

A PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS COMO ALTERNATIVA AO CAOS PRISIONAL

Fábio Maia OSTERMANN¹

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto de estudo a privatização de presídios. O trabalho aborda as experiências de privatização de presídios nos Estados Unidos e no Brasil, atentando para as críticas ao modelo sob o prisma jurídico, político, econômico e ético/simbólico.

Descritores: Privatização – Sistema Carcerário – Direitos Humanos – Co-gestão – Administração Pública – Execução Penal

ABSTRACT

This work has the study the privatization of prisons as its object. It approaches the experiences of privatization of prisons in the United States and Brazil, focusing on the criticism that the model has received under legal, political, economic and ethical/symbolic aspects.

Title: PRIVATIZATION OF PRISONS AS AN ALTERNATIVE TO THE PRISON CHAOS

Descriptors: Privatization – Prison System – Human Rights – Co-management – Public Administration – Criminal Penalty

RESUMEN

¹ Bacharel em Direito pela UFRGS (2008/2); Pesquisador em Ciência Penal, Coordenador do Grupo de Pesquisa Ciência Penal Contemporânea (2006-2007) orientado pelo Prof. Dr. Tupinambá Pinto de Azevedo. Estudante de Economia na UFRGS (2009/1-2012/2).

Este trabalho tiene por su objeto el estudio de la privatización de las cárceles. Considera las experiencias de privatización de las cárceles en los Estados Unidos y Brasil, centrado en la crítica del modelo bajo el prisma jurídico, político, económico y ético-simbólicos.

Título: LA PRIVATIZACIÓN DE PRESÍDIOS COMO ALTERNATIVA AL CAOS DE LAS PRISIONES

Descriptores: PALAVRAS-CHAVE: Privatización – Sistema Penitenciario – Derechos Humanos – Co-gestión – Administración Pública – Ejecución Penal

.....

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objeto a proposta de privatização de presídios. Importante, desde já, conceituar-se esta expressão tão aberta a interpretações equivocadas. Trata-se, “privatização de presídios”, do nome popular pelo qual é conhecida a experiência de delegar atividades administrativas internas das prisões a empresas privadas, permitindo diversos tipos de arranjos, expostos em capítulos seguintes. Não se trata, portanto, de simplesmente leiloar a empresas o estabelecimento prisional com tudo aquilo que estiver nele contido (inclusive os presos). A importância atual do tema deve-se ao fato de vivermos um momento carente de reflexões acerca da forma como é feita a execução penal no Brasil. Tal carência se traduz na repetição de velhas fórmulas e práticas de gestão prisional que já nasceram obsoletas.

1. O RETRATO DO CAOS



O Inferno, segundo a descrição de Dante Alighieri, seria um lugar úmido, sujo, fétido, sombrio, mal iluminado. Para cerca de 420 mil homens e mulheres no Brasil², o inferno imaginado no clássico medieval é real. Doenças que fizeram fama em épocas já distantes e que hoje são tidas como praticamente erradicadas, como a tuberculose, e outras mais prosaicas, porém só encontradas nos rincões mais pobres do nosso país, como a leptospirose, têm caráter epidêmico nas prisões do Brasil.

Neste ambiente altamente insalubre, abusos físicos, morais e sexuais perpetrados contra adolescentes, adultos, homens, mulheres (com alarmante frequência, encontrados juntos na mesma cela) são uma constante.

Impressiona ainda o fato que tal diagnóstico já havia sido feito em 1976, por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada na Câmara dos Deputados com o objetivo de avaliar a situação do sistema penitenciário brasileiro. O relator descrevia uma situação praticamente idêntica à encontrada hoje (variando talvez, apenas, quanto à dimensão, já que a população carcerária à época era bastante menor do que a atual): superpopulação, ociosidade, violência e falta de atendimento às necessidades básicas dos presos.

Em seu relatório final, o Dep. Federal Ibrahim Abi-Ackel afirma ainda que “A deterioração do caráter resultante da influência corruptora da subcultura criminal, o hábito da ociosidade, a alienação mental, a perda paulatina da aptidão para o trabalho, o comprometimento da saúde são conseqüências desse tipo de confinamento promíscuo, já definido alhures como 'sementeiras da reincidência', dados os seus efeitos crimínógenos.”(LEMGRUBER, 2001, p. 19).

Em agosto de 2007, foi criada mais uma CPI com o objetivo de “fazer um diagnóstico das prisões brasileiras para, em seguida, oferecer sugestões de projetos de lei para o Legislativo e de ações para o Executivo deixarem o sistema mais humano”³. Esta CPI divulgou seu relatório no dia 24 de junho de 2008 (ainda não disponível ao público), no qual apresenta o ranking das melhores e piores cadeias do

² Dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Disponível em: <http://www.mj.gov.br/depen> . Consultado em 13 de junho de 2008.

³ Notícia disponível em <<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=%20108518>>. Consultado em 25 de setembro de 2008.



país. Para a classificação foram utilizados critérios como superlotação, insalubridade, arquitetura prisional, ressocialização, assistência médica e maus tratos. No total, durante os 10 meses de trabalho da comissão os deputados membros visitaram 18 unidades da federação, tendo considerado o Presídio Central de Porto Alegre como o pior dentre os visitados, de acordo com os critérios acima expostos.

A regra nos presídios e penitenciárias brasileiras é, de fato, a superpopulação, a falta de higiene, os maus-tratos, a alimentação inadequada, as condições deficientes de trabalho e educação (quando estas existem) e a assistência médica e jurídica insuficiente (estima-se que haja no Brasil 9.000 presos com a pena já cumprida, encontrando-se nesta situação devido à absoluta falta de assistência jurídica nas prisões⁴). Difícil imaginar, portanto, sistema mais eficaz de “criação e recriação da cultura delinqüente”. (HAUSER, 1997, p. 68)

2. DIREITOS HUMANOS E LETRA MORTA DA LEI

Tal situação se dá em flagrante ilegalidade, dada a inúmera quantidade de dispositivos jurídicos a garantir um tratamento minimamente humano a estes indivíduos que, tendo cometido crimes, devem cumprir a pena cominada ao crime pelo qual foram condenados⁵ – e nada além disso. Neste sentido, determina o Art. 3º da LEP: *“Ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei”*.

O que se percebe, no entanto, é um imenso distanciamento entre o ideal normativo e a realidade prática na execução penal.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XLIX, estabelece que *“é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”*. No inciso III do mesmo artigo consta, ainda, a garantia de que *“Ninguém será submetido a tortura*

⁴ Notícia disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u440846.shtml>>. Consultado em 25 de setembro de 2008.

⁵ Ressalvados, por óbvio, os casos de prisão preventiva elencados no Art. 313 do Código de Processo Penal.



nem a tratamento desumano ou degradante”. As mesmas palavras são encontradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), em seus artigos 5º e 5º,§2, respectivamente. Considerando-se, ainda, as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros da ONU (1957) e a Resolução nº 14/94 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, temos já uma respeitosa lista de dispositivos jurídicos que deveriam servir de base para as políticas penitenciárias e que têm sido deliberadamente ignorados pelo Estado e pela sociedade.

Nenhuma caracterização da distância entre a lei e a realidade prisional brasileira pode ser tida por completa, entretanto, sem que seja contemplada aquela que provavelmente é a mais bela obra de ficção presente no ordenamento jurídico brasileiro: a Lei de Execução Penal. Criada para servir de orientação quanto às formas e condições em que a pena seria cumprida, a Lei 7.210/84 já nasceu letra morta – como, aliás, muitas outras no Brasil (onde a inflação legislativa apresenta índices que fazem a alegria dos donos das gráficas que imprimem o Diário Oficial e das editoras jurídicas).

