

PUNIR E PRIVATIZAR?

Privatização de presídios e criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global, *de Laurindo Dias Minhoto*. São Paulo: Max Limonad, 2000, 214 pp.

Maurício Fiore

A partir da visão de interdisciplinaridade proposta no livro de Laurindo Dias Minhoto, esta resenha pretende realizar uma observação externa ao direito, ou à sociologia do direito, especialidade do autor. Tal procedimento interdisciplinar, que parece ser uma das grandes virtudes do trabalho, estimula pesquisadores das demais humanidades à reflexão sobre o tema, urgente e necessária, e é a tal estímulo que este texto tentará responder.

Originalmente tese de doutoramento defendida na Faculdade de Direito da USP em 1997, o livro desfruta de preocupante atualidade em face da crise estrutural do sistema penal e carcerário brasileiro, tanto na sua legitimidade como instrumento punitivo ou corretivo quanto em seus modelos administrativos. Em meio à gama de discursos, concepções e propostas que vêm se articulando em torno da questão, tem sobressaído a política de privatização do sistema penitenciário, vendida por seus defensores como bem-sucedida nos países em que se reali-

zou. Tal política já está sendo experimentada em dois países desenvolvidos, Estados Unidos e Inglaterra, e a defesa de sua adoção tem adquirido força no Brasil. Por meio de um estudo comparado, Minhoto descreve o debate sobre a experiência nos dois países e as bases em que se coloca a discussão no Brasil, sobretudo em seu conteúdo ideológico.

O subtítulo do livro, "A gestão da violência no capitalismo global", denota o ponto de vista teórico adotado pelo autor, que, em chave marxista, explora a clássica dicotomia centro/periferia, tratada em obras como as de Celso Furtado e Roberto Schwarz, e numa outra matriz, mais próxima de uma crítica genealógica do poder e do controle social, dialoga com Michel Foucault. Contudo, a amplitude teórica que informa o trabalho por vezes parece fragilizá-lo, em particular nos momentos em que as análises aparentam merecer discussões mais aprofundadas. Alguns desses momentos, que estão longe de afetar o corpo da análise, serão discutidos a seguir.

A crise orçamentária dos anos 1970 e 80, o desmonte progressivo do *Welfare State* e o crescimento avassalador da população carcerária estão no ponto de partida para a crise do sistema penitenciário norte-americano e inglês. Mas o autor não opera na lógica de causa e efeito, demonstrando que são os diversos aspectos ideológicos envolvidos na percepção das causas que orientam a análise da crise, e daí as ações possíveis. Minhoto escapa, assim, da expli-

cação simplista e economicista do raciocínio neoliberal, para a qual a redução orçamentária e a suposta e generalizada ineficiência da gestão pública justificariam quaisquer propostas privatizantes. Assim, fala-se acertadamente em "visões" da crise e não "causas", refletindo sobre seus conteúdos e não os considerando como dados, o que só é possível mediante uma análise histórica.

O livro tem início com uma análise da crise do sistema penitenciário nas sociedades norte-americana e inglesa, que se manifesta sob um contexto aparentemente contraditório: a mesma opinião pública que pressiona pelo endurecimento do viés carcerário das penas se nega continuamente a apoiar maiores investimentos públicos no setor. Além disso, o Poder Judiciário (que nos Estados Unidos é eleito diretamente), ao mesmo tempo que aumenta as penas de cárcere, fazendo coro à opinião pública, exige o fim da superlotação nos presídios. Os administradores públicos de diferentes esferas (nos Estados Unidos há prisões sob administração local, estadual e federal) se vêem diante de prisões superlotadas e com altos custos, taxas de reincidência consideráveis, pressão pública pelo controle da criminalidade e limitada maleabilidade orçamentária de curto prazo. As promessas das empresas que postulam concessão para operar no sistema penitenciário são, nesse contexto, atrativas: grandes financiamentos imediatos em novas construções (o que livraria os governos de investimentos de curto prazo — permitidos somente mediante plebiscitos —, possibilitando endividamentos de longo prazo), custo abaixo da média e diminuição da reincidência, mediante sistemas que obrigam o preso a trabalhar.

