

Boletim n. 09

DIREITOS NA PANDEMIA

MAPEAMENTO E ANÁLISE DAS
NORMAS JURÍDICAS
DE RESPOSTA
À COVID-19 NO BRASIL

SÃO PAULO • 26/11/2020

2.742
NORMAS
RELACIONADAS
À COVID-19*
FORAM EDITADAS
NO ÂMBITO DA UNIÃO
ENTRE 1º JANEIRO E
15 NOVEMBRO DE 2020



CEPEDISA



Nessa edição:

Normas estaduais
do Acre e do
Mato Grosso do Sul

Medidas de saúde
pública adotadas
em 12 Estados
brasileiros

Proteção de crianças
e adolescentes
durante a pandemia

Normas sobre
a população
carcerária

A POROROCA PANDÊMICA: CRÔNICA DE MILHARES DE MORTES ANUNCIADAS

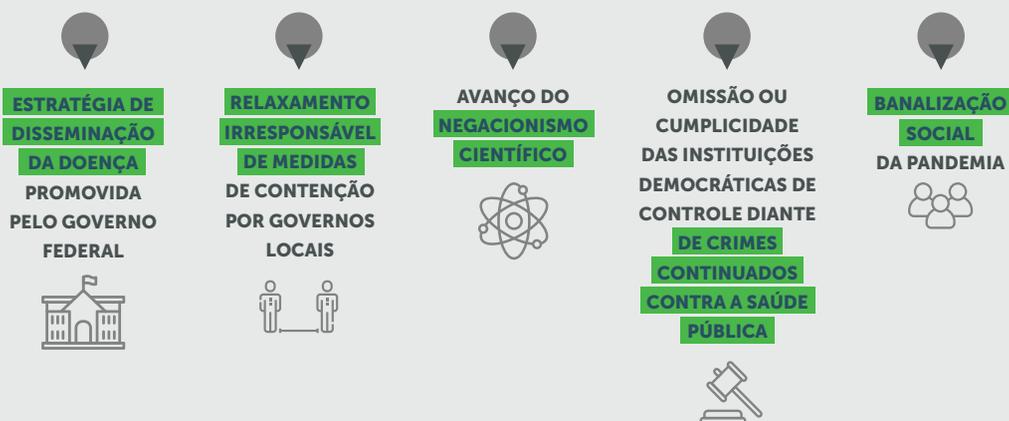
Apesar do flagrante aumento do número de casos, não há sentido em falar de uma segunda onda de Covid-19 no Brasil eis que a primeira jamais chegou ao fim. Segundo o excelente periódico *Outra Saúde*, trata-se de uma pororoca¹. Em carta às autoridades brasileiras, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) afirma que, tanto nos hospitais públicos quanto privados, as taxas de ocupação estão aumentando e em alguns locais alcançando mais de 90%, o que indica que o sistema de saúde pode entrar em colapso rapidamente, com potencial aumento do número de óbitos devido à falta de assistência². A estratégia de disseminação da doença promovida pelo governo federal, a inépcia de numerosos governos locais que promoveram o relaxamento irresponsável de medidas de contenção (em alguns casos, diretamente relacionado às eleições municipais), o avanço do negacionismo científico, a omissão ou cumplicidade das instituições democráticas de controle diante de crimes continuados contra a saúde pública, e a banalização social da pandemia parecem ser os grandes responsáveis pelo recrudescimento da doença.

Nas próximas semanas, a tradução jurídica deste fenômeno já largamente anunciado deve chegar sob a forma de centenas de novas normas estaduais e municipais, principalmente relativas a

medidas restritivas de direitos como a suspensão de atividades não essenciais e a retomada do trabalho domiciliar, desafiando nosso já hercúleo esforço de coletas de dados. Com este nono boletim, alcançamos a legislação estadual de 12 Estados brasileiros, apresentando uma tabela das medidas de saúde pública neles adotadas. O grande número de normas estaduais que instituem medidas de saúde pública reflete a omissão legislativa da União, que deixou sobretudo aos Estados a ingrata tarefa de normatizar as medidas de contenção da pandemia. Demonstra igualmente a heterogeneidade e a fragmentação do tratamento normativo do tema, com idas e vindas dos governos nas políticas de combate à pandemia, especialmente por meio de constantes alterações nas listas de serviços considerados essenciais. Durante o ano de 2021, colocaremos a lupa sobre o impacto destas medidas em relação aos direitos humanos nas diferentes localidades brasileiras.

