
Portaria n. 074 de 19 de março de 2021 - prorroga por 15 dias, a partir de 24/03/21
Portaria n. 091 de 01 de abril de 2021 - prorroga por 15 dias, a partir de 07/04/21
Portaria n. 107 de 20 de abril de 2021 - prorroga por 15 dias, a partir de 22/04/21
Portaria n. 115 de 05 de maio de 2021 - prorroga por 15 dias, a partir de 07/05/21
Portaria n. 127 de 18 de maio de 2021 - prorroga por 15 dias, a partir de 22/05/21
Portaria n. 148 de 02 de junho de 2021 - prorroga por 15 dias, a partir de 06/06/21
Portaria n. 185 de 18 de junho de 2021 - prorroga por 15 dias, a partir de 21/06/21
Portaria n. 197 de 01 de julho de 2021 - prorroga por 15 dias, a partir de 06/07/21

Desta forma, este segundo período de suspensão das visitas se prolongou por pouco mais de 5 (cinco) meses, entre 22 de fevereiro e o final de julho de 2021. A SEAP/BA divulgou, em seguida, que as visitas sociais presenciais no Sistema Penitenciário da Bahia serão retomadas no dia 02 de agosto de 2021, em todas as Unidades Prisionais do estado. De acordo com a SEAP/BA, a decisão pela retomada das visitas, seguindo o Plano de Retomada das Visitas do Sistema Penitenciário, foi decorrente da análise dos Boletins emitidos pela Secretaria da Saúde do Estado, como também, da análise do cenário regionalizado e dos municípios.

Considerando o retorno à fase 4 do plano de retomada das visitas, a SEAP/BA divulgou que as próximas visitas sociais ocorrerão na semana dos dias 02 a 06 de agosto. Após essas datas, o sistema penitenciário deverá ser monitorado ao longo de 15 (quinze) dias consecutivos a fim de analisar se houve crescimento no número de contaminados nas unidades prisionais. Se não houver disseminação de COVID-19, será realizada uma nova semana de visitação entre os dias 23 a 27 de agosto.

Assim, em razão da aplicação das portarias publicas pela SEAP/BA no Diário Oficial do Estado e do Plano de Retomada das visitas, as pessoas encarceradas no estado da Bahia não receberam visita dos familiares entre 19 de março a 19 de outubro de 2020 e entre 22 de fevereiro e 02 de agosto de 2021, ou seja, durante um total de 12 (doze) meses no decorrer da pandemia de COVID-19. Nos 4 (quatro) meses compreendidos entre esses dois períodos houve retomada das visitas, que voltaram a ocorrer, porém com restrições de duração, de número de visitantes e de forma quinzenal.

De acordo com Relatório da SEAP de 19 de maio de 2021, o Sistema Penitenciário do Estado da Bahia registrou 2.636 (dois mil seiscentos e trinta e seis) caso confirmados de COVID-29, sendo 1.545 (mil quinhentos e quarenta e cinco) entre servidores e 1.091 (mil e noventa e um) entre internos.

MEDIDAS DE RESTRIÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO E DOS TEMPLOS RELIGIOSOS NA BAHIA

O Decreto nº 19.529 de 16 de março de 2020 do Governador da Bahia, publicado no Diário Oficial do Estado, regulamentou as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Assim estabeleceu o art. 3º deste decreto:

Art. 3º - Para o enfrentamento da emergência de saúde a que se refere o art. 1º deste Decreto, poderão ser adotadas as seguintes medidas:

I - isolamento;

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

- a) exames médicos;
- b) testes laboratoriais;
- c) coleta de amostras clínicas;
- d) vacinação e outras medidas profiláticas;
- e) tratamentos médicos específicos;

IV - estudo ou investigação epidemiológica;

V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;

VI - requisição de bens, serviços e produtos de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de justa indenização;

VII - fechamento de empreendimentos privados e equipamentos públicos de uso comum e coletivos.

