



2ª edição

Privatização das prisões e sua (in)viabilidade

Ronny Nunes

Prefácio por:
Técio Lins e Silva

Apresentação por:
Patricia Mothé Glioche Béze

*Privatização das
prisões e sua
(in)viabilidade*

*Privatização das
prisões e sua
(in)viabilidade*

*Ronny Peterson
Nunes dos Santos*

2ª edição



Copyright © 2018, D'Plácido Editora.
Copyright © 2018, Ronny Peterson Nunes dos Santos.

Editor Chefe
Plácido Arraes

Produtor Editorial
Tales Leon de Marco

Capa, projeto gráfico
Tales Leon de Marco
Imagem via VisualHunt

Diagramação
Enzo Zaqueu
Nathalia Torres

Editora D'Plácido
Av. Brasil, 1843, Savassi
Belo Horizonte – MG
Tel.: 31 3261 2801
CEP 30140-007



WWW.EDITORADPLACIDO.COM.BR

Todos os direitos reservados.
Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida,
por quaisquer meios, sem a autorização prévia
do Grupo D'Plácido.

Catálogo na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica

SANTOS, Ronny Peterson Nunes dos.

Privatização das prisões e sua (in)viabilidade -- 2.ed. -- Belo Horizonte:
Editora D'Plácido, 2018.

Bibliografia.

1. Direito. 2. Direito Penal. I. Título.

CDU340

CDD341.5

GRUPO
D'PLÁCIDO



*
Rodapé



A história da humanidade é um imenso mar de erros,
sobre o qual algumas obscuras verdades podem
ser encontradas flutuando aqui e ali.

Cesare Beccaria

Agradecimentos

Não poderia começar de outra forma que não agradecendo à Universidade do Estado do Rio de Janeiro, minha segunda casa, que resistiu bravamente a um dos maiores descasos da história fluminense; que me moldou acadêmica e profissionalmente. Espero que este trabalho possa contribuir para honrar a sua tradição.

À minha família, pilar fundamental da minha vida. De forma mais especial, à minha mãe, a quem espero que esse trabalho possa trazer, novamente, a sensação de missão cumprida; também, a duas pessoas que deixaram muitas saudades recentemente: minha tia Elizete, expressão máxima que conheci de liberdade e sinceridade, e minha avó Anita, pelos afagos e mimos exclusivos de quem teve a sorte de ser o neto caçula.

À minha orientadora, Prof.^a Patricia Glioche. Quando dos agradecimentos da minha monografia, eu escrevi que “tinha a mais absoluta certeza de que nossos caminhos viriam a se cruzar novamente por aí”. Sem dúvidas, um dos grandes motores desse mestrado foi a possibilidade de reeditar essa parceria. Jamais terei palavras suficientes para expressar o tamanho da minha gratidão.

Aos demais professores com os quais tive contato nestes enriquecedores dois anos: Artur Gueiros, Christiano Fragoso, Davi Tangerino, Raphael de Vasconcelos e Rodrigo Costa. Igualmente, aos queridos amigos que fiz nesse tempo, que dividiram comigo as alegrias (e sofrimentos) da vida acadêmica: Audra, Cecília, Beth, Flora, Gabriel, Hamilton, Juliana, Luciana, Matheus, Natácha, Oton, Patricia e Patrick. Obrigado pelos debates e pelo risoto inesquecível.

À Turma 2016.1/Noite, minha primeira turma, com a qual tive a honra de reaprender Direito Penal I. Obrigado pela acolhida, pela paciência e pelo carinho. Foi uma experiência acadêmica inesquecível. “Dúvida”? Nenhuma.

Aos meus colegas do Técio Lins e Silva, Ilídio Moura & Advogados Associados, pela compreensão durante esses dois anos. Mais especialmente,

ao Técio, pelas lições diárias de combatividade e coragem; ao Ilídio, pela inspiração constante; à Letícia, pelo trato afetuoso e pela confiança habitual.

Aos amigos de sempre, irmãos que escolhi.

Ao Breno, com todo o amor que houver nessa vida.

Lista de abreviaturas e siglas

ABESP.....	Associação Brasileira de Empresas Especializadas na Prestação de Serviços a Presídios
ACA.....	American Correctional Association
ACLU.....	American Civil Liberties Union
ALEC.....	American Legislative Exchange Council
AOT-LOA.....	Autorisation d'occupation temporaire – Location avec option d'achat
CAR.....	Criminal Alien Requirement
CCA.....	Corrections Corporation of America
CCPOA.....	California Correctional Peace Officers Association
CEO.....	Chief Executive Officer
CGCSP.....	Coordenação-Geral de Controle de Segurança Privada
CNJ.....	Conselho Nacional de Justiça
CNPCP.....	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
COASC.....	Coordenação Nacional de Acompanhamento do Sistema Carcerário Brasileiro
CONAP.....	Companhia Nacional de Administração Prisional
COPEN.....	Conselho Penitenciário