Não há sentido em falar de segunda onda de Covid-19 no Brasil eis que a primeira jamais chegou ao fim.

RECRUDESCIMENTO DA COVID-19 NO BRASIL



A provável retomada da legislação para conter o avanço da pandemia enfrentará ainda maiores dificuldades de adesão popular diante da degradação da situação econômica brasileira, do crescente descrédito das autoridades sanitárias e do elevado grau de judicialização do tema. É possível que se mantenha o alinhamento ideológico e eleitoral de importantes setores do sistema judiciário à estratégia federal de disseminação ampla da doença, evidenciado no auge da pandemia em diversas regiões. O aparelhamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária é também um fator de grande

preocupação, eis que compromete uma das vertentes de resposta a médio prazo, que é a imunização. Como no célebre romance de García Márquez, o desfecho da trama já é conhecido desde o seu início: milhares de mortes evitáveis, milhões de casos também evitáveis que podem deixar graves sequelas, além de severas ameaças ao sistema de saúde e à democracia brasileira. A emergência de novas lideranças e a amplificação das resistências já existentes são o único caminho para minimizar esse novo estrondo. ●

(Editores, 23/11/2020).

[1] <https://outraspalavras.net/outrasaude/no-brasil-a-onda-e-do-tipo-pororoca/> [2] <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais-abrasco/carta-de-alerta-a-todas-as-autoridades-politicas-brasileiras-sobre-a-covid-19/54342/>

A coleta de dados estaduais desta edição refere-se ao período de 1º de janeiro a 30 de junho de 2020. Já os dados federais estendem-se até 15 de novembro de 2020.

Expediente

O Boletim **DIREITOS NA PANDEMIA** é uma publicação de difusão científica da Conectas Direitos Humanos e do Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (CEPEDISA) da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), com periodicidade quinzenal e duração limitada, que apresenta resultados preliminares do projeto “Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil”. Reunindo uma equipe multidisciplinar, o projeto compreende pesquisa documental para constituição de um banco de normas, com produção de dados para análise qualitativa de impacto potencial sobre direitos humanos, além de produção de dados para desagregação e análise quantitativa, em especial cruzamento de dados sobre as normas com indicadores epidemiológicos.

Editores deste número

Camila Lissa Asano
Deisy de Freitas Lima Ventura
Fernando Mussa Abujamra Aith
Rossana Rocha Reis
Tatiane Bomfim Ribeiro

Pesquisadores

André Bastos Ferreira
Alexia Viana da Rosa
Alexsander Silva Farias
Giovanna Dutra Silva Valentim
Lucas Bertola Herzog

Diagramação e projeto gráfico

Joana Resek

A realização desta publicação foi possível devido ao apoio de Laudes Foundation.

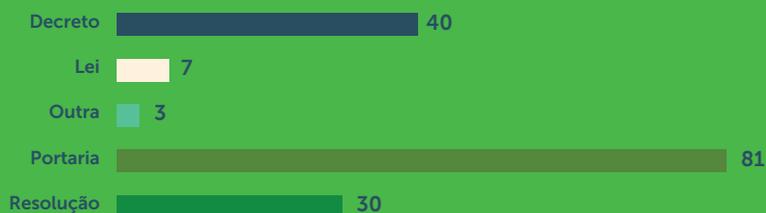
contato@conectas.com



NORMAS ESTADUAIS (POR TIPO)

