

**LUCAS TORRES VALLORY**

**A privatização dos presídios:  
a experiência americana e a sua introdução no Brasil**

Dissertação de Mestrado

Orientador: **Professor Titular Dr. Sergio Salomão Shecaira**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2020**

**LUCAS TORRES VALLORY**

**A privatização dos presídios:  
a experiência americana e a sua introdução no Brasil**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Penal, sob a orientação do Professor Titular Dr. Sérgio Salomão Shecaira.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2020**

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Vallory, Lucas Torres.

A privatização dos presídios: a experiência americana e a sua introdução no Brasil; Lucas Torres Vallory; orientador Sérgio Salomão Shecaira -- São Paulo, 2020.

187

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Direito Penal. 2. Política de Segurança Pública. 3. Privatização dos Presídios. I. Shecaira, Sérgio Salomão, orient. II. Título.

---

VALLORY, Lucas Torres.

**A privatização dos presídios:** a experiência americana e a sua introdução no Brasil.

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: \_\_/\_\_/\_\_

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

## RESUMO

O presente trabalho buscou analisar a política de privatização dos presídios com o objetivo de atestar se ela se perfaz como uma alternativa à situação calamitosa na qual se encontra o cárcere brasileiro. Para tanto, foi necessário estudar os fatores que sustentaram a sua adoção, bem como o caso pioneiro e paradigmático, os Estados Unidos da América. Foram apresentadas críticas ao atual panorama da privatização carcerária no país norte-americano, uma vez que a máxima neoliberal de melhor qualidade na prestação do serviço por menores custos não pode ser comprovada. A privatização do setor apresentou diversas características nocivas ao campo da execução da pena, como a não coleta ou disponibilização de informações, além do claro conflito de interesses entre o agente privado, que lucra e promove o encarceramento, seja com a prática do *lobby* ou por doações à políticos e campanhas, e o interesse social do país, o que contempla a busca pela redução dos índices de encarceramento e criminalidade. No Brasil, procurou-se analisar de que forma esta política foi importada pelo país e como ela se desenvolveu. Maior enfoque foi destinado à análise do contrato de parceria público-privada firmado entre o governo do Estado de Minas Gerais e a empresa Gestores Prisionais Associados para a construção e administração do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves. Essa importância se deu pelo fato deste contrato configurar uma experiência pioneira no setor e ter despertado o interesse de governadores de outros Estados, como São Paulo. No entanto, apesar de na superfície apresentar ótimas qualidades como uma estrutura moderna e salubre, o respeito pela lotação máxima e a disponibilidade de todos os serviços exigidos pela Lei de Execução Penal, a PPP de Ribeirão das Neves sofre do mesmo mal que assola toda a política de privatização dos presídios, como a exigência de um fornecimento mínimo de detentos, conflito de interesses entre o lucro e o interesse social, valor pago por dia, por preso, muito superior ao pago nos presídios públicos, entre outras características. Dessa forma, conclui-se que a política de privatização carcerária se mostra nociva à existência do Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Privatização dos presídios – Estados Unidos – Brasil – Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves – Parceria público-privada no sistema carcerário.

## ABSTRACT

The present study sought to analyse the privatization policy of prisons with the objective of attesting if it presents itself as an alternativa to the calamitous situation in which Brazilian prison system finds itself. For that, it was necessary to study the factors that supported it's adoption, as well as the pioneer and paradigmatic case, United States of America. Criticism of the current outlook of the prison privatization in the North-American country was presented, since the neoliberal motto of better quality in the rendering of service for lower costs could not be proven. The sector's privatization presented several harmful characteristics to the field of sentence execution, such as the lack of collection or availability of information, besides the clear conflict of interests between the private agent, who profits and promotes incarceration, with lobbying or by donations to politics and campaigns, and the social interest of the country, which contemplates the quest for the reduction of incarceration and criminality indexes. In Brazil, we sought to analyze in which way this policy was imported by the country and how it developed. Greater focus was destined to the analysis of the public-private partnership's contract signed between the government of the State of Minas Gerais and the company Gestores Prisionais Associados for the construction and administration of the Penitentiary Complex of Ribeirão das Neves. It's importance stemmed from the fact that this contract represented a pioneer experience in the field and arose interest from governors of other States, like São Paulo. However, despite its presentation, on the surface, of great qualities such as a modern and salubrious structure, observance of the maximum capacity and the availability of all the required services by the Law of Sentence Execution, Ribeirão das Neves' PPP suffers from the same evil which ravages all the privatization of prison's policy, such as the demand for a minimum supply of detainees, conflict of interests between the profit and the social interest, amount paid daily, per prisoner, much superior to the one paid for in public prisons, among other characteristics. Thus, the conclusion is that the prison privatization policy proves harmful to the existence of the Democratic State of Law.

**Key-words:** Prison privatization – United States – Brazil – Penitentiary Complex of Ribeirão das Neves – Public-Private Partnership in the prisional system.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACA	American Correctional Association
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BOP	Federal Bureau of Prisons
CCA	CoreCivic America
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CP	Código Penal
DCFA	Design, Construção, Financiamento e Administração
DEA	Drug Enforcement Administration
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DF	Distrito Federal
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
FOIA	Freedom Of Information Act
FBI	Federal Bureau of Investigation
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAO	Government Accountability Office
GPA	Gestores Prisionais Associados
INAP	Instituto Nacional de Administração Prisional
INFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
LDA	<i>Lobbying</i> Disclosure Act
LEP	Lei de Execução Penal

NASBO	National Association of State Budget Officers
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público-Privada
RMTR	Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>1. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SETOR PRISIONAL: ORIGEM E DESENVOLVIMENTO</b> .....	7
1.1 O fundamento ideológico: a política neoliberal e as privatizações .....	7
1.2 O encarceramento em massa e as suas consequências .....	19
1.3. A privatização como solução .....	34
<b>2. O SISTEMA CARCERÁRIO AMERICANO E A POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS</b> .....	39
2.1 O desenvolvimento do cárcere nos Estados Unidos da América.....	39
2.2 Análises estatísticas.....	52
2.2.1 Análise da população carcerária .....	53
2.2.2 Análise dos custos .....	62
2.3 A Privatização do sistema carcerário .....	69
2.3.1 Origem e desenvolvimento .....	69
2.3.2 Análise do mercado.....	80
2.4 Público <i>versus</i> privado: um estudo comparativo .....	84
2.4.1 Acesso a e divulgação de informações .....	86
2.4.2 A escolha da “ponta leve” do sistema .....	91
2.4.3 Análise de custos e qualidade: uma comparação “Apples-to-Oranges” .....	94
2.4.4 A prática do <i>lobby</i> , as doações de campanha e o conflito de interesses. ....	108
2.5. Conclusões provisórias .....	115
<b>3. PANORAMA DO CÁRCERE NO BRASIL</b> .....	121
3.1. Breve evolução das penas no Brasil .....	121
3.2. Análise estatística da população carcerária brasileira.....	128
3.3. A ineficiência do cárcere brasileiro e da função a que se propõe .....	133
<b>4. A PRIVATIZAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL</b> .....	140
4.1 Origem e desenvolvimento .....	140
4.2 A Parceria público-privada no sistema carcerário.....	149
4.3. Análise da parceria pública-privada de Ribeirão das Neves.....	154
<b>CONCLUSÕES</b> .....	165
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	168

## INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2017 diversas rebeliões eclodiram no Estado do Amazonas, mais especificamente no Complexo Penitenciário Anísio Jobim, na Unidade Prisional de Puraquequara e na cadeia de Raimundo Vidal Pessoa. O saldo total foi de 67 mortes, o segundo maior massacre prisional na história do país, atrás apenas do Massacre do Carandiru.

Após quatro dias se passarem, na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo em Boa Vista, 33 detentos foram encontrados mortos pelos agentes penitenciários estaduais. Este evento também marcou a história por se tornar o terceiro maior massacre prisional no país e ficou conhecido como Massacre de Manaus.

Como se não bastasse, ainda no mês de janeiro de 2017, outros 26 detentos foram mortos no motim que ocorreu na Penitenciária Estadual de Alcaçuz no Rio Grande do Norte, sétimo maior massacre prisional brasileiro.

Nota-se que, em menos de 30 dias, já se contabilizavam no Brasil 126 mortes de presidiários, os quais, conforme dispõem a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Execução Penal, estavam sob a tutela e a guarda do Estado:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

(...)

LEP - Art. 40 - Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios.<sup>1</sup>

Para fins comparativos, um levantamento promovido pela Folha de São Paulo, compilando dados de governos estaduais, concluiu que, em 2016, ao menos 372 detentos foram mortos em todas as unidades prisionais estaduais no país. Apenas em janeiro de

---

<sup>1</sup> BRASIL, Constituição Federal (1989), Título II, Capítulo I – DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS, Art. 5º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 fev. 2018.

2017 já se contabilizava um terço do número total de mortos do ano de 2016.<sup>2</sup>

O quadro acima apresentado só mostra a superfície da crise do sistema penitenciário que hoje assola o país.

Segundo o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), por meio de seu Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) mais recente, de junho de 2017, o Brasil possui 726.354 pessoas privadas de sua liberdade, no entanto, possui vagas para apenas para 423.242 dessas pessoas, o que resulta em um déficit de 303.112 vagas. Destarte, a taxa de ocupação é de 171,62%.<sup>3</sup>

O mesmo relatório do DEPEN demonstra que apenas 21% das unidades prisionais brasileiras respeitam a taxa de ocupação máxima. Em 11% das unidades prisionais custodia-se mais de quatro pessoas por vaga. De acordo com o INFOPEN 2016, 52% da população prisional encontrava-se em estabelecimentos penais que custodiam mais de duas pessoas por vaga e apenas 7% da população prisional situava-se em unidades nas quais não há superlotação.<sup>4</sup>

Este cenário, no entanto, não indica sinais de melhoras, na medida em que o Brasil apresenta uma taxa de aprisionamento crescente. De 2000 a 2017, a taxa de aprisionamento aumentou mais de 150% em todo país e, no ano de 2016, foi computada uma taxa de aprisionamento de 349,78 pessoas privadas de liberdade para cada 100 mil habitantes<sup>5</sup>.

A própria Suprema Corte brasileira já constatou o estado de calamidade em que se encontra o sistema prisional no Informativo nº 798, reconhecendo que atualmente se vive em um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) com a violação generalizada dos direitos fundamentais dos presos e no qual as penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios acabam se tornando penas cruéis e desumanas.

O Estado de Coisas Inconstitucional ocorre quando se verifica a existência de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, causado pela inércia

---

<sup>2</sup> BERGAMO, Marlene. *Uma pessoa é assassinada a cada dia em presídios no Brasil*. Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1847165-uma-pessoa-e-assassinada-a-cada-dia-em-presidios-no-brasil.shtml>. Acesso em: 08 fev. 2018.

<sup>3</sup> Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Junho/2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em: 15 fev. 2019.

<sup>4</sup> Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen - Junho/2016. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em: 15 fev. 2019.

<sup>5</sup> Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Junho/2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em: 15 fev. 2019.

ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura existente, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público e de uma pluralidade de autoridades podem modificar referida situação.<sup>6</sup>

O quadro acima apresentado e as recorrentes rebeliões reacendem no Brasil o debate sobre a política de privatização dos presídios e, na última década, a implementação de contratos de Parcerias Público-Privadas nesta área.

A presença de agentes privados no sistema carcerário é sustentada pela política neoliberal, que se iniciou com os governos de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA, como aponta Minhoto: “A política de privatização de presídios foi proposta no interior de um vasto programa de privatização implementado pelas administrações de Reagan e Thatcher”.<sup>7</sup>

Dessa forma, partindo de um viés econômico e político liberal, a privatização dos presídios promete diminuir os custos, manter ou melhorar a qualidade do serviço (melhorias estruturais no cárcere, respeito ao limite de lotação, disponibilidade de trabalho, estudo, medicamentos, garantia de saúde física e mental, entre outros) e mitigar a responsabilidade do Estado, incluindo na relação Estado-detento um intermediário, o agente privado. Para tanto, seus partidários se sustentam em um mercado livre e competitivo, além de alegarem a ineficiência administrativa do Estado e a sua excessiva burocracia.

Em contrapartida, os críticos do pensamento privatizador sustentam que a prática é inconstitucional, além de antiética e imoral, por delegar o poder punitivo, único e exclusivo do Estado, a empresas privadas que, conseqüentemente, possuem como objetivo principal a busca do lucro e, no caso particular das prisões, lucro em detrimento do sofrimento<sup>8</sup> alheio. Além disso, alegam que a promessa de baixos custos por melhores serviços não é observada e, portanto, a premissa liberal não é real.

Isto posto, para desenvolver um estudo da política de privatização dos presídios deve-se analisar, portanto, o caso paradigmático nesta seara, dos Estados Unidos da América. Os americanos iniciaram a privatização deste setor no final da década de 80 e a

---

<sup>6</sup> Supremo Tribunal Federal. *Informativo* N° 798. Brasília. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo798.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>7</sup> MINHOTO. Laurindo Dias. *As Prisões de Mercado*. São Paulo: Lua Nova, Revista Cultura e Política, 2002, p. 144.

<sup>8</sup> O termo sofrimento é utilizado pois, apesar da pena ter sido legalmente imposta, na maioria dos casos, ela se faz causadora de sofrimentos físicos e psicológicos no detento.

política perdura até os dias atuais, sendo que as prisões privadas alojam mais de 8% da população carcerária do país e movimentam mais de US\$ 5 bilhões anualmente.<sup>9</sup>

Apesar da privatização carcerária existir há mais de 30 anos em solo americano, os debates e pesquisas sobre esta prática são recorrentes. Em 2016, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América constatou em uma auditoria a ineficácia das prisões privadas federais. Segundo o memorando realizado pela subsecretária de Justiça, Sally Yates, direcionado ao escritório do diretor federal de presídios: “As prisões privadas tiveram papel importante durante um período difícil, mas o tempo mostrou que têm desempenho inferior se comparadas às nossas instalações - administradas pelo governo.” (tradução livre)<sup>10</sup>. O relatório afirmou que as instalações privadas não oferecem o mesmo nível de serviços correccionais, programas e recursos, não apresentam redução significativa de custos e não mantêm o nível de segurança e proteção desejáveis, quando comparadas às instalações do Estado.

Cabe ressaltar que, em 30 anos de parceria, este foi o primeiro relatório do Departamento de Justiça contrário à política de privatização, o que provocou reações das empresas que operam estes estabelecimentos. Essas, a seu turno, defendem que os fatos não sustentam as alegações levantadas na auditoria, declarando, por exemplo, que 44% das prisões geridas por agentes privados foram aprovadas pelo *American Correctional Association (ACA)* – órgão responsável por certificar os estabelecimentos penais com base em padrões de controle administrativo, fiscal, treinamento e desenvolvimento de funcionários, estrutura e serviços –, ao passo que apenas 10% das prisões geridas pelo Estado foram aprovadas pelo órgão.<sup>11</sup>

Logo, a discussão se mostra longe de chegar ao fim nos Estados Unidos e, no Brasil, ela ainda se encontra em estado de desenvolvimento inicial. A privatização carcerária foi primeiramente aplicada no Estado do Paraná em 1999 e, aos poucos, foi se expandindo por diversos Estados do país. No entanto, o grande objeto de discussão sobre o tema, na atualidade, é o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, primeira Parceria Público-Privada (PPP) no sistema carcerário brasileiro, estabelecido por um contrato firmado entre o governo de Minas Gerais e o consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), vencedor da licitação realizada em

---

<sup>9</sup> *Private Prisons in the United States*. The Sentencing Project. Washington, DC: Agosto de 2018, p. 01. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/private-prisons-united-states/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

<sup>10</sup> YATTES, Sally Q. *Memorandum for the Acting Director Federal Bureau of Prisons*. U.S Department of Justice. Office of the Deputy Attorney General. Disponível em: <https://assets.documentcloud.org/documents/3027877/Justice-Department-memo-announcing-announcing.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

<sup>11</sup> 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, 2010. p. 11.

2009. Cabe destacar que essa experiência pioneira já despertou o interesse de administradores públicos de outros Estados, como São Paulo e Bahia.

Nesse sentido, o debate acerca da privatização dos presídios se mostra de extrema importância, além de ser muito recorrente no cenário da segurança pública brasileira, principalmente quando o país gasta, conforme o Anuário de Segurança Pública de 2017, R\$ 14 bilhões no sistema prisional e, mesmo com estes gastos, há fenômenos de superlotação carcerária e péssimas condições sanitárias, além do alto índice de reincidência.<sup>12</sup>

Diante do abandono estatal e de uma recente privatização, o objetivo desta pesquisa será analisar a política de privatização dos presídios nos Estados Unidos, o seu ingresso no Brasil, além de estudar o pioneiro contrato de Parceria Público-Privado do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves que muito pode influenciar a adoção deste modelo de privatização por outros Estados da Federação.

Para tanto, cabe, de início, entender a origem do pensamento privatizador no tocante ao sistema penitenciário, as suas causas e as razões que levaram à sua adoção em diversos países desenvolvidos no mundo.

Após este estudo inicial, se fará uma análise do sistema carcerário americano, a sua origem e o seu desenvolvimento, bem como o seu panorama atual. Em sequência, é necessário fazer uma pesquisa sobre a política de privatização dos presídios, o motivo de sua adoção e a sua evolução. E, por fim, deve-se realizar comparações entre os serviços prestados pela administração pública e privada na tentativa de descobrir se a promessa de melhor qualidade por um baixo custo realmente vem sendo cumprida e, conseqüentemente, se o custo-benefício da política de privatização dos presídios no país pioneiro e paradigmático nesta área se mostra positivo ou negativo.

Ato contínuo, será realizada uma análise do panorama carcerário brasileiro, a sua evolução, a situação atual e as conseqüências que ele produz. Por último, cabe estudar a política de privatização dos presídios no Brasil. De início, a sua origem e o seu desenvolvimento. Posteriormente, de que forma um contrato de Parceria Público-Privado é aplicado ao setor carcerário e, por fim, analisar o único complexo penitenciário construído e administrado sob os preceitos privatizadores no Brasil, o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves em Minas

---

<sup>12</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2017. p. 77. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO\\_11\\_2017.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf). Acesso em: 22 de jun. 2019.

Gerais. O estudo focará na análise dos dispositivos contratuais para que se possa entender a viabilidade desta experiência e sua possível expansão.

Logo, o que se busca com a presente dissertação é estudar o fenômeno da privatização dos presídios para que se possa compreender a sua origem, como ele se desenvolveu e, sob uma ótica de custo-benefício, tentar concluir se este modelo se mostra, ou não, como uma solução para a atual situação calamitosa do cárcere nacional.

## **1. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SETOR PRISIONAL: ORIGEM E DESENVOLVIMENTO**

Antes de iniciar o estudo aprofundado da política de privatização dos presídios, se faz necessária a busca pela compressão de sua origem.

A descoberta dos fatores fundamentais que levaram à tomada de determinadas ações ou o desenvolvimento de ideologias se faz obrigatória para uma análise mais acentuada e qualificada de qualquer tema, seja ele uma política pública ou um instituto do direito.

Dessa forma, o estudo da privatização do sistema carcerário inclui, obrigatoriamente, a análise de sua origem, tanto no campo ideológico, quanto no campo prático, ao estudar as condições que impulsionaram a sua adoção.

No entanto, apesar do enfoque no desenvolvimento da política de privatização carcerária nos Estados Unidos e no Brasil, o que será abordado neste capítulo são as causas atuantes em todos os Estados que adotaram o modelo privatizador como uma das formas de política de segurança pública destinada a sanar os vícios comuns em seus sistemas carcerários.

Portanto, se faz imperativo para o desenvolvimento de um trabalho coerente e técnico a compreensão dos fatores que levaram à inclusão do setor privado na execução da pena.

### **1.1 O fundamento ideológico: a política neoliberal e as privatizações**

Não se pode discorrer sobre qualquer movimento privatizador sem associá-lo à teoria político-econômica neoliberal. Antes de se iniciar o estudo das características fundamentais para esta doutrina, que estabeleceu as bases ideológicas para as privatizações de diversos setores da sociedade, se faz necessário entender o panorama econômico e social no qual ela foi instaurada.

Antes do fim da Segunda Guerra Mundial até o final da década de 70, os países capitalistas centrais adotavam um modelo de Estado chamado de *Estado de bem-estar*

*social*, colocando em prática os princípios econômicos *keynesianos*. Em suma, o Estado participava ativamente na economia por meio de constantes intervenções, diretas ou indiretas, para atender planos e metas traçadas previamente com o objetivo de sustentar vultosos gastos públicos nas mais diversas áreas da sociedade.<sup>13</sup>

Dessa forma, neste momento histórico, o Estado adota uma característica intervencionista tanto no plano econômico como no plano social. Para atender esse modelo de Estado foi necessário construir uma máquina pública altamente burocrática e volumosa, uma vez que o governo se fazia presente tanto na educação e no policiamento, como na telefonia, na distribuição de gás, nos transportes e nos mais diversos setores da sociedade.

No entanto, a década de 70 foi marcada pelo aumento do desemprego e da inflação no mundo capitalista, parte por conta das crises do petróleo e parte em função do esgotamento do Estado de bem-estar social que já não mais conseguia sustentar uma máquina pública volumosa. Surgiu, pois, a necessidade de se encontrar uma alternativa para superar a *estagflação*<sup>14</sup> em que se encontravam as nações capitalistas naquele tempo. Nas palavras do pensador liberal Ron Paul:

A falha do keynesianismo é acreditar que o planejamento econômico central seja factível, que o consumo seja panaceia, que empréstimos não tenham limites, que os déficits orçamentários sejam irrelevantes, e que o governo seja capaz de resolver todos os nossos problemas.<sup>15</sup>

Nessa mesma época, ganhava força o pensamento econômico defendido pela Escola de Chicago, em especial pelos professores e economistas Milton Friedman, George Stigler, Friedrich Hayek e Theodore Schultz.

As ideias defendidas por estes autores possuem semelhanças. Para Friedman e para toda a Escola de Chicago, o ponto de principal de atenção de qualquer governo deveria ser a promoção de um livre mercado. Isso porque apenas com o livre mercado é que se possibilitaria a criação de um capitalismo competitivo, capaz de beneficiar toda a sociedade. Dessa forma, seriam as organizações privadas que movimentariam o livre mercado, tendo como resultado uma sociedade que se beneficiaria de um mercado aberto e competitivo.<sup>16</sup>

Apesar de ser o catalizador desses ideais, a Escola de Chicago não é a única

---

<sup>13</sup> BARBIERI, Fábio. *A Economia do Intervencionismo*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2013.

<sup>14</sup> Termo usado para associar a inflação a uma economia estacionária.

<sup>15</sup> PAUL, Ron. *Definindo a Liberdade: 50 questões fundamentais que afetam a nossa liberdade*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2013. p. 158.

<sup>16</sup> FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

responsável pelo pensamento neoliberal que se conhece na atualidade. Ao longo dos anos 70, e nas décadas posteriores vários agentes foram responsáveis por agregar novos conceitos ao pensamento neoliberal como o *American Enterprise Institute*, o *Cato Institute*, a *Heritage Foundation*, o *Manhattan Institute*, além do pensamento liberal europeu liderado pela Escola Austríaca de Ludwig Von Mises, também adepta da abordagem *laissez-faire* econômica.<sup>17</sup>

Vale ressaltar que, já em 1947, o pensamento liberal renovava suas forças com a fundação da sociedade *Mont Pelerin*, grupo que reunia mais de 39 pensadores de 10 países diferentes. O objetivo era facilitar a reunião dos intelectuais liberais com o intuito de desenvolver e propagar os seus ideais, redigindo em sua primeira reunião a declaração da fundação da sociedade que dizia estar com os ideais liberais em extinção: “Em grandes extensões da superfície da terra, as condições essenciais da dignidade e da liberdade humanas já desaparecem”.<sup>18</sup>

Percebe-se, contudo, que estes pensadores sempre se intitularam como liberais no sentido europeu tradicional por defenderem, além das liberdades econômicas, a pessoal. O termo “neo” em neoliberal foi adicionado posteriormente, como explica David Harvey:

[...] O Rótulo ‘neoliberal’ marcava a sua adesão aos princípios de livre mercado da economia neoclássica que emergira na segunda metade do século XIX (graças aos trabalhos de Alfred Marshall, William Stanley Jevons e Leon Walras) para substituir as teorias clássicas de Adam Smith, David Ricardo e, naturalmente, Karl Marx.<sup>19</sup>

Dessa forma, o pensamento neoliberal foi se moldando de acordo com o desenvolvimento e a inclusão de novas teorias, seja no campo econômico ou no social, do próprio pensamento liberal clássico. Contudo, apesar desta ideologia ser o fruto do pensamento de diversos autores, determinadas características são marcantes e singulares, sendo elas que irão determinar o “novo” papel do Estado na sociedade e justificar o processo de privatização.

Isto posto, uma forte característica que se pode notar na ideologia neoliberal foi trabalhada por Foucault no termo “*Estadofobia*”<sup>20</sup> e tem origem já no pensamento liberal originário do século XVIII. Esse termo sintetiza a repulsa ao Estado, à economia dirigida, à planificação, ao intervencionismo estatal não somente na seara econômica ou do mercado,

<sup>17</sup> WAQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 22.

<sup>18</sup> HARVEY, David. *O Neoliberalismo História e Implicações*. São Paulo. Loyola, 2008, p. 29.

<sup>19</sup> Ibidem., p. 30.

<sup>20</sup> FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica*. Curso no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 104.

mas também na sua presença em excesso na sociedade. Trata-se, em suma, da luta pelo fim da prática *keynesiana* de atuação estatal. Para o autor:

O liberalismo, por sua vez, é atravessado pelo princípio ‘sempre se governa demais’, ou, pelo menos, sempre se deve suspeitar que se governa demais. A governamentalidade não deve ser exercida sem uma ‘crítica’, muito mais radical que um teste de otimização.<sup>21</sup>

Outra característica digna de nota é a necessidade de um livre mercado. Em realidade, não é apenas a sua atuação restrita a um sentido econômico, mas sim a todos os planos da vida de um indivíduo. Os princípios que regem um mercado livre devem compor uma parte fundamental da formalização dos poderes do Estado e da organização da sociedade, em especial o princípio da livre concorrência e da oferta e procura. Para o liberal brasileiro Fábio Barbieri:

Todas as intervenções podem ser analisadas em termos da diminuição da capacidade de adaptação dos mercados às mudanças que continuamente ocorrem nas economias. Os erros acumulados e as consequências não intencionais das intervenções são então explicados pelo bloqueio à atividade empresarial de descoberta que caracteriza a competição em mercados livres.<sup>22</sup>

Atrelada à característica do livre mercado está a livre concorrência. Em verdade, o livre mercado é o resultado da implementação de uma sociedade e economia regidas por um ambiente de completa concorrência. Para os liberais, a concorrência é a regra fundamentadora de toda sua ideologia, pois dela se origina a genuína liberdade do indivíduo em usufruir do “verdadeiro” mercado.

O fundamentalismo de Mercado neoliberal depende de uma aposta perigosa. E a crença de que o Mercado livre, não regulado, produz crescimento contínuo, amplia-se as oportunidades econômicas e sociais, assim como as escolhas e acessos ao consumo.<sup>23</sup>

Como se pode perceber, todas as características acima relatadas são frutos de um pensamento liberal que foi parcialmente implementado na política neoliberal, uma vez que em nenhuma sociedade atual se observa a presença do livre mercado e da livre concorrência em sua totalidade como defendem os liberais. Inclusive, para muitos liberais como Israel Kirzner e Fábio Barbieri, não se vive hoje em uma política liberal ou neoliberal, mas sim em uma política *keynesiana* amenizada ou disfarçada. Essa mesma visão é compartilhada por Ron Paul, ao declarar que:

---

<sup>21</sup> Ibidem., p. 433.

<sup>22</sup> BARBIERI, Fábio. *A Economia do Intervencionismo*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2013. p. 104,

<sup>23</sup> MORAES, Reginaldo C. *O legado de Margaret Thatcher*. Belo Horizonte. Conjuntura Internacional. Belo Horizonte, v.10, n°2, 2° sem. 2013. p. 26.

Nos anos de 1989 e 1990 se esfacelaram os regimes de intervencionismo econômico, tais como os praticados pelos comunistas chineses e soviéticos. Com aquilo, muitas pessoas alimentaram esperanças de que aqueles esfacelamentos conduziram a uma nova era de economias de mercado e de liberdade individual. Mas isso não aconteceu: ao contrário, por todo o mundo, passou a haver maior apoio às políticas de base keynesiana, perpetuando assim a teoria de que o planejamento econômico central seria necessário para sustentar o crescimento econômico.<sup>24</sup>

No entanto, apesar do termo e da própria política neoliberal ser rechaçada por diversos liberais por não acreditarem e nunca terem observado a defesa e a efetivação de seus ideais, é inegável que o neoliberalismo apresentou um rompimento do pensamento *keynesiano* e adotou, mesmo que de forma diluída, determinados preceitos liberais. Como exemplo, pode-se notar a abertura ao mercado de vários segmentos econômicos que antes eram de monopólio estatal.

É nessa esteira que se percebe o principal papel do Estado em uma política econômica neoliberal, que é o de governar com o propósito de permitir a menor interferência estatal no mercado. Dessa forma, a governança do Estado neoliberal se dará através de uma intervenção permanente, específica e “permitida”, na tentativa de proporcionar o desenvolvimento do *laissez-faire* em um ambiente de perfeita concorrência. Percebe-se então, que o governo neoliberal é um governo interventor, pois a todo tempo busca garantir que os mecanismos concorrenciais não sofram qualquer ingerência externa e, deste modo, consigam exercer o seu papel regulamentador da economia e da sociedade. Conforme expõe Ludwig Von Mises:

No socialismo, obviamente, o governo é totalitário, nada escapando à sua esfera e sua jurisdição. Mas na economia de mercado, a principal incumbência do governo é proteger o funcionamento harmônico desta economia contra a fraude ou a violência originada dentro ou fora do país. Os que discordam desta definição das funções do governo poderão dizer: “Este homem abomina o governo”. Nada poderia estar mais longe da verdade<sup>25</sup>

Isto posto, o neoliberalismo é um teoria político-econômica que adotou preceitos liberais como o livre mercado, a livre concorrência, o livre comércio, entre outros, com a proposta de promover maior liberdade de escolhas e fomentar a capacidade empreendedora individual que, por sua vez, deverá resultar no bem-estar social independente de uma forte atuação estatal.

Na prática, a primeira experiência de efetivação do ideário neoliberal ocorreu no Chile, após o golpe militar de 1973 que permitiu ao general do exército chileno Augusto

<sup>24</sup> PAUL, Ron. *Definindo a Liberdade: 50 questões fundamentais que afetam a nossa liberdade*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2013, p. 156.

<sup>25</sup> MISES, Ludwig von. *As Seis Lições*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2009. p. 45.

Pinochet ascender ao governo do país. Nesse panorama, um grupo de economistas da Escola de Chicago, os “*Chicago boys*” foram enviados para ajudar na reconstrução econômica. Com este intuito, foi realizada uma série de reformas para reestruturar a economia chilena de acordo com as suas teorias, como a privatização de ativos públicos, liberação dos recursos naturais à exploração privada não regulamentada, bem como facilitação do investimento estrangeiro e fomento ao livre comércio.<sup>26</sup>

O mesmo ocorreu na Argentina quando, em 1976, o General Jorge Rafael Videla tomou o poder por meio de um golpe militar e o seu Ministro da Economia, José Alfredo Martínez de Hoz, também importou a cartilha neoliberal como tentativa de conter a “*estagflação*” argentina.

Esses primeiros contatos ofereceram dados úteis que permitiram a expansão do neoliberalismo para os demais países do globo, principalmente para a Inglaterra e para os Estados Unidos.

Dessa forma, percebe-se, supreendentemente, que uma experiência inovadora conduzida por países da periferia do capitalismo foi expandida aos países centrais, contrariando a forma como os experimentos com novas ideologias e tecnologias são, via de regra, realizados e implementados.

Isto posto, fato é que o neoliberalismo conhece o início de sua expansão com as eleições de Margaret Thatcher (1979) na Inglaterra e de Ronald Reagan (1980) nos Estados. No entanto, esta política econômica/social só irá conhecer o seu auge em 1989, por meio do Consenso de Washington.

O Consenso de Washington foi realizado como uma recomendação internacional que visava propagar a conduta neoliberal como forma de resolução de crises econômicas e a superação da miséria, principalmente nos países latino americanos. Contudo, as medidas estipuladas no documento não se mostraram apenas como uma mera recomendação. A bem da verdade, elas começaram a ser impostas a qualquer país, independente da forma e dos motivos, incluindo a ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI), dos Estados Unidos e do Banco Mundial (BM).<sup>27</sup> Assim expõe Loic Waquant:

---

<sup>26</sup> MORAES, Reginaldo C. *O legado de Margareth Thatcher*. Belo Horizonte. Conjuntura Internacional. Belo Horizonte, v.10, n.2, 2º sem. 2013. p. 20.

<sup>27</sup> WILLIAMSON, John. *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. Senior Fellow, Institute for International Economics. Palestra da série "Practitioners of Development" Apresentada ao Banco Mundial em 13/01/2004. Disponível em <https://piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2018.

As políticas econômicas neoliberais que triunfaram, nos países capitalistas avançados ao longo das últimas duas décadas eram: austeridade orçamentária e regressão fiscal, contenção de gastos públicos, privatização e fortalecimento do direito do capital, abertura ilimitada dos mercados financeiros e dos intercâmbios, flexibilização do trabalho assalariado e redução de cobertura social<sup>28</sup>.

Aqueles países que se recusassem a cumprir alguma dessas normas encontrariam grandes dificuldades em receber investimentos externos, bem como ajuda internacional de países e órgãos econômicos mundiais.

As diretrizes estipuladas no Consenso de Washington são observadas até os dias atuais, mesmo após 29 anos de sua implementação, e podem ser comprovadas no recente caso de falência da Grécia. O país Helênico enfrenta, desde 2010, uma grave crise econômica e social, o que o levou a uma dívida em 2014 do equivalente a 177% de tudo que o país produz por ano (PIB). O FMI e a União Europeia exigiram, em troca de vultosos empréstimos para aliviar a crise, que a Grécia adotasse uma série de medidas de austeridade consistentes em cortar drasticamente os gastos públicos com o objetivo de equilibrar as contas, além de aumentar os impostos, reformar o sistema previdenciário e o mercado de trabalho, como também expedir relatórios indicando as empresas públicas que poderiam ser alvos de privatizações.<sup>29</sup>

De toda forma, apesar do incentivo dado pelo Consenso de Washington, o fenômeno da privatização já levantava grandes discussões na sociedade, devido à visão que já se desenvolvia da ineficiência das instituições públicas em prestar serviços à população. Esta percepção, que acabou por difundir-se no ideário popular, pode ser associada a diversos fatores, entre eles: o sucateamento dos serviços públicos; o monopólio estatal que impedia a melhora dos serviços por meio da concorrência; os altíssimos custos de operação para o orçamento público; a burocratização excessiva; bem como o desinteresse e falta de compromisso dos servidores.

Foi por meio desta nova forma de pensar que o *World Report* de 1997, publicado pelo Banco Mundial, determinou que os Estados nacionais que possuíssem baixa efetividade em promover o desenvolvimento econômico e social deveriam assumir um novo papel, ser apenas um catalisador e facilitador do desenvolvimento e, para tal,

---

<sup>28</sup> WAQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 75.

<sup>29</sup> LAPORTA Taís. *Entenda por que a dívida da Grécia cresceu tanto*. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/07/entenda-por-que-divida-da-grecia-cresceu-tanto.html>. Acesso em: 12 mai. 2018.

RALLO, Juan Ramon. *A verdadeira tragédia grega foi o seu gasto público*. Disponível em: <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2017>. Acesso em: 14 mar. 2018.

deveriam se afastar de uma atuação mais direta em diversos setores.<sup>30</sup>

É neste cenário que o Brasil, por exemplo, já na década de 90, inicia uma vasta política de privatizações. Em 1990, criou-se o Plano Nacional de Desestatização e, a partir deste plano até o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, mais de 100 empresas públicas foram privatizadas, incluindo a Companhia Siderúrgica Nacional em 1993, a Vale do Rio Doce em 1997, e também a privatização de diversos bancos estaduais, de empresas do setor de telefonia, etc.

A descrença na capacidade do Estado para administrar e gerir atividades econômicas e comerciais se intensificou ao longo da década de 90 com contínua repercussão até os dias atuais, principalmente quando se analisa os resultados obtidos.

No Brasil, podem-se encontrar alguns exemplos. A Companhia Siderúrgica Nacional, privatizada em 1993, possuía um faturamento de R\$ 1,3 bilhões anuais. Em 2010 o seu faturamento foi de US\$ 12,2 bilhões. A Vale do Rio Doce, privatizada em 1997, possuía um faturamento de US\$ 3,9 bilhões e, em 2010, passou a ser de US\$ 5,5 bilhões. Por fim, a Telefônica, privatizada em 1998, possuía naquele ano um faturamento anual de R\$ 4 bilhões e demorava até 4 anos para a instalação de uma linha telefônica; ao passo que, em 2010 - após a sua privatização, portanto - o seu faturamento foi de R\$ 13 bilhões e a linha passou a ser instalada em até 14 dias. Situações semelhantes ocorreram com a Embraer, América Latina Logísticas e outras diversas empresas privatizadas<sup>31</sup>. São exemplos como estes acima apresentados que defensores do liberalismo usam para justificar a privatização de diversos setores econômicos.

É necessário, então, analisar a privatização enquanto um dos principais instrumentos utilizados pelos administradores públicos para atingir os objetivos traçados pelo ideário neoliberal de desburocratização, desestatização, austeridade orçamentária, contenção de gastos e pretensão de melhores serviços para, então, avaliar seu cabimento e conveniência no âmbito do sistema prisional.

A nível administrativo, o termo privatização, para Sylvia Zanella Di Pietro, se

---

<sup>30</sup> Banco Mundial. WORLD DEVELOPMENT REPORT 1997: *The State in a changing world*. Oxford University Press, Nova Iorque, 1997. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/518341468315316376/pdf/173000REPLACEMENT0WDR01997.pdf> Acesso em: 25 mar. 2018.

<sup>31</sup> LAHÓZ. André. *Antes e depois da venda*. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/revista-exame/antes-e-depois-da-venda-m0051381/>. Acesso em: 25 mar. 2018.

resume em medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado<sup>32</sup>. A seu turno, José Carvalho dos Santos Filho entende que a privatização seria uma ferramenta que permite ao Estado se afastar da execução de determinadas atividades através de regimes de parcerias entre o Poder Público e as entidades privadas<sup>33</sup>. Para Savas, privatização é uma maneira de se reduzir o papel do governo, concedendo grande importância ao setor privado, seja no desenvolvimento de atividade ou não propriedade de bens.<sup>34</sup>

Logo, o que se observa é a existência de um termo muito amplo, que engloba diversas medidas com o propósito de diminuir o aparelhamento administrativo que compõe o Estado.

Di Pietro entende que o governo pode adotar seis medidas possíveis para cumprir este termo *lato* de privatização, sendo elas: (a) desregulamentação, que é a mudança ou diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico; (b) a desmopolização das atividades econômicas; (c) a venda de ações de empresas estatais ao setor privado; (d) a procura por formas privadas de gestão como a concessão de serviços públicos e as parcerias público-privadas; (e) os *contracting out*, que são os acordos celebrados nas mais variadas atividades que buscam a colaboração do setor privado, como a terceirização; e (f) a liberação de serviços públicos à livre iniciativa.<sup>35</sup>

Dessa forma, a privatização atinge diversos aspectos da administração pública e pode ser efetivada de diversas maneiras pelos mais variados instrumentos.

Com o enfoque nos serviços públicos, a privatização foi implementada no ordenamento legal de diversos países. Como exemplos: no Brasil, a própria Constituição Federal determina que o Poder Público pode delegar a prestação de serviços públicos por meio de concessões ou permissões, conforme disposto em seu artigo 175<sup>36</sup>. Na França, as privatizações, em especial sob forma de Parcerias Público-Privadas (PPP), foram reguladas pelas Leis n° 93-122 de 1993 e n° 2004-559 de 2004.<sup>37</sup> Na Argentina, tais medidas foram reguladas pelo Decreto n° 1299/2000, ratificado pela Lei n° 25.414 de 2000.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parceiras na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 05.

<sup>33</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 357.

<sup>34</sup> SAVAS, E. S. *Privatização: a chave para um governo melhor*. Nórdica: Rio de Janeiro, 1987, p. 13.

<sup>35</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parceiras na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 06.

<sup>36</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

<sup>37</sup> VAISSIER, François-Guilhem; MARTIN-SISTERON, Hugues; SENIUTA, Anna. *The Public-Private Partnership Law Review*. Editores: WERNECK, Bruno e SAADI, Mário. The Law Reviews: Londres, 2017, p. 74.

<sup>38</sup> CORRÁ, María Inés; ROSSI, Leopoldo Silva. *The Public-Private Partnership Law Review*. Editores:

Uma das formas de privatização mais famosas no Direito brasileiro, bem como no direito estrangeiro, são as Parcerias Público-Privadas as quais, segundo Di Pietro:

Justifica-se ainda a propositura sob o argumento de que as Parcerias Público-Privadas permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica<sup>39</sup>

Países como os Estados Unidos e o Reino Unido já utilizam este instrumento há mais de 40 anos, nos mais diversos setores, incluindo o sistema carcerário. Apenas nos Estados Unidos, de 1986 a 2012, aproximadamente 700 projetos de Parcerias Público-Privadas conseguiram fechar seus respectivos contratos.

Já o Reino Unido, um dos países pioneiros na privatização de serviços públicos, sob o governo de Margaret Thatcher nos anos 1980, embarcou em um extenso programa privatizante que incluiu setores como gás, água, eletricidade, aeroportos, coleta de lixo, transporte ferroviário, entre outros. As PPPs foram incorporadas em seu sistema a partir do *Private Finance Initiative*, editado em 1992 com objetivo de fomentar o design, a construção, o financiamento e a operação de projetos entre o setor público e o privado.<sup>40</sup>

No Brasil, este modelo de PPPs foi regulado pela Lei nº 11.079 de 2004, que esclarece já em seu artigo 2º que as Parcerias Público-Privadas são contratos administrativos de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa.<sup>41</sup> Nos termos do referido diploma, a modalidade patrocinada ocorreria nos casos em que a remuneração do agente privado se desse pela concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolvesse, além da tarifa dos usuários, contraprestação orçamentária do parceiro público ao parceiro privado. Já a modalidade administrativa é o contrato de prestação de serviços do qual a administração pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Nesse caso, não haverá cobrança de tarifa, mas um complemento do parceiro público para o retorno do investimento.

Para Minhoto, a privatização das prisões se encaixa perfeitamente nas diretrizes do sistema neoliberal:

No plano político-institucional, as prisões privadas ajustam-se perfeitamente ao

---

WERNECK, Bruno e SAADI, Mário. *The Law Reviews*: Londres, 2017, p. 1.

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 146.

<sup>40</sup> CORRÁ, María Inés; ROSSI, Leopoldo Silva. *The Public-Private Partnership Law Review*. Editores: WERNECK, Bruno e SAADI, Mário. *The Law Reviews*: Londres, 2017, p. 227.

<sup>41</sup> Art. 2º. Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

projeto neoliberal de redução da presença do Estado na esfera do bem-estar e de ampliação das estratégias da lei e da ordem. Não por acaso, a política de privatização de presídios foi proposta no interior do vasto programa de privatização implementado pelas administrações Reagan e Thatcher. As políticas anti-inflacionárias e as medidas de contenção de déficit público, justificadas pela *reaganomics* e pelo *thatcherismo* como estratégia para debelar a crise fiscal, tem convivido muito bem obrigado com o investimento maciço na repressão da criminalidade.<sup>42</sup>

Neste sentido, seguindo o ideário neoliberal, dominante ao redor do globo, não tardou muito para as privatizações adentarem no setor carcerário, e já em 1984 surgia, nos Estados Unidos, a primeira prisão privada do mundo, em *Shelby County*, no Estado de Tennessee<sup>43</sup>. As privatizações nesta área se espalharam por diversos países com o passar dos anos, como Austrália, Reino Unido, Nova Zelândia, Brasil, entre outros.

Dessa forma, a privatização de presídios, em seu sentido amplo, é entendida como uma parceria estabelecida entre o poder público e entes privados para a consecução de um estabelecimento ou a oferta de um ou mais serviços relacionados com a execução da pena privativa de liberdade.

As contraprestações do setor privado podem englobar tanto a construção e administração do presídio como a prestação de serviços de alimentação, vestuário, entre outros.

Isto posto, a literatura nos apresenta 4 modalidades distintas do envolvimento do setor privado no sistema carcerário: (a) o financiamento da construção de novos estabelecimentos; (b) a administração do trabalho prisional; (c) a provisão de serviços penitenciários, tais como alimentação, vestuário, saúde, etc.; e (d) a administração total dos estabelecimentos penitenciários, que pode ocorrer tanto em um presídio já existente como com o financiamento, construção e administração de um novo estabelecimento – modalidade conhecida como DCFM (Design, Construção, Financiamento e Administração).<sup>44</sup>

É nesse contexto que se destaca a existência de **dois modelos** internacionalmente conhecidos, sendo os mais utilizados quando se trata da privatização do cárcere.

O *primeiro modelo* é o denominado modelo francês. A França vivia uma situação preocupante com seu sistema prisional, dispendendo altos gastos para a manutenção de um

<sup>42</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *As Prisões de Mercado*. São Paulo: Lua Nova, Revista de Cultura e Política, 2002, p. 144.

<sup>43</sup> Informação disponível em: <http://www.correctionscorp.com/our-history>. Acesso em: 05 abr. 2018.

<sup>44</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de presídios e criminalidade: A gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Max Limonad. 2000. p. 70.

sistema que enfrentava a superpopulação carcerária e a baixa qualidade dos serviços. Neste cenário, em junho 1987 foi promulgada a Lei nº 87.432 que autorizava a delegação para entes privados de certas atividades acessórias das instituições penitenciárias<sup>45</sup>. Dessa forma, o agente privado passou a ficar responsável apenas pelos serviços acordados no edital de licitação, sendo que a direção da penitenciária fica a cargo do Estado. Com efeito, neste modelo, que também é conhecido como modelo europeu, gestão mista, gestão compartilhada ou ainda, de cogestão, há a terceirização de serviços acessórios (alimentação, limpeza, almoxarife, manutenção, lavanderia, etc.) dentro de um complexo penitenciário dirigido pelo Estado.<sup>46</sup>

A terceirização de funções estatais, conforme expõe Di Pietro, é uma forma de privatização em sentido amplo, por ser um instrumento de diminuição do tamanho do Estado, limitando sua atuação. Na maioria das vezes, é utilizada quando se tem por objetivo repassar um determinado serviço ao domínio de um agente particular, como hoje se observa de forma corriqueira com os serviços de transporte ou de limpeza em diversos órgãos públicos.<sup>47</sup>

O *segundo modelo* é o denominado modelo americano. Neste, percebe-se que o Estado se retira da atividade penitenciária e delega a administração do presídio para o agente privado. A empresa que ganhar a licitação, além de fornecer os serviços acessórios, será responsável pela segurança, pelas infrações disciplinares e pela direção do complexo prisional, tendo assim todo o controle da força e do aparato de vigilância. A função do poder público, nestas ocasiões, será apenas de fiscalizar o cumprimento do contrato pela empresa contratada. Em sua maioria, são os contratos de Design, Construção, Financiamento e Administração (DCFA).<sup>48</sup> Este modelo também é conhecido como modelo de controle total ou absoluto. Segundo Pedro de Jesus Juliotti:

Nesse sistema, o preso é entregue pelo Estado à iniciativa privada, que o

---

<sup>45</sup> Art. 2º. O Estado pode confiar a uma pessoa de direito público ou privado uma missão versando ao mesmo tempo sobre a construção e adaptação de estabelecimentos penitenciários. [...] estas, pessoas, ou grupos, são designadas ao final de um processo licitatório. Nos estabelecimentos penitenciários as funções outras que de direção, cartório, vigilância, podem ser confiadas a pessoas jurídicas de direito público ou privado segundo uma habilitação definida por decreto. Estas pessoas podem ser escolhidas em processo licitatório na forma prevista na alínea precedente; Art. 3º. Os estabelecimentos penitenciários podem ser erigidos em estabelecimentos públicos penitenciários, submetidos a tutela estatal. Cabe ao Ministro da Justiça designar os membros da direção do cartório e da vigilância dos estabelecimentos.

<sup>46</sup> 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, 2010. p. 10.

<sup>47</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parceiras na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 217.

<sup>48</sup> 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, 2010. p. 10.

acompanhará até o final de sua pena, ficando o preso inteiramente nas mãos do administrador.<sup>49</sup>

No entanto, na atualidade, já é possível ser observada uma mistura entre os modelos, como ocorre no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, onde a direção das unidades prisionais é de prerrogativa do órgão público, mas a segurança interna e todo o aparato de vigilância são de responsabilidade do agente privado.

Por fim, cabe mencionar que o Instituto Mises – associação voltada a promover o liberalismo da Escola econômica austríaca baseado no ensinamento do pensador liberal Ludwig Von Mises – defende ser o termo privatização mal utilizado quando se trata das privatizações dos presídios e propõe a sua alteração. Para esta escola, uma organização é caracterizada como privada por sua inserção em um mercado livre e competitivo. Uma organização privada não se aproveitaria de um monopólio de poder conferido pelo Estado e nem os cidadãos podem ser obrigados a pagar por serviços fornecidos por qualquer empresa privada com os seus impostos. Dessa forma, para estes liberais, os presídios privados em nada se equiparam com uma verdadeira organização privada.<sup>50</sup>

Após toda a análise exposta nesse subcapítulo, pode-se notar que a efetivação das privatizações, em especial a do sistema carcerário, só foi possível com a vitória no campo político e econômico do neoliberalismo sobre o modelo de Estado anteriormente vigente, o *keynesianismo*.

Logo, pode-se afirmar que o neoliberalismo foi um fator fundamental para o advento da privatização dos presídios. Mostrou-se ser o pilar ideológico que sustentou, justificou e incentivou a inclusão das privatizações como política estatal a ser adotada por diversos países ao redor do globo sob a premissa da prestação de serviços por menores custos e com qualidade igual ou superior se comparado aos serviços estatais.

## 1.2 O encarceramento em massa e as suas consequências

Além de conhecer a corrente ideológica que permitiu a implementação da privatização carcerária, cabe também entender os fatores práticos que levaram os

---

<sup>49</sup> JULIOTTI, Pedro de Jesus. *Terceirização dos Estabelecimentos Prisionais*. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Tese defendida e aprovada em 2017, sob orientação do Professor Titular Antonio Scarance Fernandes. São Paulo, p. 59.

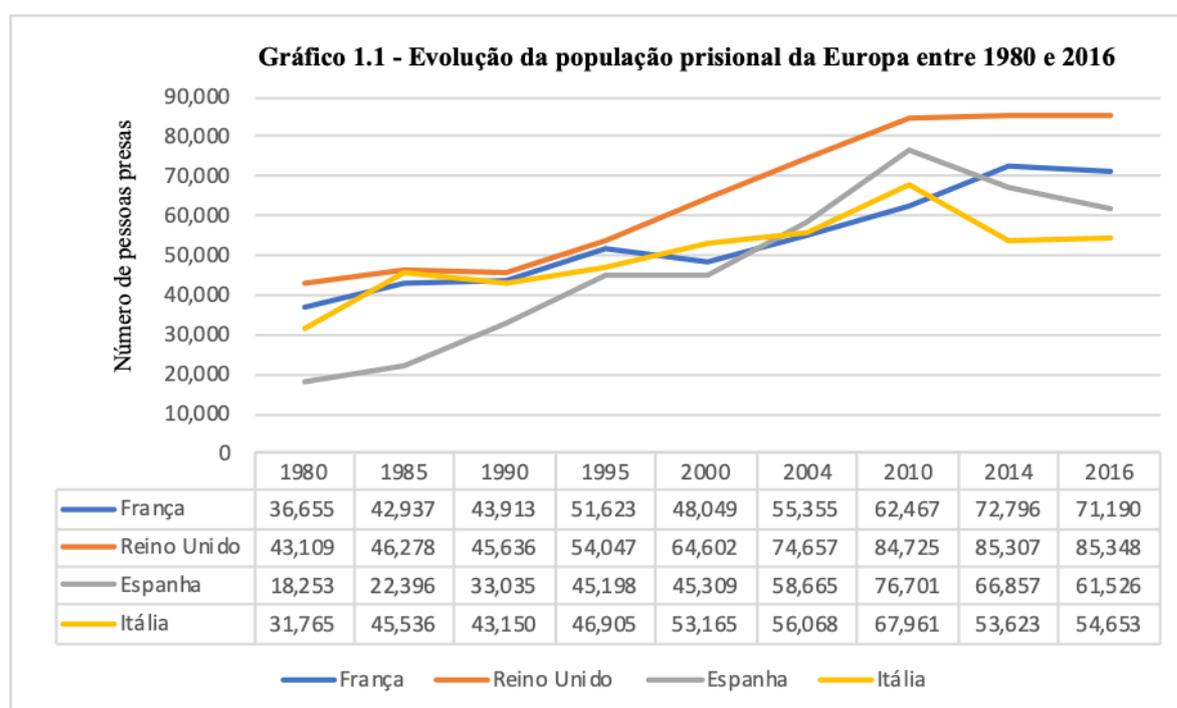
<sup>50</sup> HUNTER, Brittany. *Don't Confuse "Private" Prisons with Free-Market Prisons*. Artigo disponível em: <https://mises.org/wire/dont-confuse-private-prisons-free-market-prisons>. Acesso em: DIA abr. 2018.

administradores públicos a adotarem a medida estudada nesta dissertação. É sob esta perspectiva que se deve compreender o fenômeno do encarceramento em massa que ocorreu e ainda ocorre em diversos países no mundo.

Durante a primeira metade do século XX até a década de 70 e 80, o que se observava no tocante ao estudo da população carcerária no mundo era que seu crescimento ou queda, a depender da década e do país, se mostrava constante. Neste período, passavam-se décadas sem que ocorresse qualquer mudança significativa nos quadros prisionais.

Como ilustração, a França, no ano de 1950, possuía uma população carcerária de 36.754 presos e, no ano de 1980, uma população carcerária de 36.655 presos. A Itália em 1950 possuía 35.434 presos e, em 1980, chegou a 31.765. Outro exemplo é a Argentina que, em 11 anos, de 1972 a 1983, constatou uma variação total de apenas 2.000 presos.<sup>51</sup>

No entanto, nota-se, a partir da década de 80, um acentuado crescimento da população carcerária nos mais diversos países, ao contrário do que vinha acontecendo nas décadas anteriores. Os dados coletados e organizados na tabela abaixo exemplificam este abrupto e repentino crescimento.



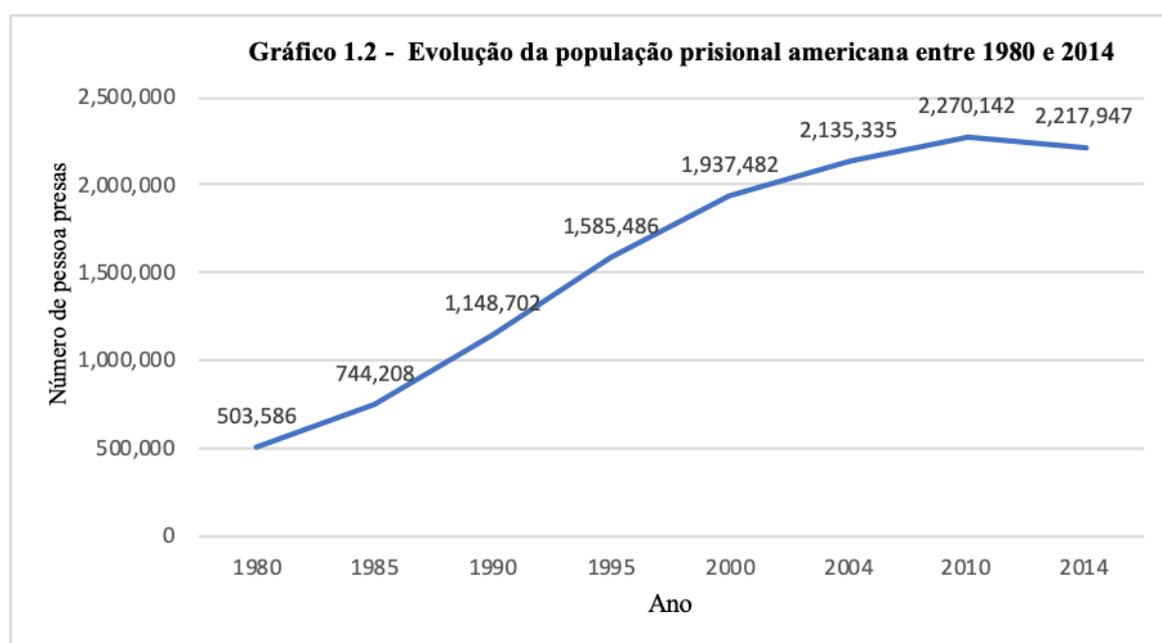
Fonte: Gráfico produzido pelo autor com dados coletados do Institute for Criminal Policy Research. *World Prison Brief*. Birkbeck University of London. Dados disponíveis em: <http://www.prisonstudies.org>. Acesso em: 13 mar. 2018.

<sup>51</sup> Institute for Criminal Policy Research. *World Prison Brief*. Birkbeck University of London. Dados disponíveis em: [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All). Acesso em: 13 mar. 2018.

Percebe-se, então, que inúmeros países na Europa, em apenas 30 anos, duplicaram ou até mesmo triplicaram as suas populações carcerárias, como no caso da Espanha. Loic Waquant, analisando esta tendência, conclui que:

Como prova disso, é apontado o aumento rápido e contínuo dos índices de encarceramento em quase todos os países membros da União Europeia ao longo da última década.<sup>52</sup>

O cenário americano, por sua vez, se mostra ainda mais surpreendente. Os Estados Unidos iniciaram a década de 80 com 503.586 presos e quadruplicaram esse número em 30 anos, chegando a surpreendentes 2.270.142 presos em 2010, conforme demonstrado pelo gráfico abaixo.



