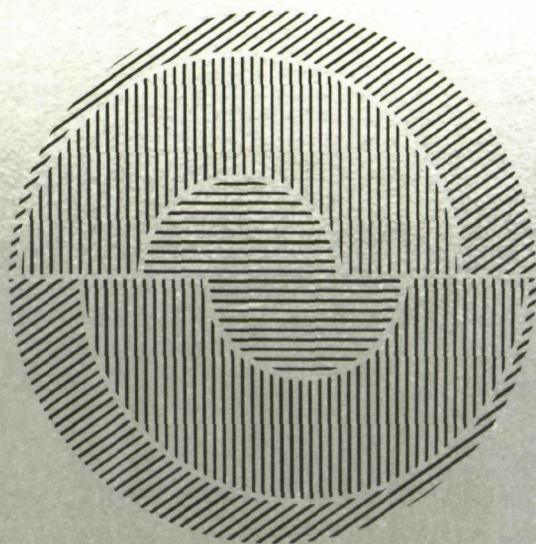


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1992

ANO 29 • NÚMERO 116

Políticas Públicas e Privatização: o Caso do Sistema Prisional

JOSÉ EDUARDO FARIA

Professor do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo. Pesquisador do Centro de Estudos Direito e Sociedade (CEDISO) da USP. Autor de *Justiça e Conflito*, publicado pela Editora Revista dos Tribunais, e *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*

Não é de hoje que se afirma ser a modernização institucional condição necessária para que o Estado brasileiro possa voltar a cumprir, de modo eficaz, suas funções básicas nos campos da educação, justiça e segurança. O grande obstáculo para o sucesso dos projetos modernizantes tem sido a hábil reação corporativa dos diferentes segmentos a serem desentranhados do setor público, tentando sutilmente induzir a sociedade a encarar o debate sobre a privatização *versus* estatização como uma espécie de luta mortal entre as forças do bem e as forças do mal.

Essa luta, no entanto, não é assim tão maniqueísta, a encerrar inúmeras disputas que os cidadãos comuns ainda não conseguiram perceber inteiramente. Uma dessas disputas é protagonizada por certos grupos empresariais que, confundindo deliberadamente privatização de serviços estatais com o desmonte do Estado, desejam apropriar-se "patrimonialmente" de parte das funções públicas. É esse, por exemplo, o caso das propostas de privatização que têm sido apresentadas por algumas empresas particulares de vigilância e segurança, justificadas com base no pretenso sucesso de experiências já realizadas no exterior, em termos de redução dos custos do aparelho estatal para os contribuintes, de elevação da eficiência organizacional do setor público, da ampliação do número de vagas nos estabelecimentos penais, da adoção de técnicas "empresariais" na administração do sistema prisional, da diminuição dos encargos financeiros com serviços essenciais etc.

Partindo de dois fatos conhecidos, a dramática insuficiência de vagas nas prisões e a situação agônica do sistema prisional brasileiro¹, os autores

1 Cf. Sandra Amaral de Oliveira Faria, *Sistema carcerário nacional: perspectivas para a década dos 90*, São Paulo, Fundap, documento de trabalho, n° 4, 1991.

dessas propostas oferecem-se para construir e gerir — com recursos próprios — novos estabelecimentos penais desde que, em contrapartida, o Estado os remunere com uma quantia fixa por cada preso por eles acolhido e tutelado. O principal argumento usualmente invocado, reproduzindo quase literalmente as mesmas palavras utilizadas por grupos empresariais privados congêneres nos Estados Unidos, é o da *economicidade*: sairia muito mais barato, para o Estado, e, por conseguinte, para toda a sociedade, que a iniciativa privada tomasse conta desse setor. Esse tipo de argumento, baseado no binômio custo/eficácia, como se pode ver abaixo, costuma ser relacionado a outros bem mais imprecisos e indeterminados, porém dotados de uma elevada carga emotivo-fabuladora — e, por conseqüência, com um imenso potencial de uso retórico:

“1. O Governo brasileiro, que gasta tanto, não obtém dividendos educativos no seu sistema carcerário estatal;

2. os Estados e Municípios: qualquer homem público que decidir entrar seriamente numa política de privatização, receberá a vênia (sic) e os votos de todo o povo, aflito como vive com tantos criminosos, mais criminosos ainda após saírem da prisão onde aprofundaram seus sentimentos baixos (sic) e acabaram comendo o pão pertencente a brasileiros trabalhadores;