161

Acre

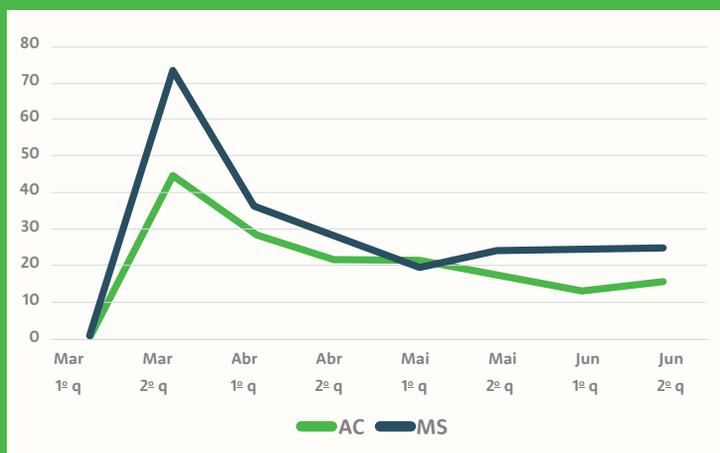


231

Mato Grosso
do Sul

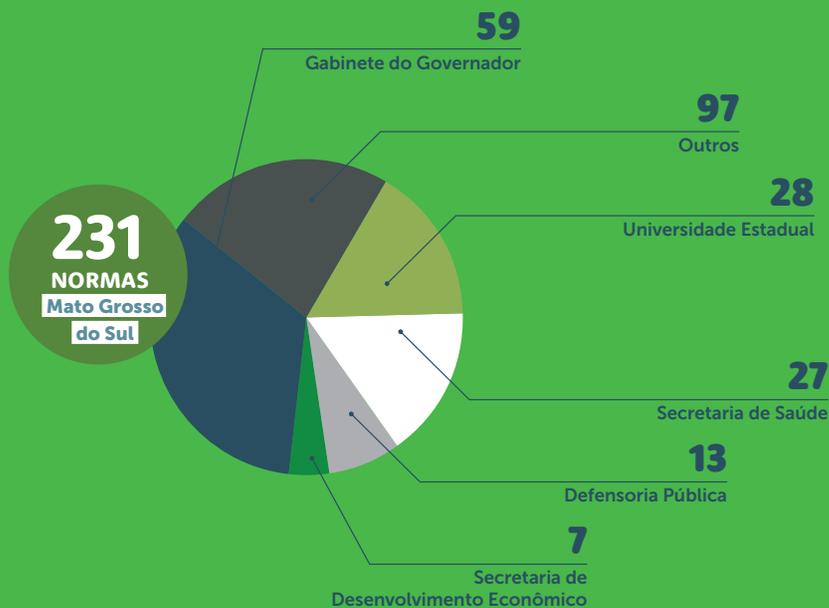
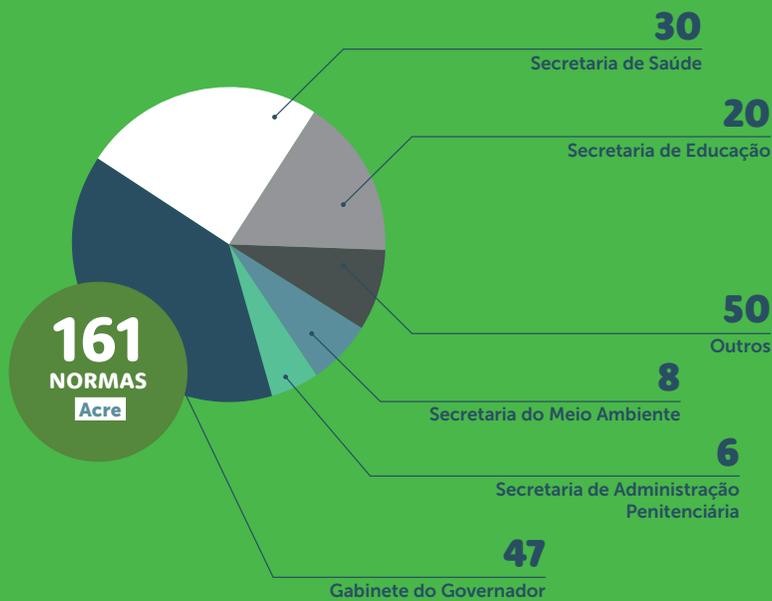