No dia 18 de março de 2020, a Prefeitura de Salvador decretou situação de emergência como mais uma determinação para enfrentar o surto de contaminação por coronavírus. Uma das medidas adotadas, em decorrência do Decreto n. 32.268 publicado no diário oficial do município no dia 19 de março, foi o fechamento dos shopping centers da cidade a partir do dia 21 de março. A determinação também incluiu centros comerciais e empreendimentos correlatos. Além disso, o prefeito anunciou a suspensão do funcionamento do Mercado Modelo e do Elevador Lacerda. De acordo com os artigos 5º e 9º do decreto municipal:

Art. 5º Fica suspenso, a partir de 21 de março de 2020, pelo prazo de 15 (quinze) dias, o funcionamento dos Shopping Centers, Centros Comerciais e demais estabelecimentos correlatos;

Parágrafo único. O não cumprimento das medidas estabelecidas no presente Decreto será caracterizado como infração à legislação municipal e sujeitará o infrator às penalidades e sanções aplicáveis, inclusive, no que couber, cassação de licença de funcionamento.

Art. 9º Fica suspenso o funcionamento do Mercado Modelo e do Elevador Lacerda, enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19):

O Decreto n. 32.580 de 15 de julho de 2020, da Prefeitura de Salvador, estabeleceu um plano de reabertura, dispondo sobre critérios de retorno do funcionamento dos setores que tiveram as atividades suspensas. A disposição foi tomada a partir de entendimentos mantidos com o Governo do Estado da Bahia que, junto à Prefeitura de Salvador, estabeleceu um plano de fases e indicadores para garantir a retomada das atividades econômicas e sociais e assegurar a reabertura de forma gradual. O

plano de retomada gradual estabeleceu três fases, assim divididas:

Art. 3º A retomada será gradual e implementada em fases, observado como principal indicador a taxa de ocupação de leitos exclusivos de UTI COVID-19, adultos, em Salvador, por meio da setorização das atividades comerciais e de serviços na forma do Anexo Único, nos seguintes termos:

I - Fase 1 - taxa de ocupação de leitos exclusivos de UTI COVID-19, adultos, em Salvador igual ou menor que 75%;

II - Fase 2 - taxa de ocupação de leitos exclusivos de UTI COVID-19, adultos, em Salvador igual ou menor que 70%;

III - Fase 3 - taxa de ocupação de leitos exclusivos de UTI COVID-19, adultos, em Salvador igual ou menor que 60%.

O anexo único deste decreto estabeleceu os estabelecimentos que poderiam ter sua reabertura em cada uma das fases:

Fase 1	Fase 2	Fase 3
Shoppings Centers, Centros Comerciais e Semelhantes	Academias de Ginástica e Similares	Parques de Diversão e Parques Temáticos
Comércio de Rua Acima de 200m ²	Barbearias, Salões de Beleza e Similares	Teatros, Cinemas e Demais Casas de Espetáculos
Templos Religiosos e Igrejas	Centros Culturais, Museus e Galerias de Arte	Clubes Sociais, Recreativos e Esportivos
Drive In	Restaurantes, Bares e Lanchonetes	Centros de Eventos e Convenções

Assim, após quatro meses fechados, em razão de sucessivas prorrogações do prazo de suspensão de funcionamento, os shoppings, centros comerciais semelhantes e igrejas foram reabertos no dia 24 de julho de 2020. O decreto n. 32.610 de 23 de julho de 2020, assinado pelo prefeito de Salvador, autorizou a implementação da Fase 1 da reabertura dos setores que tiveram as atividades suspensas em decorrência das medidas para enfrentamento e prevenção à pandemia causada pelo novo coronavírus. No caso dos shoppings, o protocolo da primeira fase do plano de reabertura definia que o funcionamento estava restrito ao período das 12h às 20h, de segunda a sábado. As praças de alimentação, inicialmente, estavam proibidas de atuar para consumo no local, podendo servir apenas para retirada de pedidos. Já o comércio de rua, após a reabertura, passou a funcionar entre as 10h e 16h. Templos e igrejas puderam funcionar de segunda a sábado, das 10h às 20h. Aos domingos, não havia restrição de horário.

A partir do dia 10 de agosto de 2020, por força do decreto nº. 32.675 de 08 de agosto, autorizou-se a implementação da Fase 2 de reabertura dos estabelecimentos comerciais, com a retomada do funcionamento de academias, salões de beleza, dentre outros. Com a publicação deste decreto, os restaurantes, bares, lanchonetes, cafeterias, quiosques de alimentação e similares passaram a poder realizar vendas de comidas e bebidas para consumo no local, sendo que as praças de alimentação já poderiam funcionar com 50% da sua capacidade, garantindo um afastamento mínimo de 2 metros entre as mesas. Estabeleceu-se que as mesas das praças de alimentação que não podiam ser retiradas para garantir o afastamento mínimo deveriam ser isoladas com barreiras físicas. Em coletiva de imprensa, o prefeito ACM Neto afirmou que esse decreto possibilitaria a reabertura de 30 mil estabelecimentos na cidade (NATIVIDADE, 2020). Além disso, ficou autorizado, em obras realizadas em imóveis habitados, a presença de até 4 funcionários a cada 100m².

