

A POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DAS PRISÕES BRASILEIRAS

Christiane Russomano Freire¹

1 INTRODUÇÃO

A política de privatização nas prisões brasileiras será problematizada a partir dos aportes teóricos de David Garland (2006) que, ao romper com a tradição do paradigma único, propõe o pluralismo analítico e inaugura um novo campo do saber, que se denomina sociologia do castigo. Tal abordagem afasta-se dos enfoques reducionistas, que concebem o castigo como simples manifestação de poder ou mera estratégia de controle social, voltando seu foco para a sustentação social e a sua significação cultural.

A partir dessa perspectiva, o autor sustenta que grande parte dos países ocidentais vivenciaram, nas últimas décadas, o que conceitua como uma “nova configuração do campo do controle do crime” (Garland, 2006). Essa reconfiguração compreende não somente a simples mudança nas respostas sociais frente ao crime, mas substancialmente a emergência de novos parâmetros de mentalidades, interesses e sensibilidades que alteram o modo como se pensa e sente o problema. Garland (*ibidem*) aponta as principais tendências que caracterizam o fenômeno que denomina “reconfiguração do campo do crime”: o declínio do ideal de reabilitação; o ressurgimento das sanções retributivas e da justiça expressiva; as mudanças no tom emocional de política criminal (o crime foi redramatizado); o retorno da vítima; antes de mais nada, o público deve ser protegido; a politização e o novo populismo; a reinvenção da prisão; a transformação do pensamento criminológico; a criminologia da vida cotidiana (expansão da infraestrutura da prevenção do crime e da segurança da comunidade); a sociedade civil e a comercialização do controle do crime; os novos estilos de gerência e de rotinas de trabalho; e uma perpétua sensação de crise.

O novo enfoque do fenômeno estendeu o controle e a gestão do crime para muito além das fronteiras institucionais do Estado, uma vez que busca o apoio e o engajamento dos cidadãos, das comunidades e das empresas, operando com um conceito muito mais amplo de controle do crime e utilizando técnicas e estratégias distintas das adotadas tradicionalmente pelas agências do sistema de justiça criminal. Assim, com distintas intensidades, conforme a realidade de cada país, os Estados passam a abrir mão paulatinamente do monopólio do controle do crime.

Para analisarmos a política de privatização das prisões em sentido amplo e, particularmente, no caso brasileiro, resgatamos uma das tendências apontadas por Garland (2008) da nova reconfiguração do campo do controle do crime: a transcendência da linha divisória entre o público e o privado.

Do ponto de vista empírico, a abordagem crítica aqui proposta ancora-se nos dados da pesquisa *Diagnóstico dos Serviços Prisionais no Brasil*, que compõe o projeto Pensando o Direito, iniciativa conjunta do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e do Ipea (Brasil, 2014). A metodologia abrangeu duas dimensões: a qualitativa, consubstanciada na realização de entrevistas semiestruturadas e em profundidade com gestores penitenciários; e a quantitativa, com a aplicação de um *survey* para o conjunto da categoria

1. Mestra e doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Atualmente bolsista de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da mesma instituição. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC) da PUC-RS.

dos agentes penitenciários das diferentes Unidades de Federação (UFs). A partir dos dados coletados foi possível identificar as dinâmicas estaduais dos processos de privatização, a coexistência de diferentes formas de gestão penitenciária, bem como as percepções dos servidores do campo penitenciário acerca dos distintos modelos de administração penitenciária.

2 A SOCIEDADE CIVIL E A COMERCIALIZAÇÃO DO CONTROLE DO CRIME

A política de privatização das prisões pode ser compreendida como efeito colateral do que Garland (2008) define como transcendência da linha divisória entre o público e o privado, que estende o controle e a gestão do crime para muito além das fronteiras institucionais do Estado. Ao abrir mão do monopólio estatal do controle do crime, as agências tradicionalmente responsáveis conclamam a sociedade civil a dividir responsabilidades, e, com isso, legitimam os processos de comercialização. As políticas de privatizações das prisões consistem em uma das dimensões substanciais desse novo e complexo cenário.