A Lei de Execução Penal, em seus artigos 10 e 11, dispõe sobre as espécies de assistência a que o preso tem direito, em obediência aos princípios e regras internacionais sobre os direitos da pessoa presa, no espírito das Regras Mínimas da ONU (conforme item 41 da Exposição de Motivos da LEP): material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

No tocante à assistência material (definida pelo art. 12 como “*fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas*”), a realidade é pródiga em exemplos que contrariam o ideal normativo. Seres humanos dividindo celas e corredores de galerias com ratos e porcos, refeições servidas em sacos plásticos e esgoto a céu aberto foram algumas das situações encontradas pelos integrantes da CPI do Sistema Carcerário.

Em relação à assistência à saúde do preso, o quadro não chega a impressionar, visto tratar-se de um campo naturalmente carente no Brasil, mesmo fora do cárcere. Vale citar um caso ocorrido em Porto Alegre, exemplo claro do descaso com que a saúde do preso é tratada:



J.C. tinha 28 anos. No início de sua prisão, sua família buscava somente uma forma de reverter a situação que se formara quando de sua detenção: uma paralisia que lhe tirou o movimento das pernas. Desespero e conformação – nem um transplante de medula modificaria tal fato. Os apenados que se encontram sob a tutela do Estado, no Hospital Penitenciário de Porto Alegre (HPPA), sofrem muitas punições, além daquela imputada pela privação de liberdade: a doença persistente, devido ao local insalubre, o excesso de vigilância, resquício do motim de 1994, e, o mais cruel de todos, horário mais reduzido, ainda, no convívio com a família (15 minutos, uma vez por semana).

Por diversas vezes, a mãe de J.C. esteve na, CCDH relatando que o filho estava com lesões em sua pele, devido à permanência constante do corpo em uma mesma posição. A mãe aflita suplicava que o filho fosse transferido para um hospital “de verdade”, pois no local onde se encontrava, não iria sobreviver, tendo em vista que além da falta de atendimento adequado, J.C. estava muito deprimido.

Sucessivos contatos telefônicos foram feitos com a direção do HPPA, tendo sido, inclusive, realizada uma visita da assessoria da CCDH ao Hospital, mantendo contato pessoal com o apenado. A resposta era sempre a mesma: o sistema penitenciário possui a cedência de, apenas, cinco vagas na rede hospitalar do Estado, sendo que somente os casos mais graves, por que não dizer os terminais, são encaminhados para preenchê-las. Finalmente, em 2 de dezembro de 1999, o quadro de J.C. foi considerado grave o suficiente para ser viabilizada sua transferência para o Hospital Conceição, haja vista o estado das lesões em sua pele – escaras. Não permaneceu muito tempo ocupando esta vaga, falecendo vinte dias depois, com infecção generalizada. Tal infecção estava tão avançada, que o Departamento de Medicina Legal (DML), após a realização do exame de necrópsia, não logrou êxito em costurá-lo: o corpo foi entregue à família com vários cortes longitudinais.

A direção do HPPA buscou responsabilizar J.C. por seu fim trágico, afirmando que ele “não colaborava”, esfregando, também, suas próprias fezes em suas chagas. Após a apresentação dessas afirmativas, não foram respondidas à CCDH algumas indagações: como e com que regularidade era feita a manutenção/limpeza e troca de posição de J.C.? Como J.C., que não utilizava fraldas, tendo apenas uma sonda ligada a seu pênis, após defecar em sua cama, conseguia movimentar-se ou limpar-se, sem, inevitavelmente, sujar-se no próprio excremento? ⁶

A despeito de sua gravidade, tais fatos ocorrem com assustadora frequência no sistema penitenciário brasileiro. Segundo o Relatório Azul, publicado anualmente pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, durante o ano de 1999 e primeiro

⁶ Relatório Azul 99/2000, p. 408-9. Disponível em http://www.al.rs.gov.br/Com/comissa.asp?id_comissao=46&id_comissaopai=&id_tipocomissao=1&id_comitem=pub. Consultado em 20 de outubro de 2008.



semestre de 2000, 162 apenados faleceram sob a tutela do Estado pelos mais diversos tipos de moléstias⁷.

A ausência de assistência jurídica é um componente importante para a compreensão da situação de convulsão em que se encontram as prisões brasileiras. Não raro a pauta de reivindicações de presos rebelados é encabeçada por queixas à falta de assistência jurídica. A falta de informações e acompanhamento gera grande revolta entre os apenados, por impossibilitar que busquem a progressão de regime ou mesmo a liberdade, nos casos de cumprimento integral da pena. Conforme Renato Marcão:

Não obstante todo o aparato legal posto em resguardo aos direitos do preso, e a incidência do princípio do contraditório também em sede de execução penal, não raras vezes nos deparamos com execuções, nas mais diversas comarcas, correndo praticamente à revelia da defesa. Impulsionada pelo Juízo e fiscalizada pelo Ministério Público, que no mais das vezes também a impulsiona, a atuação defensiva, como regra, é quase inexistente. (MARCÃO, 2005)

A título de exemplo, pode se citar o caso da Cadeia Pública de Cachoeiro do Itapemirim/ES, onde apenas um defensor público é encarregado da assistência jurídica aos quase 200 detentos.⁸

Não seria realmente uma surpresa constatar-se que a assistência social e educacional também são falhas. A situação só não é pior devido à atuação da comunidade, conforme previsto pela LEP (*"Art. 4º O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança."*). Neste sentido, iniciativas como a da FAESP (Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário), de Porto Alegre, devem ser louvadas. Ainda, a assistência religiosa, prestada pela Igreja Católica e pelas diversas confissões evangélicas, é a exceção honrosa na assistência ao preso.

Como se vê, a situação é inequivocamente crítica. Somando-se a tudo isso, temos a insustentável postura da opinião pública (fenômeno não-exclusivo à

⁷ Ibid., p. 413.

⁸ Conforme relatório de inspeção do CNPCP. Disponível em <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJE9614C8CITEMIDA5701978080B47B798B690E484B49285PTBRN N.htm>. Consultado em 27 de outubro de 2008.



sociedade brasileira, conforme demonstra DONAHUE, 1992, 179-180) que, ao mesmo tempo em que defende penas mais severas e longas, e pressiona, defende e elege representantes inclinados a defender tais posições, tende a apontar como a última das prioridades o investimento em melhores condições de vida (ou simplesmente “condições de vida”) nas prisões, deixando os administradores de mãos atadas.

Isto posto, se mostra clara a necessidade de revisão da maneira como funcionam as prisões hoje. A próxima parte deste trabalho se ocupará da análise de uma alternativa que vem sendo bastante utilizada por diversos governos dos mais diferentes países para lidar com este dilema bastante recorrente às administrações públicas: como garantir direitos fundamentais básicos alocando os recursos (que são escassos) de maneira eficiente.

3. PRIVATIZAÇÃO: MEIOS PRIVADOS, FINS PÚBLICOS: A PRIVATIZAÇÃO COMO ALTERNATIVA

3. 1. Conceituação

O termo “privatização”, bastante em voga no Brasil, nos debates políticos da última década, é de utilização recente. O “guru” da administração empresarial Peter Drucker é tido como um dos primeiros a utilizá-lo em seu sentido atual, na década de 70, popularizando-o entre os administradores de empresas (DONAHUE, 1992, 12).

Tida por alguns como a panacéia curadora de todos os males do Estado Moderno, demonizada por outros como algo a ser exorcizado da vida política do país, a palavra privatização carrega um significado bastante abrangente. De acordo com o Dicionário Aurélio, privatizar significa “*Passar (o governo) propriedade ou controle de (serviço, ou empresa pública ou estatal) a entidade(s) do setor privado*” (FERREIRA, 1999, p. 1640). Segundo Savas, “*Privatização é o ato de reduzir o papel do governo,*



ou de dar maior importância ao setor privado, numa atividade ou na propriedade de bens” (SAVAS, 1987, P. 13).

