



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

As Faces Social e Penal do Estado para o Capital

Juliana Medeiros Paiva

Brasília
2017



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

Juliana Medeiros Paiva

As Faces Social e Penal do Estado para o Capital

*Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de doutora em Política Social.
Orientador: Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador*

Brasília
2017

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

PP769f Paiva, Juliana Medeiros
As faces Social e Penal do Estado para o Capital /
Juliana Medeiros Paiva; orientador Evilásio da Silva
Salvador. -- Brasília, 2017.
237 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Política Social) --
Universidade de Brasília, 2017.

1. Estado Social. 2. Estado Penal. 3. Política Prisional.
4. Política de Assistência Social. 5. Fundo Público. I. da
Silva Salvador, Evilásio, orient. II. Título.

Juliana Medeiros Paiva

As Faces Social e Penal do Estado para o Capital

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de doutora em Política Social.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador
Orientador – Universidade de Brasília

Profa. Dra. Rosa Helena Stein
Membro Interno – Universidade de Brasília

Profa. Dra. Elaine Rossetti Behring
Membro Externo – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Profa. Dr. Gilvan Gomes da Silva
Membro Externo – Centro Universitário IESB

Aos meus incansáveis companheiros Pistache e Paçoca, por estarem comigo em todas as horas da jornada de escrita.

AGRADECIMENTOS

Foram tantos os apoios e carinhos que temo deixar muitos fora deste pequeno fragmento de gratidão.

Ao meu orientador, professor doutor Evilásio da Silva Salvador, por ter me acolhido em um momento tão delicado da vida e por ter, acima de tudo, acreditado no meu trabalho.

Às professoras Elaine Behring e Rosa Stein, por participarem da banca de qualificação e de defesa deste estudo, e por apontarem caminhos que me ajudaram na construção e reconstrução deste trabalho.

Às professoras Sandra Teixeira e Beatriz Vargas, por participarem da minha banca de qualificação e pelas valiosas contribuições que resultaram no trabalho aqui apresentado.

Ao meu querido *camarada* Gilvan Gomes da Silva, por dividir comigo as inquietações do tema e dezenas de bancas de trabalhos de conclusão de curso, e por ter incentivado o percurso final da escrita com a célebre frase “tese boa é tese concluída”.

Às minhas queridas amigas Luana Alves Souza e Fernanda Scalzavara, por dividirem, cada uma a seu modo, as angústias e alegrias do ano em que decidimos mudar nossas vidas (uma vez mais).

À Iasmim Baima, por ter me apresentado a concretude do abandono da face social do Estado e as punições da face penal, que ultrapassam os muros da prisão. Nunca mais voltarei a ser quem fui antes de viver com você todas as impossibilidades de vida depois do cárcere.

Às minhas colegas de trabalho, por dividirem comigo toda a contradição de ser classe-que-vive do trabalho, em meio à mercantilização dos direitos, e mesmo assim assumirem com compromisso ético a missão de formar novos assistentes sociais. Agradeço em especial à querida Mirela Berednt, por ter me confiado a condução do curso e por ter construído um laço de confiança e amizade que levarei sempre.

Aos especialistas que conheci no DEPEN, por terem debatido comigo tantos temas que foram essenciais na construção deste trabalho.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social, em especial à professora doutora Debora Diniz, por me incentivado a ingressar no doutorado, ter me despertado para o tema do universo prisional e por, ainda hoje, me fazer tentar superar meus desafios.

À Domingas, por ser o eixo basilar do Programa, meus sinceros agradecimentos pelos serviços prestados com tanta dignidade. Não sei o que seria de nós, alunos, sem você por aí.

À minha família, por ter lidado com minhas ausências, em especial à minha pequena luz, Luísa Paiva, que passou boa parte da sua terna idade me perguntando quando é que eu iria terminar esta tese.

Às mulheres e aos homens que conheci presos em jaulas por este Brasil. Meu agradecimento e, também, minhas desculpas. É tão pouco o que posso efetivamente oferecer em troca de tudo que recebi.

Sobre eles e Nós

Hoje me pego escrevendo sobre eles. Li sobre eles em livros. Teorias tentam me falar sobre os fenômenos que criam e recriam – eles, os mesmos que fazem deles, eles, e de nós, nós. Sei hoje, um pouco mais que sabia antes, e às vezes busco nem saber. Se eu tivesse dons artísticos, comporia uma canção... dessas de minar. Embalaria minhas memórias em um baú e as deixaria adormecer em profundo esquecimento. Mas eu não me esqueço. Dos rostos e das histórias. Do cheiro de creolina nos corredores, do cheiro do sabão em barra azul usado para lavar as roupas. Eu não me esqueço dos cheiros. Eu não me esqueço da imagem que vi se repetir tantas vezes, para normalizar. Mas eu não consegui. Pessoas, é... são pessoas. Amontoadas em cubículos. Não tem como sentar, esperar a vez, revezar.... dormir quando der, comer o que tiver. Estragado? Come do mesmo jeito. Não há dignidade, sequer humanidade. Bichos, assim como os bichos usados para satisfazer os desejos de consumo, eles estão lá para que nós estejamos aqui, falando sobre eles, trabalhando para a continuidade da engrenagem que faz deles um bom negócio para nós. Eu deveria falar de orçamento, de fundo público, de como o capital usa o dinheiro do nosso trabalho para ganhar mais dinheiro usurpando a humanidade deles. Mas talvez eu não consiga falar tão bem disso. Mesmo que eu use termos rebuscados, técnicos e enfadonhos... eu queria mesmo era falar deles. Eu queria falar para eles. É desolador que não percebam, assim como nós não percebemos, eu mesma não percebia. E você aí, sabia? Eles passam a vida sendo convencidos de que estão excluídos, são inúteis, não se encaixam... Saber, hoje, um pouco mais que eu soube antes, me faz perceber que são eles, cada vez mais, um bom negócio ao capital. Pode ser doloroso para vocês, assim como foi para mim, perceber que eles nos são úteis, seja na camisa branca e barata que compramos para ser descolados, seja na vaga de concurso tão sonhada para trabalhar gerenciando suas vidas. Vidas? Me pergunto se um dia vou esquecê-los. Todos os dias, o conjunto deles se renova, é uma roda que não para de girar. E nós? Sigamos vivendo essa vida meio anestesiados, distantes, cada vez mais longe das lutas por um modelo diferente de sociedade, alimentando nossos avatares nas redes sociais. Quem me vê andando por aí, não saberá que eu nunca mais fui a mesma depois deles. Há uma ferida de humanidade aberta e que é muito difícil de cicatrizar. Mas ainda guardo um sonho. Quem sabe um dia eles possam receber de nós, mais que nosso desejo de nos vingar.

(Dos desabaços na escrita da tese – outubro de 2017)

RESUMO

A tese tem como objetivo analisar as faces penal e social do Estado brasileiro. Para tanto, este estudo centrou-se na análise o uso do fundo público, por meio dos gastos públicos realizados em âmbito federal e do estado de Minas Gerais, nas políticas de assistência social e política prisional, como representantes das faces social e penal do Estado, no período entre 2007 a 2015. Em âmbito nacional foram analisados dados acerca das privatizações e terceirizações ocorridas no âmbito da execução das políticas, o perfil do público-alvo de ambas as faces do Estado, bem como as estratégias de ativação para o trabalho. Em âmbito estadual, além da direção dos gastos públicos, foram analisadas as experiências de privatização do sistema prisional em duas diferentes modalidades, sendo a primeira representada pela privatização de estabelecimentos prisionais por meio de Parceria Público-Privada (PPPs), onde o estado remunera o setor privado para a construção e gestão de todos os serviços prisionais; e a outra representada pela delegação da gestão de estabelecimentos prisionais à entidades sem fins lucrativos, remuneradas pelo estado por meio de Subvenções Sociais. Apesar do incremento nos gastos públicos observados tanto na política prisional quanto na política de assistência social, o modelo federativo dificulta a análise mais apropriada, uma vez que os estados são responsáveis pela maior parte do financiamento política prisional, enquanto o governo federal e os municípios são os principais responsáveis pelo financiamento da assistência social. Tal fato se mostrou como uma limitação metodológica que impossibilita afirmar que e o Estado brasileiro tenha privilegiado a face penal em detrimento da social, especialmente, no que se refere aos gastos públicos. Porém se analisarmos apenas o custo per capita em um estabelecimento prisional, comparativamente aos valores de parâmetro custeados pelo Estado em um serviço de acolhimento institucional, por exemplo, é possível perceber a opção político-ideológico em privilegiar o aparato penal. Apesar das limitações impostas pela metodologia utilizada, o conjunto de dados levantados no estudo apontam para um processo de mercantilização, privatização, seja por meio de PPPs, parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou por meio de terceirizações das atividades-meio, bem como a desregulamentação e precarização do trabalho de profissionais, além da influência workfare nas práticas de ativação ou uso do trabalho do precariado. Este processo ocorre tanto na política de assistência social quanto na política prisional, reforçando a tese de que não há substituição do social pelo penal, e sim, que se ambos constituem-se como faces de um mesmo Estado e que neste sentido, se configuram como estratégias utilizadas para garantir a manutenção e reprodução do capital.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Social; Estado Penal; Fundo Público; Política de Assistência Social, Política Prisional;