Nils Christie, na obra publicada no ano de 1993 – *La Indústria del Control del Delito: la nueva forma del holocausto?* – já chamava a atenção para a nova forma de gestão do crime e dos criminosos:

as características essenciais da modernidade no controle social do delito podem ser observadas no movimento privatizador e, em particular, na reinvenção do cárcere privado. Este tipo de cárcere não é o que predomina – enquanto o número de reclusos – no mundo industrializado. Considerando o delito como um recurso ilimitado da indústria do controle do delito, este tipo de racionalidade nos parece perigoso. Os interesses econômicos da indústria, e aqui contamos com a confirmação de Logan, sempre vão estar do lado do excesso de oferta, tanto de polícia quanto de capacidade carcerária. Isto significa que existe uma força extraordinariamente potente que apoia a expansão do sistema (Christie, 1993, p. 117-118, tradução nossa).²

Obviamente que tais processos, inseridos em contextos políticos e econômicos nacionais particulares, apresentam diferentes temporalidades, metodologias, experiências e níveis de adesão. No entanto, este artigo restringe-se a analisar e problematizar tal fenômeno com olhos na realidade prisional brasileira das últimas décadas.

Nos Estados Unidos, as iniciativas de privatização de parte importante do sistema penitenciário remontam ao início dos anos 1980.³ No Brasil esse processo vem se constituindo com baixa intensidade, tanto é assim que a gestão pública ainda é realidade em mais de 90% das unidades prisionais. Apenas nos estados do Amazonas e da Bahia essa proporção é menor, com aproximadamente 25% das unidades funcionando em regime de cogestão.

2. "Las características esenciales de la modernidad en el control social del delito se observan en el movimiento privatizador y en particular en la re-invencción de la cárcel privada. Este tipo de cárcel no es el que predomina –enquanto al número de reclusos – en el mundo industrializado. Considerando el delito como un recurso ilimitado de la industria del control del delito, este tipo de razonamiento nos parece peligroso. Los intereses económicos de la industria, y aquí contamos con la confirmación de Logan, siempre van a estar del lado del exceso de oferta, tanto de policía como de capacidad carcelaria. Esto significa que hay una fuerza extraordinariamente potente que apoya la expansión del sistema" (Christie, 1993, p. 117-118).

3. Fundada em 1983, a Corrections Corporation of America oferece aos Estados Unidos modelos alternativos para financiar a construção de estabelecimentos prisionais e, segundo seu catálogo promocional, *objetiva aliar os padrões mais elevados da penitenciária aos princípios comprovados da livre iniciativa* (Weiss, 1989, p. 29-30). Para se ter ideia da difusão deste setor econômico nos Estados Unidos, em 1997 foi realizado o Congresso de Orlando, o qual reuniu mais de 650 empresas fornecedoras de produtos e serviços a presídios. Atualmente, as duas maiores companhias que administram estabelecimentos prisionais detêm três quartos do mercado.

A participação da iniciativa privada na gestão do sistema prisional brasileiro efetiva-se a partir de duas modalidades distintas: a cogestão⁴ e a parceria público-privada (PPP),⁵ preponderando marcadamente a primeira modalidade nas experiências já concretizadas nas UFs.

Os modelos de participação da iniciativa privada são distintos, embora em ambos os cargos de direção, bem como nas coordenações de segurança, nos cartórios, na manutenção e nas portarias, sejam ocupados por servidores prisionais de carreira e, em algumas situações específicas, por servidores da Polícia Militar. Sendo assim, de forma sintética e reducionista, é possível afirmar que a distinção entre as duas modalidades em questão reside essencialmente no fato de que, na cogestão, o Estado constrói e a iniciativa privada mantém e opera a administração da unidade prisional com a supervisão estatal, enquanto nas PPPs admite-se que a iniciativa privada projete, construa, mantenha e opere o estabelecimento prisional, mesmo que com a supervisão estatal (Brasil, 2015).