Fonte: Gráfico produzido pelo autor com dados coletados do Institute for Criminal Policy Research. *World Prison Brief*. Birkbeck University of London. Dados disponíveis em: <http://www.prisonstudies.org>. Acesso em: 13 mar. 2018.

De acordo com Tara Herivel:

Esse boom no encarceramento, que se iniciou no final da década 1970, inchou os sistemas prisionais estaduais e federal em mais de 1,4 milhões de pessoas. Adicionando-se aqueles mantidos em cárceres locais e outros estabelecimentos (instituições juvenis, detenções de imigrantes etc.), o número total de pessoas atrás das grades aumentara para 2,3 milhões. As despesas com instituições prisionais aumentam em 573% entre 1982 e 2003, com o grosso do acréscimo destinado a se operar e expandir as prisões.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> WAQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 102.

<sup>53</sup> HERIVEL, Tara. *Quem lucra com as prisões: o negócio do grande encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan, 2014, p. 26.

O Brasil não foge deste panorama. No ano de 1973, o país apresentava uma população carcerária de aproximadamente 32.573 presos e, em apenas 22 anos, em 1995, a sua população carcerária atingia a casa das centenas de milhares, computando 173.104 presos. Como se não bastasse, já em 2016 o país atinge a marca de 644.575 presos. Logo, de 1973 a 2016, num período de 43 anos, a população carcerária brasileira aumentou em vinte vezes.<sup>54</sup>

Este fato, o crescimento vertiginoso e surpreendente da população carcerária, é o que se denomina de encarceramento em massa, hiperencarceramento ou hiperinflação carcerária.

Cabe ressaltar que o fenômeno agora estudado ocorreu na maioria dos países capitalistas, sejam eles centrais ou periféricos, mas não se pode generalizá-lo a todos, uma vez que, através de políticas públicas sociais e de segurança, uma parcela deles, tais como a Alemanha, a Suíça, a Suécia, a Noruega, entre outros, conseguiram escapar dessa violenta explosão carcerária e mantiveram certa constância em seus quadros.

Deste modo, para que se possa compreender a relação entre encarceramento em massa e privatização de presídios, deve-se analisar primeiro as suas causas e, mais importante ainda, as consequências deste *boom* na população prisional.

Salo Carvalho elencou diversos fatores responsáveis pela explosão da população encarcerada nos últimos 40 anos, entre os quais: a criação de novos crimes baseados em condutas já tipificadas, o recrudescimento da pena nos novos diplomas penais, o encurtamento do processo criminal e aumento das causas de prisões preventivas e temporárias, a expansão dos poderes dos administradores dos presídios em reportar e punir o comportamento dos presos, entre outros.<sup>55</sup>

Como já se pode notar, **as causas para o encarceramento em massa são diversas** e possuem como agentes fomentadores políticas conduzidas pelos três Poderes constitucionais. Não é objeto desta dissertação analisá-las todas individualmente. Contudo, deve-se abarcar-las, de forma exemplificativa, em duas causas comuns aos mais diversos países e, também, deveras impactantes no fenômeno do encarceramento em massa.

---

<sup>54</sup> Institute for Criminal Policy Research. *World Prison Brief*. Birkbeck University of London. Dados disponíveis em: [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All). Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>55</sup> CARVALHO, Salo. *Theories of Punishment in the Ages of Mass Incarcerations: A Closer Look at the Empirical Problem Silenced by Justificationism*. Open Journal of Social Sciences, V. I. N° 4, 1-12. 2013. p. 01.

Nesse aspecto, a primeira causa que merece destaque é a denominada Teoria das Janelas Quebradas e, conseqüentemente, as políticas de tolerância zero. A Teoria das Janelas Quebradas (*Broken windows theory*) foi desenvolvida por dois cientistas da Universidade de Harvard, os criminólogos James Wilson e George Kelling. Ela foi o resultado de diversos experimentos, que tiveram como base a experiência conduzida em 1969 por Philip Zimbardo, da Universidade de Stanford.

A experiência consistiu em deixar dois automóveis idênticos em via pública, um no Bronx, zona pobre e conflituosa de Nova Iorque e outro em Palo Alto, zona rica e tranquila na Califórnia. Como resultado do experimento, pode-se observar que o automóvel abandonado no Bronx foi vandalizado e desmontado em poucas horas, ao passo que o carro situado em Palo Alto manteve-se intacto até, após uma semana parado, ter a janela quebrada por investigadores para uma inspeção. Após a janela ser quebrada, o automóvel sofreu o mesmo destino do carro abandonada em Nova Iorque.<sup>56</sup>

Experimentos semelhantes foram conduzidos pelos professores de Harvard até que, em 1982, publicaram seus resultados e a Teoria das Janelas Quebradas na Revista *The Atlantic Monthly*. Como conclusão dos experimentos, foi notada pelos criminólogos uma relação de causalidade entre a criminalidade e a desordem, mais especificamente, entre a não repressão de pequenos delitos e o aumento de crimes violentos.<sup>57</sup>

A referida teoria afirma que o comportamento humano é diferente de acordo com o estado de manutenção e ordem de objetos ou, em larga escala, da própria sociedade. Conforme os experimentos, se a janela de uma fábrica ou prédio está quebrada e não é consertada, ou não se aparenta haver um esforço para tanto, as pessoas que passam por ela concluirão que ninguém se importa, que não há autoridade zelando pela manutenção e ordem daquele edifício e assim, em pouco tempo, ele será depredado, vandalizado e, até mesmo, invadido e ocupado. A decadência do local, que se iniciou com uma simples janela quebrada e continuou com pequenos delitos, escalaria para grandes desordens.

Depreende-se então que os pequenos delitos e as pequenas desordens, se não punidas, levariam a comunidade a uma ideia de descaso, deterioração, desinteresse e ausência de preocupação para com os bens públicos e as relações sociais.

Dessa forma, o que se passa com uma “mera janela quebrada” seria a noção de

---

<sup>56</sup> ODON, Tiago Ivo. *Tolerância Zero e Janelas Quebradas*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Senado Federal. Brasília: 2-16. p. 02.

<sup>57</sup> *Ibidem.*, p. 3.

abandono da comunidade pela autoridade e, nesse quadro, desordeiros e pessoas com tendências criminosas se sentiriam livres para agir e até mesmo agravar as suas ações.

Logo, a aparente ausência de leis, normas ou regras que visem a garantir a ordem social e punir até mesmo as mais leves infrações permitiriam a quebra frequente de condutas sociais e códigos de convivência. Não apenas a ausência normativa, mas também a falta da presença do Estado como força coercitiva ou prestadora de auxílios sociais permitiria as mesmas consequências. Esse é o motivo, segundo a teoria, segundo o qual as regiões mais periféricas, descuidadas e abandonadas, possuem maior incidência de crimes.

Em 1996, o mesmo criminólogo, George Kelling, e a socióloga, Catherine Coles, expandiram os argumentos e a teoria original defendendo que o aumento da criminalidade nos Estados Unidos na segunda metade do século XX ocorreu graças à mudança de estratégia dos departamentos policiais que saíram das ruas e da tarefa de manutenção da ordem pública para focar apenas na investigação e combate dos crimes já ocorridos.<sup>58</sup>

Na prática, a Teoria das Janelas Quebradas se transformou numa política criminal primeiro na cidade de Nova Iorque, para depois ser expandida nas demais cidades dos Estados Unidos e do mundo.

Nos anos 70, a cidade de Nova Iorque vivia uma série de problemas urbanos, incluindo o aumento da criminalidade, que foram aprofundados com o *crash* do mercado de ações em 1987. A cidade estava vivenciando um dos piores momentos de crise econômica e social pelos quais passou durante os anos 70 e 80.<sup>59</sup>

Em 1993, Rudolph Giuliani foi eleito prefeito de Nova Iorque e, no ano seguinte, iniciou seu mandato. Para ser o chefe de seu departamento de polícia, ele convocou William Bratton, responsável pela segurança do metrô de Nova Iorque, que possuía uma relação já estabelecida com o criminólogo George Kelling.

Unindo a promessa de Giuliani de lutar contra o crime e a influência da Teoria das janelas quebradas, o novo comissário de polícia da cidade introduziu uma política criminal denominada de “*Zero Tolerance*”.

A política de tolerância zero implementada por William Bratton consistia, entre outras medidas, em aumentar o efetivo policial e os equipamentos das brigadas em 10

---

<sup>58</sup> WAQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 26.

<sup>59</sup> WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. *Tolerância zero – A má interpretação dos resultados*. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 08, n° 18, dezembro de 2002, p. 269.

vezes, restituir a responsabilidade de operações aos comissários de bairros, estabelecer uma obrigação quantitativa de resultados e implementar um sistema de radar informatizado nas viaturas, o que, à sua vez, permitia a redistribuição e a intervenção rápida e contínua das forças de segurança em locais necessários.

Aliado a estas políticas, foi introduzido o sistema *CompStat*, que permitiu o mapeamento computadorizado dos crimes cometidos e das prisões efetuadas. Ele possibilitou que o departamento de polícia tivesse acesso a todos os dados referentes a prisões e confrontos que ocorreram em cada bairro, permitindo, assim, que as delegacias fossem responsabilizadas caso apresentassem índices abaixo do estipulado.<sup>60</sup>

Segundo William Bratton: “Os simples boletins de ocorrência nas delegacias acabaram, se você urinar na rua, vai para a cadeia. Estamos decididos a consertar as janelas quebradas e impedir quem quer que seja de quebra-las de novo.” Estratégia que, segundo o comissário, “funcionaria em qualquer cidade da América e do mundo”.<sup>61</sup>

Foi declarada uma guerra agressiva contra a desordem, executando assim uma estratégia aguda contra o que fora denominado à época como vadiagem, exemplificado pelos: moradores de rua, pichadores, usuários de droga, flanelinhas, bêbados, adolescentes baderneiros e barulhentos no geral. Todos passariam por uma delegacia e seriam computados no sistema. Como exemplo, entre os anos de 1993 a 1998, em apenas 5 anos, a prisão por posse de maconha subiu 28% em Nova Iorque.<sup>62</sup>

Um investigador experiente da divisão de narcóticos da zona centro-norte de Manhattan que foi designado a efetuar prisões de usuários de maconha no Central Park, afirmou em entrevista que:

Bem, é uma bobagem sem sentido, não é a razão por que me tornei policial. Mas já tenho 17 anos de carreira na polícia. Aposento-me em três anos e não ligo a mínima. No parque venho perdendo yuppies, de terno, pasta de mão, aquela coisa toda. Digo mais, não tenho a mínima dó deles.<sup>63</sup>

Neste mesmo período, 1993 a 1998, durante o primeiro mandato do prefeito Giuliani, o número de detenções em Nova Iorque aumentou em 40%, muito devido à

<sup>60</sup> WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. *Tolerância zero – A má interpretação dos resultados*. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 08, n° 18, dezembro de 2002, p. 272.

<sup>61</sup> WACQUANT, Lois. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

<sup>62</sup> WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. *Tolerância zero – A má interpretação dos resultados*. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 08, n° 18, dezembro de 2002, p. 273.

<sup>63</sup> *Ibidem.*, p. 274.

prisão pelo cometimento de delitos de pequeno potencial lesivo.<sup>64</sup>

No entanto, a política executada pelo prefeito gerou o resultado almejado, uma vez que a cidade apresentou um decréscimo significativo tanto nos delitos menores, como nos crimes mais graves. O resultado foi a menor índice criminal já observado nos últimos 30 anos na cidade de Nova Iorque.

Após a visibilidade internacional da queda dos índices criminais, a política de tolerância zero foi exportada para os mais diversos países do globo, como: Escócia, México, Itália, Argentina, Brasil, entre outros.

No caso brasileiro, depois da visita de 2 de seus funcionários a Nova Iorque, o recém-empossado governador do Distrito Federal em 1999, Joaquim Roriz, anunciou a aplicação da política de tolerância zero nos moldes do prefeito Giuliani e contratou de imediato 800 novos policiais civis e militares. Ao ser criticado, sob a alegação de que tal política engendraria um rápido aumento da população carcerária, que já à época ultrapassava seu limite, o governador afirmou que bastaria construir mais presídios.<sup>65</sup>

Na Inglaterra, em 1998, o primeiro ministro britânico, Tony Blair, adotou a política de tolerância zero e sancionou a Lei sobre o crime a desordem, tratando-a como ideal no trato com a criminalidade. Em suas palavras: “É importante dizer que não toleramos mais as infrações menores. O princípio base aqui é dizer que, sim, é justo ser intolerante para com os sem-teto na rua”.<sup>66</sup>

Dessa forma, a Teoria das Janelas Quebradas, ao fim e ao cabo, resultou em uma política criminal altamente repressiva, que tem como base a punição e o encerramento do infrator, mesmo quando do cometimento de crimes de pequeno potencial lesivo ou não agressivos.

Ante o acima exposto, uma das consequências desta política criminal foi a de permitir a explosão carcerária observada após a década de 90 nos governos que a implementaram.

A adoção da política criminal estudada se mostrou satisfatória para muitos governantes ao permitir, de início, a queda dos índices de criminalidade. No entanto, diversas críticas foram elaboradas em relação à Teoria das Janelas Quebradas, bem como à

---

<sup>64</sup> ODON, Tiago Ivo. *Tolerância Zero e Janelas Quebradas*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Senado Federal. Brasília: 2-16. p. 04.

<sup>65</sup> WAQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 31.

<sup>66</sup> *Ibidem.*, p. 51.

política desenvolvida com as suas conclusões, a chamada tolerância zero.

Em doutrina, Robert J. Sampson e Stephen W. Raudenbush sustentam que a premissa de causalidade entre desordem e criminalidade é problemática, sendo possível reconhecer uma correlação, mas não uma causalidade.<sup>67</sup>

Já o criminologista Ralph B. Taylor defende que não é a decadência física das comunidades ou a desordem superficial que fomenta o cometimento de crimes, mas sim o declínio econômico. Ainda, para o sociólogo francês Loic Waquant, a Teoria das Janelas Quebradas é um mito acadêmico que tornou possível justificar uma limpeza de classe das ruas das cidades.<sup>68</sup>

Uma segunda causa que fomentou o encarceramento em massa a qual este trabalho se propõe a analisar é a chamada “guerras às drogas”, termo utilizado por autoridades públicas para retratar a luta contra o comércio e o uso de drogas ilícitas como a maconha, cocaína, heroína, crack, entre outras.

Essa política teve início nos anos 70, quando o presidente americano Richard Nixon, em pronunciamento ao Congresso dos Estados Unidos afirmou serem as drogas o “inimigo número um da nação” e iniciou, assim, uma guerra declarada às drogas com um plano de ataque tanto doméstico como internacional. Surgiu, então, a expressão *war on drugs*.<sup>69</sup>

A partir deste momento, milhões de dólares passaram a ser investidos nessa guerra, seja no aumento do aparato de repressão estatal, no desenvolvimento de novas tecnologias para detecção de entorpecentes, no tratamento dos usuários, na busca por maior repressão, bem como o aumento dos gastos militares em países dominados por narcotraficantes, entre tantos outros investimentos.

É nesse contexto que o Congresso americano, em 1973, aprovou a criação da *Drug Enforcement Administration (DEA)*, um órgão ligado ao Departamento de Justiça americano, que tinha o objetivo de combater o comércio e o uso de substâncias ilícitas, além de fiscalizar e regularizar o uso de substâncias controladas. Os responsáveis por ilícitos nesta seara seriam levados a julgamento nos tribunais penais e civis no sistema de

---

<sup>67</sup> ODON, Tiago Ivo. *Tolerância Zero e Janelas Quebradas*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Senado Federal. Brasília: 2-16. p. 04.

<sup>68</sup> *Ibidem.*, p. 06.

<sup>69</sup> TAFFARELLO, Rogério Fernando. *Drogas: falência do proibicionismo e alternativas de política criminal*. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 65. 2015.

justiça americano.

Dessa forma, os tempos de desinteresse no combate às drogas, como a maconha, que tinha um *status* de droga fraca, bem como de punições leves no caso de drogas mais pesadas, como heroína, deram lugar a uma forte repressão e intervenção de políticas estatais e federal.

A globalização desta guerra ocorreu especificamente no ano de 1988, em Viena, quando da realização da Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. A Convenção redigiu um documento com 33 artigos se propondo a erradicar o tráfico das substâncias ilegais, além da “eliminação da demanda ilícita de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas (...)”<sup>70</sup>. O documento, em seu artigo 3º, determinou que os Estados deveriam adotar medidas nos respectivos ordenamentos internos para criminalizar a produção, distribuição e a posse para uso próprio de substâncias psicoativas. Não obstante, o artigo 6º da referida Convenção determina a possibilidade de cooperação internacional tanto para investigação como para julgamentos, ao passo que seu artigo 12 impõe que os Estados signatários devem adotar rígidas formas de controle de substâncias utilizadas para processar as drogas, tais como éter, acetona, efedrina, diversos ácidos, entre outras.<sup>71</sup>

A Convenção, recepcionada pela maioria dos países-membros da ONU e promulgada em Viena, entrou em vigor internacional no ano de 1990. A Presidência da República brasileira promulgou a referida Convenção com o Decreto de nº 154 de 26 de junho de 1991.

É diante desse quadro que políticas repressivas no tocante ao tráfico e ao consumo de drogas acabaram por se espalhar pelo mundo e ensejaram, dentre outros efeitos, o agravamento do quadro de encarceramento em massa.

Como exemplo, nos Estados Unidos, no ano de 2015, ocorreram mais de 1.5 milhões de prisões relacionadas à lei de drogas vigente em seu ordenamento. Destas prisões, mais de 80% foram causadas apenas pelo crime de posse.<sup>72</sup> No mesmo ano, 15% de todas as pessoas presas em prisões estaduais foram encarceradas por violações às leis

---

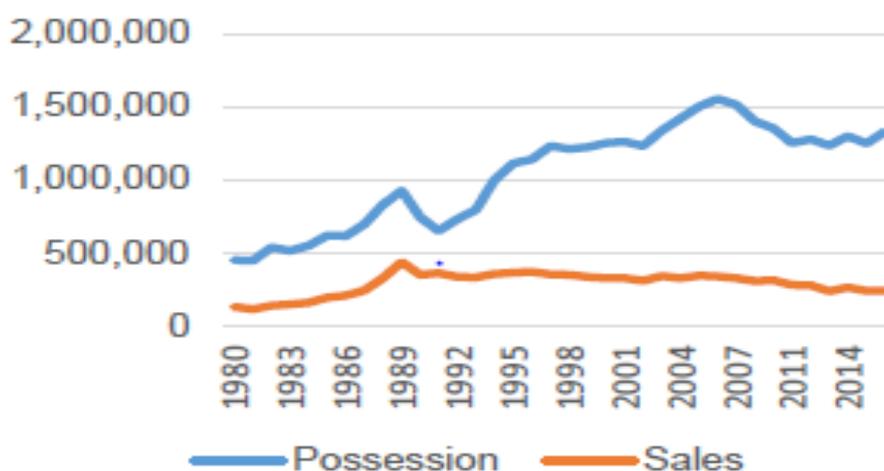
<sup>70</sup> Artigo 14, 1 da Convenção de Viena.

<sup>71</sup> Brasil. Decreto nº 154/91. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Brasília, D.F. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0154.htm). Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>72</sup> Federal Bureau of Investigation, "Crime in the United States, 2015," Washington, DC: U.S. Department of Justice, 2016. Disponível em: <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2015/crime-in-the-u.s.-2015/persons-arrested/persons-arrested>. Acesso em: 28 abr. 2018.

estaduais de drogas e, destes, 44.700 foram encarcerados por crime de posse de droga<sup>73</sup>. Atualmente, vale notar que mais de 500.000 pessoas estão presas nos Estados Unidos por violações relacionadas à lei de drogas, 10 vezes mais do que em 1980.<sup>74</sup> Essa evolução pode ser melhor ilustrada pelo gráfico elaborado pelo *Federal Bureau of Investigation (FBI)*, abaixo retratado.

**Gráfico 1.3 – População Carcerária conforme a venda ou a posse de drogas**



Fonte: Federal Bureau of Investigation, Uniform Crime Reports; Bureau of Justice Statistics, Arrest Data Analysis Tool; Federal Bureau of Investigation, Crime in the United States, 2016.

Nas palavras do diretor do *Institute for Criminal Policy Research*:

Com menos de 5% da população do mundo, mas com 25% da taxa de encarceramento mundial, os Estados Unidos aprisionam mais pessoas do que qualquer outra nação no mundo – muito devido a guerras às drogas. (tradução livre)<sup>75</sup>.

O cenário brasileiro, por sua vez, não foge desse panorama. Segundo os dados do INFOPEN de junho de 2016, 26% da população prisional masculina e 62% da população prisional feminina foram condenados por crimes, tentados ou consumados, tipificados nas Leis de Drogas n° 6.368/76 e 11.343/06<sup>76</sup>. De 2005 a 2013, a taxa de crescimento de prisões por tráfico foi de 344,8% e, em 2014, 28% das pessoas presas foram acusadas

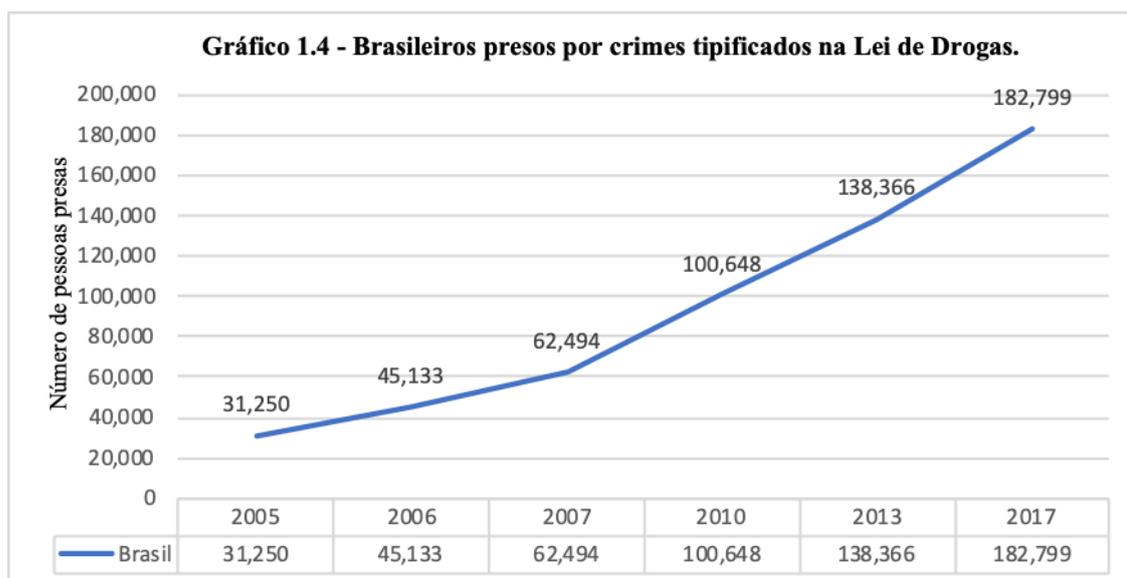
<sup>73</sup> E. Ann Carson. *Prisoners in 2016*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, 2017. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p16.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>74</sup> REUTER, Peter. *Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years?*. Crime and Justice - National Research Council. V. 42, N° 1, 2013.

<sup>75</sup> WALMSLEY, Roy. *World Population List, 10th ed.*. Institute for Criminal Policy Research. Londres: 2013. Disponível em: [http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl\\_10.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl_10.pdf) Acesso em: 29 abr. 2018.

<sup>76</sup> Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Junho/2016. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

como incursas nos artigos da Lei de Drogas.



Fonte: Gráfico produzido pelo autor com dados coletados do Infopen, Secretaria de Segurança Pública dos governos estaduais, Superior Tribunal de Justiça e tribunais de justiça estaduais.

Este aumento também pode ser notado nos países europeus, como na Inglaterra e no País de Gales. No relatório anual *UK Prison Population Statistics*, organizado pela biblioteca da *House of Commons*, nota-se que na Grã-Bretanha os crimes envolvendo drogas são a segunda maior causa de encarceramento, com cerca de 18% da população carcerária, ficando atrás apenas dos crimes violentos contra a pessoa, responsável por 27% da população prisional do país.<sup>77</sup>

Como adiantado, não se busca, na presente dissertação, entrar no mérito da política de tolerância zero e da guerra às drogas defendendo a sua propagação ou abolição. Cabe, porém, explicar as consequências dessas medidas em relação ao sistema prisional.

Nesse restrito aspecto, percebe-se que ambas as medidas estudadas entraram em vigor a partir da década de 80 e foram grandes responsáveis pelo aumento súbito e desenfreado da população carcerária de diversos países ao redor do globo, fenômeno que deu origem ao denominado encarceramento em massa.

A Teoria das Janelas Quebradas que fundamentou a política de segurança pública denominada de tolerância zero foi responsável pelo início de um período de recrudescimento penal, tanto no âmbito legislativo com a promulgação de leis que

<sup>77</sup> Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Junho/2016. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018

determinavam penas mais severas e introduziram novos tipos penais, como no âmbito do Executivo, que destinou e investiu uma quantidade de recursos nunca antes empregados na área da segurança, expandindo a força policial, desenvolvendo e comprando tecnologias de vigilância e alterando o *modus operandi* da política, de predominantemente investigativa para ostensiva e repressiva. O resultado foi o aumento vertiginoso do número de prisões referentes aos mais variados delitos, desde as pequenas infrações como vandalismo e vadiagem até os delitos mais graves, como nos casos de atentados violentos contra pessoas. Com a apresentação de um resultado positivo ao conseguir diminuir os índices criminais na cidade de Nova Iorque, a teoria foi adotada por diversos administradores públicos, tendo se espalhado por muitas regiões do mundo.

Da mesma forma, a política de guerra às drogas, adotada a partir da década de 80, promoveu um verdadeiro ataque aos usuários e traficantes de drogas. Transformou-se em uma política internacional com o advento da Convenção de Viena de 1988 e permitiu que tanto o Poder Legislativo como o Executivo tomassem medidas para acabar com o caráter de desinteresse que se tinha em relação às substâncias entorpecentes antes da década de 70, promovendo reformas estruturais como a criação de departamento específico para o combate e controle das drogas, como o *DEA*, bem como a formulação de diplomas penais que tipificassem as variadas condutas que envolvessem os psicotrópicos. Entre os resultados, como já observados, pode-se citar o aumento significativo da população carcerária dos países que aderiram a essa “guerra”, sendo que, nos dias atuais, aproximadamente  $\frac{1}{4}$  da população carcerária dos principais países do mundo se encontra encarcerada por motivos que envolvem o uso ou comércio de drogas ilegais.

Logo, percebe-se que os administradores públicos conscientemente implementaram as políticas acima estudadas esperando como resultado a queda da criminalidade, bem como a redução do tráfico e uso de psicotrópicos. No entanto, apesar de serem os responsáveis por tais medidas, não conseguiram prever e administrar corretamente as suas consequências, sendo a principal delas o crescimento exponencial da população carcerária em um curto período tempo. Diante deste despreparo, a expansão não planejada do número de detentos não foi acompanhada de medidas necessárias para manter a qualidade do serviço correcional, como maiores investimentos no sistema carcerário, tanto na contratação e desenvolvimentos de novos serviços, quanto na reforma ou construção novos complexos prisionais.

Nesse sentido, o encarceramento em massa levou o sistema carcerário a um cenário

de superlotação que, conseqüentemente, tornou a prisão um lugar insalubre e propício à manifestação de doenças. Além disso, enquanto o número de encarcerados aumentava, a qualidade e a quantidade dos serviços penitenciários continuavam o mesmo ou decaía, bem como o de servidores e agentes prisionais.

Nessa senda, as instituições prisionais geridas pelo Estado - responsável por isolar e zelar pela segurança e saúde daqueles ali aprisionados -, se tornavam, aos poucos, lugares deploráveis, superlotados, insalubres e de impossível manutenção e convivência humana. As penas privativas de liberdade passaram então a serem associadas, por muitos juristas, como penas cruéis e, em algumas situações, análogas à tortura.

É exatamente nesse quadro que o Supremo Tribunal Federal brasileiro divulgou o Informativo nº 798 declarando o “Estado de Coisas Inconstitucional” do sistema carcerário nacional, uma vez que restou verificada a existência de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, causado pela inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em prover um serviço carcerário compatível com a dignidade humana. As penas privativas de liberdade acabariam por ser cruéis e desumanas,<sup>78</sup> como aponta o Ministro Luís Roberto Barroso:

Esse quadro constitui afronta à Constituição Federal, envolvendo a violação a diversos direitos fundamentais dos presos, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a integridade física e moral (art. 5º, XLIX), a vedação à tortura e ao tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III), a proibição de sanções cruéis (art. 5º, XLVII), a intimidade e a honra (art. 5º, X) e os direitos sociais à educação, saúde, alimentação, trabalho e moradia (art. 6º).<sup>79</sup>

O “Estado de Coisas Inconstitucional” foi uma medida adotada originalmente pela Corte Constitucional da Colômbia em 1997 utilizada no combate aos chamados “casos estruturais”, como: (a) situação de fracasso generalizado de políticas públicas, associado à violações reiteradas e massivas de direitos humanos; (b) bloqueio do processo político ou institucional que parece, de certa forma, imune aos mecanismos de ajustes e correções tradicionais; e (c) violações de direitos que não podem ser atribuídas unicamente a uma autoridade estatal, decorrendo de deficiências estruturais. A declaração deste estado permitiu à Corte Constitucional do país impor providências para superar estes “casos estruturais”, mesmo que demandassem a atuação dos demais Poderes.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Supremo Tribunal Federal. *Informativo N° 798*. Brasília. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo798.htm>. Acesso em: 01 mai. 2018.

<sup>79</sup> STF, RE 580.252/MS. Voto Min. Luís Roberto Barroso, j. em 06/05/2015.

<sup>80</sup> JULIOTTI, Pedro de Jesus. *Terceirização dos Estabelecimentos Prisionais*. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Tese defendida e aprovada em 2017, sob orientação do Professor Titular Antonio Scarance Fernandes. São Paulo, p. 45.

Esta medida já foi utilizada pela Corte Constitucional da Colômbia em 9 casos, sendo 1 deles relacionado ao seu sistema carcerário. Da mesma forma, as Cortes Constitucionais da Argentina, África do Sul e dos Estados Unidos já utilizaram deste mecanismo na tentativa de combater a situação degradante de seus sistemas carcerários. Nos Estados Unidos, em específico, a medida foi acionada quando se decretou a inconstitucionalidade dos sistemas prisionais de 41 Estados, o que resultou na nomeação de interventores para supervisionar e administrar os seus sistemas prisionais, além de elaborar um código de gestão para essas prisões.<sup>81</sup>

Essas situações não são condenáveis apenas no cenário brasileiro, mas também em todo cenário internacional por meio de diversos tratados internacionais sobre direitos humanos, tais como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto de São José da Costa Rica e a chamada Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Por óbvio, esta conjuntura não é vivenciada apenas pelos países capitalistas periféricos ou países em desenvolvimento – como o Brasil ou a Colômbia - mas também nos países centrais ou países desenvolvidos.

A organização internacional *Human Rights Watch*, em diversos relatórios e ao analisar a condição carcerária dos Estados Unidos da América, reportou que os detentos sofrem de abusos físicos, ações disciplinares excessivas, condições físicas de confinamento intoleráveis e tratamento médico e psicológico inadequados.<sup>82</sup>

O sistema carcerário da Inglaterra e do País de Gales não foge do panorama geral apresentado. Segundo o relatório anual 2016/2017 do inspetor chefe de prisões do Reino Unido, de 118 instituições carcerárias, pelo menos 68% delas apresentam algum padrão considerado insatisfatório, como quanto aos serviços de saúde, alimentação ou acomodação celular. Não bastasse, no Reino Unido, duas em cada cinco instituições foram consideradas inaceitáveis e inseguras para o aprisionamento de pessoas.<sup>83</sup>

É diante desse panorama que a sociedade civil e as organizações mundiais, como a própria *Human Rights Watch*, começaram a cobrar do Estado uma reposta para sanar este quadro calamitoso em que se encontra o sistema carcerário. Uma das saídas encontradas pelos administradores públicos foi, justamente, a privatização dos presídios.

---

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Human Rights Watch, *Prisons in the United States of America*. Relatórios disponíveis em: <https://www.hrw.org/legacy/advocacy/prisons/u-s.htm>. Acesso em: 08 mai. 2018.

<sup>83</sup> HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales. *Annual Report 2016/2017*. House of Commons: 2017.

### 1.3. A privatização como solução

Com o advento da política neoliberal que pôs fim ao estado de bem-estar social em muitos países, inicia-se um período de abertura do mercado, especialmente por meio das privatizações. Dessa forma, o fundamento ideológico e os mecanismos que possibilitaram a privatização do sistema carcerário foram desenvolvidos e implementados, já no início da década de 80.

Em paralelo ao início das privatizações, as políticas de segurança pública empreendidas no período, como o modelo de tolerância zero e a guerras às drogas, além de outras políticas criminais de caráter mais repressivos, geraram como consequência um desmedido aumento da população carcerária que não foi acompanhado pelas contraprestações e investimentos estatais necessários para manter a qualidade dos serviços correcionais.

Como resultado, o que se obteve foram sistemas carcerários superlotados, com o número de detentos por cela superior ao recomendado, insalubres, falta de serviços básicos, entre outras mazelas que fizeram as penas privativas de liberdade serem classificadas como penas cruéis ou penas de tortura pela forma com a qual são executadas.

Esses verdadeiros “*calabouços*” modernos foram responsáveis pelo fato de variados Estados serem alvos de denúncias no que concerne à inobservância de direitos fundamentais, reconhecidos tanto em seus diplomas internos bem como assinalados em tratados internacionais.

Na tentativa de amenizar ou até mesmo resolver esse “Estado de Coisas Inconstitucional”, grandes aportes financeiros foram e são feitos anualmente no sistema carcerário.

Nos Estados Unidos, entre 1979 e 1990, os gastos penitenciários estatais aumentaram 365% no tocante ao funcionamento dos presídios já existentes e 612% no que tange à construção de novas instalações. Em 1993, no total, o país gastou 50% a mais com as suas prisões do que com a administração judiciária.<sup>84</sup>

Segundo uma coleta de dados realizada pela *Hamilton Project* em 2014, nos Estados Unidos, entre os anos de 1980 e 2010, o total de despesas correcionais mais que

---

<sup>84</sup> WAQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 86.

quadruplicou, de US\$ 17 bilhões para US\$ 80 bilhões. Em 1970, apenas US\$ 77 do montante pago de imposto pelo residente estadunidense era destinado ao sistema carcerário. Já em 2010 essa parcela salta para US\$ 260.<sup>85</sup> Para fins de comparação, um estudo realizado pelos professores Henrichson e Delaney revela que o custo médio anual do encarceramento por preso é de US\$ 31.200, mais que três vezes a anuidade média de uma universidade pública americana em um curso de 4 anos.<sup>86</sup>

O cenário brasileiro não é muito distinto. Segundo o Anuário de Segurança Pública de 2017, o país gastou, no ano de 2016, R\$ 14 bilhões com o sistema prisional<sup>87</sup>. A despesa por preso, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2016 foi de R\$ 2.400 por mês, enquanto o gasto médio com um aluno de escola pública, em **um ano**, foi de aproximadamente R\$ 2.200. Tem-se então um gasto *per capita* anual com o sistema carcerário 13 vezes maior do que o gasto em educação. No entanto, mesmo com estes elevados gastos, não foram solucionados os problemas de superlotação carcerária, de péssimas condições sanitárias, além do alto índice de reincidência.<sup>88</sup>

Os altos custos de encarceramento em massa e a péssima qualidade do serviço carcerário, aliados ainda à política neoliberal de privatização serão as causas que vão direcionar os administradores públicos a escolherem a privatização de presídios como uma saída dos problemas apresentados.

Para Minhoto:

É precisamente num contexto de explosão da população carcerária penitenciária, de escalada dos gastos, de degradação das condições de alojamento que, por sua vez, tem levado à intervenção judicial no sistema, e de uma postura do público que, ao mesmo tempo em que exige penas mais duras para os violadores da lei penal, recusa-se a autorizar os recursos necessários à construção de novos estabelecimentos, que as prisões privadas tem sido propostas e apresentadas como solução à crise do sistema carcerário (...)<sup>89</sup>

<sup>85</sup> HAMILTON PROJECT. *Tem economics facts about crime and incarceration in the United States*. Washington, DC: The Brookings Institution, 2014. Disponível em: [http://www.hamiltonproject.org/assets/legacy/files/downloads\\_and\\_links/v8\\_THP\\_10CrimeFacts.pdf](http://www.hamiltonproject.org/assets/legacy/files/downloads_and_links/v8_THP_10CrimeFacts.pdf). Acesso em: 12 mai. 2018.

<sup>86</sup> HENRICHSON, Christian; Delaney Ruth. *The price of prison: What incarcerations costs taxpayers*. New York: Vera Institute of Justice, 2012.

<sup>87</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2017. p 77. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO\\_11\\_2017.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf). Acesso em: 12 mai. 2018.

<sup>88</sup> Agência CNJ de Notícias. *Cármem Lúcia diz que preso custa 13 vezes mais do que um estudante*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83819-carmen-lucia-diz-que-presos-custa-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil>. Acesso em: 13 mai. 2018.

<sup>89</sup> MINHOTO. Laurindo Dias. *As Prisões de Mercado*. São Paulo: Lua Nova, Revista Cultura e Política, 2002, p. 64.

Dessa forma, já na década de 80, surgem nos Estados Unidos empresas privadas dispostas a explorarem este inédito quadro que era vivenciado por diversos países. Para tanto, as promessas que justificariam toda e qualquer privatização, como os menores custos e as melhores qualidades do serviço, foram oferecidas como uma forma de salvação para a situação calamitosa que se apresentava.

Em 1983 foi fundada a *Corrections Corporation of America (CCA)* com o objetivo, segundo seu presidente Thomas Beasley, de “resolver o problema penitenciário e fazer um bom dinheiro ao mesmo tempo”<sup>90</sup>. A empresa, em um primeiro momento, propunha fórmulas alternativas de financiamento para a construção de novos estabelecimentos e a reforma dos antigos, bem como a adoção de técnicas empresariais na administração das prisões. Procurou-se, então, oferecer uma alternativa aos altos custos e ao problema da superpopulação carcerária, de forma a disponibilizar melhores condições para uma efetiva reabilitação aos detentos.

Para os agentes privados, a chave para a consecução destes objetivos estaria na chamada “*fertilização cruzada*”, um conceito que estabelece a competição como fator determinante para alavancar a qualidade e diminuir os custos dos serviços prisionais. Dessa forma, a competição das empresas deste setor faria com que os administradores prisionais cortassem gastos e aprimorassem suas práticas, desenvolvendo novas técnicas de gestão, equipamentos e dispositivos de vigilância e permitindo, assim, a manutenção ou o aprimoramento da qualidade dos serviços prestados. Aliado a este fator, a possibilidade de contratação dos agentes privados acabaria pressionando os administradores públicos a melhorar a qualidade das instituições prisionais do Estado na tentativa de alcançar os novos patamares apresentados.<sup>91</sup>

Com efeito, os mesmos argumentos utilizados na década de 80 para justificar a privatização continuam sendo utilizados nos dias atuais, conforme dispõe o Relatório Anual de 2015 da *Corrections Corporation of America*:

Os excepcionais desafios orçamentários que os governos estão enfrentando podem fazer com que eles confiem ainda mais em nós para ajudar a reduzir suas despesas, e pode também fazer com que aqueles estados que não utilizaram anteriormente o setor privado se voltem a ele para ajudar a reduzir suas despesas totais de encarceramento. (...). Aumentos na ocupação poderiam resultar em menores custos operacionais por prisioneiro, resultando em maiores margens

---

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> HERIVEL, Tara. *Quem lucra com as prisões: o negócio do grande encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan, 2014, p. 27.

operacionais, fluxo de caixa e lucro líquido.<sup>92</sup> (tradução livre)

A solução da privatização encontrada pelos Estados Unidos - assim como todas as outras políticas de segurança públicas citadas nesta obra - foram exportadas para os mais diversos países do globo que se encontravam nas mesmas situações de precariedade carcerária.

Nesse sentido, em 1986, a Comissão para Assuntos Domésticos da Inglaterra, após enviar um grupo de pesquisa em uma viagem de inspeção nos EUA, publicou um relatório que recomendava a adoção da política de privatização de presídios. Em 1991, a Seção 84 do *Criminal Justice Act* permitiu a contratação de empresas privadas para a administração de estabelecimentos voltados aos presos provisórios e, em 1993, o Parlamento estendeu a possibilidade de contratação para os estabelecimentos que alojam condenados.<sup>93</sup>

O Brasil, que iniciou a sua política de privatização carcerária em 1999, estreou uma experiência inovadora nesta área no ano de 2009, por meio de um contrato de Parceria Público-Privada firmado entre a Consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA) e o Governo Estadual de Minas Gerais para a construção e administração de 5 unidades prisionais chamado de Complexo Prisional Ribeirão das Neves.

Dessa forma, a política de privatização dos presídios se espalhou pelo mundo, já que a promessa de fornecer um serviço de melhor qualidade por um custo mais baixo havia se tornado atraente para os administradores públicos. No entanto, já nos primeiros momentos de sua implementação, diversas críticas de acadêmicos e organizações sociais internacionais desencorajavam a privatização do sistema carcerário.

A primeira crítica se baseia em uma questão filosófica e constitucional. Para muitos pensadores, como Minhoto<sup>94</sup> e Waquant<sup>95</sup>, a execução da pena é uma função única do Estado e não poderia ser transferida à iniciativa privada. Apenas a autoridade competente pode despojar e restringir um cidadão de um direito e mantê-lo nesta situação. Esta questão será melhor aprofundada nos capítulos seguintes, nos quais se fará uma análise mais detalhada da abordagem das Justiças americana e brasileira.

Uma segunda crítica reside na incompatibilidade de interesses entre o agente

---

<sup>92</sup> Corrections Corporations of America Form 10-K for the fiscal year ended December 31, 2015. *Annual report 2015*.

<sup>93</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *As Prisões de Mercado*. São Paulo: Lua Nova, Revista Cultura e Política, 2002, p. 66.

<sup>94</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *As Prisões de Mercado*. São Paulo: Lua Nova, Revista Cultura e Política, 2002.

<sup>95</sup> WAQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

privado e a função da pena. O objetivo de toda empresa é o lucro e, no caso da privatização de presídios, ele só é possível com o encarceramento. Dessa forma, quanto maior for a taxa de encarceramento, maior é a demanda de seus serviços e, portanto, o lucro. Essa visão acaba por se apresentar incompatível com a função ressocializadora da pena, na medida em que, ao evitar ou diminuir o encarceramento, diminuir-se-ia, também, e por consequência, a demanda por presídios, portanto, o lucro das empresas contratadas.

Por fim, critica-se também o financiamento de empresas do ramo a projetos que visam recrudescer as leis penais e permitir, assim, o aumento do encarceramento. Esta prática é muito comum nos Estados Unidos e legalmente disciplinada lá por meio do *lobby*, apesar de também serem relatados financiamentos e práticas ilegais como no caso “*kids for cash*”<sup>96</sup>

Apesar das críticas acima relatadas, a privatização carcerária se espalhou por todos os continentes do planeta e movimenta milhões de dólares por ano. Isso porque, diante de um cenário de abandono estatal, dos altos custos e da péssima qualidade dos serviços correcionais, aliado às premissas do pensamento privatizador inseridas pela política neoliberal, a privatização carcerária se apresentou como uma solução para os administradores públicos aos desafios até então enfrentados pelos Estados na execução das penas privativas de liberdade.

---

<sup>96</sup> Caso em que dois juízes norte-americanos aplicavam sentenças severas a jovens infratores e os encaminhavam a casas de detenção de empresas privadas. Para tal, recebiam pagamentos da empresa privada por cada jovem encaminhado. Este caso é melhor analisado na página 113 da dissertação.

## **2. O SISTEMA CARCERÁRIO AMERICANO E A POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS**

O presente capítulo será dedicado à análise do caso americano no tocante à política de privatização dos presídios, seja por ser o país pioneiro em sua adoção, desenvolvendo um modelo próprio, ou por ser a nação que mais utiliza este instrumento.

Ao explorar o tema, faz-se necessário proceder com uma análise histórica, para que se possa entender como se desenvolveu o sistema carcerário americano e qual a importância do cárcere para os Estados Unidos, para só então realizar um estudo da conjuntura atual de seu sistema prisional e avaliar qual é o impacto da privatização nesse sistema.

### **2.1 O desenvolvimento do cárcere nos Estados Unidos da América**

O estudo da origem e do desenvolvimento do cárcere nos Estados Unidos da América é essencial para que se possa perceber a tamanha relevância que o país destinou ao sistema prisional, o que, muitas vezes, resultou em seu pioneirismo na elaboração de novos sistemas prisionais e no trato com os detentos.

Cabe, de forma introdutória, ressaltar que o Direito Penal, até o século XVIII, se sustentava por meio de penas cruéis e desumanas que, em sua maioria, resultavam em lesões corpóreas e em morte. A prisão era utilizada como meio, uma forma de manter o suspeito detido até seu julgamento e não como um fim, uma pena: “o encarceramento era um meio, não o fim da punição”.<sup>97</sup> As únicas pessoas que de fato poderiam ser punidas com a prisão como uma forma de pena eram os presos políticos, oficiais de alta patentes ou os presos por dívidas.

Esse panorama não era diferente do vivenciado nas colônias britânicas na América do Norte na qual vigorava o *European and Colonial jurisprudence*, um código criminal inglês que estabelecia a pena de morte para aqueles que tivessem praticado qualquer um entre pelo menos 160 crimes, além de penas corpóreas como açoitamento, mutilação,

---

<sup>97</sup> CARVALHO FILHO, Luiz Francisco. *A prisão*. São Paulo: Publifolha, 2002. p. 21.

marcação a ferro quente, entre outros.<sup>98</sup>. Esses tipos de penas, corpóreas e capitais, além do banimento para colônias ainda mais distantes e remotas, como a Austrália e a Nova Zelândia, eram as mais comuns do referido diploma legislativo, refletindo o caráter cruel e desumano que vigorava no Direito Penal imposto às colônias. Como se não bastasse, a execução das penas se dava em locais públicos para que fossem vistas como exemplo, além de se mostrarem humilhantes para a vítima.

No entanto, já no século XVII, um grande movimento liderado por *Quakers* (religiosos protestantes) em diversas colônias promoveu uma adaptação do Código inglês, ficando conhecidos como Códigos Puritanos Americano, do qual temos como exemplo temos o *Blue Laws* em Connecticut e o *Duke of York's laws*, em Nova Iorque. Esses novos códigos enumeravam menos de 20 penas capitais e a maioria dos crimes eram apenados por meio de prisão com trabalho pesado. Estes códigos vigoraram por breves momentos enquanto a metrópole se mostrava desinteressada pelas colônias americanas, mas já no século XVIII todos códigos puritanos se tornaram ineficazes com o retorno de uma forte presença da Inglaterra em suas colônias, o que forçou a volta da aplicação do Código Penal inglês.<sup>99</sup>

Este quadro se alterou com ao advento do iluminismo na Europa. Pensadores como Montesquieu, Voltaire, Jeremy Bentham entre diversos outros, permitiram com os seus ensinamentos e críticas ao Antigo Regime, a ascensão do racionalismo e o embasamento ideológico que acabou impulsionando as revoluções mais importante da Idade Moderna, como a Revolução Americana e a Revolução Francesa.

No tocante ao estudo das penas, não se pode negar a importância do pensador iluminista italiano Cesare Beccaria, Marquês de Beccaria, a quem cabe uma pequena introdução. Em sua obra *Dos delitos e das penas*, o autor defendeu serem as leis o desejo do povo em se elevar acima do estado de natureza e, dessa forma, seriam elas uma forma de proteger a sociedade do Estado e de regular as relações entre seus membros. Destarte, critica as leis absolutistas afirmando serem deveras draconianas e arbitrárias. O filósofo propõe diversas medidas a serem adotadas em uma sociedade mais justa, medidas estas que se perpetuaram até os dias atuais, como a publicidade e a clareza das leis penais, o Direito Penal como *ultima ratio*, a proporcionalidade entre o crime praticado e a pena imposta e a

---

<sup>98</sup> BARNES, Harry Elmer. *Historical Origing of the Prison System in America*. Journal of Criminal Law and Criminology. V.12, Issue 01, p. 37.

<sup>99</sup> *Ibidem.*, p. 38.

substituição das penas de cruéis e de tortura pela pena de prisão. Sem dúvidas, os ideais deste pensador influenciaram o Código Penal francês de 1791 e os demais Códigos Penais da humanidade.<sup>100</sup>

Os princípios iluministas se propagaram nas colônias americanas antes mesmo da Guerra de Independência. No entanto, eles se fortaleceram com a eclosão da guerra na medida em que diversos europeus, em especial, os franceses, dispostos a lutarem contra a tirania inglesa, viajaram para a nova capital deste recém-formado e autoproclamado país. Iniciou-se, assim, o desenvolvimento de uma nação regida pelos princípios iluministas de uma sociedade mais racional e justa.

Destarte, na Pensilvânia, foi promulgado em 1786 o novo Código criminal do Estado que, muito influenciado pelos ideais iluministas, reduziu drasticamente as penas capitais e introduziu a pena de prisão com trabalho pesado para a maioria dos crimes. Nova Iorque acabou seguindo o mesmo exemplo com o seu Código penal, promulgado em 1796, graças ao trabalho dos *Quakers* junto à Casa legislativa.

No entanto, a noção de prisão com trabalho pesado, “*hard labor prison*”, não foi inovadora nos Estados Unidos. Essas prisões já eram implementadas na Inglaterra durante o século XVII, chamadas de *workhouses*. Nelas, enquanto os prisioneiros aguardavam as suas condenações, eram obrigados a trabalhar em condições humanas degradantes. Foi por meio desse sistema prisional que o inglês John Howard, após ser nomeado xerife do condado de Bedfordshire e de conhecer as prisões da localidade, acabou por publicar, em 1777, a icônica obra *The State of Prisons in England and Wales*, em que realiza diversas críticas à realidade prisional da Inglaterra e propõe uma série de mudanças, como o fato da prisão poder se constituir como uma pena “fim”, além da criação de estabelecimentos específicos para essa nova modalidade, com administração própria, funcionários pagos pelo Estado e aptos a prover a necessidade básica dos apenados. O xerife inglês foi, assim, o precursor de uma corrente preocupada efetivamente com uma reforma carcerária que gerasse melhores condições aos detentos.<sup>101</sup>

Aliado ao pensamento de John Howard, outro inglês importante para a reforma do

---

<sup>100</sup> BECCARIA, Cesar Bonesana. *Dos Delitos e das Penas*. Edição Eletrônica: Ridendo Castigat Mores. 1764. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/eb000015.pdf> Acessado em: 03 jun. 2018.

<sup>101</sup> DI SANTIS, Bruno Moraes e ENGBRUCH, Werner. *A evolução histórica do sistema prisional e a Penitenciária do Estado de São Paulo*. Revista *Liberdades*, Publicação oficial IBCCRIM. N° 11, setembro/dezembro 2012, p. 146.

sistema carcerário mundial foi Jeremy Bentham que, além de advogar contra as penas capitais, cruéis e desumanas, em 1787 publicou a obra *Panopticon*. Em suma, o referido estudioso defendeu a necessidade de reformas estruturais nos presídios, propondo uma prisão de formato circular, com celas nas bordas e uma torre em seu meio com a função de vigiar constantemente todas as celas e presos. A ideia principal era a de transmitir aos apenados a sensação de vigilância ininterrupta. Essas ideias nunca foram aplicadas com a totalidade das características imaginadas pelo autor, mas influenciaram em grande parte a construção da *Western Penitentiary of Pennsylvania* em 1818, penitenciária que se tornou modelo e passou a ser adotado por diversos países ao longo do século seguinte<sup>102</sup>.

Apesar de se mostrarem como uma grande evolução se comparada com as penas estipuladas em códigos anteriores, as *workhouses* fracassaram como uma alternativa digna de prover um tratamento humano, bem como reabilitar os presos. Críticas como o encarceramento superior ao limite da capacidade do presídio, maus tratos, carga de trabalho excessiva e constantes revoltas acabaram forçando os legisladores americanos a adotarem outras medidas.

Um das primeiras reações às falhas desses novos Códigos Penais e suas respectivas penas ocorreu com a fundação da *Philadelphia Society for Alleviating the Miseries of the Public Prisons*, em 1787, que era composta, em sua maioria, por *Quakers* e filósofos da cidade de Filadélfia. Esta sociedade iniciou um movimento de reforma legislativa e pleiteou também a reestruturação de uma antiga prisão em *Walnut*, para que servisse de modelo para o seu ideal da pena de prisão. Um memorando feito pela Sociedade da Filadélfia à Câmara Legislativa do Estado expunha:

A punição de criminosos por ‘trabalho público e vexatório pesado’ como indicado no preâmbulo da lei [de 1786], os petionários gostariam que a casa a revisa-se, acreditando firmemente que a punição de forma mais privativa e o trabalho solitário, teriam maior sucesso em reclamar os ‘objetos infelizes’ (detentos), bem como a sua condução de forma mais uniforme e constante, e a cuidadosa e proporcional imposição do trabalho adaptado às diferentes habilidades dos criminosos<sup>103</sup>. (tradução livre)

As leis criminais de 1788, 1789, 1790, 1791 e 1794 permitiram uma revisão sistemática do Código Criminal do Estado da Pensilvânia. Como exemplo, a lei criminal promulgada em abril de 1790 estabelecia a fundação do primeiro sistema de prisão originariamente americano. Este diploma legislativo determinou a separação dos

---

<sup>102</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da Pena de Prisão: Causas e alternativas*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 45-56.

<sup>103</sup> MESKELL, Matthew W. *An American Revolution: The History of Prisons in the United States from 1777 to 1877*. Stanford Law Review, Vol. 51. N° 4., 1999, p. 846.

condenados por sexo e por tipo de delito, além de permitir a reforma da prisão de *Walnut*, com a construção de celas solitárias e a sua conversão em prisão estadual. Outras reformas foram introduzidas pelas mencionadas leis, como o fim da pena de morte - com exceção dos casos de homicídio qualificado - a fiança, a exigência de tratamento humano e o aprisionamento celular solitário como pena para a maioria dos crimes.<sup>104</sup>

Inicia-se, então, a concepção do primeiro sistema carcerário largamente difundido nos Estados Unidos e no mundo, o *Pennsylvania Prison System*, também conhecido como *Philadelphia Prison System*. A prisão de *Walnut* se tornou um modelo a ser seguido por 40 anos, influenciando a construção de outras duas prisões no Estado, a *Western State Penitentiary* e a *Eastern State Penitentiary*. O sistema prisional de Pensilvânia consolidou-se então como modelo prisional deste Estado pela lei de 23 de abril de 1829.

Este sistema prisional inovador era caracterizado principalmente pelo isolamento total do detento, que possuía contato apenas com os guardas penitenciários, em um regime de total silêncio e a quem era, ocasionalmente, permitida visitas. Dessa forma, as celas eram individuais e o trabalho, a alimentação e os exercícios físicos eram realizados também de forma isolada em pequenos pátios anexos às celas.

O Estado de Nova Iorque acompanhou as inovações introduzidas na Pensilvânia e, em 1796, aprovou seu novo Código Criminal que adotava a prisão com trabalho pesado como pena principal, aplicando a pena capital apenas para homicídios qualificados. O Estado aprovou a reestruturação e reforma de uma antiga prisão de bairro em Greenwich Village, conhecida como *Newgate Prison*. No entanto, a prisão modelo de Nova Iorque, construída com base no sistema da Pensilvânia, por ter como diretor um *Quaker* preocupado com o sistema carcerário, Thomas Eddy, apresentou ainda grandes inovações em comparação à *Walnut prison*. Como exemplos, o mencionado diretor estabeleceu uma escola noturna de ensino acadêmico, encorajou o ensino religioso para o detento que o requisitasse e, para os prisioneiros que apresentassem bom comportamento, a reversão de uma parte do lucro obtido ao trabalhar durante a pena. Este programa se mostrou revolucionário e se tornou um modelo seguido pelas primeiras prisões do século XX.<sup>105</sup>

O sistema penitenciário da Pensilvânia inicialmente se mostrou um sucesso, impressionando tanto a sociedade quanto os políticos da época. Dos quatro anos que se

---

<sup>104</sup> BARNES, Harry Elmer. *Historical Origin of the Prison System in America*. Journal of Criminal Law and Criminology. V.12, Issue 01, p. 48.

<sup>105</sup> MESKELL, Matthew W. *An American Revolution: The History of Prisons in the United States from 1777 to 1877*. Stanford Law Review, Vol. 51. N° 4., 1999, p. 849.

passaram da construção e reforma da prisão de *Walnut*, 104 presos escaparam das prisões locais de trabalho pesado, enquanto nenhuma fuga foi registrada na *Walnut prison*. A taxa de crimes de Filadélfia, após a reforma da prisão, caiu por 3 anos seguidos. No tocante à prisão de *Newgate*, os dados foram ainda mais convincentes para os administradores públicos e os políticos: a partir de 1803, o dinheiro arrecadado com o trabalho na prisão supria todos os seus gastos e ainda gerava lucro<sup>106</sup>. Como se não bastasse, diversos relatórios foram realizados por autoridades competentes elogiando o trabalho e a estrutura das inovadoras prisões. O mais conhecido é o dos inspectores da *Western Penitentiary* de 1854, que descrevem:

Pensilvânia, a percussora de todos os seus Estados irmãos no presente modelo prisional disciplinar, justificou a sua sabedoria perante o mundo nos seus resultados práticos de uma administração de sucesso nessa instituição. (...)