ABSTRACT

The thesis aims to analyze the criminal and social aspects of the Brazilian State. In order to do so, this study focused on the analysis of the use of public funds, through public expenditures carried out at the federal and Minas Gerais levels, in social assistance policies and prison politics, as representatives of the social and criminal aspects of the State, in the period between 2007 and 2015. At the national level, data on privatizations and outsourcing that occurred within the scope of policy implementation, the profile of the target public on both sides of the state, as well as the activation strategies for the work, was analyzed. At the state level, in addition to the direction of public spending, the experiences of privatization of the prison system in two different modalities were analyzed, the first being represented by the privatization of prisons through Public-Private Partnership (PPPs), where the state pays the private sector for the construction and management of all prison services; and the other represented by the delegation of management of prisons to non-profit entities, remunerated by the state through Social Subsidies. Despite the increase in public spending observed both in prison policy and in social assistance policy, the federative model hampers the more appropriate analysis, since states are responsible for most of the political prison financing, while the federal government and municipalities are mainly responsible for the financing of social assistance. This fact has proved to be a methodological limitation that makes it impossible to affirm that the Brazilian State has privileged the criminal face to the detriment of the social, especially with regard to public expenditure. However, if we analyze only the per capita cost in a prison, compared to the parameter values paid by the State in an institutional reception service, for example, it is possible to perceive the political-ideological option in privileging the penal apparatus. In spite of the limitations imposed by the methodology used, the data collected in the study point to a process of commodification, privatization, whether through PPPs, partnerships with non-profit entities, or through outsourcing of the middle activities, as well as the deregulation and precariousness of the work of professionals, besides the workfare influence in the practices of activation or use of the work of the precariat. This process occurs both in social assistance policy and in prison policy, reinforcing the thesis that there is no substitution of the social for the criminal, but rather that if both constitute the faces of the same State and that in this sense, they are configured as strategies used to ensure the maintenance and reproduction of capital.

Keyword: Welfare State; Penal State; Public Fund; The social welfare policy; The prison policy

RESUMEN

La tesis tiene como objetivo analizar los aspectos penal y social del Estado brasileño. Para tanto, este estudio se centró en el análisis del uso del fondo público, por medio de los gastos públicos realizados en ámbito federal y del estado de Minas Gerais, en las políticas de asistencia social y política prisional, como representantes de los aspectos social y penal del Estado, en el período entre 2007 y 2015. En el ámbito nacional se analizaron datos sobre las privatizaciones y tercerizaciones realizadas en el marco de la ejecución de las políticas, el perfil del público objetivo de ambos aspectos del Estado, así como las estrategias de activación para el trabajo.

En el ámbito estadual, además de la dirección de los gastos públicos, se analizaron las experiencias de privatización del sistema penitenciario en dos diferentes modalidades, siendo la primera representada por la privatización de establecimientos penitenciarios por medio de la Asociación Público-Privada (PPPs), donde el estado remunera el sector privado para la construcción y gestión de todos los servicios penitenciarios; y la otra representada por la delegación de la gestión de establecimientos penitentes a las entidades sin fines de lucro, remuneradas por el estado por medio de Subvenciones Sociales.

A pesar del incremento en los gastos públicos observados tanto en la política prisional como en la política de asistencia social, el modelo federativo dificulta el análisis más apropiado, ya que los estados son responsables de la mayor parte del financiamiento político prisional, mientras que el gobierno federal y los municipios son, los principales responsables de la financiación de la asistencia social. Este hecho se mostró como una limitación metodológica que imposibilita afirmar que el Estado brasileño haya privilegiado el enfoque penal en detrimento de la social, especialmente en lo que se refiere al gasto público. Pero si analizamos sólo el costo per cápita en un establecimiento penitenciario, en comparación con los valores de parámetro financiados por el Estado en un servicio de acogida institucional, por ejemplo, es posible percibir la opción político-ideológica en privilegiar el aparato penal.

En cuanto a las limitaciones impuestas por la metodología utilizada, el conjunto de datos planteados en el estudio apunta a un proceso de mercantilización, privatización, ya sea por medio de PPPs, alianzas con entidades sin fines de lucro, o por medio de tercerización de las actividades-medio, así como la desregulación y precarización del trabajo de profesionales, además de la influencia workfare en las prácticas de activación o uso del trabajo del precariado. Este proceso ocurre tanto en la política de asistencia social como en la política prisional, reforzando la tesis de que no hay sustitución de lo social por el penal, sino que si ambos se constituyen como caras de un mismo Estado y que en este sentido se configuran como estrategias utilizadas para garantizar el mantenimiento y la reproducción del capital.

Palabra clave: Estado social, Estado Penal; Fondo Público; Política del assistência social;

Política prisional

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Superlotação no Complexo Prisional de Curado, em Pernambuco	133
Figura 2: Oficina de embalagem da Hering no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia	176
Figura 3: Oficina de tecelaria e reforma de cadeiras de rodas – Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia	177
Figura 4: Municípios com oferta de cursos PRONATEC - BSM 2014	182
Figura 5: Oficina de costura industrial da penitenciária feminina do DF	184
Figura 6: Decisão dos Estados Unidos em deixar de usar prisões privadas	204

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Taxa de encarceramento nos países da América Latina (1980-2010).....	47
Gráfico 2: Taxa de encarceramento em países nórdicos (1980-2010)	50
Gráfico 3: Gastos executados da função segurança pública (exceto com pessoal) (1992-2003)	123
Gráfico 4: Gastos federais com o Estado penal.....	124
Gráfico 5: Despesas realizadas na função segurança pública pela União e UFs (2003-2015)..	125
Gráfico 6: Evolução dos recursos do SUAS.	129
Gráfico 7: Despesas da União com as funções assistência social, segurança pública e direitos e cidadania (2007-2015).....	130
Gráfico 8: Despesas da União com a função direitos de cidadania –.....	131
Gráfico 9: Serviços Terceirizados nos estabelecimentos prisionais.....	138
Gráfico 10: Percentual de trabalhadores terceirizados nos estabelecimentos prisionais.....	148
Gráfico 11: Percentual de profissionais lotados nas unidades públicas e provadas que ofertam serviços sociassistenciais segundo vínculo empregatício – Brasil 2014.....	149
Gráfico 12: Matrículas no PRONATEC prisional	183
Gráfico 13: Percentual dos valores pagos nas funções - Governo de Minas Gerais (2007-2015)	190
Gráfico 14: Total de despesas com Administração prisional e assistência social –.....	192
Gráfico 15: Repasse de recursos para os municípios por convênios.....	197
Gráfico 16- Despesas com Administração Prisional- Estado de Minas Gerais.....	199
Gráfico 17: Gastos com subvenções sociais do governo de Minas Gerais (2007-2015)	213
Gráfico 18: Gastos com subvenções sociais do governo de Minas Gerais – funções assistência social e segurança pública (2007-2015)	215

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais legislações brasileiras sobre terceirização.....	139
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Gasto público em administração de prisões (em porcentagem do PIB)	127
Tabela 2: Valores pagos por Função Governo de Minas Gerais no ano de 2015.....	189

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESSUAS/TRABALHO – Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
APAC – Associação de Proteção e Assistência ao Condenado
BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAA - Corrections Corporation of America
CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAS – Conselho de Assistência Social
CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania
CENSO SUAS- Censo do Sistema Único de Assistência Social
CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNPCCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação ()
CONAP - Companhia Nacional de Administração Prisional
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional
DRU – Desvinculação das Receitas da União
EC - Emenda Constitucional
FBAC: Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FNSP- Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNABEM - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNAP – Fundação "Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel" de Amparo ao Preso
FUNDEB - Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
GEO - Group e Management and Training Corporation
HRW - *Human Rights Watch*
IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID CRAS – Índice de Desenvolvimento do Cras
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
IGP-DI - Índice Geral de Preços e Disponibilidade Interna
INAP - Instituto Nacional de Administração Prisional
INFOPEN – Informações Penitenciárias
INS- United States Immigration and Naturalization Service
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA – Lei Brasileira de Assistência
LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LEP – Lei de Execuções Penais
LOA – Lei Orçamentária
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MAS – Ministério da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB/RH-SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB-SUAS – Norma Operacional Básica do SUAS
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organizações das Nações Unidas
OS – Organização Social
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF – Programa Bolsa Família
PCS – Programa Comunidade Solidária
PDRE - Plano Diretor de Reforma do Estado
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PFDF - Penitenciária Feminina do Distrito Federal
PFI – Private Finance Initiative
PFI: Prison Fellowship International
PIB: Produto Interno Bruto
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNSP - Plano Nacional de Segurança Pública
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPAs- Planos Plurianuais
PPP – Parceria Público Privada
PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Cidadã
PRONATEC-BSM – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria
PSB - Proteção Social Básica
PSE - Proteção Social Especial
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEDESTMIDH – Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos
SEDS- Secretaria de Defesa Social
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
SERVAS- Serviço Voluntário de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUSP - Sistema Único de Segurança Pública
UFs – Unidades da Federação