Em um sentido mais amplo, privatização significa, segundo Di Pietro, adotar medidas que diminuam a abrangência do Estado, compreendendo, fundamentalmente:

- a) a **desregulação** (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico);
- b) a **desmonopolização** de atividades econômicas;
- c) a **venda de ações de empresas estatais ao setor privado** (desnacionalização ou desestatização);
- d) a **concessão de serviços públicos** (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada e não mais a empresas estatais, como vinha ocorrendo);
- e) os **contracting out** (como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras de prestação de serviços); é nesta última forma que entra o instituto da **terceirização**. (DI PIETRO, 2006, 23-24)

Neste sentido, a privatização de presídios (objeto central deste trabalho) significa a utilização de meios privados (a participação de empresas) para a consecução de fins públicos (a melhor administração da justiça na execução da pena). Trata-se, portanto, de um conceito bastante abrangente. Conforme assevera Chies, *“a temática privatização penitenciária representa noção ampla que engloba uma série de possibilidades ou linhas práticas de concretização, sendo gênero do qual essas diversas formas e propostas concretas de realização são suas espécies”*. (CHIES, 2000, p. 10)

Muito embora a palavra “presídio” seja o termo técnico jurídico para denominar a instituição penal com a função de custódia de presos provisórios, neste trabalho o termo “privatização de presídios” será utilizado de forma geral, por ser já a denominação consagrada na doutrina brasileira⁹.

Pode ser delineada hoje a existência de dois modelos de privatização de presídios: o americano e o francês. No modelo americano, o Estado se retira da

⁹ Exemplo disto é o número de ocorrências no buscador Google para cada um dos termos: “privatização de presídios” - 83.900; “privatização penitenciária” - 170; “privatização prisional” - 100. Consultado em 28 de janeiro de 2010.



atividade penitenciária, permanecendo como um fiscal da lei e dos termos do contrato firmado com a empresa. Já no chamado modelo francês ou europeu, adotado no Brasil (conforme exposição que segue), a empresa fica encarregada de serviços estabelecidos no edital da licitação, tais como: a) construção de unidades prisionais; b) fornecimento de alimentação; c) prestação de assistência social, médica, odontológica, psicológica e psiquiátrica; d) educação profissionalizante, diretamente ou através de convênio com entidades estatais ou privadas; e) esporte e recreação; f) prestação de assistência jurídica.

A diferença fundamental entre os dois modelos reside no fato de que no modelo francês a direção da prisão permanece sob controle do Estado, terceirizando a administração dos serviços à(s) empresa(s) encarregada(s). Este modelo é também chamado de gestão mista, compartilhada ou co-gestão.

3. 2. A privatização de presídios nos Estados Unidos

Experiências de privatização de presídios têm sido implementadas ao redor do mundo desde a década de 80. Países tais como Inglaterra, Escócia, País de Gales, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Israel, França, Alemanha, Chile, Brasil, México, Irlanda, Bulgária, Hong Kong (China), República Tcheca, Bélgica, Holanda, Porto Rico, Canadá e Peru têm permitido diferentes graus de participação privada nas atividades penitenciárias. Mas o exemplo de maior relevância é mesmo o dos Estados Unidos.

Neste país, o desenvolvimento de um movimento favorável à privatização de presídios veio como consequência da incapacidade estatal em lidar com o rápido crescimento da população prisional – de 1974 a 1984, o crescimento foi de 110,1% (THOMAS *in* TABARROK, 2003)! A política de tolerância zero para com os criminosos, com a famigerada “*War on Drugs*” e o rigoroso “*Three strikes, you're out*”, teve sua parcela de culpa neste processo.

Este estrondoso aumento da população prisional sem um correspondente



aumento de vagas nas prisões deu ensejo a uma crescente intervenção judicial na atuação dos departamentos de administração prisional nas três esferas de governo, para que estes expandissem sua capacidade de alojamento ou reduzissem o número de detentos. Em 1987, 60% dos estados americanos se encontravam sob ordem judicial para reduzir a lotação de suas casas prisionais (MINHOTO, 2000).

A despeito de experiências longínquas datando do período colonial, tal idéia começou a realmente tomar forma no início dos anos 80. Nesta época, foram firmados contratos entre o Serviço de Naturalização e Imigração (INS) e empresas pioneiras no setor correcional, como a Behavioral Systems Southwest e a Eclectic Communications, Inc.

A primeira experiência em larga escala se deu no Texas, em 1987, onde o Departamento de Justiça Criminal do estado contratou duas empresas, CCA e Wackenhut, para operarem, cada uma, duas prisões com capacidade para 500 detentos. Todos os quatro contratos contavam com rígidos requisitos de qualidade, superiores aos impostos às prisões administradas pelo Estado (THOMAS, 2003).

Tal experiência representou um marco na transição entre a fase de projetos piloto (como a implantada nos centro de detenção de imigrantes ilegais) e o período a partir do qual a privatização das atividades correcionais passou a ser aceita como uma alternativa à notória incapacidade estatal na gestão das casas prisionais.

Hoje, nos EUA, cerca de 125 mil internos cumprem pena em presídios privados para adultos¹⁰, sem contar os estabelecimentos juvenis – quantidade irrelevante se for considerado o tamanho da massa carcerária americana, mais de 2 milhões de pessoas. Não obstante, o chamado “mercado correcional” americano movimenta anualmente cerca de uma dezena de bilhões de dólares. Ao todo, 253 estabelecimentos penais são administrados por empresas nos EUA.

Neste mercado, as duas maiores empresas são a Corrections Corporation of America (CCA) e a Wackenhut Corrections Corporation, administrando a pena de mais de 100 mil internos nos Estados Unidos. Estas empresas atuam também

¹⁰ Notícia disponível em <http://portalexame.abril.uol.com.br/revista/exame/edicoes/0884/mundo/m0119840.html>. Consultado em 23 de setembro de 2008.



diretamente ou através de parceiras no Reino Unido e na Austrália (BERG, 2003).

Pela peculiaridade de sua realidade jurídica, em que cada estado da União define a configuração do seu sistema de justiça criminal (ressalvado o disposto na Constituição de 1787), o modelo americano de privatização de presídios preza pela diversidade de arranjos contratuais entre os estados e as empresas contratadas.

A despeito da variedade de tipos de contrato em relação à prestação de serviços penitenciários, em geral a privatização de presídios de acordo com o modelo americano se dá com a retirada do Estado do controle direto sobre a execução penal, atuando o Poder Judiciário e os Departamentos de Justiça dos Estados como meros fiscais do cumprimento dos contratos. Questões disciplinares e referentes ao trabalho do preso ficam a cargo exclusivamente da empresa contratada – tendo o Estado a função de fiscalizar e coibir a ocorrência de eventuais desrespeitos a direitos do preso estabelecidos no contrato (D'URSO, 1996).

A controvérsia está presente no debate público a respeito do sucesso ou fracasso da experiência de privatização de presídios nos Estados Unidos. Mas quase todos concordam sobre a eficácia das empresas correcionais em administrar prisões com custos mais baixos do que as geridas pelo Estado¹¹.

Posto que as empresas administram os estabelecimentos penais a custos mais baixos, poder-se-ia esperar que a qualidade das prisões privadas fosse consideravelmente pior do que as geridas pelo Estado. As evidências apontam o contrário, dando conta de que as prisões privadas, por estarem sujeitas à competição, acabam obtendo melhores resultados em termos de qualidade, ainda que custem menos.