Um fato que vale ser lembrado pelo legislativo, a prisão, pelos últimos 10 anos, não precisou cobrar ao menos um dolar dos condados que enviaram condenados. O sistema desapontou as antecipações de seus inimigos e superou as confiantes expectativas de seus aliados, e, pelo presente, deixaremos assim. (tradução livre)<sup>107</sup>

Desse modo, o modelo penitenciário da Pensilvânia se espalhou pelos Estados Unidos e foi, inclusive, o primeiro modelo penitenciário americano a ser exportado para a Europa. Ou seja, Nova Jersey, Kentucky, Virginia, Maryland, Ohio, Geórgia, Massachusetts, Vermont, Maryland, New Hampshire, além da Inglaterra e França, todos começaram a construir prisões com base neste sistema prisional.

Apesar do protagonismo em introduzir múltiplas mudanças benéficas à execução da pena, o sistema da Pensilvânia também acabou se mostrando falho com o passar das décadas. Diversas causas levaram ao colapso desse sistema prisional, entre elas o aumento da população carcerária, o que gerou, em determinadas prisões, a superpopulação carcerária e, conseqüentemente, o abandono do ideário de completo isolamento celular.

Na tentativa de manter o sistema e controlar o crescimento da população prisional, utilizou-se de forma exagerada o instituto do perdão. De acordo com estatísticas coletadas pelo Senador Hopkins em 1814, dos 213 presos que foram recebidos na prisão de *Walnut*, 176 tiveram suas penas perdoadas. No ano de 1824, dos 198 presos, 134 foram perdoados. Cabe ressaltar que esta prática desagradou a população local e gerou diversas críticas nos

---

<sup>106</sup> Ibidem, p. 850.

<sup>107</sup> BARNES, Harry Elmer. *Historical Origing of the Prison System in America*. Journal of Criminal Law and Criminology. V.12, Issue 01, p. 49.

tabloides da época<sup>108</sup>.

Além do exposto, percebeu-se, com a super ocupação dos presídios, que o sistema carcerário da Pensilvânia estava se tornando muito custoso, principalmente pela questão do isolamento total do detento, o que demandava gastos exponenciais em infraestrutura e vigilância.

Como se não bastasse, diversas críticas foram realizadas sob os efeitos psicológicos deletérios que o isolamento total produzia nos detentos, permitindo e facilitando o desenvolvimento de doenças mentais como o autismo e a esquizofrenia. Estes foram os maiores responsáveis pelo fechamento da *Newgate prison*, em Nova Iorque, abandonada em 1828, e da *Walnut*, formalmente fechada em 1835, na Filadélfia.<sup>109</sup>

Com efeito, pode-se dizer que as críticas ao sistema da Pensilvânia geraram resultados. Em 1816, foi aprovada uma lei que autorizava a construção de uma nova prisão estadual em Auburn, Nova Iorque. Determinou-se que o diretor, John H. Beach, deveria seguir com a construção e operação de forma similar ao que já vinha se adotando, ou seja, o modelo penitenciário de Pensilvânia. De outra banda, contudo, o diretor possuía a discricionariedade de realizar as alterações que achasse necessárias para o melhor interesse da instituição.

Após a construção da primeira ala do presídio de Auburn, o diretor conduziu um experimento do que consideraria ser o cenário ideal para o sistema prisional, aplicando o recolhimento celular isolado sem trabalho. Dessa forma, a partir de 1821, cerca de 80 detentos passaram por essa experiência. O resultado, contudo, foi catastrófico. A maioria dos prisioneiros desenvolveram doenças físicas e mentais, entraram em profundo estado de depressão, sendo que, dos 80 iniciais, quatro deles cometeram suicídio, fato que forçou, em 1823, o encerramento do experimento. Nos anos seguintes, o governador do Estado perdoou os prisioneiros que participaram do experimento.<sup>110</sup>

Em 1825, a prisão de Auburn teve sua construção finalizada, com 550 celas a um custo total de US\$ 450.000 e, mais importante, sob a direção do diretor John H. Beach, que agora possuía uma visão distinta no que concerne à forma de execução da pena privativa de liberdade que muito se diferenciava da visão majoritária da época. Dessa forma, nascia

---

<sup>108</sup> Ibidem, p. 52.

<sup>109</sup> MESKELL, Matthew W. *An American Revolution: The History of Prisons in the United States from 1777 to 1877*. Stanford Law Review, Vol. 51. N° 4., 1999, p. 851.

<sup>110</sup> EDGE, Laura B. *Looked Up: A History of the U.S. Prison System*. Minneapolis: Twenty-First Century Books Minneapolis, 2009, p. 17.

como fruto de um trágico experimento um novo sistema carcerário, denominando *Auburn system*.<sup>111</sup>

O sistema de *Auburn*, também denominado de congregado, adotou como premissa uma importante lição retirada do referido experimento de 1821, pelo qual se concluiu que o confinamento solitário sem trabalho poderia levar ao desenvolvimento de doenças mentais e até mesmo físicas. Dessa maneira, este sistema se caracterizou com a reclusão e o isolamento absoluto apenas no período noturno; já durante o dia, o trabalho e as refeições eram realizados coletivamente, com a imposição de uma regra geral de silêncio. Os presos, portanto, não poderiam se comunicar ou mesmo trocar olhares. Vale ressaltar que este sistema gerava lucro por utilizar o trabalho prisional, além de classificar e distinguir os presos por sexo e gravidade do crime cometido.<sup>112</sup>

Percebe-se, então, que, em apenas 31 anos, os Estados Unidos produziram dois sistemas carcerários distintos e revolucionários que coexistiram, disputando adeptos tanto dentro quanto fora do país. No entanto, apesar das diferenças, o advento destes sistemas foi responsável por grandes inovações na execução das penas privativas de liberdade, entre as quais se pode destacar: o fim das penas corporais, o encarceramento celular, o ensino nas prisões, a separação dos presos por sexo, idade e gravidade do delito, o trabalho no período diurno, celas individuais, entre outros.

O sucesso destes sistemas expandiu seus efeitos para o resto do mundo. Como exemplo, o juiz suplente do Tribunal de Versalhes, Alexis de Tocqueville, e o substituto do procurador do Rei, Gustave de Beaumont, requisitaram ao Ministro do Interior na França o envio de uma missão especial aos Estados Unidos com o intuito de pesquisar os princípios teóricos e práticos destes novos sistemas carcerários. Em seus estudos, Tocqueville e Beaumont bem caracterizaram os pilares basilares destes dois sistemas:

As prisões de Auburn, de Sing Sing, de Wethersfield, de Boston e da Filadélfia, repousam, portanto, sobre esses dois princípios reunidos: o isolamento e o trabalho. Esses princípios, por serem salutares, não devem absolutamente ser separados: um é ineficaz sem o outro<sup>113</sup>.

Estes sistemas desenvolvidos em *Auburn* e *Walnut* que, após seus abandonos, foram substituídos pela *Eastern Penitentiary* como representante do sistema da Pensilvânia,

---

<sup>111</sup> Ibidem., p. 853.

<sup>112</sup> BARNES, Harry Elmer. *Historical Origing of the Prison System in America*. Journal of Criminal Law and Criminology. V.12, Issue 01, p. 53.

<sup>113</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. e BEAUMONT, Gustave de. *Sobre o Sistema Penitenciário dos Estados Unidos e sua Aplicação na França*. Serie Ciências Sociais na Administração, Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da Administração, FGV-EAESP. São Paulo: FSJ, 2010, p. 45.

acabaram dominando o cenário carcerário americano por todo século XIX, até meados do século XX. Apesar da coexistência, o confronto de ideais na execução da pena travado entre estes sistemas foi vencido pelo modelo de *Auburn*, que foi progressivamente adotado em todo o país.

Entre os motivos para a prevalência deste último está o fato de que o sistema da Pensilvânia seria responsável por induzir doenças mentais em seus encarcerados devido ao isolamento carcerário total, além de apresentar custos mais elevados com a manutenção e construção das prisões. Vale mencionar que a prisão de *Auburn* custou para sua construção US\$ 584 por prisioneiro, enquanto a *Eastern Penitentiary* custou para sua construção US\$ 1.023 por prisioneiro<sup>114</sup>. Por fim, o modelo adotado em Nova Iorque era significativamente mais lucrativo quando comparado com o modelo da Pensilvânia.

Apesar da vitória do sistema de *Auburn* nos Estados Unidos, a maioria dos investigadores europeus que realizaram visitas ao país norte americano para estudar os referidos sistemas carcerários reportaram para seus superiores hierárquicos uma preferência pelo sistema da Pensilvânia, que foi adotado de forma majoritária na Europa entre 1830 e 1860.<sup>115</sup>

Nas palavras de Tocqueville e Beaumont, comparando os estabelecimentos penais: “O sistema da Filadélfia produz homens mais honestos, e o de Nova Iorque cidadãos mais obedientes”.<sup>116</sup>

A fama adquirida pelos revolucionários sistemas carcerários americanos resultou em uma série de estudos avaliativos. Para além dos já mencionados, também merece destaque o Estudo elaborado por Enoch Wines e Theodore Dwight, denominado *Report on the Prisons and Reformatories of the United States and Canada, Made to the Legislature of New York*. O relatório incluía, entre os pontos de avaliação, as condições de saúde dos detentos, descrições de regimes disciplinares, os esforços para possibilitar a reabilitação e entrevistas com os guardas prisionais. No entanto, apesar do detalhamento do estudo, os autores sustentaram que apenas 2 questões fossem consideradas relevantes quando se busca analisar sistemas carcerários: 1) que as prisões objetivem ressocializar o detento; e

---

<sup>114</sup> MESKELL, Matthew W. *An American Revolution: The History of Prisons in the United States from 1777 to 1877*. Stanford Law Review, Vol. 51. N° 4., 1999, p. 85.

<sup>115</sup> BARNES, Harry Elmer. *Historical Origin of the Prison System in America*. Journal of Criminal Law and Criminology. V.12, Issue 01, p. 56.

<sup>116</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. e BEAUMONT, Gustave de. *Sobre o Sistema Penitenciário dos Estados Unidos e sua Aplicação na França*. Serie Ciências Sociais na Administração, Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da Administração, FGV-EAESP. São Paulo: FSJ, 2010, p. 47.

2) o quão eficiente elas são em atingir esse objetivo.

Como conclusão, Wines e Theodore Dwight asseveraram que qualquer prisão americana, seja gerida sob o sistema de *Auburn* ou pelo sistema da Pensilvânia, é insuficiente para possibilitar a reabilitação e, portanto, ineficaz em seus objetivos. Restou atestado também pelo relatório que as punições disciplinares geravam ódio nos prisioneiros e eram projetadas com intuito de humilhá-los. Ademais, o trabalho nas prisões foi apresentado como “pesado”, o que resultava em péssimas condições físicas para os detentos. Como se não bastasse, poucas prisões possuíam instalações para educação e, nas que possuíam, poucos presos as frequentavam pela falta de tempo, tal como também acontecia com o ensino religioso. Por fim, os autores também afirmaram que a maioria das prisões possuía algum tipo de corrupção administrativa, além de serem lenientes com o abuso dos detentos.<sup>117</sup>

Diante deste panorama, os autores sugeriram diversas mudanças para a reestruturação completa das prisões americanas, incluindo o fim da interferência política nas prisões, com a nomeação de diretores por Prefeitos ou Governadores, além de garantir aos diretores o poder de remover os guardas prisionais quando assim quisessem. Não obstante, propuseram também o fim do trabalho visando o lucro, o aumento do ensino religioso e fundamental, e a revisão do *design* das estruturas prisionais.

Este relatório e outros estudos que apontaram falhas e abusos dos sistemas americanos possibilitaram diversas mudanças no sistema prisional do país, entre elas, a formação da Comissão Prisional Nacional em 1877, que permitiu um maior controle das prisões locais por órgãos centrais.

Outra consequência foi a promulgação do *Prison Act*, em 1898, que introduziu uma série de reformas no sistema carcerário americano, determinando o fim do isolamento celular total, o fim do trabalho pesado nas prisões e a introdução do sistema irlandês que permite recompensar o detento por boa conduta na execução de sua pena, inclusive com o abatimento de parte da pena.

Além disso, após o Congresso de Prisão Nacional em 1870, foram adotados os chamados 21 Princípios de *Maconocie's*, que incluía a recompensa por bom comportamento, a ideia de ressocializar o detento através do tratamento penal, o que não

---

<sup>117</sup> WINES, Enoch C. e DWIGHT, Theodore W. *Report on the Prisons and Reformatories of the United States and Canada*. Albany: Van Benthuysen & Sons Steam Printing House.1867. Disponível em: <https://archive.org/details/reportonprisonsr00corruoft/page/534>. Acesso em: 05 jan. 2019.

permitia que a pena fosse aplicada como um tratamento vingativo que ensejasse sofrimento, tendo iniciado, também a difusão do *parole*, conhecido no Brasil como liberdade condicional<sup>118</sup>.

A maior repercussão prática dessas medidas ocorreu com a fundação do reformatório para jovens delinquentes em Elmira, Nova Iorque, em 1877. Este se tornou referência no tratamento de jovens detentos e deu início aos reformatórios e prisões modernas. Elmira, apesar de muito parecer com uma prisão, adotou como objetivo institucional a educação e o treinamento profissionalizante. O sistema adotado era baseado na divisão dos detentos em classes. Se o preso possuísse bom comportamento ao longo de um determinado tempo ele subia de classe e ganhava benefícios, até atingir, conseqüentemente, a liberdade condicional. Em contrapartida, os maus antecedentes rebaixavam a classe do detento que perdia os benefícios. Esse modelo foi seguido por 12 Estados americanos entre 1876 e 1901.<sup>119</sup>

Apesar das diversas críticas dirigidas aos sistemas da Pensilvânia e de *Auburn*, estes sistemas continuaram a ser empregados até mesmo ao fim do século, juntamente com a inclusão e o desenvolvimento do sistema irlandês e até mesmo de novos sistemas como o *Borstal System*, no caso de reformatório juvenis e o *open prison*, na qual o detento cumpria a pena sem estar necessariamente enclausurado em uma cela, mas trabalhando e recebendo educação em uma unidade específica. Este último sistema foi lançado nos Estados Unidos, primeiramente, em 1930 na cidade de New Hall Camp.

O século XX se mostrou para os Estados Unidos como um verdadeiro mosaico de sistemas prisionais. Isso ocorreu uma vez que diversos países no mundo começaram a destinar a mesma atenção que os americanos direcionavam à execução da pena. Como consequência, novos modelos passaram a ser desenvolvidos e exportados para o país norte-americano.

Como expõe Cezar Bitencourt<sup>120</sup>, o século XX foi palco do desenvolvimento de diversas “ideias progressistas” que se expandiram do continente europeu e norte-americano para o mundo. Como exemplo, na Rússia, em 1926, surgirá uma das primeiras penas alternativas que se tem conhecimento, *a prestação de serviços à comunidade*. Na

---

<sup>118</sup> MESKELL, Matthew W. *An American Revolution: The History of Prisons in the United States from 1777 to 1877*. Stanford Law Review, Vol. 51. N° 4., 1999, p. 862.

<sup>119</sup> *Ibidem.*, p. 863.

<sup>120</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da Pena de Prisão: Causas e alternativas*. São Paulo: Saraiva, 2001.

Inglaterra, em 1948, foi introduzida a pena de *prisão de final de semana*, e posteriormente, em 1972, incorporou-se a *prestação de serviços comunitário* ao ordenamento jurídico. No Principado de Mônaco, vale mencionar, adotou-se a *forma facionada da pena privativa de liberdade*.

Os Estados Unidos não se portaram de forma diferente e, ao longo do século XX, incorporaram ao seu sistema as ideias progressistas produzidas na Europa, o que resultou no sistema mosaico que se verifica na atualidade. Como exemplo, temos o *probation* - mecanismo similar à suspensão condicional da pena no Brasil – que foi oficialmente introduzido no país no início do século XX com a criação de comissões de *probation* por diversos Estados americanos, como o de Nova Iorque em 1907.

Nesse sentido, diversos atos criminais foram editados ao longo do século oficializando as “ideias progressistas” e permitindo uma adaptação ou inclusão de novos sistemas carcerários no país. Como exemplos, tem-se o *Prevention of Crime Act* de 1908 que introduziu o *Borstal System*, o *The Hawes-Cooper Act* de 1929 e o *Ashurst-Summer Act* de 1935 que estabeleceram normas para regular a venda e a distribuição dos produtos produzidos nas prisões, impedindo a sua venda livremente no mercado, na tentativa de manter a concorrência. Em 1964, foi editado o *Criminal Justice Act* que obrigava as prisões a adotarem formas de tratamento mais humanas aos detentos, proibindo com isso as penas disciplinares corpóreas.<sup>121</sup>

Como se pode perceber, a introdução de novos sistemas e normas de tratamento progressistas permitiu uma fusão de métodos e uma melhor adaptação do sistema carcerário, resultando numa verdadeira mescla de sistemas carcerários pretéritos, com o intuito de absorver as boas características de cada um. Por isso, a ideia de sistemas “puros” como o sistema da Pensilvânia ou de *Auburn*, detentores de atributos específicos, não mais possuía espaço, uma vez que o moderno sistema carcerário se mostrava como o resultado da evolução e adaptação dos sistemas passados, adotando as qualidades julgadas mais importantes à ressocialização do detento e excluindo as práticas indesejáveis.

Um clássico exemplo foi a idealização e a reestruturação de uma antiga prisão militar para abrigar os “piores” prisioneiros, como Al Capone, se tornando o embrião das prisões de segurança máxima ou *supermax*. Aqui, vale a menção à prisão federal da ilha de Alcatraz, que uniu tanto conceitos do sistema de Pensilvânia, de isolamento celular por

---

<sup>121</sup> EDGE, Laura B. *Looked Up: A History of the U.S. Prison System*. Minneapolis: Twenty-First Century Books Minneapolis, 2009.

preso, como do sistema de *Auburn*, ao adotar trabalho e alimentação coletiva, além de características estruturais do *panopticon*, modelo inglês que enfatizava a constante vigilância por meio de uma estrutura central.

No entanto, esse sistema mosaico progressista aplicável atualmente nos Estados Unidos, como em diversos outros países, se tornou alvo de diversas críticas, tais como: 1) a ineficácia, comprovada pelas altas taxas de reincidência e constantes rebeliões; 2) a progressão no sistema ocorre de forma automática, com decurso de tempo na maioria dos casos, o que não atesta necessariamente uma maior conhecimento de responsabilidade pelo detento; 3) a estereotipização que sofre o detento em estar recluso na prisão - tanto o estereótipo imposto socialmente como o auto-estereótipo, que dificulta ainda mais a sua reabilitação; e 4) o conceito retributivo que impõe o sistema progressista permitindo a aniquilação inicial da pessoa humana e de sua personalidade, que ocorre pelo próprio sistema de progressão ao estabelecer a “boa conduta” como condicionador, o que leva a crer que aos poucos o detento recupera a sua humanidade e, no momento que entra no cárcere, ele se encontra despido dela.<sup>122</sup>

As críticas acima apresentadas, bem como o aumento da expectativa de vida e da sensibilidade social em relação aos direitos humanos e a sua dignidade, como vemos com a edição das Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos estabelecida pela ONU em 1955, levaram à paulatina substituição destas técnicas pelo sistema, nos dizeres de Cezar Bittencourt, de “tratamento de individualização científica”.

Para o autor, o estudo e a aproximação entre a academia, em especial a Criminologia, e o cárcere, acabou por permitir uma individualização científica penitenciária no tocante às prisões e aos detentos, além de estimular regimes penitenciários que proporcionam ao detento uma vida mais “comum” e humana possível. É o caso, por exemplo, dos regimes abertos e os institutos que autorizam o aplicador do Direito Penal a adotar medidas distintas da pena privativa de liberdade tradicional. Neste diapasão, pode-se mencionar a suspensão condicional da pena, a suspensão condicional do processo, bem como as audiências de custódia como ferramentas alternativas à pena de prisão<sup>123</sup>.

Como se pode notar com a evolução histórica exposta neste capítulo, os Estados

---

<sup>122</sup> DE SÁ, Alvino Augusto. *Criminologia Clínica e Psicologia Criminal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. – BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da Pena de Prisão: Causas e alternativas*. São Paulo: Saraiva, 2001. – SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

<sup>123</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da Pena de Prisão: Causas e alternativas*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 99.

Unidos desempenharam um papel de fundamental importância na evolução do sistema carcerário. De início, a revolução legislativa nos diplomas penais pós-Revolução Americana, motivada pelos *Quakers* e por pensadores iluministas como Cesar Becharia, resultou no fim da utilização das penas capitais e corpóreas, que passaram a se restringir a poucos e determinados delitos, tais como o homicídio qualificado. Como se não bastasse, foi introduzido de forma pioneira e como substituta às penas cruéis e desumanas o aprisionamento com trabalho pesado, introduzindo a prisão como pena base dos diplomas penais, como ocorreu com a promulgação do Código Criminal do Estado da Pensilvânia em 1786. Dessa forma, a evolução legislativa que ocorreu nos Estados Unidos iniciou a “era das prisões”, que pode ser observada até os dias atuais - apesar de já serem perceptíveis, em meados do século XX e início do século XXI, diversos movimentos que buscavam pôr fim às prisões sob a justificativa das consequências deletérias deste tipo de pena.

Além das alterações legislativas revolucionárias, o país norte-americano se mostrou interessado em promover inovações ou adaptações em seu sistema carcerário. Como exemplo, tem-se o desenvolvimento dos sistemas singulares da Pensilvânia e de *Auburn*, além dos diversos atos criminais que visam a incorporar novas práticas em suas prisões no intuito de aperfeiçoar a execução da pena privativa de liberdade, bem como de possibilitar a ressocialização do detento da forma mais humana possível.

Dessa forma, os Estados Unidos participaram diretamente da evolução carcerária mundial que ocorre desde o século XVIII, seja pelo desenvolvimento de legislações revolucionárias, pela elaboração de sistemas próprios ou pela incansável produção acadêmica, que data antes mesmo do início da prisão como pena, tornando-se, portanto, uma referência no estudo do tema.

## **2.2 Análises estatísticas**

Após a breve digressão história da evolução do sistema carcerário americano, cabe agora realizar uma análise do seu panorama atual com intuito de traçar os conhecimentos necessários para que se possa compreender a transformação de sua população carcerária, bem como os custos que o sistema carcerário demanda do Estado. Tais dados facilitarão o entendimento da política de privatização dos presídios.

### 2.2.1 Análise da população carcerária

Inicialmente, será realizada uma análise da população carcerária americana com a intenção de conhecer a evolução do número de pessoas presas, o cenário atual e realizar comparações com a população carcerária de outros países para que se possa dimensionar o tamanho do sistema prisional americano.

Conforme dados do Departamento de Justiça Americano, datam de 1850 as primeiras informações estatísticas sobre as quais se tem conhecimento acerca do censo carcerário dos Estados Unidos.

Em um primeiro momento, serão analisados os dados obtidos entre os anos de 1850 e 1870. Este primeiro corte é justificado pela forma como tais dados foram coletados, uma vez que não se procedeu da mesma maneira que nos anos posteriores. Por isso, neste primeiro período de análise, os dados se mostram mais incompletos e subjetivos por dependerem de informações fornecidas pelos Estados que utilizavam termos e definições distintas, bem como por não constar o número de presos em cadeias municipais, chamadas de *local jails*.

Nestes moldes, em 1850 havia nas prisões federais e estaduais um número total de 6.737 presos, ou seja, um total de 29 presos para cada 100.000 habitantes. Em 1860 este número subiu para 19.086 presos, o equivalente a 60,7/100.000 habitantes e, já em 1870 o número de presos total aumentou para 32.901, o que correspondia a 85,3/100.000 habitantes.<sup>124</sup>

Esses dados, apesar de inseguros, são importantes pois retratam o início da “*era das prisões*” nos EUA, período em que tanto o governo federal como os Estados procediam com a construção e incorporação das prisões e reformatórios. Nesse sentido, e como atesta o próprio relatório do *Bureau of Statistics and Justice*, o crescimento da taxa de 29 presos por 100.000 habitantes em 1850, para 61 detentos por 100.000 habitantes em 1880 seria normal e esperado, pois ocorreu em um momento de transição de diversas penas distintas, como as corpóreas, para a pena de prisão. Aliado a este fator, o sistema carcerário estava em constante expansão no país e conseguia suportar um número cada vez maior de condenados à pena privativa de liberdade, não mais precisando sujeitar-se à concessão de

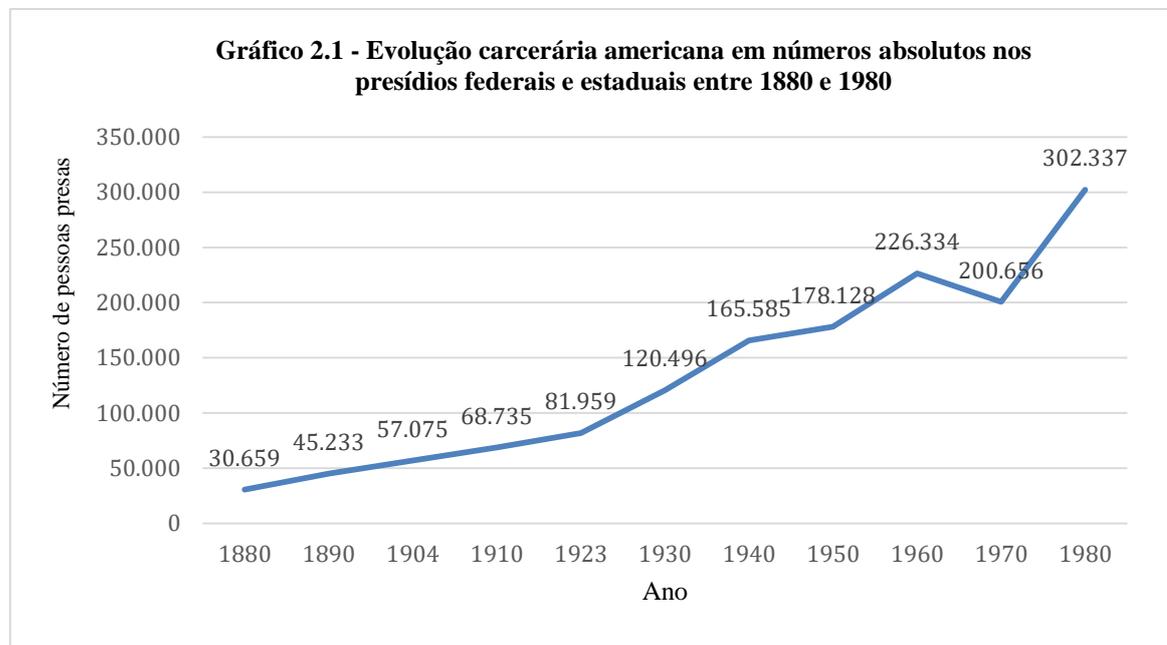
---

<sup>124</sup> CAHALAN, Margaret Werner. *Historical Corrections Statistics in the United States, 1850-1984*. U.S. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 1986.

perdões judiciais por falta de estrutura.<sup>125</sup>

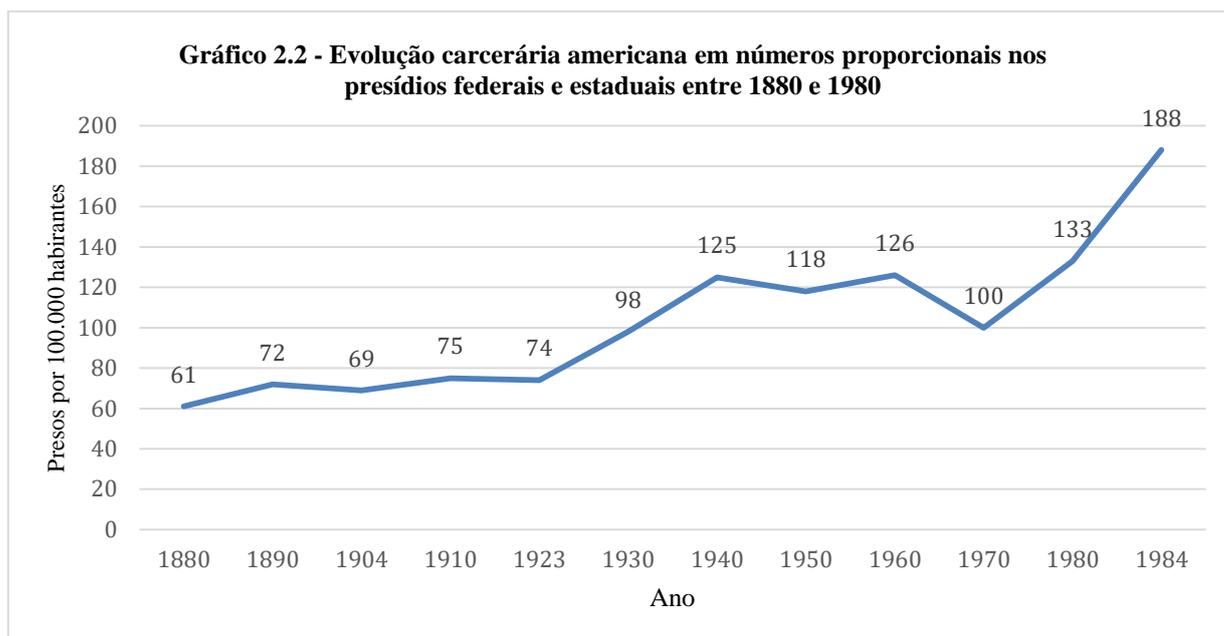
Apresentado este primeiro corte, cabe agora analisar algumas estatísticas uniformes e mais seguras, conforme atesta o Departamento de Censos americano. Este segundo momento de análise abrange um período de 100 anos, entre 1880 e 1980 e tem por objetivo estudar o período anterior à difusão e implementação de políticas públicas originadas após a década de 70, como a guerras às drogas ou a lei de tolerância zero, fatores que iriam em muito impactar o quadro carcerário americano.

Nesse sentido, os gráficos abaixo ilustram a evolução da população carcerária americana em números absolutos e proporcionais nos presídios federais e estaduais entre os anos 1880 e 1980.



Fonte: Gráficos produzidos pelo autor com dados coletados de: CAHALAN, Margaret Werner. *Historical Corrections Statistics in the United States, 1850-1984*. U.S. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 1986.

<sup>125</sup> CAHALAN, Margaret Werner. *Historical Corrections Statistics in the United States, 1850-1984*. U.S. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 1986.



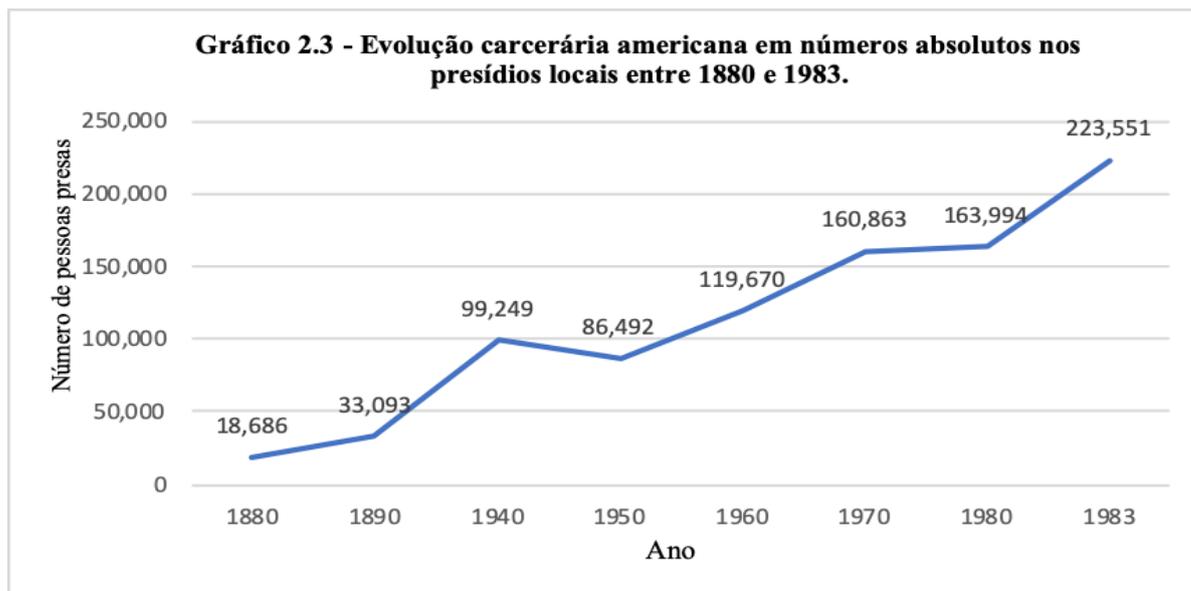
Fonte: Gráficos produzidos pelo autor com dados coletados de: CAHALAN, Margaret Werner. *Historical Corrections Statistics in the United States, 1850-1984*. U.S. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 1986.

Como se pode observar, a população carcerária americana contida apenas nos presídios estaduais e federais aumentou em 10 vezes seu valor inicial em número absoluto e triplicou em números relativos. Em 1880, a taxa proporcional era de 61 presos para cada 100.000 habitantes e, em 1984, este número subiu para 188.

Percebe-se, ademais, que entre 1880 a 1923, a taxa absoluta aumentou progressivamente, enquanto a proporcional teve leves alterações. No entanto, foi após a década de 20 até os anos 40 que houve o primeiro grande salto da população carcerária, fortemente atribuído à crise econômica decorrente da grande depressão de 1929. Percebe-se também o mesmo aumento após a década de 70, momento de *estagflação* econômica e crise do petróleo.

Fato curioso pode ser notado nas décadas em que os Estados Unidos participaram de guerras. Nos períodos entre 1940 e 1950 com a Segunda Guerra Mundial, e entre 1960 e 1970 com a Guerra do Vietnã, é possível observar quedas radicais nos números de encarcerados, tanto em números totais como proporcionais. Pode-se, por isso, afirmar que crises econômicas e guerras duradouras causaram diferentes resultados no sistema carcerário americano.

O mesmo pode ser constatado ao analisar os dados relativos às *jails*:

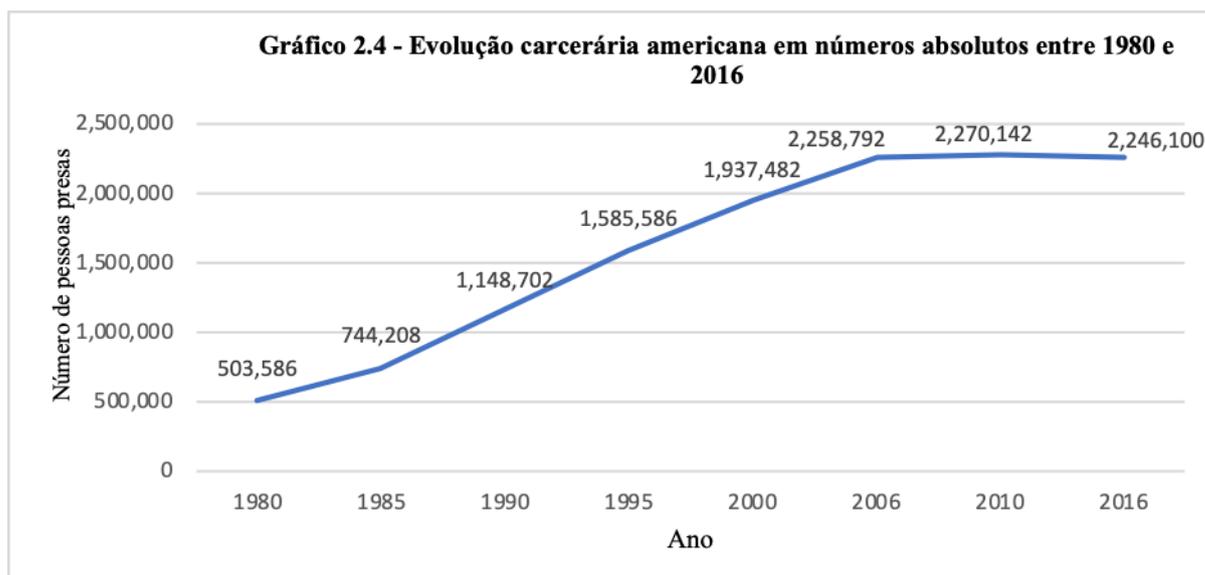


Fonte: Gráfico produzido pelo autor com dados coletados de: CAHALAN, Margaret Werner. *Historical Corrections Statistics in the United States, 1850-1984*. U.S. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 1986.

Nos Estados Unidos, existe uma diferença entre *jails* e *prisons* que, *lato sensu*, seriam as prisões brasileiras. As *jails* são prisões locais, de responsabilidade do Município e são utilizadas em 3 hipóteses: (i) como prisão preventiva ou temporária; (ii) para aprisionar pessoas condenadas por contravenções penais, em geral, com penas iguais ou inferiores a um ano em regime fechado; e (iii) para os condenados que aguardam transferência para as prisões estaduais ou federais. Em geral, essas são as características das *jails*, mas cabe ressaltar que a matéria penal é de competência estadual e, portanto, essas características podem sofrer variações conforme peculiaridades legislativas de cada Estado.

Dessa forma, até 1980, apesar de poucos momentos de queda, em específico nas décadas de guerras, a “era das prisões”, que teve seu início no século XIX, se manteve em uma crescente constante que, de certa forma, pode ser considerada previsível pela explosão populacional que o país sofreu, o que inclui as ondas migratórias que escolheram os Estados Unidos como destino, bem como o fato de a prisão ter se tornado a escolha da pena “padrão”, em substituição às penas cruéis e capitais que existiam no início do século XIX.

No entanto, esse quadro se alterou radicalmente a partir da década de 80, em razão de diversos fatores, entres os quais alguns já mencionados no primeiro capítulo deste trabalho, como a política de tolerância zero e a guerra às drogas.



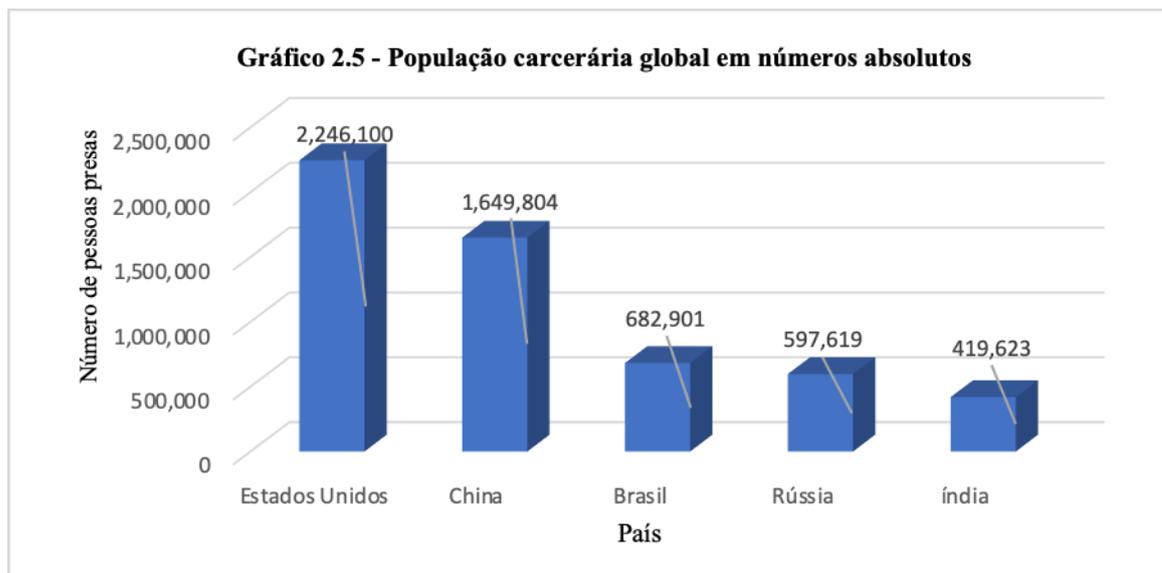
Fonte: Gráfico produzido pelo autor com dados coletados do Institute for Criminal Policy Research. *World Prison Brief*. Birkbeck University of London. Dados disponíveis em: <https://www.prisonstudies.org/>. Acesso em: 03 fev 2018.

Do gráfico acima, observa-se, portanto, um crescimento vertiginoso da população carcerária americana a partir da década de 80 que, em apenas 26 anos, quadruplicou ao atingir um número total de 2.258.292 presos em 2006. Essa explosão da população carcerária em um período relativamente curto não possui precedentes e nem comparação com qualquer outra sociedade democrática. Depreende-se também dos dados coletados que a população carcerária americana atingiu o seu pico no ano de 2009, com um número total de 2.284.900 presos. Nos anos subsequentes, contudo, o número total vem apresentando pequena e gradativa redução.

Entre os anos 2000 e 2015, a população carcerária dos presídios estaduais e federais aumentou em 9,7%. No entanto, entre 2010 e 2015, o número total de presos caiu em 4,9%, sendo que em 2015, 1 em cada 115 adultos nos Estados Unidos estavam na prisão.<sup>126</sup>

No tocante aos números absolutos e comparações internacionais, os norte-americanos lideram o ranking mundial, apresentando um número total de 2.246.100 pessoas presas. A China, que figura em segundo, possui 1.649.804 presos, ao passo que o Brasil, em terceiro lugar, tem 682.901 presos.

<sup>126</sup> KAEBLE, Danielle; COWHIG, Mary. *Correctional Populations in the United States 2016*. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 2018. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cpus16.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.



Fonte: Gráfico produzido pelo autor com dados coletados do Institute for Criminal Policy Research. *World Prison Brief*. Birkbeck University of London. Dados disponíveis em: <http://www.prisonstudies.org>. Acesso em: 12 ago. 2018.

Em números relativos aos habitantes, a explosão carcerária americana se mostra ainda mais alarmante ao sair de 220 presos por 100.000 habitantes em 1980 e chegar aos 752 presos por 100.000 habitantes em 2006. Como também observado com os números absolutos, nos últimos 8 anos a taxa relativa se encontra em decréscimo: em 2016 haviam 670 presos para cada 100.000 habitantes dos EUA.

A redução dos números tanto totais como relativos se deve, entre outros, a uma série de fatores. No âmbito federal, tem-se a promulgação de novas leis como o *Second Chance Act*<sup>127</sup> assinado por George Bush em 2008, que autoriza a concessão de subsídios federais a agências governamentais e organizações sem fins lucrativos para fornecer assistência de emprego, tratamento de abuso de substâncias, moradia, programação familiar, orientação, apoio a vítimas e outros serviços a indivíduos retornando à comunidade da prisão. Outro exemplo é o *Federal Fair Sentencing Act*<sup>128</sup> assinado pelo presidente Barack Obama em 2010, que eliminou a sentença mínima obrigatória de 5 anos para a posse de crack, cocaína, entre outras drogas, alterou os valores mínimos necessários para a caracterização do crime de posse de drogas, entre outras medidas.

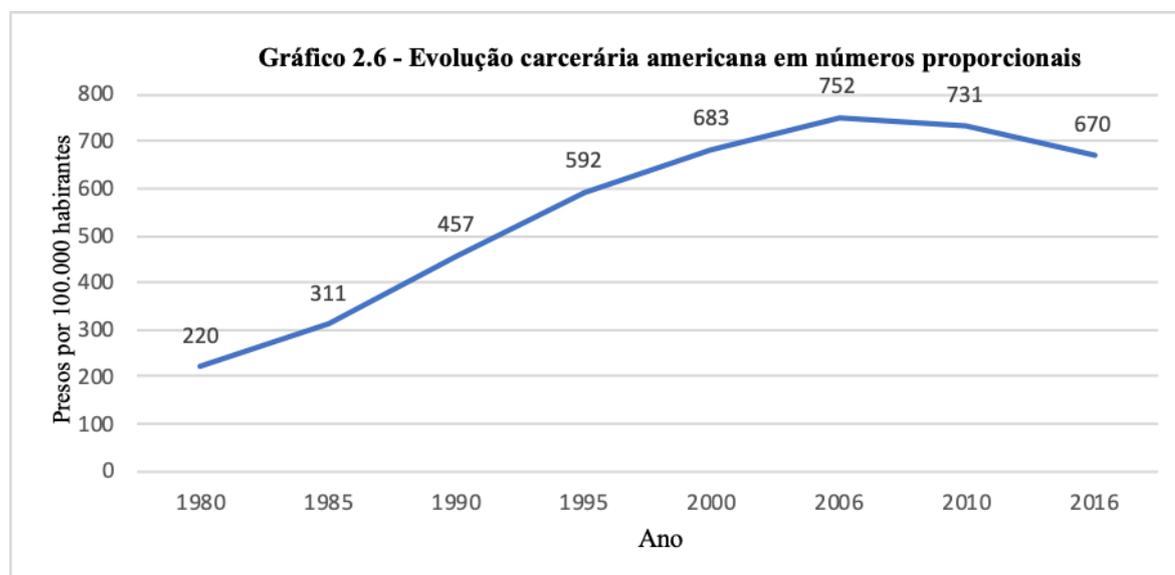
No âmbito estadual, no ano de 2015, dos 50 Estados americanos, 38 apresentaram

<sup>127</sup> Evaluation of Second Chance Act Demonstration Projects. *Office of Justice Program: National Institute of Justice*. Washington, D.C. Maio de 2019. Disponível em: <https://www.nij.gov/topics/corrections/reentry/Pages/evaluation-second-chance.aspx>. Acesso em: 12 ago. 2018.

<sup>128</sup> Sensible Sentencing Reform: The Fair Sentencing Act. *Unites States Sentencing Comission – Policy Reform*. Washington, D.C. 2015. Disponível em: [https://www.usc.gov/sites/default/files/pdf/research-and-publications/backgrounders/profile\\_FSA\\_2010.pdf](https://www.usc.gov/sites/default/files/pdf/research-and-publications/backgrounders/profile_FSA_2010.pdf). Acesso em: 12 ago. 2018.

redução da sua população carcerária, mesmo que de maneira modesta, quando comparado com o seu ano de máximo encarceramento. Os outros 12 Estados continuaram a apresentar taxas crescentes, inclusive taxas que alcançam dois dígitos, como Dakota do Norte, Wyoming e Oklahoma, que apresentaram um crescimento da população carcerária na margem de 19,9%, 14,8% e 14,7%, respectivamente, entre 2010 e 2015.<sup>129</sup>

A Califórnia, a seu turno, apresentou uma redução de 26% de sua população carcerária desde 2006, resultado de uma série de medidas progressistas como o *Proposition 36* em 2012, reformando a *Three-Strikes Law* e, em 2014 a *Proposition 47*, que reclassificou diversos crimes relacionados às drogas e crimes não violentos como contravenção penal.<sup>130</sup>

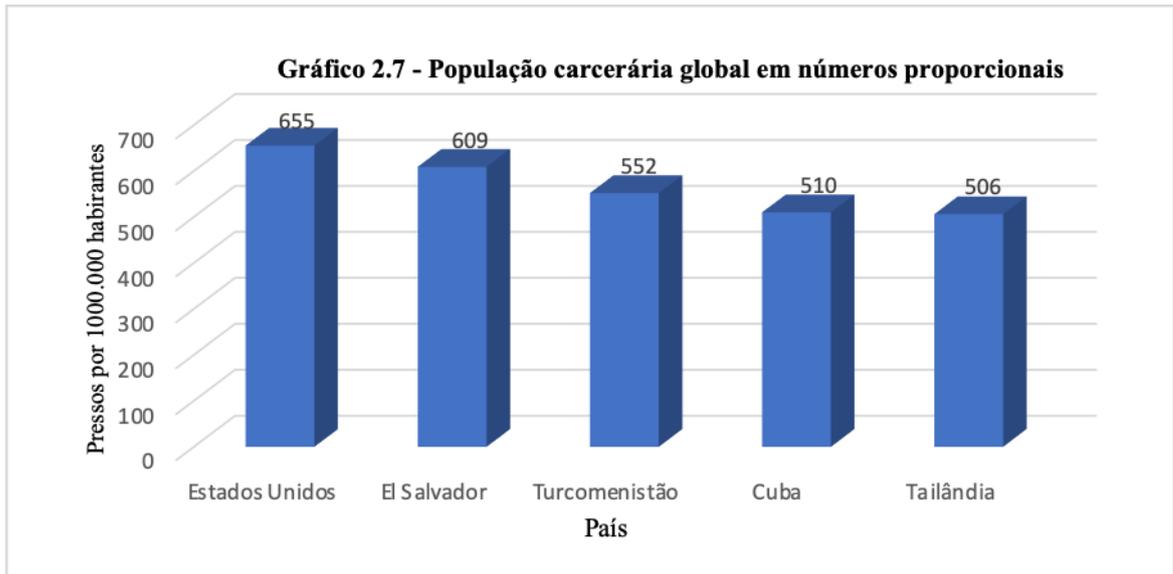


Fonte: Gráfico produzido pelo autor com dados coletados de: CAHALAN, Margaret Werner. *Historical Corrections Statistics in the United States, 1850-1984*. U.S. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 1986.

No cenário internacional, os Estados Unidos continuam na liderança mesmo ao se analisar as taxas proporcionais de presos por habitantes.

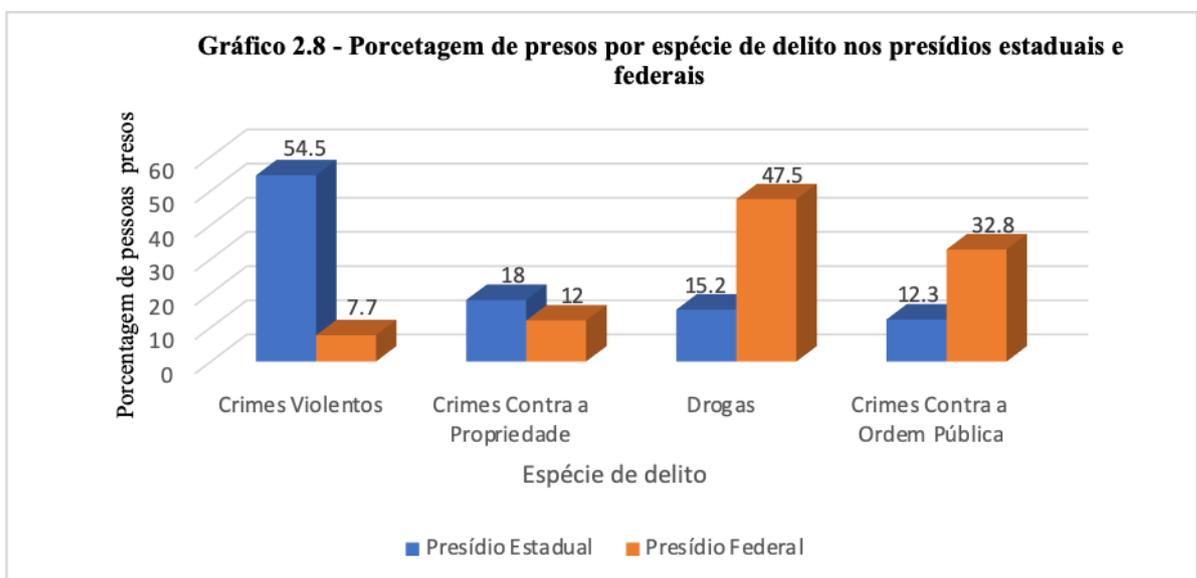
<sup>129</sup> The Sentencing Project. *U.S. Prison Population Trends 1999-2015: Modest Reductions with Significant Variation*. Washington, D.C. Maio de 2017. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/u-s-prison-population-trends-1999-2015-modest-reductions-significant-variation/>. Acesso em: 13 ago. 2019.

<sup>130</sup> Ibidem.



Fonte: Gráfico produzido pelo autor com dados coletados do Institute for Criminal Policy Research. *World Prison Brief*. Birkbeck University of London. Dados disponíveis em: <http://www.prisonstudies.org>. Acesso em: 14 ago. 2018.

Conforme o relatório *Prisoners 2016*, elaborado pelo Escritório de Justiça e Estatística do Departamento de Justiça norte americano, no âmbito estadual, 54,5% dos presos foram condenados por crimes violentos, enquanto 18% por crimes contra propriedade e 15,2% por crimes de posse de droga. Na seara federal, apenas 7,7% dos seus detentos foram condenados por crimes violentos, ao passo que os condenados pela prática de crimes relacionados com entorpecentes representam 47,5%, e por crimes relacionados à ordem pública, é de 38,2% do total de condenados.<sup>131</sup>

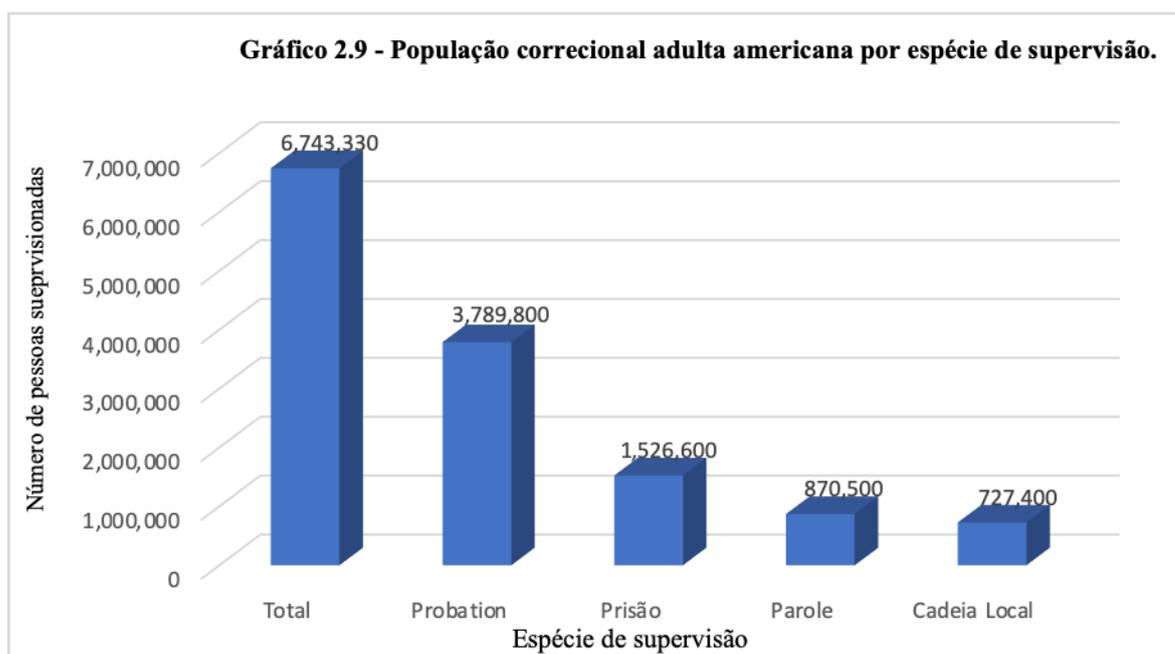


<sup>131</sup> CARSON, A. Ann. *Prisoners in 2016*. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 2018. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cpus16.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

Fonte: Gráfico produzido pelo autor com dados coletados de: CARSON, A. Ann. *Prisoners in 2016*. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 2018. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cpus16.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

Outro dado interessante de se observar é o total de pessoas adultas sob a supervisão do sistema correcional americano, que atingiu em 2016 o número total de 6.740.330 (seis milhões setecentos e quarenta mil e trezentos e trinta) pessoas, sendo que a maioria delas se encontra em *probation* (cerca de 3.789.800 ou 55,5% do total).

De acordo com o Departamento de Justiça americano, 2016 é o 9º ano consecutivo de baixa no total de pessoas supervisionadas pelo sistema correcional, apresentando um decréscimo de 18% se comparado com os números de 2007.



Fonte: Gráfico produzido pelo autor com dados coletados de: CARSON, A. Ann. *Prisoners in 2016*. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 2018. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cpus16.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2018.

Ante a todo o exposto, pode-se constatar que as décadas de 70 e 80 se tornaram verdadeiros divisores da água para o sistema carcerário americano, representando o início de uma expansão vertiginosa que resultaria, ao final do século XX, em um número total de encarcerados acima de 2 milhões de pessoas.

Apesar de apresentar apenas 5% da população mundial, o sistema carcerário americano abriga aproximadamente 25% de toda população prisional do planeta. Em números domésticos, com uma população de 325 milhões de pessoas, aproximadamente 1,85% dela se encontra sob a supervisão de medidas correcionais.

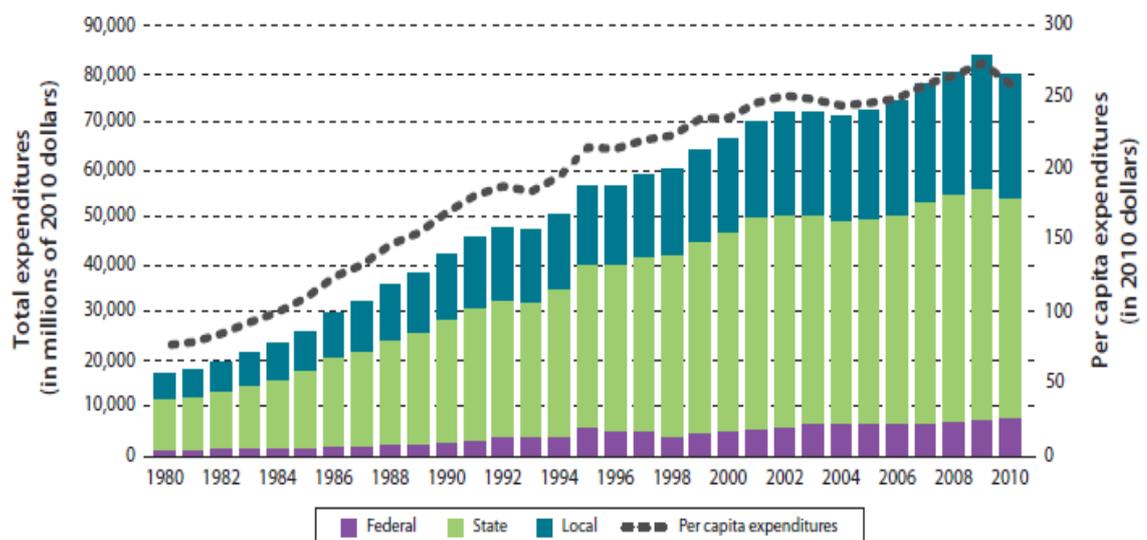
A liderança americana nos *rankings* absolutos e relativos de população carcerária abre o terreno para o desenvolvimento de estudos e mecanismos que buscam entender, criticar e mesmo amenizar ou solucionar esse quadro. É exatamente nesse panorama de crescimento desenfreado que se inserem as políticas de privatização de presídios.