A Fase 3 de reabertura teve início no dia 1º de setembro de 2020, após publicação do decreto nº. 32.769 de 29 de agosto, com a retomada do funcionamento dos clubes sociais, recreativos e esportivos. De acordo com o decreto, a capacidade máxima simultânea de ocupação dos clubes deveria ser de 300 frequentadores, ou 1 frequentador a cada 9m² de área, o que for menor, devendo ser excluído do cálculo as áreas de guarda de equipamentos (barcos, material esportivo, etc.) e administrativa. O decreto também ampliou a capacidade máxima de pessoas em templos religiosos, que saltou de 20% para 30% (ou 50 pessoas, o que for maior). Essa terceira fase do plano de reabertura foi implantada de forma parcial, de forma que parques de diversões e temáticos, teatros, cinemas, casas de espetáculo, centros de eventos e de convenções, previstos também para reabrir nesta fase, continuaram fechados enquanto o município e o governo do Estado avaliavam a evolução da pandemia na capital.

Em razão do aumento do número de casos de COVID-19, o governo da Bahia publicou o Decreto nº 20.233 de 16 de fevereiro de 2021, determinando a restrição de circulação noturna como medida de enfrentamento ao novo coronavírus. A medida ficou conhecida como “toque de recolher” e foi direcionada a 343 (trezentos e quarenta e três) municípios do estado. De acordo com o artigo 1º do decreto:

Art. 1º - Fica determinada a restrição de locomoção noturna, vedados a qualquer indivíduo a permanência e o trânsito em vias, equipamentos, locais e praças públicas, das 22h às 05h, de 19 de fevereiro até 25 de fevereiro de 2021, nos Municípios constantes do Anexo Único deste Decreto, em conformidade com as condições estabelecidas nos respectivos Decretos Municipais.

No dia 26 de fevereiro de 2021, as cidades da Bahia adotaram medidas restritivas, com a suspensão das atividades não essenciais e a restrição da circulação das pessoas das 20h às 5h. As medidas foram prorrogadas, permanecendo o comércio não essencial em funcionamento apenas pelo sistema de *delivery* ou *drive-thru*.

O prefeito de Salvador, Bruno Reis, através do decreto nº. 33.717 de 1º de abril de 2021, dispôs sobre critérios de reativação de setores que tiveram atividades suspensas em decorrência das medidas de enfrentamento à pandemia, estabelecendo que a retomada ocorreria em três fases: vermelha, amarela e verde. As fases seriam implementadas de forma gradual, observando-se como principal indicador a taxa de ocupação de leitos exclusivos de UTI COVID-19. O artigo 6º desta norma estabeleceu a revogação do Decreto n. 32.580 de 15 de julho de 2020, que havia determinado o retorno das atividades em fases 1, 2 e 3.

Na fase vermelha, que teve início na segunda semana de abril, os shopping centers e demais centros comerciais começaram a funcionar das terças aos sábados, entre as 10h e as 19h. A partir da fase amarela, em 13 de maio de 2021, os shoppings e os centros comerciais já puderam funcionar em horário normal, das 10h às 22h, todos os dias da semana. A partir de então, cinemas, clubes sociais e esportivos, centros e espaços de convenções puderam reabrir. O funcionamento dos templos religiosos, desde a fase vermelha, esteve previsto como livre com relação ao horário e aos dias da semana.

A prefeitura de Salvador decidiu ativar a fase verde do plano a partir do dia 09 de julho, justificando que a iniciativa foi permitida devido às taxas de ocupação de leitos de UTI e do quantitativo de pessoas acima de 18 anos que já tomaram a primeira dose da vacina contra a COVID-19, ambas em 58%. Nesta nova fase, foi permitida a realização de eventos com até 100 pessoas, como casamentos, formaturas e aniversários.