Mas a realidade, afirma Minhoto, é que a pequena parte do sistema que funciona sob administração privada (nos Estados Unidos, apenas cerca de 2%, segundo dados coletados pelo autor) não parece estar cumprindo tais promessas. A gestão privada acontece principalmente na "ponta leve" do sistema (presos que não demandam grandes investimentos de segurança ou detenções para imigrantes e jovens infratores), de modo que seu custo é aparentemente menor que a média dos gastos públicos médios por preso — o cálculo desse custo inclui todo o sistema, inclusive os altos dispêndios das prisões especiais de segurança máxima, o que eleva a média geral. A redução da violência e da reincidência só é verificada enquanto a gestão privada se ocupa da "ponta leve" do sistema; ao avançar para o "núcleo duro" (as

prisões de criminosos adultos comuns), enfrenta até mais problemas do que as administrações públicas.

Todavia, a controvérsia em torno da privatização do sistema penitenciário não se restringe aos resultados práticos e estatísticos, envolvendo, como realça Minhoto, a própria concepção do Estado moderno enquanto monopolizador do uso da força física em sociedade. Assim, sob o prisma de um Estado liberal clássico, algumas questões podem suscitar o questionamento da legitimidade do sistema. Como balizar os casos em que o uso da força letal é necessário? Quem se responsabiliza pela custódia desses cidadãos encarcerados e pelas punições que podem sofrer por seu comportamento? Que legislação aplicar aos trabalhadores das prisões-fábricas: penal ou trabalhista? Para as empresas gestoras, bons trabalhadores não poderiam se tornar mais úteis presos do que livres?

Partindo dessa controversa realidade das privatizações nos Estados Unidos e Inglaterra, o autor desenvolve no terceiro capítulo uma breve análise da constituição da prisão no mundo moderno, e demonstra que a gestão privada do cárcere não é inédita. A penitenciária moderna, concebida nos Estados Unidos no século XVIII, teve uma origem privada: as *workhouses* inglesas, ou "casas de correção", eram concessões estatais ao capital privado e já recebiam criminosos de todos os tipos, apesar de não terem exclusivamente essa função (o que as distingue objetivamente da penitenciária moderna). Foi a partir das novas concepções penais nos séculos XVIII e XIX que a penitenciária se afirmou como grande instrumento de correção criminal. A percepção do fracasso da recuperação dos criminosos transformou o sentido exclusivo de punição em reeducação. O trabalho, que historicamente foi instrumento de regeneração para todos os tipos de desvios e desequilíbrios sociais¹, passa a orientar a concepção dos presídios, tornando-os fábricas-prisões que introjetam para dentro dos muros o ideal industrial burguês. Os aparatos jurídicos e as próprias leis passam, então, por uma burocratização que busca equilibrar racionalmente as penas e adequá-las às necessidades do capitalismo triunfante: "essa grande redistribuição das ilegalidades se traduzirá numa especialização dos circuitos judiciários: para as ilegalidades de bens — para o roubo — os tribunais ordinários e os

(1) Ver, por exemplo, Foucault, Michel. *História da loucura*. São Paulo: Perspectiva, 1993.

castigos; para as ilegalidades de direitos — fraudes, evasões fiscais, operações comerciais irregulares — jurisdições especiais com transações, acomodações, multas atenuadas etc. A burguesia se reservou o campo fecundo da ilegalidade dos direitos"².

Essa passagem é considerada por Minhoto o ponto "verdadeiramente crucial" da obra foucaultiana. De fato, a distinção de classes revela, como ele propõe, "as contradições e o abismo que separam o discurso jurídico de legitimação do cárcere e a especificação de seu modo de funcionamento concreto" (p. 116). Tal ponto de vista revela a opção metodológica marxista de Minhoto, que se baseia, coerentemente, na forte inspiração marxista de Foucault em *Vigiar e punir*. Entretanto, um outro foco de análise da obra foucaultiana poderia suscitar uma interessante reflexão sobre o tema³. Trata-se da questão da positividade das normas: o controle social naturalizado e incorporado de modo que fora da norma não haja opção possível. A reflexão de Foucault em torno da pena de morte parece poder ser perfeitamente aplicada para o cárcere: "não se pôde mantê-la [na modernidade] a não ser invocando nem tanto a enormidade do crime quanto a monstruosidade do criminoso, sua incorrigibilidade e a salvaguarda da sociedade"⁴.