SUMÁRIO

<i>Sobre eles e Nós</i>	7
NOTAS INICIAS	10
INTRODUÇÃO	11
1.1 CAMINHO PERCORRIDO	20
1.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA	23
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	25
1.3.1 Coleta de dados	26
1.3.2 Variáveis do estudo	27
AS FACES SOCIAL E PENAL DO ESTADO PARA O CAPITAL	31
2.1 DA EMERGÊNCIA À REORGANIZAÇÃO DAS FACES SOCIAL E PENAL DO ESTADO	32
2.1 O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO NOS ESTADOS SOCIAL E PENAL	51
2.2 O FRÁGIL SUJEITO DE DIREITOS: O PRECARIADO COMO PÚBLICO-ALVO DAS FACES SOCIAL E PENAL DO ESTADO	61
ÀS RESPOSTAS DO ESTADO BRASILEIRO AO PRECARIADO: AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PRISIONAL	74
3.1 DA DEFINIÇÃO DOS DIREITOS À IMPLEMENTAÇÃO DAS PRIMEIRAS AÇÕES	75
3.2 AVANÇOS: CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E PRISIONAL	86
3.3 OS NÃO AVANÇOS: MERCANTILIZAÇÃO E ASSISTENCIALIZAÇÃO DOS DIREITOS	92
3.4 O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NA POLÍTICA PRISIONAL	98
3.4.1 Contexto Latino-Americano	106
3.4.2 Contexto Brasileiro	108
AS FACES SOCIAL E PENAL DO ESTADO BRASILEIRO NO CONTEXTO DE MERCANTILIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO	118
4.1 OS GASTOS PÚBLICOS COM AS FACES PENAL E SOCIAL DO ESTADO	119
<i>Sobre um bom negócio</i>	135
4.2 A OFERTA DE SERVIÇOS PARA AS DUAS FACES DO ESTADO: O BOM NEGÓCIO DA TERCEIRIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-MEIO	136
<i>Sobre eles e o nosso trabalho</i>	144
4.3 O USO DO TRABALHO PRECÁRIO NAS DUAS FACES DO ESTADO PARA O CAPITAL	145
PRECARIADO ÚTIL AO CAPITAL	152
<i>Sobre as jaulas e eles</i>	153
5.1 A CONCRETUDE DA FRAGILIDADE: O PERFIL COMUM DO PÚBLICO-ALVO DAS FACES SOCIAL E PENAL DO ESTADO	154
<i>Sobre o trabalho deles</i>	166
5.2 A TENDÊNCIA DO <i>Worfare</i> NAS DUAS FACES DO ESTADO: O USO DO TRABALHO DOS PRESOS E A INCLUSÃO PRODUTIVA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	167
USO DO FUNDO PÚBLICO PELA FACE PENAL PRIVATIZADA: O CASO DE MINAS GERAIS	186
6.1 A ESCOLHA PELA FACE PENAL: OS GASTOS PÚBLICOS ESTADUAIS COM A POLÍTICA PRISIONAL E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	187
6.2 OS LIMITES ENTRE A FACE PENAL E SOCIAL DO ESTADO: AS SUBVENÇÕES SOCIAIS DESTINADAS À POLÍTICA PRISIONAL EM MINAS GERAIS	207
NOTAS FINAIS	222
CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	227

NOTAS INICIAS

Compartilhar esse universo, com aqueles que dele não fazem parte é inútil. Podemos contar casos e comentar certos acontecimentos, mas aconselhar-nos, expor dilemas, contradições, perplexidades e angústias que nos afligem na convivência com detentos só tem sentido quanto o interlocutor conhece o meio em que vivem os criminosos e as leis que regem as prisões. Sem domínio dos mesmos códigos não há diálogo possível. Estranho ter consciência de que parte da sua experiência, logo a de maior conteúdo dramático, precisa ser mantida em segredo, para não contaminar as relações com as pessoas íntimas avessas ao mundo da marginalidade. De alguma forma sinto que me tornei mais solitário.

Drauzio Varella, Carcereiros, 2012, p. 213

Introdução

O Brasil é um dos três países com maior aumento da população carcerária na última década, além de atualmente ter a quarta maior população carcerária do mundo, ficando atrás dos Estados Unidos, da China e da Rússia (PAIVA, 2014). Entre 2007 e 2014, a população carcerária do Brasil foi a única que continuou a crescer, mesmo em comparação com os países com maior população carcerária. De acordo com dados do Ministério da Justiça (2014b), a variação da taxa de encarceramento foi de 33% no Brasil de 2007 a 2014, enquanto que Estados Unidos, China e Rússia tiveram variações negativas de -8%, -9% e -24%, respectivamente.

Nos últimos 24 anos, a população carcerária brasileira cresceu 575%, passando de 90 mil presos nos anos 1990 para mais de 600 mil em 2014. Na população carcerária, chama a atenção a população feminina, que, apesar de minoritária, vem crescendo em níveis acima do observado entre a população carcerária masculina. Entre 2000 e 2012, a população feminina presa aumentou 465% em detrimento de 185% da masculina (DINIZ; PAIVA, 2014).

Estudos como os de Cavadie no Dignan (2006), Beckett, Harding e Western (2002), Christie (2002), Garland (2005) e, em especial, Wacquant (2001, 2003, 2007, 2008, 2011, 2012a, 2012b) buscam compreender o fenômeno da ampliação do sistema penal, em especial nas prisões, como alternativa quase inevitável à reparação das infrações e crimes. Apesar do que se imaginava na década de 1970, as prisões não só não deixaram de existir como passaram a ser praticamente a única forma de castigo “aceitável” no mundo contemporâneo.

As prisões e toda a engrenagem que circunda a sociedade sob a denominação de política de segurança pública ou, como utilizaremos neste estudo, o Estado Penal foram tão amplamente difundidas como forma de castigo que levam a um sentimento contemporâneo de inevitabilidade. Para Foucault (2010), a permanência e a ampliação da prisão deram-se principalmente pelo fato de esta exercer funções importantes no controle das classes subalternas

– no que tange ao controle das ilegalidades e ao disciplinamento – bem como no gerenciamento da economia do medo. A função moderna da prisão, na visão de Wacquant (2011), é ao mesmo tempo esconder a miséria, por meio da criminalização e do encarceramento dos pobres, e normalizar o trabalho precário, dando uma solução de continuidade entre as funções sociais e punitivas da prisão. Na visão do autor, as prisões representam um elemento fundamental na nova gestão da miséria. Em um quadro de desemprego estrutural, atrelado às flexibilização e precarização do trabalho existente, as prisões representam, disciplinam e, por vezes, escamoteiam os números reais quanto à taxa de desocupação, uma vez que isolam parte expressiva de sua população sob a invisibilidade carcerária. (WACQUANT, 2011)

Além de aumento dos gastos públicos com a face penal, Wacquant (2011) chama atenção, para o aumento do número de profissionais envolvidos com a manutenção do sistema prisional, sendo considerados, em tempos de crise, como uma excelente oportunidade de trabalho. Já na década de 1990, a administração penitenciária dos Estados Unidos tinha mais de 600 mil empregados, sendo considerado o terceiro maior empregador do país. No Brasil, de acordo com Valentim (2010) 70% dos recursos federais da função segurança pública são utilizados para pagamento de pessoal para gerenciamento e operacionalização da face penal do Estado.

Outro fenômeno que merece destaque, no processo de ampliação do Estado Penal, foi o processo de privatização dos serviços de encarceramento, o que fez alterar o uso, pelo capital, do sistema carcerário. Wacquant (2011) aponta que o desenvolvimento da indústria privada da carceragem teve uma taxa de crescimento anual de 45% de 1993 a 2001, sendo que 16 empresas dividem o controle de 140 estabelecimento prisionais no país. Além das empresas que oferecem o serviço de carceragem “completo”, há as que oferecem uma gama de bens e serviços atrelados ao aumento da Política Penal e à indústria da insegurança social.

A indústria do controle do delito inclui desde engrenagens modernas de uso de tecnologia com equipamentos de vigilância e rastreamento de bens e pessoas até a criação, o treinamento e a manutenção de todo um sistema de segurança privada. Assim, a indústria da insegurança social é capaz de fazer com que os excluídos do consumo passem a ser lucrativos ao capital – não somente na construção e administração de presídios, como também em todos os serviços adicionais, tais como automação de acesso às unidades carcerárias, câmeras de vigilância e, até mesmo, alimentação (GUIMARÃES, 2006).

No Brasil, já existem experiências de privatização de serviços para o sistema penitenciário por meio da terceirização de serviços de alimentação, saúde e trabalho para os presos. Como exemplos, os casos de Minas Gerais, onde houve terceirização em todos os estabelecimentos prisionais, e do Paraná, Ceará e São Paulo, onde parte dos serviços foram terceirizados (GUIMARÃES, 2006).

Diante do crescimento da face penal do Estado, observado em diferentes países e conjunturas e que de acordo com Wacquant (2011) cresce em substituição da face social, o *objetivo geral* deste estudo foi analisar as faces penal e social do Estado Brasileiro. Para tanto, o estudo buscou analisar os gastos públicos do Estado brasileiro em suas faces penal e social, no período entre 2007 a 2015, tendo como foco a política de assistência social e a política prisional, em âmbito nacional e no estado de Minas Gerais.¹ Partindo do pressuposto de que o objeto deste estudo somente pode ser compreendido a partir da perspectiva do Estado no qual está inserido, faz-se necessária a reflexão das metamorfoses e principais características que a

¹ O termo face social do Estado será utilizado, neste trabalho, em substituição ao termos – *Estado Social, Estado de Bem-Estar Social; Welfare State, Estado de Providência, Estado Assistencial*, haja vista os debates teóricos e limites dos termos apontados em diversos estudos, com destaque para as análises trazidas por Berhing e Boschetti (2010). A análise se concentrará na política de assistência social, como representante da face social.