### 2.2.2 Análise dos custos

Com uma população carcerária que ultrapassa os dois milhões de presos e uma população correcional total de aproximadamente sete milhões de pessoas, o sistema correcional americano demanda altos investimentos da administração pública.

Conforme um estudo publicado pela *Hamilton Project*, que compilou os dados fornecidos pelo Departamento de Justiça e Estatísticas, em 1980 os Estados Unidos gastavam aproximadamente US\$ 17 bilhões com seu sistema correcional, o que gerava um custo *per capita* aproximado de US\$ 70. Ao decorrer de 30 anos, essa conta quintuplicou: o sistema correcional americano, já em 2010, apresentou um custo total de US\$ 80 bilhões, o que gera um gasto *per capita* de US\$ 250, conforme demonstrado pelo gráfico abaixo.<sup>132</sup>

Gráfico 2.10 – Gasto total do sistema correcional americano por nível de governo e per capita



Fonte: Gráfico adquirido de: KEARNEY, Melissa; HARRIS, Benjamin; JÁCOME, Elisa; PARRKER, Lucie. *Ten Economic Facts About Crime and Incarcerations in the United States*. The Hamilton Project. Maio 2014, p. 13.

Como observado, em 2010, 57% dos gastos com correições foram realizados pelos

<sup>132</sup> KEARNEY, Melissa; HARRIS, Benjamin; JÁCOME, Elisa; PARRKER, Lucie. *Ten Economic Facts About Crime and Incarcerations in the United States*. The Hamilton Project. Maio 2014, p. 13.

Estados, enquanto os municípios participaram com 33% das contribuições e o governo federal com apenas 10%.

Este aumento acelerado dos gastos não é de ser espantar, uma vez que acompanha o crescimento da população carcerária americana neste período, que alcançou seu pico em 2009 com 2.284.900 (dois milhões duzentos e oitenta e quatro mil e novecentos) presos.

Em maio de 2017, o *Vera Institute of Justice* elaborou um relatório detalhado dos custos das prisões estaduais nos Estados Unidos entre os anos 2010 e 2015. O relatório analisou os gastos de 45 dos 50 Estados, excluindo Maine, Mississippi, Nebraska, New Hemisphere e Wyoming, pela falta de dados.<sup>133</sup>

Em 2015, nos 45 Estados, o total de gastos correcionais foi de US\$ 43 bilhões, variando entre o menor custo, do Estado de North Dakota, com US\$ 65 milhões, ao maior gasto do Estado da Califórnia, com US\$ 8 bilhões, o maior sistema prisional do país. O gasto total dos 50 Estados foi estimado em US\$ 56.8 bilhões.

Ao se tratar de custos por preso, tem-se um gasto médio de US\$ 33.274 por ano, variando entre o menor custo, do Estado de Alabama (US\$ 14.780) ao maior custo do Estado de Nova York (US\$ 69.335). Em 8 Estados – Alaska, Califórnia, Connecticut, Massachusetts, New Jersey, New York, Rhode Island e Vermont - o custo chega a ser maior do que US\$ 50.000; em outros 8, em sua maioria Estados do Sul, o custo é menor que US\$ 25.000. Nos 19 Estados restantes, o custo se estabelece entre estes valores.

Com o estudo, chegou-se à conclusão de que o gasto com pessoal, o que inclui salários, benefícios e horas extras, são a maior parcela do custo com o sistema prisional, englobando uma média de 68% do total de gastos do ano de 2015. Dessa forma, Estados que pagam maiores salários para os empregados do sistema correcional, como a Califórnia, ou Estados que possuem maiores taxas de empregados por preso, como Nova Iorque, possuem um custo maior por preso.

No tocante à saúde, apenas 11% dos gastos totais dos Estados em 2015 foi destinado a esta área, o que inclui pagamento tanto no sistema de saúde interno com médicos, enfermeiros e pequenos procedimentos, como externo como o gasto com remédios e internação hospitalar. Apenas 6 Estados dos 45 – Alabama, Delaware, Georgia, Idaho, Missouri e South Dakota - possuem um dispêndio com assistência médica que

---

<sup>133</sup> MAI, Chris; SUBRAMANIAN, Ram. *The Price of Prisons: Examining State Spending Trends, 2010-2015*. Vera Institute of Justice. Nova Iorque, Maio 2017.

supera 20% dos gastos totais. Foi atestado pelo estudo que os Estados que terceirizam a assistência médica possuem um gasto maior se comparado com os Estados que fornecem o próprio serviço médico.

Em média, o custo de todos os Estados do país é de US\$ 137 por residente anualmente, variando do menor custo, US\$ 51, em Utah, até o maior custo, de US\$ 429, no Alaska. A análise do custo por residente permite comparações de custo mais justas e proporcionais, como no caso de Louisiana e Colorado. Os dois Estados possuem um gasto com detentos por residentes de US\$ 130. No entanto, enquanto Louisiana possui uma taxa de encarceramento de 820 presos para cada 100.000 habitantes e um gasto anual por preso de US\$ 16.000, Colorado possui uma taxa de encarceramento substancialmente menor, de 331 presos para cada 100.000 habitantes, mas um gasto anual por preso que representa o dobro do Estado de Louisiana, com US\$ 39.000.

Ainda na análise dos gastos estatais, o *NASBO (National Association of State Budget Officers)* em seu relatório anual de gastos, ao analisar o ano fiscal de 2016, concluiu que os Estados gastaram com o sistema correcional US\$ 60.1 bilhões, um gasto 4,1% maior se comparado com o ano fiscal anterior. Este gasto representa, em média, apenas 3.1% de todo o gasto anual dos Estados.<sup>134</sup>

No entanto, enquanto a população carcerária apresentou uma queda desde 2009, os custos se mostram cada vez maiores. De 2009 a 2015, os Estados apresentaram uma queda total de 67 mil presos. Dos 50 Estados, 26 apresentaram uma queda da sua população carcerária.

Em contrapartida, os gastos se mostraram crescentes. Em 2010, os Estados gastaram aproximadamente US\$ 54 bilhões em seus sistemas correccionais e, no ano fiscal de 2017, estes gastos alcançaram US\$ 60 bilhões.

Cabe neste momento uma indagação: como os custos podem se mostrar cada vez maiores mesmo quando a população carcerária enfrenta um processo de queda desde 2009?

Estes aumentos nos gastos se justificam por alguns fatores, como o aumento no salário e benefícios para os agentes correccionais, bem como no investimento em programas de ressocialização dos detentos e na reforma da justiça criminal. Aliado a estes fatores, os Estados só conseguirão reduzir os gastos de forma impactante quando a redução da

---

<sup>134</sup> National Association of State Budget Officers, *State Expenditure Report: Examining Fiscal year 2015-2017 State Spending*. Washington DC, 2017.

população prisional permitir que se fechem as unidades prisionais, o que acarretará na economia de gastos com a estrutura, agentes e os detentos em si.

O relatório da *Vera Institute of Justice* demonstra que apenas 20 Estados conseguiram reduzir gastos com o sistema correcional e destes, só 13 apresentaram também reduções em suas populações carcerárias, o que gerou uma economia de US\$ 1.6 bilhões entre os anos de 2010 a 2015. Exemplos podem ser observados com os casos de Nova Iorque e Michigan. Entre os anos de 2010 e 2015, o Estado de Nova Iorque apresentou uma redução dos gastos correcionais de aproximadamente US\$ 302 milhões, relativa a 8% do gasto total do Estado nesta área, o que resultou no fechamento de 14 unidades prisionais e, conseqüentemente, na diminuição de 11% da força correcional do Estado. Já no norte do país, o Estado do Michigan apresentou um decréscimo de US\$ 221 milhões em seus gastos com o sistema correcional entre 2010 e 2015 graças ao fechamento de diversas prisões, como a *Florence Crane Correctional Facility* que apresentava um custo anual de US\$ 27 milhões, bem como a adoção de políticas públicas que ajudaram na redução da população carcerária.<sup>135</sup>

No entanto, ao contrário do acima exposto, sete Estados diminuíram seus custos mesmo apresentando um aumento da sua população carcerária ao apresentar uma redução de US\$ 254 milhões entre os anos de 2010 e 2015, como ocorreu com Nevada e Oklahoma que apresentaram aumento de 8% e 6% das suas populações carcerárias, respectivamente, e uma redução nos gastos de aproximadamente 15%, que foi justificada pela falta de verbas acarretando a necessidade de cortes.

Dessa forma, mais da metade dos Estados aumentaram seus gastos com o sistema correcional, independentemente do aumento ou diminuição de suas respectivas populações correcionais. Em sua maioria, o aumento dos gastos ocorreu devido à reajustes em salários e benefícios de agentes correcionais e serviços de saúde. Em média, apenas o gasto com salários e hora-extra representou 44% dos gastos dos Estados com o sistema correcional no ano de 2015, enquanto os benefícios e auxílios empregatícios resultaram em 24%.<sup>136</sup>

Por fim, cumpre também detalhar o aumento dos custos da assistência médica. Entre 2003 e 2013, a população carcerária com idade superior a 55 anos mais que dobrou, o que gerou um significativo aumento dos gastos com esse segmento do setor prisional,

---

<sup>135</sup> MAI, Chris; SUBRAMANIAN, Ram. *The Price of Prisons: Examining State Spending Trends, 2010-2015*. Vera Institute of Justice. Nova Iorque, Maio 2017. p. 13.

<sup>136</sup> *Ibidem.*, p. 15.

mais suscetíveis a doenças como demência, Alzheimer, perda de audição e visão, além de problemas de mobilidade. Outro segmento que possuiu um significativo aumento de população carcerária foi das pessoas portadoras do vírus do HIV.

Como exemplo, tem-se o Estado do Kentucky, que aumentou seus gastos com assistência médica em 54% entre 2010 e 2015, devido tanto ao aumento da população maior de 50 anos, bem como dos custos farmacêuticos com remédios para tratar HIV e Hepatite C. Neste mesmo período, o Estado de Delaware teve um aumento de 27% dos seus gastos com assistência médica pelos mesmos fatores.<sup>137</sup>

Para fins de comparação, entre 1980 a 2013, o gasto estadual com educação pública primária e secundária aumentou em 107%, saltando de US\$ 258 bilhões para US\$ 534 bilhões, enquanto o gasto com o sistema correcional aumentou em 324%, de US\$ 17 bilhões para US\$ 71 bilhões.<sup>138</sup>

No entanto, no ano fiscal de 2017, enquanto o gasto com educação primária e secundária representou aproximadamente 20% de todo o gasto dos Estados, aqueles com o sistema correcional representaram uma parcela de 3,1% do orçamento estadual. Apesar da discrepância, se a análise for realizada por números absolutos, o gasto proporcional representa de forma flagrante as consequências do hiperencarceramento que ocorreu a partir dos anos 80, e como esse aumento demandou investimentos substancialmente maiores ao passar dos anos para os Estados. Observa-se que o aumento das taxas de gastos com o sistema correcional é três vezes maior do que o aumento dos investimentos na educação primária e secundária.<sup>139</sup>

Em 2010, o custo total do sistema correcional americano foi de aproximadamente US\$ 80 bilhões. Já em 2015, apenas cinco anos depois, esse custo aumentou em US\$ 10 bilhões, alcançando a marca de um custo total neste ano de US\$ 91,1 bilhões. No entanto, será esse o “real” custo do sistema carcerário americano?

Uma pesquisa conduzida por pesquisadores da Washington University em St. Louis se encarregou de determinar qual seria o ônus do sistema carcerário americano. Para cada dólar gasto com o sistema correcional, ele gera a perda de US\$ 10 em custos sociais. Essa

---

<sup>137</sup> Ibidem., p. 19.

<sup>138</sup> STULLICH, Stephanie; MORGAN, Ivy e SCHAK, Oliver. *State and Local Expenditures on Corrections and Education. A Brief from the U.S. Department of Education, Policy and Program Studies Service*. Office of Planning, Evaluation and Policy Development, US Department of Education. Alexandria, Virgínia. Julho de 2016. p. 06.

<sup>139</sup> National Association of State Budget Officers, *State Expenditure Report: Examining Fiscal year 2015-2017 State Spending*. Washington DC, 2017. p. 15-31.

constatação foi alcançada ao analisar não apenas os gastos tradicionais que geram os já contabilizados US\$ 90 bilhões anuais, mas também uma estimativa dos custos que o encarceramento gera para o preso, seus familiares e toda a sua comunidade. Neste montante, não se computa apenas o que é gasto, mas também aquilo que se deixa de arrecadar. Portanto, o que se pretendeu foi analisar o impacto financeiro não apenas para o Estado, mas também para toda a sociedade ao retirar uma pessoa da comunidade e encarcerá-la.<sup>140</sup>

Nesta senda, apurou-se que o ônus anual do encarceramento seria de US\$ 1,1 trilhão, aproximadamente 6% do PIB anual dos Estados Unidos. Esse número foi estimado somando-se o que seria o fardo suportado por três grupos.

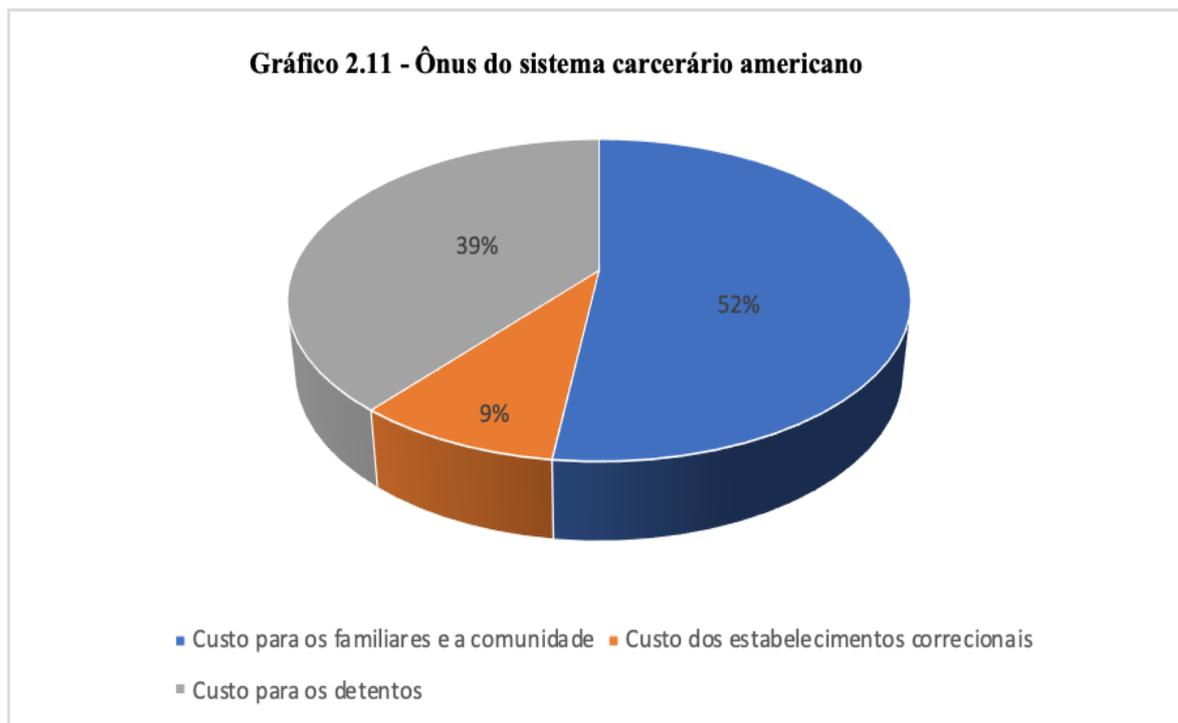
O primeiro grupo é representado pelos custos tradicionais do sistema carcerário, que somariam os US\$ 90 bilhões anuais já conhecidos. O segundo grupo é composto pelas consequências econômicas negativas decorrentes do encarceramento para o prisioneiro, o que computa desde a perda de um salário por estar preso, como a redução salarial quando for solto, até mesmo o custo médico que arcará devido aos ferimentos ou doenças que adquirir durante o tempo em prisão. Este grupo gerou um ônus de US\$ 392.6 bilhões. Por fim, o terceiro grupo da pesquisa se refere aos custos suportados pelas famílias, que variam desde gastos com visitas, mudança para uma região próxima ao presídio, custos judiciais diversos, programas de reabilitação, desvalorização dos bens, divórcio, entre outros. Este grupo amplo gerou um ônus anual de US\$ 531 bilhões.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> MCLAUGHLIN, Michael; PETTUS-DAVID, Carrie; BROWN, Dereek; VEEH, Chris; RENN, Yanya. *The Economic Burden of Incarceration in the U.S.* Institute for Advancing Justice Research and Innovation: Washington University in St. Louis. Missouri, Outubro 2016.

<sup>141</sup> Ibidem.

**Gráfico 2.11 - Ônus do sistema carcerário americano**



Fonte: Gráfico produzido pelo autor com dados coletados de: MCLAUGHLIN, Michael; PETTUS-DAVID, Carrie; BROWN, Dereek; VEEH, Chris; RENN, Yanya. *The Economic Burden of Incarceration in the U.S.* Institute for Advancing Justice Research and Innovation: Washington University in St. Louis. Missouri, Outubro 2016.

Percebe-se, portanto, que os Estados Unidos, além de possuírem a maior população carcerária do planeta, também possuem o maior gasto com o sistema correccional com aproximados US\$ 90 bilhões para custear cerca de 5.000 prisões federais, estaduais<sup>142</sup> e locais<sup>143</sup>.

Ainda para fins de comparação, o Brasil, detentor da terceira maior população carcerária do mundo, gasta aproximadamente R\$ 14 bilhões anuais, o que nem mesmo o aproxima de um décimo do dispêndio norte-americano.<sup>144</sup>

Os dados acima apresentados demonstram a grandiosidade do sistema carcerário americano, bem como a enorme quantidade de recursos que ele demanda da Administração Pública. Se a tendência da taxa de gastos e da população carcerária entre os anos de 2009 a 2016 se mantiver com o número de presos gradativamente em queda, é esperado que o custo do sistema carcerário venha a cair gradativamente, o que resultará no fechamento de

<sup>142</sup> STEPHAN, James, *Census of State and Federal Correctional Facilities, 2005*. U.S Department of Justice. Washington, DC. Outubro 2008. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/csfcf05.pdf>. Acesso em: 24jun. 2018.

<sup>143</sup> Bureau of Justice Statistics. *Census of Jail Facilities, 2006*. U.S Department of Justice. Washington, DC. Dezembro 2011. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/csfcf05.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2018.

<sup>144</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2017. p 77. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO\\_11\\_2017.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf). Acesso em: 24 jun. 2018.

unidades prisionais e impactará em todo o mercado prisional, inclusive na privatização dos presídios.

## **2.3 A Privatização do sistema carcerário**

### **2.3.1 Origem e desenvolvimento**

A influência do setor privado no sistema prisional dos Estados Unidos se origina antes mesmo da concepção moderna de prisão como uma pena. Como já relatado, as primeiras prisões americanas possuíam a finalidade de detenção temporária, ou seja, o intuito era restringir a liberdade do preso que esperava seu julgamento. É exatamente nesse contexto que surgiram as primeiras prisões privadas.

Cada condado ou distrito estatal – divisão administrativa equivalente a Município – até o fim século XVII, nomeava carcereiros responsáveis pelos cuidados dos presos provisórios. Aqueles eram remunerados tanto pelo Município como pelos próprios detentos ou seus familiares no tocante aos custos referentes a comida e hospedagem, e quando incapazes de pagar, os presos eram obrigados a trabalhar. O carcereiro, que em muitas vezes também era o xerife, operava as prisões por meio de um acordo monopolista com o distrito. Essas primeiras cadeias proporcionavam um confinamento curto, com alta rotatividade de detentos, sendo que a finalidade ressocializadora era totalmente ausente.

Esse modelo inicial, ao se demonstrar desregulamentado, permitia a prática de corrupção e abuso de poder. Relatos confirmam que era comum os carcereiros cobrarem dos detentos valores diferentes, de acordo com a sua capacidade econômica, além de permitirem que os presos mais ricos se aproveitassem de maiores privilégios e regalias como cela única e visitas íntimas<sup>145</sup>.

Posteriormente, com o Iluminismo, o advento da Sociedade de Filadélfia e os primeiros Códigos Penais estaduais, a prisão se tornou uma das formas dominantes de pena e os carcereiros, tais como acima relatado, deixaram de existir. A partir deste momento, as prisões passaram a ser um encargo estatal e, portanto, de propriedade e administração pública, sendo o diretor nomeado pelo governo.

---

<sup>145</sup> HAKIM, Simon; BLACKSTONE, Erwin, A. *Prision Break: A New Approach to Public Cost and Safety*. The Independent Institute. Oakland, CA. junho, 2014, p. 07.

No entanto, observa-se que, mesmo no início da era das prisões, o setor privado se fazia presente ao conduzir as *workshops*, oficinas de trabalho dos detentos. Tanto no modelo de *Auburn*, como no modelo de Filadélfia bem como nos diversos outros que surgiram ao longo dos séculos XIX e XX, o trabalho sempre foi uma das principais atividades desenvolvidas nas prisões, inclusive com o propósito de lucro e de manutenção do próprio estabelecimento carcerário. Dessa forma, a utilização dos presos pelo setor privado foi aplicado até o fim do século XIX, sendo que a contratação da força prisional para trabalhar em fábricas do setor privado teve fim apenas em 1940.<sup>146</sup>

Entre 1940 a 1980, toda a administração prisional americana, incluindo o trabalho nas prisões, foi de incumbência dos departamentos de correições estatais e do escritório federal de prisões.

No entanto, toda essa organização vai se alterar com as políticas de segurança pública aplicadas nas décadas de 70 e 80 nos EUA. Como já analisado, foi a partir daí que se observou nos Estados Unidos um grande aumento no número de encarcerados, o que resultou em um número expressivo de mais de 2 milhões de presos. Certamente, na medida em que o número de encarcerados aumentava,urgia a necessidade de maiores gastos, sejam estruturais, com a construção de novas unidades prisionais, ou com efetivo, com a contratação de novos agentes prisionais. Esta expansão da população carcerária e, conseqüentemente, dos gastos não foi acompanhada por um aumento proporcional das receitas em todos os níveis administrativos do governo. Logo, situações de superlotação se tornaram comuns em diversos Estados, fato que levou as Supremas Cortes estaduais a determinarem a necessidade de se fazer intervenções no setor carcerário com o intuito de acabar com a superlotação, bem como com as suas nefastas conseqüências.

Nesta época, as prisões eram construídas geralmente de duas formas: (1) com o pagamento contínuo, na medida em que a prisão era construída, financiado por meio de receitas gerais destinadas ao sistema carcerário; ou (2) os administradores iniciam então a tomada de dinheiro emprestado por meio da venda de Títulos de Obrigação Municipal, vendido pelo Município e garantido pelo órgão público, sendo a sua falta de pagamento rara e indicativa de falência do Estado.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> CULP, Richard, *Prison Privatization Turns Twenty-Five: The Evolution of a Mature Private Prison Industry in the United States*. John Jay College of Criminal Justice: julho de 2009, p. 04 Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1462792> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1462792>. Acesso em: 28 jun. 2018.

<sup>147</sup> CHADWELL, Sean. *Rent-to-Own Jails: Public Financing of Private Prisons in Texas*. Grassroots

A emissão de Títulos de Obrigação Municipal apresentava um inconveniente para os administradores públicos, uma vez que demandava a realização de uma consulta pública sempre que fossem emitir novos títulos. Como já se pode imaginar, o investimento no setor carcerário não é dos mais bem quistos pela sociedade. Logo, a maioria das consultas públicas tiveram resultado negativo, com uma média, na década de 80, de 60% de reprovação.<sup>148</sup>

Destarte, as receitas já destinadas ao sistema correccional não se mostravam suficientes para acompanhar o ritmo desenfreado de crescimento da população carcerária. Neste cenário, os administradores públicos se encontravam numa situação complicada: de um lado, o Judiciário determinava que o Estado adotasse medidas para combater as superlotações e os seus efeitos, e, de outro, a falta de verbas impedia a ampliação do setor.

Para solucionar essa adversidade, buscou-se uma saída por meio do setor privado. O poder público começou, então, a realizar contratos com agentes privados para a construção e administração de uma prisão emitindo milhões de *revenue bonds*, que são Títulos de Obrigação de Receita Municipal e se distinguem dos Títulos de Obrigação Municipal, por não precisarem de consulta pública e cuja garantia de reembolso deveria ser exclusiva a partir das verbas geradas pela própria obra financiada, em vez do pagamento clássico por meio das verbas municipais ou estatais. Dessa forma, o agente privado arrenda a prisão para o governo, em sua maioria, por meio de contratos que determinam uma lotação mínima de presos – afinal, estamos falando de um relação público-privado e que, portanto, deve gerar lucro para um dos participantes – com um pagamento estipulado por preso, *per diem*, sendo necessário também pagar uma taxa pela construção da prisão que, em um determinado tempo, será de propriedade do contratante. Portanto, a receita para sustentar este contrato deverá ser oriunda da própria atividade prisional, ou seja, o agente público recolherá verbas ao aceitar aprisionar detentos de outros Estados, Municípios ou do Governo Federal em seu estabelecimento e as repassará à empresa contratada<sup>149</sup>.

A saída através dos *revenue bonds* se mostrou uma verdadeira inovação jurídica, uma vez que estes títulos foram projetados como uma forma de financiamento para projetos que pudessem gerar renda suficiente para seu auto-pagamento em um tempo

---

Leadership, 2<sup>a</sup> ed. 2009, Austin: Texas, p. 4.

<sup>148</sup> HERIVEL, Tara. *Quem lucra com as prisões: o negócio do grande encarceramento*. Rio de Janeiro: Raven, 2014, p. 24.

<sup>149</sup> CHADWELL, Sean. *Rent-to-Own Jails: Public Financing of Private Prisons in Texas*. Grassroots Leadership, 2<sup>a</sup> ed. 2009, Austin: Texas, p. 5.

considerável. O caso clássico seriam as rodovias e as pontes que cobram pedágio e, dessa forma, pagariam os títulos devedores com essas rendas ao longo de alguns anos. O seu uso não se mostra compatível com a utilidade das prisões, que sempre se mostraram como uma grande fonte de despesa para os Estados e não como uma fonte de arrecadação.

Esta nova saída de arredamento através dos Títulos de Obrigação de Receita Municipal difundiu-se tanto que em 1996 mais da metade das dívidas relativas às novas prisões eram garantidas por estes títulos.<sup>150</sup>

Poucos Estados continuaram a utilizar os meios tradicionais para o financiamento de novas prisões, seja pela falta de verbas ou pelas derrotas nas consultas populares no tocante à aquisição dos Títulos de Obrigação Municipal ou Estadual.

Como exemplo, em 2002, uma proposta de construção de uma nova prisão no Estado de Maine, com custo de US\$ 25 milhões utilizando os títulos obrigacionais foi derrubada por uma proporção de votos de dois para um. O mesmo ocorreu na Califórnia, quando o então governador, Arnold Schwarzenegger, foi forçado a retirar uma proposta de construção de uma nova prisão de um pacote de solicitação de emissão de novos títulos.<sup>151</sup>

Atualmente, diversas são as formas já observadas de parceria entre o setor público e o privado nessa área, dentre as quais uma bastante comum são os contratos de *Build-Operate-Transfer (BOT)*, construir-operar-transferir, segundo a qual o agente privado constrói e administra a prisão e, após um determinado período de pagamentos constantes, ele a transfere para o setor público. Neste modelo a prisão, até a sua transferência, é privada, não sendo objeto, portanto, de qualquer imunidade tributária. Pode ser observada atualmente nos contratos entre o Estado do Mississippi e a *CoreCivic America*.<sup>152</sup>

Tem-se também a modalidade de *Build-Transfer-Operate (BTO)*, construir-transferir-operar, por meio do qual a empresa constrói e transfere o estabelecimento para posteriormente administrá-lo. Dessa forma, o estabelecimento é público e conta com todas as imunidades inerentes destes patrimônios. Este modelo é aplicado atualmente na Flórida.

Por fim, tem-se maneiras mais simples. A primeira é a administração de um estabelecimento já existente, que é de propriedade do governo, como ocorre em Kentucky.

---

<sup>150</sup> HERIVEL, Tara. *Quem lucra com as prisões: o negócio do grande encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan, 2014. p. 27.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> HAKIM, Simon; BLACKSTONE, Erwin, A. *Prision Brek: A New Approach to Public Cost and Safety*. Independent Policy Report: The Independent Institute. Oakland, CA, junho, 2014, p. 09.

A segunda é a venda de uma prisão pública para o agente privado, aliado a um contrato de prestação de serviços por um longo período, como ocorreu em Ohio.<sup>153</sup>

A saída por meio da privatização se mostrou, de início, financeiramente agradável a todos os envolvidos, na medida em que o poder público ladeou a necessidade de consulta popular para adquirir ou remanejar as verbas públicas. Enquanto isso, o agente privado não realizaria um “mau investimento”, uma vez que não se tornaria, na maioria dos casos, o proprietário de uma prisão. As estruturas carcerárias não se mostram financeiramente atrativas por serem dispendiosas para construção e manutenção, possuírem um seguro caro e se tornam obsoletas com o tempo, além de seu uso estar sujeito às políticas de segurança pública.

Por fim, cabe ressaltar que a privatização, ao se apresentar como uma possível ferramenta para solucionar os diversos problemas presentes no sistema carcerário americano, conseguiu também transferir parte dos riscos e da cobrança de se gerir uma prisão do setor público para o privado, situação muito bem quista pelos administradores públicos, especialmente em função das alarmantes consequências geradas pela superpopulação carcerária.

Os riscos de se administrar um estabelecimento prisional são substanciais e variados, como fugas, rebeliões, condições precárias de higienização, mortes, lesões corporais, entre outros. Essas situações são um reflexo da má administração do estabelecimento penitenciário e podem levar a processos aptos a gerar repercussões tanto financeiras como custos com advogados, investigações e ressarcimento de danos, além da publicidade negativa que o agente político irá sofrer com a repercussão de uma situação carcerária calamitosa. No momento em que ocorre uma parceria entre o setor público e privado, privatizando assim a administração do cárcere, grande parte destes riscos passarão ao agente privado, uma vez que este assumirá a responsabilidade sobre a unidade prisional.

Um exemplo dos benefícios dessa transferência de risco pode ser notado no caso *Brown v. Plata*, uma disputa legal decidida pela Suprema Corte americana referente à prestação de um serviço correcional inadequado pelo Estado da Califórnia. A Corte atestou que o Estado sofria com uma superpopulação carcerária, uma vez que as prisões públicas estavam operando em uma média acima de 75% de sua capacidade máxima e, como consequência, condições de saúde física e mental dos detentos se mostravam precárias. O

---

<sup>153</sup> Ibidem.

reflexo deste julgado foi a condenação do Estado ao pagamento de mais de US\$ 200 milhões em indenizações, considerando todos os custos envolvidos ao longo de 15 anos do processo<sup>154</sup>.

Para ilustrar, a *CoreCivic America (CCA)*, empresa privada que atua no ramo carcerário, entre 2010 a 2015, respondia a mais de 1.200 processos, a sua maioria relacionados às condições de suas prisões (16%), a agressões que os detentos sofreram nas cadeias (15%) e ao péssimo serviço médico (15%). Apenas em 2015, a *CCA* anunciou aos seus acionistas que gastou US\$ 4,2 milhões em perdas processuais.<sup>155</sup>

Percebe-se, portanto, que uma série de fatores foram determinantes para o início do processo de privatização carcerária, tais como a base ideológica neoliberal que permitiu a expansão da privatização para diversos setores que antes eram de monopólio público, a explosão da população carcerária, os altos custos para a ampliação do sistema carcerário, a dificuldade de se direcionar e adquirir verbas e, por fim, a conveniência e oportunidade de se transferir parte dos riscos da administração prisional para o setor privado.

Essa situação acabou por fomentar a origem da primeira grande empresa do ramo da privatização carcerária no modelo americano/total, a *Corrections Corporations of America (CCA)*, que em 2016 foi renomeada *CoreCivic America*. Em 1983, a empresa foi construída com os seguintes objetivos: “criar uma parceria público-privado no sistema correcional que vise substituir as falhas governamentais do passado com soluções mais inteligentes e efetivas do futuro” (tradução livre)<sup>156</sup> e firmou seu primeiro contrato já no ano de 1983 com o Departamento de Justiça, referente a uma instalação para imigrantes no Texas. Já no ano de 1984, iniciou sua expansão para diversos outros Estados com a administração da *Tall Trees* em Shelby County, Tennessee, e foi responsável neste mesmo ano pelo primeiro centro de detenção do mundo cujo *design*, construção e a administração foram realizadas por um agente privado, que ocorreu em Houston, no Texas.

Com a abertura de um mercado nunca antes explorado, concorrentes surgiram para fazer frente à recém-fundada *CCA*, como foi o caso da *Wacknhut Corrections Corporations*, renomeada em 2003 como *GEO Group*. Fundada no ano de 1984, em Boca

---

<sup>154</sup> KENNY, Harris; GILROY, Leonard. *The Challenge of Comparing Public and Private Correctional Costs*. The Reason Foundation. Policy Brief :112. Dezembro de 2013, p. 07.

<sup>155</sup> CULP, Richard, *Prison Privatization Turns Twenty-Five: The Evolution of a Mature Private Prison Industry in the United States*. John Jay College of Criminal Justice: julho de 2009, p. 25. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1462792> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1462792>. Acesso em: 29

<sup>156</sup> Informações obtidas no sítio eletrônico da empresa. Disponível em: <http://www.correctionscorp.com/our-history>. Acesso em: 29 jun. 2018.

Raton, Flórida, foi apresentada como uma empresa especializada para atuar no sistema correcional e firmou seu primeiro contrato com o Governo Federal em 1987 para administrar um centro de detenção de imigrantes. A *GEO Group* foi a primeira empresa a expandir seus serviços para fora dos Estados Unidos, entrando no mercado internacional em 1992 e se difundindo para os demais países de influência anglo-saxônica como a Austrália, Inglaterra e África do Sul<sup>157</sup>.

A promessa destas empresas é clara: a abertura do mercado carcerário fará com que os agentes privados, por estarem disputando os contratos fornecidos pela Administração Pública, busquem sempre promover um serviço de melhor qualidade a custos menores. Isto fomentará o investimento em novas técnicas de administração e de tecnologias para o setor.

A melhora também será observada no setor público por meio da “*fertilização-cruzada*”, ou seja, a competição no setor privado irá desafiar também os administradores públicos a melhorar os seus serviços, a buscar novas tecnologias e a cortar gastos que seriam supérfluos.<sup>158</sup>

Conforme dados do Escritório de Justiça e Estatística do Departamento de Justiça americano, o país, em 2015, encarcerou no âmbito estadual e federal 126.272 pessoas em prisões geridas por empresas privadas, o que representa apenas 8% da população carcerária americana, ou seja, aproximadamente 1 em cada 12 presos se encontra em uma prisão privada<sup>159</sup>.

Dos 50 Estados americanos, apenas 28 utilizam os presídios privados, além do Governo Federal. O número de presos varia desde 40% da população carcerária total do Estado sob supervisão de agentes privados como no caso de Montana e Nova México até Estados que não utilizam esta espécie de parceria como Nova Iorque e Ilinois.

Desde 2000, o número de pessoas encarceradas em presídios privados aumentou em 45%, um número significativamente grande se comparado ao aumento total da população carcerária, que foi de 10%. Em 6 Estados, este aumento de encarcerados pelo setor privado foi de mais de 100%, como Indiana com 324% e Ohio com 215%. O Governo Federal, maior cliente do setor, aumentou a sua parcela em 125%, chegando em

---

<sup>157</sup> Informações obtidas no sítio eletrônico da empresa. Disponível em: [https://www.geogroup.com/history\\_timeline](https://www.geogroup.com/history_timeline). Acesso em: 02 jul. 2018.

<sup>158</sup> HERIVEL, Tara. *Quem lucra com as prisões: o negócio do grande encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan, 2014, p. 27.

<sup>159</sup> CARSON, A. Ann; ANDERSON, Elizabeth. *Prisoners in 2015*. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 2018. Disponível em: <https://www.bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=5869>. Acesso em: 02 jul. 2018.

2015 a 34.934 pessoas presas em cárceres privados. O Estado do Texas, primeiro a adotar os presídios privados, possui a maior população carcerária nesta situação, com 14.293 presos, o que corresponde a 9% da sua população carcerária total.

Apesar do aumento no período acima observado, desde 2012, ano em que a população carcerária americana detida em presídios privados alcançou o ápice, com 137.220 presos, observou-se um declínio de 8% até o ano de 2015. Após 2000, seis Estados – Arkansas, Kentucky, Maine, Michigan, Utah e Wisconsin - deixaram de utilizar os presídios privados por problemas relacionados à segurança e aos custos. Outros seis Estados apresentaram redução de 40% ou mais no uso de prisões privadas durante este período, como North Carolina e Idaho.

A nível federal, o ápice da população carcerária em prisões privadas foi observado em 2013 com 41.159 pessoas presas nestas espécies de estabelecimentos. A partir desta data, contudo, os números começaram a cair. Em 2016, a administração do então presidente Barack Obama, por meio da Procuradora-Geral Sally Q. Yates declarou que iria reduzir progressivamente o uso de estabelecimento privados no setor carcerário até o seu completo desuso. Essa decisão foi baseada em um relatório do *Department's Office of Inspector General*, que atestou serem as prisões federais públicas superiores às privadas em todos os serviços prestados, principalmente no tocante à segurança, além do setor privado não apresentar uma economia de custos considerada significativa. No entanto, esta medida foi revogada, já no início da administração de Donald Trump, pelo Procurador-Geral dos Estados Unidos, Jeff Sessions, em fevereiro de 2017, defendendo ser a privatização necessária e eficaz para o sistema carcerário federal americano.<sup>160</sup>

Atualmente, a *CoreCivic America* possui e administra 70 estabelecimentos correccionais e gerencia outras 7 de propriedade do governo, possuindo uma capacidade total de 78.000 leitos em 19 Estados. Além dos acima citados, existem outros 12 estabelecimentos correccionais arrendados a terceiros que prestam serviço ao governo. Este número de leitos gera uma receita de aproximadamente US\$ 1.5 bilhão, sendo que os contratos com o Governo Federal representam 48% deste total. A CCA possui aproximadamente 58% de todos os leitos de presídios privados dos Estados Unidos, sendo a maior empresa no tocante à privatização de presídios e a segunda maior empresa privada

---

<sup>160</sup> YATTES, Sally Q. *Memorandum for the Acting Director Federal Bureau of Prisons*. U.S Department of Justice. Office of the Deputy Attorney General. Disponível em: <https://assets.documentcloud.org/documents/3027877/Justice-Department-memo-announcing-announcing.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2018.

do setor correcional.<sup>161</sup>

A segunda empresa que neste cenário merece destaque é a *GEO Group*. Segundo seu relatório anual de 2017, dispõe hoje de 71 estabelecimentos correcionais, que corresponde a 75.365 leitos e, nesse mesmo ano, gerou de receita aproximadamente de US\$ 1.4 bilhões apenas com o gerenciamento dos estabelecimentos privados nos Estados Unidos<sup>162</sup>.

Isto posto, a privatização dos presídios sempre se mostrou como uma política controversa e, por óbvio, não se desenvolveu sem críticas de seus opositores. Na década de 80, debates no Congresso americano já demonstravam que a inclusão do setor privado no sistema carcerário se daria de forma polêmica e inquieta.

O processo de privatização carcerária nos Estados Unidos se iniciou sem uma autorização judicial, administrativa ou mesmo qualquer debate prévio, tendo simplesmente ocorrido conforme uma necessidade que se apresentou na época.

Dessa forma, conflitos judiciais entre organizações sociais e as empresas privadas eclodiram, cabendo à Suprema Corte dos Estados Unidos, por meio da Súmula nº 1.981 definir o seu entendimento sobre a matéria:

Não há obstáculo constitucional para impedir a implantação de prisões privadas, cabendo a cada Estado avaliar as vantagens advindas dessas experiências, em termos de qualidade e segurança, nos domínios da execução penal.<sup>163</sup>

Como se pode observar, a Suprema Corte americana determinou que a privatização dos presídios não constitui uma política infratora às regras constitucionais, além de ter delegado aos Estados permissão para regulamentar a sua implementação. Apesar da Súmula, a privatização dos presídios continuará a ser uma matéria muito debatida nas Cortes estaduais e federais.

Como exemplo, o Escritório de Prisões Federal americano, órgão que deu o pontapé para o início da exploração deste mercado, assumiu que possuía poder estatutário necessário para contratar com entes privados. No ano de 1991, ocorreu um grande confronto sobre o tema, entre o Escritório de Prisões Federal (*BOP*) e o *Government*

---

<sup>161</sup> CoreCivic America Inc. Relatório Anual de 2017. Disponível em: <http://ir.corecivic.com/financial-information/annual-reports>. Acesso em: 06 jul. 2018.

<sup>162</sup> The GEO Group, Inc. Relatório anual de 2017. Disponível em: <http://investors.geogroup.com/FinancialDocs>. Acesso em: 06 jul. 2018.

<sup>163</sup> POMPEU, Gina Marcilio Vidal e FERREIRA, Carlos Lélío Lauria Ferreira. *A Privatização de presídios e a ideia neoliberal de criação de um Estado Mínimo*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Abril de 2018, v.8, n1, p. 169.

*Accountability Office (GAO)*, órgão equivalente ao Tribunal de Contas da União (TCU) brasileiro. O *GAO* defendia que o órgão federal não possuía poder legal suficiente para iniciar o processo privatizador e iniciou a produção de uma série de relatórios a esse respeito, alegando infrações aos dispositivos 18 U.S.C. §§ 4002 e 4003 presentes no estatuto do *BOP*. Estes artigos revelavam que os contratos feitos pelo escritório deveriam ser realizados apenas com o governo local e estadual, sem mencionar, portanto, os agentes privados. No entanto, nada se alterou na prática, sendo que o embate só foi resolvido em 2002, quando o escritório alterou seu estatuto, modificando e incluindo normas que passaram a permitir o pagamento de serviços carcerários para “hospedar, cuidar e vigiar pessoas presas sob a custódia de um agente federal americano conforme a lei, em acordo com governos estaduais ou locais, ou contratos com entidades privadas” (tradução livre).<sup>164</sup>

Outro ponto de grande divergência e polêmica que persiste até a atualidade está no debate sobre a delegação do poder estatal de encarcerar uma pessoa. Enquanto a atuação do setor privado era localizada na terceirização de alguns serviços de custódia, como alimentação ou serviços médicos, pouco ou nada se discutia sobre a inclusão do setor privado no cárcere. No entanto, quando se inicia o processo de encarceramento privado de modelo total, tem-se então uma entidade privada com o controle total sob uma unidade prisional, o que inclui manter uma pessoa encarcerada.

Os opositores do processo de privatização dos presídios alegam que o poder de encarcerar, de restringir e manter uma pessoa em uma cela sem a sua vontade, seria uma característica única e indelegável do Estado. Nesse sentido, nenhum indivíduo poderia restringir a liberdade de outro cidadão, sendo esta uma função singular do Estado.

Essa discussão foi levada para Cortes federais pelos opositores da prática, que alegavam que a delegação do poder de encarcerar uma pessoa seria inconstitucional. As Cortes federais, em diversos casos, determinaram que o governo poderia sim contratar com agentes privados, uma vez que o poder delegado não seria o de encarcerar, mas apenas o de administração dos presídios e do dia-a-dia do preso. Além disso, os direitos dos detentos seriam universais e iguais, seja em prisões públicas ou privadas. O poder de encarcerar, na visão das Cortes, continuaria a ser uma prerrogativa estatal, uma vez que continuaria sendo o Estado quem determinaria o encarceramento de uma pessoa, sendo os agentes privados

---

<sup>164</sup> JACOVETTI, Stacey. *The Constitutionality of Prison Privatizations: An Analysis of Privatization in the United States and Israel*. Cleveland-Marshall College of Law: The Global Business Law Review, 2016, v. 61, p. 79.

responsáveis apenas pela administração do estabelecimento em que o indivíduo se encontra encarcerados.<sup>165</sup>

No caso *Riviera v. Pugh*, julgado em 2005, o peticionário Riviera acusou a inconstitucionalidade do ato do Escritório de Prisões Federal em contratar a CCA para administrar uma prisão, alegando uma ilegalidade na delegação da autoridade do BOP para um entre privado. A Corte afirmou:

(...) é de conhecimento geral que as agências federais não podem delegar seus poderes estatutários para agentes privados. Contudo, o teste máximo de validade a ser aplicado sob uma delegação de responsabilidade feita por uma agência ocorre quando a agência delegadora mantém autoridade sobre a tomada de decisões da atividade (tradução livre).<sup>166</sup>

Nesse sentido, determinou-se que o BOP não infringiu qualquer lei ao delegar a autoridade sob uma prisão federal para CCA, uma vez que ela possui a tomada de decisão sobre quem será admitido ou liberado da prisão e de fiscalizar as sanções disciplinares.

Ante o exposto no capítulo, percebe-se que a origem da privatização carcerária vai ocorrer devido à união de diversos fatores como: (1) base ideológica neoliberal, que irá difundir a política de privatizações e, conseqüentemente, a promessa de serviços realizados com custos menores e uma qualidade superior se comparado aos serviços públicos; (2) políticas de segurança pública mas repressivas que permitiram um aumento no número de encarcerados, resultando no encarceramento em massa e nas condições precárias do cárcere; (3) determinação dos supremas cortes estaduais aos seus respectivos Estados para se atentarem à situação calamitosa de suas prisões sob pena de pesadas indenizações; (4) a transferência dos riscos de uma possível má administração para o serviço privado; e (5) a dificuldade de financiamento de novos estabelecimentos prisionais pelos meios tradicionais.

Diante deste quadro, a privatização dos presídios ocorreu de uma forma um tanto quanto natural e fixou-se como um mercado bilionário e influente, seja pela necessidade e importância da sua função, ou pelo montante de dólares que faz circular entre agentes privados, órgãos públicos, partidos e candidatos políticos.

---

<sup>165</sup> CULP, Richard, *Prison Privatization Turns Twenty-Five: The Evolution of a Mature Private Prison Industry in the United States*. John Jay College of Criminal Justice: julho de 2009, p. 10. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1462792> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1462792>. Acesso em: 06 jul. 2018.

<sup>166</sup> JACOVETTI, Stacey. *The Constitutionality of Prison Privatizations: An Analysis of Privatization in the United States and Israel*. Cleveland-Marshall College of Law: The Global Business Law Review, 2016, v. 61, p. 87.

### 2.3.2 Análise do mercado

Um dos princípios basilares da privatização dos serviços públicos é a livre concorrência, força motriz que impulsiona os agentes privados a prestarem melhores serviços, cortarem custos e desenvolverem novas tecnologias com o intuito de se destacar no mercado e, portanto, obter os necessários contratos. A indispensabilidade de uma concorrência sempre presente é fundamental para que o processo funcione com eficácia e entregue o prometido.

Com efeito, nos processos de abertura de mercado se observa uma fase em que as empresas, ao obterem o conhecimento dessa nova oportunidade, entram no mercado e, por serem principiantes, atuando em um mercado que existe há pouco tempo, operam com poucos serviços em uma área mais restrita.

Essa fase inicial pôde ser observada entre 1984 e 1994, após 10 anos do início do processo de privatização dos presídios. Existia no mercado, à época, aproximadamente 20 empresas que ativamente buscavam contratos para construir e/ou administrar prisões próprias ou públicas com o intuito de serem remuneradas pelo serviço.<sup>167</sup>

Nas palavras do economista Israel Kirzner:

À medida que o processo de mercado se desenrola, então, com um período de ignorância de mercado seguido por outro no qual a ignorância foi um pouco diminuída, cada comprador ou vendedor revê suas ofertas e as faz à luz dos seus conhecimentos recém adquiridos a respeito das oportunidades alternativas que aqueles a quem ele espera vender, ou de quem ele espera comprar, podem esperar encontrar à sua disposição alhures no mercado. Nesse sentido, o processo de mercado é inerentemente competitivo. A alteração sistemática nas decisões entre cada período e o período subsequente torna cada oportunidade oferecida no mercado mais competitiva do que a que foi oferecida no período anterior — isto é, ela é oferecida com uma maior consciência das outras oportunidades que estão sendo postas à disposição no mercado e com as quais é preciso competir.<sup>168</sup>

A década de 90, por sua vez, representou uma fase de grande crescimento para este mercado: enquanto a taxa de encarceramento americano escalava a níveis cada vez mais altos, a opção pela privatização faria essa indústria obter uma taxa de crescimento durante essa década de aproximadamente 36% ao ano. No entanto, ao mesmo tempo em que o

---

<sup>167</sup> CULP, Richard, *Prison Privatization Turns Twenty-Five: The Evolution of a Mature Private Prison Industry in the United States*. John Jay College of Criminal Justice: julho de 2009, p. 12. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1462792> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1462792>. Acesso em: 10 jul. 2018.

<sup>168</sup> KIRZNER, Israel M. *Competição e atividade empresarial*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises, Brasil, 2012, p. 22.

mercado se expandia, as empresas privadas, já com expertise no ramo, buscavam se expandir e conquistar a maior parcela possível deste mercado. Assim, já no ano de 1996, das 20 empresas que existiam no ano de 1994, 6 delas já haviam fechado. Restavam, portanto, 14 disputando no mercado.

Em 1999, já se pode notar um número significativamente menor do que o observado em 1994. Em 5 anos, o número de empresas privadas que competiam por contratos no ramo prisional caiu de 20 para 12, sendo que 8 empresas foram adquiridas por empresas maiores, 2 fecharam e apenas 2 novas empresas abriram.<sup>169</sup>

Esse cenário demonstra que, após a década de 90, o mercado prisional estaria entrando em uma fase de estabilidade. A taxa de crescimento do mercado entre os anos de 1999 a 2007 foi negativa, de -4% por ano, caindo de 24% em 1998 para 9,5% em 1999 e, a partir deste ano estabilizou com uma variação que não ultrapassou 11%.

**Gráfico 2.12 – Crescimento anual do mercado de privatização dos presídios**

1992	33.7%
1993	57.4%
1994	51.0%
1995	29.4%
1996	34.0%
1997	25.5%
1998	24.0%
1999	9.5%
2000	-2.4%
2001	0.6%
2002	2.1%
2003	1.9%
2004	3.1%
2005	9.4%
2006	5.3%
2007	4.0%

Fonte: CULP, Richard, *Prison Privatization Turns Twenty-Five: The Evolution of a Mature Private Prison Industry in the United States*. John Jay College of Criminal Justice: julho de 2009, p. 12. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1462792> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1462792>. Acesso em: 10 jul. 2018.

Das 12 empresas que iniciaram o século XXI, já no final de 2006, este número caiu pela metade e agora apenas 6 participam do mercado de prisões.

Observa-se então que o mercado atingiu um certo nível de maturidade. A euforia

<sup>169</sup> MUMFORD, Megan; WHITMORE, Diane; NUNN, Ryan. *The Economics of Private Prisons*. The Hamilton Project. Washington, DC: The Brookings Institution, outubro de 2016, p. 03. Disponível em: [http://www.hamiltonproject.org/papers/the\\_economics\\_of\\_private\\_prisons](http://www.hamiltonproject.org/papers/the_economics_of_private_prisons). Acesso em: 10 jul. 2018.

inicial da abertura de um novo setor econômico e, conseqüentemente, de um novo processo de competição com altas taxas de crescimento deu lugar a um período de estabilidade na qual o mercado cresce ou se retrai sob taxas menores. Dessa forma, com o passar de mais de duas décadas, das 20 empresas que se lançaram neste novo empreendimento, apenas 6 ainda persistiam.

Este panorama pode revelar dados preocupantes, uma vez que a concorrência que existia e é fundamental para qualquer ideal privatizador poderá estar cedendo espaço para a formação de monopólios ou oligopólios. Este quadro poderia gerar como consequência a falta de incentivos para melhorar a qualidade dos serviços, baixar os custos, além de levar ao desinteresse em investimentos nos setores de pesquisa e desenvolvimento.

Isto posto, um número pequeno de empresas atuantes em um mercado não significa a falta de concorrência. O que deve ser analisado é a parcela do mercado dominado pelas empresas: se apenas uma empresa domina o mercado, tem-se a formação de um monopólio; e se poucas empresas exercem esse papel de dominância, tem-se um oligopólio.

Existem diversos índices para se medir o nível de concentração de um mercado. Utilizaremos aqui 2 deles, a Relação de Concentração (*CR*) e a *Herfindahl-Hirschman Index (HHI)*.

A Relação de Concentração mede a parcela de participação de um número determinado de firmas no contexto geral da indústria examinada. A fórmula utilizada se refere a uma aplicação da técnica em que se leva em conta, geralmente, as 4 maiores empresas do setor. O mercado, nestes parâmetros, é considerado altamente concentrado quando se tem um coeficiente – o resultado da aplicação da fórmula - maior que 75%; concentração moderada entre 65% e 50%; e baixa concentração entre 50% e 35%. Em 2006, aplicando-se a  $CR_4$  na indústria da privatização carcerária dos EUA, obteve-se um coeficiente de 99%; se aplicarmos a fórmula utilizando apenas as 2 maiores empresas, teríamos um  $CR_2$  de 85.4%.<sup>170</sup> Ou seja, as 4 maiores empresas do ramo dominam 99% deste mercado e as duas maiores 85,4%.

---

<sup>170</sup> CULP, Richard, *Prison Privatization Turns Twenty-Five: The Evolution of a Mature Private Prison Industry in the United States*. John Jay College of Criminal Justice: julho de 2009, p. 16. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1462792> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1462792>. Acesso em: 12 jul. 2018.

Gráfico 2.13 – Concentração de mercado na indústria da privatização dos presídios

	<u>2006**</u>		
	Capacity	Market Share	CR
Corrections Corporation of America	58978	59.0%	59.0%
GEO Group (Wackenhut)	26385	26.4%	85.4%
Cornell Corrections, Inc.	8002	8.0%	93.4%
Management & Training Corporation	5596	5.6%	99.0%
Community Education Centers	500	0.5%	
The GRW Corporation	493	0.5%	
		<u>100.0%</u>	

Fonte: CULP, Richard, *Prison Privatization Turns Twenty-Five: The Evolution of a Mature Private Prison Industry in the United States*. John Jay College of Criminal Justice: julho de 2009, p. 12. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1462792> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1462792>. Acesso em: 12 jul. 2018.

Para não se apegar a apenas uma medida, fez-se também a análise com base em um segundo índice, o *Herfindahl-Hirschman Index (HHI)*, que atualmente é utilizado pela Divisão Anti-truste do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Nesta segunda forma, para se chegar a um resultado são somados os quadros da parcela de participação de cada empresa, levando-se em conta todas as empresas presentes no cenário da indústria analisada, possuindo apenas 3 resultados: não concentrado ( $HHI < 1.000$ ), moderadamente concentrado ( $HHI > 1.000$ , porém  $< 1.800$ ) e altamente concentrado ( $HHI > 1.800$ ). Espantosamente, o índice quando aplicado no mercado de privatização prisional chegou a indicar um HHI de 4.274 em 2006, que representou um aumento de 25% nos últimos 10 anos e expõe um mercado altamente concentrado.<sup>171</sup>

Em 2014, essa dominância se manteve e apenas 2 empresas, *CCA* e *GEO Group*, dominavam o mercado, possuindo mais de 85% de todos os leitos privados contratados pela Administração Pública. Se adicionarmos a terceira empresa, esse número salta para 96% de todos os leitos disponibilizados pelo Governo Federal e pelos Estados americanos.<sup>172</sup>

Como exemplo dos fatos acima narrados, em 1995 um total de 7 empresas privadas submeteram propostas para a construção e operação de 2 novas prisões em Arkansas: *CCA*, *Wackenhut*, *U.S Corrections Corp*, *Bobby Ross Group*, *GRW Corporation*, *Management and Training Corporation* e *Capital Correctional Resources*. Já em 2006, abriu-se um processo de licitação para a administração de 1 prisão privada em Pensilvânia que resultou

<sup>171</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>172</sup> MUMFORD, Megan; WHITMORE, Diane; NUNN, Ryan. *The Economics of Private Prisons*. The Hamilton Project. Washington, DC: The Brookings Institution, outubro de 2016, p. 03. Disponível em: [http://www.hamiltonproject.org/papers/the\\_economics\\_of\\_private\\_prisons](http://www.hamiltonproject.org/papers/the_economics_of_private_prisons). Acesso em: 13 jul. 2018.

em apenas duas propostas<sup>173</sup>.

Depreende-se, portanto, que o mercado de presídios privados se mostra concentrado em apenas duas empresas, um oligopólio que se mostra muito prejudicial à concorrência. Como já visto, no tocante à política neoliberal, a competição é o motor do mercado, responsável por fazer com que o agente privado desenvolva novas tecnologias e técnicas para diminuir o custo e aumentar a qualidade de seu produto.

A mesma preocupação sobre a concentração de mercado foi observada pelo liberal Ludwig Mises ao declarar:

O liberalismo ainda era possível, quando muitas empresas de tamanho médio se viam envolvidas em viva competição em cada ramo industrial. Hoje em dia, uma vez que os trustes, cartéis e outras empresas monopolísticas detêm completo controle do mercado, o liberalismo, a bem dizer, está acabado em qualquer circunstância.<sup>174</sup>

Dessa forma, o atual quadro do mercado de privatização carcerária vai de encontro com as propostas neoliberais e, portanto, contra o próprio cerne do pensamento privatizador.

Contudo, não se pode atestar de forma precoce, apenas com a análise destes dados, se o serviço privado será ou é pior que o público em qualidade e/ou mais custoso, na medida em que outras variáveis devem ser estudadas para que se possa chegar a qualquer conclusão. Ainda assim, não se pode negar que a concentração do mercado se mostra no mínimo preocupante, além de compor um indicativo ruim para os partidários da privatização carcerária.