O cárcere, opção penal da modernidade por excelência, seria um grande exemplo desse processo: sua dimensão positiva foi de tal forma absorvida no mundo contemporâneo, que o debate público sobre penas alternativas, iniciado na década de 1960, jamais conseguiu — e tampouco tentou de fato — discutir a possibilidade jurídica do final da prisão. Não são considerados possíveis, por exemplo, outros tipos de pena para um homicida que não o cárcere, de preferência bastante longo. Parece estar claro que o modelo "prisão" está distante de ser contestado na sociedade contemporânea e é assumido enquanto verdade, verdade positiva, assim como imaginava Foucault. Portanto, se a dissimetria de classes é indiscutível na constituição do sistema penal moderno — e este ponto é de fato central na obra

foucaultiana —, parece-nos também importante uma análise mais profunda da prisão enquanto verdade para além das classes (mesmo que isso figure como provocação para além dos objetivos do livro).

O autor retoma no quarto capítulo o contexto inicial da crise do sistema penal a partir da década de 1960, demonstrando que, apesar de antiga, a simbiose entre o público e o privado no sistema penitenciário deve ser entendida em seu momento histórico específico. Para Minhoto, esse novo contexto, no caso norte-americano e inglês, pode ser analisado a partir de três grandes "ordens de fatores", as da economia, da política e da cultura, que compõem a nova "gestão da violência no capitalismo global".

Sob o aspecto econômico, a nova fase do capitalismo, que Minhoto denomina "capitalismo global", está diretamente relacionada à exclusão de contingentes cada vez maiores, inclusive nas economias desenvolvidas. Estaríamos diante de um novo lumpesinato, uma massa de párias afetados diretamente por um desemprego estrutural que não pode mais ser revertido nos ciclos de crescimento econômico do capitalismo. Tal contingente, vivendo no limiar da marginalidade, seria matéria-prima perfeita para a indústria do controle social, ou, nas palavras do autor, da gestão privada da violência, seja por meio do crescimento expressivo das guardas particulares, seja mediante a gestão privada do sistema penitenciário. Assim, tais "negócios" seriam um dos mais rentáveis nessa nova fase do capitalismo, pois podem se associar ao controle necessário de uma massa potencialmente nociva e instável.

No plano político, segundo Minhoto, a emergência de uma "nova direita" seria um processo que teve início com a crise fiscal da década de 1970 e a adoção de modelos neoliberais pelos governos Reagan e Thatcher na década de 1980. Aplicando uma política orçamentária de redução drástica dos investimentos públicos em áreas "sociais", como saúde, educação e políticas de seguridade social (seguro-desemprego, proteção a vítimas de violência, centros de reabilitação etc.), esses governos, em contraponto, aumentaram os investimentos nos gastos de manutenção "da lei e da ordem", ou seja, no controle criminal, principalmente na ponta dura do sistema: o encarceramento. Assim, o autor considera que o Estado neoliberal combina, dramaticamente, a deterioração dos direitos sociais — entendidos como a valorização da coisa pública e da própria vida social — com um Leviatã privatizado, ou seja, uma indústria

(2) Foucault, Michel. *Vigiar e punir*. São Paulo: Vozes, 1987, p. 80.

(3) Ver, por exemplo: *Microfísica do poder*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1993; *História da sexualidade* (vol. 1: "Vontade de saber"). 6ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985, esp. cap. 5.

(4) Foucault, *História da sexualidade*, loc. cit., p. 130.

cada vez mais desvinculada do Estado liberal clássico, dotada de práticas autoritárias e cada vez mais rígidas de controle social, visando o lucro e a ordem na manutenção das contradições do sistema.