LINHA DO TEMPO (POR QUINZENA)



	Mar 1ª q	Mar 2ª q	Abr 1ª q	Abr 2ª q	Mai 1ª q	Mai 2ª q	Jun 1ª q	Jun 2ª q
AC	0	46	29	22	21	16	12	15
MS	0	74	36	29	19	24	24	25

ORGÃO EMISSOR



NORMAS ESTADUAIS SOBRE MEDIDAS DE SAÚDE PÚBLICA EM 12 ESTADOS BRASILEIROS

Medidas de saúde pública

	AC	AM	CE	DF	MA	MS	PE	PR	RJ	RS	SC	SP	Total
Alteração de Protocolo de Pesquisa	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	4	0	6
Aparelho de Ventilação Mecânica	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3
Cloroquina/hidroxicloroquina	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	4
Exames ou tratamento obrigatório	3	1	1	7	1	1	1	2	8	8	4	0	37
Incorporação de Tecnologias	0	0	6	1	0	0	2	3	4	1	7	8	32
Isolamento	1	1	12	8	4	1	4	3	3	13	2	1	53
Leitos	6	1	3	2	9	9	21	5	5	15	2	4	82
Lockdown ou Bloqueio	4	0	0	0	8	0	4	1	1	6	1	0	25
Máscara	5	0	6	21	6	1	6	6	26	20	11	3	111
Medidas Quarentenárias	11	16	16	42	21	4	77	17	59	32	89	17	401
Proibição de aglomerações	32	15	0	11	7	0	11	5	13	19	5	2	120
Regulação de bens, produtos e serviços do setor saúde	32	2	8	14	19	18	35	22	52	1	19	40	262
Restrição parcial de vias públicas	0	2	0	9	0	3	12	2	1	5	0	0	34
Outros	1	0	8	15	39	0	10	11	30	29	7	28	178
Total	95	38	62	132	115	37	183	77	205	149	151	104	1348

Inflação normativa

O grande número de normas estaduais que instituem medidas de saúde pública reflete a omissão legislativa da União, que deixou aos Estados a ingrata tarefa de normatizar as medidas de contenção da pandemia

Esfera municipal

Há de se considerar que a legislação municipal sobre o tema também é abundante, e ainda não foi incluída na coleta de dados

Heterogeneidade e fragmentação

Os números também revelam a heterogeneidade e a fragmentação do tratamento normativo do tema, com idas e vindas dos governos nas políticas de combate à pandemia, especialmente constantes alterações nas listas de serviços considerados essenciais

EDUCAÇÃO E PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ESTUDOS DA PLATAFORMA “CADA CRIANÇA”

No Brasil, em 3 de fevereiro de 2020, a Portaria do Ministério da Saúde nº 188/2020 reconheceu que a crise sanitária da COVID-19 se tratava de uma Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), levando ao fechamento de escolas em todo o país. Conseqüentemente, os direitos de crianças e adolescentes à educação, alimentação escolar e proteção foram imediatamente impactados, ensejando medidas do Estado para a sua preservação. Por isso, desde que foram anunciadas essas medidas de restrição pelo Estado, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) vem monitorando as ações do poder público, nos diferentes níveis, em relação à educação pública e temas intersetoriais.