CPI.....	Comissão Parlamentar de Inquérito
DCMF.....	Design, Construct, Manage and Finance
DEPEN.....	Departamento Penitenciário Nacional
DOIG.....	Department's Office of Inspector General
FDN.....	Família do Norte
GPA.....	Gestores Prisionais Associados S/A
HM/HMP.....	Her Majesty / Her Majesty Prison
LEP.....	Lei de Execução Penal
ICE.....	Immigration and Customs Enforcement
INAP.....	Instituto Nacional de Administração Prisional
INFOPEN.....	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
MNPCT.....	Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
MP/MPF/MPT.....	Ministério Público/Ministério Público Federal/Ministério Público do Trabalho
MS.....	Mandado de Segurança
OAB.....	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU.....	Organização das Nações Unidas
PCC.....	Primeiro Comando da Capital
PGR.....	Procuradoria-Geral da República
PLS.....	Projeto de Lei do Senado
PMI.....	Procedimento de Manifestação de Interesse
PPP.....	Parceria Público-Privada
SEAP.....	Secretaria Estadual de Administração Penitenciária
STF.....	Supremo Tribunal Federal
SHU.....	Special Housing Unit
TCE.....	Tribunal de Contas do Estado
VEP.....	Vara de Execuções Penais
WCC.....	Wackenhut Corrections Corporation

Sumário

Prefácio.....	15
Apresentação.....	19
Introdução.....	21
I. A história da privatização das prisões.....	29
1.1. Penas privadas, penas privatizadas e o confisco do conflito	29
1.2. Primeiras formas de participação de entes privados.....	31
1.2.1. Gaols (jail).....	31
1.2.2. As workhouses britânicas.....	32
1.2.3. Penal transportation.....	33
1.3. Bentham e o privatizado Panóptico.....	35
1.4. A privatização da prisão-pena	36
1.4.1. Modelos penitenciários e a exploração do trabalho nas prisões americanas.....	36
1.4.2. O lease system.....	39
1.4.3. O pós-Guerra Civil: o convict leasing e o declínio da privatização.....	41

1.4.4. A descontinuidade do processo na Inglaterra.....	44
1.4.5. A experiência da França pós-1789.....	45
1.5. A retomada da ideia no final do século XX.....	49
1.5.1. A conjugação de dois fatores propícios em solo americano.....	49
1.5.2. O ressurgimento da privatização dentro da nova lógica capitalista.....	52
1.5.3. Dias atuais: crescimento e questionamento.....	55
1.5.4. O ressurgimento tortuoso no Reino Unido.....	59
1.5.5. A retomada no contexto francês: um sistema misto.....	63
1.6. A chegada da privatização ao Brasil.....	66
1.6.1. A globalização do fenômeno.....	66
1.6.2. A crise do sistema penitenciário brasileiro: porta de entrada.....	67
1.6.3. O advento da ideia privatizante e as primeiras experiências.....	73
2. Modelos históricos de privatização e seus entraves.....	81
2.1. O modelo norte-americano.....	81
2.1.1. A profunda e global participação da iniciativa privada.....	81
2.1.2. A promessa de uma gestão melhor.....	84
2.1.3. A crítica ética.....	86
2.1.3.1. A delegação do poder de punir.....	86
2.1.3.2. A tormentosa questão do lucro enquanto motivação.....	89
2.1.3.3. O estímulo ao encarceramento.....	95
2.1.4. Entraves jurídico-administrativos.....	100
2.1.4.1. Constitucionalidade.....	100
2.1.4.2. A carência regulatória.....	104

2.1.4.3. A importância de um bom contrato.....	107
2.1.4.4. O monitoramento deficiente.....	111
2.1.4.5. Corrupção.....	114
2.1.5. O binômio custo-qualidade.....	115
2.1.5.1. A suposta economia para os cofres públicos.....	115
2.1.5.2. A qualidade do serviço prestado.....	122
2.1.5.3. A questão da violência.....	125
2.1.6. A privatização do sistema juvenil.....	129
2.1.7. Imigrantes: presos de segundo escalão.....	131
2.2. O modelo francês.....	135
2.2.1. A discussão político-jurídica: um modelo menos intenso.....	135
2.2.2. A evolução da simbiose público-privada.....	139
2.2.3. As (mesmas) alegadas vantagens.....	143
2.2.4. Dificuldades.....	144
2.2.4.1. Os problemas éticos de sempre.....	144
2.2.4.2. As controvérsias jurídico-administrativas.....	145
2.2.4.3. Preço-qualidade.....	146
2.3. As lições deixadas para o Brasil.....	149
2.3.1. Situando a experiência brasileira.....	149
2.3.2. Erros para não se repetir, acertos para se considerar.....	150
3. A privatização das prisões brasileiras.....	155
3.1. Panorama atual do debate.....	155
3.2. Aspectos estruturais e a tomada de posição pelos órgãos competentes.....	163
3.2.1. Formas de privatização praticadas.....	163
3.2.2. Constitucionalidade.....	167

