



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

LEONARDO MORAES DA SILVA

**A PRISÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL BRASILEIRO:  
A HIPERTROFIA PUNITIVA DO ESTADO BURGUEÊS E A  
PARTICIPAÇÃO PRIVADA NA GESTÃO DO  
APRISIONAMENTO**

LEONARDO MORAES DA SILVA

**A PRISÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL BRASILEIRO:  
A HIPERTROFIA PUNITIVA DO ESTADO BURGUÊS E A  
PARTICIPAÇÃO PRIVADA NA GESTÃO DO  
APRISIONAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Dione Lolis

Londrina  
2017

### **Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

C198a Silva, Leonardo Moraes da.

A Prisão no contexto neoliberal brasileiro: A hipertrofia punitiva do Estado burguês e a participação privada na gestão do aprisionamento / Leonardo Moraes da Silva. - Londrina, 2017.  
107 f.: il.

Orientador: Dione Lolis.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, 2017.

Inclui bibliografia.

1. Estado - Tese. 2. Aprisionamento - Tese. 3. Neoliberalismo - Tese. 4. Participação privada - Tese. I. Lolis, Dione. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. III. Título.

CDU 636.082.45

LEONARDO MORAES DA SILVA

**A PRISÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL BRASILEIRO:  
A HIPERTROFIA PUNITIVA DO ESTADO BURGUESES E A  
PARTICIPAÇÃO PRIVADA NA GESTÃO DO APRISIONAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Dione Lolis  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Marco Alexandre de Souza Serra  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná -  
PUC/ PR

---

Profa. Dra. Silvia Alapanian  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 29 de setembro de 2017.

## **AGRADECIMENTOS**

A Universidade Estadual de Londrina (UEL), sobretudo ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A Professora Dione Lolis, por toda contribuição e dedicação no processo de orientação desta pesquisa.

A professora Silvia Alapanian e ao professor Marco Alexandre de Souza Serra, pelas contribuições prestadas enquanto participantes das bancas de qualificação e de defesa desta dissertação.

Por fim, a todos que contribuíram direta ou indiretamente à realização e concretização desta pesquisa.

SILVA, Leonardo Moraes. **A Prisão no Contexto Neoliberal Brasileiro**: a hipertrofia punitiva do Estado burguês e a participação privada na gestão do aprisionamento. 2017. 107 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar a prisão no contexto neoliberal brasileiro, apropriando-se, dessa forma, de dois fenômenos oriundos deste contexto, isto é, a hipertrofia punitiva do Estado e a participação privada na gestão do aprisionamento. A discussão sobre este tema torna-se importante na medida em que a iniciativa privada, sustentada pelo ideal burguês “ressocializador”, surge como uma solução à situação calamitosa que permeia o sistema prisional no Brasil no contexto de crise do capital. Para examinar estes fenômenos, a pesquisa parte da concepção marxista de que a prisão se configura como um dos elementos materiais que compõem a força do Estado, para assim, compreender as especificidades do aprisionamento no capitalismo brasileiro, sobretudo, em sua fase neoliberal. Através de uma pesquisa bibliográfica e documental, analisa a Parceria Público-Privada na gestão do aprisionamento brasileiro, detendo-se ao Projeto de Lei do Senado nº 513/2011 e à experiência do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves-MG. Verifica que a exacerbação do encarceramento no Brasil se deu a partir do contexto capitalista neoliberal, momento em que também se iniciou o processo de aprofundamento da miserabilidade de amplos setores da superpopulação relativa. Constata, ainda, que a hipertrofia punitiva do Estado brasileiro tem reafirmado a prisão como um instrumento estatal fundamental à ordem capitalista e proporcionado a participação privada na gestão prisional. Conclui que a estratégia capitalista privatista não contribui para solucionar os problemas do sistema prisional brasileiro, pelo contrário, além de aprofundar a direção repressiva do Estado burguês, proporciona lucros exorbitantes às empresas privadas envolvidas na gestão prisional.

**Palavras-chave:** Estado. Aprisionamento. Neoliberalismo. Participação privada.

SILVA, Leonardo Moraes. **The prison in the brazilian neoliberal context: the punitive hypertrophy of the bougeois state and the private participation in the management of the imprisonment.** 2017. 107 p. Dissertation (Master's degree in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

### **ABSTRACT**

This dissertation aims to analyze the prison in the Brazilian neoliberal context, thus appropriating two phenomena from this context, that is, the punitive hypertrophy of the State and private participation in the management of imprisonment. The discussion on this theme becomes important insofar as the private initiative, sustained by the bourgeois ideal "resocializador", appears as a solution to the calamitous situation that permeates the prison system in Brazil in the context of capital crisis. In order to examine these phenomena, the research starts from the Marxist conception that prison constitutes one of the material elements that compose the force of the State, in order to understand the specificities of the imprisonment in Brazilian capitalism, especially in its neoliberal phase. Through a bibliographical and documentary research, it analyzes the Public-Private Partnership in the management of the Brazilian imprisonment, holding to the Senate Bill No. 513/2011 and the experience of the Prison Complex of Ribeirão das Neves-MG. It verifies that the exacerbation of imprisonment in Brazil occurred from the neoliberal capitalist context, at which time the process of deepening the misery of large sectors of the relative superpopulation began. It also notes that the punitive hypertrophy of the Brazilian State has reaffirmed imprisonment as a fundamental state instrument to the capitalist order and provided private participation in prison management. It concludes that the privatist capitalist strategy does not contribute to solving the problems of the Brazilian prison system, on the contrary, besides deepening the repressive direction of the bourgeois state, it provides exorbitant profits to the private companies involved in prison management.

**Keywords:** State. Imprisonment. Neoliberalism. Private participation.

SILVA, Leonardo Moraes. **La Prisión en el Contexto Neoliberal Brasileño: la hipertrofia punitiva del Estado burgués y la participación privada en la gestión del encarcelamiento.** 2017. 107 p. Disertación (Maestría en Servicio Social y Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

## RESUMEN

Esta disertación tiene como objetivo analizar la prisión en el contexto neoliberal brasileño, apropiando, de esa forma, de dos fenómenos oriundos de este contexto, es decir, la hipertrofia punitiva del Estado y la participación privada en la gestión del encarcelamiento. La discusión sobre este tema se vuelve importante en la medida en que la iniciativa privada, sustentada por el ideal burgués "resocializador", surge como una solución a la situación calamitosa que impregna el sistema penitenciario en Brasil en el contexto de crisis del capital. Para examinar estos fenómenos, la investigación parte de la concepción marxista de que la prisión se configura como uno de los elementos materiales que componen la fuerza del Estado, para así, comprender las especificidades del encarcelamiento en el capitalismo brasileño, sobre todo, en su fase neoliberal. A través de una investigación bibliográfica y documental, analiza la Asociación Público-Privada en la gestión del encarcelamiento brasileño, deteniéndose al Proyecto de Ley del Senado nº 513/2011 ya la experiencia del Complejo Prisional de Ribeirão das Neves-MG. Constata que la exacerbación del encarcelamiento en Brasil se dio a partir del contexto capitalista neoliberal, momento en que también se inició el proceso de profundización de la miserabilidad de amplios sectores de la superpoblación relativa. Constata, además, que la hipertrofia punitiva del Estado brasileño ha reafirmado la prisión como un instrumento estatal fundamental al orden capitalista y proporcionado la participación privada en la gestión penitenciaria. Concluyó que la estrategia capitalista privatista no contribuye a solucionar los problemas del sistema penitenciario brasileño, por el contrario, además de profundizar la dirección represiva del Estado burgués, proporciona beneficios exorbitantes a las empresas privadas involucradas en la gestión penitenciaria.

**Palabras-clave:** Estado. Aprisionamiento. Neoliberalismo. Participación privada.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>A LEGITIMAÇÃO DA PRISÃO NO SISTEMA CAPITALISTA</b> .....	<b>12</b>
2.1	O ESTADO E A NATUREZA DA PRISÃO .....	12
2.2	O APRISIONAMENTO NO SISTEMA CAPITALISTA .....	15
2.3	A PRISÃO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS .....	28
<b>3</b>	<b>A PRISÃO NO CONTEXTO CAPITALISTA NEOLIBERAL.</b> .....	<b>40</b>
3.1	A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO BURGUESES SOB AS DIRETRIZES NEOLIBERAIS .....	40
3.2	A EXPANSÃO DO APRISIONAMENTO NO NEOLIBERALISMO E A REALIDADE BRASILEIRA.....	47
<b>4</b>	<b>A PARTICIPAÇÃO PRIVADA NA GESTÃO DO APRISIONAMENTO BRASILEIRO</b> .....	<b>64</b>
4.1	A ORIGEM DAS PRIVATIZAÇÕES NO ÂMBITO PRISIONAL .....	64
4.2	AS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE PRIVATIZAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO .....	70
4.3	A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA ATUAL GESTÃO DO APRISIONAMENTO NO BRASIL .....	74
4.3.1	O PLS nº 513/2011 e a “ressocialização” como argumento privatista central .....	76
4.3.2	Complexo Prisional de Ribeirão das Neves: a materialização da PPP no âmbito prisional brasileiro .....	82
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>87</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>91</b>
	<b>ANEXOS</b> .....	<b>98</b>
	ANEXO A – Projeto de Lei do Senado nº 513/2011 .....	99

## 1 INTRODUÇÃO

A dissertação agora apresentada tem como objetivo geral analisar o aprisionamento no contexto neoliberal brasileiro. Visa compreender, sobretudo, a interação de dois fenômenos resultantes deste contexto, isto é, a expansão do aspecto punitivo do Estado burguês pela via do encarceramento e a participação privada no âmbito prisional brasileiro.

A intervenção do Estado através do aprisionamento vem intensificando-se progressivamente nas últimas décadas, em diversos países. O Brasil é um dos principais exemplos dessa realidade. Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), de 1990 a 2014 a população carcerária no Brasil apresentou um aumento de 575% (BRASIL, 2014). Na atualidade, cerca de 700.000 pessoas vivem nas prisões brasileiras.

A expansão acelerada do encarceramento tem reafirmado a prisão como um instrumento estatal fundamental à ordem capitalista. No entanto, há de se destacar que a funcionalidade classista da prisão no capitalismo não é um fato novo. Desde a acumulação primitiva do capital, o encarceramento exercido pelo Estado sempre assumiu um caráter funcional à consolidação e legitimação do sistema de produção capitalista.

Diversas análises referentes ao sistema prisional brasileiro têm ignorado o caráter de classes do Estado. Em consequência, apropriam-se da prisão desvinculando-a da luta de classes e da economia política. Esse tipo de abordagem reformista – e algumas abolicionistas – termina por atribuir à prisão funções incompatíveis à sua natureza na mecânica do modo produção capitalista.

Nesse sentido, para compreender em sua totalidade qualquer temática referente ao aprisionamento, faz-se necessário, partir da concepção marxista de que a prisão se constitui como um elemento material do Estado. Com base nessa perspectiva, é possível perceber que, ao longo do desenvolvimento do capitalismo, as funções da prisão são condicionadas de acordo com as mutações capitalistas imputadas ao Estado. Ou seja, em momentos de “progresso” capitalista, a principal intervenção do Estado na reprodução e manutenção da força de trabalho – sobretudo, no âmbito da superpopulação relativa – se dá através de políticas no âmbito social. Por outro lado, em períodos de crises capitalistas, o mesmo Estado

burguês aprofunda a sua intervenção por meio do aprisionamento. Evidentemente que este processo apresenta suas particularidades entre os países, respeitando a posição que estes assumem na dinâmica imperialista.

A realidade concreta evidencia a gradual decomposição da sociedade capitalista. A barbárie social torna-se ainda mais implacável nos países de capitalismo atrasado, que sofrem cotidianamente com a opressão imperialista e com as diretrizes neoliberais, como é o caso do Brasil. Não é coincidência o fato de que, nas últimas décadas, o Estado brasileiro vem atuando intransigentemente através do aprisionamento.

Diversas são as análises que visam compreender e apontar saídas para a profunda crise prisional no Brasil; crise aprofundada no contexto neoliberal e materializada na superlotação carcerária, nas péssimas condições de sobrevivência no interior dos estabelecimentos prisionais e no desenvolvimento do crime organizado; aspectos que, apenas expressam a barbarização da sociedade capitalista em decomposição no sistema prisional brasileiro.

Em tal circunstância, a resposta da burguesia e de seu Estado frente aos diversos problemas que permeiam o sistema prisional brasileiro no neoliberalismo não poderia ser outra: reforçar o aparato repressivo e construir mais prisões. Nessa conjuntura, surge a participação privada no âmbito da gestão prisional no Brasil. As primeiras experiências na modalidade de terceirização de serviços e de exploração da mão de obra carcerária apresentam-se já na década de 1990. Entretanto, a partir da segunda metade dos anos 2000, surge a proposta com base no modelo de Parceria Público-Privada (PPP). Neste modelo específico de gestão, a iniciativa privada construiria e administraria o estabelecimento penal, cabendo ao Estado se responsabilizar pela segurança externa da prisão e pela fiscalização do contrato firmado entre o ente privado e o próprio Estado, semelhante ao modelo privatista predominante no âmbito prisional estadunidense.

Atualmente, o modelo de PPP no sistema prisional do Brasil está explícito em um projeto de lei (PLS nº513/11) que ainda está em tramitação no Senado Federal. No entanto, tal modelo já se materializou no país; a experiência se deu no município de Ribeirão das Neves-MG, onde, em 2013, foi inaugurado um complexo penitenciário neste formato. O PLS nº513/11 tem como objetivo normatizar em âmbito nacional este tipo de privatização prisional. Não obstante, o referido

projeto de lei tem sido alvo de debates no âmbito penal brasileiro e alguns setores da sociedade vêm posicionando-se à cerca da viabilidade, ou não, da implementação de tal modelo de gestão de prisões no contexto neoliberal.

Dessa maneira, para compreender em sua totalidade o aprisionamento no contexto neoliberal brasileiro e os principais fenômenos oriundos dessa realidade, esta pesquisa tem como objetivos específicos, compreender a relação primitiva entre Estado e prisão, examinar a legitimação da prisão com a consolidação do sistema capitalista, discutir o aprisionamento no contexto capitalista neoliberal e as particularidades deste processo no Brasil e, por fim, analisar a participação privada no âmbito da gestão do encarceramento no Brasil.

O método utilizado nessa pesquisa consiste em abordar o aprisionamento no contexto neoliberal brasileiro indissociavelmente do desenvolvimento do modo de produção capitalista, que é a base em que se constitui o Estado burguês e seu aparato penal materializado na prisão. A elaboração do estudo se deu por meio de uma pesquisa de cunho qualitativo, de tipo bibliográfica e documental.

A fundamentação teórica está alicerçada, principalmente, nas explicações do Estado formuladas por Engels, Marx e Lenin. No que diz respeito especificamente ao sistema prisional, a pesquisa parte de produções teóricas de Rusche, Kirchheimer, Melossi, Pavarini e Serra; autores que analisam o sistema prisional como algo inerente à economia política. Além das estatísticas divulgadas pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) e outros documentos, foram analisados também alguns aspectos do Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves e, também, a principal direção política e ideológica contida no PLS nº 513/11.

O texto desta dissertação estrutura-se em três capítulos e um anexo contendo o PLS nº 513/2011. O primeiro capítulo trata da legitimação da prisão no sistema capitalista e tem como objetivo abordar o Estado e a natureza da prisão, assim como os aspectos históricos do aprisionamento no Brasil. O segundo capítulo, cujo título é “O Aprisionamento no Contexto Capitalista Neoliberal”, objetiva compreender as configurações do Estado sob as diretrizes neoliberais e analisar o encarceramento no neoliberalismo, destacando a particularidade brasileira neste contexto. O último capítulo, definido como “A Participação Privada na Gestão do

Aprisionamento Brasileiro”, tem como premissa discutir as origens da iniciativa privada no sistema prisional, as primeiras iniciativas de privatização no âmbito prisional brasileiro e, ainda, examinar o modelo específico de Parceria Público-Privada na contemporaneidade no Brasil. Para finalizar, apresentamos as nossas considerações finais.

## 2 A LEGITIMAÇÃO DA PRISÃO NO SISTEMA CAPITALISTA

### 2.1 O ESTADO E A NATUREZA DA PRISÃO

Para compreender a natureza da prisão e sua funcionalidade no sistema capitalista de produção, torna-se indispensável examinar o fundamento do próprio Estado. Esta instituição se constitui como fruto da sociedade em um determinado momento, assim, não existiu sempre. Houve sociedades que passaram sem a existência do Estado e não desenvolveram nenhum tipo de poder governamental. Nessa perspectiva,

O Estado é um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento. É a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-la dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e que dela se distancia cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2014, p. 208).

O autor demonstra que o Estado é uma instituição proveniente da luta inconciliáveis das classes e que o mesmo surge para atenuar este antagonismo. Assim, este aparelho não poderia surgir e nem desenvolver-se se a conciliação das classes fosse algo possível. De acordo com Vladimir Lenin (2010), a própria existência do Estado prova que os conflitos de classes podem até ser amenizados em certos momentos, mas jamais conciliados.

“O poder do Estado não paira no ar” (MARX, 2011, p.142), muito pelo contrário, “o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma ordem que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão das classes” (LENIN, 2010, p. 27). Nessa perspectiva, o Estado não é uma instituição neutra, isto é, ele não nasceu e nem se desenvolve livre das determinações da classe social dominante, muito menos responderá a interesses antagônicos. Friedrich Engels (2014, p. 211) destaca que:

Como o Estado nasceu da necessidade de conter os antagonismos das classes, e como, ao mesmo tempo nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida.

Nessa perspectiva, entende-se que é inviável apreender a temática do Estado desvinculada da luta de classes. Esta, por sinal, constitui a centralidade do movimento histórico da sociedade. Segundo Engels (2011), Karl Marx foi o primeiro a desenvolver a concepção de que todas as lutas travadas no âmbito político, filosófico, religioso, ou em qualquer outro campo ideológico, são de fato expressões da luta entre as classes sociais. Entretanto, torna-se importante destacar que as colisões entre as classes são condicionadas pelo modo de produção e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas, isto é,

[...] primeiramente, a produção e, em seguida, a troca dos produtos, formam a base de toda ordem social. Esses dois fatores determinam, em toda sociedade histórica, a distribuição das riquezas e, por conseguinte, a formação e a hierarquia das classes que a compõem (ENGELS, 2011, p. 77).

A partir dessa compreensão, evidencia-se que, além do modo de produção determinar o terreno da luta de classes, é ele também a base na qual edifica-se toda a superestrutura<sup>1</sup> da sociedade, inclusive o próprio Estado. Este, por sua vez, assume o papel de um aparelho de repressão e de dominação de uma determinada classe, ou seja, um instrumento a serviço da classe detentora do poder econômico; classe que, através do Estado, adquire também o poder político. Dessa forma,

A sociedade, que se movera até então entre antagonismos de classe, precisou do Estado, ou seja, de uma organização da classe exploradora correspondente para manter as condições externas de produção e, portanto, particularmente, para manter pela força a classe explorada nas condições de opressão (a escravidão, a

---

<sup>1</sup> Karl Marx concebe a estrutura de toda sociedade constituída por níveis ou instâncias articuladas por uma determinação específica: a infraestrutura (base econômica) e a superestrutura (Estado, direito, distintas formas de ideologias, etc.). A superestrutura, em última instância, sempre será determinada pela infraestrutura, ou seja, pelo modo de produção. Louis Althusser faz uma interessante análise desta tese marxista em seu livro "Aparelhos Ideológicos de Estado".

servidão ou a vassalagem e o trabalho assalariado), determinadas pelo modo de produção existente (ENGELS, 2011, p. 92).

Dessa forma, nota-se que o Estado nasce como um mecanismo que passa interpretar os interesses dominantes e ao mesmo tempo administrar os conflitos de classes existentes na sociedade. No entanto, a função do Estado de atenuar o antagonismo de classes revela uma contradição na medida em que sua existência também representa a perpetuação deste antagonismo.

Um dos aspectos que compõem o Estado é a instituição de uma força, que é proveniente da sociedade, mas superior a ela e que dela se afasta cada vez mais (LENIN, 2010). Dessa maneira,

O segundo traço característico é a instituição de uma força pública, que já não mais se identifica com o povo em armas. A necessidade dessa força pública especial deriva da divisão da sociedade em classes, que impossibilita qualquer organização armada espontânea da população [...]. Essa força pública é formada não só de homens armados, como, ainda, de elementos materiais, os cárceres e as instituições coercitivas de todo gênero, desconhecidas pela sociedade da gens (ENGELS, 2014, p. 209).

Na medida em que se acentuam os antagonismos de classes, faz-se necessária a legitimação dessa força estatal, composta pelo exército, polícia e a prisão. De acordo com essa análise, identifica-se que o ponto de partida para examinar a prisão e suas funções – sobretudo no contexto capitalista neoliberal – é compreendê-la enquanto um dos elementos materiais que compõem a força do Estado de classe. Não obstante, assim como o próprio Estado, a sua criação também deriva da divisão da sociedade em classes.

A prisão, desde sua origem, expressou um mecanismo fundamental de dominação. No que diz respeito à funcionalidade genérica dessa instituição, Michel Foucault (2014, p. 223) – apesar de não fazer uma análise materialista e econômica da prisão – apresenta a análise de que ela surgiu para:

[...] repartir os indivíduos, fixá-los e distribuí-los espacialmente, classificá-los, tirar deles o máximo de tempo e o máximo de forças, treinar seus corpos, codificar seu comportamento contínuo, mantê-los numa visibilidade sem lacuna, formar em torno deles um aparelho completo de observação, registros e notações, construir sobre eles um saber que se acumula e se centraliza. A forma geral de uma aparelhagem para tornar os indivíduos dóceis e úteis, por meio de um trabalho preciso sobre seu corpo, criou a instituição-prisão.

Com base nessa interpretação, verifica-se que o cárcere detém um papel fundamental de dominação. Entretanto, partindo do princípio de que o Estado e seus aparatos coercitivos sempre serão determinados de acordo com o modo de produção, a partir da emergência do capitalismo esse instrumento de dominação e exploração de classe é reconfigurado conforme os interesses da nascente burguesia.

Dessa maneira, a disciplina como política de coerção para produzir sujeitos dóceis e úteis – presente na formulação de Foucault – encontra suas determinações materiais na relação entre capital e trabalho assalariado, configurando-se como adestramento da força de trabalho para reproduzir capital, e não como simples investimento do corpo por relações de poder (SANTOS, 2006). Em outras palavras, com o surgimento do sistema de produção capitalista, a prisão descobre suas funcionalidades específicas na pena privativa de liberdade; sistema punitivo compatível com a nascente ordem capitalista. O aprisionamento em tal contexto será tratado com maior destaque no próximo item.

## 2.2 O APRISIONAMENTO NO SISTEMA CAPITALISTA

A teoria marxista apresenta a tese de que o capitalismo nasce do declínio da sociedade feudal, como consequência do desenvolvimento das forças produtivas que já não correspondiam ao modo de produção no feudalismo em desintegração. A transição do sistema feudal para o capitalismo ocorreu por meio de um longo processo revolucionário, que teve a nascente burguesia como classe protagonista. De acordo com Engels (2011, p. 32),

Quando a Europa saiu da Idade Média, as burguesias em ascensão nas cidades constituíram nelas o elemento revolucionário. Tinham conquistado na organização feudal uma posição que já se havia tornado por demais acanhada para sua força de expansão. O desenvolvimento da classe média, da burguesia, tornava-se incompatível com a manutenção do sistema feudal: o sistema feudal devia, pois, ser destruído.

Ainda que na maioria dos países avançados a transição do feudalismo para o modo de produção capitalista tenha sido realizada pela via revolucionária protagonizada pela burguesia, a nova sociedade que estava sendo

fundada não aboliu os antagonismos de classe. Ela apenas gerou novas classes, novas contradições e novas condições de exploração e opressão no seio da luta de classes. Nessa compreensão, Marx e Engels (2008, p. 8) destacaram em 1848 que,

A história de todas as sociedades até agora tem sido a história da luta de classes [...]. Nossa época – a época da burguesia – caracteriza-se, contudo, por ter simplificado os antagonismos de classes. Toda sociedade se divide, cada vez mais, em dois grandes campos inimigos, em duas grandes classes diretamente opostas: a burguesia e o proletariado.

É importante ressaltar que o objetivo dos autores – ao afirmarem que a moderna sociedade burguesa simplificou os antagonismos de classes – não foi desconsiderar a existência das outras classes que passaram a compor a sociedade capitalista, nem tampouco alegar que as contradições de classe no capitalismo seriam menos contraditórias que nas sociedades anteriores. A compreensão de Marx e Engels é a de que, com o surgimento do modo de produção capitalista, toda a dinâmica da luta de classes perpassa pelo antagonismo – antagonismo este, fruto do referido modo de produção – de duas classes principais: a burguesia e o proletariado.

Em sua essência, a relação capitalista implica, fundamentalmente, a separação entre os trabalhadores e a propriedade dos meios de produção. “Tão logo a produção capitalista esteja de pé, ela não apenas conserva essa separação, mas a reproduz em escala cada vez maior” (MARX, 2013, p. 786). Nesse sentido, no capitalismo, a burguesia detém a propriedade privada dos meios de produção e o trabalhador “livre” conta apenas com sua força de trabalho. Na medida em que o modo de produção conserva e aprofunda essa separação, conseqüentemente aprofunda-se também o antagonismo existente entre essas duas classes. “O proletariado percorre diversas etapas em seu desenvolvimento, sua luta contra a burguesia começa com sua própria existência” (ENGELS; MARX, 2008, p. 21). Aí encontra-se a raiz da luta de classes na sociedade capitalista.

Como já argumentamos, a classe que detém o poder econômico necessita de um Estado para também legitimar-se politicamente. Ao examinarem o Estado no modo de produção capitalista, Engels e Marx chegaram à conclusão de que, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial a burguesia conquistou, finalmente, “o domínio político exclusivo no Estado representativo

moderno. O poder do Estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo” (2008, p. 12).