Prova deste fato é a proporção de prisões privadas certificadas pela ACA comparada à de prisões geridas pelo Estado: 44% das privadas contra apenas 10% das estatais (SEGALL, 2002). Fundada em 1870, a American Correctional Association (ACA) certifica estabelecimentos penais baseada em padrões de controle administrativo e fiscal, treinamento e desenvolvimento de funcionários, estrutura

¹¹ Pode se citar os estudos de GRANT & BAST (1987), HATRY, BROUNSTEIN & LEVINSON (1993), THOMAS (1997), MOORE (1998), KENGOR & SCHEFFLER (1999), LANZA-KADUCE, PARKER & THOMAS (1999), OPPAGA (2000), SEGAL (2002), SEGAL & MOORE (2002), etc.



física do estabelecimento, procedimentos de segurança e emergência, condições sanitárias, alimentação, regras e disciplina. A ACA oferece também cursos de treinamento para agentes penitenciários (tanto do Estado quanto de empresas)¹².

Para se ter uma idéia da credibilidade da ACA perante o mercado e os governos, muitos contratos ou mesmo leis regulando as privatizações trazem a certificação da empresa pela ACA (obtida no máximo há 24 meses, e a sua manutenção subsequente) como condição indispensável à participação (THOMAS, 2003, p.108).

Por se apresentar como alternativa barata e eficiente na administração de prisões, a quantidade destas experiências tem se multiplicado dentro e fora dos EUA.

3. 3. A privatização de presídios no Brasil

No Brasil, impera no campo da privatização de presídios o modelo de terceirização ou co-gestão dos serviços penitenciários. A base legal para os contratos de terceirização é a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93). Neste sistema, o Estado entrega por um período de um a cinco anos uma prisão já construída para uma empresa, que fica encarregada de toda a administração interna, da cozinha aos agentes penitenciários.

A primeira experiência de administração prisional com relevante participação da iniciativa privada (já que há muito tempo havia experiências com o fornecimento da alimentação por empresas e cooperativas), data de 12 de novembro de 1999, dia em que foi inaugurada a Prisão Industrial de Guarapuava (PIG), localizada no Município de Guarapuava, distante 265 km de Curitiba.

Em Guarapuava, foram terceirizadas atividades como alimentação, vestuário, higiene, assistência médica, psicológica e odontológica, bem como a segurança interna e a assistência jurídica. Estas incumbências ficaram a cargo da Humanitas Administração Prisional S/C, subsidiária da empresa Pires Serviços de Segurança. O

¹² Informações disponíveis em <<http://www.aca.org>>. Consultado em 29 de setembro de 2008.



governo do Paraná ficou, por sua vez, encarregado da nomeação do diretor, do vice-diretor e do diretor de disciplina, que supervisionam a qualidade de trabalho da empresa contratada e fazem valer o cumprimento da Lei de Execuções Penais (OSÓRIO; VIZZOTTO, 2005).

Como consequência do êxito obtido com a experiência de co-gestão em Guarapuava, o governo optou por expandir tal modelo para outros cinco estabelecimentos penais: Casa de Custódia de Curitiba, Casa de Custódia de Londrina, Penitenciária Estadual de Piraquara, Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu e Penitenciária Industrial de Cascavel. As seis unidades terceirizadas chegaram a abrigar 2.638 detentos, ou 29,2% da população carcerária do Paraná (9.033 pessoas).

Outro exemplo se encontra no Ceará. Dos 11 mil detentos do Estado, 1.549 são mantidos por empresas. O maior dos estabelecimento cearenses com serviços terceirizados é a Penitenciária Industrial Regional do Cariri, localizada em Juazeiro do Norte, administrada pela CONAP (Companhia Nacional de Administração Presidiária). O coordenador do sistema penitenciário cearense, Bento Laurindo, diz que os presídios privados são mais ágeis. "Se quebra uma torneira, eles trocam logo. Num presídio do Estado, tem de haver licitação e, quando a torneira chega, dez já estão quebradas. Em relação às outras unidades, elas estão muito avançadas."¹³

De acordo com a ex-secretária nacional de Justiça Elizabeth Sussekind, os presídios privados são mais eficazes. "Um agente penitenciário corrupto, se for público, no máximo é transferido. Se for privado, é demitido na hora. Há quem diga que custam mais, mas isso só acontece porque oferecem mais. Fui secretária e cansei de entregar alvará de soltura a quem ficou preso por quatro anos e saiu da cadeia sem saber assinar o nome. Eles colocavam a digital no alvará porque o Estado foi incapaz de alfabetizá-los". "Os presídios de Guarapuava e do Cariri oferecem aos detentos apenas o que determina a Lei de Execução Penal, mas que nenhuma outra penitenciária do país consegue oferecer por inteiro", afirma, ainda, Elizabeth

¹³ Disponível em <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG76972-6009,00-PRIVATIZAR+RESOLVE.html>>. Consultado em 20 de outubro de 2008.



Sussekind.¹⁴

A respeito das experiências no Paraná e no Ceará, afirma Luiz Flávio Gomes:

[...] temos duas experiências no país de terceirização, terceirizou-se apenas alguns setores, algumas tarefas. Essas experiências foram no Paraná e no Ceará, experiências muito positivas. Terceirizaram os serviços de segurança, alimentação, trabalho, etc. Há uma empresa cuidando da alimentação de todos, dando trabalho e remunerando nesses presídios, que possuem cerca de 250 presos cada um. O preso está se sentindo mais humano, está fazendo pecúlio, mandando para a família e então está se sentindo útil, humano. Óbvio que este é o caminho. Sou favorável à terceirização dos presídios.¹⁵

Em Colatina (ES), o Instituto Nacional de Administração de Penitenciária (INAP) administra a Penitenciária de Segurança Média de Colatina a um custo mensal de R\$ 598.000,00, pagos pelo Governo do Estado do Espírito Santo. Cada detento (sendo, ao todo, 268) ao ingressar na penitenciária recebe um kit contendo com roupas de verão e inverno, sapatos, meias, cuecas, aparelhos de barbear, sabão, sabonete, escova de dente e creme dental. Segundo o Deputado Estadual Cabo Elson, presidente da Comissão de Segurança da AL-ES, as condições dos presos nesta penitenciária são tão superiores às outras encontradas no país que “[v]ale a pena ficar preso aqui [na PSMCol]”¹⁶.

Os detentos da Penitenciária de Segurança Média de Colatina são, ainda, acompanhados diariamente por uma equipe de 131 funcionários, além da equipe do Governo que promove a fiscalização geral da penitenciária. Além disso, o espaço é monitorado 24 horas por dia por câmeras de vídeos e, segundo o Tenente Emídio José Venturim, diretor do presídio, os presos têm condições de eliminar a ociosidade trabalhando na fábrica de jeans e de pneus para carrinhos de mãos, instaladas por empresas privadas, dentro da penitenciária¹⁷.

No Brasil, hoje, são 16 as instituições prisionais (entre penitenciárias, presídios e casas de custódia) com atividades terceirizadas a empresas privadas. Cinco

¹⁴ Idem.

¹⁵ Disponível em <<http://www.datavenia.net/entrevistas/000112032002.htm>>. Consultado em 28 de outubro de 2008.

¹⁶ Disponível em <<http://www.rededenoticias.com.br/materia.php?id=779>>. Consultado em 20 de outubro de 2008.

¹⁷ Disponível em <http://www.al.es.gov.br/trabalho.cfm?ParId_noticia=11149>. Consultado em 20 de outubro de 2008.



empresas despontam no cenário nacional: INAP (Instituto Nacional de Administração Penitenciária), CONAP (Companhia Nacional de Administração Presidiária), Yumatã, Reviver e Montesinos. A tendência é a expansão. Os governos de Minas Gerais e Pernambuco têm projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP), na forma de concessão administrativa, com base na Lei nº 11.079/04.