3.2.2.1. A natureza da execução penal: indelegabilidade de jurisdição.....	167
3.2.2.2. Indelegabilidade do poder de polícia: a questão da segurança.....	171
3.2.3. O posicionamento do CNPCP.....	173
3.2.4. O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 513/2011.....	175
3.2.5. A CPI do Sistema Carcerário de 2015.....	181
3.2.6. O confuso advento da Lei 13.190/15.....	187
3.2.7. A ausência de estudos científicos: a questão da transparência e as diferenças de premissas entre unidades públicas e privadas.....	190
3.3. Os resultados práticos apresentados	193
3.3.1. Visão geral e metodologia da análise.....	193
3.3.2. Síntese das experiências em andamento no país.....	195
3.3.2.1. Alagoas.....	195
3.3.2.2. Amazonas.....	198
3.3.2.3. Bahia.....	204
3.3.2.4. Espírito Santo: um caso de retomada pelo poder público.....	209
3.3.2.5. Santa Catarina.....	213
3.3.2.6. Sergipe.....	216
3.3.2.7. Tocantins.....	220
3.3.2.8. Minas Gerais: a PPP prisional	224
3.4. Dez medidas para adequar e aprimorar a experiência	232
Conclusão.....	243
Referências.....	247

Prefácio

Os prefácios costumam ser encomiásticos, justificando o seu autor o agradecimento pela escolha feita. Se o texto não agradar, simplesmente, ele não entra na composição da obra...

Não estou preparando os leitores para uma crítica ácida ou irreverente. Ao contrário, o trabalho que está em suas mãos merece aplausos. A começar pelo título, desde logo anunciando a “(in)viabilidade” da privatização das prisões.

O texto aponta as dificuldades e analisa as experiências no Brasil e no mundo. Na verdade – digo eu – a *inviabilidade* não é da privatização das prisões, mas da própria existência delas. Alternativa à privatização das prisões, na minha modestíssima experiência de advogado que vive há mais de 50 anos testemunhando como a justiça penal (não) funciona, e tendo sido carcereiro do Estado há mais de 30 anos e constatar que o problema carcerário está trinta vezes maior e pior!

Ronny Nunes, nome simplificado que adotou na advocacia, tem uma formação intelectual jesuíta, estudou no tradicional Colégio Santo Inácio, da Companhia controlada por Inácio de Loyola, presente no Brasil há mais de 500 anos. Essa experiência educacional foi vivida dos 5 aos 18 anos de idade, finda em 2009.

Dali Ronny ingressou na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, graduando-se bacharel em Direito em 2015. Quis o destino que o jovem acadêmico caísse nas boas graças da Professora Patrícia Glioche, que além de competente Professora de Direito Penal integra, com grande destaque, o Ministério Público do Rio de Janeiro.

Tornou-se seu Monitor na Faculdade, depois seu estagiário no MP, adquirindo experiência nesse trabalho sempre orientado pela Mestre em Varas Criminais, no 2º Tribunal do Júri, na Central de Inquérito, serventias percorridas para a sua formação profissional.

A Professora Patrícia Gliuche orientou a sua Monografia, aprofundando pesquisa no curso de Mestrado, onde recebeu a mesma orientação acadêmica para a Dissertação, defendida com louvor e recomendação para publicação. Esta a obra em suas mãos!

Numa observação que foge um pouco da sisudez dos prefácios de obra acadêmica, posso dizer que a influência para o estudo do Direito Penal exercida pela Professora Patrícia Gliuche, de quem fui amigo do avô e do pai a vida toda, e a quem acompanho desde os tempos iniciais de sua formação profissional, foi quase responsável pelo nascimento de um dedicado Promotor de Justiça.

Mas a generosidade de Patrícia foi mais forte. Procurávamos um bom estagiário para integrar a nossa equipe de advogados criminais e ela não vacilou em recomendar o nome do Ronny, seu amigo e aluno predileto. Com isso ela perdeu um projeto de Promotor, mas o foro ganhou um Advogado com a vocação para a defesa criminal.

O tempo voa e o autor desse texto maduro é hoje um bom companheiro de escritório, inteiramente voltado para a defesa criminal e a causa da liberdade! São cinco anos de convivência diária, o que permite dizer que o trabalho resultante dessa análise das prisões mostra a qualidade de um profissional da Advocacia Criminal formado no estudo e na prática diária de nossa luta generosa na defesa do devido processo legal e da liberdade.