Conforme dados do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, publicado em agosto de 2015 (Brasil, 2015), a modalidade de cogestão está distribuída em oito UFs (Bahia, Sergipe, Santa Catarina, Espírito Santo, Tocantins, Amazonas, Minas Gerais e Alagoas).

TABELA 1
A modalidade de cogestão nas UFs

UF	Nº de unidades	Capacidade	População	Taxa de ocupação (%)	Empregos	Internos/empregados
BA	6	2.477	3.503	141,42	1.159	3,02
SE	1	476	476	100,00	174	2,74
SC	6	2.102	2.085	99,19	780	2,67
ES	2	1.150	1.149	99,91	504	2,28
TO	2	750	786	104,80	230	3,42
AM	5	2.366	3.253	137,49	729	4,46
MG	1	1.824	1.824	100,00	582	3,13
AL	1	789	789	100,00	265	2,98
Total	24	11.943	13.865	116,18	4.423	3,13

Fonte: Abesp.

Em que pese o fato de os percentuais de 1,67% da capacidade e 1,94% da população prisional brasileira, sob responsabilidades da iniciativa privada, na modalidade de cogestão, parecerem irrisórios, quando tais dados são concretizados temos uma população prisional superior a 13 mil pessoas, assim como um quadro funcional superior a 4 mil trabalhadores.

4. Na cogestão, celebra-se contrato de prestação de serviços, regido pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, pelo qual uma única pessoa jurídica – empresa, isoladamente ou em consórcio – passa a colaborar, fornecendo empregados especializados, nas áreas e nos serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva aos detentos, na forma da Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210/1984), tais como alimentação, equipamentos, enxoval de cama e banho, artigos de higiene, uniformes, material para atividades recreativa e desportiva, material escolar, medicamentos básicos, bem como atendimentos à saúde (atendimento ambulatorial médico, odontológico e psicológico), e ainda atendimentos internos na movimentação dos detentos, nas áreas, educacional, jurídica, social e religiosa, bem como administrativa (administração de recursos humanos, finanças, planejamento, patrimonial, comunicação, limpeza, portaria, higiene), assim como a colocação de ambulâncias e veículos para o transporte de presos para os hospitais e tribunais (Brasil, 2015).

5. A PPP é regida pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Nessa modalidade de contratação, é possível transferir ao parceiro privado não apenas a execução de serviços nos presídios, mas também a construção e as reformas dos próprios estabelecimentos prisionais. A celebração de contratos de PPPs tem requisitos especiais, como o valor superior a R\$ 20.000.000,00, período de vigência de cinco a 35 anos e proibição de objeto único de fornecimento de mão de obra, equipamentos ou execução de obra pública (Brasil, 2015).

Agrega-se a situação acima exposta aos registros trazidos pelo relatório da CPI carcerária, que elenca os chamados procedimentos de manifestação de interesse (PMIs)⁶ – iniciativas do poder público por meio das quais são solicitados estudos e projetos do setor privado de interesse governamental –; no caso particular, solicitações de estudos encaminhadas por sete UFs visando à efetivação de PPPs para estabelecimentos prisionais.

TABELA 2
Solicitações de estudos de UFs para efetivação de PPPs

UF	Tipo	Capacidade	(%)	Data de entrega dos estudos
DF	PPP Presídios	3.256	14,07	Jun./2009
CE	PPP Presídios	1.400	6,05	Nov./2012
CE	PPP Presídios	180	0,78	Dez./2013
AL	PPP Presídios	1.800	7,78	Jul./2012
SP	PPP Presídios	10.500	45,38	Ago./2012
MT	PPP Presídios	3.000	12,97	Jul./2012
GO	PPP Presídios	1.600	6,92	Nov./2012
PB	PPP Presídios	1.400	6,0	Dez./2013
Total	-	23.136	100,00	-

Fonte: Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito Carcerária (Brasil, 2015).