De acordo com essa explicação, no sistema capitalista de produção o Estado está subordinado aos interesses da burguesia e suas frações, pois “o Estado representativo moderno é um instrumento de exploração do trabalho assalariado pelo capital” (LENIN, 2010, p. 32). Nesse sentido,

O Estado moderno é a organização a que se entrega a sociedade burguesa, para abrigo dos ataques, tanto dos capitalistas individuais como dos operários. O Estado moderno, qualquer que seja a sua forma, é uma máquina essencialmente capitalista, é o Estado dos capitalistas, o capitalista coletivo ideal (ENGELS, 2011, p. 90).

Em outras palavras, o Estado no capitalismo é uma máquina de repressão que permite à classe dominante assegurar a sua dominação sobre os explorados, para submetê-los constantemente ao processo de extorsão da mais-valia, ou seja, à exploração assalariada (ALTHUSSER, 2001).

Como a prisão é parte indispensável da força estatal, o aprisionamento torna-se o principal meio punitivo com o advento do sistema capitalista, assumindo um caráter essencialmente burguês. Nesse sentido, verifica-se que cada sistema de produção descobre o sistema de punição que corresponde às suas relações produtivas (MELOSSI, 2010). A correlação entre capitalismo e prisão passa a se constituir já no período pré-capitalista, visto que:

Na história da acumulação primitiva, o que faz época são todos os revolucionamentos que servem de alavanca à classe capitalista em formação, mas, acima de tudo, os momentos em que grandes massas humanas são despojadas súbita e violentamente de seus meios de subsistências e lançados no mercado de trabalho como proletários absolutamente livres. A expropriação da terra que antes pertencia ao produtor rural, ao camponês, constituiu a base de todo o processo [...]. A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção (MARX, 2013, p. 786; 787).

Este processo, tão bem analisado por Marx, terminou por criar uma crescente massa de marginalizados que passaram ocupar os centros urbanos, marcando o início do novo modo de produção que estava por se estabelecer. Cézár Henrique Maranhão (2010), na mesma perspectiva, acrescenta que através de um

violento combate contra a velha ordem feudal, o capital converteu antigos camponeses e artesãos em homens destituídos de qualquer propriedade, que passaram a possuir somente as suas forças de trabalho, estando disponíveis para serem absorvidos pela indústria moderna.

O aprisionamento, obedecendo aos novos ditames da incipiente ordem econômica – a princípio sem uma função de custódia claramente definida –, já neste contexto, desempenha uma função substancial na manutenção de uma nova classe que se formava, isto é, o proletariado. Isto se explica pelo seguinte motivo:

Expulsos pela dissolução dos séquitos feudais e pela expropriação violenta e intermitente de suas terras, esse proletariado inteiramente livre não podia ser absorvido pela manufatura emergente com a mesma rapidez com que fora trazido ao mundo. Por outro lado, os que foram repentinamente arrancados de seu modo de vida costumeiro tampouco conseguiam se ajustar à disciplina da nova situação. Converteram-se massivamente em mendigos, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição, mas na maioria dos casos por força das circunstâncias. Isso explica o surgimento, em toda a Europa ocidental, no final do século XV e ao longo do século XVI, de uma legislação sanguinária contra a vagabundagem (MARX, 2013, p. 806).

Dessa forma, a partir da acumulação primitiva do capital, as penas via suplício corporal deixavam gradativamente de ser o principal meio punitivo na sociedade, ou seja,

A desproporção das penas, que funcionava, inconscientemente ou não, como agente destruidor da mão-de-obra, começava então a ser colocada em xeque. A questão então volta-se para a construção de políticas que pudessem reduzir toda a força de trabalho desperdiçada e diluída a forma capitalista de subordinação [...]. A intervenção do Estado fez-se então necessária. Os ociosos e vagabundos eram também os que praticavam os pequenos delitos, basicamente contra a propriedade. Neste contexto surge a primeira instituição com o propósito de limpar a cidade de vagabundos e mendigos: o castelo de Bridewell, instituídos em Londres por ordem do rei da Inglaterra. O objetivo da instituição era reformar os internos através do trabalho disciplinado e obrigatório (SERRA, 2009, p. 76).

De acordo com a linha argumentativa trilhada pelo autor, é possível perceber que, na transição do feudalismo para o capitalismo, foi necessário que o Estado desenvolvesse meios punitivos que seriam funcionais à adaptação e à

disciplina da exploração assalariada, não mais pela via de castigos corporais que, em última instância, favoreciam o aniquilamento de mão-de-obra.

O castelo de *Bridewell* – modelo precursor das chamadas *workhouses* – teve um papel fundamental no movimento de submeter os camponeses expropriados à disciplina do trabalho assalariado na manufatura, consolidando-se nos séculos XV e XVI como forte instrumento de controle das massas marginalizadas do mercado de trabalho na Inglaterra. Este tipo de instituição foi o primeiro exemplo que se pôde observar na história do cárcere. No que diz respeito à sua função social, é possível notar certa semelhança com o modelo carcerário que, posteriormente, se constituiu no século XIX, momento do capitalismo já consolidado. Todavia, “é na Holanda da primeira metade do século XVII que a nova instituição Casa de Trabalho atinge, no período das origens do capitalismo, a sua forma mais desenvolvida” (MELOSSI, 2010, p. 39).

Em fins do século XVI, a Holanda possuía o sistema capitalista mais desenvolvido da Europa, porém não dispunha da reserva de força de trabalho que existia na Inglaterra. Inovações destinadas a reduzir o custo da produção eram naturalmente bem-vindas. Todos os esforços foram feitos para aproveitar a reserva de mão-de-obra disponível, não apenas para absorvê-la às atividades econômicas, mas, sobretudo, para “ressocializá-las” de uma tal forma que futuramente ela entraria no mercado de trabalho espontaneamente (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 68).

Dessa forma, uma das principais finalidades dessas instituições, além de disciplinar o ex-trabalhador agrícola através do trabalho forçado, era a de manter baixos os salários do trabalho livre e, conseqüentemente, controlar a força de trabalho. Não obstante, segundo Georg Rusche e Otto Kirchheimer (2004), o principal objetivo das Casas de Trabalho era transformar a força de trabalho dos marginalizados, tornando-a útil.

A instituição tinha base celular, porém em cada cela conviviam diversos detidos. O trabalho era praticado na cela ou no grande pátio central, segundo a estação do ano. Tratava-se de uma aplicação do modelo produtivo então dominante: a manufatura. A casa de trabalho holandesa era conhecida por toda parte pelo termo *Rasphuis*, porque a atividade de trabalho fundamental que ali se desenvolvia consistia em raspar, com uma serra de várias lâminas, um certo tipo de madeira até transformá-la em pó, do qual os tintureiros retiravam o pigmento usado para tingir os fios. [...] O trabalho era considerado

particularmente adequado para os ociosos e os preguiçosos (os quais, como consequência dessa atividade, às vezes literalmente quebravam a espinha dorsal). Era esse também o motivo com o qual se justificava a escolha do método de trabalho mais cansativo (MELOSSI, 2010, p. 43).

Em pouco tempo, este modelo de aprisionamento materializado nas Casas de Trabalho ou Casas de Correção, legitimado na Holanda, espalhou-se por diversos países no período em que se deu a acumulação primitiva do capital. Nesse sentido,

Os séculos XVII e XVIII foram criando, pouco a pouco, a instituição que primeiro o iluminismo e depois os reformadores do século XIX completariam, dando-lhe a forma final do cárcere. Assim, a forma originária do cárcere moderno era solidamente ligada às casas de correção manufatureiras (MELOSSI, 2010, p. 58).

Nota-se que, já no período da acumulação primitiva do capital, o aprisionamento se configura como um dos meios pelo qual o Estado passa a intervir na reprodução e manutenção da força de trabalho. Especificamente naquele período, o Estado, através do encarceramento, atuava na adaptação à disciplina do trabalho “livre” fabril que estava sendo implementado.

A criação de um novo método punitivo para combater delitos contra a propriedade passou a ser uma das principais preocupações da burguesia urbana emergente. Onde detivesse o monopólio da legislação e jurisdição, ela insistia nesse ponto com muita força (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004). Gera-se então, o direito penal burguês, afirmando-se em seguida como o principal meio burocrático em que se alicerçará o sistema prisional. Ao tratar do direito penal, Evgeni Pachukanis (1988, p. 126) afirma que este é,

[...] uma parte integrante da superestrutura jurídica, na medida em que encarna uma modalidade dessa forma fundamental, à qual está subordinada a sociedade moderna: a forma de troca de equivalentes com todas as suas consequências. A realização destas relações de troca, no Direito Penal, constitui um aspecto da realização do Estado de direito como forma ideal das relações entre os produtores de mercadorias independentes e iguais que se encontram no mercado. Porém, como as relações sociais não se limitam às relações jurídicas abstratas, a jurisdição penal não é somente uma encarnação da forma jurídica abstrata, mas também uma arma imediata na luta de classes.

Em outras palavras, o direito penal, ao incorporar à punição a forma de equivalência e de troca, termina por configurar-se como um dos meios pelo qual a classe que detém o poder político-econômico exerça sua dominação. Por este motivo, a privação de liberdade legitima-se como principal meio punitivo com a ascensão do capitalismo. Márcio Naves (2008, p. 60) explica essa questão:

[...] A diferença entre o direito pré-burguês e o direito burguês reside em que só neste se consagra a ideia de que a pena possa estar relacionada com a privação de certa quantidade de tempo. Ora, só em uma sociedade na qual o trabalho humano medido pelo tempo é a forma social dominante, onde, portanto, domina o trabalho abstrato, é que esta ideia pode triunfar. É nesse momento em que surgem as prisões e, não por acaso, a sua constituição se dá sob o modelo da fábrica, ambas sendo postas em funcionamento sob o controle do cronômetro.

Assim, a burguesia passa a assegurar e manter o seu domínio também mediante o seu sistema de direito penal (GUIMARÃES, 2007), comprovando a afirmativa de que “todo determinado sistema histórico de política penal traz as marcas dos interesses da classe que o realizou” (PACHUKANIS, 1988, p. 124). Dessa maneira, o direito penal, assim como o próprio Estado, é um produto do antagonismo de classes e, em consequência, é inviável analisá-lo fora do modo de produção em que está inserido.

Com o capitalismo já consolidado, a prisão afirma-se, definitivamente, como peça estatal fundamental na relação entre capital e trabalho. Para compreender de que maneira a prisão situa-se nesse processo, torna-se necessário, primeiramente, analisar alguns aspectos da “Lei Geral da Acumulação Capitalista”; tese formulada por Marx em “O Capital”. Segundo o autor:

A acumulação capitalista produz constantemente, e na proporção de sua energia e seu volume, uma população trabalhadora adicional relativamente excedente, isto é, excessiva para as necessidades médias de valorização do capital e, portanto, supérflua [...] Toda a forma de movimento da indústria moderna deriva, portanto, da transformação constante de uma parte da população trabalhadora em mão de obra desempregada ou semiempregada (MARX, 2013, p. 858; 861).

Em um movimento contraditório, ao integrar a maior quantidade de trabalhadores aptos aos postos de trabalho, o capital produz também,

simultaneamente, uma superpopulação relativa composta por um conjunto de grupos bastante amplos e heterogêneos, abrangendo desde aqueles trabalhadores que se encontram desempregados ou parcialmente empregados, até uma massa de indivíduos extremamente pauperizada. Essa superpopulação relativa não é um mero distúrbio do capitalismo que pode ser sanado, muito pelo contrário, é algo irreparável e necessário à acumulação capitalista. Marx (2013, p. 860) esclarece este fato:

Se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional.

Neste sentido, a realidade histórica da prisão sob a órbita do capital, evidencia que a intervenção do Estado burguês na regulação da força de trabalho – tendo como um dos meios o aprisionamento – aplica-se, principalmente, no âmbito da superpopulação relativa.

É importante ressaltar que ao longo do desenvolvimento do capitalismo a superpopulação relativa se apresenta em diversas formas, variando de acordo com as mudanças de fases do ciclo industrial, “fazendo com que ela apareça ora de maneira aguda nas crises, ora de maneira crônica nos períodos de negócios fracos” (MARX, 2013, p. 871). Dessa maneira, a intercessão do Estado pela via do aprisionamento também é determinada de acordo com os distintos momentos vivenciados pelas relações de produção. No período da Revolução Industrial,

[...] a política do Estado trocou de sinal: de responsável pela constituição de um contingente de mão-de-obra capacitada ao emprego na manufatura, para instrumento de terror, mediante o uso sistemático da tortura, da imposição do trabalho inútil, já que a função econômica da prisão, enquanto reguladora do nível de salários, deixara, ainda que temporariamente de existir [...]. Com isso forçava-se o pobre a aceitar o trabalho que lhe fosse oferecido, quaisquer que fossem as condições. Fora dessa oferta regida pela

mão invisível do mercado<sup>2</sup>, apenas duas possibilidades se abriam: a fome ou as casas de trabalho, cujas condições deveriam necessariamente ser inferiores às experimentadas do lado de fora (SERRA, 2009, p. 84).

Como se pode notar, a prisão assume outra função para além daquela exercida no período em que se deu a acumulação primitiva do capital. Com a mão de obra estabilizada, o aprisionamento passou a atuar na repressão implacável a aqueles que recusavam o trabalho da fábrica e aos crimes cometidos por uma determinada classe – principalmente contra a propriedade privada –, com o objetivo de extinguir toda ameaça à nova ordem burguesa capitalista.

Nessa etapa capitalista, com a superpopulação relativa já formada, o pauperismo e a miséria das massas se aprofundam gradativamente e, em consequência, a punição estatal pela via do aprisionamento aumenta de forma considerável. No que se refere à Inglaterra neste período capitalista,

Durante este período o número de condenações cresceu em torno de 540%. Engels comentou: “A necessidade deixa ao trabalhador a escolha entre morrer de fome lentamente, matar a si próprio rapidamente, ou tomar o que ele precisa onde encontrar – em bom inglês, roubar. E não é motivo para surpresa que muitos dentre eles prefiram o roubo à inanição ou ao suicídio” (ENGELS apud RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 137).

A referência que Engels fez à Inglaterra é apenas um exemplo do que ocorreu em diversos países da Europa no final do século XVIII e início do século XIX, isto é, a forte expansão do encarceramento. Sobre este fenômeno, Marco Alexandre Serra (2009) afirma que, ao lado da explosão demográfica, a introdução de máquinas a vapor produziu efeitos catastróficos, pois despejou nas ruas um grande contingente de trabalhadores que foram por elas substituídos. Ainda nessa perspectiva,

---

<sup>2</sup> O termo “mão invisível do mercado” foi introduzido por Adam Smith na obra “A Riqueza das Nações”, publicada pela primeira vez em Londres no ano de 1776. De acordo com tal autor, a economia seria orientada por uma “mão invisível” (o que mais tarde chamou-se de “oferta e procura”), em consequência, criticava-se a existência de um chamado “Estado intervencionista”.

O grande número de desempregados e a miséria extrema fazem deste período aquele no qual o salário real desceu aos níveis mais baixos, desde o início do desenvolvimento capitalista. Na realidade, tudo induz à mendicância, ao roubo, e em alguns casos à violência e ao banditismo, a formas primitivas de luta de classe, como os incêndios nos campos, a revolta contra as máquinas e assim por diante (MELOSSI, 2010, p. 93).

Nessa fase, inicia-se ainda, uma constante organização do movimento operário contra as mazelas da exploração, fazendo com que a prisão também adquirisse um traço político, intimidador e coercitivo a qualquer atividade organizativa do proletariado. No que diz respeito a este fato,

A jornada de trabalho de 12 horas na Holanda no século XVII era comparativamente pequena em relação a um dia normal de 12 a 16 horas nos séculos XVII e XVIII na França. A pedra de toque da regulamentação estatal do mercado de trabalho foi, sobretudo, a proibição da organização da classe trabalhadora. Os trabalhadores eram severamente punidos se largassem suas ferramentas para exigir aumento salarial ou por qualquer outra causa. A liberdade de associação era totalmente contrária o espírito da lei, que dizia que questões trabalhistas deviam ser decididas somente pelas autoridades governamentais (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 56).

Assim, já no início do desenvolvimento do sistema capitalista e durante todo o período concorrencial, é possível perceber o real caráter imputado à prisão, caráter que, gradualmente, vai legitimando-se no decorrer da história, ou seja, uma instituição essencialmente política, econômica e classista.

No início do século XX, o capitalismo ingressa em seu estágio imperialista – fase última de seu desenvolvimento histórico – e passou a constituir como base de sua economia a forma monopolista de propriedade dos meios de produção e de comércio (LENIN, 1991). Nesse sentido, o capitalismo da fase imperialista é o de domínio do capital financeiro, que se formou por meio da fusão do capital industrial com o capital bancário.

A dinâmica do capital no imperialismo é marcada pela crescente concentração dos ramos fundamentais da produção e da distribuição; daí a necessidade cada vez maior do Estado assumir as funções da classe capitalista. Dessa maneira, a intervenção estatal muda funcional e estruturalmente. Segundo José Paulo Netto (2011, p. 24),

Na idade do monopólio, ademais da preservação das condições externas da produção capitalista, a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômicas desde dentro, e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas.

Entre tais funções do Estado anunciadas pelo autor citado, inclui-se, principalmente, a reprodução e manutenção da força de trabalho pela via de políticas sociais. Nesse momento, o Estado atuará na conservação da força de trabalho ameaçada pela superexploração capitalista não mais apenas por meios coercitivos. Verifica-se que na era dos monopólios esse tipo de intercessão estatal torna-se suportável à dinâmica do capital. Nessa perspectiva,

[...] O capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatas. [...] É somente nessas condições que as sequelas da “questão social” tornam-se – mais exatamente: podem tornar-se – o objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. E só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica que a “questão social” se põe como alvo de políticas sociais. [...] Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender as demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes (NETTO, 2011, p. 29-30).

Nesse sentido, pode-se compreender que a política social se constitui como um dos meios pelo qual o Estado burguês procura atenuar os antagonismos de classes no capitalismo monopolista. Não obstante, Rosa Luxemburgo (2010) alerta que, se o Estado assume para si funções no âmbito social, é unicamente porque essas funções coincidem momentaneamente com os interesses da classe dominante.

Dessa maneira, na era dos monopólios, o Estado burguês, mais do que em qualquer outro período até então, assume diversas funções direcionadas à constante centralização da acumulação capitalista. Para isto, passa a legitimar-se atuando na expansão de políticas sociais e na cooperação de classes.

Nos países de capitalismo avançado, o ápice do desenvolvimento da política social é inerente ao período chamado de “anos de ouro”, momento em que foi possível uma superficial e passageira conciliação entre acumulação capitalista e “bem-estar social”. A gênese da noção do Estado de “Bem-Estar” está na necessidade do capitalismo monopolista resistir à tendência de queda da taxa de lucro pela ampliação da mais-valia relativa (LESSA, 2013). Houve então uma espécie de “pacto social” entre a burguesia e algumas frações do movimento operário, que renunciaram o combate contra a propriedade privada e foram cooptados pelo Estado capitalista, transformando a luta por reformas como fim em si, e não como ponte para a superação do sistema capitalista.

Os países que tiveram uma maior proliferação de políticas sociais foram aqueles em que os partidos socialdemocratas, guiados pelo revisionismo<sup>3</sup>, tiveram maior influência. O keynesianismo<sup>4</sup> constituiu um dos pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-1945. Foi esta política que forneceu os fundamentos ideológicos e políticos para o compromisso da “democracia capitalista”. Desenvolveu-se a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia (PRZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1988). Nessa perspectiva, o Estado,

[...] atuou em múltiplos domínios sociais. Os governos desenvolveram programas de formação de mão-de-obra, políticas para a família, planos habitacionais, redes de auxílio pecuniário, sistemas de saúde etc. Tentaram regular a força de trabalho misturando incentivos e impedimentos à participação no mercado de trabalho. Procuraram modificar padrões de disparidade racial e regional. [...] A produção cresceu, o desemprego diminuiu, os serviços sociais foram ampliados e reinou a “paz social”. Até o final dos anos 60, o keynesianismo foi a ideologia oficial do compromisso de classe, sob a qual diferentes grupos podiam entrar em conflito nos limites de um sistema capitalista e democrático (PRZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1988, p. 34).

---

<sup>3</sup> A doutrina marxista, historicamente, vem travando constantes combates contra a direção revisionista no seio do movimento operário. Tal direção, apoiando-se em alguns pontos da teoria revolucionária de Marx – sem, no entanto, uma análise rigorosa – deturpa a autenticidade da teoria revolucionária para legitimar a direção reformista. Um dos primeiros e mais importantes embates contra o revisionismo, deu-se entre Rosa Luxemburgo e Eduard Bernstein, que culminou no livro “Reforma ou Revolução?” escrito pela referida autora, publicado pela primeira vez no ano de 1900.

<sup>4</sup> O keynesianismo foi uma teoria econômica formulada pelo economista inglês John Maynard Keynes. Tal teoria foi explicitada no seu livro “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda” e teve como princípio a afirmação do Estado como instrumento indispensável no controle da economia e o pleno emprego como principal política.

Diversos autores<sup>5</sup> desenvolveram teses afirmando que, nos “anos de ouro” do capitalismo, o Estado deixou de ser aquilo que Marx e Engels caracterizaram de “comitê executivo do conjunto da burguesia” e se tornou a expressão da sociedade como um todo (LESSA, 2013). Essa perspectiva conduziu (e ainda conduz) várias correntes de esquerda em diversos países que idealizam a mística democratização do Estado burguês. Contrário a esta perspectiva, Sergio Lessa (2013, p. 186) resgata a explicação marxista para afirmar que a fundamental condição do Estado – condição essencial de um instrumento de dominação e exploração de classes – não se altera no decorrer do desenvolvimento do sistema capitalista. Isto é,

Longe de uma vitória, os “30 anos dourados” representam uma derrota histórica dos trabalhadores [...]. Tal como não houve uma ruptura na essência do Estado com a adoção das políticas públicas. Tanto antes, como durante e depois dos “30 anos dourados”, o Estado continuou sendo o “comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa”. Há muito mais continuidades do que rupturas nas alterações da relação entre o Estado e o conjunto da sociedade do que o mito do Estado de Bem-Estar sugere.

É possível constatar, no entanto, que, especificamente no período dos “anos de ouro”, a “superpopulação relativa” se apresenta de forma mais oculta. Isto se dá pelo fato de que o Estado, nesse momento, ameniza o exército industrial de reserva ao intervir na reprodução da força de trabalho através de gastos no âmbito social e políticas de pleno emprego. Em tal período, o que distingue de maneira marcante o papel do Estado – comparado ao estágio concorrencial e ao início da fase monopolista – é “o nível de consciência com o qual este se dedica à gestão da força de trabalho; esta passa a ser a sua função econômica fundamental” (SERRA, 2009, p. 95). No que se refere ao aprisionamento nesse contexto, percebe-se que:

O poder punitivo é abarcado por toda essa nova estruturação totalizante do período fordista. Afinal, ele se insere na política integral do Estado. Sua utilização organizada, isto é, mediante a aplicação de penas, notadamente a prisão, perde um pouco de importância. Não quer isso dizer, entretanto, que a função repressiva do Estado tenha sido relegada para um plano secundário. Ainda que de forma mais latente, ela continua em presença. [...] Nesse contexto, a prisão deve

---

<sup>5</sup> De acordo com Sergio Lessa (2013), autores como Lefort, Bobbio, Poulantzas e Carlos Nelson Coutinho defenderam tal perspectiva.

ser percebida como um capítulo particular mais geral de produção e reprodução da classe trabalhadora. Isso não conduz à desimportância da função repressiva do Estado, mas à sua reelaboração estratégica (SERRA, 2009, p. 97).

Evidencia-se assim, que o aprisionamento executado pelo Estado em diversos países vai sendo reconfigurado de acordo com os momentos distintos das relações de produção, obedecendo às especificidades inerentes à condição que cada Estado nacional detém no interior da dinâmica do capitalismo. Isto é, a prisão – entendida como um elemento material do Estado de classe – é constantemente adaptada de acordo com interesses da burguesia ao longo do desenvolvimento do sistema capitalista.

No Brasil, devido às suas características de um país atrasado do ponto de vista do desenvolvimento capitalista, historicamente a prisão assumiu formas distintas daquelas constatadas nos países precursores do capitalismo, o que não modifica, em essência, a natureza e a funcionalidade classista do aprisionamento. As circunstâncias históricas em que se deu o desenvolvimento da prisão no Brasil serão tratadas a seguir.

### 2.3 A PRISÃO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS

Como visto anteriormente, a prisão se configura como um instrumento do Estado, não obstante, está essencialmente interligado a este. Assim como o próprio Estado, a prisão é fruto do antagonismo inconciliável das classes, antagonismo que tem como fundamento o modo de produção incorporado pela sociedade. Dessa maneira, para apreender o aprisionamento no Brasil, torna-se necessário, ainda que de forma breve, sublinhar a caracterização precisa deste país na dinâmica do capitalismo mundial e, conseqüentemente, compreender as especificidades da luta de classes no âmbito nacional brasileiro.

O Brasil é considerado um país capitalista semicolonial de economia atrasada<sup>6</sup>, e suas forças produtivas e sua estrutura social estão distantes de

---

<sup>6</sup> Isso considerando a posição que assume no desenvolvimento do capitalismo mundial. Não obstante, o país conserva relações de produção pré-capitalistas, herança de sua formação colonial e, mesmo tendo uma formal independência política, não possui uma soberania nacional. A principal formulação a respeito da caracterização dos países na dinâmica do capitalismo imperialista pode ser

corresponder ao capitalismo avançado dos países imperialistas. Entretanto, comparado aos demais países da América do Sul e Central, assim como a Argentina, o Brasil alcançou um patamar mais elevado de desenvolvimento. Não por acaso, vem crescendo cada vez mais a sua influência na América do Sul.