Movida por este interesse, a CNDE produziu nove guias sobre o contexto da COVID-19 em relação à garantia do direito à educação e a proteção de crianças e adolescentes¹,

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CNDE) E ENTIDADES PARCEIRAS PRODUZIRAM



9 GUIAS
sobre o direito à educação e a proteção de crianças e adolescentes em relação à Covid-19 para destacar os desafios e ameaças para a educação pública, e apresentar recomendações




*Disponível em campanha.org.br/cada-crianca/ptecao-diante-da-covid-19/

com os objetivos de destacar os desafios e ameaças que a educação pública está sofrendo com a pandemia, e apresentar possíveis recomendações e saídas, analisadas em conjunto com uma série de movimentos e entidades parceiras.

Como resultado parcial deste monitoramento contínuo, a Campanha lançou a pesquisa: “Dimensão da proteção nas escolas das redes estaduais públicas durante a pandemia”². O estudo, ainda em fase de coleta de dados, é conduzido pela CNDE, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES). Debruçando-se sobre os resultados até o momento revelados, algumas reflexões sobre a educação e proteção de crianças e adolescentes, em meio à emergência sanitária, parecem carecer de destaque.

Primeiramente, nota-se que o país está imerso em uma crise econômica e social que antecede a pandemia, mas que se intensificou durante este período. A atual política fiscal de austeridade, norteada pelas limitações da Emenda Constitucional 95³, congelou gastos sociais do Estado, dificultando o adequado financiamento do SUS e demais serviços públicos. Como consequência, após a suspensão das aulas nas redes de ensino público, e devido à inviabilidade orçamentária de oferecer merendas, por exemplo, milhares de crianças e adolescentes estão expostos à miséria e à fome.

O direito à alimentação escolar ganhou notoriedade durante a pandemia. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, assegura alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública, e vem sendo descumprido em boa parte do território nacional.

Além disso, a educação remota e a educação domiciliar se tornaram pautas recorrentes durante a pandemia,



Estudo intitulado

“DIMENSÃO DA PROTEÇÃO NAS ESCOLAS DAS REDES ESTADUAIS PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA”



é conduzido pela CNDE, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES)



FALTA DE ACESSO

À INTERNET E A EQUIPAMENTOS COMO COMPUTADORES E TABLETS

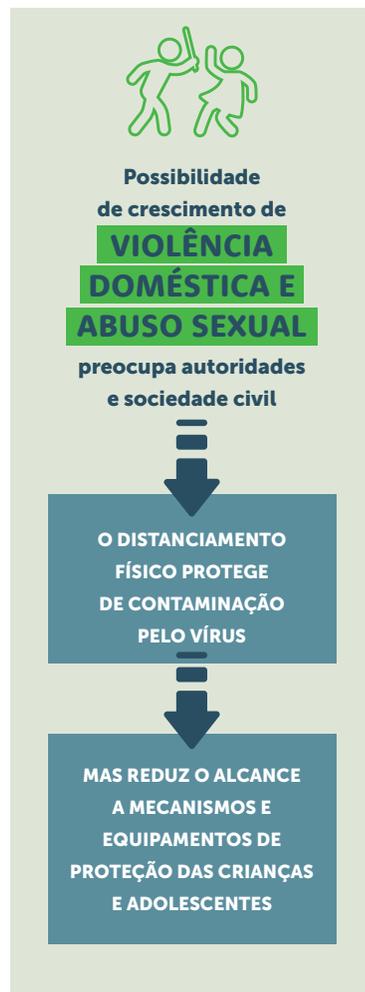


tem sido o principal obstáculo para implementação do ensino remoto

e os modelos de ensino têm sido disponibilizados como solução para a não interrupção do calendário escolar. Para a CNDE, a primeira apresenta um caráter excludente, e a segunda provoca um retrocesso em direitos. Citam-se as complexas questões pedagógicas, de infraestrutura e socioeconômicas envolvidas nessas iniciativas, considerando-se, inclusive, o problema da segurança e da privacidade de professores e alunos ao acessarem a internet e utilizarem tecnologias digitais e serviços online.