Em Pernambuco, a Parceria Público-Privada envolvendo a construção e a administração do Centro de Ressocialização de Itaquitinga se encontra em estágio avançado. A empresa Yumatã Empreendimentos e Serviços de Manutenção foi a vencedora da licitação e deve investir R\$ 248 milhões, durante 33 anos, para construir e administrar os serviços penitenciários no estabelecimento. O centro terá capacidade para 3.126 presos, em regime fechado, aberto e semi-aberto, e ocupará uma área total de 100 hectares, contando com oficinas de capacitação profissional, quadras poliesportivas, granja, padaria, refeitório e áreas para produção.¹⁸

Diante da congênita falta de recursos que assola a Administração Pública brasileira (ainda que os tributos alcancem cerca de 1/3 da riqueza produzida no país) e do déficit de vagas para presos, é provável que outros Estados caminhem para as PPPs, motivados pelos resultados obtidos com as incipientes experiências.

4. CRÍTICAS E OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA EM ATIVIDADES PENITENCIÁRIAS

4. 1. Aspecto jurídico

Sob o aspecto jurídico encontra-se a principal crítica à participação da iniciativa privada na execução penal. Alega-se que a presença de empresas na execução penal não encontraria resguardo sob o ordenamento jurídico brasileiro por ser o poder jurisdicional do Estado indisponível e indelegável.

¹⁸ Disponível em <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080905/not_imp236564,0.php>. Consultado em 30 de outubro de 2008.



Não havendo qualquer controvérsia quanto à indisponibilidade e indelegabilidade do poder jurisdicional do Estado, o cerne da discórdia encontra-se na suposta inadequação da participação de empresas privadas na execução penal face a este postulado.

Importante a diferenciação, na análise deste ponto, entre função jurisdicional e administração penitenciária. Neste sentido, afirma D'Urso:

Não se está transferindo a função jurisdicional do Estado para o empreendedor privado, que cuidará exclusivamente da função material da execução penal, vale dizer, o administrador particular será responsável pela comida, pela limpeza, pelas roupas, pela chamada hotelaria, enfim, por serviços que são indispensáveis num presídio. Já a função jurisdicional, indelegável, permanece nas mãos do Estado que, por meio de seu órgão-juiz, determinará quando o homem poderá ser preso, quanto tempo assim ficará, quando e como ocorrerá a punição e quando o homem poderá sair da cadeia, numa preservação do poder de império do Estado, que é o único legitimado para o uso da força, dentro da observância da lei. (D'URSO, 1999, p. 75)

Também neste sentido se posiciona Mirabete. O emérito juspenalista separa as atividades inerentes à execução penal, destacando as atividades administrativas em sentido amplo. Estas podem ser classificadas em duas modalidades: atividades administrativas em sentido estrito (judiciárias) e atividades de execução material. As primeiras, por óbvio, são inafastáveis e indelegáveis pelo poder estatal, incumbindo aos órgãos da execução penal elencados na LEP¹⁹. Já no que toca às atividades de execução material, poderiam ser atribuídas a entidades privadas, conforme o autor (MIRABETE, 1993).

Não há, portanto, qualquer divergência quanto à inadequação legal da delegação do poder jurisdicional à iniciativa privada. Importante esclarecer, entretanto, a completa falta de impedimentos legais à participação de empresas privadas em atividades materiais essenciais ao bom andamento e à qualidade da execução da pena.

Tanto na modalidade de terceirização – em prática já há quase 10 anos no Brasil –, quanto na modalidade de parceria público-privada – em andamento em

¹⁹ “Art. 61. São órgãos da execução penal: I - o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; II - o Juízo da Execução; III - o Ministério Público; IV - o Conselho Penitenciário; V - os Departamentos Penitenciários; VI - o Patronato; VII - o Conselho da Comunidade.”



Minas Gerais e Pernambuco –, não há qualquer questionamento sobre a participação das empresas envolvidas no poder jurisdicional e disciplinar (próprio do Estado). No modelo que vem sendo praticado no Brasil, a empresa tem seu papel restrito ao estabelecido em contrato ou edital, sendo a direção do estabelecimento penitenciário necessariamente uma função do Estado.

Além de não proibir a participação da iniciativa privada na execução penal, a LEP ainda faz menção em seu artigo 4º à participação da comunidade na execução penal: *"O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança."* Inegável o fato de que empresas são parte integrante da comunidade.

Em um país onde a Constituição Federal de 1988 consagrou a noção de Estado Provedor, não deixa de ser curiosa a presença de um dispositivo estabelecendo como um dever do Estado recorrer ao auxílio da comunidade em uma prestação classicamente sua. Talvez não por acaso, a única assistência a ser em geral assegurada ao preso no Brasil, esteja ele na maior metrópole ou no rincão mais distante, é a assistência religiosa prestada pela comunidade, majoritariamente através das diversas confissões evangélicas presentes nas prisões e pela Igreja Católica (que cumpre papel importante na denúncia da revoltante realidade das prisões brasileiras através da Pastoral Carcerária).

Outro ponto polêmico diz respeito ao monopólio do uso da força por parte do Estado. Segundo tal crítica, seria ilegal e antiético deixar indivíduos sob o poder coercitivo de outro indivíduo ou empresa. Conforme Weber, *"...é próprio de nossa época o não reconhecer, com referência a qualquer outro grupo ou aos indivíduos, o direito de fazer uso da violência, a não ser nos casos em que o Estado o tolere. Nesse caso, o Estado se transforma na única fonte do 'direito' à violência"*. (WEBER, 2003, p. 60)

Aqui, o equívoco se encontra na confusão entre o uso do monopólio da força e o exercício regular de direito. Como a própria assertiva de Weber deixa claro, não comportam afronta ao monopólio estatal do uso da força as situações permitidas pelo Direito. Ao cuidarem da segurança interna de uma penitenciária, os funcionários de uma empresa privada estão apenas exercendo um direito que lhes foi outorgado



pelo Estado, qual seja, a vigilância sobre o cumprimento de pena por parte de indivíduos assim sentenciados.

No caso em análise, a empresa não tem qualquer autonomia para exercer o “direito à violência” contra o preso, cabendo-lhe apenas a função de custódia do mesmo – sendo punível o excesso doloso ou culposos. A proposta de terceirização ou de PPP não representa, portanto, a “quebra do monopólio estatal da atividade legítima de coerção física penal sobre o particular”, como sugere CHIES (2000, p. 21).

4. 2. Aspecto político

Sob o aspecto político, o óbice mais comumente levantado é, nas palavras de Minhoto, a possibilidade “de que os interesses privados das companhias passem a influir crescentemente na definição dos termos e na condução da política criminal” (MINHOTO, 2000, p. 89). Ou seja, com o surgimento de um mercado correcional haveria o incentivo para que as empresas interessadas nos contratos públicos fizessem *lobby* para que mais prisões fossem construídas, bem como para que as penas se tornassem mais rígidas, já que tais medidas acabariam por aumentar o lucro das empresas.

Ocorre que tal argumento não é, na verdade, uma crítica à participação de empresas privadas na gestão prisional, mas sim uma boa justificativa para reformas no nosso atual sistema político, dentro qual grupos de interesses especiais (sindicatos, entidades empresariais, “movimentos sociais” etc) se locupletam da *res publica* em nome de ganhos privados. Se faz necessária a existência de mecanismos de controle e transparência que facilitem o acesso às informações referentes aos negócios de interesse público e aos seus agentes, para que possa, de fato, existir um controle público sobre a classe política. Nesse sentido, entidades como a



Transparência Internacional e o website Contas Abertas²⁰ devem ser louvadas como sinal da iniciativa e capacidade de mobilização da sociedade civil. Desse modo, se a população não desejar penas mais severas (o que não parece ser o caso), o maior controle sobre a agenda política (criminal) tenderá a inviabilizar o *lobby* praticado pelas empresas correcionais, ou ao menos diminuir drasticamente suas chances de êxito.