O termo face Penal do Estado será utilizado, neste trabalho, para caracterizar as políticas direcionadas ao controle dos delitos, que incluem Políticas de Segurança Pública, Políticas Penitenciárias e Aparato Legal e Administrativo para controle aos delitos, conforme apontado por Wacquant (2011). A análise se concentrará na política prisional, como representante da face penal.

face social e penal do Estado contemporâneo têm assumido. Sendo assim, as categorias Estado, suas faces social e penal, e Fundo Público serão eixo central norteador de análise desta tese.

O Estado, se constitui, de acordo com a concepção marxiana, a partir das contradições de classe e atua como mediador de disputas de interesses antagônicos, sendo este um comitê para gerir os negócios da burguesa. A afirmação feita por Marx e Engels (2007) no Manifesto Comunista além de absolutamente atual, indica o papel do Estado no desenvolvimento do capitalismo, se constituindo tanto como mecanismo de acumulação do capital como de coerção e dominação. Nesta tônica, concordando com Mandel (1982) o capital apresenta dependência do Estado, que tem historicamente o socorrido, por meio de ações de buscam a preservação e ampliam do capital.

É neste bojo que se inserem a face social e penal do Estado apresentadas neste trabalho, vistas não como concorrentes ou antagônicas e sim como parte de um todo chamado Estado, que cada vez mais atende os interesses do capital em seus contornos contemporâneos sob a égide do neoliberalismo, mundialização e reestruturação produtiva, resultando na barbárie e banalização da vida humana. Para Behring (2009, p.45) “esse período regressivo, contra-revolucionário e contra-reforminda, de falta de nitidez dos projetos societários e confusão dos espíritos exige de nós um *mix* de coragem e racionalidade.”

As faces social e penal do Estado contemporâneo, podem ser organizados em duas fases principais. A primeira compreende o surgimento e consolidação, principalmente a partir do período segundo pós-guerra, onde o Estado passa a adotar o modelo econômico denominado keynesianismo, que visou, em conjunto com padrão de acumulação fordista, responder a uma das crises do capital, por meio de diferentes medidas que incluíram a intervenção estatal na provisão de proteção social. Neste sentido, no curto período no qual o pacto keynesiano vigorou, foi estabelecido, em alguns países, padrão de proteção social garantido pelo acesso ao trabalho e com cobertura universal de serviços sociais. Neste período,

a face penal do Estado foi reorientada para busca do ideal de reabilitação e não apenas punição-vingança. Este modelo passou a ser chamado de Penal *Welfarism* ou *Estado de Bem-Estar Penal*, como uma referência ao *Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)*.

A segunda fase pode ser caracterizada pelas contrarreformas, oriundas da crise estrutural do capital, que de acordo com Behring (2003) ao invés de consolidar direitos historicamente conquistados significaram restrições e modificações do pacto social, configuradas no que a autora denominou de contrarreforma de natureza regressiva e destrutiva. No âmbito penal, essa fase é caracterizada pelo abandono do *Estado de Bem-Estar Penal* e sua substituição pelo face penal, “no qual se decreta a falência do ideal de reabilitação e do uso tradicional dado à prisão, substituindo e ampliando sua utilização como um mecanismo de controle social voltado às categorias expulsas do sistema produtivo”. (MADEIRA, 2008, p. 59)

Wacquant (2001, 2003, 2007, 2008, 2011, 2012a, 2012b) apresenta, em sua série de estudos sobre o sistema penal dos Estados Unidos e de países da Europa Ocidental, a tese de que a ampliação do Estado Penal tem se dado na medida em que há uma redução ou reorganização do Estado Social. Na visão do autor, a retração do Estado Social e o aumento do Estado Penal estão relacionados com a ideologia neoliberal. De forma aparentemente contraditória, a classe dominante que, hoje, exige “mais Estado”, em termos punitivos, é a mesma que vem historicamente levantando a bandeira de “menos Estado” nos investimentos sociais.

Os gastos públicos, que têm como fonte o fundo público, representam peça fundamental para a operacionalização tanto do Estado Social quanto do Estado Penal. De acordo com Salvador (2010, p. 79), “o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é questão estrutural para o capitalismo”.

De acordo com Behring (2002), as mudanças ocasionadas pela orientação neoliberal que configuraram as contrarreformas fizeram com que o Estado redirecionasse o uso do fundo público para dar sustentação às demandas do capital, principalmente o capital financeiro, em detrimento das demandas do Estado Social. Neste sentido, “com a crise fiscal, decorrente da ampliação das demandas sobre o orçamento público, a ‘guerra’ em torno do destino dos recursos públicos é cada vez mais acirrada” (BEHRING, 2002, p. 18). O fundo público sempre foi e ainda é utilizado em socorro ao capital, por meio de medidas consideradas estratégias anticíclicas, revestidas de caráter redistributivo-social ora por meio das políticas sociais, ora por meio do aumento de orçamentos militares, como bem destacou O’Connor (1977), denominando de Estado previdenciário-militar o período de uso do fundo público no financiamento da Guerra Fria. Dessa forma, o aumento do uso do fundo público na face penal, que em alguns países ganha status de guerra (contra as drogas, contra o crime, contra o terror), nada mais é que uma nova estratégia anticíclica para o capital.

Wacquant (2011), em sua análise das características que identificam o fenômeno do crescimento do Estado Penal em detrimento ao Estado Social, indica a posição central dos gastos públicos. De acordo com autor, os gastos públicos, identificados por ele como “crescimento excessivo do setor penitenciário no seio das administrações públicas”, têm sido responsáveis por consumir a maior parte dos recursos públicos, em especial nos Estados Unidos.

De acordo com Salvador e Teixeira (2014, p. 16), “a disputa de recursos públicos, no âmbito do orçamento estatal, tem sido acirrada, notadamente em tempos de crise. O fundo público vem sendo o padrão dominante no financiamento do capital”. Sendo assim, avaliar a alocação dos recursos como uma estratégia político-ideológica nos leva a observar, de maneira crítica, o aumento nos gastos com o a face penal do Estado no Brasil.

Diante deste quadro, esta tese se propôs a analisar o uso do fundo público nas face social e penal do Estado Brasileiro. Diferentemente do que afirma Wacquant, a análise aqui realizada sustenta a tese que não há substituição do Estado Social pelo Penal, e sim, que se constituem como faces de um mesmo Estado e que neste sentido, ambas se configuram como estratégias utilizadas pelo Estado para garantir a manutenção e reprodução do capital. Haja vista a configuração contemporânea do capital, ambas as faces tem sido utilizadas, não para garantir direitos ou ressocializar, e sim como ferramentas de gestão da miséria e manutenção do precariado, ativando-os para o mercado de trabalho flexível e desregulamentado.

Neste sentido, a análise empreendida neste estudo se aproxima do fenômeno observado por Wacquant (2011) em países da Europa, onde se apresenta sob a forma de dupla regulação estatal, combinando regulação social e penal, diferentemente do que foi observado na realidade estadunidense, onde o autor indica a substituição do social pelo penal. Ao mesmo tempo em que é observado o incremento da face penal, países como a França ampliaram seu aparato de regulação social, ampliando, por um lado, benefícios sociais e, por outro, condicionalidades e exigências para concessão e, sobretudo, cadastramento e vigilância das classes de trabalhadores pobres, fato denominado pelo autor como *Panoptismo Social*, onde os serviços sociais desempenham papel fundamental.

A análise da face penal, teve, como contraponto comparativo, a face social do Estado brasileiro. Uma vez que ambas as faces são compostas por diversas políticas, programas e ações, na face penal do Estado foi analisada a política prisional, e na face social utilizou-se a política de assistência social. O contraponto visa lançar olhar crítico sobre a o crescimento da face penal do como mais uma estratégia anticíclicas para capital, assim como tem sido as políticas sociais.

A escolha metodológica em analisar a política de Assistência Social, como representativa da face social do Estado. Devido a característica focalizada e seletiva, a política

alcança o mesmo público alvo da política prisional - o precariado. A pobreza, assim como a criminalidade que repercute no hiperencarceramento são fenômenos multicausais, e se constituem, ambas, como reflexos da questão social, e neste sentido a opção em criminalizar e encarcerar seletivamente precariado, ou transferir pouca renda a poucos, se constitui como estratégias do Estado para atender aos interesses do capital em tornar útil e rentável o público até então dispensável.

O estado de Minas Gerais foi escolhido como foco de análise deste estudo por apresentar, entre todas as unidades da federação, o maior número de estabelecimentos prisionais privatizados, o maior número de profissionais terceirizados na política prisional, e a maior quantidade atividades-meio terceirizadas entre os serviços necessários a gestão penitenciária, ou seja, o estado congrega diferentes variáveis que indicam a ampliação da face penal. De acordo com os dados do Anuário do Fórum de Segurança Pública de 2016, Minas Gerais foi o estado que mais alocou recursos do seu orçamento na função segurança pública. O gasto per capita com segurança pública em Minas Gerais é de R\$ 624, o mais alto entre as demais UFs. Em São Paulo o custo per capita era de R\$ 253,68, e no Rio de Janeiro, R\$ 525,10 (Fórum de Segurança Pública, 2016).