O terceiro pressuposto do autor, de ordem cultural, está baseado diretamente nas novas políticas penais, sobretudo norte-americanas. A escalada da violência nos Estados Unidos, que no começo da década de 1990 atingiu os índices mais altos do mundo industrializado, teria potencializado a chamada "cultura do medo" e, conseqüentemente, agravado o endurecimento penal, que já vinha sendo praticado desde a década de 1970. Políticas como a do "*Three strikes and you're out*" (baseada no beisebol, condena com severidade máxima o indivíduo que incide três vezes em qualquer tipo de crime) fizeram que a população carcerária norte-americana mais do que dobrasse em um decênio (1985-96)⁵. O medo da violência leva a população a cobrar ou apoiar o endurecimento das penas, sobretudo as de cárcere, em detrimento de penas alternativas. Opta-se definitivamente pela prisão como forma de diminuição da violência, mediante sentenciamentos rígidos. Em vez de uma política de prevenção da ocorrência do crime, pune-se com rigor seu agente para que não venha a cometê-lo novamente.

No que tange à economia, Minhoto parece afirmar definitivamente o seu ponto de vista marxista, dialogando com autores como Robert Kurz e Eric Hobsbawm. Se essa análise encontra-se bem ancorada pelos dados atuais, compostos, de fato, por níveis elevados de exclusão social e econômica, pode no entanto suscitar uma precipitada relação direta entre violência ou crime e pobreza, imobilizando a discussão de propostas viáveis no âmbito jurídico (e portanto social) que não passem por uma mudança radical do sistema econômico e político mundial. Assim também pode ser pensada a análise de Marx, citada por Minhoto, do crime enquanto gerador de riquezas na medida em que demanda a existência de todo o aparato repressor e punitivo, sendo então um elemento estrutural do capitalismo. Pode-se contrapor-lá a outra teoria sociológica clássica, a durkheimiana, para a qual o crime e o criminoso têm, muito

além de uma função econômica, uma função social-simbólica de manutenção da solidariedade, vínculo imprescindível para a conformação da coesão social. As duas visões não são antagônicas e parecem imprescindíveis como fundamento teórico de uma análise da punição ao crime na sociedade moderna.

No que diz respeito à política de endurecimento penal como resultado de uma "cultura do medo", principalmente na sociedade norte-americana, um dado substancial nos pareceu esquecido. Em 1993, 53% dos adultos presos nos Estados Unidos estavam cumprindo penas por crimes relacionados ao uso e ao tráfico de drogas⁶, e dados atuais apontam que essa porcentagem permanece ascendente⁷. Ao apontar esse contexto de recrudescimento penal como fecundo às propostas de privatização do sistema penitenciário, Minhoto poderia ter estendido sua análise para o contínuo endurecimento, a partir da década de 1970, do esforço de "guerra contra as drogas" do governo norte-americano⁸. Não há nada que hoje encarcere mais norte-americanos, sobretudo negros e latinos: o número alarmante de condenados por causa das drogas responde por mais da metade da superlotação do sistema, o que aumenta a gravidade da crise.

O capítulo final do livro trata do processo de importação do modelo de privatização do sistema penal para o Brasil, realizando um diagnóstico da crise do nosso sistema penitenciário. Como a crise do sistema brasileiro não parece estar relacionada diretamente a uma crise fiscal e muito menos a um desmonte do *Welfare State*, realidades muito mais próximas dos países desenvolvidos, Minhoto analisa a receptividade da proposta privatizante no Brasil a partir de dois fatores que se entrecruzam: importação ideológica e seletiva da experiência norte-americana e inglesa e a constituição historicamente autoritária da sociedade brasileira.

Para compor seu quadro de análise, o autor se vale, com bastante propriedade, das teorias clássicas

(6) Cf. Christie, Nils. *A indústria do controle do crime*. São Paulo: Forense, 1998.

(7) Entre 1990 e 1998 a taxa de sentenciados em prisões federais norte-americanas cresceu 91,1%, enquanto a taxa de sentenciados por crimes relacionados às drogas cresceu 106,8% (cf. *Office of Justice Programs Bulletin*. United States Department of Justice, 1999).

(8) Cf. Rodrigues, Thiago M. de S. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: dissertação de mestrado em Ciências Sociais, PUC-SP, 2001.