As soluções privatistas no interior do campo penitenciário nacional vêm tomando corpo nos últimos anos em virtude da combinação de fatores como o crescimento inédito das taxas de encarceramento, o fortalecimento dos grupos criminosos no interior das prisões e a conseqüente potencialização das sensibilidades punitivistas dos distintos atores envolvidos com a execução da pena privativa de liberdade.

Por outro lado, importante observar que a crise da gestão penitenciária brasileira, para além dos fatores contemporâneos e manifestos citados acima, reflete a não consolidação do monopólio da violência legítima por parte do Estado, conseqüência da incompletude da transição do regime autoritário para a democracia. Nesse sentido, vale resgatar o debate proposto por Michel Misse:

o problema é que, no Brasil, o Estado nunca conseguiu ter completamente o monopólio do uso legítimo da violência, nem foi capaz de oferecer igualmente a todos os cidadãos acesso judicial à resolução de conflitos. O que significa que o Estado brasileiro não deteve, em nenhum momento completamente, a capacidade de ter o monopólio do uso da força em todo território, nem o de ser capaz de transferir para si a administração plena da justiça. Ao dizer isso, eu estou afirmando que sempre restaram espaços e, portanto, sempre restou uma incompletude no processo de modernização do país, que atingiu tanto o Estado quanto a sociedade, e que é, em parte, responsável pelos efeitos de violência que nós estamos assistindo hoje (Misse, 2008).

A incompletude da experiência estatal em assumir suas funções clássicas – o monopólio da violência legítima – consiste em uma dimensão fundamental para a compreensão da atuação e dos limites das agências que conformam o campo do controle do crime no Brasil, em especial o

6. Os PMIs são iniciativas do poder público por meio das quais são solicitados estudos e projetos do setor privado em áreas de interesse governamental, como, por exemplo, em rodovias e ferrovias. Da mesma forma, o poder público pode iniciar PMIs nas quais solicita projetos que sejam de interesse da iniciativa privada. Uma vez manifestada a posição do setor privado, o poder público avalia se aquele projeto é de interesse público ou da coletividade. O Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, definiu regras e normas de maneira a melhorar a utilização do instrumento.

campo penitenciário, objeto da presente pesquisa. A ineficácia estatal, para controlar a violência no interior do sistema penitenciário nacional, aparece hoje como ingrediente primordial, tanto para legitimar os mais bárbaros atos de violação aos direitos dos sujeitos encarcerados quanto os interesses privatistas de um setor econômico ainda não totalmente integrado aos ditames do sistema financeiro nacional e internacional.

A partir dos pressupostos teóricos brevemente esboçados neste estudo, alicerçados nos dados quantitativos e qualitativos coletados nas diferentes regiões do país por ocasião da pesquisa *Diagnósticos dos Serviços Prisionais no Brasil* (Brasil, 2014), pretende-se analisar e problematizar os diferentes eixos dos processos de privatização do sistema penitenciário brasileiro, tais como o impacto econômico e orçamentário, a qualidade dos serviços prestados, os efeitos produzidos na categoria dos servidores penitenciários, as experiências estaduais em perspectiva comparada, assim como pensar na produção de diagnósticos indutores de políticas públicas capazes de superar ou mesmo minimizar a crise penitenciária que diuturnamente vem fazendo vítimas no país.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Diagnóstico dos serviços prisionais no Brasil**. Brasília: SAL/MJ; Ipea, 2014. (Série Pensando o Direito).
- _____. Câmara Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinado a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro**. Brasília: CPI, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/EM9dy7>>. Acesso em: 7 out. 2017.
- CHRISTIE, N. **La indústria del control del delito: la nueva forma del holocausto?** Buenos Aires: Editores del Puerto, 1993.
- GARLAND, D. **Castigo y sociedade moderna: um estúdio de teoria social**: Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2006.
- _____. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- WEISS, R. P. Private prisons and the state. *In*: MATTHEWS, R. (Ed.). **Privatizing criminal justice**. London: Sage, 1989.