Ademais, este argumento ignora o fato de que servidores públicos buscam influenciar decisões políticas guiados por seus interesses privados – e o fazem com razoável sucesso.

Um exemplo claro da atuação dos sindicatos de funcionários públicos é trazido por THOMAS (2003, p. 99). Em 2002, o então governador do estado americano da Califórnia, Gray Davis, a despeito de séria crise financeira pela qual passava o Estado (déficit público de cerca de US\$24 bilhões), concedeu aos funcionários do sistema penitenciário um aumento de 37%, bem como diversos outros benefícios. Após isso, veio a ser reportado pela imprensa local o curioso fato de que a California Correctional Peace Officers Association havia contribuído com mais de US\$500 mil para campanhas de Davis. Apenas no ano de 2000, guardas de prisão doaram cerca de US\$1,9 milhão para políticos tanto Republicanos quanto Democratas.

Ainda, no que diz respeito às relações entre Estado e Sociedade, FARIA (1992, p. 232) se mostra reticente em relação ao potencial crescimento das empresas de segurança, como resultado de uma maior abertura do mercado de serviços penitenciários. O autor atenta para o perigo de termos um “exército” de funcionários de empresas de segurança privada maior do que o próprio exército regular brasileiro. Ocorre que tal cenário já existe (o efetivo do exército brasileiro é de pouco mais de 200 mil homens, enquanto o do “exército das empresas privadas” é estimado em cerca de 1,148 milhão), e não há nenhuma possibilidade ou temor das autoridades de segurança pública do país quanto a uma sublevação do “exército privado” contra a ordem estatal constituída. Há, isso sim, constantes atentados contra a segurança pública do país perpetrados por grupos criminosos organizados que se valem, justamente, da falta de foco das autoridades no que diz respeito à segurança pública

²⁰ Ver, respectivamente, www.transparencia.org.br e <http://contasabertas.uol.com.br>.



e administração penitenciária (como o já citado caso do PCC e seus assemelhados regionais).

4. 3. Aspecto econômico

O aspecto econômico da análise sobre as experiências de administração privada de prisões é de grande importância. Trata-se de uma linha de análise bastante abrangente e polêmica.

A Ciência Econômica tem contribuições importantes a fazer ao estudo do Direito e das conseqüências das ações de seus operadores. A noção de eficiência (central ao debate econômico) ainda é vista com certa desconfiança, até descaso, pelo Direito, essencialmente normativista. O princípio da eficiência está consagrado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal como postulado à atuação da Administração Pública. Logo, a gestão prisional deve pautar-se também por este princípio.

Nesse ponto, nos interessa avaliar a privatização penitenciária sob o prisma da eficiência. Para tanto, partiremos da idéia de que “mais eficiente” significa obter o máximo possível do aproveitamento de recursos escassos (MANKIW, 2001, p. 5), ou seja, fazer mais com menos.

A principal crítica no que tange ao aspecto econômico da privatização penitenciária traz consigo certa desconfiança quanto à capacidade de uma empresa privada em desempenhar suas atividades de maneira mais eficiente que o órgão público correspondente. O argumento é de que a única maneira de uma empresa gerir os serviços penitenciários a um custo mais baixo que o do Estado seria prestando um serviço sensivelmente inferior em termos de qualidade. Entretanto, diversos estudos empíricos comparando a eficiência entre o setor público e o privado dão conta de que na grande maioria das vezes o setor privado leva vantagem. Estudo realizado pela *Reason Foundation* traz uma compilação de 25 estudos comparativos de custos entre os dois modelos de gestão prisional, realizados entre



1989 e 2000²¹.

Infelizmente, no Brasil ainda se carece de estudos comparativos mais detalhados que levem em consideração as diferenças e similaridades de práticas entre penitenciárias administradas pelo Estado e por empresas.

De maneira geral, podem ser citadas três razões fundamentais para a presença de maior eficiência na gestão de recursos por parte de uma administração privada do que de uma administração estatal: não há na gestão privada os entraves burocráticos típicos da administração pública (muitas vezes necessários à atuação transparente e isonômica da administração pública, em nome de princípios de Direito Administrativo, como da legalidade, publicidade, motivação, etc.); os administradores privados são sócios ou se reportam diretamente aos donos das firmas, tendo a expectativa de auferir certo benefício profissional com o aumento da eficiência; os empregados da empresa correcional tem maior oportunidade de ascensão dentro da empresa (DONAHUE, 1992, p. 190).

A primeira razão é um tanto quanto óbvia, mas de difícil solução. De fato, os custos na administração pública tendem a se elevar devido à própria forma organizacional burocrática do Estado, como ente público, que requer para seus atos e iniciativas práticas uma série de formalidades legais que, mesmo visando à regularidade e à idoneidade das ações da esfera pública, restam por torná-lo menos eficiente no trato da questão, bem como redundando maiores ônus ao erário do que os entes privados, que estão dispensados da série de formalismos exigidos do Estado.

A segunda e a terceira razão remetem a uma questão econômica menos óbvia: a presença de incentivos.

Estando as empresas privadas submetidas a uma concorrência no mercado, seus administradores conseguem, em geral, vislumbrar a relação de causa efeito referente à performance da empresa. Em caso de má performance, as perdas da empresa acabam refletindo em perdas para o próprio administrador (seja através da perda do seu emprego ou perda do patrimônio investido). Existe, portanto, o

²¹ Disponível em <http://www.reason.org/corrections/faq_private_prisons.shtml>. Consultado em 26 de outubro de 2008.



incentivo para produzir um melhor serviço por um custo mais baixo, já que a falência pune a ineficiência do setor privado.

No setor público, por outro lado, a realidade é outra. De fato, performances fracas e fracassos na obtenção de resultados são freqüentemente utilizados pelos gestores públicos como um argumento para conseguir mais verbas para o seu objeto de gestão, ocasionando mais e mais ineficiência (GWARTNEY; STROUP, 1998, p. 126).

No estudo de caso realizado, a empresa Montesinos tem os incentivos necessários para prestar bons serviços ao Governo do Estado de Santa Catarina, pois seus diretores sabem da forte oposição política à participação de empresas nas penitenciárias. Além disso, a tendência é que cada vez mais empresas se interessem por participar deste mercado, e essa competição tende a conduzir à melhora dos serviço e à eliminação de práticas tidas como ineficientes.(WILCOX, 1940)²²

Na medida em que empresas privadas são pagas ou não de acordo com a qualidade da prestação do seu serviço e contanto que cumpram o contrato (diferente de funcionários do Estado), estas têm o incentivo para evitar práticas que violem direitos humanos dos presos. Fato ilustrativo ocorreu no condado de Brazoria, no Texas. Em 1997, após o vazamento de um vídeo em que agentes penitenciários da empresa Capital Correction Resources Inc. e do Estado do Texas (administração compartilhada, dividida por alas) humilhavam e agrediam detentos, o Estado do Missouri (que havia enviado uma parcela de seus detentos para cumprirem pena no estado vizinho devido a problemas de superlotação em seu Estado) rescindiu os contratos com a empresa, referente à penitenciária de Brazoria e mais duas outras no Texas, no valor de US\$ 1,8 milhão. O departamento correcional do Estado de Oklahoma também cancelou seu contrato com a CCRI no condado de Limestone, também no Texas, devido a casos semelhantes de abusos por parte de funcionários da empresa. (GILLESPIE, 1997)

Como se vê, uma das diferenças fundamentais entre a gestão pública e a privada encontra-se no fato de que a punição à má-prestação do serviço no mercado se dá de maneira muito mais eficaz, fazendo com que aqueles que não atendem ao

²² *Apud* GWARTNEY & STROUP. **O que todos deveriam...**, p. 55.



consumidor (no caso o Estado) de maneira satisfatória sofram perdas financeiras.