PROBLEMAS E SOLUÇÕES PÚBLICOS

Para que os poderes públicos passassem a buscar soluções para o cenário decorrente da pandemia, as diferentes situações precisaram ser vistas como problemas públicos. A pandemia, problema inicial, recebeu como ação pública, dentre outras, a suspensão das atividades não essenciais e a suspensão das visitas aos presídios. A percepção do prolongamento da emergência sanitária exigiu que a solução inicial fosse substituída por outras, menos radicais, assim que possível. Assim, o plano de retomada das visitas nos estabelecimentos prisionais e o plano de reabertura dos estabelecimentos comerciais surgem como ação pública voltada a trazer soluções para problemas públicos distintos. No entanto, esses planos de retomada aparecem em momentos diferentes e são frutos de pressões coletivas com proporções e origens diferentes.

Daniel Cefai (2017) discute como uma situação problemática passa a ser encarada como um problema público. Diante de uma situação cujas consequências geram afetos em um conjunto de pessoas,

surge um movimento inicial de inquietação, quando se busca determinar suas causas, detectar seus fatores e estabelecer as responsabilidades. A partir de então, esse conjunto de pessoas precisa se organizar de alguma forma, a fim de propagar suas ideias e convencer outros grupos, interpelando opinião e poderes públicos. Essa dinâmica coletiva, que faz emergir ao mesmo tempo um problema e seu público, provoca relações de tensão.

Definir que uma situação constitui um problema passível de intervenção pública, portanto, através de um processo de problematização de um fato e de publicização, é um processo político de luta por poder. De acordo com Cefaï (2017, p. 189), *“Esse trabalho de definição da situação problemática envolve um esforço de resolução: os atores não são movidos por uma intenção de “saber por saber”, mas de saber na medida em que esse saber confere um poder de ação”*.

Assim, é importante que haja pressão de um grupo para que uma situação passe a ser vista como um problema e, em seguida, um problema público, conseguindo direcionar a ação dos poderes públicos. O problema público só começa a existir quando se torna um processo de experiência coletiva. Ao formular críticas, denúncias e reivindicações, busca-se a aprovação de responsáveis institucionais e de públicos mais amplos.

No caso da suspensão das visitas nos conjuntos penais, as pessoas encarceradas, diretamente afetadas, logo manifestaram seu descontentamento. Em algumas unidades prisionais do país foram relatadas rebeliões durante a pandemia, em que uma das reivindicações principais era o retorno das visitas familiares. Houve, ainda, protestos dos familiares das pessoas encarceradas pela retomada das visitas.

Por outro lado, a pressão dos comerciantes para a reabertura dos shoppings e demais estabelecimentos comerciais tem maior poder de influência na coletividade e, conseqüentemente, nos poderes públicos. Em coletiva de imprensa, no dia 22 de julho, o prefeito de Salvador Antônio Carlos Magalhães neto informou que a fase 1 da reabertura dos centros comerciais foi ativada porque a taxa de ocupação de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), que estava em 73%, se manteve menor que 75% nos cinco dias anteriores. Nesta oportunidade, o prefeito confirmou a pressão dos comerciantes na decisão, afirmando: *“Cedemos a apelos dos comerciantes e empresários, mas, se cada um não fizer sua parte, corre o risco de abrir e depois a taxa voltar a crescer, e se ela passar de 80%, tem que fechar de novo. Não quero nem pensar nisso. Confio no trabalho que fizemos até aqui”* (G1 BAHIA, 2020).

A reabertura dos templos religiosos e igrejas, por sua vez, foi uma ação que sofreu pressão da bancada evangélica no Congresso Nacional, que se manifestou contra as medidas estaduais e municipais que determinaram o fechamento desses estabelecimentos. Em matéria publicada no jornal “O Tempo”,

por exemplo, no início da pandemia (18/03/2020), o presidente da Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional, deputado Silas Câmara (Republicanos-AM), argumentou que as igrejas deveriam permanecer abertas para “*receber os abatidos e acolher os desesperados*” (O TEMPO, 2020).

A reabertura dos estabelecimentos comerciais e dos templos religiosos, além disso, aparece como uma situação mais distante de um problema meramente particular, considerando-se que os consumidores e fiéis religiosos também podem ter interesse nesta solução. Cefaï (2017) destaca que é importante transcender esse caráter particular de um problema para que seja possível mobilizar um maior grupo em torno da solução, para que o problema diga respeito a pessoas bem mais além daquelas que são diretamente atingidas, impelindo-as a formarem uma experiência comum, a se indignarem conjuntamente e a se mobilizarem em público.