Todavia, o fato de servir ao capital financeiro no âmbito da América Latina não o torna um país imperialista, isto é, o Brasil se constitui apenas como um instrumento do imperialismo na região, ao mesmo tempo em que também é oprimido pelo mesmo. O patamar capitalista alcançado pelo Brasil, que o distanciou da maioria dos países latino-americanos, tão somente expressa a lei do desenvolvimento desigual e combinado<sup>7</sup>.

O modo de produção implantado de fora para dentro pela expansão do capitalismo comercial no século XVI, destruiu no Brasil a forma comunal indígena existente até então, impôs a servidão e desencadeou a acumulação primitiva por meio do saque. Não obstante, o sistema de produção escravista, que se ergueu com base na mão de obra negra mercantilizada da África, marcou o sistema econômico geral da forma pré-capitalista no país. Caio Prado Júnior (1980, p. 19) confirma este fato:

A economia agrária colonial sempre teve por tipo a grande exploração rural. Estão aí as lavouras de cana e os engenhos de açúcar – nossa principal riqueza de então – os extensos latifúndios dedicados à pecuária; enfim, as demais indústrias agrícolas que, embora em menor escala, sempre se revestem do mesmo caráter de grandes explorações. Basta lembrar que nosso trabalho agrícola sempre se baseou no braço escravo, negro ou índio.

O desenvolvimento econômico no Brasil, desde o início, esteve inteiramente subordinado ao mercado mundial, fato que impôs ao país o lugar de exportador de matérias-primas e de produtos agrícolas. A exploração colonial,

---

verificada no livreto “O Imperialismo: Fase superior do Capitalismo”, escrito por Lenin e publicado pela primeira vez em 1917.

<sup>7</sup> A “lei do desenvolvimento desigual e combinado” é uma formulação de Trotsky que compreende a ocorrência concomitante de aspectos avançados e atrasados no processo de desenvolvimento capitalista dos países, expressando o entrelaçamento entre variados graus de evolução que conformam o capitalismo mundial. Essa lei mantém sua vigência e se manifesta com toda clareza na América Latina, situando o Brasil como parte das cadeias do atraso semicolonial continental. A “lei do desenvolvimento desigual e combinado” é a base da “Teoria da Revolução Permanente”, reelaborada por Trotsky e publicada pela primeira vez em 1929 (TROTSKY, 1985).

fundamentada nas exportações agrícolas e minerais permitiu uma lenta e gradativa acumulação primitiva de capital na colônia.

A sociedade colonial brasileira foi a consequência de sua base material, ou seja, a economia agrária. “Assim como a grande exploração absorve a terra, o senhor rural monopoliza a riqueza, e com ela seus atributos naturais: o prestígio, o domínio” (PRADO, 1980, p. 23). Dessa forma, desde o início da colonização, a ínfima minoria de colonos controlavam grandes explorações e, paralelamente, uma população miserável de índios, mestiços e negros escravos, constituíam a grande massa popular do país.

É assim a estrutura social da colônia no primeiro século e meio da colonização. Reduz-se em suma em duas classes: de um lado os proprietários rurais, a classe abastada dos senhores de engenho e fazenda; doutro a massa da população espúria dos trabalhadores do campo, escravos e semilivres (PRADO, 1980, p. 28).

Especificamente sobre o sistema punitivo que se desenvolveu no Brasil no referido período, Serra (2009, p. 161) afirma o seguinte:

Um sistema absolutamente desregulamentado e ambíguo, no qual vigorava a repartição do poder de punir entre a coroa portuguesa e os donatários de terra, para cá enviados a fim de submeter índios e negros traficados da África a trabalho compulsório: esse é, grosso modo, o primeiro sistema penal que vigorou no Brasil.

Dessa maneira, constata-se o fato de que o poder punitivo no Brasil colonial estava nas mãos, principalmente, dos senhores de terra. Na ausência de um Estado nacional e, devido ao sistema de produção escravagista, legitimou-se o exercício do poder punitivo privado, executado dentro das próprias unidades de produção. Os açoites, as mutilações e marcações com ferro quente, a morte aflitiva e exemplar, constituíram o padrão de funcionamento do sistema penal do mercantilismo-escravocrata (SERRA, 2009).

São essas, em traços gerais, as características do arcabouço punitivo – fruto da dinâmica da luta de classes no Brasil colonial, determinado pelo sistema econômico agrário escravagista – consolidado no desenvolvimento da colônia. Quanto à economia urbana, ela é no primeiro século e meio da colonização, praticamente inexistente; nem a indústria e o comércio tinham importância suficiente

para se caracterizarem como categorias distintas da exploração primária do solo (PRADO, 1980).

Durante muito tempo as forças produtivas internas avançaram lentamente sob o comando da metrópole portuguesa, servindo ao saque colonialista. No entanto, o grande impulso do capitalismo europeu no século XIX refletiu-se no Brasil, principalmente em sua segunda metade. Isto se deu na medida em que as formas pré-capitalistas de produção, a estrutura social correspondente e a forma do monopólio colonial existentes no Brasil até então, entraram em contradição com os saltos nas forças produtivas mundiais e se tornaram uma barreira interna ao seu progresso (CASTRO, 2012). “Os grandes plantadores queriam, em lugar de uma peça da engrenagem política colonial, um Estado que os representassem mais diretamente” (SERRA, 2009, p. 170).

As barreiras foram se rompendo. A independência formal, a gradativa substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre, a constituição de um Estado nacional e o conseqüente incentivo à unidade nacional por meio da organização do mercado interno, foram mudanças que percorreram quase todo um século. Entretanto, torna-se importante destacar o fato de que, distintamente de outras colônias – que por meio das guerras de independência constituíram as Repúblicas –, o Brasil conquistou sua independência formal por meio de uma transação negociada. Isto é,

Resulta daí que a Independência se fez por uma simples transferência pacífica de poderes da metrópole para o novo governo brasileiro. E na falta de movimentos populares, na falta de participação direta das massas neste processo, o poder é absorvido pelas classes superiores da ex-colônia (PRADO, 1980, p. 48).

Isto se deu devido ao fato de que, no Brasil, não estavam maduras as condições econômicas e sociais para uma revolução democrático-burguesa aspirada pela pequena-burguesia, que pudesse conquistar a autodeterminação nacional. A oligarquia latifundiária, que se formava como classe burguesa, procurou a via pacífica de transição e não a guerra pela independência. Na mesa direção, Antônio Carlos Mazzeo (2015, p. 83) diz o seguinte:

A inexistência de condições históricas que direcionassem a uma ruptura concreta, de cunho revolucionário, com a estrutura

socioeconômica colonial, possibilita à burguesia latifundiária que assuma o processo da independência e, posteriormente, crie um aparelho de Estado, dentro de suas diretrizes ideológicas, com o cuidado permanente de afastar quaisquer iniciativas que apontassem para o perigo de transformações mais radicais.

É possível perceber o fato de que a formação do Estado nacional brasileiro carrega em seu âmago o caráter de um instrumento político, principalmente, da burguesia latifundiária, subordinada aos interesses do mercado externo. “Fez-se a independência praticamente à revelia do povo; e se isto lhe poupou sacrifícios, também afastou por completo a sua participação na nova ordem política” (PRADO, 1980, p. 48). Na mesma perspectiva, Serra (2009, p. 172), destaca que,

No campo propriamente político, a persistência da escravidão significa que o recém-constituído Estado brasileiro não desfrutará de base popular sobre a qual poderia fundar sua legitimidade. Na verdade ele consolida uma aliança de elites políticas regionais, funcionários do Estado, alguns poucos comerciantes urbanos e grandes proprietários de terra.

No período colonial brasileiro já existiam diversas cadeias administradas pelas Câmaras dos municípios, porém, todas elas funcionavam como depósitos de mendigos, vadios, negros sem donos; isto é, não eram locais reservados para sentenciados. Somente em 1833 que o governo imperial decidiu-se pela construção da Casa de Correção do Rio de Janeiro. Este acontecimento se deu no contexto de promulgação do Código Criminal de 1830 e do Código de Processo Criminal de 1832 que, introduziu, em meio às penas tradicionais, a pena de prisão simples ou com trabalho. Tais códigos estavam sob a influência das doutrinas iluministas do direito de punir<sup>8</sup>, isto é, a finalidade da pena deveria ser a de reforma moral do condenado e a de prevenção de delitos (KOERNER, 2006). “Claro que isso

---

<sup>8</sup> De acordo com José Adaumir Arruda da Silva (2016), o pensamento reformador iluminista floresce na Europa na segunda metade do século XVIII; seu apogeu se deu na Revolução Francesa. Nesse período, surgiram as ideias de Beccaria (foi um dos principais reformadores do sistema penal), que já sinalizavam estabelecer uma finalidade ressocializadora da pena privativa de liberdade. Beccaria defendia a liberdade do indivíduo, a dignidade do homem e reclamava uma reforma do sistema punitivo, motivada essencialmente pelas mudanças sociais e econômicas do industrialismo. Era preciso contrapor as ideias absolutistas então vigentes, que se fundavam no poder ilimitado e absoluto do soberano.

não vigorava para os escravos, pois esses não usufruíam propriamente da condição jurídica de pessoas” (SERRA, 2009, p. 179).

Na segunda metade do século XIX, momento em que se instituem no Brasil as primeiras Casas de Correção imperiais, a estrutura econômica e social brasileira era bastante distinta da realidade dos países avançados (SERRA, 2009). Mesmo com a formal independência nacional, o trabalho escravo ainda era a base de sustentação do sistema produtivo nacional, fato que já evidenciava o enorme atraso capitalista brasileiro e, conseqüentemente, a incompatibilidade das ideias punitivas iluministas com a realidade do Brasil imperial. Isto porque, o ideal “ressocializador” contido nos argumentos utilizados para amparar a pena privativa de liberdade nos países avançados, sustentava-se, principalmente, pela via da adaptação da pessoa presa à exploração do trabalho assalariado. As condições capitalistas atrasadas do Brasil não permitiam que as primeiras prisões do país tivessem, de fato, tal funcionalidade reguladora de mão de obra, como ocorreu nos países avançados.

Com base na Constituição adotada pelo nascente Estado nacional, que amparava o código civil e penal da época, determinava-se que as prisões deveriam ser seguras, limpas e bem arejadas, fundamentadas em um regime disciplinar que almejasse a “reforma” do detento. Entretanto, Andrei Koerner (2006) afirma que as primeiras penitenciárias brasileiras, situadas em algumas capitais, não tinham condições sanitárias melhores do que aquelas encontradas nas antigas cadeias coloniais.

Dentre os encarcerados, a pior condição era reservada aos escravos, que recebiam alimentação e vestuários da pior qualidade e deviam trabalhar em serviços externos e prestar serviços aos outros presos. Além dos escravos condenados, havia aqueles detidos para “correção” por seus donos e que corriam o risco de ficarem ali abandonados para o resto de suas vidas, pois não podiam sair da prisão sem o consentimento de seus donos, uma vez que o governo não podia perdoá-los porque não haviam sido condenados (KOERNER, 2006, p. 210).

Essa realidade caracteriza a especificidade da relação entre o público e o privado presente no aspecto punitivo após a independência brasileira. A continuidade do escravismo impediu a monopolização do poder de punir por parte do nascente Estado brasileiro. Tal poder, semelhantemente ao período inicial da

colônia, permaneceu compartilhado, agora entre as mãos do Estado nacional e o âmbito privado das grandes unidades de exploração agrícola, que ainda castigavam e puniam seus escravos. Neste sentido,

Por isso, mais do que nas outras formações sociais capitalistas, onde as linhas de separação entre os espaços decisórios públicos e privados já são por natureza indefinidas, sob o escravismo brasileiro, a tendência de concentração do poder punitivo, correlativa à constituição de um Estado nacional de que o império tinha se incumbido, em vez de exprimir uma tendência em reequilibrar o peso político dos diversos estratos sociais, traduz justamente o contrário. O primeiro Estado brasileiro, na verdade, é a expressão mais acabada de como pode essa estrutura institucional burguesa ser apropriada por interesses privados, e assim garantir, pelo uso da força física, o sucesso de seus empreendimentos (SERRA, 2009, p. 181).

Entretanto, o mesmo autor alerta que nem só sobre os escravos o poder punitivo imperial deixava suas marcas. Isto é,

[...] Desde a colônia a estrutura social produzia continuamente uma parcela de indivíduos livres e pobres [...]. Desatados dos núcleos produtivos, esses “desclassificados” socialmente – nem senhor, nem escravo – engrossavam as legiões de desocupados urbanos, que criavam um problema para o exercício do controle social [...]. Com isso ia se incrementando o exército de desocupados nas cidades e distritos, que logo alimentaria as primeiras penitenciárias brasileiras (SERRA, 2009, p. 178).

Em pouco tempo as primeiras prisões brasileiras estavam superlotadas e as condições de salubridade e higiene pioravam gradativamente. Ao analisar documentos referentes à Casa de Correção do Rio de Janeiro, Koerner (2006) relata o fato de que, um dos primeiros diretores do estabelecimento, considerava que a condenação a uma pena maior de dez anos equivalia a uma sentença de morte. Segundo o referido autor, os indivíduos que cumpriam este tempo de pena deixavam a prisão com lesões graves, que os incapacitavam para qualquer ocupação útil.

Evidencia-se desta forma que os primórdios do sistema prisional brasileiro – diferentemente da funcionalidade específica que o aprisionamento assumiu na acumulação primitiva do capital nos países avançados, ou seja, a função de disciplinar o trabalhador do campo expropriado dos meios de produção à dinâmica do trabalho assalariado – foi marcado pelo esforço da burguesia

latifundiária e de seu novo Estado em sustentar um sistema produtivo arcaico pré-capitalista, aniquilando a força de trabalho através do aprisionamento nas Casas de Correções imperiais.

Devido ao atraso do capitalismo brasileiro, a classe dominante e o recém-formado Estado nacional ainda não tinham diante de si a necessidade de formar uma grande massa de proletários para suprir a mão de obra industrial. Assim, a função classista do aprisionamento brasileiro, em seu primeiro século de funcionamento, se deu de forma distinta daquela constatada nos países avançados; a incipiente prisão brasileira atuou mais na destruição da força de trabalho do que na manutenção da mesma.

A abolição integral da escravatura em 1888 e a proclamação da República em 1889 se deram no Brasil quando, nos países avançados, o capitalismo já se adentrava em sua fase imperialista. Dessa maneira, as relações de produção pré-capitalistas foram sendo lentamente substituídas por formas capitalistas industriais, sem, contudo, serem extintas ou perderem sua importância; este é um fator que caracteriza um país de economia atrasada. Evidencia-se o fato de que o Brasil se formou como colônia e se transformou em semicolônia, seguindo a estruturação geral e a dinâmica do capitalismo mundial (CASTRO, 2012).

Após a proclamação da República surge o novo Código penal de 1890. Apesar de não apresentar muitas mudanças em relação ao anterior, tal código ao menos aboliu as penas de açoites e passou a não mais reconhecer, abertamente, o exercício do poder punitivo privado delegado aos latifundiários (SERRA, 2009). De acordo com Marilene Sant'Anna (2009), a principal inovação presente no Código Penal da República foi a implantação da opção de progressão do cumprimento da pena, começando pelo isolamento celular, trabalho obrigatório e, como último estágio, o livramento condicional para presos que apresentassem bom comportamento.

Aos poucos, ainda que de forma lenta, o aspecto burguês liberal do direito penal brasileiro foi se desenvolvendo. Segundo Serra (2009, p. 192), tal desenvolvimento também esteve condicionado ao fato de que,

[...] Numa espécie de reafirmação do clima social já encontrado no império, o controle social se transmudava, do medo de escravos revoltosos para o pavor advindo dos negros forros e outras categorias de pobres livres, que lotavam os centros urbanos. Houve assim, uma substituição da clientela preferencial do controle punitivo: o escravo pelo pobre.

Nesse sentido, devido à abolição da escravidão e paralelamente ao desenvolvimento urbano e industrial brasileiro, houve uma grande massa de escravos libertos que foram lançados nos grandes centros das cidades sem nenhum amparo estatal (SANT'ANNA, 2009). O Estado, por sua vez, atuou implacavelmente através de seu aparato policial, com o objetivo de “higienizar” os centros urbanos e “limpar” as cidades daqueles que não eram absorvidos pela incipiente ordem econômica da República.

Convém ainda ressaltar que, já no início do período republicano, começa a transparecer o caráter político – mais evidente se comparado aos períodos anteriores – do aprisionamento brasileiro. A expressão concreta deste fato constatou-se na gradativa presença de presos políticos nos estabelecimentos penais. Na Casa de Correção do Rio de Janeiro, por exemplo, Sant'Anna (2009, p. 307), afirma que,

A direção designa a oitava galeria da Casa de Correção, no andar superior, para servir de prisão do Estado. Inimigos do novo regime ficavam na penitenciária por algum tempo até serem libertados ou enviados para outros cárceres como o da Ilha Grande, no próprio estado do Rio de Janeiro, ou a fortaleza de Santa Cruz, na baía de Guanabara.

Desde o início, o desenvolvimento industrial do Brasil estava destinado a caminhar condicionado pela penetração do capital imperialista e, essa dependência demonstrou a impossibilidade de constituir uma poderosa indústria de bens de capital. Conseqüentemente, a burguesia nacional brasileira sempre esteve subordinada ao imperialismo, fato que a impossibilitou de solucionar tarefas democrático-burguesas básicas para uma forte industrialização e conquista da soberania nacional.

Os grandes impulsos da industrialização condicionados pela intervenção do Estado a partir da “Revolução de 1930”<sup>9</sup> sob a política do nacionalismo burguês, refletiram os limites da débil indústria brasileira. A constituição de empresas estatais de mineração, metalurgia, energia e transporte acabaram não servindo ao estabelecimento de um parque industrial nacional de bens duráveis, de produção de máquinas e de alta tecnologia. Por outro lado, criou-se as condições econômicas para a entrada de multinacionais estadunidenses, europeias e japonesas. Neste período, há uma forte intervenção estatal com o objetivo de regular e reproduzir a força de trabalho utilizada na indústria nascente. Nesse sentido,

O forte papel interventor do Estado exprime-se inclusive através da concessão de benefícios sociais, como por exemplo, o direito à aposentadoria. Paralelamente logra-se manipular os meios de expressão política da classe trabalhadora mediante o paternalismo sindical, que a um só tempo abria os canais reivindicatórios e os mantinha sob o controle do Estado, por meio da novidade do Ministério do Trabalho (SERRA, 2009, p. 201).

Nessa perspectiva, é possível verificar que a intercessão estatal neste momento, se deu pela via de uma política de conciliação de classes ao atender algumas demandas dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, responder aos interesses dos empresários. Todavia, paralelamente ao lento desenvolvimento industrial, há também uma gradativa organização do operariado. Em consequência, o papel do sistema punitivo se desloca para o reforço da consolidação da dominação vigente que, de certa forma, estava ameaçada pela contestação de frações mais radicais do proletariado. “Em suma, os poucos dados disponibilizados pela literatura não permitem apontar em que medida o recurso à pena de prisão foi utilizada no período” (SERRA, 2009, p. 216).

O nacionalismo militar que se desencadeou após o golpe de 1964 estabeleceu o intento de tornar o Brasil uma potência, combinando o estatismo com o capital privado nacional e internacional (CASTRO, 2012). O carro chefe seria a indústria de bens de capital, associada pelo empresariado brasileiro com o externo.

---

<sup>9</sup> A “revolução de 1930” foi um movimento liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que culminou com o golpe de Estado que depôs o presidente da República Washington Luís em 24 de outubro de 1930, impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes e pôs fim à República Velha.

De acordo com Netto (2010, p. 16), a emergência da ditadura militar brasileira inseriu-se,

[...] num contexto que transcendia largamente as fronteiras do país, inscrevendo-se num mosaico internacional em que uma sucessão de golpes de Estado era somente o sintoma de um processo de fundo: movendo-se na moldura de uma substancial alteração na divisão internacional capitalista do trabalho, os centros imperialistas, sob o hegemonismo norte-americano, patrocinaram, especialmente no curso dos anos sessenta, uma contra-revolução preventiva em escala planetária.

Com a ditadura militar, o Estado reforça a sua direção punitiva, ou seja, passa atuar mais efetivamente mediante o controle repressivo contra as massas empobrecidas, cada vez mais urbanizadas. Paralelamente, potencializa-se a punição destinada a crimes considerados políticos. Essa já era uma realidade desde o início da República, todavia, o período ditatorial expressa o ápice de tal punição. Para Serra (2009, p. 223), “seria então nesse período que o sistema penal paralelo reservado aos inimigos do Estado mostraria sua face mais cruenta”.

As medidas criadas no período ditatorial militar – destinadas a forjar uma indústria avançada sob o controle de uma fração da burguesia nacional – teve curta duração, isto é, existiram enquanto foi do interesse do capital imperialista. A importação de capital financeiro foi tão grande que o nacionalismo militar terminou totalmente submetido aos credores imperialistas e, conseqüentemente, os ramos fundamentais da indústria se encontraram completamente monopolizados.

Após o fim da ditadura militar, sucedeu-se a chamada redemocratização do Brasil, que culminaria na promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988 (SERRA, 2009). O restabelecimento do “Estado de Direito” e a democracia burguesa – com toda a sua especificidade semicolonial – criou as novas condições para o aprofundamento do forte processo de entrada do capital imperialista, aberto já nas décadas anteriores.

No mesmo período da promulgação da Constituição brasileira de 1988, as diretrizes neoliberais – concebidas como uma ofensiva imperialista no contexto da crise do capital – já estavam consolidadas. Já no início da década de 1990, o Brasil seria submetido à adaptação neoliberal, fato que impôs ao Estado

brasileiro novas configurações que, além de outros aspectos, influenciaria a funcionalidade da prisão na sociedade capitalista brasileira.

Neste sentido, faz-se necessário examinar, ainda que de forma breve, a configuração do Estado burguês sob o neoliberalismo e a especificidade do aprisionamento neste contexto. Tal temática será abordada no próximo capítulo, objetivando buscar a compreensão das bases sob as quais se desenvolveu a iniciativa privada no âmbito prisional brasileiro.

### 3 A PRISÃO NO CONTEXTO CAPITALISTA NEOLIBERAL

#### 3.1 A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO BURGUESES SOB AS DIRETRIZES NEOLIBERAIS

A política de conciliação de classes em que se apoiava o idealizado “Estado de bem-estar” passa a demonstrar no final da década de 1960 a sua impossibilidade. Bastou uma nova crise do capital para que se evidenciasse a ruína dos “anos de ouro” nos países de capitalismo avançado. O pleno emprego keynesiano e o desenho socialdemocrata das políticas sociais perdem a viabilidade no novo processo de reestruturação capitalista, direcionado pelo programa político-econômico neoliberal.

A teoria que originou e sustentou as ideias neoliberais está contida no texto “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, escrito em 1944 (ANDERSON, 1995). Trata-se de um ataque contra qualquer tipo de limitação ao mercado por parte do Estado, consideradas como uma terrível ameaça à liberdade política e, principalmente econômica. A mensagem contida nos escritos de Hayek era clara; considerava a socialdemocracia uma verdadeira ameaça ao bom andamento da economia, pois a mesma conduziria a sociedade a “uma servidão moderna”.

Para Hayek e seus seguidores, o Estado de bem-estar destruía a liberdade dos indivíduos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Nesse sentido, de acordo com tal ideologia, fazia-se necessário uma nova configuração do Estado, isto é, a criação de um Estado “mínimo e enxuto”. Em outras palavras, o papel do aparato estatal seria o de criar e preservar uma estrutura institucional apropriada aos novos ditames do capitalismo imperialista, sobretudo em sua fase neoliberal, conforme aponta David Harvey (2008, p. 12):

[...] o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Devem também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedades individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela

ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo.

Com base na perspectiva do autor, percebe-se que o intento de Hayek e seus seguidores não é a criação de um “Estado fraco”, muito pelo contrário, o que se defende é uma reconfiguração do Estado burguês; uma instituição que possa garantir uma estrutura sólida para o “livre mercado”. Dessa maneira, de acordo com as diretrizes capitalistas neoliberais,

É o mercado que determina o espaço legítimo do Estado, que, nas últimas formulações de Hayek, esgotam-se em duas únicas funções: prover uma estrutura para o mercado e prover serviços que o mercado não pode fornecer. A segunda parte dessa formulação revela que, em alguma medida, o Estado mínimo que os neoliberais advogam não é um retorno puro e simples ao Estado “guarda-noturno” que é o seu ideal – são forçados a reconhecer-lhe um pouco mais que uma mera guarda da propriedade: por um lado, combatem os sistemas de segurança e previdência social; por outro, toleram alguma ação estatal em face do pauperismo (NETTO, 2007, p. 80).

Nesse sentido, a tese neoliberal da redução do papel do Estado deve ser questionada e relativizada, pois a razão de existência dessa instituição é reafirmada com as diretivas neoliberais. Isto quer dizer que o Estado continua desenvolvendo a sua função essencial: de órgão de dominação e exploração de classe. De maneira geral, o Estado é reduzido em algumas esferas estratégicas, ou seja, privatizando empresas, transferindo serviços públicos para o setor privado, enxugando o quadro administrativo, entre outras.

Trata-se de um Estado máximo para o capital, pronto para intervir onde lhe é pertinente, para garantir os interesses do capitalismo aos moldes do modelo econômico defendido por Hayek. A ideologia neoliberal, conforme José Paulo Netto e Marcelo Braz (2006, p. 227),

[...] sustentando a necessidade de “diminuir” o Estado e cortar suas “gorduras”, justifica o ataque que o grande capital vem movendo contra as dimensões democráticas da intervenção do Estado na economia. Contudo, melhor que ninguém, os representantes dos monopólios sabem que a economia capitalista não pode funcionar sem a intervenção estatal, por isso mesmo, o grande capital demandando essa intervenção.

Como visto, para estes autores, através da ideologia neoliberal o intento do grande capital é disseminar a ideia de “Estado mínimo”, quando na verdade, o que realmente ocorre é uma total apropriação do capital sobre o Estado, moldando este às suas “novas” exigências.