3. os empresários do país: em lugar de estragarem o dinheiro que pagam em impostos para manter masmorras de corrupção, poderão participar com bônus naquela iniciativa particular que melhor levar o preso a redescobrir os valores de sua vida e da do próximo;

4. os empresários, sobretudo de segurança: estas firmas, por tratarem com pessoas em linha de risco, já adquiriram uma sensibilidade que lhes permitirá melhor proximidade com o serviço de regeneração;

5. pelo seu *background* humano, sua cultura de muitos valores, a PIREs, até pelo acordo técnico com a WACK, merece, sobretudo ela, este desafio grande. Pode e deve aliar-se a homens do governo que nutram concepções elevadas sobre o homem; com eles, tentar que as FEBENS e as prisões, onde elas forem antros terríveis de corrupção e tristeza (sic), possam seguir o exemplo americano de privatização.”²

Enfatizando a vantagem comparativa da redução dos custos, em relação aos gastos do setor público com seus degradados estabelecimentos penais,

2 Cf. material de divulgação da Pires Segurança, uma das maiores empresas particulares de vigilância, no qual se afirma ser “a idéia de privatização das prisões um movimento de opinião nacional”. O documento conclui com esta afirmação: “a Pires associa-se ao Estado ou a outros particulares — empresas, associações culturais ou religiosas — para administrar uma ou mais prisões, sob a condição apenas de poder aliviar sobre o *lay-out* de construção e o tipo de presos sobre os quais a sua pedagogia possa ser eficaz”.

e aproveitando-se da crença profundamente enraizada no imaginário popular de que as penitenciárias brasileiras seriam equivalentes a um hotel com cinco estrelas, por oferecerem cama, comida e roupa lavada, os defensores dessas propostas também acenam com a possibilidade de converter a maioria das prisões tanto em fábricas-modelo quanto em escolas de "civismo" e de "consciência religiosa". Apenas os estabelecimentos penais de segurança máxima, cuja população é formada por elementos de alta periculosidade e cujo custo operacional costuma ser bastante elevado, ficariam sob responsabilidade do setor público. Ao setor privado, como se pode ver no próximo exemplo, caberia a missão altruísta e benemérita de promover a "transformação" de "massas sem aptidão" em profissionais verdadeiramente qualificados:

"— A PIRES reconhece que é preciso fazer algo para mudar a situação dos presos. Impõe-se tal dever ao sentimento de civismo e até à consciência religiosa.

Toda a tecnologia da PIRES está na sua concepção do homem. No homem investe ela, largamente, desde o recrutamento, a seleção, o aprendizado e a formação sistemática até criar um verdadeiro tipo de cultura.

— Estas mesmas habilidades humanas usadas na transformação de massas, antes sem aptidão e tornados profissionais em seguida, a PIRES tem a certeza de as converter em método sério pedagógico para a psicoterapia verdadeira dos detentos (sic).

— Para lá de segurança, nesse exercício do seu *know how* humano, esta empresa tornou-se uma escola de formação e mudança nas pessoas. Desta feita, qualquer funcionário do seu quadro administrativo tem a consciência de que precisa ser um professor ou educador.

— Mais fácil será, por conseguinte, deslocar profissionais de personalidade moral para colocá-los nos quadros administrativos das prisões." ³

Por mais que pretendam estar inseridas nos ventos neoliberalizantes dos dias atuais, propostas como essas não representam, necessariamente, o "enxugamento" do Estado; pelo contrário, abrem caminho para sua feudalização. Tratando homens como simples mercadorias e convertendo a mão-de-obra presa em operários "compulsórios", tais propostas desprezam os pressupostos fundamentais subjacentes à criação do próprio Estado liberal, que foram forjados pelas revoluções inglesa, norte-americana e francesa. A primeira delas, deflagrada em 1688 contra o absolutismo, gerou a moderna representação legislativa. A segunda, ocorrida em 1776, consagrou os direitos do homem como princípio básico da legitimação da ordem política. E a terceira, em 1789, abriu caminho para a racionalização do poder,

3 Cf. *Jornal da Pires*, São Paulo.

mediante movimentos de codificação que consolidaram o caráter uniformizador, abstrato e impessoal da ordem legal, institucionalizando a igualdade formal de todos perante a lei e pondo fim às múltiplas hierarquias e aos diferentes privilégios do *ancien régime*.⁴ Tocqueville, no plano da filosofia política, e Weber, no campo da sociologia jurídica, mostraram em textos clássicos como as instituições de direito do Estado liberal adquiriram autonomia formal ao preço da racionalidade material comum à ordem aristocrática. O preço dessa autonomia foi, em outras palavras, a valorização da forma em detrimento do conteúdo substantivo da ordem legal.