## 2.4 Público versus privado: um estudo comparativo

Após a compreensão da origem e do desenvolvimento do setor privado nos serviços carcerários, bem como do estudo sobre como o mercado evoluiu desde a década de 80, cumpre agora analisar de forma comparativa como o setor privado se comporta se comparado aos serviços prestados pela Administração Pública. O subcapítulo terá como

---

<sup>173</sup> CULP, Richard, *Prison Privatization Turns Twenty-Five: The Evolution of a Mature Private Prison Industry in the United States*. John Jay College of Criminal Justice: julho de 2009, p. 25. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1462792> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1462792>. Acesso em: 15 jul. 2018.

<sup>174</sup> MISES, Ludwig von. *Liberalismo Segundo a Tradição Clássica*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, Brasil, 2010, p. 111.

objetivo estudar as diferenças entre os serviços prestados, seja na qualidade dos serviços correcionais, nos custos ou no acesso e divulgação de informações.

De início, antes mesmo de adentrar nas comparações e estudos de casos, cabe ressaltar que as discussões que envolvem a privatização, seja do setor carcerário, como também de setores diversos, se mostram muito influenciáveis ideologicamente.

De um lado, os apoiadores do processo privatizador, com fundamento nos ideais liberais, estipulam como solução para diversos problemas econômicos e sociais a limitação da atuação estatal em conjunto com uma política de livre mercado. O objetivo, nesta perspectiva, é combater uma Administração Pública monopolista, altamente burocrática e muitas vezes acomodada, prestando serviços de baixa qualidade a custos altos. Nesta situação se encontram os adeptos da privatização carcerária, ao apresentarem estudos, muitas vezes financiados pelo próprio setor, que atestam a sua eficiência frente à Administração Pública.

Em contrapartida, os oponentes do processo privatizador defendem ser o Estado quem melhor resolve todos e quaisquer problemas sociais; seria apenas através dele que estes de fato poderiam alcançar sua solução. Esta é a função máxima do governo, diferente dos agentes privados que buscam o lucro e, portanto, sempre priorizam a arrecadação financeira aos ganhos sociais. Para os partidários desta visão, a privatização carcerária, além dos demais serviços, seria prejudicial para o usuário por mesclar diferentes interesses que poderiam ser, por vezes, antagônicos, como a qualidade do serviço e a busca pelo lucro. Sua posição é embasada por estudos muitas vezes encomendados por órgãos governamentais e que atestam a falha do setor privado em atuar conforme o prometido.

Essas posições ideológicas não são facilmente alteradas e muitas vezes influenciam na condução de um estudo, transparecendo, inclusive, um caráter malicioso quando o autor deixa de incluir determinadas circunstâncias ou adiciona fatores que não poderiam constar em um tópico específico.

Os subcapítulos abaixo foram escritos na tentativa de fugir desta dualidade com o intuito de trazer uma realidade com a menor influência política e ideológica possível para as futuras análises.

### 2.4.1 Acesso a e divulgação de informações

Um dos primeiros tópicos a ser analisado quanto à comparação entre os serviços correcionais prestados por entidades públicas e privadas será referente ao acesso às informações.

É de conhecimento comum que um dos princípios basilares que regem o Direito Administrativo, seja no Brasil, seja nos Estados Unidos, é o princípio da publicidade, ou seja, o dever de divulgar os atos administrativos. Decorre deste princípio o livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e a transparência na atuação administrativa. Assim dispõe o artigo 37 da Constituição Federal brasileira:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Evidentemente, em um Estado de Direito, é inconcebível a existência de atos ou informações sigilosas ou confidenciais que pretendam incidir em atos administrativos, uma vez que os agentes públicos atuam na defesa dos interesses da coletividade. Dessa forma, a publicidade dos atos administrativos constitui medida voltada à exteriorizar a vontade da Administração Pública; divulgar conteúdo para conhecimento público; tornar exigível o conteúdo do ato; desencadear a produção de efeitos do ato administrativo; e permitir o controle de legalidade do comportamento.<sup>175</sup>

É nesse sentido que no Brasil foi promulgada em 2011 a Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527. Trata-se de uma norma geral de caráter nacional que obriga todos os entes federados a divulgarem informações de interesse público independentemente de solicitação (transparência ativa), bem como a sua divulgação se provocado. Neste ordenamento, a publicidade é a regra e o sigilo é a exceção. Nos termos da lei, informação sigilosa é apenas: “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado”<sup>176</sup>.

Este mesmo princípio administrativo vigora nos Estados Unidos sob a forma do *Freedom of Information Act (FOIA)*, que garante à população o direito de requisitar o

---

<sup>175</sup> MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>176</sup> BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; *Lei de Acesso a Informação*. Art. 4º, inciso III. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 18 jul. 2018.

acesso a informações em qualquer *agency* (entidade federal) que tem o dever de divulgá-la, ao menos que ela se enquadre em uma das nove exceções referentes à privacidade pessoal ou à segurança nacional.

A *FOIA* também determina uma “transparência ativa” das instituições, estipulando a disponibilização, de forma proativa pelos órgãos federais, de informações importantes ou constantemente requisitadas. Por este motivo, o *Bureau of Justice and Statistics (BJS)* disponibiliza anualmente relatórios sobre a população carcerária americana. O *Freedom of Information Act* se mostra como um dispositivo que atua somente no âmbito federal, conseqüentemente, para as agências federais. No entanto, todos os Estados americanos foram obrigados a promulgar as suas próprias leis de acesso a informações referentes às agências estaduais.

Dessa forma, toda e qualquer informação relativa aos presídios federais são coletadas e disponibilizadas pelo *Federal Bureau of Prison* ou pelo *Bureau of Justice and Statistics*, enquanto no âmbito estadual, essas informações são coletadas e disponibilizadas pelos departamentos correcionais dos respectivos Estados.

Isto posto, enquanto as prisões públicas são obrigadas a disponibilizar as mais diversas informações referentes ao número de presos, de agentes prisionais, de mortes e agressões, de fugas, custos, programas de reabilitação, entre outros, o mesmo não ocorre com as prisões administradas pelos agentes privados.

No âmbito federal, apesar das prisões privadas encarcerarem presos a mando do Estado como resultado da condenação por crimes federais, estas prisões não se enquadram na definição de *agency* conforme disposto pelo *FOIA*, definido como:

qualquer departamento executivo, departamento militar, corporações governamentais, corporações controladas pelo governo ou mesmo estabelecimento do poder executivo do governo, incluindo o escritório presidencial, ou qualquer agência reguladora (tradução livre)<sup>177</sup>.

A Suprema Corte dos Estados Unidos, além da definição estipulada pela lei, estabeleceu 2 critérios para determinar se um órgão federal está submetido às determinações do *FOIA*. São eles: (1) se a informação foi adquirida ou criada pelo órgão; e (2) se o órgão está sob a posse dos dados requisitados no momento em que a informação

---

<sup>177</sup> Estados Unidos da América. *Freedom of Information Act*. 5 U.S.C. § 552(f)(1). Disponível em: <https://www.justice.gov/oip/blog/foia-update-freedom-information-act-5-usc-sect-552-amended-public-law-no-104-231-110-stat>. Acesso em: 19 jul. 2018.

foi requerida<sup>178</sup>. Nesse sentido, como as prisões privadas se mostram como entidades que não fazem parte do Poder Executivo, elas não integram a categoria de *agency* e, portanto, não estão submetidas às regras do *FOIA*.

Destarte, informações que se provariam úteis para que se possa desenvolver qualquer avaliação do serviço privado no setor carcerário podem não ser publicadas ou até mesmo ter seu acesso negado na medida em que, por vezes, ficam restritas aos arquivos da empresa contratada.

Essa situação de obscuridade informativa já foi muito discutida no Congresso Americano desde a década de 80, com diversas propostas de emendas da *FOIA* para abarcar agentes privados que prestam serviços públicos, bem como a tentativa de edição de uma lei específica, a *Private Prison Information Act*.

Desde 2005, cinco versões diferentes da *Private Prison Information Act* foram protocoladas e discutidas no Congresso, sendo a última introduzida em 2011 pela senadora republicana Sheila Jackson Lee, do Texas. Em sua proposta, todos os estabelecimentos correccionais federais administrados por entidades não governamentais devem se sujeitar às imposições do *Freedom Of Information Act*. No entanto, desde 2011, o projeto nunca foi votado para sair do Comitê da *House of Representatives*, o que se deve à interferência de um forte *lobby* promovido pelas empresas deste mercado para paralisar a lei<sup>179</sup>.

O reflexo desta situação foi retratado por um estudo do *U.S. Government Accountability Office*, que concluiu:

É infactível conduzir de forma metodológica uma comparação de custos entre o BOP e prisões mínimas e médias administradas por empresas privadas, uma vez que esses estabelecimentos se diferem em diversas características e o BOP não coletou dados suficientes das empresas privadas para determinar os impactos dessas diferentes características nos custos (tradução livre)<sup>180</sup>

Em resposta, o *Federal Bureau of Prison* alegou que a lei federal, *FOIA*, não determina que o departamento requeira essas informações das empresas, bem como acredita que a coleta de informação iria aumentar ainda mais os custos do contrato. A resposta das empresas privadas contratadas foi:

---

<sup>178</sup> *U.S. Dep't of Justice v. Tax Analysts*, 492 U.S. 136, 1989, p. 144- 145.

<sup>179</sup> CREW – Citizens for Responsibility and Ethics in Washington. *Private Prisons: A Bastion of Secrecy*. Washington (DC); 2013, p. 19. Disponível em: <https://www.citizensforethics.org/press-release/report-calls-for-foia-disclosure-from-private-prison-profiteers/>. Acesso em: 20 jul. 2018.

<sup>180</sup> GAO – United States Government Accountability Office. *Cost of Prisons: Bureau of Prisons Needs Better Data to Assess Alternatives for Acquiring Low and Minimum Security Facilities*. Washington (DC); 2007, p.02. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/GAO-08-6>. Acesso em: 20 jul. 2018.

De acordo com as empresas contratadas, algumas informações são mantidas para eles próprios e, mesmo que fossem liberadas, elas não estariam em um formato compatível para a realização de uma comparação de custos metodológica (tradução livre)<sup>181</sup>

O Departamento Federal de Prisões ainda afirmou que uma prisão privada não mantém o mesmo nível de informações que as prisões públicas, principalmente no que se refere à segurança e custódia do estabelecimento e, conseqüentemente, da qualidade do serviço prestado, como o número de presos atendidos pelo serviço médico, nível de experiência das agentes prisionais, entre outros. Isso ocorre pelo fato destes dados não serem requisitados pelos órgãos governamentais que, sabendo da não aplicabilidade da lei de acesso à informação, não perdem tempo os requisitando.

Um caso ilustrativo da situação retratada aconteceu em 1999, quando o *Federal Bureau of Prison* cancelou, pela falta de informações do setor privado, um estudo, já em produção, que comparava os custos entre as prisões federais públicas e as privadas.<sup>182</sup>

Outro exemplo ocorreu em um processo promovido contra a CCA em Idaho, na qual a empresa admitiu que falsificou aproximadamente 4.800 horas de serviço dos seus funcionários em um período de 7 meses. Essa situação fraudulenta só foi descoberta após diversas denúncias de maus tratos aos detentos levarem a uma investigação policial completa. Um acordo foi realizado entre o Estado de Idaho e a CCA no valor de US\$ 1 milhão em verbas indenizatórias. Conforme declarações de um ex-executivo da *GEO Corp.*, as empresas privadas fornecem informações falsas às agências federais a todo tempo.<sup>183</sup>

A falta de transparência e aplicabilidade do *Freedom of Informations Act* possibilita aos agentes privados tanto a não divulgação de informações, bem como facilita a inclusão de dados fraudulentos.

Como já exposto, o *FOIA* é um diploma legislativo aplicado apenas no âmbito federal, mas determina que os Estados promulguem as suas próprias leis de acesso à informação direcionada aos seus respectivos departamentos. Assim como o *Freedom of Information Act*, que foi promulgado em 1966, as leis estaduais também entraram em vigor em um período em que a preocupação com o envolvimento do setor privado nos serviços

---

<sup>181</sup> *Ibidem.*, p. 02.

<sup>182</sup> CREW – Citizens for Responsibility and Ethics in Washington. *Private Prisons: A Bastion of Secrecy*. Washington (DC); 2013, p. 11. Disponível em: <https://www.citizensforethics.org/press-release/report-calls-for-foia-disclosure-from-private-prison-profiteers/>. Acesso em: 20 jul. 2018.

<sup>183</sup> TARTAGLIA, Mike. *Private Prisons, Private Record*. Boston University Law Review; Vol. 94 Issue 5. Outubro de 2014, p. 1703.

públicos não existia e, portanto, as mesmas complicações quanto ao enquadramento de empresas privadas como *agencies* ou qualquer outro termo utilizado na época também viria a existir. Nesse sentido, enfrenta-se um problema de desatualização legislativa, tanto no âmbito federal como estadual, sendo que os esforços empregados para a sua solução não demonstram significativos avanços ou resultados.

Enquanto a via legislativa se mostra ineficaz, as Cortes federais e estaduais são frequentemente acionadas na tentativa de incluírem os agentes privados prestadores de serviços públicos no rol dos sujeitos obrigados a prestarem informações. No entanto, na maioria das jurisdições em que as prisões privadas operam, as Cortes ou ainda não enfrentaram a situação ou decidiram pela não obrigação da divulgação de informação, uma vez que as empresas privadas não se encontram no rol taxativo da lei.

Em 2 Estados, Flórida e Tennessee, essa situação foi solucionada. As respectivas Cortes estaduais entenderam que a função exercida pelas empresas privadas no setor correcional seria uma função pública e, portanto, sujeita ao princípio da publicidade e das leis de acesso à informação. Utilizou-se na defesa destas decisões a teoria da “*Functional Equivalency*” (equivalência de funções). A Corte estadual da Flórida enfrenta essas situações desde a década de 90 e já pacificou seu entendimento em diversos casos como *Time Publishing Company v. Corrections Corporation of America*, *Prision Health Services, Inc v. Lakeland Ledger Publishing Company* e *Panno v. Liberty Behavior Health Corporation*. Em Tennessee, os julgados *Friedmann v. CCA* e *Buckner v. Toro* demonstram o mesmo entendimento<sup>184</sup>.

Não obstante, outros 3 Estados, Vermont, Texas e Kentucky, demonstram o mesmo avanço em relação à divulgação de informação por empresas privadas no ramo carcerário com base no princípio da *Functional Equivalency*. No entanto, a situação ainda não está pacificada, uma vez que as decisões foram proferidas por apenas duas instâncias e ainda não foram devidamente ratificadas pelas Supremas Cortes estaduais.

No caso *Prison Legal News v. CCA*, ao aceitar o argumento utilizado pela *CCA*, de que a empresa privada não estaria sujeita à lei de acesso à informações, a Corte de Vermont reconheceu que:

(...) iria permitir a qualquer agência pública quando terceirizar seus deveres governamentais para empresas privadas evitar, intencionalmente ou não, as obrigações fundamentais de transparência e prestação de contas que o

---

<sup>184</sup> *Ibidem.*, p. 1723.

ordenamento determina, sendo uma qualidade padrão e funcional do governo (tradução livre)<sup>185</sup>

Sabe-se que, normalmente, o acesso e divulgação de informações é restrito no setor privado, uma condição muito comum e importante deste mercado possibilitando que dados sensíveis acerca do funcionamento das empresas não se encontrem disponíveis para a concorrência.

No entanto, em se tratando de uma empresa prestadora de serviços públicos da magnitude dos serviços correcionais, o acesso a informações deveria ser uma condição *sine qua non* para a consecução da atividade. A obscuridade da atuação das empresas privadas neste setor se mostra deveras danosa à sociedade e permite que dados importantes como o número de agentes no estabelecimento, as condições de saúde dos encarcerados, o número de agressões que ocorreram no estabelecimento, entre outros, sejam acobertados ou adulterados. Como resultado, além da falta de responsabilização pela infração do contrato estabelecido com o governo ou mesmo de uma lei específica, ainda, as pesquisas comparativas entre os setores públicos e privados neste mercado se mostram prejudicadas pela falta de informações ou mesmo pela falta de veracidade.

A liberdade de acesso à informação de órgãos ou empresas que exercem funções públicas encontra amparo no princípio da publicidade e se mostra como um requisito obrigatório de toda democracia. Nesse sentido, a atual situação de acesso à informações das empresas que disputam o mercado carcerário, apesar de não ser declaradamente ilegal nos Estados Unidos, se mostra no mínimo preocupante por permitir que se ocultem dados importantes do governo e da população, o que dificulta, evidentemente, o desenvolvimento de pesquisas e a responsabilização dos agentes privados pelo cometimento de algum ilícito, além de facilitar que se falsifique informações, como ocorreu no caso de Idaho.

#### **2.4.2 A escolha da “ponta leve” do sistema**

Uma segunda questão que deve ser levantada ao se propor estabelecer comparações entre as prisões públicas e privadas deve ser o tipo de população carcerária que cada uma abriga.

Para tanto, faz-se necessário analisar o relatório anual da *CoreCivic America* de

---

<sup>185</sup> *Prison Legal News v. Corr. Corp. of Am.*, N° 332-5-13 Wncv, 2014 WL 2565746, at Vt. Sup. Ct. Jan. 10, 2014, p. 05.

2017, mais especificamente o setor *facility portfolio*.

Percebe-se que a CCA possui e/ou administra 89 estabelecimentos de detenção, dentre os quais: (a) 12 são destinados à custódia de imigrantes, sejam por estarem ilegalmente no país (ICE) ou pela prática de algum crime, em situação de entrada ilegal (USMS); (b) 26 são centros de transição ou *community centers*, destinados aos presos que estão prestes a cumprir a sua pena, possuem nível de segurança mínima e são focados em oferecer serviços de ressocialização como educação e trabalho; (c) 8 são destinados aos chamados *residential facilities*, estabelecimentos focados em imigrantes que possuem filhos, foram presos pelo ICE e estão esperando julgamento; e (d) o restante dos estabelecimentos são centros de detenção de nível de segurança médio e/ou mínimo, sendo que apenas um foi classificado com nível de segurança máximo.<sup>186</sup>

Depreende-se dos dados acima compilados que 46 dos 89 estabelecimentos carcerários de propriedade da CCA são especificamente focados em uma população carcerária classificada como “baixo risco”, ou seja, encarcerados que, no geral, são de fácil custódia por apresentarem um comportamento de sujeição e obediência maior às regras do estabelecimento. Pode-se também citar que, dos demais estabelecimentos restantes, apenas um era classificado como segurança máxima, sendo a sua maioria estabelecimentos de segurança mínimo e/ou médio.

O mesmo quadro pode ser encontrado na análise dos estabelecimentos do grupo empresarial *GEO Group*. Conforme disponibilizado em seu relatório anual do ano de 2016, ele possui um total de 104 estabelecimentos destinados à execução da pena nos Estados Unidos, dos quais: (a) 18 são destinados à custódia de imigrantes; (b) 19 são destinados aos menores infratores; (c) 21 são os centros de transição ou *community centers*; e (d) o restante são prisões que possuem nível de segurança médio e/ou mínimo, sendo que apenas 3 foram classificadas com o nível de segurança máximo.<sup>187</sup>

Como se pode observar, a maioria dos estabelecimentos de propriedade da CCA e do *GEO Group* possuem encarcerados que são imigrantes, jovens ou apenados já em um processo de transição entre o cárcere e a liberdade. Portanto, para estes casos, necessita-se de um sistema de segurança de menor magnitude, menor número de agentes e,

---

<sup>186</sup> Corrections Corporations of America. *CoreCivic 2017 Annual Report Form 10-K*. Dezembro de 2017. *Annual report 2017*. Disponível em: <http://ir.corecivic.com/financial-information/annual-reports>. Acesso em: 21 jul. 2018.

<sup>187</sup> The GEO Group, inc. *GeoGroup 2016 Annual Report Form 10-K*. Dezembro de 2016. *Annual report 2016*. Disponível em: <http://investors.geogroup.com/FinancialDocs>. Acesso em: 21 jul. 2018.

consequentemente, tem-se menos ocorrências de infrações como rebeliões, fugas e agressões.

Esta perspicaz seleção da população carcerária executada pelas empresas privadas foi também atestada por demais autores e pesquisas. Um estudo conduzido em 2004 constatou que as prisões estatais públicas são as instituições que encarceram o maior número de detentos de “alto risco” e, portanto, demandam maiores investimentos, um fator que certamente influencia no resultado de qualquer estudo comparativo. Por exemplo, enquanto os presos classificados para ser encarcerados em prisões com um nível de segurança médio ou mínimo constituem 90% da população carcerária do setor privado, o setor público encarcera 69% de detentos nestas situações<sup>188</sup>.

Segundo Laurindo Dias Minhoto:

A experiência norte-americana concreta no campo dos novos negócios correccionais tem se revelado bastante desigual e seletiva: (a) a face mais ousada do processo, o *nec plus ultra* da administração privada total de estabelecimentos penitenciários, tem sido bem menos utilizada que outras modalidades de privatização; (b) ela vem se concentrando na “ponta leve” do sistema, sobretudo nos setores de imigrantes e de jovens criminosos, em que a parafernália securitária habitual pode ser dispensada; (c) no que diz respeito ao alojamento de adultos, ela privilegia o chamado “setor secundário” (halfway houses etc.) por oposição ao “primário” (prisões propriamente ditas);<sup>189</sup> (sublinhamos)

Como o autor bem retratou, nota-se que as empresas privadas focam a sua atuação na “ponta leve” do sistema. Segundo um estudo publicado pelo *Sentencing Project*, no ano de 2017, dentre a população de imigrantes detidos nos Estados Unidos, cerca de 26.246 pessoas (73%) delas estão confinadas em prisões privadas.<sup>190</sup>

Um artigo publicado por Alex Friedmann na *Fordham Urban Law Journal*, relata que:

Também como resultado, as prisões privadas foram acusadas de abrigar apenas prisioneiros mais saudáveis e de menor segurança, que são menos dispendiosos para encarcerar. ‘É uma escolha difícil’, exclamou o representante do Texas, Chad Campbell. ‘Eles deixam os prisioneiros mais caros, com os contribuintes e tomam os prisioneiros fáceis’. Ou, como declarado em um resumo de políticas de abril de 2010 do Centro de Política Fiscal e Econômica da Flórida, ‘[aqui] há diferenças entre os presos nas prisões privadas e públicas: os que são mais caros

<sup>188</sup> MASON, Cody. *Too Good to be True: Private Prison in America*. The Sentencing Project. Washington, DC: Janeiro de 2012, p. 08. Disponível em: <https://sentencingproject.org/wp-content/uploads/2016/01/Too-Good-to-be-True-Private-Prisons-in-America.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2018.

<sup>189</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *Regressão nova, velha barbárie*. Boletim IBCCRIM, v. 202. São Paulo: Instituto Brasileiro de Coincidência Criminais, 2009.

<sup>190</sup> *Private Prisons in the United States*. The Sentencing Project. Washington, DC: Agosto de 2018, p. 01 Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/private-prisons-united-states/>. Acesso em: 02 ago. 2018.

o manuseio são geralmente encarcerado em prisões públicas, como as que apresentam os maiores riscos de segurança e as que apresentam problemas médicos extensos. Um exame dos custos diários e privados de prisões na Flórida ilustra como as diferenças populacionais afetam as comparações de custos. A tabela a seguir, produzida pelo Departamento de Correções da Flórida (FDOC), fornece ‘custos médios de reclusos’ para o EF 2012–2013. Tanto as empresas penitenciárias privadas quanto as agências de contratação pública são cúmplices dessa “cherry picking”, uma vez que as limitações nos tipos de prisioneiros mantidos em instalações privadas são geralmente especificadas nos contratos assinados por ambas as partes.<sup>191</sup> (tradução livre) (sublinhamos)

Por fim, Minhoto também expõe que:

A empresa U. S. Corrections Corporations administra Saint Mary desde 1986. Não há armas na prisão e os presos, todos, estão próximos do livramento condicional: ‘em certa medida eles foram escolhidos a dedo para que a empresa pudesse começar a operar sem maiores problemas.’<sup>192</sup>

Nesse sentido, nota-se que as empresas privadas possuem um enfoque maior de atuação no que pode ser denominado de “ponta leve” do sistema carcerário, que são os imigrantes, menores infratores e aqueles apenados prestes a cumprir suas penas, além da maioria dos demais centros de detenção possuírem um nível de segurança mínimo e/ou médio.

A consequência desta política seletiva na escolha da população carcerária pelas empresas privadas possibilita distorções quando se tenta comparar os custos e as qualidades dos serviços correcionais prestados entre uma prisão pública e privada, além de oportunizar uma situação mais favorável às empresas privadas no tocante aos incidentes dentro dos estabelecimentos carcerários como agressões, fugas e rebeliões por possuírem sob sua custódia uma população carcerária de baixo risco.

### **2.4.3 Análise de custos e qualidade: uma comparação “Apples-to-Oranges”**

Diversos motivos levaram os administradores públicos a adotarem a privatização dos presídios, mas sem dúvidas, uma das razões mais importantes foi a promessa do corte de gastos com a manutenção ou aprimoramento da qualidade do serviço.

Como anteriormente já analisado, a década de 80 apresentou um período de alterações profundas no sistema carcerário americano. A expansão da população carcerária,

<sup>191</sup> FRIEDMAN, Alex. *Apples-to-Fish: Public and Private Cost Comparisons*. Fordham Urban Law Journal, v. 42, n°2, article 4. Abril de 2016, p. 518. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/4/> Acesso em: 04 ago. 2018.

<sup>192</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de presídios e criminalidade: A gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 75.

que chegou na casa dos 2 milhões de detentos, requisitou maciços e constantes investimentos em estruturas e pessoal. Na tentativa de acompanhar essa demanda crescente que não se mostrava proporcional à taxa de arrecadação, os Estados se viam com sérios problemas orçamentários. Nesse sentido, a promessa do setor privado de administrar o sistema carcerário com a mesma qualidade, mas a custos mais baixos se mostrou muito atraente para a maioria dos governantes estatais, além do governo federal.

No entanto, já se passaram mais de 35 anos desde o início da política de privatização dos presídios e, apesar de toda a produção científica já desenvolvida, ainda não se chegou a um consenso sobre se a promessa dos agentes privados de fato se concretizou. Em verdade, nessas três décadas e meia de pesquisas, os relatórios apontam para quatro possíveis conclusões: (1) as prisões privadas apresentam um serviço igual ou melhor a custos menores; (2) as prisões públicas apresentam um serviço igual ou melhor a custos menores; (3) a diferença se mostrou insignificante e, portanto, os serviços e custos são semelhantes; e (4) não se pode chegar a uma conclusão plausível, seja pela falta de dados ou pela impossibilidade de comparação entre os estabelecimentos públicos e privados.

Diversos são os estudos que concluem que as prisões públicas possuem menores custos, quando comparadas com as privadas. Um relatório produzido em 2010 pelo *Arizona's Office of Auditor General*, baseado nos dados coletados pelo Departamento Correccional do Estado, concluiu que as prisões administradas por agentes privados no Estado eram mais caras do que as administradas pelo governo, relatando:

Após ajustar algumas informações prestadas pelas empresas privadas e pelo governo para a comparação se tornar mais plausível, o Departamento encontrou que as taxas pagas para o setor privado eram maiores tanto para as prisões de segurança mínima como média – as únicas categorias que o Departamento possui contrato. (tradução livre)<sup>193</sup>

Resultados similares foram encontrados em um estudo conduzido pelo Departamento Correccional de Arizona em 2011. No ano de 2010, o custo *per diem, per capita*, dos presos em prisões de segurança mínima pública foi de US\$ 46,59, enquanto no privado foi de US\$ 46,56. No entanto, em se tratando das prisões de segurança média, o custo dos estabelecimentos privado era de US\$ 54,02, enquanto no público foi de US\$ 48,42. Um custo de US\$ 5,6 a mais nas prisões privadas por preso, por dia. O mesmo

---

<sup>193</sup> State of Arizona. Office of the Auditor General. *Performance Audit: Department of Corrections – Prisons Population Growth*. Report n° 10-08. Setembro 2010, p. 19-20. Disponível em: <https://www.azauditor.gov/reports-publications/state-agencies/corrections-department/report/department-corrections-prison>. Acesso em: 04 ago. 2018.

relatório, ao comparar 6 prisões privadas com 6 prisões públicas estatais, concluiu que apenas 1 dos 6 estabelecimentos privados oferecia um serviço de qualidade superior a custos menores.<sup>194</sup>

No Estado da Geórgia, uma pesquisa conduzida pelo seu Departamento Correcional referente ao ano fiscal de 2012 constatou que as prisões privadas apresentam um custo 5,2% maior se comparado àquele das prisões públicas do Estado<sup>195</sup>.

Em Mississippi, no ano de 2012, as prisões privadas custaram uma média de US\$ 46,50, por preso, por dia, enquanto os estabelecimentos públicos custaram um montante que variava de US\$ 35,11 a US\$ 40,47<sup>196</sup>.

O gasto superior com o serviço privado também foi observado em um estudo conduzido pelo *Office of the Auditor General* do Estado de Michigan ao analisar o único estabelecimento correcional privado destinado a menores no Estado: “Nós concluimos que MYCF’S (estabelecimento privado) possui um custo por dia mais caro do que 33 dos 37 estabelecimentos correcionais estatais” (tradução livre)<sup>197</sup>.

A lista de pesquisas que atestam o menor custo do serviço público poderia continuar ainda por diversas páginas ao citar estudos conduzidos por órgãos dos mais de 20 Estados que permitem a privatização dos presídios.

Em outro sentido, o número de pesquisas que atestam que as prisões privadas oferecem um serviço de melhor qualidade a custos menores também se mostra extensa. Um estudo promovido pelo *Independent Policy Report* compilou 14 pesquisas diversas, publicadas entre 1989 a 2009<sup>198</sup>. Elas apresentam conclusões diferentes, sendo que a maioria atesta pelo melhor desempenho das prisões privadas. A tabela abaixo resume o resultado das pesquisas analisadas.

<sup>194</sup> Arizona Department of Corrections. *Biennial Comparison of “Private versus Public Provision of Services” Required per A.R.S.* Dezembro de 2011. Disponível em: [https://corrections.az.gov/sites/default/files/ars41\\_1609\\_01\\_biennial\\_comparison\\_report122111\\_e\\_v.pdf](https://corrections.az.gov/sites/default/files/ars41_1609_01_biennial_comparison_report122111_e_v.pdf) Acesso em: 04 ago. 2018.

<sup>195</sup> Georgia Department of Corrections. *FY2014 Allocation of Cost to Inmates, Probationers, etc.* Ano de 2014. Disponível em: <http://www.dcor.state.ga.us/sites/all/files/pdf/CorrectionsCosts.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2018.

<sup>196</sup> MUMFORD, Megan; WHITMORE, Diane; NUNN, Ryan. *The Economics of Private Prisons*. The Hamilton Project. Washington, DC: The Brookings Institution, outubro de 2016, p. 04. Disponível em: [http://www.hamiltonproject.org/papers/the\\_economics\\_of\\_private\\_prisons](http://www.hamiltonproject.org/papers/the_economics_of_private_prisons). Acesso em: 04 ago. 2018..

<sup>197</sup> Michigan Office of the Auditor General. *Audit Report. Performance Audit of the Michigan Youth Correctional Facility: A Facility Under Contract With the Department of Corrections*. Maio de 2005, p.13. Disponível em: [https://audgen.michigan.gov/finalpdfs/04\\_05/r4728004.pdf](https://audgen.michigan.gov/finalpdfs/04_05/r4728004.pdf). Acesso em: 04 ago. 2018.

<sup>198</sup> HAKIM, Simon; BLACKSTONE, Erwin, A. *Prision Brek: A New Approach to Public Cost and Safety*. Independent Policy Report: The Independent Institute. Oakland, CA, junho, 2014, p. 14.

Gráfico 2.14 – Estudos compilados pelo *Independent Policy Report*

Autor	Tipo de Análise	Dados Examinados	Comparação de Custo	Comparação de Desempenho	Conclusão
1. Brankel & Gaylord 2003.	Revisão e análise de estudos comparando custos, desempenho e questões legais e morais.	Sem análise de dados originais.	O privado economiza em construção 15-25%; em operações, 10-15% e constrói mais rápido.	Nenhuma	Contratos com agentes privados permite flexibilidade.
2. Gaes et al. 2004.	Revisão e análise de estudos comparando custos e desempenho com ênfase na metodologia utilizada	Sem análise de dados originais.	Importância reduzida ao não incluir despesas gerais e pensões não financiadas	Incerto se os custos trabalhistas mais baixos das prisões privadas levam a diferenças no desempenho. A taxa de reincidência é incalculável devido a diferenças no histórico dos presos	Incerto se estudos de caso e meta-estudos geram descobertas válidas devido à medição incorreta de custos e desempenho
3. U.S. GAO, 1996.	Revisão de cinco estudos desde 1991.	Sem análise de dados.	Se evidências que atestam por custos operacionais mais baixos em instalações privadas.	Resultados ambíguos. A análise de desempenho requer análise de dados de vários anos.	Sem diferenças significativas no tocante aos custos e ao desempenho.
4. Logan & McGriff 1989.	Estudo de caso do preço do contrato <i>versus</i> o custo das cadeias do município.	Estimativas detalhadas de custo para o Município, incluindo custos ocultos para outras agências governamentais.	A contratação de empresas privadas economizou pelo menos de 4 a 8% e provavelmente de 5 a 15%.	Desempenho semelhante.	Gestão privada gerou economias significativas
5. Logan 1992.	Comparação de custos entre dois presídios públicos femininos e um privado.	Registros e pesquisas de funcionários e presos de prisões federais, estaduais e privadas.	Não aplicável.	A prisão privada superou as duas prisões públicas por margens substanciais em todas as oito dimensões da qualidade	A prisão privada era melhor administrada.

6. Logan 1996.	Satisfação dos funcionários em prisões particulares que anteriormente eram administradas publicamente	Medidas de desempenho derivadas de pesquisas com funcionários e registros institucionais.	Irrelevante.	As prisões de operação privada obtiveram uma pontuação mais alta na maioria das comparações quantificáveis.	Melhor desempenho da prisão privada.
7. Nelson 2005.	Comparação de custo entre uma prisão privada e três prisões públicas federais.	Custos operacionais enfatizando custos evitáveis por um período de cinco anos.	Prisão privada menos dispendiosa em 2,6%.	Não aplicado.	Economia modesta da prisão privada.
8. Lanza-Kaduce et al., 1999	Comparação de desempenho utilizando-se as taxas de reincidência	198 presos do sexo masculino libertados de duas prisões particulares na Flórida foram comparados com libertações públicas.	Não aplicado.	O grupo das prisões privadas apresentou taxas mais baixas de reincidência usando várias medidas alternativas. Os reincidentes cometeram crimes menos graves.	Os requisitos estatutários e contratuais para empresas privadas na Flórida incluem programas especificamente projetados para reduzir a reincidência
9. Camp & Gaes 2002.	Segurança e desempenho das prisões privadas	Pesquisa de 91 das 103 prisões privadas operando nos Estados Unidos	Não aplicado.	Os problemas em manter os funcionários responsáveis pela segurança produzem uma força de trabalho instável em prisões privadas. Os funcionários menos custosos (dos presídios privados) não produziram um nível considerado adequado de segurança e cuidados. Nota-se mais infrações relacionados à drogas em presídios privados do que nas prisões federais públicas.	Prisões privadas necessitam atrair e manter trabalhadores qualificados.
10. Camp &	Comparações de	Levantamento de todas as prisões	Não aplicado.	Desempenho precário das	As prisões privadas se

Dagget 2005.	desempenho levando em conta todas as más condutas carcerárias, especificamente as violentas e drogas	do <i>BOP</i> e das contratuais de baixa segurança entre 1999-2001		prisões privadas para presídios de segurança baixa.	mostraram exemplares para lidarem apenas com condutas violentas e as relacionadas com segurança. Menos indicada para lidar com todos os outros tipos de má conduta no cárcere.
11. Lundahl et al. 2009	Análise de custo e desempenho.	Análise de 12 estudos que compararam presídios públicos com privados.	Prisões privadas economizam 2.2%	Resultados mistos.	Sem diferenças significativas.
12. Pratt & Maahs 1999	Análise de custo.	Baseado em 33 estudos.	Custo por preso, por dia, menor nas prisões privadas, por aproximadamente U\$ 2.45.	Não aplicado.	O mais importante ao se analisar o custo das prisões é a idade da prisão, tamanho e o nível de segurança e não se ela é gerida pelo poder público ou por agentes privados.
13. Perrone & Pratt 2003	Análises de custo e desempenho.	Baseado em 9 estudos.	Custo por preso, por dia, menor nas prisões privadas em U\$ 3,40.	O desempenho restou inconclusivo.	Os resultados, no geral, foram inconclusivos.
14. Blum-stein et al. 2007/2008	Impacto de prisões privadas nas prisões estatais relativos a custos e crescimento.	Todos os dados estaduais em seis anos (1999-2004).	Os presídios públicos estatais economizam 2,8%.	Não aplicado.	Benefícios adicionais da concorrência surgem das operações de prisões privadas

Fonte: HAKIM, Simon; BLACKSTONE, Erwin, A. *Prision Brek: A New Approach to Public Cost and Safety*. Independent Policy Report: The Independent Institute. Oakland, CA. junho, 2014, p. 14 (tradução livre).

O mesmo estudo conclui que: (1) em um curto prazo, as prisões privadas podem apresentar uma economia de 7% a 10% dos custos prisionais estatais; e (2) a longo prazo, uma economia de 14% até 58% destes custos, a depender do Estado.<sup>199</sup>

Pode-se ainda acrescentar outros estudos que não estão presentes na tabela, como o conduzido pelo professor da universidade da Flórida, Charles W. Thomas, que atestou um

<sup>199</sup> Ibidem., p. 50.

menor índice de reincidência dos presos que frequentaram as prisões privadas<sup>200</sup>.

Este primeiro bloco investigativo se mostra antagônico. Enquanto as pesquisas promovidas regularmente por órgãos estaduais demonstram uma melhor desempenho dos presídios públicos, os estudos realizados por pesquisadores universitários, via de regra, favorecem os serviços das empresas privadas. Nesse sentido, percebe-se a existência de um volume intenso de pesquisas que podem atestar duas conclusões totalmente divergentes e que sempre apontam falhas metodológicas constantes nos estudos que defendem a visão contrária.

Uma terceira conclusão que se pode depreender da análise de diferentes estudos é que a diferença entre a qualidade e os custos dos serviços públicos e privados se mostrou insignificante e, portanto, os serviços são semelhantes. Essa posição é defendida por Travis Pratt e Dina Perrone em sua pesquisa, afirmando inclusive que: “nenhum lado do debate sobre a privatização correcional deve se legitimar a dizer que possui o peso de evidências empíricas em seu lado” (tradução livre)<sup>201</sup>

O mesmo ocorreu com uma pesquisa desenvolvida na Universidade de Utah em 2009 que analisou 12 estudos comparativos sobre a privatização carcerária e concluiu que “a economia de custo nas prisões privadas não é garantida e se ocorre, são mínimas” e “as prisões privadas não apresentam nem vantagens ou desvantagens claras ao serem comparadas com as prisões públicas” (tradução livre)<sup>202</sup>. Nessa mesma linha, um relatório produzido em 2010, pelo professor Gerald G. Gaes da Universidade de Florida State, concluiu que “Revisões mais rigorosas da literatura se mostraram ambivalentes. As comparações diretas de custo e qualidade não favorecerem nem o setor público e nem o privado” (tradução livre)<sup>203</sup>. Por fim, pode-se citar uma pesquisa conduzida em 1996 pelo

---

<sup>200</sup> LANZA-KADUCE, Lonn; PARKER, KAREN F.; Thomas, Charles W. *A Comparative Recidivism Analysis of Releasee From Private and Public Prisons*. Crime & Delinquency Journal: volume: 45 issue: 1, 1999. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0011128799045001002>. Acesso em: 06 ago. 2018.

<sup>201</sup> PERRONE, Dina e PRATT, Travis. *Comparing the Quality of Confinement and Cost-Effectiveness of Public Versus Private Prisons: What We Know, Why We Do Not Know More, and Where to Go from Here*. Prison Journal. The Prison Journal. Vol. 83, n° 3. Setembro, 2003, p. 315. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/249707532\\_Comparing\\_the\\_Quality\\_of\\_Confinement\\_and\\_Cost\\_Effectiveness\\_of\\_Public\\_Versus\\_Private\\_Prisons\\_What\\_We\\_Know\\_Why\\_We\\_Do\\_Not\\_Know\\_More\\_and\\_Where\\_to\\_Go\\_from\\_Here](https://www.researchgate.net/publication/249707532_Comparing_the_Quality_of_Confinement_and_Cost_Effectiveness_of_Public_Versus_Private_Prisons_What_We_Know_Why_We_Do_Not_Know_More_and_Where_to_Go_from_Here). Acesso em: 06 ago. 2018.

<sup>202</sup> LUNDAHL, B. W.; KUNZ, C.; BROWNELL, C.; HARRIS, N., e VAN Vleet, R. *Prison privatization: A meta-analysis of Cost and quality of confinement indicators*. Research on Social Work Practice, Vol. 19, N° 4, julho de 2009, p. 392.

<sup>203</sup> GAES, Gerald G. *The Current Status of Prison Privatization Research on American Prisons*. Florida State University. Agosto de 2010. Artigo não publicado, p. 08. Disponível em: [https://works.bepress.com/gerald\\_gaes/1/](https://works.bepress.com/gerald_gaes/1/). Acesso em: 06 ago. 2018.

*U.S Government Accountability Office* que, ao analisar 5 estudos conduzidos em 5 Estados diferentes (Texas, Novo México, Califórnia, Tennessee e Washington), concluiu que não existem diferenças significativas de custos e qualidade entre os serviços correcionais prestados pelo Estado ou por agentes privados, conforme o trecho abaixo:

Enquanto os cinco estudos variaram em termos de rigor metodológico, eles oferecem, mesmo que em diferentes níveis, alguma indicação de custos operacionais e/ou qualidade de serviço comparativamente nas configurações específicas avaliadas. Contudo, em relação aos custos operacionais, os estudos relataram pouca diferença e/ou resultados mistos na comparação de instalações privadas e públicas, não conseguimos concluir se a privatização economizou dinheiro. Da mesma forma, em relação qualidade de serviço, dos dois estudos que fizeram as mais detalhadas avaliações comparativas, um estudo (Novo México) relatou resultados, equívocos, o outro estudo (Tennessee) não relatou diferença entre as instalações privadas e públicas comparadas (tradução livre)<sup>204</sup>

Os resultados acima citados representam apenas uma parcela das pesquisas que concluíram pela indiferença dos serviços prestados em prisões públicas ou privadas, seja em qualidade ou nos custos.

Dessa forma, observa-se que existem diversos estudos que apontam conclusões diferentes acerca do tema, seja pela prevalência do setor privado, do setor público ou, ainda, concluindo pela indiferença destes serviços.

Ante o exposto, dada a dificuldade de se extrair uma conclusão única diante da multiplicidade de resultados adquiridos por meio da análise destes estudos, não há como garantir a prevalência do setor privado e nem do público quanto à uma comparação de custo e qualidade do serviço correcional. Até o momento, não se pode chegar a uma conclusão precisa e razoável desta análise comparativa, seja pela falta de informações, como descrito no capítulo anterior, ou pela dificuldade de se realizar uma comparação metodologicamente verossímil entre as prisões públicas e privadas, uma comparação que no inglês é denominada “*apples-to-apples*” – comparar duas grandezas de mesmas dimensões.

Independente de serem operados pelo setor público ou privado, estabelecimentos carcerários possuem diversos fatores que alteram custos e determinam a qualidade dos serviços como funcionários (salário, benefícios, treinamento, etc.), serviços de saúde, alimentação, programas de reabilitação, educação, operação e manutenção do estabelecimento, população carcerária (sexo, idade, condição de saúde, tempo de

---

<sup>204</sup> U.S General Accounting Office. *Private and Public Prisons: Studies Comparing Operational Costs and/or Quality Service*. GAO/GGD-96-158. Agosto 1996, p. 09. Disponível em: <https://www.gao.gov/archive/1996/gg96158.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2018.

condenação, delito cometido), nível de segurança, entre inúmeros outros.

Como exemplo, quanto maior o nível de segurança do estabelecimento, maior serão os gastos por preso, uma vez que o sistema de vigilância, o número de encarcerado por celas, o tipo de cela, número de agentes prisionais e a própria estrutura da prisão serão diferentes entre os estabelecimentos e demandarão níveis distintos de investimentos.

As mesmas peculiaridades são observadas quando se analisa a condição de saúde do encarcerado. Afinal, se ele possui alguma enfermidade que demanda um tratamento médico ou algum atendimento especial, o custo será alterado, como é o caso de presos soro positivos (HIV), diabéticos ou com Hepatite C.

Como observado no capítulo anterior, as prisões privadas possuem como característica a escolha de quais prisioneiros elas querem aceitar dentro de seus sistemas carcerários, sendo esta escolha influenciada pelo tipo de crime cometido, associação com organizações criminosas e doenças crônicas. Todos estes fatores, portanto, influenciam quando se tenta comparar os presídios públicos aos privados.

Nesse sentido, conforme expõe o Diretor do Departamento Correcional de Arizona:

Embora o Relatório Bienal forneça uma comparação de serviços para instalações penitenciárias similares privadas e estatais é importante reconhecer que uma comparação exata de unidades prisionais privadas versus pública nunca será possível devido a complexidades inerentes que resultam das muitas diferenças de estrutura operacional e requisitos. Isto se mostra igualmente verdadeiro se quando se compara os estabelecimentos e os custos (tradução livre).<sup>205</sup>

Mostra-se no mínimo difícil realizar comparações “*apples-to-apples*” de âmbito nacional quando existe uma grande discrepância já na população encarcerada, antes mesmo de se chegar a analisar as estruturas do estabelecimento, serviços fornecidos e funcionários empregados.

Além da necessidade da coleta dos dados referentes a estes inúmeros fatores que influenciam em uma análise comparativa entre a administração prisional pública *versus* privada, cabe também ressaltar que estes setores possuem diferentes sistemas orçamentários. O setor público reserva para o sistema carcerário um orçamento que irá cobrir, majoritariamente, apenas os custos operacionais (salário dos funcionários, mantimentos, etc.), custos que não refletem a despesa total empregada com o

---

<sup>205</sup> Arizona Department of Corrections. *Biennial Comparison of “Private versus Public Provision of Services” Required per A.R.S.* Dezembro de 2011, p. 05. Disponível em: [https://corrections.az.gov/sites/default/files/ars41\\_1609\\_01\\_biennial\\_comparison\\_report122111\\_e\\_v.pdf](https://corrections.az.gov/sites/default/files/ars41_1609_01_biennial_comparison_report122111_e_v.pdf) Acesso em: 08 ago. 2018.

estabelecimento, uma vez que existem gastos que não são computados na verba reservada originariamente, como seguro, pensões, determinados benefícios de funcionários, tecnologia de informação, entre outros. Neste caso, esses dispêndios serão pagos pelos orçamentos de outros órgãos, apesar de serem destinados, direta ou indiretamente, ao sistema carcerário.

Outra questão que dificulta uma comparação “*apples-to-apples*” se refere ao acesso a informações, como já analisado no capítulo anterior. Não é possível realizar um estudo comparativo se o acesso a informações é limitado e, muitas vezes, não confiável. Aliado a este fator, pela falta de obrigatoriedade de prestar informações, as empresas privadas não compilam a mesma quantidade de dados referentes aos mais diversos fatores que podem alterar uma comparação de custos e qualidade, até mesmo porque a coleta e armazenamento destas informações pode aumentar as despesas. Essa situação já levou ao término antecipado de diversas pesquisas, como da conduzida pelo *U.S. Government Accountability Office* em 2007<sup>206</sup>.

O reflexo da conjuntura acima exposta é demonstrado pela quantidade de estudos publicados que possuem conclusões diversas, como já observado. A imprevisibilidade e a perplexidade com este quadro é melhor ilustrado quando se analisam dois estudos, um conduzido pelo *Federal Bureau of Prison* e o outro pelo *Abt Associates*. Estas pesquisas examinaram os mesmos 4 estabelecimentos, três públicos e um privado, no mesmo período de tempo. Ainda assim, mesmo sob estas condições, os estudos apresentaram conclusões flagrantemente diversas.<sup>207</sup> Enquanto a pesquisa conduzida pelo *BOP* conclui pelo melhor desempenho dos presídios públicos, a pesquisa conduzida pelo *Abt Associates* conclui pela prevalência do presídio privado.

Em sua análise, o professor de Criminologia, Gerry Gaes analisou os resultados distintos das pesquisas e afirmou:

Alguém que não conhece a literatura sobre a privatização da prisão pode assumir que as comparações de custo ou qualidade são realizadas sem controvérsia ou ambiguidade. Uma lição chave aprendida com os estudos de privatização Taft é

---

<sup>206</sup> GAO – United States Government Accountability Office. *Cost of Prisons: Bureau of Prisons Needs Better Data to Assess Alternatives for Acquiring Low and Minimum Security Facilities*. Washington (DC); 2007, p. 02. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/GAO-08-6>. Acesso em: 08 ago. 2018..

<sup>207</sup> FRIEDMAN, Alex. *Apples-to-Fish: Public and Private Cost Comparisons*. Fordlham Urban Law Journal, v. 42, n°2, article 4. Abril de 2016, p. 510. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/4/>. Acesso em: 08 ago. 2018.

que as comparações não são tão simples quanto presume-se. (tradução livre)<sup>208</sup>

Existem duas razões principais pelas quais o custo nas análises foram diferentes: (1) o modo como os tamanhos populacionais foram tratados, e (2) o que foi incluído nos custos indiretos (tradução livre)<sup>209</sup>

Como atesta o ex-presidente da *America Correctional Association* e antigo diretor de programas da CCA, Daron Hall: “já vi muitas tentativas diferentes de pesquisas tentando comparar os dois (prisões públicas e privadas) e não sei se existe algum jeito eficiente de avaliar um versus o outros” (tradução livre)<sup>210</sup>

Exemplos não faltam para demonstrar como uma comparação entre os serviços públicos e privados no sistema correcional se mostra bastante complicada de se operacionalizar, seja pela falta de dados, pela metodologia aplicada ou pelos inúmeros fatores que podem alterar o resultado, também denominados de *cost-shifting factors*.

Em 2010, um relatório do *Arizona's Office of the Auditor General* realizou um estudo comparativo no Estado dos custos das prisões públicas e privadas, e obteve resultados interessantes. Quando utilizado na comparação o orçamento padrão disponibilizado para o departamento correcional, bem como os valores estipulados nos contratos com as empresas privadas, constatou-se que o custo por dia, por preso, era de US\$ 54,78 para os presídios privados e US\$ 58,80 para os presídios públicos. Ao incluir na equação os *cost-shifting factors* possíveis de serem computados, porém, o resultado se inverteu e as prisões privadas se tornaram mais caras que as públicas.<sup>211</sup>

Um segundo caso foi analisado pelo Departamento de Segurança Pública do Havaí, em 2009, que chegou à conclusão de que o custo para manter encarcerados num Estado os detentos de outros foi de US\$ 48,04 milhões no ano. No entanto, estes cálculos não levaram em conta alguns fatores importantes como o custo com o transporte, benefícios dos funcionários, serviços médicos, entre outros. Quando um novo cálculo foi realizado incluindo os *cost-shifting factors* que não haviam sido computados inicialmente, essa

---

<sup>208</sup> GAES, Gerry. *Cost, Performance Studies Look at Prison Privatization*. National Institute of Justice Journal, n° 259. Março de 2018, p. 33. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/221507.pdf> Acesso em: 09 ago. 2018.

<sup>209</sup> Ibidem., p. 34.

<sup>210</sup> FRIEDMAN, Alex. *Apples-to-Fish: Public and Private Cost Comparisons*. Fordham Urban Law Journal, v. 42, n° 2, article 4. Abril de 2016, p. 513. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/4/> Acesso em: 09 ago. 2018.

<sup>211</sup> Arizona Department of Corrections. *Biennial Comparison of "Private versus Public Provision of Services" Required per A.R.S.* Dezembro de 2011, p. 05. Disponível em: [https://corrections.az.gov/sites/default/files/ars41\\_1609\\_01\\_biennial\\_comparison\\_report122111\\_e\\_v.pdf](https://corrections.az.gov/sites/default/files/ars41_1609_01_biennial_comparison_report122111_e_v.pdf). Acesso em: 09 ago. 2018.

despesa saltou para US\$ 57,38 milhões, um aumento de 19,4%.<sup>212</sup>

A mesma situação de complexidade de fatores pode ser encontrada no setor privado, mesmo nos Estados que estipulam por lei uma obrigação na redução de gastos pelo agente privatizador. São os casos, por exemplo, de Tennessee e Ohio, que impõem um mínimo de 5% na redução dos custos; da Florida, com uma redução de 7%; e do Texas, Mississippi e Kentucky, com o corte mínimo estabelecido em 10%<sup>213</sup>. Essas economias percentuais são computadas quando comparadas com o orçamento médio do presídio público de cada Estado.

Um estudo conduzido pelo *Florida Center for Fiscal and Economic Policy* em 2010, descreveu em detalhes o processo que o Estado utiliza para determinar se de fato ocorre os 7% de redução nos custos e concluiu:

É muito difícil assegurar que uma prisão privada seja, na verdade, 7% menos dispendiosa de operar do que uma prisão pública. Isto deve-se em parte ao fato de que encontrar uma prisão pública que se possa usar de comparação um objetivo impossível, dada a diversidade da população carcerária e a natureza das instalações (por exemplo, tamanho, idade e arquitetura) usados para encarcerá-los. Além disso, embora o Auditor Geral certifica a precisão dos custos do DOC, o DMS faz ajustes na taxa diária certificada e em outros ajustes para cobrir os requisitos de programação na aquisição. Esses ajustes levantam perguntas sobre a validade de qualquer reivindicação de uma economia de 7% (tradução livre)<sup>214</sup>

Por sua vez, em Ohio, que determina um gasto 5% menor das prisões privadas em relação às públicas, a organização de pesquisa chamada *Policy Matters Ohio* criticou, em um relatório realizado em 2011, a metodologia usada pelo Estado para calcular esta economia:

Um exame detalhado dos cálculos demonstra que eles não estão apenas repletos de erros e omissões referentes a dados importantes, mas também contaminados por premissas contábeis controversas, que muitos experts consideram como falhas graves” e conclui, “Uma vez corrigidos e revisados esses erros nos cálculos promovidos pelo governo, os cortes de gastos das prisões privadas computados pelo governo diminuiriam dramaticamente (tradução livre)<sup>215</sup>.”

<sup>212</sup> FRIEDMAN, Alex. *Apples-to-Fish: Public and Private Cost Comparisons*. Fordham Urban Law Journal, v. 42, n° 2, article 4. Abril de 2016, p. 514. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/4/>. Acesso em: 11 ago. 2018.

<sup>214</sup> Florida Center for Fiscal and Economic Policy. *Are Florida's Private Prisons Keeping Their Promise?* Abril de 2010, p. 05. Disponível em: [https://www.privateprisonnews.org/media/publications/fl\\_ctr\\_for\\_fiscal\\_and\\_economic\\_policy\\_private\\_prison\\_policy\\_brief\\_apr\\_2010.pdf](https://www.privateprisonnews.org/media/publications/fl_ctr_for_fiscal_and_economic_policy_private_prison_policy_brief_apr_2010.pdf). Acesso em: 11 ago. 2018

<sup>215</sup> PAYNTER, Bob. *Cells for Sale: Understanding Prison Costs % Savings*. Policy Matter Ohio, abril de 2010, p. i-ii. Disponível em: <http://www.policymattersohio.org/wp-content/uploads/2011/09/CellsForSale2011.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2018

Em verdade, para os anos de 2010 e 2011 o corte de gastos no Estado não atingiu os 5% requisitados pela lei estadual.<sup>216</sup>

Logo, após a análise de diversas pesquisas, depreende-se que as comparações de custos e qualidade nunca serão “*apples-to-apples*” e, portanto, sempre haverá críticas a essas pesquisas.

As comparações conduzidas por órgãos públicos que concluem em favor das prisões públicas são intensamente criticadas por possuírem omissões ou ajustes contáveis em áreas como serviços médicos físicos e mentais, diferenças qualitativas e quantitativas nos programas oferecidos, pensões e benefícios dos funcionários e custos legais e administrativos<sup>217</sup>.

Da mesma maneira, os estudos conduzidos por pesquisadores que concluem em favor das prisões privadas são criticados pela omissão de informações, financiamento das empresas privadas ao autor ou à universidade, uso de uma metodologia que privilegia o agente privado, entre outros. Em 2008, o *National Institute of Justice* concluiu que as prisões privadas tendem a subestimar os custos de vigilância e serviços médicos e, verificando-se as propostas ofertadas antes do contrato, percebe-se que os Estados acabam pagando mais do que o montante acertado<sup>218</sup>.

Logo, inúmeros são os fatores que levam à conclusão de que um estudo comparativo entre uma prisão pública *versus* privada se mostra, na prática, de difícil consecução, o que resulta, na maioria dos casos, na instrumentalização destas pesquisas para reforçar determinado posicionamento ou ideologia. Nos dizeres de Laurindo Dias Minhoto:

Anota-se que uma análise mais sóbria contatou com argúcia que, à medida que a privatização tem se constituído numa questão altamente controversa e polêmica, as dificuldades de comparação entre estabelecimento públicos e privados e o caráter inconclusivo das pesquisas realizadas até aqui tem permitido uma fácil manipulação do tópicos ‘custos’, oscilando assim ao sabor das conveniências de lado a lado.<sup>219</sup>

Ao menos que se consiga estudar dois estabelecimentos estruturalmente iguais,

---

<sup>216</sup> *Ibidem.*, p. 30.

<sup>217</sup> KENNY, Harris; Gilroy Leonard. *The Challenge of Comparing Public and Private Correctional Costs*. The Reason Foundations: Policy Brief 122, dezembro 2013, p. 11. Disponível em: [https://reason.org/wp-content/uploads/files/comparing\\_correctional\\_costs.pdf](https://reason.org/wp-content/uploads/files/comparing_correctional_costs.pdf). Acesso em: 12 ago. 2018.

<sup>218</sup> GAES, Gerry. *Cost, Performance Studies Look at Prison Privatization*. National Institute of Justice Journal, n° 259. Março de 2008, p. 35. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/221507.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2018.