(5) Inclui-se aí, como ressalta Minhoto, a visível diferença racial na aplicação do "*Three strikes and you're out*". Nos Estados Unidos, onde os negros e os latinos sempre foram super-representados no sistema penitenciário, políticas como essa vêm aumentando as desigualdades proporcionais no sistema penitenciário, tanto para latinos quanto para negros.

da formação nacional, todas ressaltando o caráter autoritário do passado escravocrata, como em Maria Sylvia Carvalho Franco, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr. Discute também a bibliografia mais recente, preocupada em entender como operam hoje os traços do autoritarismo na gestão da violência, reforçados pelos vinte anos de ditadura militar, em que se incluem, por exemplo, Sérgio Adorno e Teresa Caldeira. Tal amplitude possibilitou uma análise que, apesar de demasiadamente curta, não limita a questão atual ao "presentismo" comum do debate.

O centro da análise, no nosso entendimento, se dá na referência a Roberto Schwarz, já que aí Minhoto pode conceber a importação do modelo dito "moderno" pelas estruturas políticas autoritárias e desiguais no Brasil (periferia) não pela "permanência do 'atraso' na sociedade brasileira, constituindo, antes, pelo contrário, a face 'moderna' que a periferia assume no âmbito do desenvolvimento 'desigual e combinado' do sistema capitalista contemporâneo" (p. 191). No entanto, a passagem entre a contextualização histórica do problema e a análise da atual apropriação do modelo no Brasil mereceria maior aprofundamento. Obviamente, entende-se que a intenção do autor é um estudo comparado, e portanto seu fôlego se concentrou em aspectos amplos e teóricos de três diferentes realidades. Mesmo assim, uma maior quantidade de dados⁹ e uma descrição mais densa da situação brasileira poderiam contribuir muito para um futuro trabalho, já que sabemos que esse debate não está perto de terminar.

Retomando a observação que fizemos no início do texto, podemos concluí-lo reafirmando a idéia de

(9) É importante ressaltar a diferença colossal entre a disponibilidade de dados norte-americanos e brasileiros: são escassas as referências oficiais, em rede, do Ministério da Justiça brasileiro, enquanto nos Estados Unidos a quantidade de base de dados disponíveis somente nos *sites* oficiais está na casa dos milhares.

que o debate sobre o sistema penal não só pode como deve ser de caráter multidisciplinar. Nesse sentido, o trabalho de Minhoto representa um esforço bastante frutífero de diálogo dos estudos do direito com as ciências sociais. A discussão da gestão privada do sistema penitenciário não pode ser restrita ao âmbito puramente técnico, tal como propõe Minhoto na Introdução do livro: "Este trabalho pretende se apartar não apenas das concepções jurísticas, como também de uma certa perspectiva criminológica clássica, entendida aqui como o estudo dos meios de aperfeiçoamento e racionalização pragmática do sistema de justiça criminal" (p. 30). Para além de uma opção metodológica, essa posição do autor tem implicações mais amplas: o tecnicismo especializado tem imperado nos processos de privatização nas mais diversas áreas de atuação governamental no Brasil, de modo que nem sempre são debatidos publicamente e com o vigor necessário. Esperamos que esse não seja o caso da privatização do sistema penitenciário¹⁰, que, como bem demonstra este oportuno trabalho de Minhoto, envolve não apenas eficiência financeira e administrativa, mas também as opções pela forma de controle da violência e pelo tipo de sociedade que desejamos.

Maurício Fiore é mestrando em Antropologia Social na FFLCH-USP.

(10) A privatização já está sendo sub-repticiamente realizada no sistema penitenciário brasileiro, como demonstra este texto extraído do *site* do governo do Paraná (www.pr.gov.br/depen): "As vantagens e benefícios do trabalho dentro dos muros das penitenciárias não se restringem apenas aos presos. As empresas que utilizam mão-de-obra carcerária podem ter uma ou várias etapas de produção realizadas dentro do próprio presídio e ainda não precisam arcar com encargos trabalhistas. Os internos podem, ainda, atuar fora das penitenciárias. No Detran, por exemplo, eles trabalham na área administrativa. Atualmente mais de sessenta empresas já atuam nos presídios do Paraná com um padrão de qualidade e custos reduzidos".