Por cerca de vinte anos o pensamento neoliberal limitou-se apenas à teoria e a um conjunto de ideias, até a chegada da grande crise do modelo econômico que predominou no pós-guerra, quando o capitalismo caiu em uma longa e profunda recessão, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. A partir daí as ideias burguesas neoliberais começaram a ganhar terreno.

Segundo Perry Anderson (1995), para Hayek a principal raiz da crise estava localizada no poder excessivo que os sindicatos possuíam, sendo que, de maneira mais geral, parte do movimento operário era dirigido pela orientação reformista socialdemocrata. Diz ainda que este neoliberal acreditava que a socialdemocracia havia corroído as bases de acumulação capitalista, com suas reivindicações sobre os salários e, com pressões para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos no âmbito social. Acrescenta que Hayek considerava que estes dois aspectos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que terminaram numa crise generalizada das economias de mercado.

Para Netto e Braz (2006), a crise do Estado de Bem-Estar nada mais é do que a crise do “capitalismo democrático”. Isto é, para estes autores a crise deve ser analisada para além da natureza administrativa; não basta apenas analisá-la como fenômeno exclusivo do caráter financeiro ou tributário, ou como é mais comum, apreender a crise como um simples esgotamento da intervenção social por parte do Estado. Netto (2007, p. 68) esclarece que:

A crise do Welfare State explicita o fracasso do único ordenamento sócio-político que, na ordem do capital, visou expressamente compatibilizar a dinâmica da acumulação e da valorização capitalista com garantia de direitos políticos e sociais mínimos.

Evidencia-se que o “Estado de Bem-Estar” prevaleceu até o momento em que foi útil e suportável aos interesses do capital. A partir do momento em que o capitalismo entra em mais uma crise estrutural, faz-se necessário um novo

modelo político-econômico e a reformatação do Estado. É neste contexto que se constitui a base material para que a ideologia neoliberal fosse colocada em prática.

Anderson (1995) argumenta que a hegemonia deste programa não se deu do dia para a noite, mas que no final dos anos de 1970 inicia-se o caminho para a sua consolidação. Na Inglaterra foi eleito o governo de Margaret Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. No continente americano, o Chile, sob a ditadura de Pinochet, foi o modelo para as experiências neoliberais que seriam adotadas pelo governo de Thatcher:

O Chile de Pinochet começou seus programas de maneira dura: desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatizações de bens públicos. Tudo isso foi começando no Chile, quase um decênio antes de Thatcher, na Inglaterra. [...] é de se notar que a experiência chilena dos anos 70 interessou muitíssimo a certos conselheiros britânicos importantes para Thatcher (ANDERSON, 1995, p. 19).

Este mesmo autor afirma ainda que, um ano depois de Thatcher assumir o poder na Inglaterra, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca, Estado modelo do “bem-estar”, caiu sob o controle de uma coalizão clara de direita, no governo de Schluter. Em seguida, quase todos os países do norte da Europa ocidental também se voltaram para o modelo de inspiração neoliberal. A década de 1980 foi o início de uma proliferação das diretrizes neoliberais nesta região do capitalismo avançado, que se expandiram para outros continentes.

De acordo com Anderson (1995), na Inglaterra, o governo de Thatcher contraiu a emissão monetária, elevou as taxas de juros, baixou drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliu o controle sobre os fluxos financeiros, criou níveis de desemprego massivos, barrou greves, impôs uma nova legislação antissindical, cortou gastos sociais e, de certa forma tardia, se lançou em um amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é considerado o mais sistemático e

ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado (ANDERSON, 1995, p. 12).

O governo de Thatcher demonstrou imediatamente uma forte determinação em acabar com as instituições e práticas políticas do reformismo socialdemocrata, que haviam se consolidado no país a partir de 1945. Na análise de Harvey (2008, p. 32), isso envolvia:

[...] enfrentar o poder sindical, atacar todas as formas de solidariedade social que prejudicassem a flexibilidade competitiva [...], dismantelar ou reverter os compromissos do Estado de bem-estar social, privatizar empresas públicas, reduzir impostos, promover a iniciativa dos empreendedores e criar um clima de negócios favorável para induzir um forte fluxo de investimento externo.

Não obstante, a vitória de Ronald Reagan nas eleições de 1980 foi crucial para colocar em prática o modelo neoliberal nos Estados Unidos, onde quase não existiam políticas de “bem-estar” do tipo europeu. Na política interna, Reagan também reduziu os impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros, atacou fortemente o poder sindical e profissional, inclusive desbaratou a única greve séria que existiu em sua gestão (ANDERSON, 1995, p.12).

O compromisso de longa data dos Estados Unidos com os princípios das políticas keynesianas – que tinha o pleno emprego como objetivo central – foi abandonado em favor de uma política destinada a conter a inflação, sem medir as consequências para o emprego. Para Anderson (1995), Reagan também não respeitou a disciplina orçamentária, ao contrário, lançou-se em uma corrida armamentista sem limites, envolvendo gastos militares enormes, que criaram um déficit público muito maior do que qualquer outro presidente da história dos Estados Unidos.

Especificamente na década de 1970 na América Latina, como rapidamente já relatado, o governo ditatorial de Pinochet no Chile foi a experiência-piloto para as políticas neoliberais contemporâneas. Entretanto, segundo Perry Anderson (1995, p. 20),

A América Latina também proveu a experiência-piloto para o neoliberalismo do Oriente pós-soviético. Aqui me refiro, bem entendido, à Bolívia, onde, em 1985, Jeffrey Sachs já aperfeiçoou seu tratamento de choque, mais tarde aplicado na Polônia e na Rússia.

É importante ressaltar que, diferentemente do caso chileno, o regime que adotou o plano de Sachs não foi nenhuma ditadura militar, mas sim o herdeiro do partido populista que havia feito a chamada “Revolução Nacional” em 1952. Em outras palavras, a América Latina, mais especificamente a Bolívia, também iniciou uma vertente neoliberal “progressista”, mais tarde difundida no sul da Europa.

Ainda segundo Anderson (1995), o Chile e a Bolívia foram experiências isoladas até o final dos anos de 1980. A partir de 1988, com a presidência de Salinas no México, inicia-se uma verdadeira virada continental em direção ao neoliberalismo. Em 1989, Menem chega ao poder na Argentina e Carlos Andrés Pérez, na Venezuela e, em 1990, Fujimori foi eleito presidente no Peru. Todos esses governantes, mesmo sem confessarem antes de serem eleitos as suas verdadeiras intenções, passaram a adotar medidas neoliberais em suas estratégias de governo após estarem no poder.

No Brasil, ao longo da década de 1980, a economia foi marcada pela imposição do capital financeiro, que finalmente desembocou no neoliberalismo ainda no governo Sarney (SADER, 1995). Entretanto, segundo Francisco de Oliveira (1995), foi no governo de Fernando Collor de Melo que o avanço neoliberal havia tomado nitidamente a ofensiva, prometendo seu auge e apogeu para muito breve, a partir dos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. Em pouco tempo o capitalismo em decomposição foi impondo as diretrizes neoliberais em diversos países. Evidentemente que cada país teve suas particularidades em adotar tal programa, variando, principalmente, de acordo com a sua condição na dinâmica capitalista.

É importante ressaltar que, a princípio, como já foi dito, a burguesia com base em seu programa neoliberal havia tomado a socialdemocracia como sua principal inimiga nos países avançados. Devido a este fato, provocou-se uma resistência muito forte por parte da socialdemocracia em aderir políticas de cunho neoliberal. No entanto, em um curto espaço de tempo, os governos socialdemocratas se mostraram os mais comprometidos em aplicar o programa

neoliberal, atacando diretamente a vida das massas. Para Harvey (2008, p.13), um dos fatores que contribuíram para a legitimação ideológica do programa neoliberal imposto pelos países avançados se deu pelo fato de que,

[...] os defensores da proposta neoliberal ocupam atualmente posições de considerável influência no campo da educação, nos meios de comunicação, em conselhos de administração de corporações e instituições financeiras, em instituições-chave do Estado (áreas do Tesouro, bancos centrais), bem como instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que regulam as finanças e o comércio globais.

Na mesma perspectiva, Vera Maria Peroni (2013, p. 2) afirma que:

[...] o capitalismo vive uma crise estrutural e, por isso, as contradições estão mais acirradas. Nesse contexto, verificamos que a ofensiva neoliberal, que se caracteriza, justamente, como uma estratégia para a superação dessa crise, utiliza-se, em larga escala, de sua ideologia para construir a ambiência cultural necessária a este período particular do capitalismo.

Nesse sentido, evidencia-se que no momento histórico da crise, o capitalismo necessitou de um novo modelo político-econômico para que suas novas particularidades fossem aceitas e incorporadas pelos estados em escala mundial. O neoliberalismo tornou-se a ideologia própria desta fase do capitalismo, legitimando-se na maioria dos países, principalmente, pela via democrática.

Em suma, há que se destacar que no neoliberalismo a natureza do Estado – ou seja, a sua condição de instrumento de dominação e exploração de classe – não se altera. A máquina governamental continua desempenhando o seu papel de acordo com os interesses da burguesia capitalista. Nesse sentido, a ofensiva neoliberal nada mais é do que uma nítida expressão do acirramento da luta de classes no seio da barbárie capitalista, materializando-se em um forte ataque contra a vida do proletariado e das massas oprimidas. Em consequência, o Estado passa a atuar, intransigentemente, pela via do encarceramento no âmbito mais pauperizado da superpopulação relativa, que, com o aprofundamento da crise capitalista, apresenta-se de forma cada vez mais violenta, como será tratado a seguir.

### 3.2 A EXPANSÃO DO APRISIONAMENTO NO NEOLIBERALISMO E A REALIDADE BRASILEIRA

Devido ao aprofundamento da crise estrutural do capitalismo e à consequente ofensiva neoliberal, verifica-se uma constante modificação na intervenção do Estado no âmbito da força de trabalho. A política social – entendida como um dos meios pelo qual o Estado burguês intervém na reprodução e manutenção da força de trabalho – passa a assumir um caráter assistencialista, focalizado, condicional e de cunho individualista-paternalista.

O constante atrofiamento das políticas sociais e o desmoronamento de direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora em períodos aceitáveis à ordem capitalista, condiciona a ampliação da intervenção punitiva do Estado pela via do aprisionamento. A atenção a esta realidade é fundamental para compreender a interação existente entre política social e encarceramento – a debilidade daquela infere na proliferação deste – no seio da intervenção do Estado burguês, no terreno da regulação da força de trabalho, sobretudo, no âmbito da “superpopulação relativa”. Dessa maneira, com a ascensão das políticas de cunho neoliberal, a cíclica alternância de contração e expansão da assistência pública é substituída pela expansão descontrolada do regime prisional (WACQUANT, 2012)<sup>10</sup>.

As forças produtivas nesta etapa do capitalismo vêm gradualmente se decompondo em um processo de estagnação. O estrondoso acúmulo de capital financeiro estrangula a produção nos países avançados e espolia grande parte da riqueza dos países semicoloniais. Nesse sentido,

O desemprego, que antes disso já era estrutural, passa a ser permanente e alcança números inauditos. Parte das parcelas redundantes de trabalho vivo passa a alimentar o mercado de subempregos; os vários nichos do setor terciário, também cada vez mais caracterizados pela precariedade dos direitos, quando não pelo estabelecimento de relações de semi-escravidão ou neosservis (SERRA, 2009, p. 113).

O aprofundamento do desemprego e a constante precarização das condições de trabalho ainda existentes, isto é, a queda de salários, a terceirização

---

<sup>10</sup> Loïc Wacquant não se utiliza, em essência, da teoria marxista para construir sua análise. Por este motivo, não se aprofunda nos aspectos econômicos e classistas que determinam a existência do aparato prisional no seio da intervenção do Estado burguês. Entretanto, há de se destacar e reconhecer a importância deste autor ao analisar algumas especificidades contidas na hipertrofia da pena privativa de liberdade no contexto neoliberal iniciada nos Estados Unidos.

de serviços públicos e o caráter assistencialista das políticas sociais destinadas aos explorados – uma das expressões do aspecto internacional da decomposição inevitável do sistema de produção capitalista –, expressam tão somente, o crescente bloqueio das forças produtivas e legitima a miserabilidade de um amplo setor da classe trabalhadora, tanto nos países de capitalismo avançado, quanto nos países semicoloniais.

Dessa maneira, torna-se possível verificar que no capitalismo, em seu contexto neoliberal, a “superpopulação relativa” apresenta-se de forma aguda, reafirmando empiricamente a tese formulada por Marx (2013, p. 719):

Mas quanto maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho. Por fim, quanto maior forem as camadas lazentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista.

O crescente aumento da “superpopulação consolidada”, conforme Marx denominou, materializada no exército industrial de reserva, conduz a uma gradual legitimação da penúria das massas mais rebaixadas da classe trabalhadora, expandindo assim o que o autor chamou de “pauperismo oficial”. Em tal realidade, a função repressiva do Estado burguês passa a se constituir por duas vias:

Por um lado, um controle mais sub-reptício substituto dos dispositivos disciplinares e dirigido à parcela – bastante reduzida – da força de trabalho útil; de outro, um domínio absoluto que em suma consiste em tirar de circulação os desnecessários à realização do valor; a esses últimos, paralela e correspondentemente à reprodução das relações sociais essencialmente desiguais, a prisão deve servir de morada. [...] A função moderna desempenhada pela prisão é bifronte: por um lado escondendo, mediante a criminalização, a miséria; por outro, normalizando o trabalho precário (SERRA, 2009, p. 117; 119).

A questão assinalada pelo autor expressa-se na exacerbação do encarceramento ocorrido nas últimas décadas em diversos países. Loïc Wacquant contribui para a compreensão do grande aumento do aprisionamento nos últimos anos nos Estados Unidos e em outros países de capitalismo avançado. Segundo este autor,

A análise comparada da evolução da penalidade nos países avançados durante a década passada evidencia, de um lado, um estreito laço entre a escalada do neoliberalismo como projeto ideológico e prática de governo que determinam a submissão ao “livre mercado” e a celebração da “responsabilidade individual” em todos os domínios e, de outro, o desenvolvimento de políticas de segurança ativas e punitivas, centradas na delinquência de rua e nas categorias situadas nas fissuras e nas margens da nova ordem econômica e moral que se estabelece sob o império conjunto do capital financeiro e do assalariamento flexível (WACQUANT, 2003, p. 25).

As transformações ocorridas no terreno da força de trabalho afetam diretamente a relação entre a economia e o controle das massas oprimidas. Nesse sentido, potencializa-se o controle penal do Estado – tendo como principal via, o encarceramento – sobre as camadas mais pauperizadas da classe trabalhadora, constituindo uma progressiva criminalização dos pobres<sup>11</sup> através do eficientismo punitivo neoliberal (ANDRADE, 2012).

O eficientismo, em rigor, é um modelo-movimento de controle ideologicamente vinculado à matriz neoliberal, em que a contrapartida da minimização do Estado social é precisamente a maximização do Estado penal e à qual devemos remontar para compreender seu inequívoco significado político funcionalmente relacionado à conservação da ordem social (ANDRADE, 2012, p. 290).

Semelhantemente à afirmativa da autora citada, diversas análises apontam que o neoliberalismo promoveu nos países avançados uma espécie de passagem de um “Estado social” para um “Estado penal”. Entretanto, as formulações marxistas sobre a caracterização do Estado – perspectiva adotada

---

<sup>11</sup> O termo “criminalização dos pobres” ou “criminalização da pobreza” é constantemente utilizado por diversos autores com o objetivo de caracterizar a expansão do encarceramento de amplos setores empobrecidos no contexto neoliberal. No entanto, é importante recordar que as massas oprimidas no capitalismo sempre foram criminalizadas pelo Estado desde o período da acumulação primitiva do capital. A essência do próprio Estado está alicerçada na sua função primitiva de dominação e repressão do conjunto da classe trabalhadora. Não obstante, a pobreza e a miséria das massas exploradas também não é um fato específico do neoliberalismo, isto é, a miséria da maioria está no âmago da existência do capitalismo, é inerente à acumulação de riqueza. Nesse sentido, uma leitura mais precisa do aprisionamento no neoliberalismo deve-se sustentar-se na perspectiva de que, no contexto de desintegração do sistema capitalista, o Estado burguês, orientado pelas diretrizes neoliberais, é condicionado a reafirmar e aprofundar a sua intervenção classista no âmbito da superpopulação relativa, através da crescente criminalização das camadas cada vez mais empobrecidas.

como central no desenvolvimento dessa pesquisa – nos faz confrontar este tipo de caracterização.

Como já explicitado desde o início, o Estado representa uma determinada classe; é o instrumento de dominação da classe economicamente imperante; classe que através do próprio Estado também se torna politicamente dominante. Nesse sentido, não é o tipo de intervenção que o Estado adota em determinado momento histórico que o caracteriza precisamente, mas sim a sua essência classista determinada pelo modo de produção.

Em outras palavras, o fato de em um determinado período capitalista o Estado intervir no âmbito da força de trabalho através de políticas sociais ou pela via da penalização, não o caracteriza como um “Estado social” ou um “Estado penal”. Ou seja, no capitalismo, a caracterização precisa deste principal instrumento de dominação e exploração de classes é “Estado burguês”. Evidentemente que esta perspectiva não desconsidera o fato de que, no contexto capitalista neoliberal, o aspecto penal estatal é reforçado de acordo com os interesses contemporâneos do capitalismo imperialista.

Dessa forma, constata-se no neoliberalismo a potencialização da funcionalidade primitiva do encarceramento. Ou seja, a prisão é reafirmada como um instrumento político e econômico de dominação de classe, incorporando os direcionamentos capitalistas imputados a toda máquina estatal. A título de exemplo, mais especificamente nos Estados Unidos da América – país precursor da guinada punitiva –, segundo Wacquant (2003) e Alessandro De Giorgi (2006), é possível verificar a grande escalada em direção a pena privativa de liberdade a partir dos anos de 1970. Em outras palavras, a população carcerária estadunidense passou a crescer, primeiro gradualmente e depois de forma acelerada. Passa-se de 400.000 presos em 1975 para 750.000 em 1985, chegando-se à cifra de mais de dois milhões em 1998 (GIORGI, 2006). No entanto,

Seria inútil procurar nas taxas de criminalidade uma causa possível deste processo de prisão em massa. A criminalidade nos Estados Unidos parece ter seguido uma trajetória de substancial estabilidade no curso das últimas décadas, para depois diminuir significativamente a partir da segunda metade dos anos 1990. Um outro dado que não deve ser desprezado é que cerca de um milhão dos presos são acusados de crimes não violentos e, por conseguinte, menos graves: delitos contra a propriedade, contra a ordem pública,

delitos que envolvem o consumo de substâncias estupefacientes e, no caso dos migrantes, violação da disciplina sobre a imigração (GIORGI, 2006, p. 94).

Nota-se, assim, que este quadro de exacerbação carcerária nos EUA está ligado mais às mudanças das estratégias de controle e da política repressiva do Estado do que ao aumento da criminalidade propriamente dita. Neste mesmo país, enquanto a parcela das despesas nacionais destinada aos serviços sociais diminuía progressivamente, os fundos federais para a justiça criminal foram multiplicados 5,4 vezes entre 1972 e 1990, passando de menos de US\$2 bilhões para mais de US\$10 bilhões. No mesmo período, os recursos destinados especificamente às prisões aumentaram 11 vezes (WACQUANT, 2003).

Outro fator que impulsionou consideravelmente o estrondoso aumento da população carcerária nos Estados Unidos foi a política da “guerra às drogas” – política cujo nome não é adequado, uma vez que designa, na realidade, a perseguição penal aos traficantes de rua e consumidores pobres –, dirigida primordialmente contra os jovens das áreas urbanas decadentes, para quem o comércio de narcóticos de varejo fornecia a fonte mais acessível de emprego lucrativo na esteira do reduzido mercado de trabalho (WACQUANT, 2003). Dessa maneira, o capitalismo em desintegração termina por reafirmar outro aspecto essencial da prisão, isto é, a seletividade. Para Wacquant (2012, p. 22), “na aurora do século XXI, o (sub)proletariado<sup>12</sup> urbano dos Estados Unidos vive numa sociedade punitiva, mas suas classes média e alta certamente não”.

Esforços de vários governos não faltaram no sentido de importar e adaptar os métodos de punição estadunidenses, transformando-os em uma espécie de consenso penal em diversos países do mundo. Não é difícil identificar no período analisado os traços semelhantes que aproximam o aprisionamento dos EUA com o europeu. Na primeira metade dos anos 2000, por exemplo, Giorgi (2006) analisa que nos últimos dez anos as taxas de aprisionamento aumentaram cerca de 40% na Itália, Inglaterra e França, 140% em Portugal, 200% na Espanha e nos Países Baixos. No que se refere à “nova” direção repressiva euro-americana,

---

<sup>12</sup> Wacquant utiliza o termo (sub)proletariado para se referir ao trabalhador que se encontra fora do mercado de trabalho, na dinâmica destrutiva do capitalismo neoliberal.

[...] não é outra coisa senão a progressiva centralidade alcançada pelo cárcere, isto é, pelo dispositivo disciplinar *par excellence* na gestão da força de trabalho e dos grupos sociais marginais, grupos que, por sua vez, se amplia cada vez mais em consequência do aumento do desemprego, da precarização do trabalho e do empobrecimento de massa que se seguiram à reestruturação do *welfare* (GIORGI, 2006, p. 97).

Assim, apesar das especificidades da prisão no neoliberalismo, o encarceramento – reafirmando sua missão histórica de origem – serve, antes de tudo, para regular a pobreza e armazenar os “dejetos humanos” do mercado de trabalho (WACQUANT, 2003).

Há que se destacar que, no âmbito global, a guinada punitiva, materializada na hipertrofia do aprisionamento, teve como precursores os países avançados, isto é, os estados cuja democracia burguesa encontrava-se desenvolvida e consolidada. Este aspecto tão somente demonstra a acertada conclusão de Lenin (2010) ao afirmar que a república democrática é a melhor “crosta” possível do capitalismo. Eis por que o capital, após ter se apoderado dessa crosta ideal, firmou o seu poder de maneira tão sólida e segura que, na democracia capitalista, nenhuma mudança de pessoas, instituições ou partidos é suscetível de abalar tal poder.

Em outras palavras, a democracia – compreendida como uma forma política do Estado burguês – em nada altera a relação de exploração e dominação de classes na sociedade capitalista, pelo contrário, este instrumento político termina por consolidar a ditadura de classe da burguesia e de suas frações. Não obstante, a constante potencialização do encarceramento executado pelos estados “democráticos”, prova que a prisão – independente da forma política incorporada pelo Estado burguês – continua detendo o seu papel primitivo de instrumento a serviço do capital.

Para compreender de que maneira aparece o aspecto penal dos estados na América Latina, a partir do contexto neoliberal, faz-se necessário considerar o fato de que, devido o atraso e fragilidade de suas burguesias nacionais – características dos países semicoloniais –, suas precárias economias não desfrutaram desde a segunda metade do século XX de um terreno capitalista adequado à instalação de um “Estado de bem-estar”, próprio dos países avançados. Na América Latina, isso foi apenas uma aspiração política – que no melhor dos

casos, foi minimamente realizada em alguns países em um curto período – incompatível com a realidade histórica e material dos países capitalistas atrasados assolados pela opressão imperialista.

A tese fundada nas transformações de políticas sociais em políticas penais, que Wacquant (2003) considera como central na legitimação neoliberal nos EUA e em outros países avançados, não pode ser importada mecanicamente para os países latino-americanos. A atuação do Estado, através de políticas sociais nos países da América Latina, sempre ocorreu de forma débil e deformada, fato que, ao longo da história, condicionou a intervenção estatal no âmbito da força de trabalho mais para o campo repressivo e punitivo.

Nesta perspectiva, o aprisionamento no capitalismo atrasado dos países latino-americanos sempre deteve um papel de destaque no controle da superpopulação relativa, esta que, desde a instalação do capitalismo ali, apresenta-se de forma acentuada, agravando-se em determinados períodos. Entretanto, não se pode negar que, com a implementação das políticas neoliberais nos países semicoloniais, proliferou-se também a interferência estatal pela via do encarceramento. É importante destacar que,

A maneira pela qual os países latino-americanos adaptaram-se ao modelo de desenvolvimento e ao governo neoliberal que favorecem os Estados Unidos incidiu na configuração atual de seus campos penais e em suas respostas à criminalidade e à violência. Nos últimos 30 anos, de forma paralela à introdução de reformas econômicas e sociais de tendência neoliberal, um significativo número de países transformou seus sistemas penais, inspirando-se no modelo estadunidense (ITURRALDE, 2012, p. 183).

Nesse sentido, este fato materializou-se na expansão acelerada das populações carcerárias em diversos países da América Latina. Ao tratar especificamente do encarceramento na América do Sul, Máximo Sozzo (2016, p. 9. **Tradução nossa**) destaca que,

Nas últimas décadas, tem se produzido um crescimento extraordinário do encarceramento na América do Sul, com algumas variações entre os contextos nacionais, mas constata-se a mesma tendência. Há vinte anos, as taxas de encarceramento na região eram, na maior parte dos países, relativamente baixas [...]. Em 1992, deixando de lado os pequenos países do norte da América do Sul que tinham menos de um milhão de habitantes como Guiana, Guiana

Francesa e Suriname, somente três países tinham 100 presos ou mais a cada 100.000 habitantes: Uruguai (100), Venezuela (133) e Chile (154) [...]. Atualmente (com dados referentes a 2013, 2014 e 2015), todos os países sul-americanos possuem taxas de encarceramento superiores a 150 presos a cada 100.000 habitantes, com a exceção apenas da Bolívia (134/100.000). Quatro países possuem menos de 200 presos a cada 100.000 habitantes: Argentina (152), Paraguai (158), Equador (165) e Venezuela (172). O restante dos países atingiram números exorbitantes: Peru (236), Chile (240), Colômbia (244), Uruguai (282) e Brasil (300).