O acesso à internet e a equipamentos, como computadores e tablets, tem sido o principal obstáculo para implementação do ensino remoto. Até o momento não houve coordenação por parte do governo federal para a criação de um programa ou incentivos para a implementação de sistemas de ensino à distância, que contemplem o acesso a essas ferramentas, atentos à segurança de dados dos professores e estudantes. A esse propósito, a Pesquisa por Amostra Domiciliar Contínua (PnadC) de 2017 traz dados reveladores, informando que nenhuma unidade federada chega a 80% de acesso a conexão da população por banda larga, e mais da metade delas não chega sequer a 60%.

A OMS também tem alertado sobre os efeitos deletérios do distanciamento físico para a saúde mental das pessoas, o que tem sido notado entre profissionais de educação e estudantes⁴. Porém, observam-se poucas ações articuladas entre autoridades de educação e saúde para reduzir esses impactos, com possibilidades de acompanhamento e tratamento para esses grupos. O crescimento da violência doméstica e do abuso sexual também vêm gerando preocupação entre as autoridades e sociedade civil – pois o distanciamento físico protege de contaminação pelo vírus, mas reduz o alcance dos mecanismos e equipamentos de proteção das crianças e adolescentes.



Por fim, a partir desses exemplos mencionados, nota-se a centralidade do papel das escolas na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, como espaços que não se limitam apenas a disponibilizar o ensino. Por isso, deve-se manter a vigilância e cobrança das autoridades para a realização dos direitos sociais, especialmente os relacionados ao sistema de proteção e garantia de direitos dos vulneráveis, que gozam de especial proteção como imperativo de ordem pública. ●

(Campanha Nacional pelo Direito à Educação
e André Bastos, 20/11/2020).



Destaca-se a

CENTRALIDADE DO PAPEL DAS ESCOLAS

na garantia dos direitos de
crianças e adolescentes



**COMO ESPAÇOS
QUE NÃO SE
LIMITAM APENAS
A DISPONIBILIZAR
O ENSINO,
MAS TAMBÉM
CUMPREM PAPEL
ESSENCIAL DE
PROTEÇÃO E
GARANTIA DOS
DIREITOS DOS
MAIS VULNERÁVEIS**

[1] <https://campanha.org.br/covid-19/> [2] <https://campanha.org.br/noticias/2020/10/26/pesquisa-quer-saber-dimensao-da-protecao-social-nas-escolas-das-redes-estaduais-publicas-durante-pandemia/> [3] <https://campanha.org.br/noticias/2020/04/08/cuma-o-que-e-ec-95-teto-de-gastos/> [4] https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6301:covid-19-interrompe-servicos-de-saude-mental-na-maioria-dos-paises-revela-pesquisa-da-oms&Itemid=839