No primeiro capítulo está contada a história do nascimento da privatização das prisões. Atribui-se ao Presidente Ronald Reagan, na década de 80, a guinada que os americanos deram para enfrentar o vertiginoso aumento da clientela carcerária diante de um fanático Movimento de Lei e Ordem. O capitalismo foi desafiado para entregar aos particulares o desafio da administração penitenciária, desonerando os recursos públicos.

Antes disso, a história registra a solução inglesa oferecida aos condenados. Ou cumpriam a pena consistente em castigos corporais absurdos, ou a Coroa inglesa cuidava de oferecer o condenado para servir de mão de obra nas colônias em formação dos Estados Unidos da América. Os presos eram transportados em navios de mercadores privados que lucravam com a oferta daquela mão de obra barata para os colonos já estabelecidos no novo continente. A Coroa Inglesa livrava-se dos encargos da execução da pena e criava um negócio para os mercadores.

Esse primeiro capítulo, relata a evolução desde o final da Idade Média, passando pela independência dos EUA, pela Revolução Francesa, o fim da escravidão americana, a Crise de 1929, até 1992, quando surgiu a proposta de privatização no CNPCP.

Já o segundo capítulo aprofunda o resultado dos dois grandes modelos de privatização que existem: o americano e o francês. No primeiro a autonomia para a gestão da prisão e no francês onde a delegação é apenas parcial, com o Estado retendo funções vitais da prisão, assim como o monopólio da força.

Nesse confronto estão postas as dificuldades éticas, jurídicas e econômicas, os erros e os acertos para as lições para o Brasil.

O terceiro capítulo examina o tema sob a ótica da Constituição de 1988, assim como o entendimento do CNPCP e o posicionamento do Congresso a respeito do assunto. A experiência brasileira se encontra em oito Estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins e Minas Gerais. Os relatórios do CNJ e do próprio CNPCP mostram pontos positivos e negativos desse enorme desafio.

O tema é absolutamente desconhecido! A edição desta obra preenche um vazio acadêmico e editorial. Não é nenhum favor nem exagero de prefaciador agradecido pela honra da escolha: este livro era o que faltava para estimular esse debate tão atual quanto necessário. O autor está de parabéns sem nenhum favor ou obséquio.

Eis o grande valor dessa obra, serena, tanto quanto possível imparcial, e que permitirá o debate com vista ao interesse público.

Será possível que o modelo privado traga economia ao Estado? E a prisão privada é mais digna do que as masmorras fétidas e desumanas do padrão Estatal?

Caminhamos no Brasil para o recorde de 1.000.000 de presos! Mesmo assim, parecendo insensíveis à realidade atrás dos muros, muitas autoridades com total miopia cerebral ainda se esforçam para criar condições de mais prisão, mais encarceramento e mais violência!

Quando será que essas mentes deformadas cairão na realidade para compreender que a prisão não serve para nada.

Ou será um bom negócio?!

Maio de 2019.

Técio Lins e Silva

Advogado Criminal há 50 anos. Presidiu o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Foi Secretário de Estado de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ao tempo em que o sistema penitenciário era vinculado à pasta da Justiça.

Apresentação

A privatização das prisões é, por vezes, vista como uma solução para a situação crítica do sistema carcerário brasileiro, principalmente quando a experiência norte-americana é usada como vitrine.

É, portanto, um tema atual. No entanto, não é objeto de muitos estudos no Brasil, o que torna o presente trabalho uma preciosidade inserida no campo da Política Criminal e Penitenciária.

Deixando de lado as questões bem conhecidas – e essas, sim, bastante estudadas – sobre a necessidade ou não da pena privativa de liberdade, Ronny Nunes parte do pressuposto de que a pena privativa de liberdade existe e busca investigar se a privatização das prisões pode, de fato, ser uma alternativa plausível para o problema do cárcere no Brasil.

Foi com estas questões que apresentou sua dissertação e obteve o título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

O tema já havia sido estudado no trabalho de conclusão do curso de graduação em Direito, também na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e foi com esse embrião de pesquisa que Ronny se aprofundou no tema e apresentou uma pesquisa ímpar sobre a privatização das prisões.

O trabalho se inicia com o percurso histórico da privatização das prisões, que tem raízes profundas, anteriores ao próprio surgimento da prisão moderna. Verifica-se que, após o Estado reclamar para si a autoridade sobre os conflitos, a participação de particulares na execução das penas se tornou, progressivamente, um expediente que atendia a interesses mútuos.

Vale a pena ressaltar que a bibliografia brasileira, nesse ponto, não é suficiente, tendo o autor buscado bibliografia estrangeira para conseguir tratar desta análise histórica com clareza e objetividade.

A partir dessa incursão histórica, que ajuda a entender como a proposta chegou ao Brasil, o autor passa a uma análise interessantíssima sobre os modelos de privatização nos Estados Unidos e na França, principalmente.