O maior crescimento da taxa de aprisionamento nas últimas décadas tem sido verificado no Brasil. Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), em 1990, a população carcerária brasileira era de aproximadamente 90.000 pessoas; em 2014 esse número saltou para 607.731, ou seja, houve um extraordinário aumento de 575% no encarceramento em um período de 24 anos.

É importante ressaltar que no Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 – que estabeleceu, formalmente, o “Estado democrático de direito” e o sistema de Segurança Pública no país – se deu no período em que nos países avançados as políticas neoliberais e, conseqüentemente, a expansão acelerada do encarceramento, já estavam consolidadas. Não obstante, paralelamente à promulgação da “Constituição Cidadã” brasileira, o imperialismo impelia sobre os países atrasados as diretrizes do neoliberalismo, oriundas da crise do capitalismo, que no Brasil, logo começaram a ser implementadas. Ao analisar as transformações neoliberais ocorridas no seio da intervenção do Estado brasileiro, Serra (2009, p. 224-225) destaca tal contradição:

Curioso, nesse aspecto, é que essa nova postura, mais absenteísta no plano econômico, mas sobretudo naquele social, colide frontalmente com os contornos dados a esse mesmo Estado pela Constituição de 1988. Daí talvez se expliquem as inúmeras e exageradas emendas que se seguiram quase que imediatamente à sua promulgação e que continuam lhes sendo impostas até os dias que correm. Essas alterações foram decisivas para a postura assumida pelo Estado frente às demandas com que se defronta, inclusive no campo da resposta e de combate ao crime, apesar do prodigioso plexo de garantias individuais plasmado na Constituição continuar íntegro.

Segundo Daniel Fonseca Fernandes (2015), a própria Constituição Federal manteve intacta a estrutura de controle social existente no país, apenas

aprimorou o modelo beligerante posto em prática no período da ditadura militar. Em um país em que nem mesmo as tarefas democráticas mais elementares foram realizadas pela débil burguesia nacional, o fardo da crise capitalista imposto pelo imperialismo se torna insustentável para o conjunto da classe trabalhadora, aprofundando o pauperismo da superpopulação relativa brasileira e reforçando a intervenção repressiva do Estado.

Nesse sentido, pode-se constatar que desde o início da década de 1990, o que logo marcou o nascente “Estado democrático de direito” no Brasil foi o estrondoso aumento do aprisionamento, conformando “a vocação histórica autoritária do controle penal brasileiro sob o manto das novas diretrizes constitucionais” (FERNANDES, 2015, p. 104).

O impacto das diretrizes neoliberais no âmbito penal em um país de economia atrasada e semicolonial como o Brasil, expressa-se na reprodução contundente de mecanismos de controle extremamente repressivos, evidentes desde o período colonial. Nessa perspectiva,

O giro ao punitivismo, verificado no país a partir da retomada democrática, em 1988, não representa propriamente uma novidade em matéria de racionalidade punitiva, devendo ser visto muito mais a partir de uma noção de continuidade do que inovação em matéria de política criminal. O controle social através do sistema penal, no Brasil, sempre se deu de maneira violenta e segregadora (FERNANDES, 2015, p. 103).

Em outras palavras, as raízes históricas e o passado escravagista brasileiro, por si só, fazem do sistema punitivo do país um meio de controle social alicerçado na dominação e exploração de classes. Entretanto, a degradação das forças produtivas no capitalismo em desintegração, incrementou ao sistema punitivo brasileiro a exacerbação escandalosa da pena privativa de liberdade, legitimando a prisão como principal via de intervenção estatal no âmbito do controle da força de trabalho, mais do que em qualquer outro período da história brasileira.

Desde a década de 1990 até os dias atuais, os dois partidos políticos que permaneceram durante mais tempo na direção do Estado burguês brasileiro foram o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – representado pelo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) – e o

Partido dos Trabalhadores (PT), cujos representantes foram Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).

Torna-se importante destacar que tanto o PSDB quanto o PT são partidos originados dos movimentos de luta contra a ditadura militar no Brasil; ambos tinham como uma de suas principais bandeiras a consolidação da democracia. Todavia, contraditoriamente, o período em que esses partidos estiveram à frente do governo federal, refletiu a fase em que o Estado mais interviu pela via do cárcere na história do país.

No ano de 1990, a taxa de presos a cada 100 mil habitantes era de 61,22 no Brasil; em 2012 alcançou o número de 274. Nesse sentido, desde 2000, a população prisional do Brasil cresceu em média 7% ao ano, totalizando um crescimento de 161% até 2014. Este valor é dez vezes maior que o crescimento do total da população brasileira, que apresentou um aumento de apenas 16% no mesmo período, em uma média de 1,1% ao ano (BRASIL, 2014).

Para Sozzo (2016) os governos do PT expressaram um contexto intitulado de “pós-neoliberalismo”, pois, segundo este tipo de análise, a ascensão de tal partido significou uma transformação política mais “à esquerda” ou, ainda, mais “democratizante” se comparado ao governo do PSDB.

Como se sabe, nos últimos anos, processos decisivos de transformação política emergiram em diversos contextos nacionais na América do Sul, ligados à ascensão de alianças e programas políticos construídos em torno de uma direção de esquerda, com distintos níveis de radicalidade e importantes diferenças entre si. Mas em todos os casos, a identidade de tais alianças e programas políticos é construída em torno de um forte antagonismo com a propagação neoliberal precedente na região. É neste sentido, que essas transformações políticas abriram um novo momento “pós-neoliberal” (SOZZO, 2016, p.14, **Tradução nossa**).

O objetivo do autor citado é enfatizar que os países em que ocorreu o chamado “pós-neoliberalismo”, manifestado através da ascensão de governos de “esquerda” após um período marcadamente neoliberal – para ele, a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) no Brasil é o principal exemplo deste quadro –, continuaram seguindo a tendência gradual de aprisionamento em massa.

O fato de que durante o período em que o PT esteve à frente do governo a intervenção estatal pela via do aprisionamento se deu de forma contundente, é evidente, os dados quantitativos amparam o apontamento de Sozzo (2016). Entretanto, a afirmação do autor de que devido às alterações superficiais na gestão do Estado aplicadas pelo PT, se constituiu um período “pós-neoliberal”, é inadequada. Há de se considerar que o PT conquistou eleitoralmente a presidência da República com o compromisso de não romper com as diretrizes antinacional e antipopular do PSDB; a “Carta ao Povo Brasileiro<sup>13</sup>” elaborada por Lula às vésperas das eleições em 2002 é uma constatação histórica deste fato.

Lula (PT) montou seu primeiro governo com base em uma plataforma de reformas econômicas e políticas do capitalismo. Estabeleceu-se a estratégia de edificar um governo que, apoiado pela maioria explorada, se concentraria em fazer reformas – a começar pela agrária –, em tomar medidas pela erradicação da miséria, em apoiar setores da burguesia voltados ao mercado interno e à satisfação dos bens de consumo de massa (CASTRO, 2012). Em suma, o PT se formou sob a tese de que o capitalismo pode ser reformado e de que no Brasil as forças produtivas se elevariam com medidas de incorporação das massas ao mercado de consumo.

As divisões interburguesas e a instabilidade dos governos que sucederam a ditadura militar – combinado com a necessidade de canalizar as tendências de luta das massas – permitiram ao PT se afirmar e triunfar naquele contexto. Mas as bases materiais do capitalismo e o domínio do grande capital sobre o Estado não permitiam concretizar de fato o reformismo petista; obrigaram o novo governo a seguir as diretrizes imperialistas e o submeteu à aliança oligárquica, fato constatado e aprofundado durante todo o período em que o PT esteve no governo.

Nesse sentido, sem desconsiderar as pequenas variações temporais – não estruturais, diga-se de passagem – na gestão do Estado brasileiro, o PT não fez senão ampliar o assistencialismo neoliberal montado por Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Assim, o “governo democrático e popular” do PT assumiu a forma de um governo burguês submisso ao grande capital nacional e imperialista. O

---

<sup>13</sup> A “Carta ao Povo Brasileiro”, escrita por Lula, meses antes de sua vitória eleitoral em 2002, representa o ápice da declarada pretensão reformista de constituir uma aliança entre diversos setores antagonísticos na dinâmica do capitalismo atrasado brasileiro. Encontra-se disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>.

governo instalado a partir de 2011 com a eleição de Dilma Rousseff (PT) é a expressão acabada da caducidade do reformismo brasileiro. Ou seja, toda a experiência do PT no governo do Estado – finalizada, até então, com golpe de Estado em 2016 – confirmou que o capitalismo em decomposição não pode ser reformado. As reformas democráticas e sociais continuaram dependendo da burguesia brasileira, que por sinal, já estava concluída como classe semicolonial servil ao imperialismo.

Não se trata de que o PT se desviou do caminho originário, mas sim de que este partido se propôs a governar o capitalismo, atuando em defesa dos interesses da burguesia brasileira, tendo por detrás a imposição imperialista. Em suma, a experiência histórica do PT evidencia que tal governo deu prosseguimento à implementação de medidas neoliberais, não expressando, dessa forma, um período “pós-neoliberal”, como caracterizado por Sozzo (2016). Pelo contrário, o que se pode verificar é que o PT se constituiu como um mero instrumento da ditadura de classe da burguesia no Brasil, implementando e reproduzindo as diretrizes neoliberais no país.

No que diz respeito ao sistema penal brasileiro no período dos governos do PT, é possível verificar que, ao menos no plano do discurso oficial do governo federal, houve a tentativa de aplicar reformas progressistas visando reorientar as políticas de segurança com o foco na prevenção de delito. Segundo Rodrigo de Azevedo e Ana Cláudia Cifali (2015, p. 120),

Quando da primeira eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, seu programa de governo apontava a segurança pública como uma das prioridades, e defendia um maior protagonismo do governo federal para a redução da violência. A candidatura Lula apresentava o compromisso com uma política de controle de armas, bem como a preocupação com o combate à impunidade para crimes praticados por organizações criminosas e contra os movimentos sociais e os direitos humanos. Tratava-se, portanto, de estimular políticas sociais que viabilizassem a redução das desigualdades e contribuíssem para a pacificação social, por um lado, e, de outro, de qualificar a atuação dos órgãos de segurança pública, notadamente a Polícia Federal, vinculada à União, mas também as polícias estaduais.

No entanto, Fernandes (2015) afirma que, contraditoriamente, os governos do PT, apesar de terem avançados em projetos de caráter progressista a respeito do sistema penal, mantiveram uma política criminal de alto grau de

encarceramento e assassinato. Verifica-se que tais governos contribuíram diretamente na proliferação de políticas assistencialistas destinadas às massas pauperizadas da superpopulação relativa e reforçaram os aspectos punitivos do Estado. Esta é a expressão política central do débil reformismo de um país atrasado e semicolonial. A “lei antiterrorismo” (nº 13.260/2016), por exemplo, aprovada durante o governo de Dilma (PT), é uma das evidências mais recentes do aprimoramento repressivo do Estado brasileiro em direção à defesa dos interesses imperialistas.

Torna-se importante ainda ressaltar a relevância da “guerra às drogas” – evidente na Lei nº 11.343 de Agosto de 2006 – no que se refere à exacerbação do aprisionamento no Brasil. A internacionalização do discurso moral e as preocupações econômicas a respeito do comércio de drogas ilegais, faz do combate ao tráfico o carro chefe da política criminal brasileira. Se somados aos crimes patrimoniais de furto e roubo, nota-se que o combate às drogas e a proteção à propriedade privada é responsável por cerca de 60% do encarceramento no Brasil (FERNANDES, 2015).

De forma semelhante ao que ocorreu nos EUA, a “guerra às drogas” no Brasil também vem assumindo um aspecto essencialmente seletivo. Isto é, há uma perseguição punitiva implacável sobre os pequenos traficantes de rua e consumidores pobres, isentando a burguesia do narcotráfico que explora brutalmente amplos setores das massas oprimidas. Este fato apenas evidencia a feição arbitrária e classista da intervenção punitiva do Estado, que no Brasil expressa-se claramente desde o período colonial. De acordo com Azevedo e Cifali (2015, p. 119),

Embora tenha crescido nos últimos anos o número de processos contra criminosos de colarinho branco, a expansão penal não produziu alterações significativas no perfil da população carcerária, que segue sendo caracterizada por indivíduos com baixo grau de instrução e renda, tendo sido encarcerados em sua grande maioria pela prática de crimes contra o patrimônio (roubo) ou por tráfico de drogas, e que no interior do sistema penitenciário vão ser integrados de forma permanente às redes de gerenciamento das ilegalidades.

Para Fernandes (2015), uma das características principais dos últimos governos brasileiros foi a legitimação da violência penal a partir de discursos

aparentemente redutores de danos, sem, entretanto, produzir qualquer tipo de ruptura com os aparatos punitivos anteriores, fortalecendo a tendência crescente de aprisionamento em massa e contribuindo com a barbárie no interior dos estabelecimentos penais.

Sabe-se que as condições degradantes são características evidentes desde as primeiras prisões brasileiras. No entanto, o que se pode constatar como um fenômeno contemporâneo no sistema prisional é justamente a principal consequência promovida pelo encarceramento em massa no Brasil, isto é, a superlotação dos estabelecimentos penais. Em outras palavras, cada vez mais pessoas são submetidas à excrecência da barbárie capitalista presente no interior do cárcere.

Em 2014, a taxa de ocupação das prisões no Brasil chegou a 161% (BRASIL, 2014); esta situação contribui para agravar a precariedade da saúde, higiene e segurança das pessoas presas. De acordo com Azevedo e Cifali (2015), as situações de risco à saúde e à vida das pessoas encarceradas são potencializadas pelo descaso do poder público.

Para Serra (2009), dentro das superlotadas prisões brasileiras, execuções, fugas e torturas expressam a impossibilidade de gestão de um sistema minimamente preocupado com o respeito aos Direitos Humanos. Na mesma perspectiva, Fernandes (2015) afirma que o aumento da opção pelo encarceramento no Brasil não é acompanhado pela garantia das condições carcerárias, contribuindo para a violência no interior do sistema, a disseminação de doenças e o crescimento das facções criminais. Essa realidade evidencia a incompatibilidade do aspecto punitivo do Estado burguês brasileiro com os próprios preceitos liberais que, supostamente, deveriam atenuar o antagonismo de classes – nada além disso – em uma sociedade burguesa.

Devido à dimensão continental do Brasil, torna-se necessário destacar que a taxa de encarceramento no país varia muito de estado para estado, tornando a geografia do aprisionamento bastante variável entre as diferentes regiões. A população carcerária brasileira em junho de 2013 representava uma taxa de encarceramento de 287,31 presos por 100 mil habitantes. No entanto, entre os estados com taxas acima da média nacional destacam-se o Acre, com 520,88, o

Mato Grosso do Sul, com 519,19, São Paulo, com 502,88, Rondônia, com 494,71, e o Distrito Federal, com 476,4 (AZEVEDO; CIFALI, 2015). Dessa maneira,

Analisando-se a população carcerária por estado em números absolutos, constata-se o peso representado pelo estado de São Paulo no total de presos do país. Eram 207.447 presos em junho de 2013, vindo em seguida o estado de Minas Gerais, com 54.314 presos [...] Constata-se que o estado de São Paulo, que responde por quase 22% da população do Brasil, tem uma população carcerária que corresponde a 36% do total de presos do país (AZEVEDO; CIFALI, 2015, p. 114).

Verifica-se que São Paulo é, de longe, o estado com o maior número de presos do país. No entanto, não é somente o inchaço da população carcerária que expressa a barbárie capitalista neste estado; há outro fator que, conseqüentemente, contribui para o alto índice de aprisionamento, isto é, a taxa de desemprego na região metropolitana de São Paulo atingiu 18,6% no mês de abril de 2017. Estima-se que atualmente cerca de 2,088 milhões de pessoas estão desempregadas nessa região, segundo dados da Fundação SEADE (SÃO PAULO, 2017).

Nesse sentido, como bem apontado por Marx (2013) – tese que se materializa claramente no estado de São Paulo –, quanto maior a superpopulação relativa, maior é o pauperismo dos explorados. Em consequência, mais evidente tornam-se também a intervenção punitiva do Estado burguês no âmbito da gestão do “exército industrial de reserva” em São Paulo; e isto não é constatado apenas pelos programas sociais assistencialistas e o alto índice de encarceramento, mas também pela polícia paulista ser uma das mais violentas e repressoras do mundo.

Dessa forma, Azevedo e Cifali (2015) chamam a atenção para o peso das orientações dos governos estaduais, que são responsáveis pela coordenação da atuação das polícias civil e militar. No que se refere ao governo do estado de São Paulo, os autores afirmam que,

Durante todos os 12 anos em que o governo federal foi assumido por uma orientação política inspirada na tradição da esquerda latino-americana, o governo de São Paulo esteve sob o controle do PSDB, que adotou, tanto discursivamente quanto em suas práticas de gestão, políticas vinculadas aos movimentos de Lei e Ordem, na defesa de encarceramento duro especialmente para delitos ligados ao mercado da droga (AZEVEDO; CIFALI, 2015, p. 124).

Também é necessário levar em conta a atuação de outras duas agências de controle punitivo: o Ministério Público e o Poder Judiciário. Para Azevedo e Cifali (2015), há uma dupla seletividade; isto é, seletividade na aplicação da lei, com maior probabilidade de punição para os setores sociais rebaixados econômica e culturalmente, e de favorecimento para as classes superiores; e seletividade na interpretação da lei, com a utilização pelo juiz de seu poder discricionário segundo suas opções políticas e ideológicas. Dessa maneira,

Os governos dirigidos pelo PT no Brasil não tiveram a capacidade para construir uma efetiva hegemonia de uma concepção de segurança pública vinculada à afirmação de direitos e ao funcionamento adequado e republicano dos órgãos responsáveis pela persecução criminal. Perderam também a possibilidade política de incidir sobre outras esferas de governo, como os estados e municípios, e mesmo outras dimensões institucionais, como parlamento e judiciário, para a mudança de orientação das decisões judiciais e a ampliação de um sistema legal capaz de reestruturar os órgãos policiais e implementar mecanismos eficazes de controle (AZEVEDO; CIFALI, 2015, p. 125).

Nesse sentido, para além do plano do discurso, a experiência do PT no governo federal apenas comprovou a impossibilidade do projeto “democrático-popular” em resolver o problema do grande encarceramento e o caos do sistema prisional brasileiro. Evidenciou o fato de que um governo reformista no capitalismo em decomposição – principalmente em um país semicolonial – não tem poder de alterar minimamente os aparatos de coerção e controle do Estado burguês; pelo contrário, durante o período em que o PT aspirou dirigir o instrumento da burguesia, o que se viu foi justamente o fortalecimento do aspecto penal deste mesmo instrumento.

Em suma, verifica-se que desde a crise do capital iniciada nos países avançados no final da década de 1960, nota-se que a intervenção do Estado burguês – alicerçada nas diretrizes neoliberais – no âmbito da superpopulação relativa pela via de políticas sociais, se torna cada vez mais ínfima, demonstrando que, sob a égide do destrutivo sistema capitalista, as migalhas destinadas aos explorados são cada vez mais insignificantes e perversas. Paralelamente, constata-se que a prisão neste contexto passa a assumir um papel de destaque no seio da intervenção estatal. No Brasil, um país de economia atrasada, que ainda preserva

relações de produção pré-capitalistas, essa realidade aparece de forma ainda mais contundente; os altos índices de encarceramento nas últimas décadas confirmam este fato no país.

A expansão explosiva do aprisionamento no contexto da crise capitalista gerou um fenômeno específico da conjuntura neoliberal. O encarceramento em massa iniciado nos EUA propiciou o terreno favorável para ascensão da iniciativa privada no âmbito prisional; tendência que, como veremos no próximo capítulo, também alcança o Brasil.

## 4 A PARTICIPAÇÃO PRIVADA NA GESTÃO DO APRISIONAMENTO BRASILEIRO

### 4.1 A ORIGEM DAS PRIVATIZAÇÕES NO ÂMBITO PRISIONAL

Ainda que a terminologia “privatização” – compreendida aqui de forma genérica – seja recente e tenha se legitimado nos países de capitalismo avançado apenas sob as diretrizes neoliberais, a ideia surgiu com a própria ciência econômica na segunda metade do século XVIII. Segundo Ruth Dweck (2000, p. 148),

A teoria clássica concebeu o Estado Liberal com o papel exclusivo de garantir o perfeito funcionamento do livre mercado. Esta teoria baseava-se na doutrina de Adam Smith, a qual postulava que cada indivíduo, buscando seu próprio interesse pessoal, é levado por uma “mão invisível” a agir de modo tal a promover o bem-estar geral. A ideia de privatização estava embutida nessa concepção de funcionamento da economia e foi explicitada por Adam Smith ao sugerir a venda das terras da coroa para saldar a dívida pública e torná-las mais produtivas.

Até a entrada de 1970, entretanto, a privatização se deu de forma esporádica e limitada; não existia uma amplitude global e ainda não havia um sentido ideológico e nem mesmo uma implicação política. O termo assumiu um conteúdo efetivamente político apenas no final dos anos 1970, com a ascensão dos governos de Thatcher na Inglaterra e de Reagan nos EUA. Dessa forma,

A partir do final da década de 70, a privatização passa a fazer parte do ethos neoliberal que passou a dominar a maioria dos governos ocidentais. A base política desses governos defendia a ideia de reforma do Estado no sentido de rever as suas fronteiras e de reorientar a economia para o mercado. Esta proposta de reforma tinha como palavras chaves: diminuição dos gastos públicos, desregulação dos mercados, descentralização e privatização (DWECK, 2000, p. 149).

Especificamente no âmbito prisional, se considerarmos o fato de que a prisão já nasceu como um instrumento de adaptação ao novo tipo de exploração do trabalho introduzido pela ascensão do sistema de produção capitalista, veremos que, desde seus primórdios, o aprisionamento executado pelo Estado esteve

intimamente ligado aos interesses privados da nascente burguesia. No entanto, a guinada punitiva amparada pelas diretrizes neoliberais, que proporcionou um constante encarceramento em massa nas últimas décadas – iniciado nos EUA e, posteriormente, implementado por diversos países – preparou, conseqüentemente, o terreno apropriado para a penetração da iniciativa privada no âmbito prisional.

Sobre o tema abordado, antes de qualquer coisa, há de se ter em primeiro lugar o entendimento a respeito da especificidade que a privatização assume no sistema prisional. A participação do ente privado neste âmbito apresenta-se em diferentes formas e graus. Segundo Grecianny Cordeiro (2014, p. 74),

Conforme o grau de participação da iniciativa privada na execução da pena privativa de liberdade, a privatização de presídios pode se dar: a) em sentido amplo, abrangendo a parte material e pessoal, cabendo ao particular executar, por completo, a pena imposta pelo Judiciário e; b) em sentido estrito, através do fornecimento dos chamados serviços de hotelaria, pertinentes à administração material do estabelecimento prisional.

Dessa maneira, a privatização no sistema prisional pode dar-se desde a terceirização de alguns serviços até uma gestão totalmente privada, abrangendo todos os aspectos da execução da pena. Muitos estabelecimentos prisionais estadunidenses adotam o modelo privatista em seu sentido amplo, isto é, a iniciativa privada é responsável não só pela construção da unidade prisional, mas também pela sua administração e controle, não havendo nenhuma participação estatal, nem mesmo na segurança externa do estabelecimento (CORDEIRO, 2014).

Já em alguns países europeus, a exemplo da França, o modelo predominante de privatização prisional é o de gerenciamento privado dos serviços penitenciários, isto é, a privatização em sentido estrito. Cordeiro (2014, p. 75) esclarece este tipo específico de participação privada:

Através deste modelo, também conhecido como terceirizador ou de cogestão, o Estado celebra um contrato com a empresa privada, por um determinado período, para que esta administre um estabelecimento penitenciário, recebendo, para tanto, o devido pagamento pelos serviços prestados. Os serviços contratados com a iniciativa privada geralmente dizem respeito aos serviços de hotelaria, cabendo também à empresa contratada fornecer aos presos serviços médico-odontológicos, assistentes sociais, psicólogos, psiquiatras e advogados, além de ofertar trabalho e

educação. Os estabelecimentos prisionais que adotam esse modelo, normalmente, são penitenciárias industriais, onde empresas privadas são ali instaladas para a utilização de mão de obra carcerária.

Evidentemente que, neste modelo terceirizador ou de cogestão, a quantidade de serviços prestados pela iniciativa privada varia de acordo com o que foi estabelecido em contrato firmado entre o Estado e o ente privado. Não obstante, as funções de disciplina e controle – vistas como essenciais da execução penal – são de responsabilidade exclusiva do Estado.

Ainda de acordo com Cordeiro (2014), além dos modelos privatistas já citados, existe também o chamado “arrendamento de prisões”, onde a empresa privada constrói o estabelecimento prisional e, em seguida, arrenda o imóvel ao Estado, a quem caberá a execução da pena privativa de liberdade em toda a sua plenitude. A participação da iniciativa privada se limita ao projeto, financiamento e construção da prisão, não desenvolvendo nenhuma atividade da execução penal em si. Apesar de alguns estados dos EUA terem adotado tal modelo, ele não possui uma predominância no âmbito da gestão prisional mundial.

As experiências de privatização no âmbito prisional têm sido implementadas desde a década de 1980. Vários países ao redor do mundo têm permitido diferentes graus de participação privada nas atividades penitenciárias. A primeira experiência na contemporaneidade se deu nos EUA em 1983, no estado de Tennessee, onde a empresa *Corrections Corporation of America* (CCA) construiu uma prisão com capacidade para 500 detentos e a administrou (CORDEIRO, 2014). Posteriormente, no Texas, em 1987, o Departamento de Justiça Criminal do Estado contratou a CCA e outra empresa chamada *Wackenhut Corrections Corporation*, para operarem, cada uma, duas prisões com capacidade para 500 detentos (OSTERMANN, 2010).

Tais experiências estadunidenses representaram o ponto de partida do qual a privatização no âmbito prisional passou a ser aceita como uma alternativa à “incapacidade” estatal na gestão de penitenciárias. Em pouco tempo, outras experiências passaram a ser implementadas em várias regiões dos EUA, estendendo-se também para diversos países e continentes.