A segurança e a justiça se inserem, desde o advento do Estado liberal, entre as funções precípuas do setor público.⁵ Embora no Brasil o sistema prisional tenha sido quase inteiramente sucateado por causa da venalidade e da inconseqüência de nossos dirigentes, o estrondoso fracasso do Estado no cumprimento de seus papéis básicos não justifica a apropriação dos serviços prisionais por empresas particulares de vigilância e segurança. Ao contrário do que poderia ocorrer com a eventual privatização das apsentadorias, que envolvem valores monetários, a privatização das prisões envolve homens — isto é, seres vivos e entes morais — e seus respectivos direitos. Todo sentenciamento sempre acarreta a perda da maioria desses direitos, é certo, mas o Estado que julga, condena, pune e encarcera, em nome da ordem e da segurança pública, assume inúmeras obrigações legais e éticas em relação aos presos.⁶ O que se costuma discutir, nas sociedades efetivamente democráticas, são os limites e os graus toleráveis de privação de direitos daqueles que foram julgados, condenados e encarcerados pelo Judiciário.

Há um outro aspecto importante nessa discussão. Se o monopólio do exercício legítimo da violência física é o grande traço distintivo do Estado moderno,⁷ para lembrar novamente Max Weber, a abdicação — ainda que parcial — desse monopólio, sob a forma de estabelecimentos penais privados e da gestão “empresarial” de homens desprovidos da maioria de seus direitos, geraria uma situação de incerteza e insegurança expressa por uma perigosa dualidade entre o poder público e os poderes privados. Na medida em que as empresas de segurança e vigilância exercem efetiva-

4 Ver, nesse sentido, Haroldo Berman, *Law and Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1983.

5 Cf. Max Weber, *Max Weber on law in Economy and Society*, Max Rheinstein org., Cambridge, Harvard University Press, 1954.

6 Para uma arguta análise dessa perda de direitos dos sentenciados e das obrigações a eles devidas pelo Estado, ver Antonio Luiz Paixão, “Crime, controle social e consolidação da democracia, as metáforas da cidadania”, in *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell orgs., São Paulo, Vértice, 1988; e “Segurança privada: novos dilemas políticos”, in *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, 1991, nº 31.

7 “É, com efeito, próprio de nossa época o não reconhecer, em relação 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: o Estado se transforma, portanto, na única fonte do “direito” à violência”. Cf. Max Weber, *A política como vocação*, São Paulo, Cultrix, 1970, p. 56.

mente suas atividades por meio da força física, como impedi-las de estabelecer formas alternativas e autônomas de sanções e de penas, com relação àquelas previstas pelos códigos e pelas leis positivadas no plano do Estado? Esta não é uma indagação retórica, feita exclusivamente para efeito de argumentação. O que a justifica, em termos substantivos, é o fato de que essa dualidade de poderes está chegando a níveis alarmantes, uma vez que as empresas particulares de segurança brasileiras atualmente dispõem de 550 mil homens armados e treinados — uma quantidade equivalente ao dobro do contingente das Forças Armadas. Somente no Estado de São Paulo, o número de homens treinados e armados pelas empresas de segurança — 210 mil — é igual ao efetivo regular de todo o Exército brasileiro.⁸

Com esse risco de ruptura do monopólio do uso legítimo da violência física por parte do Estado, mediante a privatização das prisões, o advento dessa situação do dualismo de poderes pode significar, por um lado, a rejeição da própria idéia de cidadania; e, por outro, a negação do próprio caráter público do Estado brasileiro. Entre outras razões porque esse dualismo abre caminho para a substituição da ordem legal, “formalmente” válida *erga omnes*, por ordens paralelas constituídas *ad hoc* e geridas “substantivamente” por milícias privadas que vêem a administração da justiça apenas e tão-somente como um simples negócio. No âmbito de uma penitenciária particular, por exemplo, em que o preso é convertido em mão-de-obra compulsória, de que modo enquadrar seus deveres, como condenado judicial, com seus direitos trabalhistas, enquanto operário? De que maneira enquadrar tanto esses deveres quanto esses direitos, positivados pelo Estado, com base nas normas constitucionais que disciplinam o processo legislativo, com as normas internas de segurança estabelecidas pelos dirigentes dessa prisão, com suas estratégias “disciplinares”, com seus programas de organização e métodos, com suas estratégias para ganhos de produtividade? Qual o interesse dos estabelecimentos prisionais privados, cujas “fábricas” com toda certeza enfrentarão os problemas da flutuação de sua mão-de-obra e seu reduzido nível de qualificação, em ressocializar efetivamente os sentenciados que se revelarem excelentes trabalhadores nas linhas-de-montagem? Como, enfim, evitar a natural e inevitável tendência desses estabelecimentos de desenvolver vida própria a partir de seus critérios pragmáticos e de suas prioridades, em termos de lucro e conquista de mercado?