<sup>219</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de presídios e criminalidade: A gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 84.

presentes no mesmo lugar, que contratem os mesmos serviços, com a mesma população carcerária, no mesmo período e utilizando a mesma metodologia, essa comparação sempre será “*Apples-to-Oranges*”.

Para Alexander Volokh:

**infelizmente, essa comparabilidade tende a ser elusiva;** as instalações públicas e privadas comparadas com frequência “diferem de maneiras que confundem a comparação de custos”. Às vezes, não existem instalações comparáveis. Mesmo onde há duas prisões na jurisdição que abriga detentos do mesmo sexo e classificação de segurança, eles geralmente diferem em tamanho, idade, nível de aglomeração, mix de idade dos internos, diferentes situações de saúde entre os detentos, e projetos de instalação. Em particular, ajustando as instalações para contabilizar diferentes números e tipos de presos é problemática, uma vez que as instalações com mais presos, mas com outros fatores normais se beneficiam da economia de escala (tradução livre)(grifo nosso)<sup>220</sup>

Dessa forma, se mostra uma tarefa hercúlea comparar custos e a qualidade do serviço carcerário quando se observa inúmeros *cost-shifting factors*, dentre os quais o número de presos por cela, o número de mortes ou atentados violentos, os programas de inclusão social oferecidos, a qualidade da educação, a qualidade do trabalho, o índice de reincidência, a qualidade da comida, a estrutura do estabelecimento prisional e da cela, entre diversos outros fatores. Além destes fatores, observa-se a falta ou a falsificação de informações e o uso de metodologias distintas.

Dessa forma, os problemas enfrentados tanto para uma comparação de qualidade, quanto para uma de custos são semelhantes.

Passando para comparações de qualidade, a situação é igualmente sombria. Como as comparações de custo, às vezes não existem estabelecimentos comparáveis na mesma jurisdição. (...) Muitos estudos simplesmente não controlam variáveis claramente relevantes para determinar se as instalações são verdadeiramente comparáveis.<sup>221</sup>

Em 2001, 3 professores universitários, ao analisarem uma grande quantidade de pesquisas nesta área, tentaram propor novas metodologias com o intuito de estabelecer formas de comparação mais justas entre os custos e a qualidade dos serviços dos presídios públicos e privados. No entanto, as ideias constatadas neste estudo foram semelhantes à conclusão que aqui se chegou:

No debate sobre o uso de prisões privadas, as águas se tornaram turvas pelas especulações sobre as operações das prisões privadas. Se a verdade for dita,  **muitas vezes há poucas informações sobre as operações de prisões públicas**

<sup>220</sup> VOLOKH, Alexander. *Prison Accountability and Performance Measures*. Emory Law Journal, V. 63. N° 13-263. Outubro de 2013, p. 348. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2336155](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2336155), Acesso em: 12 ago. 2018.

<sup>221</sup> Ibidem., p. 353.

**ou privadas.** Essa apresentação demonstrou que as águas não se tornam claras simplesmente porque as pesquisas são administradas por membros do governo ou do agente privatizador (...).

Então, os funcionários das respectivas instituições indicaram que a qualidade das operações no TCI (presídio privado) diferia da qualidade das operações em prisões BOP comparáveis? **A resposta dependia do rigor dos métodos utilizados para analisar os dados da pesquisa. Os resultados multiníveis sugeriram que a maioria dos itens retirados dos dados da pesquisa não eram apropriados para distinguir a qualidade das operações, pelo menos não pelas medidas de eficácia e segurança da gestão (...).**

Agradecemos os esforços pioneiros de Charles Logan e Harry Hatry no Urban Instituto, **mas definitivamente queremos ver melhores usos dos dados de pesquisa ao fazer comparações de prisões públicas e privadas. Encorajamos os pesquisadores a aceitar o desafio deste artigo para desenvolver medidas que permitam comparações de prisões. Pouco esforço de pesquisa está sendo gasto para o desenvolvimento de medidas de pesquisa que captem fontes institucionais de variação. No entanto, é precisamente este tipo de informação que nos permitirá ir além da retórica para examinar como a privatização afeta a qualidade do confinamento de internos em prisões públicas e privadas.** (tradução livre)(grifo nosso)<sup>222</sup>

Nesse sentido, não se pode concluir de forma segura, apesar dos mais 30 anos de política de privatização dos presídios e de inúmeras pesquisas feitas sobre a matéria, a prevalência do setor público ou privado no tocante à qualidade e aos custos de seus serviços carcerários.

#### **2.4.4 A prática do *lobby*, as doações de campanha e o conflito de interesses.**

Ao tratar de assuntos polêmicos como o desarmamento da população civil ou a privatização dos presídios, seus tópicos como *lobby*, doações para partidos e campanhas políticas são amplamente debatidos. A preocupação que se estabelece com estas práticas resulta de um possível conflito entre o interesse das empresas, que se beneficiam destes mercados, e aquele do governo em promover o bem comum.

De início, cabe entender o que é o *lobby*, uma prática pouco discutida no Brasil. Para Oliveira, o *lobby* pode ser entendido como uma ação que visa influenciar, por meio de coleta de informações, propostas políticas, confecção de pesquisas, procura por aliados, elaboração de estratégia, entre outras ações, os centros de tomadas de decisões, como Agências Reguladoras e o Congresso Nacional, para que beneficiem determinados

<sup>222</sup> CAMP, Scott; GAES, Gerald; SAYLOR, William. *Quality of Prison Operations in the U.S. Federal Sector: A Comparison with a Private Prison*. Federal Bureau of Prisons: Office of Research and Evaluation, Washington, DC. Junho de 2001. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/7c85/86e568d3ddd985e6b8a0d74f64d5bc4b33df.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

segmentos ou programas, por meio de legislações específicas ou medidas especiais. A prática do *lobby* não admite contraprestações financeiras por qualquer uma das partes<sup>223</sup>

Nesse sentido, não se pode confundir a prática do *lobby* com a corrupção, apesar de ambos utilizarem em seu processo o fator de relação pessoal. O *lobby* oferece a defesa de interesses específicos por meios lícitos como o desenvolvimento de pesquisas, enquanto a corrupção utiliza como estratégia meios ilícitos como o pagamento em dinheiro, tráfico de influência ou intercâmbio de interesses.

Nos Estados Unidos, a prática do *lobby* é antiga e diretamente associada com a democracia, o direito de expressar e defender as suas ideias. No entanto, esta prática só foi regulada em 1946 com a promulgação do *Federal Lobbying Act*, introduzindo um rigoroso sistema de registro junto às Secretarias da Câmara dos Deputados e do Senado americano, a fim de garantir maior transparência nos processos de tomada de decisões do Congresso.

Ao longo do século XX, diversas leis aperfeiçoaram de forma direta e indireta a prática ou a defesa do *lobby*, incluindo o já estudado *Freedom of Information Act (FOIA)*. Em 1995, foi aprovado pelo Congresso americano o *Lobbying Disclosure Act (LDA)*, que revogou a FLRA de 1946 e introduziu uma série de inovações na regulamentação da prática do *lobby*, tornando-a mais transparente, além de determinar multas para o descumprimento da lei. Os últimos atos normativos relacionados com o tema são de 2007, é a Resolução nº 6 e o *Honest Leadership and Open Government Act*, que estabeleceram novas regras éticas e de conduta oficial quanto à prática das atividades lobistas no Congresso norte-americano, tendo por objetivo proibir promessas de regalias ou benefícios em troca de aprovação de leis ou outros atos decorrentes da função de congressista.

A prática do *lobby* é antiga, lícita e regulamentada. Na prática, profissionais específicos e bem relacionados, na maioria advogados, são pagos para defender determinados interesses junto a órgãos ou agentes políticos que possuem o poder de tomada de decisões. Aliada à política do *lobby*, a defesa de interesses também pode ser associada com as doações que determinadas empresas e entidades realizam para partidos políticos ou campanhas de candidatos que compartilham dos mesmos ideais.

Isto posto, a política de privatização de presídios é sustentada por empresas privadas que se aproveitam deste mercado de forma lucrativa. Neste sentido e, por esta

---

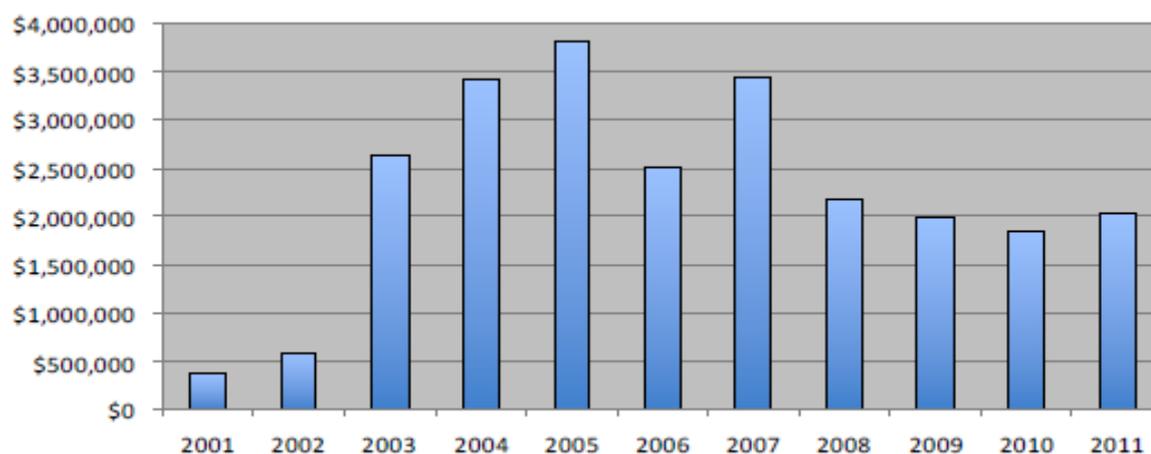
<sup>223</sup> OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. São Paulo: Tese de doutorado pela Universidade Estadual de Campinas, 2004. p. 23.

política se tratar de um cenário polêmico e suscetível à mudanças de acordo com o cenário político, os agentes privados investem em *lobbying* e fazem vultosas doações aos agentes e partidos políticos.

Entre o ciclo eleitoral de 2002 e 2004, computou-se que o montante doado por companhias envolvidas com a privatização carcerária a candidatos e partidos políticos foi de aproximadamente US\$ 3.3 milhões distribuídos entre 44 Estados. Interessante notar que a maior parte desta verba, US\$ 2.1 milhões, foi destinada aos 22 Estados que possuíam a chamada “*three-strikes law*”, uma lei que recrudescer os sistemas penais locais e resultou no aumento do encarceramento nos Estados Unidos após a década de 80.<sup>224</sup>

Apenas em 2011, a *CoreCivic of America (CCA)* empregou 37 lobbistas profissionais a nível federal, divididos em 4 firmas distintas, além do fato de já possuir um departamento próprio para tratar da matéria, o que gerou um gasto de aproximadamente US\$ 2 milhões. A tabela abaixo demonstra os gastos da *CCA* apenas com o *lobbying* federal entre os anos de 2001 a 2011. A empresa declara que, desde 2003, ela gasta ao menos US\$ 900.000 por ano com a prática do *lobby* no âmbito federal.<sup>225</sup>

**Gráfico 2.15 – Gastos da CCA com a prática do lobby na esfera federal entre 2001 e 2011**



Fonte: MASON, Cody. *Dollars and Detainees: The Growth of For-Profit Detention*. The Sentencing Project. Washington, DC: Julho de 2012, p. 13. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/dollars-and-detainees-the-growth-of-for-profit-detention/>. Acesso em: 20 ago. 2008.

<sup>224</sup> The Institute on Money in State Politics. *Policy Lock-Down: Prison Interests Court Political Players*. Helena, MT. Abril de 2006. P. 05. Disponível em: [research.policyarchive.org/5988.pdf](http://research.policyarchive.org/5988.pdf). Acesso em: 20 ago. 2018.

<sup>225</sup> MASON, Cody. *Dollars and Detainees: The Growth of For-Profit Detention*. The Sentencing Project. Washington, DC: Julho de 2012, p. 13. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/dollars-and-detainees-the-growth-of-for-profit-detention/>. Acesso em: 20 ago. 2018.

Nas últimas 3 décadas, as 3 maiores companhias de privatização de presídios gastaram aproximadamente US\$ 45 milhões em doações de campanhas e *lobby*.<sup>226</sup> As doações não ocorrem somente aos partidos políticos e candidatos, pois a tentativa de exercer influência em agentes governamentais ultrapassa as formas tradicionais. Em 2012 a empresa *GEO Group* declarou que realizou doações de US\$ 25.000 a associação dos *U.S Marshall's* no Texas e uma doação de US\$ 20.000 para a *Florida Governors Mansion Foundations*.<sup>227</sup> Outros meios de exercer influência também ocorrem com a participação humana e financeira em organizações como a *American Legislative Exchange Council (ALEC)* que possui como política a defesa de leis como *three strikes out*, *minimum sentences* e *truth-in-sentencing*, diplomas legislativos que, ao fim e ao cabo, contribuem para um maior aprisionamento ao aumentar o número de condenações em regime fechado no âmbito federal e estadual.

Percebe-se, portanto, que anualmente milhões de dólares são gastos pelas empresas que atuam no mercado carcerário em *lobby*, doações para partidos políticos, candidatos e organizações diversas, práticas lícitas nos Estados Unidos e em diversas democracias no mundo. No entanto, cabe entender o propósito destes investimentos. Qual seria o retorno almejado pelas empresas ao realizarem estes gastos de milhões de dólares?

A empresa *CoreCivic of America*, declarou no item “fatores de risco” em seu relatório anual do ano de 2017:

Nosso crescimento é geralmente dependente de nossa capacidade de obter novos contratos para desenvolver e gerenciar instalações correcionais, de detenção e de reentrada residencial. Este possível crescimento depende de uma série de fatores que não podemos controlar, incluindo taxas de criminalidade e padrões de condenação em várias jurisdições, restrições orçamentárias governamentais e aceitação governamental e pública da privatização. **A demanda por nossas instalações e serviços pode ser afetada adversamente pelo relaxamento na aplicação da lei, a expansão de alternativas ao encarceramento e detenção, complacência em normas de condenação ou liberdade condicional e sentenciamento práticos ou pela descriminalização de certas atividades que atualmente são proscritas por leis criminais. Por exemplo, quaisquer alterações respeitantes a drogas e substâncias regulamentadas ou imigração ilegal pode afetar o número de pessoas presas, condenadas e sentenciadas, reduzindo potencialmente a demanda por medidas correcionais ou estabelecimentos de detenção para abrigá-los. As leis de reforma da imigração são atualmente um foco para legisladores e políticos no governo**

<sup>226</sup> JACOVETTI, Stacey. *The Constitutionality of Prison Privatizations: An Analysis of Privatization in the United States and Israel*. Cleveland-Marshall College of Law: The Global Business Law Review, 2016, v. 61, p. 91.

<sup>227</sup> CREW – Citizens for Responsibility and Ethics in Washington. *Private Prisons: A Bastion of Secrecy*. Washington (DC); 2013, p. 09. Disponível em: <https://www.citizensforethics.org/press-release/report-calls-for-foia-disclosure-from-private-prison-profiters/>. Acesso em: 21 ago. 2018.

**federal, estadual e nível local. Leis também foram propostas em várias jurisdições que poderiam reduzir a pena mínima para alguns crimes não violentos e tornar mais presos suscetíveis a libertação antecipada com base no bom comportamento. Além disso, a expansão de alternativas ao encarceramento e à detenção, como monitoramento eletrônico, pode reduzir número de infratores que, de outra forma, seriam encarcerados ou detidos. Da mesma forma, reduções nas taxas de criminalidade ou a destinação de maiores recursos dedicados a prevenir e fazer cumprir a lei podem levar a reduções nas prisões, condenações e sentenças que exigem encarceramento em estabelecimentos correccionais (tradução livre)(grifo nosso)<sup>228</sup>**

Percebe-se, portanto, que para o mercado de privatização das prisões, qualquer ação que vise promover o desencarceramento, seja pelo relaxamento das penas ou pela descriminalização de determinadas condutas, se mostra como um fator de risco ao negócio por afetar diretamente o número de encarcerados e, conseqüentemente, a demanda pelos serviços destas companhias.

As empresas privadas possuem o interesse de lucrar com os serviços prestados, enquanto o interesse de qualquer governo é a promoção de seus serviços com a finalidade do bem comum. Eles não necessariamente são excludentes, pois uma empresa privada pode promover um serviço que vise o bem comum e, nessa atividade, obter lucro.

No entanto, a situação se torna preocupante quando o serviço privatizado possui uma relação direta com políticas de segurança pública, como o caso da privatização carcerária. Os investimentos em *lobby*, as doações para campanhas e partidos políticos são destinadas a conter os riscos do negócio, que no caso em questão, são as políticas que visam o desencarceramento, como disposto no próprio relatório da empresa CCA. Afinal, toda atividade empresarial para continuar a gerar lucro necessita conter os riscos aos quais sua atividade está exposta, sejam eles a concorrência ou dificuldades burocráticas ou legais.

Nesse sentido, as empresas do ramo da privatização carcerária investem milhões de dólares por ano para conter e minimizar os riscos de seus negócios, ou seja, para manter o encarceramento em altos níveis, com o intuito de garantir e aumentar o seu mercado.

Um exemplo pode ser visto no padrão de contribuição das campanhas políticas dessas empresas privadas ao doarem dinheiro para os agentes políticos que buscam criar leis que visam criminalizar novas condutas ou que pretendem endurecer a leis já existentes.

Essa tendência foi observada com o projeto de lei SB1070, proposto no Estado do Arizona, que possuía como objetivo endurecer as leis de imigração. O referido projeto foi

---

<sup>228</sup> CoreCivic America Inc. *Relatório Anual de 2017*. p. 30. Disponível em: <http://ir.corecivic.com/financial-information/annual-reports>. Acesso em: 21 ago. 2018.

proposto pelo Senador estadual Russel Pearce, que possuía como principais contribuidores para sua campanha as empresas de serviços carcerários, como a *GEO Group* e a *Management & Training Corporation*. Cabe ressaltar que uma parte deste projeto de lei foi julgado inconstitucional pela Suprema Corte estadual uma vez que determinava ser crime estadual adentrar ilegalmente no Arizona. O mesmo foi observado em diversos Estados como Texas, Idaho e Lousiana, onde as empresas doavam valores significativos a campanha de agentes políticos, tais como o governador do Texas, Rick Perry; de Idaho, C.L “Butch” Otter; e de Lousina, Bobby Jidal. Todos receberam contribuições que variavam de US\$ 10.000 a US\$ 200.000 para aprovar leis que endureciam a imigração em seus Estados, permitindo o aumento no número de prisões.<sup>229</sup>

Esforços também são empregados por meio do *lobby* e das contribuições financeiras para manter as empresas privadas longe das prestações informacionais que exigem o *Freedom of Information Act* e as suas respectivas leis de informações estatais, derrubando ou paralisando os projetos de leis dessa natureza em suas respectivas Casas legislativas.

Nesse sentido, o *lobby* e as contribuições financeiras vão se desvirtuar da sua proposta originária, uma vez que deixam de ser mecanismos usados pela população para estimular os seus representantes nas diversas instâncias do governo, e passam a permitir a interferência das empresas privadas nos centros de tomadas de decisões pela defesa única de seus interesses, independente se eles vão ao encontro do bem social e da função ressocializadora da pena.

Um caso de repercussão mundial que exemplifica como esses interesses podem se mostrar conflitantes, além de extrapolar os meios legais, foi o denominado “*Kids for Cash*”.

Em 2008, dois juízes do condado de Luzerne, Pensilvânia, foram acusados de aceitar dinheiro de uma empresa que atua no ramo da privatização de presídios para condenar o maior número de jovens com o intuito de aumentar a ocupação dos centros de detenção juvenil e justificar a construção e a contratação de um novo centro. O juiz Michael Conahan foi condenado em 2009 a 17 anos de prisão e o juiz Mark Ciavarella em 2010, a 28 anos de regime fechado em prisão federal. Foram acusados e condenados pelo

---

<sup>229</sup> MASON, Cody. *Dollars and Detainees: The Growth of For-Profit Detention*. The Sentencing Project. Washington, DC: Julho de 2012, p. 14. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/dollars-and-detainees-the-growth-of-for-profit-detention/>. Acesso em: 21 ago. 2018.

cometimento de diversos crimes como organização criminosa, corrupção, entre outros. O dono da empresa Robert Powell foi condenado a 18 meses de prisão, além de pagar uma multa de US\$ 4.5 milhões.

Entre 2003 a 2008, estes juízes foram responsáveis pela condenação de mais de 6.500 adolescentes, dos quais mais de 50% não foram representados por advogados. Como exemplo, pode-se mencionar o caso de um adolescente que foi enviado por vários meses a um campo de treinamento militar para jovens por supostamente ser o olheiro do amigo, enquanto ele furtava um DVD do Wall-Mart. Em outro caso, um jovem passou vários dias em um centro de detenção por não ter comparecido como testemunha em uma audiência, mesmo com a sua família alegando que ele não fora previamente notificado sobre a audiência. A Suprema Corte do Estado reverteu milhares das decisões destes juízes e criou uma comissão para investigar o setor judiciário responsável por menores.<sup>230</sup>

Os casos supramencionados decorrem da prática de ilícitos, o que não é o caso da prática do *lobby* ou das contribuições financeiras. Ainda assim, demonstram como a situação da privatização carcerária pode se mostrar preocupante ao tentar conciliar os interesses do lucro e da justiça.

Dessa forma, a prática do *lobby* e as contribuições privadas para partidos e campanhas políticas não se mostram ilegais, em verdade são inclusive formas de se fortalecer uma democracia por se mostrarem instrumentos de defesa de determinados direitos e opiniões, podendo ocorrer para todos os partidos, ideais e candidatos.

Contudo, deve-se ter muita cautela quando estas práticas estão envolvidas em atividades diretamente relacionadas com políticas de segurança pública, como o sistema carcerário, dado que o interesse das empresas privadas pode se mostrar conflitante com a justiça e o interesse-social defendido pelo Estado, materializado, como exemplo, na adoção da função ressocializadora da pena. Este conflito pode se traduzir em óbices para a promulgação de leis, como a Lei de Acesso à Informação dos presídios privados, ou em impeditivos ao avanço de políticas públicas que promovam um ganho social maior com medidas que estimulem o desencarceramento ao invés do encarceramento.

---

<sup>230</sup> SCHOTTER, Geoffrey. *Prisons for Profit: A Look at Prison Privatization*. American Civil Liberties Union of Ohio, Abril de 2011, p. 11. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2152554>. Acesso em: 21 ago. 2018.

## 2.5. Conclusões provisórias

O presente capítulo se propôs a realizar um estudo do sistema carcerário americano e do envolvimento do setor privado que, posteriormente, ocorreu neste setor. Nesta linha, iniciou-se com a análise da origem, do desenvolvimento e da atual situação em que o sistema prisional americano se encontra. Após, detalhou-se o processo de privatização deste “novo”<sup>231</sup> mercado, bem como buscou-se realizar comparações entre os serviços prestados pelos entes públicos e privados.

Logo de início, percebe-se que os americanos foram muito influenciados pelos ideais iluministas e, inclusive, mesmo longe do epicentro deste movimento intelectual e filosófico, produziram grandes defensores deste pensamento como Thomas Jefferson e Benjamin Franklin. Os reflexos do movimento Iluminista foram observados em diversos campos, inclusive no Direito Penal que, mesmo no período colonial, se mostrava preocupado com a humanização das penas. Essa observação é comprovada com os Códigos Puritanos Americanos, como o *Blue Laws* e o *Duke of York's Laws*, que restringiram para poucos casos as penas capitais e introduziram, de forma inovadora, a pena de prisão para a maioria dos delitos descritos nos códigos.

A importância que os americanos destinaram a pena de prisão refletiu no desenvolvimento de modelos singulares e revolucionários, como observado no Sistema da Filadélfia e no de *Auburn*. Desse modo, foram autores dos primeiros modelos carcerários a serem exportados para diversos continentes do planeta, se tornando referência mundial na execução da pena de prisão. Ao longo da história, continuaram a promover e incorporar mudanças que buscavam respeitar a dignidade humana dos encarcerados e promover uma melhor qualidade no serviço.

Estes fatores demonstram que os Estados Unidos, na maioria das vezes, se mostraram preocupado com o cárcere, seja por ser o pioneiro na construção de novos modelos, ou mesmo com a incorporação de modelos estrangeiros que julgou necessário para melhorar a execução da pena de prisão.

No entanto, apesar do interesse historicamente destinado à execução da pena de prisão, as últimas décadas apresentaram verdadeiros desafios aos legisladores e

---

<sup>231</sup> O termo aparece entre aspas, uma vez que a exploração econômica do sistema carcerário já ocorreu em décadas passadas, como as *workshops*, por exemplo.

administradores públicos americanos. A escolha pelo recrudescimento penal, seja com a criminalização de novas condutas, a exasperação dos tipos penais já existentes e as alterações no processo penal fizeram com que a população carcerária americana crescesse a uma taxa nunca antes observada. São exemplos deste recrudescimento as políticas de Guerra às Drogas, *Three Strikes Out* e *Zero Tolerance*. As suas consequências foram variadas, influenciaram tanto na criminalidade como no comportamento social. No entanto, para o sistema carcerário, o resultado foi que, em apenas 36 anos, de 1980 a 2016, a população carcerária americana salta dos aproximados 506.586 (quinhentos e seis mil quinhentos e oitenta e seis) presos para 2.246.100 (dois milhões duzentos e quarenta e seis mil e cem).

O crescimento desproporcional e inesperado que ocorreu a partir da década de 1980 resultou em diversas situações negativas para o cárcere, uma vez que os administradores públicos e o próprio sistema não estavam preparados para um aumento da demanda de forma vertiginosa. Dessa forma, o encarceramento em massa resultou na falta de leitos e, conseqüentemente, na superlotação carcerária, além da queda na qualidade dos serviços. Aliado a este fator, os entes governamentais encontravam dificuldades para o financiamento de novas estruturas carcerárias, além custear a necessidade dos crescentes números de leitos.

É neste cenário que surgiu a política de privatização dos presídios. Enquanto o Estado enfrentava adversidades para expandir o seu sistema carcerário para lidar com a superlotação, os agentes privados se mostraram como parte da solução e foram empregados sem qualquer tipo de consulta tanto ao Poder Legislativo, quanto ao Poder Judiciário. Neste sentido, já no fim da década de 1980, surgiram as duas maiores empresas mundiais do ramo, a *CoreCivic America* e o *GEO Group* que participaram de diversos contratos com o Governo Federal e os Estados para construir e administrar estabelecimentos carcerários.

Isto posto, as discussões sobre a constitucionalidade da política de privatização dos presídios só ocorreram anos após a sua implementação. A Suprema Corte americana decidiu pela constitucionalidade da prática, mas delegou aos Estados a sua regulamentação e aceitação. No entanto, os conflitos no Judiciário continuaram ocorrendo, sendo que muitas Cortes federais e estaduais, quando acionadas, decidiram pela legalidade da prática, uma vez que as entidades governamentais possuíam o poder de decidir quem iria ser admitido ou liberado dos presídios, bem como o de revisar a aplicação de medidas

disciplinares. Dessa forma, o agente privado seria apenas um executor e administrador das decisões estatais.

Na percepção deste autor, são 4 as grandes questões que precisam ser debatidas quando se estuda a política de privatização carcerária: (1) o acesso e a disponibilização de informações; (2) o enfoque no encarceramento de uma população carcerária classificada como “ponta fraca” do sistema correcional; (3) os resultados variados nas pesquisas comparativas de custo e qualidade do serviço correcional; e (4) o conflito de interesses entre o agente privado e a política estatal adotada em um determinado momento.

No primeiro momento e, de forma mais urgente e importante por impactar diversos outros aspectos neste estudo, deve-se analisar a questão do acesso e da disponibilização de informações do setor privado. A interpretação *ipsis litteris* do *Freedom of Information Act* se mostra demasiadamente prejudicial à sociedade americana, uma vez que exclui da prestação de informações obrigatória as empresas privadas que atuam no ramo carcerário, por não se enquadrarem no conceito de *agency*.

Essa situação permite três consequências desagradáveis tanto para a transparência, quanto para a *accountability* na prestação deste serviço.

A primeira consequência é a possibilidade do agente privado poder negar a disponibilização de informações importantes, tanto para os órgãos públicos como para a sociedade, caso essa demanda não tiver sido estipulada como uma das obrigações contratuais. Neste sentido, dados como número de funcionários por presos, número de agressões e fugas podem permanecer em sigilo e nunca serão contabilizadas em estudos ou divulgadas publicamente.

Uma segunda consequência ocorre não especificamente na divulgação, mas na compilação dos dados. Sabendo que as empresas privadas não possuem a obrigação de divulgar determinadas informações, a Administração Pública nem mesmo as requer. Como consequência, alguns dados não são nem mesmo aferidos, muito menos armazenados. São a cifra “negra”<sup>232</sup> do sistema carcerário.

Por fim, tem-se neste cenário uma maior facilidade de fraudar dados, uma vez que a não obrigação da divulgação informacional periódica de todos os presídios privados acaba por impedir que se tenha o conhecimento tanto da evolução estatística daquelas

---

<sup>232</sup> Originalmente, este termo refere-se à porcentagem de crimes não solucionados ou punidos, à existência de um significativo número de infrações penais “desconhecidas” oficialmente.

informações ao longo de um período, como da possibilidade de realizar comparações com outros estabelecimentos carcerários semelhantes.

Apesar de decisões recentes de algumas Supremas Cortes estaduais permitirem o enquadramento das empresas privadas que prestam serviços carcerários nas leis de acesso à informação estaduais, utilizando-se do princípio da equivalência funcional, como ocorre nos Estados de Tennessee, Vermont, Texas, Kentucky e Flórida, muitos Estados e o Governo Federal ainda admitem que a divulgação de informações, não dispostas como uma obrigação contratual, não precise ser realizada.

Essa conjuntura se mostra preocupante por, além de afetar diretamente as pesquisas comparativas de custo e qualidade, não permitir o conhecimento do que ocorre dentro destes estabelecimentos e, dessa forma, impedir o Estado de conseguir responsabilizar o agente privado pelo cometimento de alguma ilegalidade, ou mesmo atestar se o estabelecimento está estruturado e funcionando conforme os padrões necessários.

A segunda questão a ser levantada é o enfoque das empresas privadas em escolher trabalhar com o encarceramento majoritário da chamada “ponta fraca” do sistema prisional. As principais empresas privadas dos Estados Unidos no ramo possuem a maioria dos seus estabelecimentos voltados para os imigrantes, os menores delinquentes e para os detentos prestes a concluírem a sua pena.

A adoção de uma política de escolha da população carcerária que apresenta um “menor risco” acarreta na impossibilidade da realização de pesquisas comparativas, uma vez que, além de possuírem uma amostragem de população carcerária com padrões diferentes, a “ponta fraca” do sistema carcerário irá produzir números de infrações no cárcere, como rebeliões e agressões, menores quando comparados com uma população carcerária de “maior risco”, além dos gastos com estrutura e vigilância serem menores.

Por fim, deve-se comentar sobre as pesquisas de custo e qualidade realizadas como forma de comparação entre a atuação dos agentes privados e dos administradores públicos neste setor. O grande incômodo está no fato de que o número de estudos é extenso e eles apresentam conclusões diversas, como exposto em páginas anteriores. Existem diversas pesquisas que vão atestar um maior desempenho do setor público, bem como outras dezenas que vão defender os agentes privados. Cada um desses estudos irá criticar as conclusões contrárias, seja pela metodologia, pela falta ou pelo excesso de dados.

Conforme já exposto, a comparação de estabelecimentos penais seja nos custos ou

na qualidade do serviço correcional envolvem diversos *cost shifting factors*. No tocante aos custos, desde a composição da população carcerária, a estrutura da prisão, os serviços fornecidos, a composição dos funcionários, entre outros, são fatores únicos entre cada unidade carcerária e influenciam nos custos de operação do presídio. Já referente à qualidade dos serviços carcerários, ela pode ser medida também de diversas formas, como a qualidade e o tipo dos alimentos, as acomodações, o número de fugas e agressões, os índices de reincidência dos presos de cada unidade prisional, entre outros. Mais uma vez, se está diante de fatores singulares e dificilmente comparáveis em uma situação “*apples-to-apples*”.

Dessa forma, uma comparação custo/qualidade dificilmente será realizada com a equiparação e inclusão de todos os fatores influenciáveis no resultado. É exatamente por essa dificuldade que se percebe a variedade de estudos e, conseqüentemente, a utilização destes fatores de forma conveniente a defender uma posição. Verifica-se, portanto, que a discussão se faz muito mais em um campo ideológico de privatização *versus* estatização, do que na formulação e utilização de metodologias que visem amenizar ou neutralizar os *cost shifting factors*, como defendem os professores Scott Camp, Gerald Gaes e William Saylor<sup>233</sup>. Logo, nesta questão específica, é possível encontrar reportagens e análises que defendam uma ou outra visão e citam estes estudos, sem se mostrarem preocupadas com a sua metodologia ou em pesquisarem e confrontarem pesquisas que concluam de forma diferente.

Por fim, uma última questão analisada é o possível conflito de interesses entre os agentes privados e a atual política de desencarceramento promovida pelo Estado americano.

O objetivo de toda empresa envolvida com o mercado é o lucro. No setor carcerário, o lucro depende de uma demanda pelos serviços correcionais prestados por estas empresas, como a construção e/ou administração de uma prisão. Esta demanda está diretamente ligada ao número de presos e à disposição política dos administradores públicos em escolherem contratar um agente privado ao invés do órgão público prestar o próprio serviço. Por consequência, quanto maior o número de presos, maior será a

---

<sup>233</sup> CAMP, Scott; GAES, Gerald; SAYLOR, William. *Quality of Prison Operations in the U.S. Federal Sector: A Comparison with a Private Prison*. Federal Bureau of Prisons: Office of Research and Evaluation, Washington, DC. Junho de 2001. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/7c85/86e568d3ddd985e6b8a0d74f64d5bc4b33df.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2018.

necessidade de prisões. Isto posto, para uma empresa carcerária se manter lucrativa e expandir a sua atuação ela precisará tanto de apoio político, como de uma demanda do Estado por leitos ocupados, ou seja, um número maior de pessoas presas.

Como já dito anteriormente, não existe necessariamente um conflito de interesses entre a busca pelo lucro e a prestação de um serviço público. No entanto, é preocupante quando o setor privado se utiliza de doações financeiras para campanhas de candidatos políticos, para partidos políticos, para organizações ligadas aos órgãos públicos, além da prática do *lobby*, para influenciar nos centros de decisão de um país que caminha de forma contrária aos interesses destas empresas. Desde 2009, a população carcerária americana vem caindo anualmente, devido a uma série de fatores como a ampliação de práticas processuais que evitam o encarceramento, os *probations* e *paroles*, bem como a promulgação de diplomas legislativos que visam frear o recrudescimento penal, conforme observado no *Second Chance Act* e *Federal Fair Sentencing Act*.

Essa situação fica ainda mais preocupante quando esses interesses se tornam conflitantes e extrapolam as vias legais, como observado no caso *Kids for Cash* ou na falsificação de dados averiguada após a denúncia de abusos na prisão gerida pela CCA em Idaho.

Destarte, neste conflito entre recrudescimento e liberalização penal, não podem os agentes políticos adotar uma posição apenas por influência dos investimentos em campanhas e pelo *lobby* promovido pelas empresas privadas do sistema carcerário e, deste modo, ignorar o interesse social por uma política de segurança pública mais efetiva e menos encarceradora.

Isto posto, nos Estados Unidos, com os dados analisados, não cabe afirmar com convicção qual administração, pública ou a privada, apresenta uma relação custo/qualidade melhor no setor carcerário. No entanto, pode-se sustentar três grandes problemas envolvendo o setor privado. O primeiro é a falta de informações e a facilidade na falsificação de dados importantes. O segundo problema se resume ao enfoque do encarceramento da “ponta fraca” do sistema prisional pelas empresas privadas. E o terceiro, no conflito entre, de um lado, os interesses privados e o bem social e, de outro, a influência pela prática do *lobby* e de doações a campanhas políticas.

### 3. PANORAMA DO CÁRCERE NO BRASIL

Na tentativa de se fazer um paralelo com a situação americana apresentada nesta dissertação, cabe agora realizar um estudo do cárcere no Brasil, que contemplará a evolução histórica das penas, uma compilação de dados da conjuntura atual deste sistema, a situação na qual se encontra o cárcere e, por fim, a política de privatização das prisões no país.

#### 3.1. Breve evolução das penas no Brasil

No período colonial, de forma semelhante a evolução histórica da pena de prisão nos Estados Unidos, o Brasil foi submetido às leis da metrópole que, no caso em questão, era Portugal. Dessa forma, vigorou durante o período colonial a legislação penal exportada pela Coroa Portuguesa, constantes nas Ordenações do Reino.

As duas primeiras, Ordenações Afonsinas e Ordenações Manuelinas, vigoraram sequencialmente até o ano de 1603 e delegavam aos donatários o poder absoluto para estabelecer arbitrariamente o direito a ser aplicado. Nesta época, como também ocorreu nas colônias americanas, as sanções resumiam-se basicamente às penas capitais, de castigo corporais e no uso corriqueiro da tortura. A privação de liberdade como a prisão era utilizada apenas como custódia, para garantir o julgamento do réu bem como forçar o pagamento de dívidas e de uma possível pena pecuniária.<sup>234</sup>

Após o ano de 1603, as colônias portuguesas foram apresentadas às Ordenações Filipinas, compilado normativo que não se distinguia muito dos ordenamentos normativos anteriores e a sua importância restou no fato de ter vigorado por um longo período de tempo, além de ser utilizada no celebre caso de Tiradentes. As punições continuaram a ser brutais, como a pena de morte, as mais variadas formas de suplício sobre o corpo de condenado, além de diferenciar o tratamento penal conforme o sexo e a posição social do indivíduo. Nas palavras de Sérgio Salomão Shecaira e Alceu Correia Junior:

Foi essa legislação, que René Ariel Dotti denomina de “direito penal do terror”,

---

<sup>234</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl et al. *Direito Penal Brasileiro: primeiro volume*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renavel, 2003, p. 412.

o fundamento para a caça e destruição dos inconfidentes de Minas Gerais, entre eles Tiradentes, acusado de lesa-majestade, que foi enforcado, teve sua cabeça arrancada, pendurada em praça pública e seus membros espalhados pela cidade. Além disso, a pena de infâmia foi imposta até a terceira geração de Joaquim José da Silva Xavier, conhecido como Tiradentes.<sup>235</sup>

Após a Proclamação da República em 1822, iniciou-se no Brasil um trabalho para a produção de uma nova ordem jurídica, mas até a finalização deste projeto continuavam vigentes as Ordenações Filipinas confirmadas pela Assembleia Constituinte.

Nesta senda, em 1824 foi outorgada a primeira Constituição brasileira que, muito influenciada pelos ideais iluministas, determinou em seu artigo 179, inciso XIX, o banimento das penas de açoite, tortura, ferro quente e demais penas cruéis. Restou proibida também a pena de infâmia sobre os parentes do réu, o confisco de bens e estabeleceu que a pena não deveria passar da pessoa do condenado. Por fim, mas não menos importante, impôs que as penas deveriam ser cumpridas agora na forma de prisão em cadeias limpas, arejadas e seguras, conforme dispunha o seu artigo 179, inciso XXI, determinando, no mesmo artigo, que se criasse um Código Criminal “fundado nas sólidas bases de justiça e equidade”.<sup>236</sup>

Disposto como uma obrigação pela Constituição de 1824, o Código Criminal do Império foi introduzido no sistema normativo brasileiro em 1830, já muito influenciado pelo Iluminismo europeu. Dessa forma, com a redução de penas capitais de 70 para apenas 3, quais sejam, a insurreição de escravos, o homicídio com agravante e o latrocínio, a prisão se torna a pena base de todo sistema legislativo penal brasileiro ao substituir as penas de morte e de suplícios corporais.<sup>237</sup>

A pena de prisão foi, então, introduzida no Brasil sob duas formas: a pena de prisão simples e a pena de prisão com trabalho, que poderia ser perpétua. A pena de prisão com trabalho é uma influência dos sistemas carcerários desenvolvidos nos EUA e das *workhouses* inglesas na tentativa de aproveitar a mão-de-obra gratuita. No entanto, nem mesmo o Código Criminal do Império ou a Constituição de 1824 determinavam qual sistema deveria ser implementado, deixando esta escolha, bem como do regulamento interno do cárcere, a cargo dos governos provinciais. Apesar do intuito lucrativo das prisões com trabalho, essa modalidade já apresentava diversas dificuldades para a sua

<sup>235</sup> SHECAIRA, Sérgio Salomão e JUNIOR, Alceu Corrêa. *Teoria da pena: finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciência criminal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 39.

<sup>236</sup> BRASIL, Constituição Federal (1824), Título 8º – Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, art. 179. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 02 fev. 2019.

<sup>237</sup> *Ibidem.*, p. 40.

efetivação, ao ponto que o próprio Código precisou apresentar uma alternativa para a pena de “prisão com trabalho”, conforme disposto:

Art. 49. Enquanto se não estabelecerem as prisões com as commodidades, e arranjos necessários para o trabalho dos réos, as penas de prisão com trabalho serão substituídas pela de prisão simples, acrescentando-se em tal caso á esta mais a sexta parte do tempo, por que aquellas deveriam impôr-se.

Apesar das evoluções acima expostas, muitas penas contidas nas Ordenações Filipinas ainda vigoravam no país como o degredo, banimento, galés, além da pena de morte e açoite aplicado aos escravos.

A pena de prisão, apesar de inovadora, já demonstrava sinais de abandono do poder público. As recentes comissões de visita às prisões criadas pelas Câmaras Municipais atestavam as condições desumanas a que os presos eram submetidos. Como exemplo, o primeiro relatório da cidade de São Paulo, datado de 1829, que discorreu sobre a existência de problemas como a falta de espaço, mistura entre os presos condenados e os que aguardavam julgamentos, ambiente sórdido, imundo e cheio de fumaça, assistência médica precária e alimentação ruim, situações estas muito distintas do mandamento constitucional de prisões “limpas, seguras e bem arejadas”. Segundo a própria comissão: “O miserável estado da cadeia capas de revoltar o espírito menos philantropo”.<sup>238</sup>

Nos anos de 1850 e 1852 foram inauguradas as Casas de Correção do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente. Nessa época, inicia-se um debate acerca dos sistemas prisionais americanos a serem escolhidos, o Sistema de Filadélfia e o de *Auburn*, sendo que, no Brasil, para tentar criar um ambiente favorável ao trabalho do encarcerado, optou-se pelo sistema de *Auburn* com a construção de oficinas de trabalhos, pátios e celas individuais.<sup>239</sup>

Com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, foi editado o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil em 1890 e, em 1891, a Constituição da República. Ambos os diplomas legislativos apresentaram importantes avanços na busca pela humanização das penas, abolindo a pena de galés, de banimento judicial e a pena de morte – aplicável apenas na legislação militar em tempos de guerra.

O novo Código agora distinguia a pena de prisão, sendo: (a) prisão celular, que abarcava a maioria dos crimes; (b) reclusão em fortalezas, praças de guerra ou estabelecimentos militares destinados aos crimes políticos contra a República; (c) prisão

<sup>238</sup> DI SANTIS, Bruno Moraes e ENGBRUCH, Werner. *A evolução histórica do sistema prisional e a Penitenciária do Estado de São Paulo*. Revista Liberdades, Publicação oficial IBCCRIM. N° 11, setembro/dezembro 2012, p. 149..

<sup>239</sup> *Ibidem.*, p. 150..

com trabalho cumprida em penitenciárias agrícolas ou em presídios militares e; (d) prisão disciplinar cumprida em estabelecimentos industriais especiais destinados aos menores de 21 anos.

As diversas críticas feitas às Casas de Correção de Rio e São Paulo fizeram retornar o debate sobre qual sistema carcerário deveria ser implementado no país. De um lado, os adeptos dos sistemas americanos, em especial o sistema de Filadélfia; e, do outro, os defensores do sistema europeu, em especial o sistema irlandês. Por fim, prevaleceu a doutrina irlandesa por, além de conciliar os sistemas americanos, determinar a progressão de regimes, conforme se pode observar pela leitura do artigo 50 do Código à época:

Art. 50. O condenado a prisão celular por tempo excedente de seis annos e que houver cumprido metade da pena, mostrando bom comportamento, poderá ser transferido para alguma penitenciaria agricola, afim de ahi cumprir o restante da pena.

§ 1º Si não perseverar no bom comportamento, a concessão será revogada e voltará a cumprir a pena no estabelecimento de onde sahiu.

§ 2º Si perseverar no bom comportamento, de modo a fazer presumir emenda, poderá obter livramento condicional, comtanto que o restante da pena a cumprir não exceda de dous annos.<sup>240</sup>

Apesar da tentativa legislativa em humanizar a pena, na prática, pouca coisa se alterou. Como exemplo, no ano de 1906, foram condenados 976 presos em todo o Estado de São Paulo à prisão celular, no entanto existiam apenas 160 vagas para esse tipo de prisão no Estado, logo 816 presos cumpriam pena em condições diversas à prevista no Código.<sup>241</sup>

Dessa forma, a realidade dos cárceres era diversa do que o ordenamento jurídico determinava, na medida em que a proposta da nova forma majoritária de punição não foi acompanhada de contraprestações do Poder Executivo e, assim, a falta de prisões gerou um quadro de superlotação carcerária e de calamidade do “novo” sistema penitenciário brasileiro.

Em 1934 foi promulgada a Constituição da República Nova que concedeu à União competência exclusiva para legislar a respeito do sistema carcerário. Como consequência, foi editado em 1935 um o regulamento penitenciário elaborado com o intuito de administrar as adversidades que enfrentavam as prisões. Além disso, a nova Constituição dispunha em seu artigo 113, item 29, que: “Não haverá pena de banimento, morte, confisco ou de caráter perpetuo, ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação

<sup>240</sup> BRASIL, Código Penal (1890), Título V – Das penas e seus efeitos; da sua aplicação e mode de execução, art. 50. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm). Acesso em: 02 fev. 2019.

<sup>241</sup> SALLA, Fernando. *As prisões em São Paulo: 1822-1940*. 2. ed. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006. p. 178.

militar, em tempo de guerra com país estrangeiro”.

No entanto, em 1937, com apoio dos militares e de setores da sociedade, Getúlio Vargas aplica um golpe de Estado e inaugura o denominado Estado Novo. Dessa forma, para sustentar o novo governo, foi outorgada uma nova Constituição Federal, a Constituição Polaca, destinada a satisfazer os interesses políticos de Vargas, o que incluía a volta da pena de morte para determinadas condutas como o homicídio qualificado e a tipificação de crimes políticos com o objetivo de aprisionar os inimigos do governo.

Em 1938, o Ministro da Justiça de Vargas, Francisco Campos, confia ao Professor Alcântara Machado a missão de elaborar um novo Código Penal. O projeto foi submetido a uma comissão revisora composta por Nelson Hungria, Roberto Lyra, Narcélio de Queiroz e Vieira Braga, sendo publicado em 1940.

Nas palavras de Sérgio Salomão Shecaria e Alceu Corrêa Junior: “O código Penal de 1940 caracterizou-se pelo tecnicismo jurídico e pelo desprezo à criminologia, que permaneceu fora das discussões e dos cursos jurídicos até os anos 70”.<sup>242</sup>

O novo diploma legislativo manteve como base de punição a pena de prisão, além da multa e das penas acessórias, sendo a grande inovação jurídica a previsão da medida de segurança, classificando os autores de crimes em imputáveis e inimputáveis.

Nos anos seguintes, após o fim do Estado Novo, especificamente, nos anos de 1957 e 1963, importantes adições foram feitas ao Código Penal, como a necessidade da individualização da pena, o oferecimento de assistência social aos sentenciados e suas famílias, novas regras para a execução da pena, incluindo a possibilidade do cumprimento de pena em estabelecimento aberto, o fim da pena de morte e dos crimes políticos.

Novamente o Estado brasileiro fora surpreendido por uma nova ditadura, dessa vez promovida diretamente pelos militares em 1964. Em 1969, a Junta Militar decretara um novo Código Penal, juntamente com uma nova Lei de Segurança Nacional que reviveria a pena de morte, a prisão perpétua e os crimes políticos. Apesar da inclusão de novas penas e de modificação tecnocráticas, o Código Penal de 1969 manteve como base o Código de 1940.

Por se tratar de uma ditadura militar, o Congresso Nacional, apesar de existir, era apenas um fantoche e, nas palavras de René Ariel Dotti: “O Direito Penal era um instrumento meramente pragmático de interesse do poder que recorri à pena de prisão

---

<sup>242</sup> SHECAIRA, Sérgio Salomão e JUNIOR, Alceu Corrêa. *Teoria da pena: finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciência criminal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 43.

como uma ameaça de rotina”.<sup>243</sup>

Apesar do período ser marcado por um recrudescimento marcante nas leis penais e na execução da pena, a Lei nº 6.416/77 e a Emenda Constitucional nº 11 de 13 de outubro de 1978 determinaram, respectivamente, diferentes regimes de cumprimento da pena privativa de liberdade (fechado, semiaberto e aberto) e aboliu, novamente, a pena de morte, prisão perpétua e banimento.

Com o grande desgaste que os militares estavam sofrendo no poder, foi elaborado um plano pela Junta Militar de redemocratização, lenta e pacífica, no que fosse possível. É nesse contexto que foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro a Lei nº 7.209 de 1984 que reformou a Parte Geral do Código Penal de 1940. Dentre outras mudanças, cabe citar a extinção da medida de segurança para os imputáveis, a condenação máxima de 30 anos de prisão, a criação de novas penas patrimoniais e a extinção de penas acessórias.

No mesmo ano também ocorreu um marco importante na história da pena das prisões no Brasil, a promulgação da Lei nº 7.210 de 1984, conhecida como Lei de Execução Penal. O referido diploma foi inserido como uma forma de regular a execução da pena privativa de liberdade e das medidas de segurança, tratando de diversos tópicos como os direitos e deveres dos encarcerados, as diversas formas de assistência ao preso e, até mesmo, normas de funcionamento dos estabelecimentos penais.

No entanto, apesar dos inúmeros avanços trazidos pela Lei de Execução Penal, o cerne da execução continuou a ser o tratamento de um “delinquente”, conforme expõe Rodrigo Duque Estrada Roig:

Tal diploma, não obstante os inegáveis progressos trazidos tais como a posição do princípio da legalidade em sede executiva, ainda se encontra influenciado pelo modelo neodefensivista social, consagrando a ressocialização do condenado como objetivo anunciado da pena, reincorporando a noção de periculosidade do agente e primando pela ideia de ‘tratamento de delinquente’.<sup>244</sup>

Com a redemocratização consolidada e o fim da Ditadura Militar, uma nova Constituição foi promulgada pelo Congresso Nacional, a Constituição Federal de 1988 e, novamente, se fez necessário atualizar o Código Penal, em especial o sistema de penas.

Neste sentido, foi promulgada, em 1998, a Lei nº 9.714, que modificou a redação do antigo art. 43 do CP, dispondo um novo elenco de penas restritivas de direito, como a prestação pecuniária e a prestação de serviços à comunidade. Outra alteração importante

<sup>243</sup> DOTTI, René Ariel apud SHECAIRA, Sérgio Salomão e JUNIOR, Alceu Corrêa. *Teoria da pena: finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciência criminal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 45.

<sup>244</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Direito e prática histórica da execução penal no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, 2005. p. 138.

foi a possibilidade de substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direito.

Ante o exposto, não se pode deixar de realizar um paralelo com a evolução da pena nos Estados Unidos. De início, e discorrendo primeiramente sobre as semelhanças, percebe-se que ambos os países em seus períodos coloniais sofreram com a imposição dos ordenamentos legislativos da metrópole que, em sua maioria, previa penas capitais e suplícios corporais.

Superado este primeiro momento, com a introdução da prisão como forma majoritária de pena, percebe-se uma grande dificuldade para a sua implementação, sendo que, em um primeiro momento, pela falta de prisões, muitos condenados acabavam por receber o perdão ou cumprir pena diversa a inicialmente estipulada. Também se pode notar que a execução da pena de prisão, ao longo de toda a história destes países, foi passível de críticas por não seguir com as normas estipuladas em seus regulamentos, seja com a mistura de presos condenados e presos provisórios ou com uma lotação do cárcere maior do que a permitida.

Por fim, um último ponto de semelhança que cabe apontar foram as alterações legislativas implementadas ao longo dos anos que instituíram penas diversas ao cárcere ou mecanismos que tinham por objetivo desencarcerar, como a pena restritivas de direito, a liberdade condicional e a suspensão condicional do processo.

De outro lado, nota-se também diferenças na forma como os Estados Unidos e o Brasil trataram da pena de prisão. Cabe ressaltar que, mesmo com a imposição das leis da metrópole, as colônias americanas, por iniciativa própria, já começavam a desenvolver os seus próprios Códigos Penais sob a influência do Iluminismo, estabelecendo a prisão como pena base de seus ordenamentos, enquanto o Brasil só iria adotar esta modalidade no Código Criminal do Império em 1824.

Uma segunda diferença ocorre na importância que foi destinada ao setor carcerário. Enquanto o país norte-americano criava novos sistemas, conduzia estudos e buscava inovar ou aprimorar a forma como a execução da pena de prisão era conduzida, o Brasil, por muitos anos, mostrou desinteresse na prisão e em toda execução da pena em si, se bastando a um papel de importar os sistemas americano e europeu, muitas vezes, com décadas de atraso.

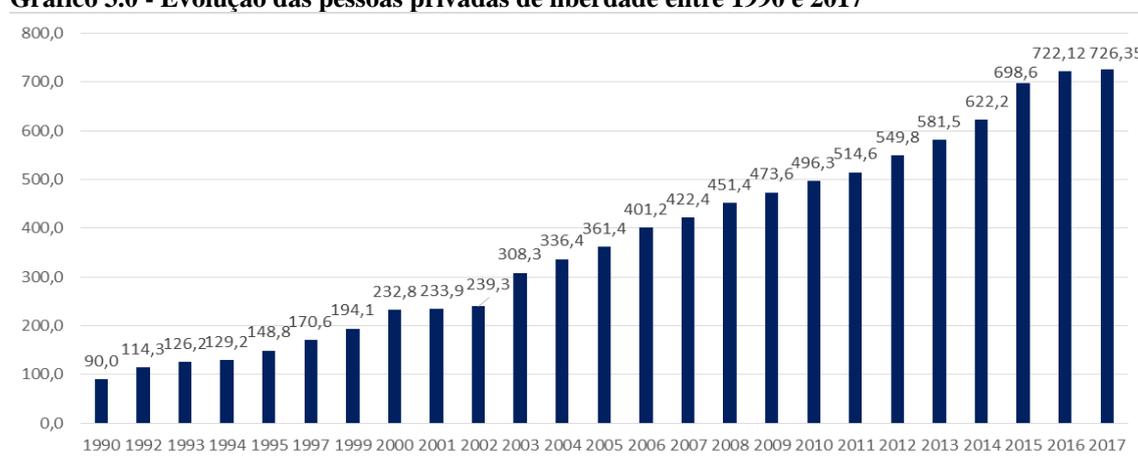
### 3.2. Análise estatística da população carcerária brasileira

Para se compreender a real extensão do sistema carcerário brasileiro e, dessa forma, averiguar o tamanho atual do “mercado” da privatização carcerária, cabe realizar uma análise estatística da população prisional do país. Para tanto, utilizar-se-á os dados disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN).

O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), de junho de 2017, compilou os dados mais recentes da população carcerária do país. Segundo o estudo, o Brasil possui aproximadamente 726.354 mil pessoas privadas de suas liberdades, sejam em unidades prisionais ou nas delegacias e em outros espaços de custódia administrados pelos governos estaduais.<sup>245</sup>

No tocante à evolução da população carcerária, cabe analisar o gráfico abaixo.

**Gráfico 3.0 - Evolução das pessoas privadas de liberdade entre 1990 e 2017**



Fonte: Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Junho/2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em: 20 mar. 2019.

Observa-se um crescimento escalonado e desenfreado da população brasileira privada de liberdade após a década de 90, dado muito semelhante com o observado nos Estados Unidos da América. Foi somente entre os anos de 2016 e 2017 que este quadro apresentou estabilidade.

Quando comparado internacionalmente, o Brasil ocupa o terceiro lugar na lista de maiores populações carcerárias do mundo, atrás apenas da China com mais de 1,5 milhão e

<sup>245</sup> Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Junho/2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em: 25 mar. 2019.

dos EUA com mais de 2 milhões.<sup>246</sup>

A explosão da população carcerária brasileira ocorreu, como relatado no primeiro capítulo, com a importação de políticas criminais punitivistas como a Lei de Tolerância zero e a guerra às drogas. Nesse sentido e, seguindo uma tendência mundial, em 27 anos a população brasileira privada de liberdade saltou de 90 mil para 726 mil. Esses números podem ser associados com a taxa de aprisionamento crescente no país que, desde o ano 2000, aumentou em mais de 150%. Atualmente, o Brasil possui aproximadamente 349,78 pessoas presas para cada 100 mil habitantes.<sup>247</sup>

Especificamente sobre os tipos penais, o maior número de pessoas encarceradas foram condenadas ou estão sob a custódia dos Estados pela acusação da prática de crimes contra o patrimônio, sendo o total de 234.866 mil presos. Em seguida, nota-se a existência de 156.749 pessoas privadas de liberdade pela prática de condutas tipificadas nas Leis de Drogas (Lei nº 6.368/76 e Lei nº 11.343/06). Estes números corroboram com o alegado no primeiro capítulo da presente dissertação, uma vez que mais de 55% da população privada de liberdade no Brasil encontra-se nessa situação pela condenação por crimes patrimoniais ou relacionados com a política de drogas.

Cumprir destacar que a entrada em vigor do pacote “anticrime” recrudescerá a legislação penal e processual penal do país, como exemplo, dificultará a progressão de regimes e majorará a pena de diversos delitos. Nesse sentido, não será uma surpresa se, nos próximos anos, for observado um aumento na taxa de encarceramento e no número de encarcerados.