Além da introdução e percurso metodológicos, onde são apresentadas as variáveis do estudo, fontes e formas de coleta e análise dos dados, esta tese está organizada em torno dos seguintes tópicos: O primeiro tópico apresenta o debate teórico sobre as faces social e penal do Estado para o capital, o papel do fundo público para as políticas sociais e penais, além de apresentar o precariado como público-alvo das duas faces do Estado. No segundo tópico as respostas do Estado brasileiro ao precariado são apresentadas, tendo como enfoque as políticas de assistência social e prisional. Neste tópico também é debatido, os avanços e não avanços das políticas analisadas, em especial o histórico de privatização do sistema prisional. No terceiro tópico, são apresentados dados da realidade nacional da face social e penal do Estado brasileiro,

organizado em torno de três variáveis. A primeira é a identificação e análise dos gastos públicos federais com assistência social e segurança pública / política prisional. A segunda se concentra no processo de terceirização de serviços e atividades meio observadas nas duas faces do Estado. A terceira apresenta o uso do trabalho precário, por meio de diferentes modalidades de contratação de trabalhadores da política de assistência social e política prisional. Tais variáveis também foram apresentadas por Wacquant e identificadas pelo autor em sua análise do crescimento da face penal do Estado. O terceiro tópico desta tese apresenta os dados acerca do público-alvo das faces penal e social do Estado, trazendo os dados sobre o perfil comum e do uso de técnicas de ativação para o trabalho, utilizado em ambas políticas, que guardadas as devidas proporções, demonstram a influência do *welfare* no Estado brasileiro. Por fim, são apresentados os dados comparativos da realidade estadual em Minas Gerais, onde além dos gastos públicos com assistência social e administração prisional, o processo de privatização de estabelecimento prisionais por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs) é apresentado, bem como o uso de Subvenções Sociais como modalidade de pagamento na gestão prisional realizada por entidades sem fins lucrativos.

1.1 Caminho Percorrido

Para a execução deste estudo, conduziu-se majoritariamente pesquisa bibliográfica e documental por meio da abordagem de análise de políticas sociais. Durante o percurso da construção e reconstrução desta tese, diferentes processos apoiaram e dificultaram o caminhar.

Ingressei no Programa de Pós-Graduação para cursar o doutorado ainda em 2012, logo após ter concluído o mestrado, quando analisei o acesso de mulheres presas no Distrito Federal ao benefício previdenciário do auxílio-reclusão. Na ocasião, o trabalho de campo me possibilitou conhecer em profundidade o dia a dia de mulheres no cárcere, em um dos piores estabelecimentos prisionais para mulheres do Brasil. Foram mais de oito meses de visitas semanais em que pude conhecer todos os ambientes do universo prisional feminino do DF. Nesse estudo, a análise dos gastos públicos já era um interesse e se tornou um dos capítulos da dissertação e posteriormente um artigo publicado sobre os gastos públicos com auxílio-reclusão em âmbito nacional. Com meu ingresso no Programa, o objeto inicial proposto foi redirecionado para a análise do uso do fundo público nas faces social e penal do Estado.

Também logo que ingressei no Programa, assumi funções de docência e coordenação de curso no Centro Universitário de Brasília – IESB que me possibilitaram tanto conhecer a prática docente como pesquisar e aprofundar o tema por meio da orientação de projetos de iniciação científica na área do meu estudo, bem como de trabalhos de conclusão de curso. De forma crítica, a experiência também desvelou o lado da mercantilização dos direitos e, neste caso, da educação superior em curso no país. Pude conhecer de perto a realidade dos estudantes que ingressavam no curso de serviço social, principalmente no período entre 2013 e 2015, quase em sua totalidade devido ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Falar e analisar esse fenômeno vivido daria certamente outra tese.

Em 2015, participei de processo seletivo nacional para a contratação de consultoria individual do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), do Ministério da Justiça, com recursos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A contratação se inseria numa proposta do governo em estabelecer um novo modelo de gestão do sistema prisional para o país, baseado no princípio do desencarceramento. Fui selecionada para apoiar a construção da Política Nacional para Diversidades e para Mulheres do Sistema Prisional. No mesmo momento, o ministério também contratava consultorias para a construção e/ou reformulação da política de assistência social para sistema prisional, política de saúde, educação, cultura, monitoramento eletrônico e medidas alternativas, entre outros. O intuito era selecionar, em âmbito nacional, especialistas que pudessem subsidiar a construção e implementação deste novo modelo de gestão. Todos nós que fomos selecionados nos reuníamos com um misto de esperança e desconfiança. As propostas eram absurdamente inovadoras e se chocavam com as práticas institucionalizadas historicamente.

Alguns avanços foram alcançados, principalmente pela publicação e discussão de alguns dos produtos. A cada produto finalizado, toda a equipe de consultores se reunia com os técnicos, além de especialistas (professores e gestores) do Brasil inteiro, em espécies de seminários de apresentação e validação das propostas. O principal produto, denominado *Postulados, princípios e diretrizes para a política prisional no Brasil*, documento que orienta o Modelo de Gestão da Política Prisional, subsídio aos demais, foi amplamente discutido. Porém, devido ao golpe, em 2016, boa parte da equipe foi desmobilizada, em geral por iniciativa dos próprios profissionais em não se manter no governo golpista, o que foi também minha posição à época.²

Durante o período em que estive na consultoria, pude conhecer inúmeras realidades de estabelecimentos prisionais e analisar as condições dos grupos específicos, ou seja, mulheres,

² Mesmo após o golpe, o documento se manteve disponível no site do DEPEN. Disponível em: <<http://justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/gestao-prisional/principios-e-diretrizes>>. Acesso em: 15 de outubro de 2017.

população LGBT, pessoas com deficiência, idosos, população indígena e estrangeiros. Essas visitas, só possibilitadas pelo meu ingresso na equipe do ministério, me levaram a conhecer um universo prisional sem maquiagens. Durante as visitas, os diretores dos estabelecimentos reservavam uma sala especial onde eu escutava pessoas presas pertencentes a esses grupos. O intuito da escuta era realizar um diagnóstico sobre as necessidades de cada grupo, mas o que acabei foi uma realidade tão absurdamente bárbara que pensar em necessidades específicas era praticamente inviável, haja vista que nem necessidades das mais primárias eram atendidas. As inquietações surgidas desse processo transbordaram os limites do objeto deste estudo e explicam aos leitores os porquês dos desabafos/poemas espalhados no corpo desta tese.

A proposta em focar o contexto de Minas Gerais também é fruto desse processo. Durante o período em que estive com os demais consultores contratados, o modelo de Minas Gerais, principalmente o das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs), era amplamente defendido como proposta inovadora para o sistema prisional. Em uma rápida análise, percebi o absurdo do modelo, que mescla conversão religiosa, voluntariado e execução de serviços profissionais por entidades sem fins lucrativos por meio do repasse de subvenções sociais. O modelo congrega toda a crítica teórica acumulada do repasse da responsabilidade do Estado para o terceiro setor, ao mesmo tempo que representa um “modelo ideal” ao capital, incluindo traços do retorno do ultraconservadorismo.

Por fim, vale ressaltar que a proposta do produto inicial da consultoria para o qual fui contratada também foi amplamente debatida em seminário com presença de especialistas, gestores e diretores de unidades prisionais. Com ela, consolidou-se um esforço teórico na definição dos grupos, bem como das vulnerabilidades e riscos a que eles estavam expostos no ambiente prisional. A presença como consultora também facilitava meu acesso a dados como os gastos públicos do DEPEN, em especial nos convênios com os estados. Porém, após o golpe

o acesso foi inviabilizado, bem como a conclusão das visitas e a elaboração dos outros produtos previstos.

1.2 Abordagem metodológica

Este é um estudo essencialmente qualitativo, uma vez que busca interpretar uma realidade a partir de um marco referencial teórico sob o qual serão analisados os dados empíricos (SAMPIERI et al., 2013). Neste sentido, situa-se também como um estudo de análise de políticas sociais, que segue a abordagem da teoria social crítica, conforme descrevem Behring e Boschetti (2010, p. 36):

a análise das políticas sociais como processo e resultado das relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre o Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa a utilização de enfoques restritos ou unilaterais [...]. Esses enfoques não são, em si, equivocados, pois as políticas sociais assumem de fatos essas configurações. Mas são insuficientes e unilaterais porque não exploram suficientemente as contradições inerentes aos processos sociais.

A abordagem histórico-dialética visa sobretudo escapar aos dualismos e às exclusões próprios das técnicas de pesquisa, se elencadas isoladamente. A lógica dialética tem como preceito a *unidade de contrários*, ou seja, não basta reconhecermos que a contradição e a oposição se confrontam exteriormente; internamente, os opostos detêm uma unidade indissolúvel que direciona o olhar da investigação para a não exclusão do objetivo em detrimento do subjetivo ou do qualitativo em detrimento do quantitativo (KOSIK, 1986).

Essa abordagem nos diz ainda que os dados empíricos representam apenas parte da realidade em sua concentricidade aparente. Para a compreensão abrangente da realidade, é necessário ir além da aparência imediata, ou seja, é preciso apreender o conteúdo do fenômeno por meio da análise das mediações e contradições históricas, políticas e sociais (KOSIK, 1986).