A privatização no sistema prisional estadunidense surge apoiada na ideia de que o Estado não tem capacidade para gerenciar e lidar com os problemas

causados pelo grande crescimento da população carcerária nas últimas décadas. Nessa perspectiva, devido a este crescimento estrondoso do encarceramento, produziu-se ideologicamente a necessidade do governo ampliar o número de alojamentos penais. Segundo José Adaumir da Silva (2016, p. 76-77),

Com o aumento crescente da população carcerária nos Estados Unidos, o governo teria que inaugurar uma unidade prisional para mil presos, a cada cinco dias, o que seria inviável de realizar. Tal realidade não seria um empecilho para o operador privado, que poderia entregar um presídio pronto em 18 meses [...]. O mercado decorrente da hiperinflação carcerária favoreceu não só o crescimento das empresas de construção e gestão de presídios, como também outros setores dedicados à prestação de produtos e serviços de alimentação, transporte, comunicações, segurança, dentre outros.

Os defensores da política privatista propagavam a ideia de que, com a aplicação da privatização no âmbito prisional estadunidense, haveria uma diminuição dos gastos do Estado no setor penitenciário (GHADER, 2011). Disseminava-se também a opinião de que uma maior eficiência na consecução dos fins da pena – isto é, maiores chances de se alcançar a “ressocialização” da pessoa presa – poderia ser alcançada pela iniciativa privada. Tara Herivel, (2013, p. 27) ao analisar este fato, afirmar que,

Os proponentes da privatização das prisões insistem que ela trará custos menores, serviços correccionais de melhor qualidade e um aumento no nível de responsabilização. Eles argumentam que os custos mais baixos e a melhor qualidade serão consequência de certas vantagens entendidas por eles como inerentes à privatização. A “eficiência de mercado” é tomada de forma axiomática. Segundo eles, a competição por contratos entre vendedores cria fortes incentivos para os administradores buscarem métodos inovadores para fornecer uma melhor administração das prisões e prestação dos serviços, enquanto, ao mesmo tempo, “cortam a gordura” de seus orçamentos.

Nesse sentido, no centro dos argumentos pró-privatistas encontrava-se a ideia de que a competição do setor privado iria, inevitavelmente, proporcionar serviços prisionais de melhor qualidade e com custos menores. Entretanto, através da experiência estadunidense, logo verificou-se que – por detrás do argumento da economia do gasto público e da ineficiência estatal – a exacerbação do

aprisionamento produziu, e tem produzido constantemente, um ambiente favorável à obtenção de lucro.

O pressuposto de que a concorrência privada favoreceria o aprimoramento das atividades prisionais através de uma disputa igualitária entre as empresas, logo mostrou-se impeciente. O que rapidamente ocorreu foi a constituição de um monopólio privado das atividades prisionais nas mãos de poucas empresas. De acordo com Laurindo Minhoto (2002), em 1996, enquanto a média anual do índice *Dow Jones* girava em torno de 11%, as ações da CCA dobraram seu valor e as da *Wackenhut* valorizaram-se em 155% – neste período essas empresas já haviam se constituído como as maiores do setor –, o que levou *Wall Street* a considerá-las uma excelente opção de investimento. Em 2002, CCA e *Wackenhut* já detinham  $\frac{3}{4}$  do mercado global das prisões. Segundo Silva (2016, p. 79),

A Corrections Corporation of America (CCA) foi fundada em 1983 com a proposta de construir e operar presídios com custos reduzidos. Atualmente, juntamente com a Wackenhut Corrections Corporation, administram mais da metade dos contratos para a gestão privada de presídios nos Estados Unidos da América, o que lhes rendeu somente no ano de 2010, uma receita superior a US\$ 2,9 bilhões de dólares.

Em pouco tempo, o que era apenas uma experiência na gestão de estabelecimentos prisionais, transformou-se no grande negócio das últimas décadas, contribuindo para expandir ainda mais o grande encarceramento. Essa realidade pode ser facilmente observada se considerarmos o fato de que, rapidamente, criou-se nos EUA um poderoso *lobby*<sup>14</sup> em torno das privatizações de prisões e endurecimento das políticas penais. É importante destacar que,

Desde a sua fundação em Nashville, Tennessee, a CCA tem estreitado seus laços políticos com funcionários públicos. Quando Lamar Alexander foi eleito governador do Tennessee em 1978, ele indicou um apoiador e ativista republicano, Tom Beasley, para sua equipe de transição. Ao final, Beasley galgou até a presidência estadual do Partido Republicano. Em 1983, oito dias após Alexander ter sido empossado para seu segundo mandato, Beasley estabeleceu uma nova companhia com o intuito de administrar o sistema prisional estadual. Os investidores iniciais da CCA incluíram

---

<sup>14</sup> Termo utilizado para referir-se à atividade de influência, ostensiva ou velada, de um grupo organizado com o objetivo de inferir diretamente nas decisões do poder público, em especial do Poder Legislativo.

a esposa do governador, Honey Alexander, e Ned Mc Wherter, então presidente da Câmara de Deputados do Tennessee (HERIVEL, 2013, p.32).

Segundo a autora citada, empresas com participação na expansão das prisões privadas, principalmente a *CCA* e a *Wackenhut*, investiram 3,3 milhões de dólares em candidatos estaduais e partidos políticos em quarenta e quatro estados ao longo do ciclo eleitoral de 2002-04. Verifica-se, nesse sentido, que a ascensão da iniciativa privada no sistema prisional estadunidense expandiu-se também através de um forte esquema entre as empresas privadas e setores do Estado burguês.

Em geral, o modelo desenvolvido na privatização de presídios nos EUA se deu com transferência da administração estatal para as empresas privadas – em casos de presídios públicos já existentes – e com a construção e administração de novas prisões pelas empresas contratadas. Em ambos os casos, o empreendimento privatista consolidava-se através retirada do Estado do controle direto sobre a execução penal, transformando o Poder Judiciário do Estado – no que tange à execução da pena – em mero fiscal do cumprimento dos contratos feitos entre o próprio Estado e as empresas privadas. Questões disciplinares e outras relacionadas ao trabalho do preso ficam a cargo exclusivo da empresa contratada (D'URSO, 2002).

A expansão de construções de novos estabelecimentos prisionais foi uma importante peça na estratégia da *CCA* para crescer nos negócios. Segundo Herivel (2013), a empresa começou construindo prisões de forma especulativa, ou seja, antecipadamente, apostando que, devido à superlotação carcerária, o governo logo iria firmar o contrato com o ente privado. A estratégia funcionou em diversos estados nos EUA, tornando a iniciativa privada no âmbito prisional em uma tendência nacional, não só isso, expandiu-se por diversos países. Já em 2002, Minhoto (2002) destacou o fato de que a *CCA* e a *Wackenhut* administravam estabelecimentos penitenciários nos EUA, Canadá, Inglaterra, França, Alemanha, Austrália e Porto Rico.

Contata-se que a proliferação da iniciativa privada no âmbito prisional – que teve os EUA como país precursor – é inerente às estratégias contemporâneas da burguesia e de seu Estado para lidar com a questão prisional na crise capitalista, situando assim a privatização não somente como mera

transferência de responsabilidades e serviços, mas como uma política imprescindível à ofensiva capitalista neoliberal. Tal política também alcançou o sistema prisional brasileiro; fato que será tratado a seguir.

#### 4.2 AS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE PRIVATIZAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

No Brasil, a proposta de participação da iniciativa privada no sistema prisional surge logo após a grande onda de privatizações de vários serviços e empresas públicas, decorrente do processo de consolidação da política neoliberal no país. A principal razão utilizada para justificar a necessidade das privatizações no âmbito prisional brasileiro foi a mesma defendida nos EUA e em outros países avançados, ou seja, a situação dramática do sistema carcerário proveniente da superlotação dos estabelecimentos prisionais e da “incapacidade estatal” de lidar com o problema.

De acordo com Minhoto (2002), em 1987 a população carcerária brasileira era de 62 detentos para cada grupo de 100 mil habitantes; em 1994 esse número aumentou, passando a ser de 95 por 100 mil habitantes. É neste contexto, de péssimas condições estruturais e aumento gradativo do número de pessoas presas, que surge a primeira proposta de participação privada no âmbito prisional brasileiro.

Em 27-1-1992, o Conselheiro Edmundo Oliveira apresentou ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP – uma proposta tendente à adoção de prisões privadas no Brasil. Baseado em um estudo feito acerca do tema, Edmundo Oliveira defendeu a privatização das prisões brasileiras acreditando que, dessa forma, poderia ser resolvido o problema da superlotação carcerária, além de propiciar uma verdadeira ressocialização dos presos [...]. Em verdade, essa proposta apresentada ao CNPCP previa a adoção de um **sistema de gestão mista**, com atribuições tanto para a iniciativa privada quanto para o Estado (CORDEIRO, 2014, p. 94. **Grifo nosso**).

Dessa maneira, a forma de privatização prisional proposta pelo conselheiro Edmundo Oliveira no início de 1990, se baseava em um modelo terceirizador. Assim, caberia à iniciativa privada a prestação de serviços de alimentação, trabalho, vestuário, saúde, entre outros. O Estado, por sua vez, ficaria

responsável pela direção do estabelecimento, zelando pelo cumprimento do contrato celebrado com a empresa privada. Na concepção de tal conselheiro, neste tipo de modelo privatista, não haveria a entrega da execução da pena privativa de liberdade ao particular e, por isso, não ameaçaria o poder primitivo de polícia e o disciplinamento imposto pelo Estado, tendo em vista a sua função essencial.

Pode-se notar também que, no Brasil, a promessa privatista foi exatamente a mesma disseminada em outros países anteriormente, isto é, a participação privada no sistema prisional brasileiro poderia proporcionar a “ressocialização” da pessoa presa com um baixo custo para o Estado. Tal postulado teve como fundamento o artigo 1º da Lei de Execução Penal (LEP) brasileira (nº 7.210, de 11 de julho de 1984), que elenca como principal objetivo de a execução penal “propiciar condições para a harmônica integração social do condenado” (BRASIL, 2016). Nesse sentido, de acordo com a proposta privatista, a almejada “readaptação” social do preso não estava ocorrendo devido à má gestão estatal em um sistema prisional coberto de problemas. Dessa maneira, a participação privada se constituiria como uma “solução” à grande crise enfrentada pelo Estado brasileiro no âmbito penal.

A proposta de Edmundo Oliveira foi muito discutida na época, sendo que várias foram as manifestações acerca do tema. Como exemplo, cite-se o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que, por meio de uma comissão composta para analisar a referida proposta, posicionou-se contrariamente à adesão deste tipo de gestão prisional. Desta forma, devido às divergências políticas e ideológicas, dentro e fora dos órgãos governamentais, a proposta acabou sendo arquivada temporariamente (CORDEIRO, 2014). Com efeito, as discussões sobre as implicações sociais e políticas que poderiam decorrer da implementação da participação privada no âmbito prisional, acabaram tornando-se tímidas, sendo significativamente reduzidas.

No ano de 1999 o assunto voltou a ficar em evidência devido à apresentação de um novo Projeto de Lei (PL), de nº 2.146/99, à Câmara dos Deputados, elaborado pelo então Deputado Federal Luiz Barbosa Alves (PPB). O intento de tal projeto era obter do Poder Executivo Nacional a autorização para transferir a administração das prisões para a iniciativa privada.

Pelo mencionado projeto de lei, os estados da federação ficariam “autorizados a firmar contratos de concessão com entidades particulares, visando a construção e exploração de Casas de Correção”, as quais seriam dirigidas por um Diretor Administrativo e por um Diretor de Execução Penal. O Diretor Administrativo, sem vínculo com o serviço público, seria responsável pelo apoio logístico das instalações. Já o Diretor de Execução Penal, vinculado à Secretaria de Segurança Pública, seria responsável pela observância das regras atinentes à fiel execução da sentença condenatória (CORDEIRO, 2014, p. 95).

Tal projeto de lei foi submetido à apreciação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), que, em sessão realizada em abril de 2000, aprovou o parecer elaborado pelo então membro do Conselho, Maurício Kuehne, contrário ao modelo privatista proposto no PL nº 2.146/99. De acordo com o parecer do referido conselheiro, o PL carecia de amparo legal e constitucional por colocar sob ameaça o poder de polícia privativo do Estado. No entanto, ressaltou-se a viabilidade da terceirização de serviços, tendo em vista que, segundo Kuehne, não seria necessária qualquer reforma legislativa para a sua implementação.

Dessa maneira, o parecer de Kuehne trouxe à tona a proposta formulada pelo conselheiro Edmundo Oliveira em 1992. Para Kuehne (2002), tal proposta poderia ser viabilizada, pois não visaria a transferência da função jurisdicional do Estado para o ente privado. Este, por sua vez, cuidaria apenas da função material da execução penal, isto é, se responsabilizaria pela alimentação, limpeza, vestimenta e outros serviços. Kuehne citou ainda em seu parecer o artigo 24 da Constituição Federal de 1988 – que permite que os governos estaduais legislem concorrentemente com o governo federal sobre o direito penitenciário – para propor que os governos estaduais tivessem autonomia para avaliar a viabilidade da adoção ou não de participações privadas na prestação de serviços prisionais. Tal ressalva abriu o espaço para a materialização, em alguns estados da federação brasileira, de diversas experiências privatistas a partir de então.

O estado do Paraná foi o pioneiro na implementação da participação privada no âmbito prisional brasileiro. Trata-se da Penitenciária Industrial de Guarapuava, inaugurada em 1999, que adotou um sistema misto de terceirização ou cogestão (CABRAL, 2006). Nessa instituição, a iniciativa privada ficou responsável pela execução de vários serviços, como: alimentação, vestuário, trabalho, higiene, assistência médica, psicológica e odontológica, exploração da mão de obra do

preso, dentre outros. Essas incumbências ficaram sob a responsabilidade da Humanitas Administração Prisional, subsidiária da empresa Pires Serviços de Segurança (OSTERMAMN, 2010).

Após a efetivação da experiência em Guarapuava, o governo do Paraná construiu mais cinco prisões e aplicou o mesmo modelo de terceirização ou gestão, sendo elas: Casa de Custódia de Curitiba, Casa de Custódia de Londrina, Presídio Estadual de Piraquara, Presídio Estadual de Foz do Iguaçu e Penitenciária Industrial de Cascavel (CORDEIRO, 2014).

Outra experiência que impulsionou a tendência privatista no âmbito prisional brasileiro diz respeito à Penitenciária Industrial Regional do Cariri, situada no município de Juazeiro do Norte, no estado do Ceará. Essa instituição foi inaugurada em janeiro de 2001 e seguiu o modelo das prisões terceirizadas ou de cogestão do Paraná, sendo administrada também pela empresa Humanitas (MAURICIO, 2011) – que posteriormente passou a denominar-se como Companhia Nacional de Administração Presidiária (CONAP). No momento em que se estabeleceu o contrato, havia sido estipulado que caberia ao governo do estado do Ceará repassar anualmente à empresa contratada o valor de R\$ 5.252.070,96 (cinco milhões, duzentos e cinquenta e dois mil, setenta reais e noventa e seis centavos), com repasses mensais de R\$ 437.672,58 (quatrocentos e trinta e sete mil, seiscentos e setenta e dois reais e cinquenta e oito centavos) (CORDEIRO, 2014). Logo em seguida o governo do Ceará passou a adotar o modelo privatista terceirizador ou de cogestão em diversas regiões do estado.

Em pouco tempo, outros estados, como a Bahia, Amazonas, Espírito Santo e Santa Catarina, também resolveram adotar o mesmo modelo de terceirização ou cogestão prisional (CORDEIRO, 2014). Já no Rio Grande do Sul, São Paulo, Pernambuco e, principalmente, em Minas Gerais, verificou-se, a partir de meados de 2006, a aproximação dos governos a um novo tipo de participação privada no âmbito prisional. Tal participação expressa-se na entrada de atores privados na construção e administração de prisões por meio de Programas de Parceria Público-Privada (PPP); fato que culminou na formulação de um novo Projeto de Lei em 2011 e na inauguração do primeiro complexo prisional neste formato no Brasil.

#### 4.3 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA ATUAL GESTÃO DO APRISIONAMENTO NO BRASIL

Como já relatado no capítulo anterior, desde a entrada dos anos 1990, até os dias atuais, foi o período em que o Estado brasileiro mais interviu através do aprisionamento em toda a história do País. Entretanto, o início dos anos 2000 marca a abertura de uma intensa agudização deste fenômeno. De 2002 a 2013 a população brasileira cresceu 15%, enquanto a população carcerária teve um aumento de 140% no mesmo período (BRASIL, 2014). Em 2014, o número de pessoas presas no país já ultrapassava, a passos largos, a marca de seiscentos mil.

O investimento do Estado burguês no âmbito prisional no período citado esteve longe de acompanhar a hipertrofia da pena privativa de liberdade, proveniente do endurecimento do aspecto penal do próprio Estado. Essa realidade pode ser comprovada se observarmos que, em 2014, o sistema prisional brasileiro já totalizava um déficit de 231.062 vagas (BRASIL, 2014), expressando um dos principais aspectos que contribuem para o aprofundamento do caos instalado no âmbito prisional brasileiro.

Neste contexto, devido à expansão intensiva do encarceramento e o constante sucateamento de presídios, a iniciativa privada surge novamente como uma proposta – assim como no início da década de 1990 – de solução para grande parte dos problemas que permeiam o sistema prisional no Brasil. Entretanto, para além da mera terceirização de serviços e exploração da mão de obra carcerária, o projeto privatista no âmbito prisional – a partir da segunda metade da década de 2000 – ressurgiu fundamentado em um modelo, até então, desconhecido no âmbito da gestão de prisões no Brasil, isto é, que é o de Parceria Público-Privada (PPP).

De acordo com Sandro Cabral (2006), as PPPs se diferem da participação privada baseada na mera terceirização de alguns serviços, ou seja, nelas há um contrato pré-estabelecido onde as empresas privadas não só se responsabilizam por vários serviços e pela administração da prisão, mas também constroem a instituição. Neste tipo de gestão, a participação do Estado é mínima, cabendo-lhe, muitas vezes, apenas a função de fiscalizar os serviços prestados e garantir a segurança da área externa do estabelecimento prisional. Este tipo de participação privada aproxima-se do modelo de privatização ampla executado em diversas prisões nos EUA.

De modo geral, o aparato legal que sustenta este tipo participação privada no Brasil é a Lei Federal nº 11.079/04, que institui normas gerais para a licitação e a contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública (BRASIL, 2017). De acordo com o art. 2º da referida lei, a PPP é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A modalidade patrocinada diz respeito à concessão de serviços públicos ou obras públicas que envolvem a cobrança de tarifa de usuários; neste sentido, adicionalmente a esta tarifa, se dá a contraprestação pecuniária do poder público ao ente privado. Já a modalidade de concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalações de bens (BRASIL, 2017a).

Nesse sentido, a PPP no âmbito da construção, manutenção e gestão de estabelecimentos prisionais – embora exista um usuário, no caso o detento –, se fundamenta no modelo de concessão administrativa, pois, nesse tipo de contrato, a Administração Pública é usuária indireta do sistema, por ser ela a compradora do serviço prestado pela iniciativa privada (MAURICIO, 2011).

Torna-se importante destacar que, segundo a Lei Federal nº 11.079/04, é vedada a celebração de contrato nos moldes da PPP, cujo valor do contrato seja inferior ao valor de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) e que o período de prestação do serviço seja inferior a cinco anos<sup>15</sup>. Na mesma direção, a lei assegura, ainda, que os contratos de PPP também atenderão ao disposto no art. 23 da Lei Federal nº 8.987/95 – que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências –, isto é, tais contratos poderão ter a vigência de até 35 (trinta e cinco) anos<sup>16</sup>. Estes fatores demonstram que tal modelo de PPP proporciona duas características que se constituem como interessantes atrativos para o empreendimento privado, ou seja, um alto valor de investimento e um período duradouro de contrato.

Dessa maneira, a gradual intervenção do Estado burguês brasileiro, através do encarceramento no contexto de crise capitalista, contribuiu para que este

---

<sup>15</sup> Art. 2º, § 4º da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

<sup>16</sup> Art. 3º da Lei Federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004.

tipo de participação privada, a partir da segunda metade dos anos 2000, passasse a penetrar no âmbito prisional brasileiro. Dois fatores se constituem no Brasil como expressões contemporâneas dessa realidade: o Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011 (PLS nº 513/2011), que está em tramitação no Senado Federal, e o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG, inaugurado em 2013; como veremos a seguir.

#### 4.3.1 O PLS Nº 513/2011 E A “RESSOCIALIZAÇÃO” COMO ARGUMENTO PRIVATISTA CENTRAL

Não há ainda uma lei específica que regule a participação privada na modalidade de PPP no âmbito prisional brasileiro. No entanto, o senador Vivente Alves de Oliveira (PR) formulou em 2011 um projeto de lei – o PLS nº 513/2011 (BRASIL, 2011) visando estabelecer normas gerais para a contratação de PPP para a construção e administração de estabelecimentos penais no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios<sup>17</sup>.

Assim como nas primeiras experiências de privatização do sistema prisional brasileiro no final da década de 1990, o PLS nº 513/2011, centra-se no aspecto “ressocializador” – proposto pela Lei de Execução Penal de 1984 – para legitimar ideologicamente esse tipo de gestão. Esse fato pode ser observado em seu art. 4º, ao elencar como principal diretriz da PPP a “reeducação, reabilitação e ressocialização do preso<sup>18</sup>” (BRASIL, 2011). O texto de justificação do referido PLS também reforça este argumento ao destacar que “a lógica econômico-privada garantirá uma auto-regulação do sistema que só trará ganhos para a sociedade, pois possibilitará o que o sistema atual não possibilita, a ressocialização” (BRASIL, 2011).

Tendo em vista que o principal argumento utilizado para justificar o modelo de PPP na gestão prisional assenta-se no ideal ressocializador, torna-se importante considerar alguns fatores essenciais para avaliar precisamente tal alegação. Conforme abordamos no primeiro capítulo, já no período em que se deu a

---

<sup>17</sup> Art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 513 de 2011 (**Em fase de elaboração**). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101752>.

<sup>18</sup> Art. 4º, § I do Projeto de Lei do Senado nº 513 de 2011 (**Em fase de elaboração**). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101752>.

chamada “acumulação primitiva” do capital – momento de transição do feudalismo para o capitalismo – a prisão, enquanto pena privativa de liberdade, passa a legitimar-se de forma gradual como penalidade correspondente ao novo modo de produção que estava sendo implementado. Dessa maneira,

A punição, entendida apenas como vingança e tendo como alvo prioritário o corpo do condenado, não era mais adequada. Os castigos corporais, as mutilações e as penas de morte não tinham mais funcionalidade social, na medida em que, economicamente, prejudicavam a manutenção de uma mão de obra apta ao trabalho [...]. Era necessário instituir uma nova forma de punição que melhor se adequasse às necessidades capitalistas [...]. Era preciso que as prisões tivessem uma estrutura e uma dinâmica diferente das existentes em períodos históricos anteriores. Começa a nascer, então, a prisão-pena ou prisão moderna e, junto com ela, o ideal ressocializador (FAUSTINO; PIRES, 2009, p. 93).

Nesse sentido, com o estabelecimento do capitalismo e a consequente consolidação da burguesia como classe dominante no século XVIII, impõe-se à prisão uma funcionalidade “ressocializadora”. O principal teórico do âmbito penal que constituiu as bases do ideal “ressocializador” burguês foi Cesare Beccaria, que publicou, em 1764, “Dos delitos e das Penas”, citado por Silva (2016, p. 21).

Beccaria defendeu, no apogeu do iluminismo, um novo sistema criminal em substituição ao anterior, do Estado Absoluto, que era arbitrário, cruel, parcial e, sobretudo, atentatório à dignidade da pessoa humana. Lá, se engendrou o caminho da reforma penal, que atravessou os últimos séculos e de onde nasceu e se desenvolveu a perspectiva da ressocialização.

Dessa forma, este período é caracterizado por um movimento de transformação do aparato punitivo no seio da luta de classes. A penalidade não poderia mais ter como horizonte apenas o mero castigo, deveria proporcionar primordialmente a “recuperação” do infrator, para que o mesmo regressasse ao convívio social de forma harmônica com a ordem estabelecida, sem cometer novos delitos. Neste sentido, com base na nova perspectiva liberal imputada ao aparato repressivo do Estado, “a recuperação ou ressocialização tem a conotação de uma reforma moral a ser empreendida na prisão durante o cumprimento da pena privativa

de liberdade” (FAUSTINO; PIRES, 2009, p. 94). No entanto, ao analisar a perspectiva da ressocialização, Haroldo da Silva (2009, p. 34) afirma o seguinte:

Construção teórica, abstrata e estéril, a proposta de ressocialização despreza a natureza das coisas e ignora a realidade e as particularidades da prisão. Sem um fundamento racionalmente sustentável, pretende conferir a prisão uma qualidade a ela absolutamente estranha.

Por detrás da cortina humanitária e da mera reforma moral presentes na ideologia penal legitimada no auge do capitalismo, o que se pode constatar é que a “ressocialização” nada mais é do que um instrumento ideológico burguês imposto à prisão para suavizar – ou mais precisamente, ocultar – a função classista e econômica dessa instituição no sistema capitalista. Classista por reforçar a dominação e a submissão de classe; econômica por desenvolver um papel fundamental no âmbito da gestão da força de trabalho. Basta recordar o papel desempenhado pelas primeiras instituições prisionais já no período de acumulação primitiva do capital, cujo ensaio de “readaptação” social naquele contexto se dava pelo disciplinamento do trabalhador expropriado dos meios de produção à exploração do trabalho assalariado.

Dessa maneira, constata-se que a recém-consolidada burguesia necessitou de uma nova ideologia penal que proporcionasse a sustentação para uma punibilidade funcional à exploração capitalista. O ideal “ressocializador” se constituiu como cerne dessa ideologia, legitimando-se – ao menos no plano do discurso – nos sistemas penais em todo o Planeta.