Nos Estados Unidos, referência no tema da privatização das prisões, as primeiras penitenciárias tinham no trabalho do preso o meio para a sua autossuficiência, reforçando-se, daí, a ideia de que a privatização poderia ser bem sucedida – ao menos do ponto de vista da economia para os cofres públicos.

Retomando as razões históricas que ensejaram o crescimento, declínio e ressurgimento da privatização no modelo norte-americano – um modelo que confere amplíssima liberdade ao particular – o autor expõe as suas vantagens e desvantagens, problemas e soluções, entraves éticos, políticos, jurídicos e econômicos.

O autor também analisou detidamente o modelo francês, caracterizado pela gestão compartilhada entre o Poder Público e o particular na gestão das penitenciárias. Ali, também são expostas as vantagens, desvantagens e entraves jurídicos, éticos e econômicos, sempre com um juízo crítico acerca dessas questões.

Por fim, Ronny retratou a recente e tímida experiência brasileira, que foi incentivada pelo Ministério da Justiça, por meio do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no início da década de 1990.

Nesta parte, o trabalho se valeu de farto embasamento, com exposição de dados, tabelas e pesquisas que demonstraram a dificuldade atual e que deve ser enfrentada na busca de um modelo que atenda às características da população carcerária brasileira.

O autor, em sua conclusão, expõe o quanto é importante conhecer as peculiaridades de cada modelo antes de simplesmente importá-lo. Além disso, mostra que caminhos o Brasil pode buscar se quiser aprofundar a sua incipiente experiência.

É uma leitura que vale a pena e que não está comprometida com um posicionamento a favor ou contra a privatização, mas sobretudo em mostrar a realidade deste expediente, ainda desconhecida. Uma leitura interessante, instigante e profunda, que muito contribuirá para compreensão do tema da privatização das prisões.

Ter orientado o trabalho de Ronny Nunes foi motivo de muito orgulho e satisfação para mim, pois Ronny é um excelente profissional e professor que, acima de tudo, busca uma execução penal mais justa e solidária com as pessoas que tenham sido condenadas, para que sejam tratadas com humanidade, mesmo privadas de sua liberdade.

Agosto de 2018.

Patricia Mothé Glioche Béze

Mestre e Doutora em Direito (UERJ);
Professora Adjunta de Direito Penal (UERJ);
Procuradora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Introdução

Este é um trabalho de política penitenciária que parte de uma premissa há muito conhecida: o sistema carcerário brasileiro se encontra imerso em uma profunda crise de gestão. O último relatório de Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)¹, publicado em dezembro de 2017 e referente a dados coletados até junho de 2016, estimou que a população carcerária do país atingiu a impressionante marca de 726.712 presos, para apenas 368.049 vagas. Ou seja, para cada vaga há, aproximadamente, dois presos. Além disso, todas as 27 unidades da Federação apresentam superlotação, o que é revelador de um superencarceramento endêmico.

Mas, a superlotação não é o único problema das prisões brasileiras. Nos últimos anos, imagens de verdadeiros banhos de sangue tomaram as mídias, com a eclosão de rebeliões no Presídio de Pedrinhas, no Maranhão, no final de 2013, e no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ), no Amazonas, já no primeiro dia de 2017, ambos com mais de 50 mortes. Nenhuma novidade. Há 25 anos atrás, o Massacre do Carandiru já havia deixado, além dos 111 mortos, um alerta sobre a necessidade de repensar um sistema crimínogeno e reprodutor de abusos e violências de todos os tipos. Segundo o Conselho Nacional de Justiça, hoje, quase 40% das prisões brasileiras são consideradas ruins ou péssimas².

¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN*. Junho de 2016. Disponível em: http://www.justica.gov.br/noticias/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf. Acesso em 08/12/2017.

² _____. Conselho Nacional de Justiça. Matéria intitulada “Menos de 1% dos presídios é excelente, aponta pesquisa”, publicada em 06/06/2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84896-juizes-dizem-que-menos-de-1-dos-presidios-e-excelente-2>. Acesso em 09/01/2018.

Esse alerta, contudo, foi ignorado pelo poder público e pela sociedade civil. Apostou-se, cada vez mais, na tipificação de novos crimes, na guerra às drogas e no endurecimento da execução penal. O resultado está aí: desde 1990 até 2016, a população carcerária brasileira não deixou de aumentar por um ano só que fosse.

Diante deste cenário, estudiosos das Ciências Penais se propuseram a investigar alternativas que pudessem aliviar os sintomas deste sistema falido. Uma delas é, exatamente, a entrega da administração penitenciária nas mãos de particulares. Ora, se o poder público demonstra cada vez mais a sua inaptidão para gerir as suas prisões, por que não delegá-las à iniciativa privada?