No âmbito da pesquisa em políticas sociais, a abordagem histórico-dialética possibilita uma análise que não se limita ao debate tecnocrático sobre eficácia ou eficiência das políticas sociais, sem levar em consideração as limitações impostas pelo próprio sistema capitalista. De acordo com Boschetti (2009, p. 7), a análise de políticas sociais sob essa perspectiva deve abarcar as dimensões histórica, econômica e política, situando e compreendendo a política social dentro do “complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva de totalidade”.

A metodologia de análise de política social adotada neste estudo tem com enfoque os gastos públicos e como preceito que a direção dos gastos, exposta em orçamentos, é reflexo da correlação de forças entre projetos societários. De acordo com Salvador (2012, p. 8),

o estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários.

A análise dos gastos públicos com as faces social e penal do Estado, em específico a política de assistência social e prisional, foco deste estudo, seguirá as premissas definidas por Salvador e Teixeira (2014). De acordo com os autores, “a análise crítica dos gastos orçamentários busca responder a seguinte questão: qual é o montante, o destino e a relevância do gasto social?” Para responder a esses questionamentos, é necessário se ater a três principais aspectos. O primeiro diz respeito à identificação do montante gasto, que inclui tomar como base os valores efetivamente executados e o comportamento do gasto em uma série histórica. Para a análise deste aspecto, é necessário compreender a “classificação funcional das despesas, que é realizada nas funções e subfunções no orçamento [...]. Na análise da evolução dos gastos orçamentários [...] é importante o deflacionamento dos valores” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 19).

O segundo aspecto se refere à direção do gasto, ou seja, à análise, a partir da divisão orçamentária, das prioridades em âmbito político. Neste aspecto, importa identificar a divisão dos recursos internos à política social, a variação no crescimento dos valores destinados às ações da política e a distribuição geográfica da aplicação dos recursos, além dos setores beneficiados (público ou privado), sendo este último ponto extremamente necessário para o reconhecimento de processos de privatização.

O terceiro aspecto levantado por Salvador e Teixeira (2014) como relevante para análise orçamentária é a identificação da magnitude dos gastos na totalidade dos gastos públicos. Para tanto, é necessário mensurar o gasto *per capita* e comparar o gasto da política no montante do Produto Interno Bruto (PIB), possibilitando comparações inclusive em âmbito internacional.

1.3 Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa utilizou-se de técnicas mistas de pesquisa documental e bibliográfica, com técnicas sequenciais de recuperação e análise de dados. A primeira fase abrangeu a pesquisa bibliográfica (artigos acadêmicos nacionais e internacionais), ou revisão da literatura especializada, que teve como principal objetivo fornecer bases comparativas para a análise dos resultados, bem como conhecer o estado da arte do debate concernente ao tema. Nas palavras de Creswell (2010, p. 143), os estudos levantados são como uma “lente reivindicatória” que fornecerá evidências para os objetivos do estudo em curso.

Na segunda fase, realizou-se pesquisa documental. Segundo Creswell (2010), a pesquisa documental é uma técnica que consiste na consulta a documentos onde os dados a serem coletados estão registrados. Nesses documentos, podem aparecer dados brutos ou dados refletidos, o que exige da pesquisadora uma atenção para realizar sua própria análise.

1.3.1 Coleta de dados

Na pesquisa documental e bibliográfica, buscaram-se dados para análise das variáveis elencadas por Wacquant (2011) em sua tese sobre a hipertrofia do Estado Penal em detrimento do Estado Social. Das cinco categorias elencadas pelo autor, será dado enfoque à investigação dos *gastos públicos* relacionados às faces social e penal do Estado, aqui definidos como políticas de assistência social e de segurança pública, mas especificamente em sua função prisional. Esta análise dos gastos públicos seguirá, como foi explicado acima, os preceitos metodológicos de Salvador e Teixeira (2014).

Para fins deste estudo, a análise se limitou ao período de 2007 a 2015, correspondente a dois Planos Plurianuais (PPAs). Neste sentido, os dados relacionados a gastos foram coletados abrangendo estes anos. Porém, tanto dados da assistência social quanto do universo prisional têm como limite temporal as publicações oficiais de 2014 do censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) e do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), que forneceram a este estudo dados sobre equipamentos, recursos humanos e número de atendimentos em cada política.

Além dos dados em âmbito nacional, foram coletados dados específicos do estado de Minas Gerais. Esse estado foi escolhido devido a experiências de privatização de estabelecimentos prisionais, além da ampla presença de entidades sem fins lucrativos na gestão de estabelecimentos prisionais.

Os principais dados levantados durante a pesquisa documental foram:

a) Dados acerca dos gastos públicos direcionados à política de segurança pública (em específico a política prisional) e à política de assistência social, em âmbito nacional e também do estado de Minas Gerais. Foram utilizados os dados divulgados pela Secretaria do

Tesouro Nacional bem como os disponibilizados pela base de dados do sistema Siga Brasil, além dos dados divulgados diretamente no portal da transparência de Minas Gerais.

b) Dados acerca da população carcerária e gestão do sistema penitenciário. Foram utilizados dados divulgados pelo Ministério da Justiça, principalmente por meio do Infopen, que emite anualmente dados consolidados nacionais e dos estados – porém, os dados mais atualizados se referem a 2014.

c) Dados acerca da atuação da política de assistência social. Foram utilizados dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, principalmente por meio do Censo SUAS (Análise dos Componentes Sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social), que emite anualmente dados consolidados nacionais e dos estados – porém, os dados mais atualizados se referem a 2014.

1.3.2 Variáveis do estudo

De forma geral, as variáveis ou elementos centrais elencados por Wacquant (2011) que são alvo deste estudo podem ser agrupados nas seguintes categorias:

a) *Expansão vertical do sistema penitenciário, ou hiperinflação carcerária*

A primeira variável identificada pelo autor no processo de hipertrofia da face penal é o aumento da população carcerária, sem necessariamente significar aumento da criminalidade. Significa, sim, o aumento das penalizações sobre os pequenos delitos, em especial os relacionados ao tráfico de drogas. Neste quesito, além de analisar o aumento dos números absolutos e relativos da população carcerária no Brasil e nos estados selecionados, foram resgatadas as principais alterações legais que repercutiram no aumento da taxa de encarceramento no Brasil.

b) Expansão horizontal da rede penal

A segunda variável elencada diz respeito ao aumento da população sob vigilância penal, que engloba indivíduos em cumprimento de penas não restritivas de liberdade e em alguns países, como os Estados Unidos, inclui pessoas em banco de dados de fichas criminais, o que aumenta a possibilidade de observação e captura desses indivíduos. Durante o estudo, essa variável, apesar de ter difícil análise devido à ausência de dados sobre a população com antecedentes criminais, recuperaram-se dados sobre a execução de penas alternativas.

c) Crescimento excessivo do setor penitenciário no seio das administrações públicas

A terceira variável apresentada por Wacquant (2011) aborda aspectos que foram o eixo central da análise deste estudo. O primeiro aspecto desta variável diz respeito ao aumento do montante de gastos destinados à administração do sistema penitenciário. Neste sentido, buscaram-se dados acerca dos gastos públicos destinados à manutenção e ampliação do sistema penitenciário, em âmbito nacional e em Minas Gerais, entre 2007 e 2015. Para tanto, foram identificados os gastos orçamentários executados em rubricas destinadas ao custeio e investimento direcionados ao sistema penitenciário. É importante frisar que os recursos destinados à política prisional utilizam-se da função segurança pública e também da direitos de cidadania – subfunção reintegração social e custódia. Comparativamente, foram resgatados os gastos na função assistência social.

Os dados de valores monetários foram corrigidos por meio da utilização pelo deflator Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). Dessa forma, alguns dados serão apresentados de forma nominal, ordinal, por intervalos e ou por escalas, de acordo com o tipo do resultado levantado.

O segundo aspecto desta variável aborda o aumento de “empregados do setor”, ou seja, o quantitativo de profissionais envolvidos na manutenção do sistema penitenciário. Para a avaliação deste aspecto, tendo como base de dados o Infopen, foi identificado o quantitativo de

profissionais envolvidos em âmbito nacional e no estado selecionado, bem como a qualificação e as funções desempenhadas, e principalmente a modalidade de contratação. Esses dados foram comparados aos dados relativos aos recursos humanos da assistência social, disponíveis no Censo SUAS.