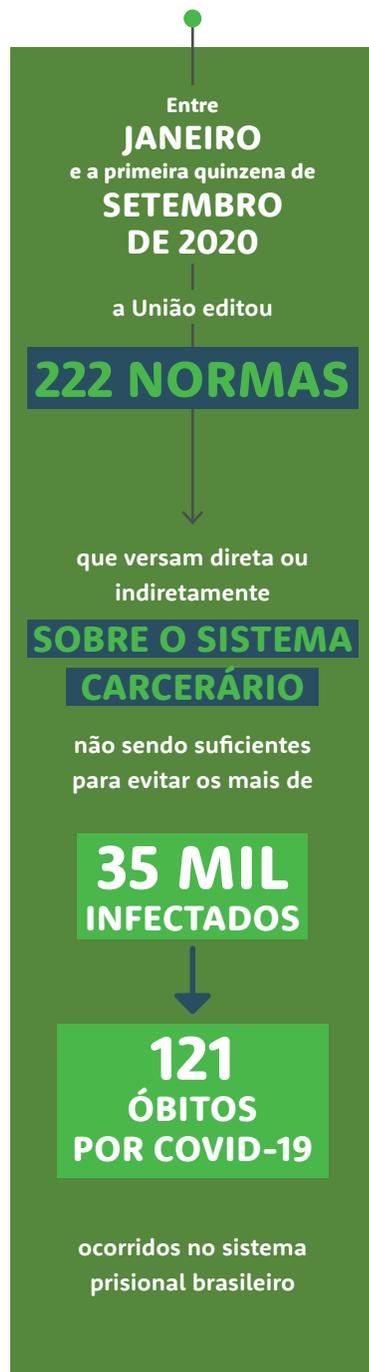
POPULAÇÃO CARCERÁRIA

A chegada da COVID-19 ao Brasil, em fevereiro deste ano, trouxe consigo o alerta para os perigos que a doença poderia trazer às camadas mais vulneráveis da população brasileira. As comunidades periféricas, os idosos, os indígenas, as crianças, entre outros grupos, poderiam ser os mais afetados pelo coronavírus e necessitariam de maior atenção por parte das políticas públicas. Além dos grupos já citados, seria também necessário assistir o sistema prisional brasileiro, que, sendo palco de sistemáticas violações de direitos¹, estaria entre os mais vulneráveis à crise sanitária.

Os perigos que o atual sistema prisional traz aos detentos devem-se a diversos fatores, tais como a aglomeração de presos em celas muito pequenas - sem acesso aos serviços de assistência médica - e ao mínimo padrão de higiene pessoal e sanitária do cárcere. Por conta disso, se esperaria da União a concentração de ações que trouxessem maior proteção para esses indivíduos, como redução da população carcerária, cuidados com saúde física e mental dos detentos, além da possibilidade de contato com o mundo exterior por meio de videoconferência². Essas medidas, caso adotadas, iriam além da ingênua frase "há um ambiente de relativa segurança para o sistema prisional em relação ao Coronavírus pela própria condição do preso de estar isolado da sociedade" proferida pelo então Ministro da Justiça, Sérgio Moro.³

Entre janeiro e a primeira quinzena de setembro de 2020, a União editou 222 normas que versam direta ou indiretamente sobre o tema, não sendo suficientes para evitar os mais de 35 mil infectados e 121 óbitos ocorridos no sistema prisional brasileiro⁴.

Entre os 12 Estados já avaliados pela pesquisa⁵, considerando o primeiro semestre de 2020, foi identificado um total de 181 normas relacionadas a locais de privação de liberdade.



Em sua maior parte, esta legislação restringe visitas, recebimento de materiais externos e transferências externas.

Da produção normativa dos Poderes Executivo e Legislativo, seja da União ou dos Estados, observou-se uma atuação voltada à prevenção do contato das pessoas em situação de restrição de liberdade com o mundo exterior, mesmo que a custo de restrição de direitos importantes, como o direito à visita e ao recebimento de correspondências. Situações típicas do sistema penitenciário brasileiro com alto potencial de contaminação - como superlotação de celas e péssimas condições higiênicas e sanitárias - foram tratadas apenas pelo Poder Judiciário e por seu órgão de controle, o Conselho Nacional de Justiça.

Em 17 de março de 2020, o CNJ editou a Recomendação nº 62, que recomendou medidas preventivas aos tribunais e magistrados, buscando evitar maior propagação da Covid-19 no sistema prisional e socioeducativo. Entre essas recomendações, algumas ganharam destaque: a "reavaliação de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, para fins de eventual substituição por medida em meio aberto, suspensão ou remissão" (art. 3º, I), ou a "reavaliação das prisões provisórias" (art. 4º, I). Contudo, houve um recuo parcial do Conselho, por ocasião da Recomendação nº 78, de 15 de setembro de 2020, que excluiu do rol de possíveis beneficiados pela Recomendação nº 62 "(...) pessoas condenadas por crimes previstos na Lei nº 12.850/2013 (organização criminosa), na Lei nº 9.613/1998 (lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores), contra a administração pública (corrupção, concussão, prevaricação etc.), por crimes hediondos ou por crimes de violência doméstica contra a mulher".