Assim, a discussão sobre a privatização das prisões chegou ao Brasil, em 1992, com certo viés humanitário, vendida como uma solução viável para as mazelas do cárcere.

“Vendida”, repita-se. Poucos anos antes, os EUA, precisando cortar gastos públicos em razão dos resultados catastróficos da Guerra Fria e padecendo de uma emergente crise carcerária, voltaram a apostar no estímulo à privatização das suas prisões como forma de aliviar o problema. Surgiram grandes corporações especializadas na administração prisional, como a *Corrections Corporation of America (CCA)* e a *Wackenhut Corrections Corporation (WCC)*, que exportaram a experiência americana para todo o mundo por meio de *lobbies* muito poderosos.

Essa história, no entanto, não começou aí. Em verdade, diferentes formas de participação de particulares na execução das penas existem há séculos e antecedem o próprio surgimento da prisão moderna. O primeiro capítulo deste livro é integralmente dedicado a esta evolução, indispensável para compreender as feições atuais do fenômeno.

Como se verá, essa simbiose público-privada nasceu na Inglaterra medieval, quando as prisões ainda eram um rito de passagem para os suplícios, isto é, os castigos corporais. Naturalmente, com o passar do tempo, esse processo foi se tornando cada vez mais complexo: da mera custódia, os encarcerados passaram a ser vistos, primeiro, como a mão de obra necessária para alavancar a indústria manufatureira real; depois, como a mão de obra necessária para ocupar e construir a América inglesa.

Assim, a lógica privada atravessou o Atlântico e se desenvolveu como em nenhum outro lugar do mundo. Após a independência americana e o advento da prisão moderna, diversos modelos penitenciários foram concebidos. Em todos eles, a exploração do trabalho do preso se tornou um elemento central. Paralelamente, outros países na Europa continental tiveram experiências interessantes, a exemplo da França pós-revolucionária.

O fim da escravidão, grande consequência da Guerra Civil Americana, criou um problema para os estados do Sul, que eram muito dependentes dessa mão de obra nas *plantations*. A solução encontrada foi arrendar não mais as

prisões, mas os próprios presos para trabalhar nas fazendas, em um movimento que, nitidamente, manteve os grilhões no pescoço dos negros “livres”.

Depois de certo tempo, contudo, essa experiência sofreu um declínio significativo até a Crise de 1929, remanescendo em estado latente até ser revivida, com máxima intensidade, na década de 1980. É por essa razão que, algumas linhas acima, foi dito que os EUA *voltaram a apostar* na privatização. E esse segundo ciclo se revelou muito mais poderoso: seguindo a tendência globalizante, os EUA exportaram o seu modelo para outros países que, à sua semelhança, precisavam de uma opção economicamente viável para lidar com o superencarceramento. Entre eles, como se verá, o Brasil.

A compreensão de todo esse processo histórico é metodologicamente fundamental para perceber como se desenharam os dois grandes modelos de privatização existentes – o norte-americano e o francês – os quais serão estudados de forma exaustiva no segundo capítulo.

O modelo norte-americano de privatização caminhou para a delegação completa da administração da prisão ao particular, desde a construção até a gestão propriamente dita. Esse processo não foi, obviamente, imune a críticas, as quais podem ser sintetizadas, de acordo com a literatura que se ocupa do assunto, em três grandes grupos: questionamentos de ordem ética, jurídica e econômica.

Ao tratar da ética na privatização das prisões, procura-se responder, ou, pelo menos, aliviar alguns desconfortos morais causados pelas perguntas que, sem dúvida, são as mais caras do tema: se a custódia dos presos compete precipuamente ao Estado, como admitir que um particular se sub-rogue neste papel? Como admitir, ainda, que essa delegação seja pautada, sobretudo, pelo objetivo de lucro? E, se o interesse em maximizar receitas existe, não seria razoável desconfiar de que a privatização possa produzir uma indesejada demanda por encarceramento?

Ao lado de questões morais, impõe-se, em segundo lugar, uma avaliação das questões jurídicas que circunscrevem essa delegação de poderes, partindo-se da própria verificação da sua constitucionalidade. Após, há que se analisar uma trinca de fatores absolutamente fundamentais para que a privatização consiga atingir os seus objetivos – regulação, contrato e fiscalização. Na falta de um deles, tudo desmorona: sem regulação, os contratos perdem as diretrizes nas quais devem se balizar; por outro lado, de nada adianta uma regulação exaustiva se os contratos firmados com a iniciativa privada não forem capazes de criar obrigações que estejam alinhadas ao interesse público na execução penal e que exijam o cumprimento de um *standart* mínimo de qualidade, inclusive com a previsão de penalidades no caso do seu descumprimento; e, como último elo, só uma fiscalização eficaz do poder público pode atestar a observância estrita às diretrizes regulatórias e os termos pactuados do contrato. A análise

deste pilar se encerra com uma reflexão sobre a susceptibilidade das prisões privatizadas à corrupção.