Diferentes atores envolvidos nas situações problemáticas formam as chamadas arenas públicas. “*Uma arena pública é uma arena social cujos atores visam bens públicos, referem-se ao interesse público, definem seus problemas como públicos e sentem, agem e falam em consequência disso*” Cefaï (2017, p. 200). Numa arena pública, os atores participam de um jogo de disputa a partir de frentes de conflito e relações de poder que buscam convencer e recrutar outros atores na base das afinidades ideológicas partilhadas, do acordo em torno de linhas argumentativas ou da convergência entre análises políticas.

Os problemas públicos, portanto, passam a ser visto com maior urgência de atuação a depender do grau de mobilização dos atores e da força da pressão que esses grupos possuem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O distanciamento social na pandemia, de acordo com estudos, provocou maior adoecimento psíquico na população. Nos estabelecimentos prisionais, o isolamento faz parte das características próprias das instituições totais (GOFFMAN, 2015). Encara-se a situação de superisolamento a que estão submetidas as pessoas privadas de liberdade, portanto, como possível impulsionador de estados de sofrimento psíquico, embora sejam necessárias pesquisas específicas para confirmação.

De acordo com a análise dos instrumentos normativos apresentados neste trabalho, nota-se que as visitas dos familiares aos estabelecimentos prisionais foram objeto de plano de retomada, no estado da Bahia, meses após o retorno de funcionamento do comércio de produtos não essenciais e dos templos religiosos. Estes últimos, por sua vez, foram abarcados pelo plano de reabertura de Salvador desde a Fase 1, podendo retornar o seu funcionamento a partir de julho de 2020, assim, como os shoppings. Em

setembro do mesmo ano, ampliou-se a quantidade de pessoas que poderiam ser recebidas, ao mesmo tempo, nas igrejas. As visitas aos presídios, por sua vez, apenas retornaram em outubro de 2020, voltando à suspensão em fevereiro de 2021.

Reconhece-se, de plano, as diferenças entre o sistema prisional e a atividade comercial. Os estabelecimentos prisionais convivem com o descaso do poder público, péssimas condições sanitárias e superlotação, problemas estruturais que poderiam facilitar a contaminação pelo COVID-19.

No entanto, diante do problema do prolongamento da pandemia, surge a necessidade de pensar em alternativas para as suspensões das visitas e o fechamento do comércio. A retomada das visitas às unidades prisionais só passou a receber atenção e planejamento público – com inclusão na agenda de ação - meses após liberação de aglomerações em outros setores da sociedade.

Seria possível argumentar que o setor comercial é indispensável para a movimentação da economia e geração de empregos, razão pela qual a restrição ao funcionamento dos estabelecimentos comerciais foi mais rapidamente enfrentada como problema público e recebeu solução poucos meses após a declaração do estado de pandemia, a partir do plano de reabertura.

No entanto, tal argumento não se estenderia aos templos religiosos e igrejas, que inclusive recebem imunidade tributária. Mesmo assim, na primeira fase de reabertura estes estabelecimentos já foram contemplados, podendo retornar o seu funcionamento. Importante destacar, ainda, que nenhuma das fases dos planos de reabertura previu o retorno normal das atividades escolares.

Partindo-se da discussão sobre problemas públicos, de Cefai (2017), o presente trabalho considera que essa diferença temporal nas soluções estatais para as situações problemáticas tem influência na diferença das pressões que esses setores exercem no poder públicos. Em comparação com o setor comercial e com os templos religiosos, as visitas no sistema prisional tiveram uma resposta mais lenta e restritiva, sendo que os estabelecimentos prisionais são historicamente negligenciados pelas ações públicas.

Prova desta displicência é a demora na vacinação das pessoas encarceradas. Em reportagem publicada no dia 08 de julho de 2021, a Ponte Jornalismo abordou a lentidão na vacinação da população carcerária no Brasil. Até a data da reportagem, somente 5.372 (cinco mil, trezentos e setenta e dois), ou 0,7% dos presos receberam a segunda dose da vacina contra a COVID-19 no Brasil, ou o imunizante de dose única, segundo dados do painel da vacinação do Ministério da Saúde. Das 754.000 (setecentos e cinquenta e quatro mil) pessoas encarceradas, apenas 17%, ou 144.709 (cento e quarenta e quatro mil, setecentos e nove), tinham recebido alguma dose da vacina contra o novo coronavírus (RAMOS, 2021).