Para realizar uma gestão eficiente do sistema carcerário, cabe aos órgãos públicos possuir o conhecimento não somente da quantidade de pessoas privadas de liberdade ou da taxa de encarceramento, como também do custo de se manter todo o sistema penitenciário brasileiro.

Nesse sentido, a Lei de Execução Penal estabelece em seu artigo 61, inciso III, a competência do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) para promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do país, o que inclui o conhecimento dos gastos que o poder público dispende com a execução da pena. Dessa forma, o CNPCCP aprovou a Resolução nº 06/2012 com o intuito

---

<sup>246</sup> Institute for Criminal Policy Research. *World Prison Brief*. Birkbeck University of London. Dados disponíveis em: [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All). Acesso em: 25 mar. 2019.

<sup>247</sup> Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Junho/2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. 25 mar. 2019.

de criar uma metodologia de cálculo do custo mensal por preso a ser utilizada por todos os Estados do país e assim, conseguir instituir um parâmetro único para este cálculo, padronizando a coleta destes em todo o território nacional.

A referida Resolução irá determinar de forma simples, em seu artigo 5º, que o custo mensal por preso será calculado dividindo o custo total gasto pelo Estado com o seu sistema carcerário pelo número total de presos. O cálculo das despesas totais estatais com o sistema carcerário foi definido no artigo 3º da Resolução e incorpora uma quantidade variada de fatores como o gasto com pessoal (salários, contratação, auxílios, etc.) e os custos estruturais de se manter o estabelecimento e as despesas cotidianas dos encarcerados, como alimentação, auxílio saúde, etc. Como se não bastasse, os artigos 6º e 7º da Resolução determinam que, ao aferir o custo mensal do preso, os Estados e o Distrito Federal devem encaminhá-los até o dia 10 de cada mês ao DEPEN, que deverá elaborar uma tabela específica das despesas e disponibilizá-la por meio eletrônico ao público e às Secretarias de Estado de Administração Penitenciária ou órgão equivalente.

No mesmo caminho, a Lei nº 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação, determina que os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo e Judiciário devem possibilitar o acesso às informações de interesse coletivo ou geral, sob a égide do princípio da publicidade e do subprincípio da transparência que norteiam os serviços públicos.

No entanto, na prática, estas informações não são acessíveis e nem mesmo sequer coletadas, o que caracteriza uma situação de ilegalidade dos órgãos públicos. Essa situação, além do péssimo estado das prisões, levou o Tribunal de Contas da União (TCU) a abrir uma auditoria do sistema penitenciário brasileiro. Nesse sentido, o TCU em conjunto com outros 22 tribunais de contas estaduais brasileiros, procedeu com a auditoria de nº 003.673/2017-0 de relatoria da Ministra Ana Arraes, que proferiu o acórdão 2643/2017 em novembro de 2017.

Segundo a relatora, 59% das Unidades Federativas declararam aos respectivos Tribunais de Contas que não realizam o cálculo do custo mensal do preso deste 2013. Como se não bastasse, 83% dos Estados e do Distrito Federal não seguem os parâmetros de cálculo estabelecidos pelo CNPCP e, por fim, nenhuma Unidade Federativa encaminhou a planilha de custo mensal do preso ao DEPEN.<sup>248</sup>

Na esfera federal, foi atestado que o DEPEN não elabora as tabelas específicas de

---

<sup>248</sup> TCU. RELATÓRIO DE AUDITORIA: RA 003.673/2017-0. Acórdão: 2643/2017. Relator: Ministra Ana Arraes. DJ: 29/11/2017. Tribunal de Contas da União, 2017.

despesas dos Estados, tampouco exige das Unidades Federativas a remessa mensal das planilhas.

Nas palavras da ministra Ana Arraes:

A partir das análises empreendidas nestes autos, é possível afirmar que os gestores desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal.

A situação apresentada demonstra o grau de desconhecimento dos gestores dos sistemas prisionais tanto no âmbito estadual/distrital quanto no federal a respeito dos custos mensais do preso.<sup>249</sup>

Na mesma linha, um estudo conduzido pelo Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo (GECAP-USP) coordenado pelo professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRPUSP), Cláudio do Prato Amaral, enfrentou as mesmas dificuldades relatadas pelo TCU ao tentar conhecer o custo médio por preso. Em contato com o DEPEN, foi solicitado o custo médio por preso conforme dispõe a Resolução nº 06/2012 do CNPCP e obriga a Lei de Acesso à Informação. No entanto, a surpreendente resposta foi a de que o órgão não recebe os dados dos Estados, conforme explica o professor:

Embora sejam importantes, as normas estabelecidas pelo CNPCP não são vinculativas, isso é, não devem obrigatoriamente ser cumpridas, pois o órgão é de caráter deliberativo, e não resolutivo. Mesmo assim, não há motivo para que os estados não cumpram a resolução 06, ela não prejudica de maneira nenhuma o seu trabalho. Mas o Depen não possuía os dados, então nos sugeriu que contactássemos diretamente os estados, e foi o que fizemos.<sup>250</sup>

Ao contatar o setor responsável pelo cálculo nas 27 Unidades Federativas, apenas 3 responderam - Paraná, Rio Grande do Sul e Rondônia - sendo que nenhum desses seguia as determinações da Resolução do CNPCP, além de não apresentarem documentação contábil ou fonte para validação dos dados.

Apesar da pesquisa ter sido concluída em 2016 e a auditora do TCU em 2017, a Resolução do CNPCP continua a ser negligenciada, uma vez que nenhuma informação sobre o custo médio do preso ou do gasto total com a população carcerária é disponibilizada pelo DEPEN ou mesmo pelos Estados.

No fim de 2017, o Conselho Nacional de Justiça fez uma estimativa de gasto por preso, por ano, e se chegou ao valor de R\$ 2.400 nas esferas estaduais e R\$ 3.472,22 nas penitenciárias federais, mas, como já observado acima, estes números não passam de uma tentativa forçada de se gerar alguma informação sobre o assunto, uma vez que existem

<sup>249</sup> TCU. RELATÓRIO DE AUDITORIA: RA 003.673/2017-0. Acórdão: 2643/2017. Relator: Ministra Ana Arraes. DJ: 29/11/2017. Tribunal de Contas da União, 2017. p. 44.

<sup>250</sup> SMIRNE, Diego C. “*Não há transparência sobre gastos com presos*”, diz pesquisador. Jornal da USP. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-humanas/nao-ha-transparencia-sobre-gastos-com-presos-diz-pesquisador/>. Acesso em: 15 jul 2019

Estados que nem mesmo se dão ao trabalho de calcular os seus gastos com a população carcerária, enquanto aqueles que buscam realizar alguma prestação de contas sobre a questão utilizam metodologias de cálculo próprias, não seguindo, portanto, a padronização exigida pela Resolução nº 06/2012 do CNPCP.<sup>251</sup>

Por fim, um estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na tentativa de quantificar os custos do crime e da violência na América Latina, constatou que o Brasil é o país que menos gasta com a administração carcerária na região, em média 0,06% do PIB brasileiro é direcionado para esta área, enquanto em outros 17 países o gasto foi de aproximadamente 0,23% de seus PIBs. Ao realizar uma estimativa de perda de renda devido ao encarceramento, o Brasil lidera com 47% total das perdas da região, aproximadamente 0,14% de seu PIB.<sup>252</sup>

Nota-se, então, que o Brasil não escapou da tendência mundial da explosão de sua população carcerária após os anos 90, o que também pode ser observado no caso americano. Em apenas 27 anos, o país saltou das 90 mil pessoas privadas de liberdade para 726 mil, fato que vai gerar consequências nefastas para o sistema carcerário.

Circunstância ainda mais preocupante é o desinteresse dos órgãos públicos estaduais e federais em conhecer o quanto se gasta com o sistema carcerário, em específico com os detentos. Vive-se atualmente em uma situação de flagrante desrespeito com os princípios administrativos da publicidade, eficiência e legalidade. Consequentemente, se atinge um quadro claro de inconstitucionalidade, sem contar no descumprimento das normas estabelecidas tanto pela Lei de Acesso à Informação como pela Resolução nº 06/2012 do CNPCP.

Na visão do professor Claudio Amaral, a situação acima relatada é intencional e alarmante:

Se o sistema poderia e deveria ser transparente, mas não é, é porque há a intenção de ocultar algo errado, um mau desempenho, e impedir que esse mau desempenho seja medido. Normalmente, quando é ocultado nessa escala, esse mau desempenho é de um grau muito elevado, basta ver os índices de reincidência e a ausência de políticas públicas eficientes<sup>253</sup> (grifo nosso)

<sup>251</sup> FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; NESTOR, Eduardo Araruna Santiago. *O custo do encarceramento no Brasil sob a ótica da análise econômica do direito*. Revista digital constituição e garantia de direitos, vol. 11, nº 1. ISSN 1982-310X, publicado em: 16 de novembro de 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiededireitos/issue/view/819>. Acesso em: 15 jul 2019.

<sup>252</sup> *Os custos do crime e da violência: Novas evidências e constatações na América Latina e Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Editora: Laura Jaitman. p. 42. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Os-custos-do-crime-e-da-viol%C3%Aancia-Novas-evid%C3%Aancias-e-constata%C3%A7%C3%B5es-na-Am%C3%A9rica-Latina-e-Caribe.pdf>. Acesso em: 16 jul 2019

<sup>253</sup> SMIRNE, Diego C. “Não há transparência sobre gastos com presos”, diz pesquisador. *Jornal da USP*.

Com mais de 700 mil pessoas privadas de liberdade e um custo desconhecido, o atual panorama do sistema penitenciário brasileiro se mostra como um “mercado” promissor e atrativo para as incursões daqueles que querem expandir a política de privatização carcerária.

### 3.3. A ineficiência do cárcere brasileiro e da função a que se propõe

Após o estudo da quantidade de pessoas privadas de liberdade e dos custos do sistema carcerário brasileiro, deve-se analisar se a execução da pena no Brasil realiza a função que o ordenamento pátrio determina.

Dessa forma, cabe discorrer sobre a função da pena de prisão segundo a legislação brasileira. De início, observa-se que a Constituição Federal de 1988 não determina de forma expressa qual é a função que se busca com a pena. No entanto, a Carta Magna vai traçar diretrizes e preparar pilares importantes para a execução da pena, entre eles: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a integridade física e moral dos presos (art. 5º, XLIX, “e”) e o direito a intimidade e a honra (art. 5º, X).

O artigo 59 do Código Penal (CP) irá estabelecer um duplo sentido para a pena imposta pelo juiz no momento da sentença:

Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: (grifo nosso)

Percebe-se que ao fixar uma pena o operador do direito irá utilizá-la como uma função de retribuição (reprovação) e prevenção. No entanto, esta não é a função estabelecida durante a execução da pena, conforme expõe a Lei de Execução Penal (LEP):

Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. (grifo nosso)

Nota-se, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro estabelece três funções para a pena. Em um primeiro momento, no momento da cominação e aplicação da pena, ela possui uma finalidade de prevenção geral negativa ao buscar intimidar os demais cidadãos e evitar o cometimento de novos delitos. Em um segundo momento, na fase da execução da pena, existe a preocupação com a prevenção especial positiva, descrita no

artigo 1º da LEP como *integração social do condenado*, ou seja, o foco desta fase é o indivíduo infrator que deverá estar apto no fim do cumprimento da pena a reintegrar a sociedade. Por fim, a função retributiva tratada no artigo 59 do CP como *reprovação* estará presente a todo o momento, tanto na cominação, como no cumprimento da pena.

Deste modo, em consonância com o tema da presente dissertação, o enfoque deste capítulo são os fins da execução da pena que, no caso em questão, é a integração social, denominada também de ressocialização.

No entanto, apesar do termo “ressocialização” ser usualmente empregado tanto no meio jurídico, como no jornalístico e até mesmo na política, ele carece de um conceito concreto e definitivo, o que o torna alvo de definições heterogêneas ou até mesmo antagônicas. Nas palavras de Fernando Vernice dos Anjos:

De fato, o conceito de ressocialização é realmente ambíguo e sem concreção. Existem diversas concepções de ressocialização, que se fundem com as próprias propostas dos programas ‘máximo’ e ‘mínimo’. Na verdade, ainda não houve nem ao menos uma preocupação efetiva em se fornecer um conteúdo determinado ao termo ‘ressocialização’. RAUL CERVINI inclusive sustenta que o motivo da generalizada aceitação do termo em questão se funda justamente em sua falta de precisão, que lhe atribui um conteúdo determinado pela ideologia pessoa do intérprete<sup>254</sup>

A imprecisão deste termo também foi notada por Luiz Flávio Gomes e Antonio García-Pablos de Molina ao descrevem que o pensamento ressocializador carece de fundamento filosófico e ideológico unitário, refugiando-se nele pensamentos diversificados que só compartilham a comum reprovações às teses retribucionista.<sup>255</sup>

Ante a dificuldade de se chegar a um conceito de ressocialização utilizar-se-á, na forma de contornar esta falta de concretude, um conceito em comum encontrado nas mais diversas tentativas de se definir o termo que é: *a melhora social do apenado*.<sup>256</sup> Não obstante, esta definição gera uma nova indagação: o que é considerado como melhora social?

Essa *melhora social* irá possuir um conteúdo diferente a depender do programa ressocializador utilizado, bem como de seus parâmetros de avaliação. Para tanto, como é a própria Lei de Execução Penal que estipula a função ressocializadora na execução da pena, será ela utilizada para responder à pergunta acima, em conjunto com a resolução de Regras

---

<sup>254</sup> DOS ANJOS, Fernando Vernice *Análise crítica da finalidade da pena na execução penal: ressocialização e o direito penal brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. p. 71.

<sup>255</sup> GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*, 6ª ed. São Paulo: RT, 2008, p. 423.

<sup>256</sup> *Ibidem.*, p. 424.

Mínimas de Tratamento dos Reclusos (RMTR) estabelecida pela Organizações das Nações Unidas (ONU) que é amplamente adotada no Brasil, inclusive pelas constituições de diversos Estados como São Paulo e Minas Gerais.

Cabe, neste momento, esclarecer que não é o intuito da presente dissertação tecer qualquer juízo de valor acerca da ressocialização, mas apenas destacar que o ordenamento jurídico brasileiro a escolheu como norteadora da execução da pena e, com isso, averiguar de quais mecanismos ela se utiliza para alcançar esse propósito.

Neste sentido, percebe-se que tanto a LEP como a Resolução da ONU irão estabelecer regras de tratamentos indispensáveis para os aprisionados, bem como requisitos estruturais mínimos a serem seguidos pelos estabelecimentos carcerários para que, dessa formar, o objetivo da *melhora social* seja alcançado.

Ambas as normas demandam um respeito inerente ao valor e dignidade do ser humano, o que se resume na observação da integridade física e moral dos mesmos, da não submissão de nenhum recluso à tortura ou outras penas ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, bem como a disponibilidade suficiente de água e alimentos. Quanto ao espaço físico, é determinado o alojamento individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório, além de ser um ambiente salubre com aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana e de possuir uma área mínima de 6m<sup>2</sup>. Ainda no tocante aos direitos, deve ser oferecida aos detentos a possibilidade de estudo e trabalho, bem como assistência médica, social, religiosa, a visita de familiares e a prática de exercícios físicos.<sup>257</sup>

As diretrizes acima traçadas pelos documentos vão direcionar o cumprimento da execução da pena no Brasil na tentativa de proporcionar a finalidade imposta pela LEP, a integração social do apenado e internado. Contudo, cabe agora estabelecer se, na prática, o sistema carcerário do país atende as demandas prescritas nos ordenamentos citados na tentativa de oferecer a *melhora social* do apenado e, portanto, a sua ressocialização.

De acordo como os dados disponibilizados no INFOPEN de 2017, o Brasil possui 423.242 vagas em seu sistema carcerário e abriga um total de 726.354 pessoas privadas de liberdade, o que gera um déficit de 303.112 vagas e uma taxa de ocupação de 171,62%<sup>258</sup>. Com estes dados já se consegue dimensionar um dos efeitos do encarceramento em massa

---

<sup>257</sup> *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos*. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC). Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-P-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf). Acesso em: 22 jul. 2019

<sup>258</sup> Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Junho/2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em: 22 jul. 2019

no país, que é a superlotação carcerária. Os presídios acabam por suportar um número de presos muito maior do que a sua ocupação permite. Nesse cenário, o encarceramento individual como determina a LEP e a RMTR se mostra como uma verdadeira fantasia e, além do já presente quadro de ilegalidade, esta situação irá incentivar rebeliões, como atesta o Tribunal de Contas da União:

Outra informação que chama a atenção é o fato de que 11 das 18 unidades da federação (UF), aqui incluído o Distrito Federal, portanto 61%, enfrentaram algum tipo de rebelião de outubro de 2016 a maio de 2017. Foi verificado, também, que a maior parte das rebeliões, nesse período, ocorreu em estabelecimentos com déficit de vagas: 18 das 23 unidades prisionais que tiveram registro de rebeliões. Ou seja, 78% dos casos de rebelião se deram em presídios com excesso de lotação.<sup>259</sup>

Ainda segundo o INFOPEN, o país possui uma taxa de 9,30 presos para cada agente no sistema prisional. Conforme dispõe a Resolução nº 09 de 2019 do Conselho Nacional de Política Penitenciária, a proporção recomendada seria de 1 agente para cada 5 pessoas presas.

O descaso com a população carcerária continua, eis que cerca de 40% das pessoas custodiadas estão presas em unidades que não possuem as estruturas previstas para atender ao módulo de saúde conforme estabelecem a LEP e o Ministério da Saúde e da Justiça. No tocante à mortalidade, o Brasil possui uma taxa de 15,2 óbitos no sistema carcerário para cada 10.000 pessoas privadas de liberdade, o que gera uma totalidade de aproximadamente 1.090 pessoas mortas entre causas naturais e criminosas. Apenas em janeiro de 2017 somou-se mais de 126 mortos, contados entre as rebeliões que ocorreram nos Estados do Amazonas, Amapá e Rio Grande do Norte.<sup>260</sup>

No tocante à educação, outro direito obrigatório dos detentos, apenas 10,58% da população prisional brasileira está envolvida em atividades educacionais clássicas, e apenas 1,04% da população prisional total do Brasil pratica algum tipo de atividade educacional complementar como leitura ou esporte.

Por fim, quanto ao direito ao trabalho apenas 17,5% da população prisional está comprometida com atividades laborais, sendo que, deste montante, 46,7% dos custodiados não recebem qualquer tipo de remuneração pelo trabalho desenvolvido.<sup>261</sup>

Como pode ser observado pelo próprio Informativo oficial do Departamento

---

<sup>259</sup> TCU. RELATÓRIO DE AUDITORIA: RA 003.673/2017-0. Acórdão: 2643/2017. Relator: Ministra Ana Arraes. DJ: 29/11/2017. Tribunal de Contas da União, 2017. p. 06.

<sup>260</sup> Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Junho/2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em: 16 jul 2019

<sup>261</sup> Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Junho/2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em: 17 jul 2019

Penitenciário, as condições às quais os encarcerados estão submetidos no Brasil se mostram desumanas e ilegais por irem de encontro com os mandamentos da Constituição Federal, as Regras Mínimas de Tratamento dos Reclusos da ONU, a Lei de Execução Penal e outras tantas normas que versam sobre o assunto.

A própria Suprema Corte brasileira já constatou o estado de calamidade em que se encontra o sistema prisional no Informativo nº 798<sup>262</sup>, reconhecendo que se vive em um “Estado de Coisas Inconstitucional”, com a violação generalizada dos direitos fundamentais dos presos. As penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios acabam se tornando penas cruéis e desumanas. O “Estado de Coisas Inconstitucional” ocorre quando se verifica a existência de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, causado pela inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público e a atuação de uma pluralidade de autoridades podem modificar referida situação. Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso:

Esse quadro constitui grave afronta à Constituição Federal, envolvendo a violação de diversos direitos fundamentais dos presos, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a integridade física e moral (art. 5º, XLIX), a violação à tortura e ao tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III), a proibição de sanções cruéis (), a intimidade e a honra () e os direitos sociais à educação, saúde, alimentação, trabalho e moradia (art. 6º). Tal estado de coisas vulnera, ainda, a Lei de Execução Penal e diversos tratados internacionais sobre direitos humanos adotados pelo país, tais como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto de São José da Costa Rica e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes<sup>263</sup>

O Ministro ainda afirma que, no Brasil, na maior parte dos casos, o condenado à prisão cumpre uma pena ainda mais gravosa a que lhe foi designada uma vez que, além da privação da liberdade, lhe será imposta também a perda da integridade, dignidade e qualquer perspectiva de reinserção na sociedade.

O quadro acima relatado, tanto pelo INFOPEN como pelo STF, também foi constatado pelo TCU no acórdão 2643/2017 de relatoria da Ministra Ana Arraes, que atestou:

O crescimento galopante da população carcerária nos últimos anos, sem acréscimo nas vagas disponíveis, tem como consequência não apenas o descumprimento da LEP e de pactos e convenções internacionais dos quais o País é signatário, mas também o desrespeito ao princípio constitucional de dignidade da pessoa, por conta das condições sub-humanas impostas aos custodiados.

---

<sup>262</sup> Supremo Tribunal Federal. *Informativo N° 798*. Brasília. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo798.htm>. Acesso em: 17 jul 2019

<sup>263</sup> Supremo Tribunal Federal, RE 580.252/MS, Voto Min. Luís Roberto Barroso, j. em 06/05/2015.

Ademais, a superlotação das unidades prisionais propicia a atuação mais incisiva de facções criminosas, umas das principais razões apontadas para a ocorrência das rebeliões no início deste ano.<sup>264</sup>

Os dados e as considerações expostas por órgãos oficiais como o DEPEN e o TCU são corroborados, também, pela doutrina, como aponta Rogério Greco:

Veja-se, por exemplo, o que ocorre com o sistema penitenciário brasileiro. Indivíduos que foram condenados ao cumprimento de uma pena privativa são afetos, diariamente, em sua dignidade, enfrentando problemas como superlotação carcerária, espancamento, ausência de programas de reabilitação, falta de cuidados médicos, etc.<sup>265</sup>.

E, também, Cezar Roberto Bitencourt:

No entanto, a violência das prisões, o empilhamento de presos, a falta de vagas, a inexistência de celas individuais, de vasos sanitários, de camas ou colchões, a insuportável insalubridade e o desrespeito à dignidade humana são a tônica de todas as prisões brasileiras. Aliás, essas deficiências sistêmicas ganharam repercussão mundial e envergonharam a nação brasileira, a ponto de a Itália negar a extradição de brasileiro em razão das péssimas condições de nosso desumano e indigno sistema penitenciário.<sup>266</sup>

Da mesma forma, Alvino Augusto de Sá discorre:

Nos moldes em que se encontra o sistema penitenciário brasileiro, entende-se que, a recuperação de detentos é difícil, porém possível, desde que tratada com muito trabalho e com a essencial responsabilidade que exige essa tarefa. O que se observa, atualmente, é o total abandono, material e psicológico oferecido pelo Estado à população carcerária. Para que o detento possa reinserir-se no meio social, cumprindo assim uma das finalidades ditas pela penalização privativa de liberdade, é necessário dar ao condenado condições apropriadas, através de cursos, palestras, trabalho digno, atendimento médico e psicológico, além de estabelecimento condizentes com o ser humano.<sup>267</sup>

Por fim, cumpre ainda tratar sobre a reincidência criminal. Em 2009 foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário que, entre diversas outras matérias, tratou de taxas de reincidência e averiguou, no Brasil, uma taxa que oscila entre 70% a 85%<sup>268</sup>. No entanto, o Instituto de Pesquisa Economia Aplicada (IPEA), em um relatório de pesquisa sobre a reincidência criminal no Brasil, afirmou que “um em cada quatro ex-condenados, voltam a ser condenados depois de um determinado período de liberdade, representando uma taxa de reincidência de aproximadamente 24,4%”<sup>269</sup>.

<sup>264</sup> TCU. RELATÓRIO DE AUDITORIA: RA 003.673/2017-0. Acórdão: 2643/2017. Relator: Ministra Ana Arraes. DJ: 29/11/2017. Tribunal de Contas da União, 2017. p. 37.

<sup>265</sup> GRECO, Rogério. *Direito humanos, sistema prisional e alternativas à privação de liberdade*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 103.

<sup>266</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Nas prisões brasileiras, o mínimo que se perde é liberdade*. Conjur, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-06/cezar-bitencourt-massacre-manaus-foi-tragedia-anunciada>. Acesso em: 19 jul 2019

<sup>267</sup> SÁ, Alvino Augusto. *Criminologia Clínica e Psicologia Criminal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 36.

<sup>268</sup> CPI sistema carcerário. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. p. 280.

<sup>269</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Reincidência Criminal no Brasil*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

A discrepância entre os números acima relatados é explicada em um artigo publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais, que sustenta:

**O cálculo da reincidência criminal não é tão simples como pode parecer a princípio. Exige necessariamente a opção do pesquisador por um dos critérios delimitadores da configuração de novo crime cometido pelo egresso do sistema prisional.** quais sejam, novo crime registrado pela Polícia Civil, novo crime julgado e condenado pela justiça ou novo aprisionamento após condenação pela justiça. Há ainda o critério estritamente jurídico que considera reincidente apenas o egresso do sistema prisional que foi objeto de condenação por novo crime cometido, estando sua condenação confirmada em todas as instâncias recursais – ou seja, condenação com sentença transitada em julgado. Todos esses critérios são metodologicamente justificáveis, não se podendo afirmar a supremacia de algum em relação aos demais. E como os estudos científicos sobre reincidência criminal variam nos critérios adotados, é preciso cautela com comparações internacionais ou mesmo nacionais. (grifo nosso)<sup>270</sup>

Dessa forma, essas diferenças refletem os distintos critérios de reincidência utilizados, bem como a forma e o local em que a coleta de informação foi realizada. Nesse sentido, assim como foi concluído com a análise do custo do sistema carcerário, a taxa de reincidência no Brasil permanece inconclusiva, tanto pela falta de metodologia, como pelo desinteresse do governo em coletar tais dados e disponibilizá-los através do INFOPEN. Mesmo com toda esta insegurança, se a taxa estabelecida pelo IPEA for utilizada como oficial e 1 em cada 4 ex-condenados voltam a delinquir, se comprova a ineficiência do sistema carcerário em prosseguir com a ressocialização de seus detentos.

Ante o exposto neste capítulo, percebe-se que o atual sistema carcerário brasileiro se encontra inepto a cumprir sua missão (ou finalidade) ressocializadora. Aliás, não tem cumprido nem sequer a função inocuidadora (isolamento), visto que, com frequência, há fugas e rebeliões nas prisões.

Com a terceira maior população privada de liberdade do planeta e detentor de um serviço carcerário reconhecido pelos mais variados órgãos governamentais e doutrinadores da área como de péssima qualidade, incapaz de cumprir com a função disposta pela legislação pátria e internacional, o sistema carcerário brasileiro se encontra na mesma situação do sistema carcerário americano na década de 80 e, assim, largamente suscetível ao ideário privatizador.

---

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611\\_relatorio\\_reincidencia\\_criminal.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf). Acesso em: 19 jul 2019

<sup>270</sup> SAPORI, Luis Flávio; SANTOS, Roberta Fernandes; WAN DER MASS, Lucas. *Fatores Sociais Determinantes da Reincidência Criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 32, n° 94. p. 15.

## 4. A PRIVATIZAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL

### 4.1 Origem e desenvolvimento

Conforme exposto no capítulo anterior, é de se concluir por uma situação calamitosa do cárcere brasileiro. Este panorama é correlato à conjuntura estadunidense quando do início do processo de privatização de seus presídios.

Com a presença de circunstâncias autorizativas para referido processo no Brasil – uma das maiores populações prisionais do mundo, péssimo serviço carcerário prestado pelo Estado, além do desconhecimento e da má gestão das verbas destinadas ao setor - o que faltava para a introdução do setor privado no cárcere era o fundamento ideológico. Lacuna preenchida pela difusão dos ideais neoliberais com maior força no Brasil, em especial no tocante às privatizações.

Com o fim da Ditadura Militar e o início da redemocratização no país, assumiram o governo brasileiro presidentes influenciados pelos ideais neoliberais (desde Fernando Collor, sucedido por Itamar Franco, até os dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso, a recuperação total da economia, através do “Plano Real” e a entrada da iniciativa privada em diversos setores que antes eram monopólios estatais foram os objetivos basilares destes governos) já presentes dentro da América do Sul, seja com o governo do Chile ou com o Consenso de Washington.

Nesse sentido, conforme informações do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), a década de 80 representou o início de um processo privatizador no país ao arrecadar U\$ 780 milhões com a “reprivatização” de 38 empresas que foram absorvidas pelo Estado durante a Ditadura Militar.<sup>271</sup>

Contudo, foi nos anos 90 que a tendência privatizadora ganhou mais destaque, em especial com a promulgação da Lei nº 8.031/90 que criou o Plano Nacional de Desestatização e, posteriormente, em 1995, foi criado o Conselho Nacional de Desestatização. Destarte, entre os anos de 1990 a 2015, foram privatizadas mais de 99 empresas estatais, o que gerou um capital de U\$ 63,7 bilhões.<sup>272</sup>

---

<sup>271</sup> Banco Nacional do Desenvolvimento. *Histórico*. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Historico>. Acesso em: 12 agos. 2019

<sup>272</sup> Banco Nacional do Desenvolvimento. Privatizações Nacionais – PND. Disponível em:

Entre os diversos setores que foram alvo deste processo privatizador, pode-se citar Siderurgia, Petroquímica, Energia Elétrica, Aeroportuário, entre outros. A privatização das empresas estatais atuou principalmente na indústria de base, como ocorreu com a Vale do Rio Doce e a CSN. Mesmo serviços públicos não privatizados por determinação constitucional sofrem fortes pressões para serem privatizados, entre eles o médico-hospitalar e o postal.

Em verdade, esta onda de privatizações chega a atingir o que, para muitos, seria a sua última barreira: a administração da justiça criminal. Nas palavras de Geisa de Assis Rodrigues: “(...) essa onda privatizante atingiu a seara penal em alguns países, não só quanto à privatização dos presídios, mas até criando um conceito privado de segurança”<sup>273</sup>

Foi neste contexto, com a configuração das circunstâncias fáticas (péssimas condições do cárcere e superlotação) e do requisito ideológico (neoliberalismo e privatizações) que, em 1992, o presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) propôs formalmente a adoção de prisões privadas no Brasil, através do documento denominado “Proposta de Regras Básicas para o Programa de Privatização do Sistema Penitenciário do Brasil”.

A proposta, destina-se, entre outras coisas, a:

- a. atender aos preceitos constitucionais da individualização da pena e de respeito à integridade física e moral do preso;
- b. lançar uma política ambiciosa de reinserção social e moral do detento, destinada a confiar nos efeitos da reabilitação e refrear a reincidência.
- c. introduzir, no sistema penitenciário, um modelo administrativo de gestão moderna;
- d. reduzir encargos públicos;
- e. favorecer o desenvolvimento de salutar política de prevenção da criminalidade, mediante a participação organizada da comunidade nas tarefas de execução da pena privativa de liberdade;
- f. aliviar, enfim, a dramática situação de superpovoamento, no conjunto do parque penitenciário nacional.<sup>274</sup>

Segundo aponta Laurindo Dias Minhoto, esta proposta patrocinada pelo CNPCCP foi o fruto de um intenso *lobby* praticado pela empresa brasileira de segurança privada, Pires

---

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Privatizacao-Federais-PND>. Acesso em: 12 ago. 2019.

<sup>273</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Privatização de presídios: um debate necessário. In: ARAÚJO JUNIOR, João Marcello de (Coord.). *Privatização das prisões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 18; 23-33.

<sup>274</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de presídios e criminalidade: A gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 168.

Segurança Ltda., que tinha por objetivo transpor o modelo americano de privatização dos presídios para o Brasil ao alegar, como principal argumento, a redução de custo para o Estado.<sup>275</sup> Conforme exposto em seu material de divulgação:

- a. o governo brasileiro, que gasta tanto, não obtém dividendos educativos (sic) no seu sistema carcerária estatal;
- b. os Estados e Municípios: qualquer homem público que decidir entrar seriamente numa política de privatização, receberá a vênua e os votos de todo o povo, aflito como vive com tantos criminosos, mais criminosos ainda após saírem da prisão onde aprofundaram os seus sentimentos baixos e acabaram comendo o pão pertencente a brasileiros trabalhadores (sic);
- c. os empresários do país: em lugar de estragarem o dinheiro que pagam em impostos para manter masmorras de corrupção, poderão participar com bônus naquela iniciativa particular que melhor levará o preso a redescobrir os valores de sua vida e da do próximo;
- d. os empresários, sobretudo de segurança: estas firmas, por tratarem com pessoas em linha de risco, já adquiriram uma sensibilidade que lhes permitirá melhor proximidade com o serviço de regeneração;
- e. pelo seu background humano, sua cultura e muitos valores, a Pires (...) pode e deve aliar-se a homens do governo que nutram concepções elevadas sobre o homem; com ele, tentar que as Febens e as prisões, onde elas forem antros terríveis de corrupção e tristeza, possam seguir o exemplo americano de privatização.<sup>276</sup>

Percebe-se, portanto, que não muito tempo após o início das atividades da *CoreCivic America* e da empresa *GeoGroup* nos Estados Unidos, já se iniciava, no Brasil, um movimento de privatização “a seguir o exemplo americano”.

Nos moldes da proposta, a empresa que ganhasse a licitação pública iria prover todo tipo de serviços necessários para o funcionamento da penitenciária, o que poderia incluir a construção e administração do estabelecimento. Restaria, portanto, ao setor público supervisionar o cumprimento dos termos fixados no contrato. Para tanto, deve-se criar um conselho formado por representantes do sistema penitenciário, da empresa, do Juízo de Execução Penais e “um membro de associação ou entidade comunitária”.

O CNPCP revisitou a matéria em 1993, através da Resolução nº 01, de 24 de março de 1993, determinando que a proposta deveria ser submetida a amplo debate nacional por diversos segmentos da sociedade e que caberia aos Governos Estaduais avaliarem se deveriam, ou não, privatizar os seus presídios, em conformidade com as peculiaridades regionais.<sup>277</sup>

No entanto, esta iniciativa privatizadora proposta pela CNPCP recebeu fortes

<sup>275</sup> *Ibidem.*, p. 169.

<sup>276</sup> *Ibidem.*, p. 170.

<sup>277</sup> LEAL, César Barros. *O Sistema Penitenciário: da esperança ao otimismo responsável*. Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Brasília, n. 16, p. 100, jan.-jun. 2003.

críticas do mundo jurídico. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a sua Comissão de Direitos Humanos (CDHOAB) repudiou formalmente a proposta, defendendo que: a) é um retrocesso histórico no tocante ao desenvolvimento da política criminal; b) a execução da pena é uma função intransferível; c) a proposta viola os direitos e garantias constitucionais dos presos; e d) a privatização dos presídios pode dar margem a superexploração do trabalho prisional. O documento também foi firmado por membros da Magistratura Nacional e do Ministério Público<sup>278</sup>.

Em 1993, os magistrados brasileiros manifestaram-se negativamente à proposta privatizadora através da Carta de Joinville, por ocasião do I Simpósio Nacional sobre Execuções Penais e Privatização dos Presídios, realizado de 25 a 27 de março, divulgando que:

Considerando os princípios da indelegabilidade da jurisdição e jurisdicionalidade da execução penal, rejeitam a tese da privatização dos presídios, sem embargo de recomendar sejam estimuladas as soluções que visem incremento do trabalho do apenado.<sup>279</sup>

Apesar das críticas, foi neste momento que as empresas privadas se inseriram na execução da pena privativa de liberdade.

Nota-se que a proposta em voga se mostra ampla, no sentido de não padronizar e regulamentar a adoção da privatização carcerária. Fica, então, a critério do administrador público de cada Unidade Federativa escolher qual categoria de privatização seria melhor para o seu Estado, seja uma privatização nos moldes do controle total americano, a co-gestão ou apenas a terceirização de algumas atividades.

Com a ausência normativa destacada, alguns Estados promoveram processos licitatórios para a contratação das empresas privadas, enquanto outros “atropelaram as normas vigentes e contrataram diretamente, a título de emergência, empresas privadas para a gestão dos cárceres”<sup>280</sup>.

O Estado de São Paulo foi o primeiro a inserir, em seu ordenamento jurídico, através da Lei nº 7.835/92, sancionada em 08 de maio de 1992 pelo então Governador Luiz Antônio Fleury Filho, autorização quanto à privatização dos serviços públicos em

<sup>278</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de presídios e criminalidade: A gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 172.

<sup>279</sup> RODRIGUES, Jianine Simões. *Privatização do sistema penitenciário brasileiro*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3462, 23 dez. 2012. p. 23. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22979>. Acesso em: 18 agos. 2019

<sup>280</sup> LEAL, César Barros. O Sistema Penitenciário: da esperança ao otimismo responsável. Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Brasília, n. 16, p. 100, jan.-jun. 2003.

estabelecimentos penais daquela Unidade Federativa. Todavia, foi o Estado do Paraná que implementou a primeira experiência brasileira significativa de privatização carcerária.

Inaugurada em 12 de novembro de 1999, a Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG) era administrada por uma gestão mista entre a empresa Humanitas – Administração Prisional Privada Ltda., vencedora da licitação, e o Governo do Estado. Durante a vigência do contrato, competia à administração pública a custódia do preso, a supervisão do contrato e a segurança externa, bem como o transporte. De outro lado, competia à contratada a execução dos serviços dos demais serviços, como: alimentação, vestuário, saúde, hospedagem, assistência médica, assistência jurídica, assistência social, trabalho e educação, além de ser também responsável pela segurança interna no estabelecimento.<sup>281</sup>

O governo estadual do Paraná, em um primeiro momento, considerou a experiência positiva e expandiu este modelo privatizador para outros cinco estabelecimentos penais: Casa de Custódia de Curitiba, Casa de Custódia de Londrina, Penitenciária Estadual de Piraquara, Penitenciária Estadual de Foz de Iguaçu e Penitenciária Estadual de Cascavel. As seis unidades carcerárias privatizadas chegaram a abrigar 2.638 detentos, ou seja, 29% da população carcerária total do Paraná na época.<sup>282</sup>

Outros Estados seguiram o exemplo do Paraná e começaram a proceder com a privatização de seus sistemas carcerários. Dessa forma, o segundo Estado a adotar o modelo acima relatado foi o Ceará, com a Penitenciária Industrial do Cariri, seguido por Santa Catarina, Pernambuco, Minas Gerais e Bahia. Em 2005, já havia 13 unidades prisionais espalhadas em cinco Estados diferentes sendo administradas por empresas privadas.<sup>283</sup>

Após 10 anos da “Proposta de Regras Básicas para o Programa de Privatização do Sistema Penitenciário do Brasil”, o CNPCP editou a Resolução nº 08 de 2002, que cimentou o entendimento do órgão sobre o a política de privatização dos presídios, rejeitando a aplicação deste mecanismo para os serviços de segurança, administrativos, disciplinar, bem como os serviços de assistência jurídica, médica, psicológica e social. .

---

<sup>281</sup> RODRIGUES, Jianine Simões. *Privatização do sistema penitenciário brasileiro*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3462, 23 dez. 2012. p. 27. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22979>. Acesso em: 18 ago. 2019

<sup>282</sup> 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, 2010. p. 14.

<sup>283</sup> DE CARVALHO. Robson Augusto Mata. *Terceirização de presídios no Ceará*. Anais do 31º Encontro Anual da ANPOCS. Seminário Temático 8: Conflitualidade social, acesso à justiça e reformas nas coercitivas do Sistema de Segurança Pública. 22 a 26 de outubro de 2007. Caxambu/MG. ISSN 2177-3092. p. 14.

Segundo o art. 2º, *caput* e parágrafo único dessa Resolução:

Art. 2º – Considerar admissível que os serviços penitenciários não relacionados à segurança, à administração e ao gerenciamento de unidades, bem como à disciplina, ao efetivo acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, possam ser executados por empresa privada.

Parágrafo único – Os serviços técnicos relacionados ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, assim compreendidos os relativos à assistência jurídica; médica, psicológica e social, por se inserirem em atividades administrativas destinadas a instruir decisões judiciais, sob nenhuma hipótese ou pretexto deverão ser realizadas por empresas privadas, de forma direta ou delegada, uma vez que compõem requisitos da avaliação do mérito dos condenados.<sup>284</sup>

Em 2006, o Estado do Paraná, pioneiro na implementação da privatização carcerária mista do país, procedeu com a reestatização de todas as unidades prisionais privatizadas. O Secretário de Justiça do Estado, Jair Ramos Braga, alegou que este processo ocorreu, entre outros fatores, pela falta de segurança e pelo alto custo que estas penitenciárias apresentavam, em suas palavras: “O salário baixo e a alta rotatividade dos agentes provocava muitos problemas de segurança. Com a retomada, eliminamos o lucro da empresa, e investimos esse dinheiro na melhoria dos presídios”.<sup>285</sup>

No sentido contrário, o então governador do Estado de São Paulo, João Doria, em entrevistas, já compartilhou o desejo de privatizar nove Centros de Detenção Provisória e, assim, dar início à privatização dos presídios no Estado. Em setembro de 2019, publicou o edital de licitação de quatro delas, sendo que este foi suspenso pela juíza da 13ª Vara de Fazenda Pública, Luíza Barros Rozas Verotti, ao defender que: 1) o edital delega indevidamente à iniciativa privada o poder de diversos serviços inerentes ao poder de polícia, tais como os relacionados ao controle, segurança e disciplina nas unidades, bem como os relativos à avaliação técnica e pericial dos presos nas áreas psicológicas, médica, psiquiátricas e de assistência social; 2) a delegação das funções acima relatadas ofendem a resolução nº 08 de 2002 do CNPCP, o art. 143 da Constituição Bandeirante, o art. 4º, III, da Lei nº 11.709/2004 e, por fim, o item 74.3 das “Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos”; e 3) somente atos materiais, preparatórios ou sucessivos a atos jurídicos de polícia, podem, em tese, ser delegados a particulares.<sup>286</sup> No entanto, em

<sup>284</sup> CNPCP. Resolução nº 08/2002. Disponível em: <http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/ExecucaoPenal/CNPCP/n8de9dez2002.pdf>. Acesso em: 19 agos. 2019

<sup>285</sup> RODRIGUES, Jianine Simões. *Privatização do sistema penitenciário brasileiro*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3462, 23 dez. 2012. p. 27. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22979>. Acesso em: 19 agos. 2019

<sup>286</sup> TJSP. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA: Processo n.º 2230040-

outubro, o presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo cassou a liminar.

Embates como estes são comuns ao tema. O Ministério Público Federal (MPF) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ingressaram com uma Ação Civil Pública (ACP) para cancelar os contratos entre o governo do Estado do Ceará e a empresa Companhia Nacional de Administração Prisional. O juiz federal Marcus Vinicius Parente Rebouças, da 3ª Vara Federal, suspendeu o serviço prestado pela CONAP pelo prazo de seis meses e exigiu do Estado do Ceará um demonstrativo de todos os pagamentos feitos à empresa. Segundo o MPF:

O sistema de privatização das penitenciárias no Ceará tem ocorrido com dispensas de licitação sucessivas e elevadíssimos custos para o erário, de contratos de terceirização ou co-gestão prisional, sem qualquer respaldo legal, e estão indo contra as prescrições normativas da Resolução nº 08/2002 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).<sup>287</sup>

O debate jurídico sobre a privatização dos presídios no país tem, como enfoque principal, o fato da administração prisional poder ou não ser delegada a um administrador privado. João Marcello de Araujo Junior, Ercília Reis e Maria de Araújo defendem que, se a atividade jurisdicional é indelegável, a administração penitenciária também a é, o que eiva de inconstitucionalidade a privatização do sistema penitenciário brasileiro<sup>288</sup>. Segundo Fernando Parentes:

No âmbito administrativo, o que pode ser delegado é o serviço público, jamais a função pública, eis que se trata da própria força administrativa; nem tampouco a privatização dos presídios encontra guarida nos contratos de concessão de obra pública ou de serviços em razão de o preso não poder ser considerado um usuário do serviço, tendo se em vista que ele está inserido no sistema por imposição do Estado e não por vontade própria. Com efeito, as modalidades contratuais hoje existentes na legislação administrativa não são passíveis de aproveitamento para a privatização, ainda mais diante da possibilidade de auferir lucro e reembolso das despesas realizadas por parte do particular.<sup>289</sup>

Outro ponto que é constantemente aludido reside na impossibilidade do uso da força coativa a outro pelo particular, sendo válido somente em casos excepcionais como a prisão em flagrante ou a legítima defesa. A privação de liberdade é uma tutela indeclinável

83.2019.8.26.000. Relator: Manoel Queiroz Pereira Calças. DJ: 14/10/2019. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=59159&pagina=22>. Acesso em: 121 agos. 2019.

<sup>287</sup> *Ação MPF/CE questiona privatização dos presídios no estado*. Procuradoria da República do Ceará. Ministério Público Federal, 30 de julho de 2007. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ce/sala-de-imprensa/noticias-ce/mpf-ce-acao-contra-privatizacao-dos-presidios-sera-intensificada-com-completa-investigacao>. Acesso em: 21 agos. 2019

<sup>288</sup> ARAUJO JUNIOR, João Marcello de; RODRIGUES, Geisa de Assis. Apresentação e privatização de prisões: um debate necessário. In: ARAUJO JUNIOR, João Marcello de (Coord.). *Privatização das prisões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 19-20 e 27.

<sup>289</sup> VASCONCELOS, Fernando Parente dos S. *Privatização dos presídios: política de segurança pública?* Revista Liberdades, Publicação oficial IBCCRIM. N° 26, setembro/dezembro 2018. p. 57.

do Estado como um todo, sendo totalmente inadequado utilizar-se de um conceito de atos executivos materiais (a empresa contratada apenas proveria os serviços necessários relacionados à execução da pena da prisão) como justificativa para a privatização dos presídios.

Defendem esta visão impeditiva, pensadores de diversas áreas, como Laurindo Dias Minhoto, Rômulo de Andrade Moreira, Luís Fernando Camargo de Barros Vidal, Fernando Schimidt de Paula. Da mesma forma a OAB, o MPF, a Pastoral Carcerária, o CNPCP entre outros.<sup>290</sup>

Em sentido contrário, a privatização dos presídios no país é defendida por doutrinadores como Júlio Fabbrini Mirabete, Carlos José de Souza Guimarães e Mauro Bley Pereira Junior, ao afirmarem que não existem quaisquer óbices ou necessidade de alteração legislativa para viabilizar o desempenho da administração penitenciária por meio de um particular, uma vez que a competência jurisdicional e as atividades de competência administrativa do Estado mantêm-se soberanas, sendo essas indelegáveis de todo modo, tratando-se da competência do ente privado apenas prover a assistência necessária para se que possa executar a pena de prisão, isto é, são meros atos executivos materiais.<sup>291</sup>

Esta visão também é compartilhada pelos Tribunais de Justiça estaduais. Como exemplo, o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao caçar a liminar da juíza da 13ª Vara de Fazenda Pública, Luíza Barros Rozas Verotti que suspendeu o processo de licitação de presídios no Estado, por meio do seu então presidente, Manoel Pereira Calças, afirmou que os serviços constantes no edital de licitação da privatização não violam frontalmente a relação de funções indelegáveis pelo Estado à iniciativa privada na gestão de presídios, expressa nos art. 83-A e 83-B da LEP, na medida em que estão devidamente resguardadas pelo edital as funções de direção, chefia e coordenação, bem como aquelas típicas de poder de polícia<sup>292</sup>.

Nos Estados Unidos da América, sua Suprema Corte declarou a constitucionalidade das privatizações dos presídios e defendeu a discricionariedade de cada Estado para escolher adotá-las ou não. Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro

---

<sup>290</sup> RODRIGUES, Jianine Simões. *Privatização do sistema penitenciário brasileiro*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3462, 23 dez. 2012, p. 29. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22979>. Acesso em: 03 set. 2019

<sup>291</sup> *Ibidem.*, p. 28.

<sup>292</sup> TJSP. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA: Processo n.º 2230040-83.2019.8.26.000. Relator: Manoel Queiroz Pereira Calças. DJ: 14/10/2019. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=59159&pagina=22>. Acesso em: 03 set. 2019

permanece emudecido sobre o caso.

No entanto, de forma semelhante ao que ocorre no país norte americano, pesquisas comparativas entre presídios públicos e privados no Brasil também se mostram de difícil realização seja pelos *cost shifting factors* ou pela falta de acesso à informações.

Como já observado pelo Tribunal de Contas da União nos autos do Acórdão de nº 2643/2017, os presídios públicos brasileiros não coletam as informações demandadas pelo CNPCP e, quando coletam, não são padronizadas conforme a Resolução nº 06/2012 do órgão. Da mesma forma, um estudo realizado pela Pastoral Carcerária atestou que os presídios privados sofrem do mesmo problema, afirmando:

Nesses novos modelos de gestão prisional não é diferente, pelo contrário, a resistência em obter dados e fazer esse controle é ainda maior. As questões internas de uma unidade prisional ficam escondidas, dada a natureza da instituição, que requer portas fechadas.<sup>293</sup>

Não é possível, por exemplo, saber quantas pessoas, no Brasil, estão presas nas unidades privatizadas. Da mesma forma, não há um controle de quantos são os funcionários dessas empresas que atuam nos presídios.<sup>294</sup>

Dessa forma, é impossível aferir com propriedade qualquer conclusão comparativa entre os serviços públicos e privados no tocante ao sistema carcerário. Segundo dados do INFOPEN de 2017, apenas 9% de todos os servidores do sistema prisional brasileiro são terceirizados.

Um mapeamento realizado pelo periódico Gazeta do Povo, demonstra que oito Estados brasileiros possuem prisões geridas pela iniciativa privada, sendo um total de 32 unidades prisionais das 1.507 que o Brasil possui destinadas à execução de penas privativas de liberdade. Destes Estados, Amazonas e Bahia são os maiores contratantes destes serviços com oito unidades cada, seguido pelo Estado de Minas Gerais com três.

Em quase a totalidade destas unidades prisionais geridas por empresas privadas a modalidade empregada é a cogestão. A empresa que venceu a licitação irá assumir a gestão de um presídio já construído pelo Estado, por meio de um contrato de curta ou média duração, sendo responsável por disponibilizar os serviços acordados que, no geral, são: alimentação, limpeza, segurança interna, trabalho, educação, assistência saúde, social e psicológica. Neste modelo, direção, a segurança externa da unidade prisional e alguns postos estratégicos ficam a cargo do Estado, além da presença dos fiscais responsáveis por

---

<sup>293</sup> *Prisões privatizadas no Brasil em debate*. Pastoral Carcerária Nacional; coordenação de obra coletiva: José de Jesus Filho e Amanda Hildebrand Oi. São Paulo: ASAAC, 2014. p. 27.

<sup>294</sup> *Ibidem.*, p. 28.

atestar o devido cumprimento do contrato.

Apenas um complexo penitenciário hoje é foi construído e é gerido pelo modelo de Parceria Público-Privadas (PPP), o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves. Neste caso, a prisão é projetada, construída, financiada, operada e mantida por empresas privadas durante um longo período de tempo, cabendo ao Estado apenas a indicação do diretor geral do complexo penitenciário, a segurança externa e a indicação dos fiscais.

Pela maior semelhança com a privatização presente nos Estados Unidos, bem como pela demonstração de interesse de diversos administradores públicos na privatização carcerária por meio de PPPs, o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves será o objeto de análise do próximo capítulo.

#### **4.2 A Parceria público-privada no sistema carcerário**

Como observado no capítulo anterior, a privatização se mostrou como um dos principais mecanismos utilizados para afastar o Estado das funções que foram consideradas antiquadas pelo pensamento neoliberal então dominante.

Ao seguir um panorama mundial estabelecido pelo Consenso de Washington, o Brasil, no fim da década de 80, se afastou do comando de diversas atividades econômicas. Dessa maneira, acompanhada do Plano Nacional de Desestatização foi promulgada em 1995 a Lei nº 8.987/95 que regulamentou a concessão e a permissão da prestação de serviços públicos para agentes privados.

No entanto, na maior parte das concessões a viabilidade econômico-financeira do projeto se baseia exclusivamente na cobrança dos usuários das atividades concedidas, o que, de certo modo, inviabiliza a presença de agentes privados em determinados segmentos da economia e restringe a possibilidade de parcerias entre a administração pública e os agentes privados.

Será com esta nova visão de Estado regulador e não mais provedor de bens e serviços, aliada às insuficiências que a Lei de Concessão de 1995 apresentava para as novas interações que a modalidade de Parceria Público-Privada (PPP) foi criada.

Amplamente conhecido como um dos pioneiros do modelo de PPP, o Reino Unido, com a eleição de Margaret Thatcher, nos anos 80, iniciou um extenso programa de privatização de

empresas de capital aberto, incluindo telecomunicações, gás, eletricidade, água e resíduos, aeroportos e ferrovias. Como forma de impulsionar a desestatização foi lançado em 1992, o *Private Finance Initiative (PFI)*. A justificativa para o *PFI* seria de que este mecanismo permitiria um maior e mais adequado investimento de capital nos serviços públicos, uma vez que a gestão, o conhecimento, o incentivo ao desempenho e a alocação otimizada de riscos feitas pelo setor privado fariam o serviço e o capital investido mais “rentável” para o Estado.<sup>295</sup>

As PPPs também são utilizadas há muito tempo nos Estados Unidos em uma ampla gama de setores e das mais variadas formas por mais de 30 anos. De 1986 a 2012, aproximadamente 700 projetos de PPP foram firmados.<sup>296</sup>

Na América Latina, a Argentina foi o primeiro país a adotar este modelo com a promulgação da Lei nº 25.414/2000, cujo objetivo foi a promoção de investimento privado em projetos de infraestrutura pública que não podiam ser oferecidos exclusivamente pelo Estado, especialmente nas áreas de saúde, educação, transporte, construção instalações aeroportuárias, rodovias e investimentos em segurança local.

No Brasil o primeiro modelo de PPP foi regularizado pelo Estado de Minas Gerais com a promulgação da Lei nº 14.868/2003, seguido pelo Estado de São Paulo por meio da Lei nº 11.688/2004. A nível federal a Parceria Público-Privada foi regulada pela Lei nº 11.079/2004.

Este novo mecanismo foi importado pela necessidade de atrair investimentos privados em projetos de infraestrutura nas seguintes áreas: água e esgoto, saúde e hospitais, instalações administrativas e logística, incluindo estradas, mobilidade urbana, metrô e transporte em geral.

A Parceria Público-Privada é um contrato pelo qual o agente privado se compromete a disponibilizar verbas para construir infraestrutura e administrar serviços públicos. Cabe ao parceiro privado, que ganhar a licitação, elaborar o projeto, financiar e executar a obra e, em alguns casos, operar a atividade para a qual a obra foi viabilizada, que, ao fim do contrato, será transferida ao Estado. Do outro lado, cabe ao Poder Público fiscalizar a adequação do serviço prestado, em todas as suas fases, com os critérios de

---

<sup>295</sup> CLOGH, Adrian; WYLES, David; e BUTCHER, Paul. *The Public-Private Partnership Law Review*. 3º ed. Editores: WERNECK, Bruno e SAADI, Mário. The Law Reviews: Londres, 2017, p. 227.

<sup>296</sup> WERNECK, Bruno e SAADI, Mário. *The Public-Private Partnership Law Review*. 3º ed. Editores: WERNECK, Bruno e SAADI, Mário. The Law Reviews: Londres, 2017, p. v.

desempenho estabelecidos contratualmente.

Diferentemente das concessões comuns, as PPPs possuem diversas características que a transformam em um instrumento único, muito vantajoso quando se trata de grandes projetos de infraestrutura.

Como exemplo de suas principais características, há: 1) apenas projetos de valor superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões) podem ser objeto de PPPs (art. 2º, §4º, I); 2) o período de vigência do contrato não pode ser inferior a cinco anos (art. 2º, §4º, II); 3) o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (art. 2º, §4º, III); 4) a União não pode gastar nas PPPs mais do que 1% de sua receita líquida anual (art. 22); 5) as concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública, dependerão de autorização legislativa específica (art. 10, §3º); 6) a repartição dos riscos entre as partes, inclusive aqueles causados por caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou os riscos econômicos extraordinários (art. 5º, III); e 7) a possibilidade de o parceiro privado aplicar penalidades ao parceiro público (art. 5º, II).

Isto posto, observa-se que a Parceria Público-Privadas, no tocante à privatização do sistema carcerário, se mostra como uma alternativa para os administradores públicos que optarem por contratos de *Build-Operate-Transfer (BOT)*, construir-operar-transferir, na qual o agente privado constrói e administra a prisão e, após um determinado período de pagamentos constantes, a infraestrutura é transferida para o setor público. Este modelo desperta o interesse exatamente pelas características que o distingue das concessões comuns, como o longo período de vigência mínima do contrato, a repartição dos riscos, o valor mínimo de dois milhões e a remuneração exclusivamente estatal. É um modelo muito comum nos Estados Unidos, independente do tipo de privatização prisional utilizado, cogestão ou controle total.

O Complexo Prisional de Ribeirão das Neves em Minas Gerais, atualmente, representa o único modelo de Parceria Público-Privada presente no sistema carcerário nacional. No entanto, administradores públicos do país, como o atual Governador do Estado de São Paulo, João Doria, já afirmaram que vão trabalhar para também implementar o pioneiro modelo mineiro em seus Estados.

Antes de iniciar o estudo do contrato que hoje rege o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, cabe uma análise do artigo 4º, inciso III, da Lei da Parceria Público-Privada Federal.

Segundo o artigo:

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

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. (sublinhamos)

O dispositivo acima também pode ser observado nas leis estaduais da mesma matéria. Dessa forma, a Lei nº 14.868/2003, de Minas Gerais, dispõe idêntica diretriz no seu artigo 6º, inciso II, vedando a delegação a ente privado de atribuições de natureza política, policial, judicial, normativa e regulatória e as que envolvam o poder de polícia. De igual maneira o artigo 2º, inciso III da Lei nº 12.930/2004 do Estado de Santa Catarina, o art. 1º, parágrafo único, item 3 da Lei nº 11.688 de São Paulo, o art. 2º, inciso III, da Lei nº 14.941/2004 do Estado de Goiás, entre diversos outros Estados da Federação.