Em terceiro lugar, estão os entraves de cunho econômico. Aqui, cuida-se de saber se a privatização das prisões consegue cumprir a promessa que consiste no próprio argumento central daqueles que defendem o expediente: afinal, a delegação à iniciativa privada é realmente capaz de proporcionar um bem-estar maior ao preso – alimentação, vestuário, saúde, segurança, oportunidade de estudo e de trabalho etc. – e, ainda, gerar economia para os cofres públicos? A resposta, como se verá, não é simples.

Após analisar essa tríade, ainda dentro do estudo da experiência norte-americana, o trabalho discute dois nichos nos quais a privatização mostrou uma força ainda maior: a justiça juvenil e a imigração ilegal. Caberá demonstrar o porquê deste interesse especial nos estabelecimentos penais voltados a essas populações.

Por sua vez, quando do estudo do modelo francês, far-se-á necessário compreender, em primeiro lugar, as razões que levaram ao surgimento de uma prática que divergiu substancialmente daquela verificada nos EUA, em que não se autoriza a delegação completa, mas apenas parcial da administração da prisão, conservando o poder público a direção do estabelecimento, entre outras funções consideradas indelegáveis.

Em sequência, será possível discorrer, primeiro, sobre as promessas da privatização em solo francês – e verificar de que forma ela repetiu os anseios da realidade norte-americana; segundo, sobre os seus grandes entraves, organizados, novamente, em três grandes prismas: ético, jurídico e econômico.

Além disso, ainda nesse segundo momento, será necessário situar o caso do Brasil entre as experiências históricas de EUA e França, as quais, por serem muito mais maduras, permitem extrair lições importantes que podem evitar a repetição de certos erros.

Uma vez compreendida a configuração dos dois grandes modelos de privatização, suas características e entraves, estará formada uma fundação sólida para analisar a realidade brasileira, à qual o terceiro capítulo é integralmente dedicado.

Como ponto de partida, será necessário estabelecer o estado do debate nacional: perceber-se-á que, em razão de múltiplos fatores, ele não vem acompanhando a velocidade com a qual novas experiências de privatização surgem no país e nem a progressiva complexificação das questões jurídicas que orbitam no entorno da delegação de uma função que é tão típica do Estado.

Depois, será necessário estudar as feições que a privatização tomou no contexto brasileiro: quais são as modalidades praticadas? Que obstáculos constitucionais se impõem? Como os órgãos competentes, notadamente, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e o Congresso Nacional se portaram em relação à proposta de delegar, ainda que parcialmente, a administração penitenciária à iniciativa privada?

Como se verá, o CNPCP mudou o seu posicionamento sobre a questão ao longo dos anos. O Congresso teve a oportunidade de discutir razoavelmente a questão nos debates da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Sistema Carcerário, realizada em 2015. Inclusive, o resultado das discussões foi a promulgação do primeiro diploma que efetivamente regulou aspectos da privatização das prisões – a Lei 13.190/15 –, 16 anos após a inauguração da Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, a primeira unidade privatizada do país. No entanto, como se verá, tal legislação não chegou a vigorar nem mesmo por um dia inteiro.

Todas as razões que permearam a discussão na seara política precisam ser cuidadosamente examinadas. Mas só isso não basta. Mais de 25 anos após o início dos debates, é chegado o momento de cobrar os resultados um dia prometidos pela iniciativa privada. A privatização contribuiu para resolver o problema do cárcere brasileiro? O Brasil soube aproveitar as lições deixadas pelos modelos dos EUA e da França? Quais são, enfim, os próximos passos a (não) serem dados?

Para tentar responder a essas perguntas, propõe-se uma análise atualizada do andamento da experiência privatizante em diversos estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Foram reunidos os elementos de informação fornecidos em relatórios de inspeção do CNPCP, do CNJ, da Pastoral Carcerária, bem como em informações disponibilizadas nos Portais da Transparência dos respectivos estados, sem prejuízo de outros documentos que pudessem enriquecer o estudo.

Uma vez traçado um panorama prático da realidade brasileira, será possível apontar algumas propostas para aprimorar a experiência brasileira ou, até, para adequá-la ao parâmetro jurídico-constitucional pátrio. A conclusão do trabalho traz, por fim, uma síntese da pesquisa, retomando alguns questionamentos levantados nesta introdução.

Antes de prosseguir, contudo, duas ressalvas precisam ser feitas.

Em primeiro lugar, há que sublinhar que este trabalho não tem o propósito de fazer uma defesa intransigente de qualquer posição pró ou contra a privatização das prisões. Não se trata de um prenúncio frustrante; apenas, como se verá, as bases para um debate justo e compreensivo sobre o tema ainda não foram completamente formadas no contexto brasileiro. É preciso, antes de tudo, conhecer, descrever melhor esse fenômeno. Eis o objetivo maior.