De acordo com Charles Logan *"Os controles econômicos [sobre as prisões privatizadas] não excluem os controles políticos, mas possibilitam que ajustes mais rápidos e melhores sejam operados"* através da renegociação de contrato ou da simples rescisão. Nas prisões privadas, continua Logan, *"mecanismos de mercado no que tange à supervisão, disciplina e responsabilização são acrescentados àqueles tradicionalmente ligados ao sistema político e legal. A responsabilização econômica suplementa, mais do que conflita com, a responsabilização política e legal."*(LOGAN, 1990)²³. Não por acaso, a Capital Correction Resources Inc. não mais administra prisões nos Estados Unidos.

Além disso, a existência de empresas atuando no mercado correcional traz consigo diversos efeitos positivos, benéficos ao interesse público. O mais óbvio e direto deles é a melhoria do gasto público (melhor serviço, com custo similar ou inferior). Outro efeito, talvez não tão visível em um primeiro momento, se reflete nas inovações geradas pela competição entre as empresas prestadoras de serviços penitenciários. Até mesmo a qualidade dos estabelecimentos penais administrados integralmente pelo Estado é afetada: com a comparação dos custos e das práticas destes dois modelos de gestão prisional, haveria um maior incentivo para que a prisão estatal fosse gerida de maneira mais eficiente. Ademais, um poderia se utilizar de experiências comprovadamente exitosas postas em prática pelo outro.

4. 4. Aspecto ético/simbólico

As críticas elaboradas sob o aspecto ético tendem a se mostrar mais ligadas a sentimentos subjetivos do que as anteriormente citadas (por serem de caráter mais técnico). Como exemplo, citamos Araújo Jr., que expõe sua oposição à privatização de presídios através do seguinte silogismo:

as empresas que desejam participar da administração penitenciária

²³ Apud GILLESPIE. *Swift Justice...*



visam obter lucros e retirar lucros da própria existência da criminalidade; logo, tais empresas, que têm interesse em manter seus lucros, não irão lutar contra a criminalidade... e se não têm tal interesse não devem administrar prisões. (ARAUJO JUNIOR, 1995, p. 20)

O autor afirma acertadamente que as empresas não irão lutar contra a criminalidade. E nem deveriam, pois esta é uma função que cabe às polícias, e não à administração penitenciária.

Inobstante a relevante influência da situação carcerária brasileira nas questões de segurança pública (vide os altos índices de reincidência e o fenômeno dos PCCs), a finalidade da administração penitenciária no Brasil deve ser, em primeiro lugar, agir conforme a lei, respeitando os direitos do preso contidos na Constituição Federal e na Lei de Execução Penal. Em seu artigo 1º, a LEP estabelece que *“A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.”*

Havendo um conjunto de leis a serem cumpridas e um contrato estabelecendo penalidades e premiações à empresa conforme a qualidade do serviço prestado, está montado o ambiente ideal para que a empresa, na busca pelo lucro, acabe beneficiando a todos, através de uma administração penitenciária de melhor qualidade, que permita um cumprimento de pena digno e, sobretudo, legal.

Ao dissertar sobre o princípio que dá origem à divisão do trabalho, Adam Smith enuncia de maneira clara como a cooperação voluntária entre indivíduos (bem como empresas e Estados) com aptidões e interesses diversos acaba, mesmo que não intencionalmente (como que “através de uma mão-invisível”, como afirma o autor mais adiante), beneficiando a todos os envolvidos:

Dê-me aquilo que eu quero, e você terá isto aqui, que você quer – esse é significado de qualquer oferta desse tipo; e é dessa forma que obtemos uns dos outros a grande maioria dos serviços de que necessitamos. Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à sua humanidade, mas à sua auto-estima, e nunca lhes falamos das nossas próprias necessidades, mas das vantagens que advirão para eles. (SMITH, 1983, p. 50)

No caso em questão, não importa qual a finalidade da empresa ao



desempenhar as atividades estabelecidas no contrato. Seja o simples lucro, seja a paz social, o que realmente interessa é que o acordado seja cumprido e que cada um obtenha aquilo que busca – o Estado, uma melhor qualidade nos serviços prisionais; a empresa, o pagamento por seus serviços. A participação de empresas privadas na administração penitenciária, como se vê, não é intrinsecamente antiética, como defendem alguns de seus críticos.

Laurindo Dias Minhoto, sem dúvida o autor mais lido e citado no Brasil no que diz respeito à privatização de presídios, traz ao debate o argumento “simbólico”, segundo o qual com a existência de empresas na prestação de serviços penitenciários “*a fonte pública da autoridade, central à lógica das democracias modernas, é de alguma maneira economicizada*” (MINHOTO, 2000, p. 90). O fato de as empresas se utilizarem de câmeras para monitorar a movimentação nos corredores da prisão, minimizando o contato dos guardas com os apenados é visto pelo autor como um reforço a esse problema simbólico, representando a prisão privatizada uma “*reedição 'high tech' do Panopticon*” (MINHOTO, 2000, p. 90).

Ocorre que é justamente este tipo de prática (dentre outras tidas como *economicistas*²⁴) que permite à empresa ter uma estrutura enxuta e ao mesmo tempo manter o controle sobre a segurança na instituição penal (normalmente por um fio, como é o caso do Presídio Central). Além disso, o distanciamento entre guardas e detentos, diminui a possibilidade de corrupção e aumenta a segurança dos próprios guardas.

Ainda segundo Minhoto, a utilização de jargões empresariais como “residentes”, para se referir aos presos, e “supervisores de residentes”, designando os guardas, é altamente nociva à idéia de autoridade pública. Tal tipo de linguagem (um tanto destoante da linguagem nas prisões brasileiras, onde os termos usuais são “interno” e “agente de segurança”), longe de alcançar o nefasto objetivo imaginado pelo autor, tem como resultado a diminuição do estigma existente tanto sobre o “preso”, quanto sobre o “agente carcerário”.

Outra crítica neste mesmo sentido foi feita pela American Bar Association, a

²⁴ Mais sobre esta crítica em COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. O papel do discurso economicista no direito criminal de hoje. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 31, p. 37-49, 1999.



entidade correspondente à OAB, nos EUA:

Quando entra em julgamento da culpa e impõe uma sentença, um tribunal exerce sua autoridade tanto real quanto simbolicamente. Entretanto, sua autoridade fica enfraquecida, bem como a integridade do sistema de justiça, quando um prisioneiro olha para o uniforme do seu guarda e, em vez de encontrar um emblema em que lê: "Federal Bureau of Prisons" ou State Department of Correctios", ele vê um que diz "Acme Corrections Company"?²⁵

Parece pouco provável que a cor do uniforme vestido pelo agente de segurança ou o emblema nele contido façam alguma diferença para o apenado. A diferença está entre cumprir pena em um local insalubre, sem oportunidades de estudo e trabalho, sem condições mínimas de manutenção ou recuperação da dignidade inerente a todo ser humano ou em outro que represente o oposto disto. Comparações dos índices de morte, doenças e rebeliões entre os dois modelos de prisão podem ser ilustrativos nesse sentido. Ademais, a autoridade do sistema penal tende a sair especialmente enfraquecida em situações como as encontradas nas prisões brasileiras, em que indivíduos sujeitos de direitos são tratados como lixo.