A imbricação entre “ressocialização” e trabalho no âmbito prisional capitalista pode ser verificada, se considerarmos que, ao longo da história do aprisionamento, o processo de “ressocialização” esteve condicionado, principalmente, ao trabalho imposto ao detento. No Brasil, este fato evidencia-se no artigo 28 da LEP, ao ser destacado que “o trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva”; o artigo 31 afirma ainda que “o condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidades” (BRASIL, 2008). Dessa maneira, pode-se afirmar que,

A pena carcerária enquanto finalidade disciplinar e de adestramento compulsório, revela sua ambivalência: de um lado, impõe uma quantidade de tempo de privação de liberdade, de outro, impõe ou tenta impor ao condenado valores dominantes, especialmente em relação ao trabalho, que passa a ser um dever (SILVA, 2016, p. 42).

Segundo a justificativa contida no PLS nº 513/2011, a PPP no âmbito prisional poderá proporcionar a “ressocialização” da pessoa presa por ter como horizonte a obrigatoriedade do trabalho para todos os detentos<sup>19</sup>. Dessa maneira, dissemina-se a perspectiva de que, através da exploração da mão-de-obra do preso, se alcançará a almejada “reeducação” social, horizonte que – de acordo com o argumento privatista – a prisão gerida pelo Estado não tem logrado.

Considerando que o principal argumento utilizado para legitimar o PLS nº 513/2011 tem sido premissa da perspectiva de “ressocialização” pela via do trabalho, torna-se necessário abordar um aspecto fundamental. Ao analisar o processo de trabalho de modo abstrato, isto é, fora do âmbito capitalista, Marx (2013, p. 255) afirma o seguinte:

O trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele se confronta com a matéria natural como com uma potência natural. A fim de se apropriar da matéria natural de uma forma útil para sua própria vida, ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporeidade: seus braços e pernas, cabeça e mãos. Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. Ele desenvolve as potências que nela jazem latentes e submete o jogo e suas forças a seu próprio domínio.

De modo geral, o trabalho é o meio pelo qual o indivíduo, detendo os meios de produção, se apropria da natureza para satisfazer suas necessidades. Entretanto, Marx (2013) ressalva que o trabalho no capitalismo assume outra configuração. A relação de produção capitalista impõe, como condição essencial, a separação entre o trabalho e os meios de produção, de maneira que o proprietário

---

<sup>19</sup> Art. 4º, § VI do Projeto de Lei do Senado nº 513 de 2011.

da força de trabalho<sup>20</sup> se veja obrigado a vendê-la ao proprietário dos meios de produção em troca de um salário para sobreviver.

Dessa forma, “o trabalhador não produz mais para si, mas para o capital” (MARX, 2013, p. 578). Em outras palavras, o produtor expropriado de toda propriedade, passa a ser explorado pelo detentor da propriedade privada dos meios de produção, produzindo mais-valor, servindo à autovalorização do capital. Nesse sentido, no capitalismo, o trabalho está subordinado à condição de reproduzir e expandir o domínio econômico e político da classe capitalista, em detrimento da constituição de uma grande maioria de indivíduos desapropriados e explorados.

A acumulação do capital é, portanto, a multiplicação da força de trabalho. Entretanto, Marx (2013) adverte que nas relações de produção capitalistas a demanda de trabalho não é determinada pelo volume de capital total, pelo contrário, ela decresce progressivamente com a ampliação da acumulação de capital. Assim, como já abordado no primeiro capítulo, a acumulação capitalista produz, constantemente, uma superpopulação excedente que não é absorvida na produção; para Marx (2013), essa é uma condição de existência do modo de produção capitalista.

Nesse sentido, ainda que a “ressocialização” se constitua apenas como um aparelho ideológico no âmbito prisional, o êxito deste instrumento – por estar essencialmente imbricado ao trabalho – é determinado pelas condições materiais das relações de produção capitalistas. O prisma “ressocializador” no sistema prisional obteve efeito ideológico apenas no período de ascensão capitalista; somente em momentos de evolução das forças produtivas. Em um contexto de gradativa crise e decomposição do modo de produção capitalista, essa direção ideológica não encontra base material para sustentar-se. Pelo contrário, o aprisionamento acaba se constituindo como um poderoso mecanismo de imposição à barbárie da exploração capitalista, quando não, como um agente destruidor de força de trabalho.

Dessa maneira, ao preconizar a “dignidade humana” e a “readaptação social” do detento através do trabalho, o argumento privatista contido no PLS nº 513/2011 – com base na perspectiva “ressocializadora” – reforça a

---

<sup>20</sup> Segundo Marx (2013, p. 255), “a utilização da força de trabalho é o próprio trabalho. O comprador da força de trabalho a consome fazendo com que seu vendedor trabalhe. Desse modo, este último se torna aquilo que antes era apenas em potência, a saber, força de trabalho em ação, trabalhador”.

direção infundada contida na LEP; desconsidera, assim, as especificidades do trabalho no modo de produção capitalista, ignora ainda, a configuração da exploração do trabalho no período de crise capitalista, de bloqueio das forças produtivas e de destruição da força de trabalho.

Atualmente o PLS nº 513/2011 encontra-se em processo de tramitação no Senado Federal, sob a análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Até o momento – salvo algumas propostas de emendas – o PLS recebeu parecer favorável de todas as comissões em que tramitou. A proposta de emenda ao PLS que, se incorporada, apresentaria uma alteração mais significativa em relação à sua primeira versão, foi a apresentada pela Comissão de Direitos Humanos (CDH). Tal emenda sugere a substituição dos artigos 1º, 3º e 5º para os seguintes textos:

Art. 1º. Esta Lei institui normas e procedimentos gerais para construção de estabelecimentos penais e prestação de serviços nesses estabelecimentos sob a forma de contratação de parceria público-privada, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 3º. Poderão ser objeto de prestação pelo concessionário os serviços materiais acessórios, instrumentais ou complementares desenvolvidos em estabelecimentos penais, especificamente: I – manutenção e conservação; II – alimentação; III – limpeza; IV – lavanderia; V – fornecimento de materiais de consumo dos presos e para a administração; VI – copeiragem; VII – aluguel e manutenção de veículos; e VIII – aluguel e manutenção de equipamentos.

Art. 5º. **São funções indelegáveis do Poder Público**, exercidas exclusivamente por servidores públicos penitenciários de carreira, essenciais à execução da pena e ao poder de polícia no âmbito do sistema prisional, as atribuições de segurança externa e interna dos estabelecimentos penais, custódia, disciplina, escoltas, vigilância, recaptura de presos, vistorias manuais ou com equipamentos, monitoramento eletrônico, controle de motins e rebeliões, identificação e qualificação de pessoas, assim como as de assistência social, jurídica e à saúde dos presos<sup>21</sup> (**Em fase de elaboração. Grifo nosso**)

Nesse sentido, com base no artigo 144<sup>22</sup> da Constituição Federal e no artigo 4<sup>23</sup> da Lei nº 11.079/2004, no dia 09/11/2016 a CDH votou pela aprovação

---

<sup>21</sup> Proposta de emenda da Comissão de Direitos Humanos (CDH) ao PLS nº 513/2011 (**Em fase de elaboração**). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101752>.

<sup>22</sup> Tal artigo dispõe que a Segurança Pública é dever do Estado.

do PLS nº 513/2011, desde que a iniciativa privada não fosse a responsável direta pela administração do estabelecimento prisional, como preconizava a versão oficial. Em outras palavras, na proposta de emenda apresentada pela CDH, a iniciativa privada apenas construiria o estabelecimento prisional e se responsabilizaria por diversos serviços materiais, sem comprometer as funções essenciais da execução da pena, sobretudo no que diz respeito ao poder de polícia do Estado.

É possível constatar que a proposta de emenda substitutiva da CDH, apresenta um modelo privatista semelhante ao processo de terceirização ou cogestão que já vem ocorrendo no sistema prisional brasileiro desde o início da década de 1990. A novidade estaria no fato de que a iniciativa privada, além de se responsabilizar por serviços materiais e de alimentação, também construiria a prisão.

Como o PLS 513/2011 está em tramitação no Senado Federal, ainda não se sabe qual será o futuro exato deste tipo de gestão prisional no Brasil. O que se pode verificar é que, no atual contexto de hipertrofia carcerária, tal modelo mostra-se como uma forte tendência. Não obstante, mesmo sem a aprovação do PLS, já existe uma experiência prisional no formato de PPP no Brasil, como se verá a seguir.

#### 4.3.2 COMPLEXO PRISIONAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES: A MATERIALIZAÇÃO DA PPP NO ÂMBITO PRISIONAL BRASILEIRO

No Brasil, o primeiro presídio no formato de PPP – utilizando-se do modelo de concessão administrativa, previsto pela Lei nº 11.079/2004 – surgiu a partir do contrato firmado no dia 16 de junho de 2009 entre a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) de Minas Gerais e a Concessionária privada, sob a gestão do então governador Aécio Neves (PSDB) (SACCHETTA, 2014). Trata-se de um Complexo Penitenciário e a primeira unidade foi inaugurada no município de Ribeirão das Neves-MG, no dia 28 de janeiro de 2013, já sob o governo estadual de Antonio Anastasia (PSDB) (GOMES, 2013).

As empresas privadas que venceram a licitação para atuar em parceria com o Estado na gestão do Complexo Penitenciário Público-Privado

---

<sup>23</sup> Tal artigo descreve as atividades que não poderiam ser objeto de contrato de PPPs. Dentre elas encontra-se a indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado.

(CPPP) em Minas Gerais, compõem o grupo chamado de Gestores Prisionais Associados<sup>24</sup> (GPA). Segundo Gustavo Correa e Lucas Corsi (2014, p. 6), o grupo GPA:

[...] é um agrupamento formado por cinco empresas: CCI Construções S.A, Construtora Augusto Velloso S.A, Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços, N.F Motta Construções e Comércio e o Instituto Nacional de Administração Prisional – Inap. O grupo, por meio de uma licitação realizada em 2009, tornou-se o grande responsável administrativo do projeto Complexo Penitenciário PPP com a assinatura de um contrato de concessão por 27 anos e podendo ainda renovar por mais cinco. Através deste, o consórcio assumiu o compromisso de construir a infraestrutura da penitenciária desde a sua fundação e geri-la pelo período acordado.

De acordo com o Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2017)<sup>25</sup>, o contrato estabelecido entre o Estado e a GPA prevê a construção de um complexo composto por cinco unidades, que somam 3.360 vagas entre o regime fechado e o semiaberto. Atualmente três unidades estão em funcionamento, as outras duas ainda não foram concluídas pela concessionária.

O prazo de concessão foi fixado para um período de 27 anos, podendo ser prorrogável até o limite de 35 anos<sup>26</sup>, isto é, a GPA será a gestora do Complexo Prisional Público-Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves até 2044; após esse período, a iniciativa privada deve entregar todas as cinco unidades para a gestão do Estado. Conforme estabelecido, os dois primeiros anos de concessão são destinados à construção do empreendimento e, todos os anos restantes, para a gestão prisional por parte da concessionária.

De acordo com a cláusula 12 do Contrato de Concessão Administrativa do CPPP de Ribeirão das Neves-MG (MINAS GERAIS, 2017), o valor estimado do contrato é de R\$ 2.111.476.080 (dois bilhões e cento e onze milhões e quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais), com base em valores de 2008. A remuneração do Estado para a GPA está prevista de três maneiras: a

---

<sup>24</sup> As informações a respeito da concessionária GPA (2017) estão disponíveis em seu site.

<sup>25</sup> O Contrato de Concessão Administrativa – e os anexos que o compõe – que regula a PPP prisional entre o estado de Minas Gerais e a GPA estão disponíveis no site (MINAS GERAIS, 2017).

<sup>26</sup> Cláusula 6 do Contrato de Concessão Administrativa do CPPP de Ribeirão das Neves-MG (MINAS GERAIS, 2017).

“contraprestação pecuniária mensal”; uma “parcela anual de desempenho” e outra parcela referente ao “parâmetro de excelência”<sup>27</sup>.

A contraprestação pecuniária mensal é calculada por vaga ocupada no estabelecimento prisional e tem como objetivo remunerar a concessionária pelos serviços prestados conforme proposto em contrato. Em 2008, ano em que a GPA apresentou a sua proposta econômica no processo de licitação, o valor estabelecido por cada vaga/dia disponibilizada foi de R\$ 74,63 (setenta e quatro reais e sessenta e três centavos), isto é, o estado de Minas Gerais repassaria à concessionária cerca de R\$ 2.238,00 (dois mil e duzentos e trinta e oito reais), mensalmente, por vaga ocupada; hoje este valor aproxima-se de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). Dessa forma, se hoje todas as 3.360 vagas do CPPP estivessem ocupadas, o estado de Minas Gerais repassaria à GPA cerca de R\$ 13.200.000,00 (treze milhões e duzentos mil reais) mensalmente, que resultaria em aproximadamente R\$ 157.300.000,00 (cento e cinquenta e sete milhões e trezentos mil reais) por ano (MINAS GERAIS, 2017). Não obstante, Silva (2016) frisa que o cálculo utilizado para a apuração da contraprestação pecuniária considera o valor da vaga/dia disponibilizada e ocupada; o total de vagas disponibilizadas e o total de vagas efetivamente ocupadas durante o mês. A equação considera uma ocupação mínima de 90% do estabelecimento prisional.

De outra forma, a parcela anual de desempenho objetiva remunerar anualmente a concessionária pelos aspectos qualitativos do desempenho operacional. A apuração do desempenho da concessionária GPA é realizada com base nos planos e nos relatórios anuais por ela elaborados e entregues ao estado de Minas Gerais, com base em indicadores pré-estabelecidos no contrato, como assistência jurídica e psicossocial, ocupação do sentenciado, ocorrências graves e outros. Estes fatores irão determinar o valor da parcela anual de desempenho recebida pela concessionária, que poderá chegar até o limite de 1,5% da receita total referente à contraprestação pecuniária mensal de doze meses. Em outras palavras, a GPA pode receber, além do valor que já recebe mensalmente, um valor anual de até, aproximadamente, R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil

---

<sup>27</sup> Cláusula 14 do Contrato de Concessão Administrativa do CPPP de Ribeirão das Neves-MG (MINAS GERAIS, 2017).

reais) – considerando a ocupação total do CPPP –, variando de acordo com a apuração de seu desempenho<sup>28</sup>.

Já a parcela referente ao parâmetro de excelência, visa remunerar mensalmente a concessionária pela sua atuação no que diz respeito à garantia de ocupação do tempo do sentenciado com trabalho<sup>29</sup>. Ou seja, quanto mais presos estiverem trabalhando no CPPP, maior será a bonificação mensal que a GPA receberá do Estado – além, é claro, do valor recebido mensalmente por vaga ocupada e da quantia adquirida anualmente através da parcela anual de desempenho. Segundo a cláusula 17 do contrato, o governo de Minas Gerais ainda ficou responsável por disponibilizar o terreno para a construção do CPPP e construir as estradas de acesso ao local.

Para diversos especialistas do sistema prisional, esse tipo de participação privada é ilegal e inconstitucional, por diversos fatores, cujo principal é o fato de desconsiderar o art. 4º da própria Lei Federal nº 11.079/2004<sup>30</sup>, que veda a realização de PPP no âmbito de atividades exclusivas do Estado, como o poder de polícia. De acordo com Silva (2016), a maioria das atividades prisionais está relacionada direta ou indiretamente com o poder de polícia e a aplicação de disciplina forçada, que só o Estado deveria deter. Nesse sentido, para o autor,

A nova modalidade de concessão de serviços públicos, por intermédio das PPPs, já nasceu com acentuadas incongruências e intransponíveis inconstitucionalidades, que por si só fundamentam a inaplicabilidade do contrato na espécie, notadamente no âmbito do sistema prisional, por se tratar de **atividade exclusiva do Estado** e por isso **indelegável** (SILVA, 2016, p. 97-98. **Grifo nosso**).

A GPA e os defensores deste tipo de participação privada, no entanto, utilizam-se do expediente de que o Diretor de Segurança do estabelecimento prisional é um servidor público nomeado pelo governo do estado – a única autoridade pública presente na unidade de Ribeirão das Neves-MG –,

---

<sup>28</sup> Cláusula 14.1.2 do Contrato de Concessão Administrativa do CPPP de Ribeirão das Neves – MG (MINAS GERAIS, 2017).

<sup>29</sup> Cláusula 14.1.3 do Contrato de Concessão Administrativa do CPPP de Ribeirão das Neves – MG (MINAS GERAIS, 2017).

<sup>30</sup> Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

conforme a cláusula 17.2 do contrato que regula o CPPP, para justificar o argumento de que este tipo de gestão não é inconstitucional (MINAS GERAIS, 2017).

Dessa forma, por conta da mínima participação governamental – através do Diretor Público de Segurança –, dissemina-se a ideia de que este modelo de PPP trata-se de uma espécie de terceirização ou cogestão, em que a iniciativa privada, respeitando a autoridade máxima estatal representada pelo Diretor de Segurança, atua conjuntamente com o poder público na gestão do estabelecimento prisional, sem retirar do Estado as suas funções privativas e indelegáveis. No entanto, Silva (2016) alerta que este tipo de gestão transfere ao particular a vigilância e o controle sobre os detentos, o que se configuraria como uma expressão do poder de polícia do Estado.

É possível verificar que a GPA também investe fortemente na estratégia de *marketing* para justificar e legitimar esse tipo de gestão prisional no país. Carregando o *slogan*: “uma missão repleta de responsabilidade social”, o discurso dominante utilizado pela concessionária privada para consolidar e expandir essa parceria reside na “total ênfase na reinserção do preso à sociedade”, e de que “ninguém é irrecuperável”, propondo a ressocialização em três passos: “atendimento social, educação e profissionalização” (GPA, 2017).

Nesse sentido, evidencia-se que a situação calamitosa do sistema prisional brasileiro e a exacerbação do aprisionamento, novamente, servem como sustentação para que a iniciativa privada e os setores do próprio Estado burguês propaguem o argumento de que somente as PPPs poderiam alcançar o fim da “readaptação social” que a prisão deveria proporcionar. No entanto, como já abordamos, a propaganda “ressocialização” se constitui em um instrumento ideológico que obscurece as reais finalidades da prisão na sociedade capitalista. Não obstante, a realidade concreta já tratou de evidenciar a falência deste instrumento burguês no âmbito prisional na conjuntura capitalista atual, principalmente pela via da exploração da mão de obra do detento.

Nessa perspectiva, ao buscar expandir este tipo de gestão através do argumento “ressocializador”, a GPA tem como intento escamotear seu verdadeiro objetivo com a sua participação na administração prisional no capitalismo contemporâneo neoliberal, ou seja, o lucro à custa da expansão desmedida do aprisionamento executado pelo Estado burguês no Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desta pesquisa, foi possível verificar que a prisão – concebida como um dos elementos materiais que compõem a força do Estado – passa a ser o principal meio punitivo a partir do surgimento do sistema capitalista. Não obstante, assim como o Estado burguês, a prisão vai sendo forjada de acordo com as fases do capitalismo, tendo suas funções reconfiguradas conforme os interesses da burguesia, sem, no entanto, alterar em essência a sua natureza.

Apesar das mudanças superficiais imputadas ao Estado burguês ocorridas ao longo do desenvolvimento do capitalismo, constata-se que o aprisionamento sempre deteve um papel fundamental no seio da intervenção estatal no terreno da regulação da força de trabalho. Trata-se de uma instituição que atua na manutenção da ordem vigente e, em consequência, sempre carregou o aspecto classista e econômico em seu caráter.

Nos países avançados, a prisão deteve um papel de extrema funcionalidade à ascensão e consolidação do capitalismo ao servir como um instrumento para manter baixos os níveis salariais do trabalho livre, contribuindo para a constituição do que Marx denominou de “superpopulação relativa” e, conseqüentemente, legitimando o exército industrial de reserva, fruto da acumulação capitalista.

Enquanto nos países de capitalismo avançado se expandia a funcionalidade do aprisionamento no âmbito da gestão da força de trabalho, no Brasil – devido ao seu caráter semicolonial e o conseqüente atraso industrial – o Estado ainda não tinha diante de si a necessidade de formar uma grande massa de proletários para suprir a mão de obra industrial.

Assim, a função classista da prisão no Brasil, em seu primeiro século de funcionamento, se deu de forma distinta daquela constatada nos países avançados; a incipiente prisão brasileira atuou mais na destruição da força de trabalho do que na manutenção da mesma. Este aspecto se constituiu como um selo na história do sistema prisional brasileiro, aspecto próprio de um país semicolonial, cuja débil burguesia não encontrou condições materiais para realizar nem mesmo as tarefas democráticas mais elementares. Esta realidade terminou por impor à superpopulação relativa brasileira, uma permanente condição putrefata e um

tratamento estatal altamente punitivo ao longo do desenvolvimento do capitalismo atrasado no Brasil.

A partir da crise do capital, iniciada nos países avançados no final da década de 1960, reafirma-se o aprisionamento como primordial meio interventivo do Estado burguês no âmbito das mazelas da exploração capitalista, orientado pelo programa político-econômico neoliberal. O que se observou nos países avançados foi o sucessivo atrofiamento de políticas sociais e, paralelamente, um gradual recrudescimento do aparato penal do Estado. A exacerbação repressiva estatal materializou-se no encarceramento em massa em diversos países, que teve os EUA como o precursor da guinada punitiva.

Nesse sentido, de um mecanismo de adaptação à exploração assalariada da massa de camponeses expropriados dos meios de produção – período em que se deu a acumulação primitiva do capital – à punição seletiva e classista destinada aos que atentassem contra a propriedade privada – no capitalismo já consolidado –, a prisão hoje, constitui-se como depósito de amplos setores da classe trabalhadora empobrecida e mutilada pela barbarização capitalista. No Brasil, tal realidade pode ser verificada no expressivo aumento do aprisionamento de mais de 500% nas últimas décadas.

Além da expansão desenfreada do cárcere, outro fenômeno que se proliferou no âmbito penal brasileiro no contexto neoliberal foi a surgimento e, o desenvolvimento, da participação privada na gestão prisional. Inicialmente, tal participação consolidou-se através do processo de terceirização de serviços e exploração da mão de obra do preso. No entanto, a partir da segunda metade dos anos 2000 surge a proposta com base no modelo de PPP, em que cabe à iniciativa privada construir o estabelecimento prisional e administrá-lo, semelhante ao modelo predominante desenvolvido nos EUA.

Como dissertado aqui, atualmente no Brasil, o modelo de gestão de PPP no âmbito prisional está evidenciado no PLS nº 513/2011 – que está em tramitação no Senado Federal – e materializado no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG. Tanto o PLS quanto a empresa privada GPA, que administra o CPPP em Ribeirão das Neves, utilizam-se do discurso reformista com base na perspectiva da “ressocialização”, para justificar e amparar a necessidade deste tipo de gestão prisional. Segundo a argumentação privatista, somente a PPP

poderia alcançar o horizonte – nebuloso, por sinal – da “readaptação social” da pessoa presa e resolver grande parte dos problemas oriundos da situação calamitosa do sistema prisional brasileiro.

Considerando as reais finalidades da prisão na sociedade capitalista, conclui-se com esta pesquisa o que realmente está por trás das cortinas reformistas e humanitárias que encobrem a parceria a PPP no âmbito prisional: em primeiro lugar, a necessidade capitalista de acelerar a ampliação da política repressiva do Estado, expressa no encarceramento, incentivando e acelerando a construção de mais prisões no país; em segundo, o discurso da “eficiência” na “ressocialização” é incapaz de ocultar o principal interesse das empresas privadas que participam da gestão do aprisionamento, que é o lucro.

Os altos valores investidos no CPPP de Ribeirão das Neves evidenciam que o aprisionamento no contexto de crise capitalista, alicerçado pelas diretrizes neoliberais, se tornou um empreendimento altamente lucrativo na contemporaneidade. Ao considerar o fato de que, no CPPP de Ribeirão das Neves, a administração pública terá que manter a demanda mínima de 90% da capacidade de vagas durante todo o período de contrato, chega-se a conclusão de que este modelo de gestão impõe ao estado de Minas Gerais a necessidade de atuar intransigentemente através do aprisionamento, durante 35 anos, para manter a lucratividade do ente privado. Assim, quanto maior o número de encarcerados, maior será a lucratividade das empresas envolvidas na parceria.

Nessa perspectiva, se aprovado o PLS nº 513/2011, que pretende normatizar em âmbito nacional este tipo de participação privada, será legitimado um modelo de gestão do aprisionamento no Brasil totalmente perverso, próprio de um sistema capitalista em constante barbárie. O Estado, nessa circunstância, mesmo transferindo um grande número de atribuições para o âmbito privado, reafirmará, mais do que nunca, sua função primitiva de coerção e repressão de classe. Já as empresas privadas, além de lucrarem com o encarceramento produzido pelo Estado, ratificarão o caráter essencial da prisão, como uma instituição fundamental para a manutenção do sistema capitalista.

Conclui-se, assim, que na contemporaneidade neoliberal brasileira, devido ao constante atrofiamento das forças produtivas e à conseqüente destruição da força de trabalho, exacerba-se o pauperismo da superpopulação relativa.

Conseqüentemente, legitima-se o aspecto assistencialista e punitivo do Estado burguês, reconsolidando a prisão como um dispositivo essencialmente classista e funcional ao sistema capitalista, cujo modelo de gestão de PPP é a expressão atual da barbárie capitalista no âmbito prisional brasileiro.

Assim, não poderíamos deixar de concluir este trabalho sem considerar que os diversos problemas que permeiam o sistema prisional brasileiro no contexto neoliberal não podem ser resolvidos através de uma mera questão de gestão. As causas fundamentais do caos prisional estão nas contradições engendradas pelo capitalismo em decomposição e se configura apenas como uma das expressões da destruição das forças produtivas na contemporaneidade.