Nesse sentido, mesmo durante o processo de elaboração desse trabalho, foi possível se convencer e desconvencer dos mesmos argumentos uma, duas, várias vezes. O debate é fluido, é complexo, é instigante. Nem sempre as respostas são definitivas. Um requisito, porém, é indispensável: ninguém que se sensibilize minimamente com o caos que o sistema carcerário brasileiro se encontra pode se dar ao luxo de descartar (ou apoiar) a privatização das prisões enquanto alternativa penal apenas com base nas suas convicções ideológicas.

Tomar-se-á posições quando conveniente for; mas, ao menos inicialmente, há que se despir de preconceitos.

Em segundo lugar, cabe um esclarecimento metodológico. O trabalho procura harmonizar a pesquisa bibliográfica com a análise de documentos que avaliam a experiência de prisões privatizadas não só no Brasil, mas também em outros países.

Não se ignoram as críticas que vêm sendo feitas à Política Criminal Atuarial mais recentemente. Como bem coloca André Porto Vaz Silva, em obra que tangencia o tema da privatização, no atual contexto do grande encarceramento, o *welfare* dá lugar ao *prisonfare*: “arma-se o discurso com conteúdos tecnocráticos e administrativos; preenche-se-o com objetivos de eficiência [...]; lançam-se cálculos probabilísticos e análises estatísticas sobre populações tidas como problemáticas; tudo isso voltado a tornar eficaz a ação punitiva [...]”³.

No mesmo sentido, o posicionamento de Maurício Dieter, para quem a Política Criminal contemporânea, racionalizada pela lógica atuarial, se traduz no chamado “gerencialismo”, o qual “esvazia a complexidade das teorias criminológicas e, ao abrir mão da inglória missão de encontrar as raízes do crime, concentra-se exclusivamente na gestão de uma realidade que, normalizada, não pode ser resolvida, mas apenas controlada”. Tal abordagem pragmática do fenômeno da criminalidade evita a influência de preconceitos e convicções políticas na tomada de decisões pelo poder público, o que, na verdade, atende a “objetivos comuns dos projetos governamentais das duas principais correntes políticas dos EUA, prometendo eficiência para os conservadores e neutralidade para os liberais”⁴.

Endossamos esta posição. Com efeito, o aparecimento da Política Criminal Atuarial nos EUA a partir da década de 1970 se cercou de um contexto de naturalização do crime, substituindo-se as investigações etiológicas por cálculos matemáticos, isto é, racionalizando em números a complexidade das relações humanas.

A preocupação se impõe porque, como já dito, o presente trabalho se debruça, invariavelmente, sobre análises de desempenho de estabelecimentos prisionais que foram privatizados, buscando, quando possível, compará-los com aqueles geridos integralmente pelo poder público. Por isso, é preciso esclarecer, desde logo, que não se pretende, de forma alguma, reduzir o estudo do tema a uma mera questão de eficiência.

Por outro lado, como advertido inicialmente, o problema do sistema carcerário brasileiro é, também, um problema de gestão. E, portanto, a busca

³ SILVA, André Vaz Porto. *Legitimação do uso privado da força e o caso do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves: capitalismo, estado e sociedade civil*. São Paulo: IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2017, p. 33.

⁴ DIETER, Maurício Stegemann. *Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história*. Rio de Janeiro: Revan, 2013, pp. 118-119 e 195.

por soluções passa, necessariamente, por incontáveis avaliações de conveniência e oportunidade por parte do administrador público, que não pode se furtar à análise de elementos de ordem estatística. Não fosse assim, não versaria o presente trabalho sobre *política* penitenciária – que, aliás, há tempos reclama uma atenção maior da comunidade científica.

Insista-se: tal não representa, em absoluto, uma compreensão no sentido de naturalizar – ou matematizar – o fenômeno do encarceramento. Representa, acima de tudo, uma investigação sincera sobre um expediente que desponta como alternativa apta a humanizar o cárcere brasileiro.

Deixando de lado as questões bem conhecidas – e essas, sim, bastante estudadas – sobre a necessidade ou não da pena privativa de liberdade, Ronny Nunes parte do pressuposto de que a pena privativa de liberdade existe e busca investigar se a privatização das prisões pode, de fato, ser uma alternativa plausível para o problema do cárcere no Brasil.

Foi com estas questões que apresentou sua dissertação e obteve o título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

O tema já havia sido estudado no trabalho de conclusão do curso de graduação em Direito, também na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e foi com esse embrião de pesquisa que Ronny se aprofundou no tema e apresentou uma pesquisa ímpar sobre a privatização das prisões.