CONCLUSÃO

Ao longo da história sempre houve a necessidade de se punir de alguma maneira condutas tidas como indesejáveis. Como decorrência desta necessidade histórica, a prisão acabou por se desenvolver como uma instituição em permanente construção e avaliação – como toda instituição deveria ser, aliás. Ao analisar-se a questão penitenciária, não se deve, desta maneira, partir da premissa de que as prisões chegaram a determinado estágio de desenvolvimento institucional a partir do qual certos paradigmas não devem ser questionados. Conforme demonstrado neste trabalho, o paradigma da gestão estatal das penitenciárias pode e deve ser questionado.

É tempo, portanto, de repensar novas formas de atuação face ao problema.

²⁵ AMERICAN BAR ASSOCIATION REPORT in DONAHUE. **Privatização...**, p. 184.



Experiências exitosas postas em prática Brasil afora devem ser estudadas e levadas em consideração. O Estado deve conduzir a política penitenciária com inteligência, sem deixar que preconceitos ideológicos descartem *a priori* algo que vem trazendo mudanças significativas no modo como se vê a administração penitenciária no Brasil.

É claro que a Parceria Público-Privada e o regime de terceirização têm suas fragilidades. É justamente por isso que a sociedade e o Poder Público devem estar atentos para que as disposições contratuais sejam estabelecidas de maneira clara, elencando as metas a serem cumpridas bem como as obrigações das partes, fiscalizando de perto e zelando pelo seu cumprimento.

Seria temerário, portanto, afirmar que o fornecimento privado de serviços penitenciários é um remédio universal para todos os problemas encontrados nas prisões. Pode, não obstante, colaborar com a solução dos problemas causados pelo descaso histórico com que os estabelecimentos prisionais vêm sendo tratados. Tal atitude tem se mostrado cada vez mais insustentável – e os “clientes assíduos” do sistema penal teimam em seguir nos lembrando deste fato.

É necessário, também, o aprofundamento de estudos que dêem conta de comparações entre as prisões geridas pelo Estado e por empresas no que tange aos custos e à qualidade do serviço prestado. Desta maneira, contratos poderão ser redigidos conforme parâmetros razoáveis de qualidade e preço, possibilitando uma maior eficiência do gasto público.

Deve ser estudada, ainda, a ampliação das experiências de co-gestão e PPP com relação a uma outra atividade de importância fundamental ao sistema penal e à segurança pública: a assistência ao egresso da sistema penitenciário, garantida pelo artigo 10, parágrafo único, da LEP. A omissão estatal no cumprimento deste dever é um dos fatores que explicam os altos índices de reincidência criminal no país.

A forma como é utilizada a intervenção penal no Brasil deve, também, ser objeto de reflexão. A pena privativa de liberdade quando aplicada a indivíduos que não apresentam ameaça concreta à sociedade (especialmente no caso dos chamados “crimes sem vítimas”) acaba sendo, além de uma punição desproporcional ao infrator pelo delito cometido, uma dura punição ao contribuinte. Primeiro, porque se mantém



na prisão a um custo alto um infrator que não representa perigo real à sociedade. Segundo, o que talvez seja ainda pior, o contribuinte paga para que estas pessoas saiam de lá piores do que entraram, podendo vir a cometer crimes muito mais graves, devido às condições física e moralmente degradantes existentes nas prisões.

A situação atual é insustentável. Face a isso, a Academia e a sociedade civil têm importante papel a cumprir na promoção e na viabilização de alternativas como a apresentada neste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARAUJO JUNIOR, João Marcello de. **Privatização das prisões**. São Paulo: RT, 1995.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

BECKER, Gary S. **The Economics of Life**. McGraw-Hill: New York, 1997.

BERG, Julie, **Private prisons: International experiences and South African prospects**. Disponível em <http://web.uct.ac.za/depts/sjrp/publicat/pripris.pdf>.

BITENCOURT, Cezar Roberto, **A falência da pena de prisão**, In: Revista dos Tribunais: São Paulo. vol. 80, n. 670 (ago. 1991), p. 241-253.

BLUNDELL, John, **Privatisation turns liabilities into assets**. Disponível em <http://www.iea.org.uk/record.jsp?type=pressArticle&ID=219>.

BOSKIN, Michael J. **Reagan and the US economy**. San Francisco: International Center for Economic Growth, 1988.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. **Privatização Penitenciária e Trabalho do**



Preso. Pelotas: EDUCAT, 2000.

CHRISTIE, Nils. **A Indústria do Crime.** Rio de Janeiro: Forense, 1998.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. O papel do discurso economicista no direito criminal de hoje. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR.** Curitiba, v. 31, p. 37-49, 1999.

DONAHUE, John D. **Privatização: fins públicos, meios privados,** Jorge Zahar: Rio de Janeiro, 1992.

DOTTI, René Ariel. **Bases e Alternativas Para o Sistema de Penas,** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. **Direito criminal na atualidade.** São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **A privatização dos presídios.** Disponível em www.redesol.org.br/artigos/Aprivatizacaopresidios.doc.

FARIA, José Eduardo. Políticas públicas e privatização: o caso do sistema prisional. **Revista da AJURIS,** Porto Alegre, n.56, p. 227-234, nov. 1992

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir,** 23.ed., Petrópolis: Vozes, 2000.

GILLESPIE, Nick. **Swift Justice for Private Prisons,** Disponível em <http://www.reason.com/news/show/34407.html>.

GWARTNEY, James D.; STROUP, Richard L. **O que todos deveriam saber sobre economia e prosperidade.** 2.ed., Rio de Janeiro: IL, 1998.

HANKE, Steve (org.). **Privatizar para crescer,** Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.

HAUSER, Eliana E. **A Pena e o Sistema Penal:** algumas considerações sobre



sua legitimidade. 1. ed., Ijuí: Unijuí, 1997.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**, 5. ed., Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

JORGE, Isabel. **Privatização**: Experiências internacionais, aspectos teóricos e resultados, Porto Alegre: 1994.

LEMGRUBER, Julita. **Controle da criminalidade**: mitos e fatos, São Paulo: Instituto Liberal, 2001.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**: princípios de micro e macroeconomia. 2.ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

MARCÃO, Renato. **Crise na execução penal**. Disponível em <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/20/08/2008/#3>.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Execução Penal**, São Paulo: Atlas, 2002.
_____, Julio Fabbrini. A Privatização dos estabelecimentos penais diante da Lei de Execução Penal. **Revista do CNPCP**, Brasília, vol. 1 n. 1, p. 61-71, jan./jul. 1993.

MINHOTO, Laurindo Dias. **Privatização de Presídios e Criminalidade**: a gestão da violência no capitalismo global. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. **As Prisões do Mercado**. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a06n5556.pdf> . Consultado em 24 de abril de 2008.

MIOTTO, Armida Bergamini. **Curso de Direito Penitenciário**. vols. 1 e 2, São Paulo: Saraiva, 1975.

MITCHELL, William C.; SIMMONS, Randy T. **Para além da política**. Rio de Janeiro: Topbboks, 2003.



OSÓRIO, Fabio Medina; VIZZOTTO, Vinicius Diniz. **Sistema penitenciário e parcerias público-privadas: novos horizontes.** Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7643&p=1> Consultado em 04 de setembro de 2008.

PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. **A privatização no Brasil:** O caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES. 2000.

PYLE, David, J. **Cortando os Custos do Crime.** Rio de Janeiro: IL, 1999.

SAVAS, E. S. **Privatização:** a chave para um governo melhor. Nórdica: Rio de Janeiro, 1987.

SEGAL, Geoffrey. **Frequently Asked Questions About Prison Privatization.** Disponível em http://www.reason.org/corrections/faq_private_prisons.shtml#faq12.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações.** v. 1, São Paulo: Abril, 1983.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída.** Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

TABARROK, Alexander (org.). **Changing the Guard.** Oakland: The Independent Institute, 2003.

WEBER, Max. **Ciência e Política.** São Paulo: Martin Claret, 2003.