O terceiro aspecto desta variável engloba as técnicas utilizadas para a transferência dos custos à população carcerária, que inclui diferentes técnicas, das quais serão analisadas duas: o baixo investimento na garantia de serviços e direitos dos presos, e a imposição de trabalhos precarizados aos presos, por meio da exploração do trabalho assalariado carcerário, desregulamentado e sub-remunerado. Para análise deste último aspecto, foram levantadas formas e experiências de uso do trabalho das pessoas presas. Neste aspecto vale ressaltar que, entre as visitas realizadas nos estabelecimentos prisionais, pude conhecer diferentes iniciativas, entre as quais chama a atenção a do estado de Goiás. Os dados sobre o trabalho de presos tiveram como ponto comparativo as práticas de ativação para o trabalho realizadas na assistência social, por meio das ações de inclusão produtiva. Neste sentido, ambas as propostas tiveram a influência das políticas de *worfare*, em expansão entre as políticas sociais.

d) *Ressurgimento e prosperidade da indústria privada carcerária*

A quarta variável apresentada por Wacquant (2011) aborda os aspectos de privatização do “mercado penitenciário”, que envolve não apenas a privatização total do estabelecimento correcional como também as microprivatizações ou a terceirização de atividades-meio e serviços dentro dos estabelecimentos públicos. Neste âmbito, foram analisados os dados disponíveis no Infopen quanto ao tipo de estabelecimento e de gestão. No último censo, apresentado em 2014, é possível identificar, em âmbito nacional e estadual, as formas e áreas de privatização existentes no sistema brasileiro. Complementarmente, são analisados estudos sobre casos de privatização no contexto internacional, da América Latina e também nos estabelecimentos prisionais no Brasil, em específico da experiência de Minas Gerais. Como

ponto comparativo, lançou-se mão dos dados sobre formas de assistencialização e dos processos das terceirizações das atividades-meio ocorridas não somente na assistência social, como em todos os níveis e políticas do Estado brasileiro.

e) *Política de ação afirmativa carcerária*

De acordo com Wacquant (2011), a hiperinflação da população carcerária é acompanhada por uma extensão lateral, que engloba o efeito em comunidades ou, nos termos do autor, nos guetos. É visível a desproporção racial nas prisões, em sua análise do caso americano, originada em práticas policiais e jurídicas discriminatórias, que lançam seus braços em comunidades americanas “*gueterizadas*”. Para análise desta variável, foram identificados dados relativos ao perfil dos presos que reforçam o debate sobre a seletividade penal. Como ponto comparativo, buscou-se identificar o perfil da população beneficiária da política de assistência, em especial do Programa Bolsa Família, no sentido de apresentar o perfil comum deste público, denominado por Braga (2012) como precariado, e alvo da face social e/ou penal do Estado.

As Faces Social e Penal do Estado para o Capital

O Estado nunca esteve presente na minha vida, nem antes e nem depois da medida. O Estado só apareceu na minha vida para me punir.

Iasmim Baima,

*(sobre a ausência da face social do Estado, outubro de 2017 –
Lançamento do Livro Meninas Fora da Lei - UnB)*

2.1 Da emergência à reorganização das faces social e penal do Estado

Entre as estratégias que o Estado tem utilizado historicamente para garantir as condições de sustentação política, econômica e ideológica do capital estão as faces social e penal, compreendidas aqui como o conjunto de estratégias, políticas e ações com vistas a atender o público, denominado por Marx como de *superpopulação relativa e exército industrial de reserva*, e por Braga (2012) como precariado.³

A face penal do Estado abarca um conjunto de estratégias para dar materialidade ao poder de punir, que tem utilizado a privação de liberdade como principal sanção penal desde o advento do liberalismo. Mais recentemente, o termo “Estado Penal”, cunhado por Loïc Wacquant, identifica o fenômeno de recrudescimento das estratégias punitivas do Estado, observadas nas últimas décadas em países ocidentais, especialmente Estados Unidos e Inglaterra. As estratégias envolvem desde condenações mais severas até outras com penas mínimas obrigatórias, encarceramento massivo, redução da maioria penal e políticas de tolerância zero.⁴

Historicamente, a privação de liberdade, como sanção penal, representou um aprimoramento da engrenagem do castigo (FOUCAULT, 2010). O encarceramento substituiu de maneira universalizante a maior parte dos castigos impostos a pessoas que cometiam infrações e delitos. Desde a Antiguidade até parte da Era Moderna, aqueles que tinham

³ Vale ressaltar que a face social do Estado será representada pela política de assistência social, e a face penal, pela política de encarceramento.

⁴ A chamada Política de Tolerância Zero, *zero tolerance*, foi inicialmente adotada em Nova York no governo Rudy Giuliani, a partir de 1993, e tinha como alvo o aumento da criminalização e quaisquer atitudes consideradas de desordem ou de vadiagem nas ruas daquela cidade. A política envolvia aumento do policiamento ostensivo e envio para prisões de pessoas envolvidas em atos como vadiagem nas ruas, pichação nas estações de metrô e imprudência de pedestres (que urinavam no parque ou jogavam lixo na rua), além de claramente ter o interesse de neutralizar o comércio de rua de tráfico de drogas. O programa previa também a reestruturação do Departamento de Polícia, que incluía demissões dos policiais e contratação de novos em uma lógica de pagamento de bonificações pelos resultados obtidos em torno da redução da criminalidade. O modelo, considerado de “sucesso”, foi importado por vários países, incluindo o Brasil, conforme indica Wacquant. De acordo com o autor, o então governador do Distrito Federal, Joaquim Roriz, anunciou em 1999 a adoção da política de tolerância zero, com a contratação imediata de 800 policiais civis e militares (WACQUANT, 2001).

cometido infrações eram castigados com torturas e suplícios físicos, tais como suplício da roda, esquartejamento, amputações, marcação a ferro, fogueiras, enforcamento e guilhotinas.

Para Foucault (2010), a principal modificação pela qual passou o sistema penal entre o final do século XVIII e meados do século XIX foi a reorganização da economia do castigo, que passou a ser menos físico e mais abstrato, e as práticas punitivas tornaram-se mais discretas e privadas. Mesmo sem seguir uma cronologia sequencial, os espetáculos de tortura e suplício foram extintos na maior parte dos países da Europa Ocidental, e em seu lugar foram estabelecidos regras e procedimentos de punir unificados, direcionados não mais para saciar o desejo de vingança e soberania do rei, e sim para corrigir, reeducar e principalmente prevenir as infrações.

A punição vai-se tornando, pois, a parte mais velada do processo penal, provocando várias consequências: deixa o campo da percepção quase diária e entra no da consciência abstrata; sua eficácia é atribuída à sua fatalidade, não à sua intensidade visível; a certeza de ser punido é que deve desviar o homem do crime e não mais o abominável teatro; a mecânica exemplar da punição muda as engrenagens (FOUCAULT, 2010, p. 14).

O desaparecimento dos suplícios físicos reorientou as formas de castigo. Saiu de cena o corpo supliciado, esquartejado, amputado, marcado simbolicamente no rosto ou no ombro, exposto vivo ou morto, dado como espetáculo público, e surgiu o castigo que visa atingir algo de mais valor que o corpo — a alma. De acordo com Foucault (2010, p. 16), “o castigo passou da arte das sensações insuportáveis a uma economia dos direitos suspensos”. Aos poucos, o poder soberano de punir foi substituído por um novo poder legal institucionalizado e fracionado entre atores públicos, tais como juízes, peritos e operadores do sistema penal. Amplamente ancorado em um complexo científico-jurídico, esse poder baseou-se na verificação de provas periciais, incluindo provas científicas, sobre a autoria da infração.

As infrações penais da nova sociedade industrial passaram a ser muito mais relacionadas ao patrimônio e à propriedade privada do que aos crimes ditos passionais. O encarceramento e o trabalho forçado como forma de castigo abriram o leque para o controle abstrato de práticas

tidas como novas violações — prostituição, loucura, mendicância, vadiagem. O que se pretendia, de acordo com Foucault (2010), era a transformação dos indivíduos infratores em seres dóceis e disciplinados para o trabalho e para a vida social. Fazia-se necessária a reorganização das formas punitivas por meio de uma nova tecnologia do poder de punir.

Em Londres, em meados do século XVI, foram criadas casas de correção, que tinham como objetivo retirar das ruas os pobres, criminalizando as práticas de vadiagem e mendicância, em uma combinação de assistência, imposição de trabalho forçado e instituição de privação de liberdade, visando à transformação dos indivíduos em seres aptos para a sociedade do trabalho. Considerado um precursor das instituições prisionais, esse modelo foi adotado em diversos países da Europa Ocidental, destinando-se a abrigar pobres, loucos e prostitutas. No final do século XVII, quando a privação de liberdade passou a ser a principal sanção penal e punitiva adotada pelo Estado, as casas de correção foram substituídas pela prisão, e os pobres e loucos ainda era o público a ser encarcerado (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004).

A face social do Estado ou Estado Social, como é mais comumente denominada, pode ser conceituada, a despeito das limitações impostas pela imprecisão e pelas disputas teóricas, como um modelo de intervenção que visa implementar e expandir sistemas de proteção social por meio da introdução de políticas e serviços sociais. Apesar do potencial revolucionário que fez emergir as primeiras reformas sociais, o Estado Social não se efetivou como um marco de ruptura com o Estado Liberal, como bem apontam Behring e Boschetti (2010, p. 63): “[...] as primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas como uma relação de continuidade entre o Estado Liberal e Estado Social [...]. Não houve uma ruptura radical entre o Estado Liberal predominantemente do século XIX e o Estado social capitalista do século XX”.

As políticas sociais, que formam esse conjunto de proteção social, foram implementadas sob vários formatos desde o final do século XIX na Europa, se consolidando no período do segundo pós-guerra por meio da difusão entre os Estados Unidos e países da Europa e América

Latina. De acordo com Pierson (1991), um dos marcos da emergência do Estado Social foi a introdução do seguro social na Alemanha, a partir de 1883, no governo de Otto von Bismarck. Essa intervenção foi marcada pelo reconhecimento público por meio da intervenção estatal na proteção à incapacidade para o trabalho devido a contingências como idade avançada e enfermidade.