Desta forma, conclui-se que o poder de pressão exercido pelos grupos parlamentares ligados à

igreja, assim com o dos empresários, é decisivo na decisão pública que incluiu a reabertura desses estabelecimentos na primeira fase do plano de retomada. Por outro lado, por não ter o mesmo poder de pressão, outra solução para o sistema prisional, além da suspensão das visitas, demora a aparecer na agenda pública.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Sérgio Garófalo de; SANTOS, Andreia Beatriz Silva dos; SANTOS, Ivete Maria. A pandemia no cárcere: intervenções no superisolamento. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 25, n. 9, p. 3493-3502, Sept. 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232020000903493&lng=en&nrm=iso>. Access on 14 May 2021. Epub Aug 28, 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.15682020>.

CEFAÏ, Daniel. **Público, problemas públicos e arenas públicas. O que nos ensina o pragmatismo** (Parte 1). Tradução: Rosa Freire d’Aguiar. Novos Estudos, CEBRAP: São Paulo, v. 36, n.1, p. 187-213 mar. 2017.

COSTA, Jaqueline Sérgio da et al . COVID-19 NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: DA INDIFERENÇA COMO POLÍTICA À POLÍTICA DE MORTE. **Psicol. Soc.**, Belo Horizonte , v. 32, e020013, 2020 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822020000100412&lng=en&nrm=iso>. Access on 14 May 2021. Epub Sep 04, 2020. <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2020v32240218>.

FILGUEIRAS, A; STULTS-KOLEHMAINEN, M.. Factors linked to changes in mental health outcomes 3 among Brazilians in quarantine due to COVID-19. **MedRxiv Preprint**, Version posted June 13, 2020. <https://doi.org/10.1101/2020.05.12.20099374>

FONTES, A; O’NEILL, K. La Visita: Prisons and Survival in Guatemala. **Journal of Latin American Studies**, 51(1), 85-107. doi:10.1017/S0022216X18000731, 2019.

G1 BAHIA. **Após 4 meses fechados, shoppings e comércio de rua de Salvador são autorizados a reabrir**. 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/07/23/acm-neto-anuncia-ativacao-da-fase-1-da-retomada-das-atividades-economicas-em-salvador.ghtml> Acesso em: 24 jul. 2021.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

MALTA, Deborah Carvalho et al. Distanciamento social, sentimento de tristeza e estilos de vida da população brasileira durante a pandemia de COVID-19. **Scientific Electronic Library Online**, 2020. Disponível em <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/1371>. Acesso em: 25 jul. 2021.

MYERS, David G. **Psicologia social**. 10 ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

NATIVIDADE, Priscila. **Fase 2 permite reabertura de 30 mil estabelecimentos em Salvador**. Salvador: Correio, 2020. Disponível em <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/fase-2-permite-reabertura-de-30-mil-estabelecimentos-em-salvador-veja/> Acesso em: 20 jul. 2021.

O TEMPO. **Bancada evangélica pede reabertura de igrejas para enfrentar o coronavírus**. 2020. Disponível em <https://www.otempo.com.br/brasil/bancada-evangelica-pede-reabertura-de-igrejas-para-enfrentar-o-coronavirus-1.2312901> Acesso em: 24 jul. 2021.

PEREIRA, Mara Dantas *et al.* A pandemia de COVID-19, o isolamento social, consequências na saúde mental e estratégias de enfrentamento: uma revisão integrativa. **Research, Society and Development**, v. 9, 2020. Available from < <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/493/960>>. Acesso em 25 de maio de 2021.

RAMOS, Beatriz Drague. **Sob descaso do governo federal, vacinação chegou a apenas 0,7% dos presos**. Disponível em <https://ponte.org/apenas-07-da-populacao-carceraria-esta-imunizada-contr-a-covid-19-numero-reflete-descaso-do-governo-federal/> . Ponte Jornalismo, 2021. Acesso em: 24 jul. 2021.

SECRETARIA DE SAÚDE DA BAHIA. **Boletim Epidemiológico COVID-19 n. 334**. Disponível em <http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/Boletim-Infografico-21-02-2021.pdf> Acesso em: 18 jul. 2021.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E PRISIONAL. **Visitas sociais presenciais serão retomadas na próxima segunda-feira (02)**. Disponível em <http://www.seap.ba.gov.br/pt-br/noticia/visitas-sociais-presenciais-serao-retomadas-na-proxima-segunda-feira-02> Acesso em: 24 jul. 2021.