O poder de polícia, segundo Hely Lopes Meirelles, é conceituado como “(...) a faculdade que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefícios da coletividade ou do próprio Estado”.<sup>297</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende como poder de polícia “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.<sup>298</sup>

O poder de polícia pode incidir em duas áreas de atuação do Estado: a administrativa e a judiciária. Na primeira esfera, o objetivo é impedir ações antissociais por meio de intervenções preventivas do Estado sobre bens, direitos e atividade. Do outro lado, o poder de polícia na esfera judiciária atua com o caráter repressivo para punir os infratores da lei penal, atuando, portanto, em pessoas.

Dessa forma, em se tratando do sistema carcerário, o poder de polícia se encontra presente sob a sua forma judicial no fato do Estado punir os infratores da lei mantendo-os

<sup>297</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 145.

<sup>298</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 153.

presos em uma cela e, conseqüentemente, restringindo-os de sua liberdade de locomoção, além de outros direitos individuais.

Por mais que o Poder Judiciário, de forma legítima, chancela a execução da pena privativa de liberdade em um regime fechado, na prática, o poder de polícia estará sob a incumbência daqueles responsáveis pela segurança do cárcere, tanto a segurança interna, quanto a segurança externa e o sistema de vigilância, mesmo porque, uma das características do poder de polícia é a coercibilidade que, nestes casos, se faz necessária, de forma imediata, no momento de alguma ação irregular por parte do detento,.

Nesse sentido, um contrato de Parceria Público-Privada tendo como objeto a construção e administração de um sistema penitenciário poderá transferir à entidades privadas a atividade assistencial, como as atividades de hotelaria, fornecimento de alimentação, limpeza, higienização, prestação de assistência médica, etc. No entanto, atribuições acerca da manutenção da ordem e da disciplina interna dos presídios, além da guarda dos muros e da vigilância, são privativas de agentes públicos, como dispõe tanto a lei federal, como as leis estaduais de parceria público-privadas.

A indelegabilidade do poder de polícia é melhor explicada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao afirmar que:

Quanto a indelegabilidade do exercício do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado, essa característica tem sido reconhecida pela jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, com base no adto Supremo Tribunal Federal, **com base no argumento de que, em se tratando de atividade típica do Estado, só poder ser por este exercida. Com efeito, o poder de polícia envolve o exercício de prerrogativas próprias do poder público, especialmente a repressão, insuscetíveis de serem exercidas por um particular sobre outro.** Os atributos, já apontados, da autoexecutoriedade e coercibilidade (inclusive com emprego de meios diretos de coação) só podem ser atribuídos a quem e esteja legalmente investido em cargos públicos, cercados de garantias que protegem o exercício das funções públicas típicas do Estado.<sup>299</sup> (grifo nosso)

Como se não bastasse o dispositivo acima referido, a própria Lei de Execução Penal reserva explicitamente a atividade disciplinar a autoridades determinadas, conforme o disposto em seus artigos 44, 47 e 48.

A privatização carcerária já é uma realidade no Brasil desde o início do século XXI. Os Tribunais de Justiça dos Estados que a empregam ratificam a prática, enquanto o Supremo Tribunal Federal se arredia em debater o tema.

---

<sup>299</sup> Ibidem, p. 158.

Neste diapasão, as parcerias público-privadas, que há muito tempo já são empregadas no sistema carcerário em diversos países do mundo, aparecem como uma alternativa à privatização dos presídios no Brasil, sendo inclusive já utilizado em Minas Gerais e possui uma forte tendência de expansão para outros Estados. Segundo matéria do grupo Globo:

Segundo Doria (Governador do Estado de São Paulo em 2019), o modelo PPP a ser adotado tem como referências o **presídio da cidade de Ribeirão das Neves**, em Minas Gerais, e também o sistema norte-americano. Estão previstas viagens de secretários tanto para Minas quanto para os EUA para reuniões de avaliações de formatos.<sup>300</sup>

O modelo de concessão por meio de PPP permite aos administradores públicos transferirem aos agentes privados os serviços acessórios - como as atividades assistenciais e de hotelaria - mas impede a delegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício do poder de polícia. Nesse sentido, a direção do cárcere deve permanecer sob a responsabilidade da administração pública, uma vez que o diretor é responsável tanto por instaurar o processo administrativo disciplinar, como aplicar as sanções disciplinares, desde que não sejam classificadas como faltas graves. Outra função que deve permanecer com a administração pública é a segurança interna, externa e o sistema de vigilância, por serem a aplicação prática do poder de polícia e, portanto, indelegável aos agentes privados.

#### **4.3. Análise da parceria pública-privada de Ribeirão das Neves**

Em 2008 o governo do Estado de Minas Gerais, até então comandado governador Aécio Neves, iniciou a busca por agentes privados para construir, administrar e manter um novo complexo penitenciário em Ribeirão das Neves, região onde estão localizadas outras instituições carcerárias, como o presídio Antônio Dutra Ladeira e a penitenciária José Abranches.

Nesse sentido, foi aberto o processo licitatório nº 020/2008, pelo qual a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gearias (SEDS) procurou interessados em firmar um contrato de Parceria Público-Privada para implementar o primeiro complexo penitenciário de modelo *Build-Operate-Transfer* (Construir-Operar-Transferir) do Brasil. A única empresa ou consórcio a oferecer uma proposta na licitação aberta foi a

<sup>300</sup> PINHONI, Maria. *Doria anuncia que vai privatizar novos presídios do estado de SP*. G1 SP. Publicado em 15 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/01/18/doria-anuncia-que-vai-privatizar-novos-presidios-do-estado-de-sp.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2019

Concessionária Gestores Prisionais Associados S.A (GPA), um consórcio composto por cinco outras empresas, quais sejam: CCI Construções S.A; Construtora Augusto Velloso S/A; Grupo Tejofran de Saneamento e Serviços LTDA; N. F. Motta Construções e Comércio e Instituto Nacional de Administração Penitenciária (INAP). O contrato foi firmado pelo prazo de 27 anos, 2 anos para a construção do complexo penitenciário e 25 anos para administração, com possibilidade de prorrogação desde que seja pautada por razões de interesse público devidamente fundamentadas, conforme a Lei Federal nº 11.079/2004. O valor estimado à época foi de R\$ 2.111.476.080 (dois bilhões, cento e onze milhões, quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais), calculado com base nas remunerações contratuais devidas à concessionária.<sup>301</sup>

O grupo vencedor do processo licitatório é constituído por três empresas atuantes no ramo da construção civil, uma empresa especializada na prestação de serviços e a última empresa voltada especificamente para a administração penitenciária.

As empresas especializadas em construção civil e, no caso em questão, no planejamento e na edificação de todo o Complexo Prisional, possuem vasta experiência em concessões administrativas, contratos que envolvem a parceria com a administração pública. Das empresas deste ramo cabe destacar a Construtora Augusto Velloso, por já possuir prática na construção de estabelecimentos prisionais, uma vez que foi a responsável pela edificação do presídio de segurança máxima de São Paulo, em parceria com a Secretaria de Segurança Pública do Estado.

O ramo dos serviços ficou sob a incumbência da empresa Tejofran de Saneamento e Serviço, que também possui vasta experiência quando se trata de concessões de serviços públicos. Entretanto, em 2018, a Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (SG/Cade) recomendou ao Tribunal da autarquia a condenação de 16 empresas e 52 pessoas físicas por formação de cartel em licitações públicas de trens e metrô realizadas em São Paulo e em outros Estados da Federação. Entre as empresas acusadas figurava a Tejofran por, segundo a Superintendência-Geral, participar, negociar e lotear as licitações da manutenção da linha e dos trens da CPTM, bem como do Projeto Boa Viagem com outras empresas do ramo.<sup>302</sup> No dia 08 de julho de 2019, Conselho

---

<sup>301</sup> Contrato de concessão administrativa para construção e gestão do complexo prisional. p. 22. Disponível em: [http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo\\_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%203306%2039.54.1338.09.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%203306%2039.54.1338.09.pdf). Acesso em: 10 out. 2019

<sup>302</sup> Conselho Administrativo de Defesa Econômica. *Superintendência do Cade recomenda condenação do*

Administrativo de Defesa Econômica (Cade) condenou a empresa Tejofran pela formação de cartel em licitações públicas de trens e metrô no Estado de São Paulo ao pagamento de multas que somam, com as outras 10 empresas condenadas, 515,6 milhões de reais.<sup>303</sup>

Por fim, o Instituto Nacional de Administração Prisional é uma empresa famosa no ramo carcerário visto que foi a empresa privada contratada para administrar o primeiro presídio privado do país, a Penitenciária Industrial de Guarapuava no Paraná, além de participar na gestão de presídios em outros Estados como Espírito Santo e o Rio Grande do Sul. Contudo, apesar do pioneirismo, a repercussão dos serviços prestados pela empresa não é atraente. Segundo Relatório de Visita e Fiscalização do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Estabelecimento Penitenciário Máxima I de Viana/ES, administrado pelo INAP, apresentou uma condição precária de funcionamento, com assistência médica e jurídica absolutamente deficiente, a água era fornecida com precariedade e em sistema de rodízio, o sistema de esgoto apresentava vazamentos e as celas eram apertadas e sem ventilação.<sup>304</sup> Como se não bastasse, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo condenou o INAP a ressarcir os cofres públicos no valor de aproximadamente 900 mil reais. Segundo o relator, conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti, restou comprovado o superfaturamento de serviços decorrente da não disponibilização do quantitativo mensal de pessoal estabelecido em contrato com a empresa. O INAP deveria disponibilizar 168 funcionários para operarem na Penitenciária de Segurança Máxima de Viana, no entanto, foi verificado pela equipe técnica a ausência de profissionais devido à não contratação e casos eventuais, como admissão e/ou demissão no decorrer do mês, férias, doença e licença maternidade. Também gerou superfaturamento a ausência de contratação do quantitativo de seguranças previsto em contrato.<sup>305</sup>

Dessa forma, em um primeiro momento, o histórico das duas empresas responsáveis pela administração e prestação do serviço correcional de Ribeirão das Neves não se mostra favorável para o desempenho da atividade.

---

*cartel de trens e metrô*. 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/superintendencia-do-cade-recomenda-condenacao-do-cartel-de-trens-e-metros>. Acesso em: 10 out. 2019

<sup>303</sup> Conselho Administrativo de Defesa Econômica. *Cade multa em R\$ 535,1 milhões cartel de trens e metrô*. 08 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-multa-em-r-535-1-milhoes-cartel-de-trens-e-metros>. Acesso em: 10 out. 2019

<sup>304</sup> Conselho Nacional do Ministério Público. *Relatório mostra descaso do Estado com presídios*. 09 de novembro de 2013. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/3-noticias/todas-as-noticias/4079-relatorio-mostra-descaso-do-estado-com-presidios>. Acesso em: 11 out. 2019

<sup>305</sup> Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *Empresas deverão ressarcir mais de 700 mil VRTE aos cofres públicos*. 23 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/empresas-deverao-ressarcir-mais-de-700-mil-vrte-aos-cofres-publicos/>. Acesso em: 11 out. 2019

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo comprova com a condenação do INAP pelo superfaturamento dos serviços e a não disponibilização dos números de profissionais acordados no contrato uma das mais contundentes críticas feitas a privatização do sistema carcerário, qual seja, a busca pelo lucro resulta na contratação menor que a necessária e na má qualificação dos funcionários. Este caso também foi observado no Paraná, quando o Secretário de Justiça do Estado, Jair Ramos, reestatizou os serviços correcionais nas prisões do Estado, muitas sob a gestão do INAP, alegando a falta de segurança, alta rotatividade de agentes e baixos salários. Como se não bastasse, o relatório do CNMP demonstra a má gestão da penitenciária de segurança máxima de Viana, situação que vai de encontro à máxima privatizadora de melhor qualidade por menores custos.

Não se pode esquecer, também, da condenação por cartel da empresa Tejofran, o que demonstra um atentado claro da empresa participante do consórcio aos ideais de concorrência e de livre mercado, além do desrespeito à lei brasileira.

Ora, se mostra contraditório que empresas condenadas judicialmente pelo cometimento de ilícitos contra a administração pública e a ordem econômica possam administrar e cobrar que os encarcerados sob a sua custódia apresentem características como disciplina, moralidade, ordem e obediência ao regulamento interno.

Com este primeiro ponto exposto, deve-se analisar importantes tópicos do contrato de concessão sob a modalidade de PPP entre o governo de Minas Gerais e o consórcio GPA.

O projeto do Complexo Penitenciário conta com cinco unidades prisionais, das quais três abrigam presos no regime fechado, enquanto as outras duas são destinadas a abrigar os presos no regime semiaberto. Além das unidades prisionais, deve ser construída uma célula-mãe para abrigar todo o setor administrativo e o refeitório dos funcionários do consórcio. O marco final estabelecido no contrato para o fim da obra era de 27 de outubro de 2015, mas foi prorrogado por termos aditivos celebrados posteriormente. Atualmente, o complexo conta apenas com 3 unidades prontas, 2 em regime fechado e 1 em semiaberto. Quando em pleno funcionamento, com a construção das 5 unidades, o Complexo Penitenciário deverá abrigar aproximadamente 3.000 presos em sua lotação máxima.<sup>306</sup>

---

<sup>306</sup> Informação adquirida junto ao site da própria empresa Gestores Prisionais Associados (GPA). Disponível em: [http://www.gpapp.com.br/?page\\_id=53](http://www.gpapp.com.br/?page_id=53). Acesso em: 15 out. 2019

De acordo com o contrato, a superlotação não será aceita no Complexo de Ribeirão das Neves, uma vez que o número de presos jamais poderá ultrapassar o número de vagas existentes na instituição. No entanto, há uma previsão contratual de lotação mínima que deve ser garantida pelo Estado de 90% das vagas disponíveis. Esse dispositivo se preocupa inteiramente com o agente privado, uma vez que sua remuneração é realizada por preso.<sup>307</sup>

No entanto, e como já analisado na privatização carcerária americana, a obrigação da administração pública de proceder com um “fornecimento” mínimo e constante de detentos se mostra nociva ao sistema carcerário brasileiro e a função ressocializadora da pena. A necessidade deste “abastecimento” de presos aumenta a pressão no legislativo pelo recrudescimento das leis penais, tanto pelos administradores públicos como, também, pelas empresas privadas através do *lobby* e das doações de campanha.

Dessa forma, mesmo que o Estado de Minas Gerais reduza drasticamente a sua taxa de encarceramento, a lotação mínima do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves deve ser atendida.

Esse entendimento também é compartilhado por Patrick Caciado, coordenador do Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC), ao afirmar que:

Para quem investe em determinado produto, no caso, o produto humano preso, será interessante ter cada vez mais presos. Ou seja, segue-se a mesma lógica do encarceramento em massa, a mesma lógica que gerou o caos que justificou a privatização dos presídios.<sup>308</sup>

Da mesma forma, Robson Sávio, coordenador do Núcleo de Estudo Sociopolíticos (Nesp) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG):

Na verdade, não se está preocupado com o que irá acontecer depois, a preocupação é com a manutenção do sistema funcionando, e para ele funcionar, deve-se ter 90% de lotação porque senão não gera lucro. Dentro de uma lógica da cidadania, você deveria pensar sempre na possibilidade de ter cada vez mais menos presos.<sup>309</sup>

<sup>307</sup> Contrato de concessão administrativa para construção e gestão do complexo prisional. p. 35. Disponível em: [http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo\\_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%203306%2039.54.1338.09.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%203306%2039.54.1338.09.pdf). Acesso em: 15 out. 2019

<sup>308</sup> SACCHETA, P. Título da reportagem: Quanto mais presos, maior o lucro. Imagens, edição e animação: Peu Robes. Supervisão: Marina Amaral. São Paulo: Agência Pública. Documentário, 12'38". Disponível em: <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>. Acesso em: 15 out. 2019

<sup>309</sup> SACCHETA, P. Título da reportagem: Quanto mais presos, maior o lucro. Imagens, edição e animação: Peu Robes. Supervisão: Marina Amaral. São Paulo: Agência Pública. Documentário, 14'00". Disponível em: <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>. Acesso em: 16 out. 2019

No tocante à remuneração, o contrato dispõe de um método complexo, formado por quatro parcelas distintas, com seus próprios parâmetros de cálculo e prazos de pagamentos, são elas: Contraprestação Pecuniária Mensal; a Parcela Anual de Desempenho; a Parcela Referente ao Parâmetro de Excelência e a Parcela Complementar.<sup>310</sup>

Estas parcelas são compostas por diversas variáveis, como: ocupação do complexo penitenciário, valor fixo por dia/por preso que era de R\$ 74,63, desempenho obtido pelas análises e avaliações anuais, a qualidade dos trabalhos disponibilizados e executados pelos condenados, o tempo ocupado com a educação, além do custo de novas modificações na infraestrutura exigidas pelo governo mineiro no decorrer da obra.

Sob a posse dessas variáveis, estima-se que o encarcerado no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves custe, aproximadamente, R\$ 3.800 por mês. Do total, cerca de R\$ 1.000 são devidos à concessionária como pagamento por toda a infraestrutura do complexo penitenciário. Pela complexidade deste sistema remuneratório, toda a realização do contrato é fiscalizada e avaliada por um verificador independente, que tem como principal função monitorar permanentemente o processo de aferição do desempenho da concessionária, tendo sido contratada para este fim a empresa de consultoria Accenture do Brasil Ltda.<sup>311</sup>

Apesar da dificuldade de se obter com precisão o custo do preso, pelos motivos já expostos nesta dissertação, estima-se que Governo do Estado de Minas Gerais gaste entre R\$ 1.300 a R\$ 2.100 por preso, por mês, em seus presídios públicos. Portanto, nota-se uma diferença significativa de custo entre os custodiados nos presídios públicos e no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves.<sup>312</sup>

Mas uma vez, percebe-se que a premissa privatizadora de oferecer serviços de melhor qualidade por menores custos não se mostra verdadeira. O Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves apresenta um custo por preso, por mês, superior ao gasto pelo Estado de Minas Gerais nas prisões públicas do Estado de R\$ 1.700,00 a R\$ 2.500,00.

---

<sup>310</sup> Contrato de concessão administrativa para construção e gestão do complexo prisional. p. 23. Disponível em: [http://www.ppp.mg.gov.br/imagens/documentos/Projetos/concluidos/Complexo\\_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%20330639.54.1338.09.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/imagens/documentos/Projetos/concluidos/Complexo_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%20330639.54.1338.09.pdf). Acesso em: 16 out. 2019

<sup>311</sup> SACCHETA, P. Título da reportagem: Quanto mais presos, maior o lucro. Imagens, edição e animação: Peu Robes. Supervisão: Marina Amaral. São Paulo: Agência Pública. Documentário, 05'05". Disponível em: <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>. Acesso em: 16 out. 2019

<sup>312</sup> SACCHETA, P. Título da reportagem: Quanto mais presos, maior o lucro. Imagens, edição e animação: Peu Robes. Supervisão: Marina Amaral. São Paulo: Agência Pública. Documentário, 05'05". Disponível em: <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>. Acesso em: 16 out. 2019

Este cenário demonstra uma disparidade no gasto por preso entre os dois setores que muito afeta na qualidade no serviço oferecido. Ora, se o Estado mineiro gastasse o montante que atualmente dispense para manter o presídio de Ribeirão das Neves com as penitenciárias públicas, será que o panorama carcerário do Estado continuaria ruim? Ou mesmo o inverso, se o complexo penitenciário privado recebesse como contraprestação o valor que atualmente se gasta nos presídios públicos, o quadro não seria diferente?

Quanto aos encargos e obrigações estabelecidos no contrato, o poder concedente – o Estado de Minas Gerais – tem como principais obrigações: remunerar a concessionária, nomear servidores para os cargos de Diretor Público de Segurança em cada uma das unidades penais, disponibilizar o terreno onde foi construído o Complexo Penal, garantir a lotação mínima de 90% e o transporte dos sentenciados para o Complexo e para outras localidades de Minas Gerais e, por fim, responsabilizar-se pela segurança externa (muralhas e áreas adjacentes).<sup>313</sup>

Em contrapartida, a concessionária deve construir todo o Complexo Penal e prestar as atividades e serviços em consonância com os parâmetros impostos pelo poder público, bem como pela Constituição Federal e pela Lei de Execução Penal.

Dessa forma, cabe ao agente privado prestar serviços na área jurídica, médica, psicológica, odontológica, assistencial, pedagógica, esportiva, social e religiosa. Também deve efetuar o controle e a inspeção nos postos de vigilância e manter o monitoramento dos sentenciados nos termos das respectivas sentenças condenatórias, bem como cumprir os mandados de soltura, após exame e autorização do Diretor Público de Segurança de cada Unidade Penal. Ou seja, toda a segurança interna é de prerrogativa do setor privado. Por fim, deve recrutar e fornecer toda a mão-de-obra, direta ou indireta, equipamentos e materiais necessários à exploração da concessão, bem como prestar informações e enviar relatórios ao poder público.<sup>314</sup>

Cabe, neste ponto, discorrer sobre alguns dos serviços acima elencados.

É observado que a segurança interna e todo o aparato de vigilância do Complexo

---

<sup>313</sup> Contrato de concessão administrativa para construção e gestão do complexo prisional. p. 35 Disponível em: [http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo\\_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%203306%2039.54.1338.09.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%203306%2039.54.1338.09.pdf). Acesso em: 16 out. 2019

<sup>314</sup> Contrato de concessão administrativa para construção e gestão do complexo prisional. p. 37. Disponível em: [http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo\\_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%203306%2039.54.1338.09.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%203306%2039.54.1338.09.pdf). Acesso em: 16 out. 2019

Penitenciário de Ribeirão das Neves estão sob o controle da concessionária, o que se perfaz de um verdadeiro comando do título executivo penal. Nesse sentido, o agente privado exerce o poder de polícia sob os detentos que estariam sob seus cuidados, uma vez que ele tem em sua posse os meios de vigilância e possui a capacidade de exercer um poder coercitivo suficiente para demandar obediência.

Ocorre que as atividades de segurança e vigilância delegadas ao particular são funções exclusivas do Estado, impregnadas de poder de império, pois atinge o Direito Constitucional a discricionariedade de manter uma pessoa presa, faculdade que um particular, em nenhuma hipótese, teria sobre outro se não investido de poderes do Estado, de uso da força e da coerção.

Como já analisado anteriormente, o poder de polícia é indelegável, conforme dispõe as leis estaduais e federais que regulam a Parceria Público-Privada, bem como pela Lei de Execução Penal, além do entendimento dominante dos doutrinadores do Direito Administrativo. Observa-se, portanto, um contrato eivado de ilegalidade quanto à delegação destes serviços de vigilância e segurança para o agente privado.

Como se não bastasse, outro grave equívoco presente neste contrato é a transferência de prestação de serviço na área jurídica aos sentenciados, por intermédio de equipe especializada, que realiza um trabalho paralelo ao da Defensoria Pública e advogados particulares, incluindo defesa perante o Conselho Disciplinar do Complexo.

Conforme dispõe o artigo 134 da Constituição Federal:

A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.<sup>315</sup>

A Defensoria Pública deve atuar de forma integral e gratuita, aos que necessitarem de seu auxílio, sendo ela uma instituição estatal. Assim, como na Parceria Público-Privada é o Estado que remunera o parceiro privado, este, ao patrocinar a assistência jurídica dos sentenciados hipossuficientes, por meio de equipe jurídica sob suas expensas, estaria violando a Constituição, ao usurpar atribuições da Defensoria Pública. Esta seria uma forma de, usando recursos públicos, remunerar advogados particulares para assistir pessoas

---

<sup>315</sup> BRASIL, Constituição Federal (1989), Capítulo IV, SEÇÃO IV – DA DEFENSORIA PÚBLICA, art. 134º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 out. 2019.

vulneráveis, papel constitucionalmente atribuído às Defensorias Públicas.

Não se pode esquecer, também, que os defensores, psicólogos, médicos e assistentes sociais pagos pelo agente privado são responsáveis por preparar atestados, certidões de comportamento carcerário e outros documentos referentes à execução penal. Ou seja, a concessionária tem o poder de emitir documentos que comprovem as horas trabalhadas e estudadas para efeito de remição, e que atestam o comportamento do preso, como requisito subjetivo para o direito a livramento condicional, progressão de regime, indulto, comutação de pena, saída temporária, dentre outros.

Diante destes fatores, é visível que existe um conflito de interesses, uma vez que o agente privado, aquele que lucra com o encarceramento e demanda uma lotação mínima de 90% do Complexo Prisional, é encarregado por empregar funcionários com o poder de alterar o tempo de cumprimento da pena. Dessa forma, é crível imaginar que estes funcionários podem ter seus julgamentos comprometidos em benefício da empresa devido à dependência da relação empregatícia, o que então pode acarretar em negligência na prestação de seus serviços, não pleiteando os benefícios devidos ou mesmo não defendendo de forma satisfatória aqueles que denunciarem situações de abuso ou violência ocorridas dentro do estabelecimento prisional. No entender de Patrick Cacicdo:

Chega ao cúmulo de tentar privatizar também a assistência jurídica, função que constitucionalmente é reservada à Defensoria de Assistência Jurídica Gratuita, destinada as pessoas que não conseguem contratar advogados de sua confiança. A gestora do presídio também contratará uma série de advogados para prestar assistência jurídica daqueles presos, ou seja, diante de uma situação de tortura e de violações de direitos o detento vai buscar um advogado contratado pela empresa 'A' para demandar contra a empresa 'A', **é evidentemente isso tudo tá arquitetado de uma forma muito perversa.**<sup>316</sup> (grifo nosso)

Em relação à execução penal no Complexo Penal de Ribeirão das Neves, as condições estruturais são de altíssima qualidade. As instalações do presídio se destacam pela higiene e organização, com corredores, salas administrativas e de prestação assistenciais em ótimo estado. As salas de aula e locais de trabalho proporcionam ambientes salubres, que permitem o desempenho das atividades de estudos e laborais de forma adequada e saudável. As celas disponibilizam um espaço adequado aos apenados, com camas, pia e lavabo, sempre respeitando o limite de lotação. Por fim, há uma quadra poliesportiva que permite a prática de atividades físicas no momento do “banho de sol”.

---

<sup>316</sup> SACCHETA, P. Título da reportagem: Quanto mais presos, maior o lucro. Imagens, edição e animação: Peu Robes. Supervisão: Marina Amaral. São Paulo: Agencia Pública. Documentário, 11'00". Disponível em: <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>. Acesso em: 20 out. 2019.

Apesar de todos os pontos expostos, no tocante à execução da pena, se comparado com as instituições públicas, a PPP de Ribeirão das Neves possui uma ótima qualidade tanto nos serviços quanto na estrutura.

Entretanto, cabe ressaltar que todo o investimento realizado pelo governo do Estado de Minas Gerais no contrato de PPP com a Gestores Prisionais Associados (GPA) não impediu que fugas ocorressem neste estabelecimento prisional, o que, inclusive, acarretou no corte de repasse de verba à concessionária.<sup>317</sup>

Por fim, cumpre destacar um fator importante para a análise desta experiência inovadora no país, a “seleção” dos detentos.

Como observado quando se tentou comparar os presídios públicos e privados americanos, diversos fatores influenciam e impedem uma comparação verídica, uma comparação “*apples to apples*”, entre eles a população carcerária. No Complexo Prisional de Ribeirão das Neves, o contingente é selecionado previamente com a justificativa de manter um padrão no custo e não colocar em risco o andamento da parceria que ainda se encontra em fase de maturação. Dessa forma, não são admitidos presos provisórios, aqueles em condição de pré-julgamento, nem os de alto risco ou periculosidade, como membros de facções criminosas, estupradores, pedófilos e delatores. Conforme já observado na análise da privatização carcerária americana, escolhe-se a “ponta fraca” do sistema. Nas palavras do Subsecretário de Administração Penitenciária de Minas Gerais:

Nos estabelecemos inicialmente o critério de qualquer preso do regime fechado, salvo presos de facção criminosa, que agente não encaminha para cá (PPP de Ribeirão das Neves) e presos que tem crimes contra o costume, estupradores, **no nosso entendimento estes presos iriam atrapalhar o projeto.**<sup>318</sup> (grifo nosso)

Com um gasto de mais de R\$ 1.500 reais por preso, por mês, quando comparado ao gasto por presos nos presídios públicos, e uma escolha seletiva na população carcerária que compõe o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, qualquer forma de comparação entre este complexo penal e qualquer outro estabelecimento carcerário público estará corrompida de desonestidade intelectual. Para Bruno Shimizu, Coordenador do Núcleo de

---

<sup>317</sup> *Detento protagoniza fuga cinematográfica na primeira PPP de Minas*. Portal Hoje em Dia. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/detento-protagoniza-fuga-cinematogr%C3%A1fica-na-primeira-ppp-de-minas-1.224818>. Acesso em: 21 out. 2019; *Detentos fogem da penitenciária público privada de Ribeirão das Neves*. Portal O Tempo. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/detentos-fogem-da-penitenciaria-publico-privada-de-ribeirao-das-neves-1.995265> Acesso em: 21 out. 2019

<sup>318</sup> SACCHETA, P. Título da reportagem: Quanto mais presos, maior o lucro. Imagens, edição e animação: Peu Robes. Supervisão: Marina Amaral. São Paulo: Agência Pública. Documentário, 07'00". Disponível em: <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>. Acesso em: 21 out. 2019

### Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo:

Em um primeiro momento se está investindo em marketing. Os primeiros presídios privados certamente vão receber aqueles presos, de acordo com a percepção da própria administração penitenciária, não vão dar trabalho, para evitar que haja rebeliões, evitar que haja demandas maiores, evitar qualquer tipo de problemas.<sup>319</sup>

A PPP do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves se mostra como uma experiência pioneira e única no campo da privatização dos presídios no Brasil. No entanto, por trás dessa vitrine que expõe unidades prisionais com estruturas modernas, ambientes salubres e a disponibilização de trabalho e educação se escondem diversas características que deveriam inviabilizar a política de privatização de presídios nestes moldes, como o alto custo (se comprado com os gastos nos presídios públicos), a seleção da população carcerária, o conflito de interesses no fornecimento de determinados serviços, a ilegalidade do exercício do poder de polícia - com a segurança interna e o sistema de vigilância sob o poder do agente privado - a demanda de uma taxa de ocupação mínima, além da insegurança de se contratar empresas condenadas pela prática de cartel, superfaturamento de contrato público e de administrar estabelecimentos penitenciários de forma precária, conforme relatório do CNMP.

---

<sup>319</sup> Ibidem., 06'25''.

## CONCLUSÕES

A política de privatização carcerária se consolidou ao redor do globo em razão de uma forte base ideológica neoliberal que defende um Estado mínimo, a superioridade do serviço privado sob o público e, portanto, a necessidade de privatização de diversos setores, entre eles o carcerário. Aliado ao pilar ideológico neoliberal, a implementação desta política foi justificada na prática pela situação precária em que se encontravam o sistema carcerário de diversos países, como o Brasil e os Estados Unidos. Nesse sentido, a promessa de oferecer um serviço carcerário de melhor qualidade e por um preço menor se mostrou atraente aos administradores públicos que, no fim da década de 80, expandiram a política privatizante para este setor.

O embate entre apoiadores e críticos desta foi intenso, envolveu tanto os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), quanto a sociedade civil e os acadêmicos estudiosos da matéria. De forma contrária como ocorreu nos Estados Unidos, no Brasil a política de privatização do cárcere foi amplamente debatida pela sociedade e Congresso Nacional. No entanto, apesar de se permitir uma abertura para discussão, nada foi resolvido e, assim como na América do Norte, a privatização carcerária foi adotada pelo Poder Executivo e validada pelo Judiciário.

Não é de se espantar as semelhanças encontradas entre a privatização carcerária nos Estados Unidos da América e no Brasil. Além da origem e de uma efetivação “forçada” (sem lei ou regulamentação específica dada à importância da matéria), ambos os estágios de desenvolvimento inicial foram rápidos até o momento em que entraram em estagnação.

No tocante aos estudos comparativos, os problemas encontrados são semelhantes. Comparações entre presídios privados e públicos esbarram em *cost shifting factors* que as tornam impossíveis de serem realizadas de maneira satisfatória. Nos EUA, além da existência dos fatores que alteram os custos e a noção de “qualidade” do serviço oferecido, outra barreira encontrada foi o acesso a informações, uma vez que os presídios privados não estavam abarcados pela Lei de Acesso à Informação americana e, portanto, não coletavam ou não disponibilizavam os dados.

Observa-se no Brasil o mesmo obstáculo: as informações dos presídios privados não são coletadas, muito menos disponibilizadas, conforme atestou um estudo conduzido pela Pastoral Carcerária. O mesmo mal aflige as prisões públicas, de acordo com a

auditoria nº 003.673/2017-0 promovida pelo Tribunal de Consta da União.

No entanto, diversas outras características alheias aos estudos comparativos são preocupantes e atuam de forma contrária à adoção da política de privatização dos presídios.

No tocante a estas características, cumpre destacar o latente conflito de interesses que existe na privatização dos serviços carcerários. Ora, como se pode privatizar áreas da segurança pública, como o sistema carcerário, dado que as empresas privadas lucram com o encarceramento, necessitando assim, para a sua expansão, de uma número cada vez maior de presos e, para tanto, se utilizam da prática de *lobby*, de cláusulas contratuais de ocupação mínima e de doações financeiras a campanhas políticas?

Nesse sentido, o objetivo do agente privado nesta área vai de encontro ao interesse social defendido pelo Estado e a função ressocializadora da pena, uma vez que apresentam óbices para a promulgação de leis ou de políticas públicas que visem a reduzir o encarceramento.

Cabe também ressaltar a escolha pela “ponta fraca” do sistema, fato que tanto atrapalha na execução de pesquisas comparativas como facilita uma melhor “*performance*” do sistema privado que a utiliza como propaganda para a sua expansão, sendo que esta conjuntura foge da realidade carcerária dos países que sofrem com altos índices de criminalidade.

As mesmas críticas podem ser destinadas à pioneira experiência brasileira de Parceria Público-Privada no sistema carcerário, com a construção e administração do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves pela empresa Gestores Prisionais Associados.

Na superfície, se observa diversas qualidades positivas, como uma estrutura moderna, a utilização de tecnologias avançadas para o padrão brasileiro, ambiente salubre, a disponibilização de diversos serviços como o jurídico, médico e psicológico, espaços de estudo e trabalho e o respeito à lotação máxima. Entretanto, no fundo, essa experiência “pioneira” não deixa de ser mais do mesmo. Ou seja, continua-se a trabalhar apenas com a “ponta fraca” da população carcerária. Ainda persiste o conflito de interesses, agora de forma acentuada, uma vez que a concessionária oferece os serviços jurídicos, médicos e psicológicos, atividades que afetam diretamente a execução da pena, o valor pago por preso é o dobro do que se gasta nos presídios públicos, sem contar na ilegalidade que existe no contrato ao se delegar os serviços de vigilância e segurança ao agente privado.

Deste modo, é de se concluir pela inviabilidade da política de privatização dos presídios, não só por análises de custo e qualidade, uma vez que elas se mostram de difícil realização, mas também pela falta de coleta e disponibilização de informações importantes, praticada intencionalmente pelos agentes privados, além do fato da privatização incentivar o alargamento do sistema punitivo e o inchaço dos cárceres com uma atuação direta nos órgãos de decisão do Estado que deve, em outra medida, buscar a descriminalização de condutas e, prioritariamente, a garantia de direitos fundamentais e sociais na luta contra o encarceramento em massa.

## REFERÊNCIAS

8º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2014. Disponível em: [http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/8o\\_anuario\\_brasileiro\\_de\\_seguranca\\_publica.pdf](http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/8o_anuario_brasileiro_de_seguranca_publica.pdf). Acesso em: 15 fev 2018.

11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/11o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>.

AGUILAR, Guilherme Aparecido Santos; TACHIBANA, Vilma Mayumi. *Aumentou-se o número de crimes nas regiões onde foram construídos os presídios?* Revista da Estatística UFOP, Vol. III. Ouro Preto: Universidade Federal de Ouro Preto, 2014. Disponível em: <http://www.cead.ufop.br/jornal/index.php/rest/article/viewFile/573/477>. Acesso em: DIA MÊS ANO.

ARAÚJO NETO, Eduardo. *Privatização dos presídios*. Monografia apresentada à Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará, 2002.

ARAUJO JUNIOR, João Marcello de; et ali. *Privatização das prisões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARAÚJO, Maria Juliana Moraes de. *A Execução Penal como Extensão da Atividade Jurisdicional*, in Privatização das Prisões. ARAÚJO Jr., João Marcello de (coord.). São Paulo: RT, 1995.

Arizona Department of Corrections. *Biennial Comparison of "Private versus Public Provision of Services" Required per A.R.S.* Dezembro de 2011. Disponível em: [https://corrections.az.gov/sites/default/files/ars41\\_1609\\_01\\_biennial\\_comparison\\_report122111\\_e\\_v.pdf](https://corrections.az.gov/sites/default/files/ars41_1609_01_biennial_comparison_report122111_e_v.pdf).

BARBIERI, Fábio. *A Economia do Intervencionismo*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2013.

BARNES, Harry Elmer. *Historical Origin of the Prison System in America*. Journal of Criminal Law and Criminology. V.12, Issue 01.

BECCARIA, Cesar Bonesana. *Dos Delitos e das Penas*. Edição Eletrônica: Ridendo Castigat Mores.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. São Paulo: Saraiva, 4ºed., 2001.

BRITO, Josiane Silva. DOAS, Camila Caldeira. *Privatização das prisões: contexto político e econômico*. ANDHEP. Seminário Internacional de Pesquisa em Prisão. 2005. Disponível em: [http://www.seminarioprisoes.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID\\_SIMPOSIO=620](http://www.seminarioprisoes.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=620).

Bureau of Justice Statistics. *Census of Jail Facilities, 2006*. U.S Department of Justice. Washington, DC. Dezembro 2011. Disponível em:  
<https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/csfcf05.pdf>.

CAHALAN, Margaret Werner. *Historical Corrections Statistics in the United States, 1850-1984*. U.S. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 1986.

CAMP, Scott; GAES, Gerald; SAYLOR, William. *Quality of Prison Operations in the U.S. Federal Sector: A Comparison with a Private Prison*. Federal Bureau of Prisons: Office of Research and Evaluation, Washington, DC. Junho de 2001. Disponível em:  
<https://pdfs.semanticscholar.org/7c85/86e568d3ddd985e6b8a0d74f64d5bc4b33df.pdf>.

CARSON, A, Ann. Prisoners in 2016. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, 2017. Disponível em:  
<https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p16.pdf>.

CARSON, A. Ann; ANDERSON, Elizabeth. Prisoners in 2015. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 2018. Disponível em:  
<https://www.bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=5869>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO FILHO, Luiz Francisco. *A prisão*. São Paulo: Publifolha, 2002.

CARVALHO, Salo. *Theories of Punishment in the Ages of Mass Incarcerations: A Closer Look at the Empirical Problem Silenced by Justificationism*. Open Journal of Social Sciences, Vol. I. N° 4, 1-12. 2013.

CHADWELL, Sean. *Rent-to-Own Jails: Public Financing of Private Prisons in Texas*. Grassroots Leadership, 2<sup>a</sup> ed. 2009, Austin: Texas.

CHAGAS, Gabriel De Queiroz. *A Experiência da gestão prisional no Brasil sob a ótica dos princípios constitucionais e das garantidas da execução penal*. Tese de Conclusão de Curso aprovada sob a orientação do Professor Associado Alvin Augustus de Sá –USP. São Paulo.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. *Privatização penitenciária e trabalho do preso*. Pelotas: EDUCAT, 2000.

CREW—Citizens for Responsibility and Ethics in Washington. *Private Prisons: A Bastion of Secrecy*. Washington (DC); 2013. Disponível em:  
<https://www.citizensforethics.org/press-release/report-calls-for-foia-disclosure-from-private-prison-profiteers/>.

*CPI sistema carcerário*. –Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/270121>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Novo diagnóstico de pessoas presas*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2014. Disponível em:

[http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico\\_de\\_pessoas\\_presas\\_correcao.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf).

CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Barros, 2006.

CORRÁ, María Inés; ROSSI, Leopoldo Silva. *The Public-Private Partnership Law Review*. Editores: WERNECK, Bruno e SAADI, Mário The Law Reviews: Londres, 2017, Corrections Corporations of America Form 10-K for the fiscal year ended December 31, 2015. *Annual report 2015*.

Corrections Corporations of America Form 10-K for the fiscal year ended December 31, 2015. *Annual report 2017*.

CULP, Richard, *Prison Privatization Turns Twenty-Five: The Evolution of a Mature Private Prison Industry in the United States*. John Jay College of Criminal Justice: julho de 2009, Disponível em: SSRN:<https://ssrn.com/abstract=1462792>. Acesso em: DIA MÊS ANO.

DE CARVALHO. Robson Augusto Mata. *Terceirização de presídios no Ceará*. Anais do 31º Encontro Anual da ANPOCS. Seminário Temático 8: Conflitualidade social, acesso à justiça e reformas nas coercitivas do Sistema de Segurança Pública. 22 a 26 de outubro de 2007. Caxambu/MG. ISSN 2177-3092.

DE SOUZA, Thais Godoi. LARA, Ângela Mara de Barros. *Os Fundamentos Teórico- Metodológicos da Escola Neoliberal de Chicago: Implicações no Campo Educacional*. XI Seminário de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, 2012. ISSN 2177-4765. Disponível em: [http://www.ppe.uem.br/publicacoes/seminario\\_ppe\\_2012/trabalhos/po/po\\_007.pdf](http://www.ppe.uem.br/publicacoes/seminario_ppe_2012/trabalhos/po/po_007.pdf).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parceiras na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2015.

DI SANTIS, Bruno Moraes e ENGBRUCH, Werner. *A evolução histórica do sistema prisional e a Penitenciária do Estado de São Paulo*. Revista Liberdades, Publicação oficial IBCCRIM. Nº 11, setembro/dezembro 2012.

DON, B. Kates; MAUSER, Gary. *Would Banning Firearms Reduce Murder and Suicide? A Review of International and Some Domestic Evidence*. Estados Unidos. Havard Journal of Law & Public Policy, Volume 30: Number 02.

DOS ANJOS, Fernando Vernice *Análise crítica da finalidade da pena na execução penal: ressocialização e o direito penal brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

EDGE, Laura B. *Looked Up: A History of the U.S. Prison System*. Minneapolis: Twenty-First Century Books Minneapolis, 2009.

FERREIRA, Carlos Lélío Lauria.; NESTOR, Eduardo Araruna Santiago. *O custo do encarceramento no Brasil sob a ótica da análise econômica do direito*. Revista digital constituição e garantia de direitos, vol. 11, nº 1. ISSN 1982-310X, publicado em: 16 de

novembro de 2018. Disponível em:

<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/issue/view/819>.

Florida Center for Fiscal and Economic Policy. *Are Florida's Private Prisons Keeping Their Promise?* Abril de 2010. Disponível em:

[https://www.privateprisonnews.org/media/publications/fl\\_ctr\\_for\\_fiscal\\_and\\_economic\\_policy\\_private\\_prison\\_policy\\_brief\\_apr\\_2010.pdf](https://www.privateprisonnews.org/media/publications/fl_ctr_for_fiscal_and_economic_policy_private_prison_policy_brief_apr_2010.pdf).

FRIEDMAN, Alex. *Apples-to-Fish: Public and Private Cost Comparisons*. Fordham Urban Law Journal, v. 42, n°2, article 4. Abril de 2016. Disponível em:

<https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/4/.22>.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica*. Curso no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GAES, Gerald G. *The Current Status of Prison Privatization Research on American Prisons*. Florida State University. Agosto de 2010. Artigo não publicado. Disponível em:

[https://works.bepress.com/gerald\\_gaes/1/](https://works.bepress.com/gerald_gaes/1/).

GAES, Gerry. *Cost, Performance Studies Look at Prison Privatization*. National Institute of Justice Journal, n° 259. Março de 2008. Disponível em:

<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/221507.pdf>.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*, 6ª ed. São Paulo: RT, 2008.

GAO –United States Government Accountability Office. *Cost of Prisons: Bureau of Prisons Needs Better Data to Assess Alternatives for Acquiring Low and Minimum Security Facilities*. Washington (DC); 2007.

Georgia Department of Corrections. *FY2014 Allocation of Cost to Inmates, Probationers, etc.* Ano de 2014. Disponível em:

<http://www.dcor.state.ga.us/sites/all/files/pdf/CorrectionsCosts.pdf>.

GIMBERNAT ORDEIG, Enrique, *¿Tiene un futuro la dogmática jurídico-penal? en Estudios de Derecho Penal*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1990.

GRECO, Rogério. *Direito humanos, sistema prisional e alternativas à privação de liberdade*. São Paulo: Saraiva, 2011.

HAKIM, Simon; BLACKSTONE, Erwin, A. *Prison Break: A New Approach to Public Cost and Safety*. The Independent Institute. Oakland, CA. junho, 2014.

HAMILTON PROJECT. *Tem economics facts about crime and incarceration in the United States*. Washington, DC: The Brookings Institution, 2014. Disponível em:

[http://www.hamiltonproject.org/assets/legacy/files/downloads\\_and\\_links/v8\\_THP\\_10Crim eFacts.pdf](http://www.hamiltonproject.org/assets/legacy/files/downloads_and_links/v8_THP_10Crim eFacts.pdf).

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. São Paulo. Loyola, 2008.

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

HERIVEL, Tara. *Quem lucra com as prisões: o negócio do grande encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

HENRICHSON, Christian; Delaney Ruth. *The price os prison: What incarceratios costs taxpayers*. Nova York: Vera Institutie of Justice, 2012.

HM Chief Inspector of Prisions for England and Wales. *Annual Report 2016/2017*. House of Commons: 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. *O Brasil Atrás das Grades*. Nova Iorque:HRW/Americas, 1998.23

INTERNATIONALCENTRE FOR PRISON STUDIES. *World Prison Population List - Tenth edition*. Londres, 2013. Disponível em: [http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_pre-trial\\_imprisonment\\_list\\_2nd\\_edition\\_1.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_pre-trial_imprisonment_list_2nd_edition_1.pdf).

JACOVETTI, Stacey. *The Constitutionality of Prison Privatizations: An Analysis of Privatization inthe United States and Israel*. Cleveland-Marshall College of Law: The Global Business Law Review, 2016, v. 61.

KAEBLE, Danielle; COWHIG, Mary. *Correctional Populations in the United States 2016*. Department of Justice: Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C. 2018. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cpus16.pdf>.

KEARNEY, Melissa; HARRIS, Benjamin; JÁCOME,Elisa; PARRKER, Lucie. *Ten Ecnomic Facts About Crime and Incarcerations in the United States*. The Hamilton Project. Maio 2014.

KENNY, Harris; GILROY, Leonard. *The Challenge of Comparing Public and Private Correctional Costs*. The Reason Fundation. Policy Brief :112. Dezembro de 2013.

KIRZNER, Israel M. *Competição e atividade empresarial*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises, Brasil, 2012.

MUMFORD, Megan; WHITMORE, Diane; NUNN, Ryan. *The Economics of Private Prisions*. The Hamilton Project. Washington, DC: The Brookings Institution, outubro de 2016.

LANZA-KADUCE, Lonn; PARKER, KAREN F.; Thomas, Charles W. *A Comparative Recidivism Analysis of Releasee From Private and Public Prisions*. Crime & Delinquency Journal: volume: 45 issue: 1, 1999. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0011128799045001002>.

LEAL, César Barros. *O Sistema Penitenciário: da esperança ao otimismo responsável*.

Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Brasília, n. 16, p. 100, jan.-jun. 2003.

Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias –Infopen –Junho/2016. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-depen-versao-web.pdf>.

Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias –Infopen –Junho/2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-depen-versao-web.pdf>.

LUNDAHL, B. W.; KUNZ, C.; BROWNELL, C.; HARRIS, N., e VAN Vleet, R. *Prison privatization: A meta-analysis of Cost and quality of confinement indicators*. Research on Social Work Practice, Vol. 19, N°. 4, julho de 2009.

MACHADO, Ricardo. *Privatização (gestão privada) ou co-gestão do sistema penitenciário brasileiro?* Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2000.

MAI, Chris; SUBRAMANIAN, Ram. *The Price of Prisons: Examining State Spending Trends, 2010-2015*. Vera Institute of Justice. Nova Iorque, Maio 2017.

MASON, Cody. *Dollars and Detainees: The Growth of For-Profit Detention*. The Sentencing Project. Washington, DC: Julho de 2012. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/dollars-and-detainees-the-growth-of-for-profit-detention/>.

MASON, Cody. *Too Good to be True: Private Prison in America*. The Sentencing Project. Washington, DC: Janeiro de 2012.

MCLAUGHLIN, Michael; PETTUS-DAVID, Carrie; BROWN, Dereek; VEEH, Chris; RENN, Yanya. *The Economic Burden of Incarceration in the U.S*. Institute for Advancing Justice Research and Innovation: Washington University in St. Louis. Missouri, Outubro 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MESKELL, Matthew W. *An American Revolution: The History of Prisons in the United States from 1777 to 1877*. Stanford Law Review, Vol. 51. N° 4., 1999.

Michigan Office of the Auditor General. *Audit Report. Performance Audit of the Michigan Youth Correctional Facility: A Facility Under Contract With the Department of Corrections*. Maio de 2005. Disponível em: [https://audgen.michigan.gov/finalpdfs/04\\_05/r4728004.pdf](https://audgen.michigan.gov/finalpdfs/04_05/r4728004.pdf).

MINHOTO, Laurindo Dias. *As prisões do mercado*. São Paulo, Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2002.

MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de presídios e criminalidade: A gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Max Limonad. 2000.

MISES, Ludwig von. *As Seis Lições*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2009.

MISES, Ludwig von. *Liberalismo Segundo a Tradição Clássica*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, Brasil, 2010.

MORAES, Reginaldo C. *O legado de Margareth Thatcher*. Belo Horizonte. Conjuntura Internacional. Belo Horizonte, v.10, n.2, 2º sem. 2013.

MUÑOZ, Francisco Conde. *Direito Penal e Controle Social*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

National Association of State Budget Officers, *State Expenditure Report: Examining Fiscal year 2015-2017 State Spending*. Washington DC, 2017.

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, 2010. 25

ODON, Tiago Ivo. *Tolerância Zero e Janelas Quebradas*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Senado Federal. Brasília: 2-16.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. São Paulo: Tese de doutorado pela Universidade Estadual de Campinas, 2004.

PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL. *Prisões privatizadas no Brasil em debate*; Coordenação de obra coletiva: José de Jesus Filho e Amanda Hildebrand Oi. São Paulo: ASAAC, 2014.

PAUL, Ron. *Definindo a Liberdade: 50 questões fundamentais que afetam a nossa liberdade*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2013.

PAYNTER, Bob. *Cells for Sale: Understanding Prison Costs % Savings*. Policy Matter Ohio, abril de 2010, p. i-ii Disponível em: <http://www.policymattersohio.org/wp-content/uploads/2011/09/CellsForSale2011.pdf>.

PERRONE, Dina e PRATT, Travis. *Comparing the Quality of Confinement and Cost-Effectiveness of Public Versus Private Prisons: What We Know, Why We Do Not Know More, and Where to Go from Here*. Prison Journal. The Prison Journal. Vol. 83, nº 3. Setembro, 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/249707532\\_Comparing\\_the\\_Quality\\_of\\_Confinement\\_and\\_CostEffectiveness\\_of\\_Public\\_Versus\\_Private\\_Prisons\\_What\\_We\\_Know\\_Why\\_We\\_Do\\_Not\\_Know\\_More\\_and\\_Where\\_to\\_Go\\_from\\_Here](https://www.researchgate.net/publication/249707532_Comparing_the_Quality_of_Confinement_and_CostEffectiveness_of_Public_Versus_Private_Prisons_What_We_Know_Why_We_Do_Not_Know_More_and_Where_to_Go_from_Here).

PUIG, Santiago Mir, *Función Fundamentadora de La prevención general positiva*, ADPC, 1986.

REUTER, Peter. *Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years?*. Crime and Justice 42, no. 1 2013; National Research Council.

RODRIGUES, Jianine Simões. *Privatização do sistema penitenciário brasileiro*. Revista

Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3462, 23 dez. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22979>.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Direito e prática histórica da execução penal no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, 2005.

SACCHETA, P. Título da reportagem: Quanto mais presos, maior o lucro. Imagens, edição e animação: Peu Robes. Supervisão: Marina Amaral. São Paulo: Agência Pública. Documentário, 12'38". Disponível em: <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>.

SALLA, Fernando. *As prisões em São Paulo: 1822-1940*. 2. ed. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006.

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

SÁ, Alvin August de. *Criminologia Clínica e Execução Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SÁ, Alvin August. *Criminologia Clínica e Psicologia Criminal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SAPORI, Luis Flávio; SANTOS, Roberta Fernandes; WAN DER MASS, Lucas. *Fatores Sociais Determinantes da Reincidência Criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 32, n° 94.

SCHOTTER, Geoffrey. *Prisons for Profit: A Look at Prison Privatization*. American Civil Liberties Union of Ohio, Abril de 2011, p. 11. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2152554>.

SEGAL, Geoffrey F. *Comparing Public and Private Prisons on Quality*. Reason Foundation: Director of Government Reform. Novembro de 2015. Disponível em: <http://www.apcto.org/files/2549/Image/Segal-Commission-on-PrisonAbuse.pdf26>.

SINHORETTO, Jacqueline. SILVESTRE, Giane. DE MELO, Felipe. *O encarceramento em massa em São Paulo*. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, V. 25, N. 1.

SHECAIRA, Sérgio Salomão e JUNIOR, Alceu Corrêa. *Teoria da pena: finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciência criminal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SHECAIRA, Sérgio Salomão e Naiara Vilardi. *Cárcere foi um bom negócio...* In: O Boletim (IBCCRIM). VILARES, Fernanda Regina (coord.). São Paulo: Março de 2012.

SMIRNE, Diego C. "Não há transparência sobre gastos com presos", diz pesquisador. Jornal da USP. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-humanas/nao-ha-transparencia-sobre-gastos-com-presos-diz-pesquisador/>.

State of Arizona. Office of the Auditor General. *Performance Audit: Department of*

*Corrections –Prisons Population Growth*. Report n° 10-08. Setembro 2010. Disponível em: <https://www.azauditor.gov/reports-publications/state-agencies/corrections-department/report/department-corrections-prison>.

STEPHAN, James, *Census of State and Federal Correctional Facilities*, 2005. U.S Department of Justice. Washington, DC. Outubro 2008. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/csfcf05.pdf>.

TAFFARELLO, Rogério Fernando. *Drogas: falência do proibicionismo e alternativas depolítica criminal*. Tese de Mestrado aprovada sob a orientação do Professor Titular Miguel Reale Junior –USP. São Paulo.

TARTAGLIA, Mike. *Private Prisons, Private Record*. Boston University Law Review; Vol. 94 Issue 5. Outubro de 2014.

The Institute on Money in State Politics. *Policy Lock-Down: Prison Interests Court Political Players*. Helena, MT. Abril de 2006. Disponível em: [research.policyarchive.org/5988.pdf](http://research.policyarchive.org/5988.pdf).

TOCQUEVILLE, Alexis de. e BEAUMONT, Gustave de. *Sobre o Sistema Penitenciário dos Estados Unidos e sua Aplicação na França*. Serie Ciências Sociais na Administração, Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da Administração, FGV-EAESP. São Paulo: FSJ, 2010.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Estudio comparativo de población carcelaria*. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Disponível em: <http://informes.americaeconomia.com/pnud2013/estudio-comparativo-de-poblacion-carcelaria-pnud-2013/>.

U.S. Department of Justice. Office of the Inspector General. *Review of the Federal Bureau of Prisons Monitoring of Contract Prisons*. Evaluating and Inspections Division 16-06. Agosto de 2016. Disponível em: <https://oig.justice.gov/reports/2016/e1606.pdf>.

U.S General Accounting Office. *Private and Public Prisons: Studies Comparing Operational Costs and/or Quality Service*. GAO/GGD-96-158. Agosto 1996. Disponível em: <https://www.gao.gov/archive/1996/gg96158.pdf>.

VAISSIER, François-Guilhem; MARTIN-SISTERON, Hugues; SENIUTA, Anna. *The Public-Private Partnership Law Review*. Editores: WERNECK, Bruno e SAADI, Mário. The Law Reviews: Londres, 2017.27

VASCONCELOS, Fernando Parente dos S. *Privatização dos presídios: política de segurança pública?* Revista Liberdades, Publicação oficial IBCCRIM. N° 26, setembro/dezembro 2018.

VOLOKH, Alexander. *Prison Accountability and Performance Measures*. Emory Law Journal, V. 63. N° 13-263. Outubro de 2013. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2336155](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2336155).

WERNECK, Bruno e SAADI, Mário. *The Public-Private Partnership Law Review*. The

Law Reviews, London: 2017.

WAQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

WACQUANT, Loic. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WALMSLEY, Roy. *World Population List, 10th ed.*. London: International Centre for Prison Studies, 2013; National Research Council,

WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. *Tolerância zero –A má interpretação dos resultados*. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 08, n° 18, dezembro de 2002.

WILLIAMSON, John. *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. Senior Fellow, Institute for International Economics, lecture in the series "Practitioners of Development" delivered at the World Bank on January 13, 2004  
Disponível em: <https://piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>.

WORLD DEVELOPMENT REPORT 1997: *The State in a changing world*. Oxford University Press. Disponível em:  
<http://documents.worldbank.org/curated/pt/518341468315316376/pdf/173000REPLACEMENT0WDR01997.pdf>.

World Prison Population List -Tenth edition, International Centre for Prison Studies.  
Disponível em:  
[http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_pretrial\\_imprisonment\\_list\\_22nd\\_edition\\_1.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_pretrial_imprisonment_list_22nd_edition_1.pdf).

ZAFFARONI, Eugenio Raúl et al. *Direito Penal Brasileiro: primeiro volume*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renavel, 2003, p. 412.