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em um comunicado de imprensa de 09 de setembro⁶, apontou a Recomendação nº 62 como uma das medidas adotadas no continente para frear o avanço do vírus sobre as pessoas em privação de liberdade. Contudo, nosso país ainda é o

**ENTRE 12 ESTADOS
BRASILEIROS**

já avaliados
pela pesquisa



**FORAM EDITADAS
181 NORMAS**

**RELACIONADAS
A LOCAIS DE PRIVAÇÃO
DE LIBERDADE**

apenas no primeiro
semestre de 2020



**TAIS NORMAS,
EM SUA MAIORIA,
RESTRINGEM VISITAS,
RECEBIMENTO
DE MATERIAIS EXTERNOS
E TRANSFERÊNCIAS
EXTERNAS**

**BRASIL É O
TERCEIRO PAÍS NO
RANKING MUNDIAL
DE POPULAÇÃO
CARCERÁRIA E
O SEGUNDO EM
NÚMEROS DE
CASOS DE COVID-19
INTRAMUROS**

terceiro no ranking mundial de população carcerária e o segundo em números de casos intramuros, atrás apenas dos Estados Unidos, que têm quase 155 mil casos confirmados, pelo menos 120 mil a mais do que o Brasil⁷.

A falta de efetividade das normas editadas pela União e pelos Estados certamente responde por parte importante desses elevados índices de infecção. Deve-se somar, ainda, a resistência de parte do Poder Judiciário em aplicar sistematicamente as recomendações do CNJ - enquanto no Maranhão foram soltos 30,19% dos presos até o final do mês de maio, em São Paulo, Estado com a maior população carcerária do país, essa taxa foi de apenas 1,56%⁸.

Não podemos desprezar a morosidade estrutural do Estado em garantir a segurança física e mental dos encarcerados brasileiros. O Brasil ainda é o país que convive com 170,74% de superlotação em seu sistema prisional⁹ e onde apenas 8,34% dos cidadãos sob tutela do Estado nessas instituições foram testados para Covid-19. A falta de testagem massiva da população tem prejudicado a elaboração de políticas públicas de combate e prevenção frente ao vírus em todos os setores sociais, uma vez que impede que o poder público tenha real dimensão do avanço da doença.

Considerando o histórico de violações de direitos fundamentais dos presos no Brasil, a porcentagem irrisória de testagem entre eles não surpreende, mas ainda assim choca e nos obriga a refletir se a essa postura é fruto de um total descaso ou de uma agenda política que tem como ponto central a eliminação dessas pessoas. ●

(Aléxia Rosa, Alexsander Farias, Giovanna Valentim e Lucas Herzog, 20/11/2020)

Com 170,74%
de superlotação em
seu sistema prisional



APENAS 8,34%

**DA POPULAÇÃO
CARCERÁRIA
BRASILEIRA**

**FOI TESTADA
PARA COVID-19**

**POSTURA
DO ESTADO
BRASILEIRO**

**FRUTO DE
TOTAL DESCASO
OU AGENDA POLÍTICA
DE ELIMINAÇÃO
DAS PESSOAS SOB
A SUA TUTELA?**

[1] <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=298600> [2] <https://www.conectas.org/noticias/5-medidas-urgentes-para-o-sistema-prisional-durante-a-pandemia-de-coronavirus> [3] https://www.youtube.com/watch?v=7cs9QzIU_GI [4] <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYThhMjk5YjgtZWQwYS00ODlkLTg4NDgtZTFhMTgzYmQ2MGVlIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9> [5] AC, AM, CE, DF, MA, MS, PR, PE, RJ, RS, SC e SP. [6] <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/212.asp> [7] <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYThhMjk5YjgtZWQwYS00ODlkLTg4NDgtZTFhMTgzYmQ2MGVlIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9> [8] <https://www.tjdf.jus.br/institucional/relacoes-institucionais/arquivos/relatorio-de-monitoramento-da-covid-19-e-da-recomendacao-62-cn-j-nos-sistemas-penitenciario-10-09-2020.pdf> [9] <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/212.asp>