Invocada como argumento de autoridade pelos defensores da privatização das prisões, a experiência internacional revelou-se minimamente eficaz, no início, e um fracasso, em seguida, em termos de redução das taxas de reincidência criminal, de incorporação dos egressos do sistema prisional no mercado formal de trabalho e de redução dos custos financeiros do Estado na administração de estabelecimentos penais. Países como

8 Ver, nesse sentido, Suzeley Kalli Mathias, “A segurança privada em São Paulo”, in *São Paulo em Perspectiva*, Fundação SEADE, v. 4, nº 1, 1990.

os Estados Unidos, que a adotaram, estão hoje tentando revertê-la.⁹ Penalistas, criminólogos e sociólogos do direito norte-americano, após terem avaliado objetivamente essa experiência, revelaram que as prisões públicas apresentaram melhores resultados do que as prisões privadas na implementação de políticas de reeducação e ressocialização de sentenciados presos. Mostraram, igualmente, que nas prisões públicas com programas responsáveis de laborterapia surgiram movimentos de sindicalização de presidiários que, em pouco tempo, protegeram seus direitos trabalhistas, abreviaram o tempo de suas penas e os recolocaram em circulação na sociedade com empregos fixos.

Já a grande maioria dos estabelecimentos penais privados atuou, basicamente, como uma espécie de depósito de detentos, deixando de cumprir com um mínimo de eficácia as funções educativas anteriormente acertadas quer com os dirigentes do Executivo quer com as autoridades do Judiciário. Muitos desses estabelecimentos também não obtiveram a lucratividade esperada, o que os levou a reivindicar subsídios, incentivos fiscais, "complementações" de receitas e créditos favorecidos junto ao setor público, desmoralizando-se assim o argumento de *economicidade*. Outros estabelecimentos denunciaram contratos para administrar prisões de segurança máxima, que implicam alto custo operacional e exigem um expressivo contingente de pessoal de apoio, optando por concentrar seus investimentos apenas nas prisões com grau mínimo de segurança, cujos sentenciados, por estarem em final de cumprimento de suas respectivas penas, constituem uma mão-de-obra dócil, colaboradora e de baixíssimo custo.

Descartadas a justificativa da economicidade, por questões éticas, a justificativa da eficiência do sistema prisional, por dados objetivos levantados por fontes isentas, e a justificativa doutrinária, uma vez que o neoliberalismo doutrinário não propõe nem a ruptura do monopólio do exercício legítimo da violência nem a feudalização do Estado, as propostas privatizantes das prisões, formuladas pelas empresas privadas de segurança, não se sustentam. Em termos concretos, caso os projetos de lei já apresentados e aprovados nesse sentido venham a ser efetivamente concretizados, a separação entre a aplicação das leis, por um judiciário soberano, independente e profissional, e a "administração" das sentenças penais por empresas privadas de segurança poderá constituir-se num dramático entrave para a legitimação de um Estado que, além de moderno, também pretende ser democrático — um Estado de Direito digno desse nome.

9 Ver, nesse sentido, Charles H. Logan, "Proprietary prisons", in *The American prison: issues in research and policy*, Lynne Goodstein e Doris Layton Makenzie orgs., Plenum Press, 1989; John Donahue, "O debate sobre as prisões privatizadas", in *Privatização: fins públicos, meios privados*, Rio de Janeiro, Zahar, 1992 (1ª edição: 1989); Michael Keating Jr., *Seeking profit in punishment: the private management of correctional institutions*, Washington, American Federation Employees, 1985; e Connie Mayer, "Legal issues surrounding private operation of prisons", in *Criminal Law Bulletin*, 1986. Ver, também, Bernardo del Rosal Blasco, "As prisões privadas: um novo modelo em uma nova concepção sobre a execução penal", in *Revista dos Tribunais*, São Paulo, nº 665, 1991.