As mazelas do sistema prisional brasileiro não serão resolvidas com o aprimoramento do aparato penal do Estado burguês e com a ampliação de prisões. Nem tão pouco serão solucionadas com medidas reformistas que visam “humanizar” a execução da pena. Tais caminhos são incapazes de alcançar as raízes da opressão no capitalismo, que são de classe. Somente com a mudança do poder de classe do Estado – compreendido enquanto instrumento de dominação classista – a prisão passará a assumir funções distintas das quais ela desempenha na sociedade burguesa. Nesse sentido, enquanto não se romper com as relações capitalistas de produção, as condições de vida das massas oprimidas continuarão em um processo de degradação, dentro e fora das prisões.

## 6 REFERÊNCIAS

ALAPANIAN, Silvia. A crítica marxista do direito: um olhar sobre as posições de Evgeni Pachukanis. In: NAVES, Márcio Bilharinho. (org). **O Discreto Charme do Direito Burguês: ensaios sobre Pachukanis**. Série Ideias 8. Campinas, SP: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2009, p. 21-43.

ALTHUSSER, Louis. O Estado. In: \_\_\_\_\_. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2001, p. 62-63.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: As políticas e o Estado democrático**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. In: **Civitas**, 2015, nº. 1, p.105-127.

Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/19940>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11. 079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11. 343**, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.260**, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – INFOPEN, junho 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado nº 513**, de 24 de agosto de 2011. Estabelece normas gerais para a contratação de parceria público-privada para a construção e administração de estabelecimentos penais. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101752>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

CABRAL, Sandro. **“Além das grades”**: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional. Salvador, 2006. Tese de doutorado apresentado à Universidade Federal da Bahia. Disponível em [www.adm.ufba.br](http://www.adm.ufba.br).

CASTRO, Atílio de. Manifestação da crise econômica no Brasil. In: **Socialismo Científico**. 2012, Ano XV, nº 13, p. 5-8.

CORDEIRO, Gecianny Carvalho. **Privatização do Sistema Prisional Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.

CORREA, Gustavo Freitas; CORSI, Lucas Cavanha. **O primeiro complexo penitenciário de parceria público-privada do Brasil**. 2014. Disponível em: <[http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexaolocal/o\\_primeiro\\_complexo\\_penitenciario\\_de\\_parceria\\_publico-privada\\_do\\_brasil.pdf](http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexaolocal/o_primeiro_complexo_penitenciario_de_parceria_publico-privada_do_brasil.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2016.

DE GIORGI, Alessandro. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. **A privatização dos presídios**. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/ciencia/a-privatizacao-dos-presidios/>>. Acesso em: 5 fev. 2017.

DWECK, Ruth Helena. O movimento de privatização dos anos oitenta: reais motivos. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p.145-170, dez. 2000.

ENGELS, Friedrich. A formação do Estado entre os germanos. In: \_\_\_\_\_. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2014, p. 177-220.

\_\_\_\_\_. **Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico**. 2. Ed. São Paulo: Edipro, 2011.

\_\_\_\_\_; MARX, Karl. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. Prefácio à 3ª Edição [de 1885]. In: \_\_\_\_\_. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 21-22.

FAUSTINO, Eliana Ribeiro; PIRES, Sandra Regina Abreu. A ressocialização como finalidade da prisão: algumas considerações sobre seu significado. In: **Sociedade em Debate**, 2009, vol. 15, nº2, p. 91-109. Disponível em: <<http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/355>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

FERNANDES, Daniel Fonseca. O grande encarceramento brasileiro: Política criminal e prisão no século XXI. In: **Revista do CEPEJ**, 2015, nº. 18, p.101-153. Disponível em: < <https://portalseer.ufba.br/index.php/CEPEJ/index>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FERNANDES, Luis. A crise e o futuro do capitalismo. In: Sader, Emir; Gentili, Pablo (Org). **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995. Cap. 2. p. 54-61. Comentários.

FERREIRA, Maiara Lourenço. A privatização do sistema prisional brasileiro. In: **Intertemas**, 2008, nº 15, p. 1-83. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/Juridica/article/viewArticle/604>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

FOUCAULT, Michel. Instituições Completas e Austeras. In:\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. 42. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 223-250.

GHADER, Miza Tânia Ribeiro Marinho. A privatização do sistema prisional brasileiro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9233](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9233)>. Acesso em: 13 nov. 2016.

GOMES, Maíra. Em Minas, o primeiro presídio privado do país. **Brasil de Fato**, São Paulo, 06 março. 2013, p. 4.

GPA. **Gestores Prisionais Associados**. Ribeirão das Neves, MG. Disponível em: <<http://www.gpapp.com.br/index.php/br/>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. Teorias materialistas dos delitos e das penas: Fundamentos gerais. In: \_\_\_\_\_ **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 51-85.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HERIVEL, Tara. **Quem Lucra com as Prisões: o negócio do grande encarceramento**. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

ITURRALDE, Manuel. O governo neoliberal da insegurança social na América Latina: semelhanças e diferenças do Norte Global. In: BATISTA, Vera Malaguti. (org). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012, p. 170-195.

KOERNER, Andrei. Punição, disciplina e pensamento penal no Brasil do século XIX. **Lua Nova**, 2006, nº 68, p. 205-242. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n68/a08n68.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

KUEHNE, Maurício. **Privatização dos Presídios**: algumas reflexões. 2002. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/12563-12564-1-PB.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

LENIN, Vladimir Ilitch. Classes Sociais e o Estado. In: \_\_\_\_\_. **O Estado e a Revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 25-41.

\_\_\_\_\_. **O Imperialismo**: Fase Superior do Capitalismo. 6. Ed. São Paulo: Global, 1991.

LESSA, Sergio. O que é, mesmo, o Estado de Bem-Estar? In: \_\_\_\_\_. **Capital e Estado de Bem-Estar**: O caráter de classe das políticas públicas. São Paulo: Instituto Lukács, 2013, p. 175-219.

LUXEMBURGO, Rosa. Política alfandegária e militarismo. In: \_\_\_\_\_. **Reforma ou Revolução?** 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 51-58.

MARANHÃO, César Henrique. Acumulação, Trabalho e Superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana Elizabete. (org.). **O Mito da Assistência Social**: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 93-129.

MARX, Karl. A assim chamada acumulação primitiva. In: \_\_\_\_\_. **O Capital**: Crítica da Economia Política, Livro I, o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 785-833.

\_\_\_\_\_. A Lei Geral da Acumulação Capitalista. In: \_\_\_\_\_. **O Capital**: Crítica da Economia Política, Livro I, o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 689-784.

\_\_\_\_\_. Mais Valor Absoluto e Relativo. In: \_\_\_\_\_. **O Capital**: Crítica da Economia Política, Livro I, o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 577-587.

\_\_\_\_\_. O processo de trabalho e o processo de valorização. In: \_\_\_\_\_. **O Capital**: Crítica da Economia Política, Livro I, o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 255-263.

\_\_\_\_\_. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MASCARO, Alysson Leandro. Pachukanis e Stutchka: o direito, entre o poder e o capital. In: NAVES, Márcio Bilharinho. (org.). **O Discreto Charme do Direito Burguês**: Ensaio sobre Pachukanis. Série Ideias 8. Campinas, SP: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2009, p. 45-52.

MAURICIO, Célia Regina Nilander. **A privatização do sistema prisional**. São Paulo, 2011. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <<https://sapiencia.pucsp.br/bitstream/handle/5526/1/Celia%20Regina%20Nilander%20Mauricio.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

MAZZEO, Antonio Carlos. As determinações histórico-particulares do Estado nacional brasileiro. In:\_\_\_\_\_. **Estado e Burguesia no Brasil**: origens da autocracia burguesa. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 81-84.

MELOSSI, Dario. A gênese da instituição carcerária moderna na Europa. In: \_\_\_\_\_. **Cárcere e Fábrica**: As origens do sistema penitenciário (séculos XVI – XIX). 2. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 29-147.

MINAS GERAIS. Complexo penal. **Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais**. Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-complexo-penal>>. Acesso em maio 2017.

MINHOTO, Laurindo Dias. As prisões do mercado. In: **Lua Nova**, 2002, nº. 55-56, p.133-154. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a06n5556.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

NAVES, Márcio Bilharinho. Circulação e forma jurídica. In: \_\_\_\_\_. **Marxismo e direito**: Um estudo sobre Pachukanis. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 53-78.

NETTO, José Paulo. A significação do golpe de abril. In:\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social**: Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 15. Ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 16-25.

\_\_\_\_\_. As condições histórico-sociais da emergência do Serviço Social. In:\_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 19-69.

\_\_\_\_\_. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. O capitalismo contemporâneo. In: NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**. São Paulo: Cortez, 2006. Cap. 9. p. 211-241.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: As políticas sociais e o Estado democrático. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995. Cap. 1. p. 24-28.

OSTERMANN, Fábio Maia. A privatização de presídios como alternativa ao caos prisional. **Revista Científica dos Estudantes de Direito da Ufrgs**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p.1-32, maio 2010. Disponível em: < <https://www.ufrgs.br/ressevera/wp>

content/uploads/2010/08/v02-n01-artigo02-privatizacao.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2017.

PACHUKANIS, Evgeni Bronislávovich. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Descentralização da educação no contexto da redefinição do papel do Estado no Brasil dos anos 90**. Disponível em: <<http://www.intermeio.ufms.br/ojs/index.php/intermeio/article/view/254>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

PPP. **Parceria Público Privada**. Ribeirão das Neves, MG. Disponível em: <<http://ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-complexo-penal>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

PRADO JR, Caio. **Evolução Política do Brasil e Outros Estudos**. 12. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. O Capitalismo Democrático na Encruzilhada. In: \_\_\_\_\_. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 22, out 1988. Disponível em: <[http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/56/20080623\\_o\\_capitalism\\_o\\_democratico.pdf](http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/56/20080623_o_capitalism_o_democratico.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2017.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e Estrutura Social**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SACCHETTA, Paula. **Quanto mais presos, maior o lucro**. Disponível em: <<http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 35-37.

SANTOS, Juarez Cirino dos. Prefácio à edição brasileira. In: MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e Fábrica: As origens do sistema penitenciário (séculos XVI – XIX)**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 5-9.

SANT'ANNA, Marilene Antunes. A República e a Prisão. In: MAIA, Clarissa Nunes. NETO, Flávio de Sá. COSTA, Marcos. BRETAS, Marcos Luiz. (orgs). **História das Prisões no Brasil**. Volume I. Rio de Janeiro: Rocco, 2009, p. 307-309.

SÃO PAULO. Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo. **Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados – SEAD**, abril 2017. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/pesquisas-em-campo/pesquisa-de-emprego-e-desemprego-ped/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

SERRA, Marco Alexandre de Souza. **Economia Política da Pena**. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

SILVA, José Adaumir Arruda da. **A privatização de presídios: uma ressocialização perversa.** Rio de Janeiro: Revan, 2016.

SILVA, Haroldo Caetano da Silva. **Ensaio sobre a pena de prisão.** Curitiba: Juruá, 2009.

SOZZO, Máximo. Postneoliberalismo y penalidade en America del Sur: A modo de introducción. In: SOZZO, Máximo. (org). **Postneoliberalismo y penalidade en America del Sur.** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2016, p. 9-28.

TROTSKY, Leon. **A revolução permanente.** São Paulo: Kairós Livraria, 1985.

WACQUANT, Loïc. Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In: BATISTA, Vera Malaguti. (org). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal.** Rio de Janeiro: Revan, 2012, p. 11-42.

\_\_\_\_\_. **Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos.** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

## **ANEXOS**

## ANEXO A

Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011.

# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 513, DE 2011



Estabelece normas gerais para a contratação de parceria público-privada para a construção e administração de estabelecimentos penais.

#### O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei institui normas gerais para a contratação de parceria público-privada, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a construção e administração de estabelecimentos penais.

**Art. 2º** A parceria público-privada para os estabelecimentos penais poderá abranger presos condenados e provisórios, submetidos a qualquer regime de pena.

**Art. 3º** A parceria público-privada de que trata esta Lei é contrato de concessão administrativa e será precedida de licitação, observando-se o disposto na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

§ 1º A Administração Pública levará em conta, para a seleção do grupo ou empresa privada, entre outros critérios julgados convenientes, a viabilidade prática do projeto-modelo de concepção da estrutura arquitetônica do estabelecimento penal, suas condições de segurança e a capacidade de a estrutura e a empresa atenderem aos serviços a serem exigidos contratualmente.

§ 2º Não poderão fazer parte da sociedade dos grupos ou empresas privadas de que trata o § 1º deste artigo, seja como sócio ou acionista, as pessoas que tiverem sido

condenadas por crime contra a Administração Pública ou por improbidade administrativa.

**Art. 4º** Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I – reeducação, reabilitação e ressocialização do preso;

II – respeito aos direitos e deveres do preso;

III – respeito à integridade física e moral dos presos;

IV – segurança do estabelecimento penal;

V – obrigatoriedade de trabalho do preso;

VI – quantidade de presos compatível com a estrutura e finalidade do estabelecimento penal;

VII – indelegabilidade das funções jurisdicionais e disciplinares, exclusivas do Estado.

**Art. 5º** Os cargos de diretor e vice-diretor do estabelecimento penal serão ocupados por servidores públicos de carreira, observado o disposto no art. 75 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

**Parágrafo único.** O quadro de pessoal dos estabelecimentos penais será formado e contratado pelo concessionário.

**Art. 6º** O concessionário disponibilizará e manterá para os presos:

I – assistência jurídica;

II – acompanhamento médico, odontológico e nutricional;

III – programas de ensino fundamental, de capacitação profissional e de esporte e lazer;

IV – corpo técnico para a elaboração e execução dos programas de individualização de pena;

V – programa de atividades laborais.

**Art. 7º** Os estabelecimentos penais atenderão aos seguintes requisitos:

I – possuir área física suficiente para permitir o desenvolvimento de atividades laborais, educacionais e recreativas em relação à quantidade de vagas;

II – dispor de pessoal treinado em segurança e vigilância;

III – dispor e manter ambientes limpos, aerados, salubres e com condicionamento térmico adequado, manter os presos limpos e com apresentação pessoal adequada, assim como oferecer área mínima de 6m<sup>2</sup> (seis metros quadrados) para cada preso, com aparelho sanitário e lavatório, nas unidades celulares.

**Art. 8º** O concessionário, na execução da parceria, poderá subcontratar qualquer serviço, fornecimento ou partes da obra do estabelecimento penal, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração Pública, conforme avaliação de conveniência e oportunidade, responsabilizando-se solidariamente por qualquer erro, dano ou deficiência de execução.

**Art. 9º** O concessionário será remunerado com base na disponibilidade de vagas do estabelecimento penal, no número de presos custodiados e na prestação de serviços requerida pelo contrato.

**Parágrafo único.** A avaliação dos serviços oferecidos pelo concessionário será baseada em indicadores de desempenho e disponibilidade estabelecidos por contrato.

**Art. 10.** O concessionário terá liberdade para explorar o trabalho dos presos, assim como utilizar ambientes do estabelecimento penal para a comercialização de produtos e serviços oriundos desse trabalho, e dos lucros advindos será deduzida a remuneração devida, observado o disposto neste artigo.

§ 1º O trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho e não gera relação de emprego entre o contratante da mão-de-obra e o preso.

§ 2º Ao preso serão assegurados os seguintes direitos:

I – remuneração mínima correspondente a  $\frac{3}{4}$  (três quartos) do salário mínimo, para uma jornada de trabalho de quarenta e quatro horas semanais, que será depositada em conta judicial, garantida a correção monetária;

II – previdência social;

III – equipamento de proteção individual contra acidentes do trabalho, obedecidas as normas relativas a higiene e segurança do trabalho, fixadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

IV – treinamento profissional;

V – seguro contra acidente de trabalho.

§ 3º A contribuição previdenciária devida pelo contratante da mão-de-obra do preso será de dez por cento, incidente sobre o total da remuneração bruta contratada.

§ 4º O concessionário ou empresa subcontratada poderá capacitar e remunerar os presos de forma diferenciada, com base em critério de produtividade ou conforme seus interesses econômicos e as circunstâncias do mercado.

§ 5º O preso que não consentir no trabalho para o concessionário ou empresa subcontratada, será transferido para estabelecimento penal onde o trabalho é executado sob fiscalização e controle do Poder Público.

**Art. 11.** A mão-de-obra do preso poderá ser explorada diretamente pelo concessionário ou ser subcontratada, observadas as seguintes condições:

I – os presos considerados perigosos e que possam apresentar risco para a sociedade, conforme avaliação técnica, não realizarão trabalhos externos;

II – o concessionário garantirá, juntamente com o Poder Público, a vigilância e a segurança nos trabalhos externos.

**Art. 12.** O concessionário, considerando o desempenho laboral do preso, ou em caso de interesse na sua contratação após a obtenção da liberdade, poderá apresentar ao juiz da execução proposta mais benéfica de remição em relação à prevista no art. 126 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

**Art. 13.** É atribuição do Poder Público determinar a transferência de presos para outros estabelecimentos penais, fazer escoltas em caso de transferências, o transporte para o tribunal ou para atender a atos do processo penal ou da investigação criminal e a vigilância e a segurança nos trabalhos externos dos presos.

**Art. 14.** O contrato poderá ser rescindido pelas partes na hipótese de desempenho que não atenda aos critérios de avaliação previstos em contrato.

**Art. 15.** É permitida a participação de empresas ou grupos com capital estrangeiro nos contratos de que trata esta Lei.

**Art. 16.** Os estabelecimentos penais sob contratação de parceria público-privada serão fiscalizados pelo juízo da execução penal, pelo Ministério Público, pelo Conselho Penitenciário e pelo Departamento Penitenciário local.

**Art. 17.** Os arts. 29, 32, 33, 36, 37, 76, 77 e caput do art. 88 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, não se aplicam para o caso de parceria público-privada na administração do estabelecimento penal, e as disposições referidas ficarão a critério do que for estabelecido no contrato.

**Art. 18.** Aplicam-se subsidiariamente as disposições da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

**Art. 19.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei objetiva traçar normas gerais para a parceria público-privada na construção e administração de estabelecimentos penais no Brasil. Já existem parcerias em andamento em alguns Estados. O que se busca é fornecer um tratamento mínimo para o tema em relação a questões essenciais, para que haja uma uniformidade de execução em relação a elas no território nacional.

Este projeto não trata de “privatização” do sistema prisional. Seria mais adequado falar em terceirização; ou, ainda melhor, em co-gestão dos estabelecimentos prisionais por meio da parceria entre setor público e privado, buscando otimizar a prestação dos serviços penitenciários. Há parcerias no Ceará, Bahia, Amazonas, Espírito Santo e Santa Catarina. Há projetos em andamento em Pernambuco e em Minas Gerais. Não é uma novidade em nosso País. Prima-se pela idéia de uma Administração Pública gerencial, em que se busca fazer com que o serviço público seja menos burocrático e atinja sua finalidade, que a prestação do serviço seja mais eficiente, procurando, assim, eliminar fatores que inflacionam o gasto público, como a corrupção, o nepotismo, o abuso do poder etc.

Em muitos casos não há ganho em termos de economia de recursos públicos. Mas esse não é o objetivo da parceria público-privada de que trata este projeto.

A Lei de Execução Penal anuncia em seu art. 1º qual é o objetivo da execução de qualquer pena: a ressocialização. E é precisamente isso o que o nosso atual sistema público de execução penal não tem logrado cumprir. O custo financeiro para o Estado na manutenção do preso pela iniciativa privada deve ser analisado de acordo com os fatores positivos que esse modelo traz para a sociedade, uma vez que os índices de reincidência criminal são baixos. Ou seja, ao menos abre-se a possibilidade de ressocialização no nosso sistema, em face do investimento que se faz na pessoa do preso, colocando ao seu dispor trabalho, condições mínimas de habitabilidade, alimentação e saúde.

Algumas experiências têm sido muito positivas. Por exemplo, na Penitenciária de Guarapuava, no Paraná, em que vários serviços foram terceirizados, a taxa de reincidência criminal é de 6%, enquanto a média nacional gira em torno de 85%.

A terceirização trará ganhos ao mirar os seguintes fatores: obrigatoriedade de trabalho para o preso; capacitação profissional; e educação. São fatores fundamentais para um processo de ressocialização eficiente. Para tanto, a iniciativa privada precisa estar livre para explorar a mão-de-obra do preso como bem quiser, respeitados, obviamente, os limites legais. A lógica econômico-privada garantirá uma auto-regulação do sistema que só trará ganhos para a sociedade, pois possibilitará o que o sistema atual não possibilita, a ressocialização, e, talvez, no longo prazo, a auto-suficiência. Em janeiro de 2011, por exemplo, foi firmado acordo entre o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), o Ministério dos Esportes e o Comitê Organizador Brasileiro da Copa do Mundo de 2014, com previsão de contratação de detentos e ex-detentos nas obras e serviços necessários à realização do Mundial. É disso que o Brasil precisa: uso inteligente e racional da mão-de-obra dos presos.

Importante ressaltar que o projeto respeita a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho. O trabalho do preso para a iniciativa privada é contratado e, portanto, deve ter seu assentimento. Se o preso não consentir, deverá ser transferido para uma unidade penal controlada pelo Poder Público.

O sistema de co-gestão da execução penal não implica em abrir mão da competência privativa de executar a pena, que é do Estado. Mesmo que o setor de segurança seja administrado pela iniciativa privada, a responsabilidade pela execução da política penitenciária continua sendo estatal, já que se trata de matéria de índole constitucional. O corpo diretivo do presídio (diretor e vice-diretor) é composto por membros indicados pelo Estado, exercendo função pública típica. As competências jurisdicionais e disciplinares também são indelegáveis.

Uma das causas do agravamento da crise no sistema penitenciário brasileiro é a má aplicação do dinheiro público na administração dos presídios. Profissionais que recebem sem trabalhar, agentes penitenciários que fazem da profissão um “bico”, servidores administrativos que desviam material de expediente e gêneros alimentícios, estruturas prisionais sujas, que estimulam crimes e faltas disciplinares, e que operam sem capacidade de suportar a população carcerária que abriga, o que estimula rebeliões. Gasta-se muito e os problemas não são resolvidos.

O Estado mostrou-se incompetente para tratar da questão. Urge a transferência desses problemas para a iniciativa privada. Nesse sentido, julgamos a presente proposta fundamental para o futuro do sistema prisional brasileiro, e conclamamos os ilustres Pares a apoiá-la.

Sala das Sessões,

Senador VICENTINHO ALVES

#### **LEGISLAÇÃO CITADA:**

LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004.

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

LEI Nº 7.210, DE 11 DE JULHO DE 1984.

Institui a Lei de Execução Penal.

.....  
**Art. 29.** O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;

- b) à assistência à família;
- c) a pequenas despesas pessoais;
- d) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

.....

**Art. 32.** Na atribuição do trabalho deverão ser levadas em conta a habilitação, a condição pessoal e as necessidades futuras do preso, bem como as oportunidades oferecidas pelo mercado.

§ 1º Deverá ser limitado, tanto quanto possível, o artesanato sem expressão econômica, salvo nas regiões de turismo.

§ 2º Os maiores de 60 (sessenta) anos poderão solicitar ocupação adequada à sua idade.

§ 3º Os doentes ou deficientes físicos somente exercerão atividades apropriadas ao seu estado.

**Art. 33.** A jornada normal de trabalho não será inferior a 6 (seis) nem superior a 8 (oito) horas, com descanso nos domingos e feriados.

Parágrafo único. Poderá ser atribuído horário especial de trabalho aos presos designados para os serviços de conservação e manutenção do estabelecimento penal.

.....

### SEÇÃO III

#### Do Trabalho Externo

**Art. 36.** O trabalho externo será admissível para os presos em regime fechado somente em serviço ou obras públicas realizadas por órgãos da Administração Direta ou Indireta, ou entidades privadas, desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina.

§ 1º O limite máximo do número de presos será de 10% (dez por cento) do total de empregados na obra.

§ 2º Caberá ao órgão da administração, à entidade ou à empresa empreiteira a remuneração desse trabalho.

§ 3º A prestação de trabalho à entidade privada depende do consentimento expresso do preso.

**Art. 37.** A prestação de trabalho externo, a ser autorizada pela direção do estabelecimento, dependerá de aptidão, disciplina e responsabilidade, além do cumprimento mínimo de 1/6 (um sexto) da pena.

**Parágrafo único.** Revogar-se-á a autorização de trabalho externo ao preso que vier a praticar fato definido como crime, for punido por falta grave, ou tiver comportamento contrário aos requisitos estabelecidos neste artigo.

---

### SEÇÃO III

#### Da Direção e do Pessoal dos Estabelecimentos Penais

**Art. 75.** O ocupante do cargo de diretor de estabelecimento deverá satisfazer os seguintes requisitos:

I - ser portador de diploma de nível superior de Direito, ou Psicologia, ou Ciências Sociais, ou Pedagogia, ou Serviços Sociais;

II - possuir experiência administrativa na área;

III - ter idoneidade moral e reconhecida aptidão para o desempenho da função.

**Parágrafo único.** O diretor deverá residir no estabelecimento, ou nas proximidades, e dedicará tempo integral à sua função.

**Art. 76.** O Quadro do Pessoal Penitenciário será organizado em diferentes categorias funcionais, segundo as necessidades do serviço, com especificação de atribuições relativas às funções de direção, chefia e assessoramento do estabelecimento e às demais funções.

**Art. 77.** A escolha do pessoal administrativo, especializado, de instrução técnica e de vigilância atenderá a vocação, preparação profissional e antecedentes pessoais do candidato.

§ 1º O ingresso do pessoal penitenciário, bem como a progressão ou a ascensão funcional dependerão de cursos específicos de formação, procedendo-se à reciclagem periódica dos servidores em exercício.

§ 2º No estabelecimento para mulheres somente se permitirá o trabalho de pessoal do sexo feminino, salvo quando se tratar de pessoal técnico especializado.

---

## CAPÍTULO II

### Da Penitenciária

**Art. 88.** O condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório.

***(Às Comissões de Serviços de Infraestrutura; de Assuntos Econômicos; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa)***

Publicado no DSF em 26/08/2011.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF  
OS: 14327/2011.