A emergência do Estado Social nunca teve como objetivo substituir a face penal do Estado. Na visão de Behring (2009), as políticas sociais representam menos uma mudança estrutural e mais concessões e pactos realizados com vistas a garantir um equilíbrio do próprio sistema e a reprodução da classe trabalhadora, que vão, a depender da correlação de forças e interesses envolvidos, resultar em ampliação ou restrição dessas concessões.

As políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social (BEHRING, 2009, p. 19).

Conforme apontado por Behring e Boschetti (2010), a partir da crise de 1929 e do reconhecimento das crises cíclicas do capitalismo, surge o que ficou conhecido como “revolução keynesiana”, que aliadas às medidas de retomada do crescimento, tinham como ponto comum a necessidade da intervenção com estratégias anticrise ao capitalismo. Tais estratégias envolviam ações de intervenções do Estado na economia e na relação capital/trabalho e o incremento de políticas sociais.

O Estado Social, intensificado após a Segunda Guerra com a implementação e ampliação dos direitos sociais, foi se consolidando a partir do crescimento do orçamento público, a implementação ou expansão de programas sociais baseados na lógica de seguros bismarckiano e, sobretudo, pela influência do Plano Beveridge, publicado na Inglaterra em 1942. De maneira simplificada, o Estado Social apontado pelo Plano Beveridge tinha como princípios estruturantes: a responsabilização estatal na manutenção dos indivíduos, a

universalização dos direitos sociais e a implementação de uma rede de segurança social com serviços de assistência.

Os sistemas de proteção e seguridade social instituídos em países capitalistas, incluindo o Brasil, foram sustentados tanto pelo modelo bismarckiano, baseado numa lógica da garantia de direitos com base em contribuição anterior, quanto pelo modelo beveridgiano, que propunha direitos universais independente de contribuições prévias. Porém, como indicam Behring e Boschetti (2010), o reconhecimento dos direitos, pelo Estado Social, não colocou em xeque os fundamentos do capitalismo.

Tanto a face social quanto a penal do Estado se unem em torno de respostas ao capital, no sentido de mediar sua relação com o trabalho. Enquanto a face social atua por meio da oferta de proteção social, para garantir a reprodução da força de trabalho, a face penal, por meio da privação de liberdade, atua preparando os indivíduos para o trabalho, ou simplesmente punindo os não adaptáveis ao sistema. Para Rurshe e Kirchheimer (2004), as formas de punição têm estreita relação com os estágios de desenvolvimento econômico, sendo a privação da liberdade extremamente útil aos interesses do sistema capitalista.

As mudanças ocasionadas pela implantação da face social do Estado foram responsáveis, durante um curto período, pela chamada “era do ouro” do capitalismo regulado, com a ampliação dos direitos e, principalmente, por meio do acesso ao trabalho. Também no período denominado “era de ouro”, observou-se um declínio na taxa de encarceramento na maior parte dos países ocidentais, e também nos Estados Unidos, que observava decréscimos de cerca de 1% ao ano no encarceramento, chegando-se a cogitar políticas de desencarceramento por meio de penas alternativas (WACQUANT, 2011).

De acordo com Garland (2005), foi no período da ampliação e consolidação do Estado Social que se desenvolveu o denominado *Penal Welfarism*, ou *Estado de Bem-Estar Penal*. Baseado na racionalização do sistema penal, esse Estado atingiu seu ápice entre a década de

1950 e meados de 1960 e tinha como objetivo o encarceramento para fins de reabilitação da pessoa infratora aos valores sociais vigentes, principalmente o trabalho.

Os criminosos aptos à recuperação deveriam ser moralmente reeducados com a máxima diligência. A concepção de culpa social envolvia a ideia de garantir a volta do maior número possível de forças produtivas para a sociedade. A reabilitação de condenados é, assim, vista como um bom investimento, e não apenas como uma caridade. Um condenado deveria ser banido da sociedade por um período indeterminado somente quando não houvesse nenhuma perspectiva de recuperação (RUSCHE; KIRSCHHEIMER, 2004, p. 200).

Essa nova face penal visava principalmente à criação de indivíduos submissos e dóceis para a sua posterior reinserção na sociedade, tendo como premissa a redução das infrações por meio da inserção econômica e social, em decorrência da promessa de proteção social do Estado Social. A correção visava integrar a pessoa desviante à sociedade, prometendo-lhe um *status* de cidadã detentora de direitos e oportunidades (GARLAND, 2005).

O modelo de Estado de Bem-Estar Penal se articula com o Estado Social, uma vez que a infração passa a ser compreendida como uma das expressões da questão social, que demanda intervenção estatal. A pessoa infratora não é mais vista como inimiga, e sim como membro de uma sociedade, ao qual se devem direitos e oportunidades.

Melossi e Pavarini (2006, p. 211) defendem que uma das principais relações entre o sistema carcerário e o Estado Social era a “transformação do criminoso em proletariado”, uma vez que, no Estado Social, o trabalho assalariado é o eixo organizador dos direitos sociais.

Daí a dimensão real da “invenção penitenciária”: o “cárcere como máquina” capaz de transformar o criminoso violento, agitado, impulsivo (sujeito real), em sujeito disciplinado, em sujeito mecânico. [...] Em outras palavras, a produção de sujeitos para uma sociedade industrial, isto é, a produção de proletários a partir de presos forçados a aprender a disciplina da fábrica (MELOSSI; PAVARINI, 2006, p. 211).

No período de surgimento e consolidação do Estado Social (1890-1970), a atuação penal do Estado esteve relacionada a propostas de integração e reintegração dos indivíduos por meio da formulação de políticas e programas educacionais e voltados ao emprego. Desta forma, de acordo com Garland (2005, p. 99), a articulação entre o Estado de Bem-Estar Penal e o Estado

Social se dava pela ideologia “integrar todos os indivíduos na cidadania social plena, na igualdade de direitos e oportunidades”.⁵

Porém, ao final dos anos 1960, a “era do ouro” passou a dar os primeiros sinais de exaustão, em especial após a primeira grande recessão, que teve como um dos catalisadores a alta dos preços de petróleo em 1973-74. A partir deste período, o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à política social deu sinal de que havia colapsado em países de capitalismo central e a sua implementação estava comprometida em países de capitalismo periférico, como o Brasil, onde o Estado Social não chegou a existir efetivamente (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

As elites passaram a questionar o papel do Estado e requerer a volta de um Estado mínimo, o que atingiu as políticas sociais de forma irreparável. De acordo com Behring e Boschetti (2010, p. 112), “as pressões pela reconfiguração do papel do Estado se deram nos anos de 1980 e 1990 e têm como base a reação burguesa à crise do capital que se inicia nos anos de 1970”. Diante das dificuldades em conter a crise instalada, na maioria dos países passaram a ser feitos ajustes estruturais de orientação neoliberal que previam uma série de medidas contentoras da crise, incluindo ações para a redução do papel do Estado na economia e na proteção social aos indivíduos.

A partir dos anos de 1990, com a adoção das medidas neoliberais de ajuste estrutural definidas por agências multilaterais, a política social de países periféricos, como o Brasil, sofreu um grande retrocesso no que tange à garantia, consolidação e expansão de direitos sociais. Essas medidas, de caráter administrativo, econômico e ideológico, conhecidas como Consenso de

⁵ No Brasil, a influência da ideologia do Estado de Bem-Estar Penal é facilmente identificada na Lei de Execução Penal (LEP, Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984), que trata sobre os direitos dos presos ou internados à assistência para reinserção na sociedade como um dever do Estado. A LEP apresentava, à época, uma série de medidas para reduzir a utilização da privação de liberdade, incluindo o envolvimento comunitário, medidas alternativas às penas e complementariedade entre as políticas para evitar o isolamento social causado pela prisão (MORI MADEIRA, 2000).

Washington, enfatizavam a necessidade de desregulamentação e privatização dos mercados e do Estado.

Para Behring e Boschetti (2010), as medidas de caráter administrativo e econômico indicavam a necessidade de ajuste fiscal do Estado, o que incluía redução dos gastos públicos, reforma tributária, fixação cambial e política econômica estável, entre outros. Já as medidas de caráter ideológico inseriam a necessidade da abertura à iniciativa privada em todas as políticas sociais, focada na individualização dos riscos sociais e na supremacia do direito à propriedade privada.

Essas medidas neoliberais não apenas foram responsáveis por mudanças na condução das políticas econômico-fiscais, como também implodiram os pactos estabelecidos e conquistados no pequeno período do Estado Social, impondo a revisão do papel e das funções do Estado e da sociedade, e impactando mais fortemente países onde as políticas de proteção social estavam em processo de consolidação, como o Brasil.

De acordo Raichelis (2006, p. 40), as principais propostas para a retomada do crescimento e enfrentamento da pobreza das agências multilaterais, como Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), PNUD, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), como forma de minimizar os efeitos dos ajustes estruturais nos países, tinham ideias focadas em “(i) desenvolvimento das economias da América Latina sob a ótica da competitividade; (ii) crescimento econômico com equidade; (iii) redimensionamento dos serviços sociais com eficiência e eficácia”.

De acordo com as orientações do Banco Mundial (1997), os objetivos da reestruturação econômica devem estar focados no equilíbrio fiscal e monetário e na racionalização e redução do gasto social. Dessa forma, a política social deve estar subordinada à política econômica e ter

caráter compensatório, regendo-se pelos princípios de seletividade e focalização, com a função básica de combater as carências extremas. Para tanto, deve estar focalizada em grupos específicos ou de extrema pobreza. O papel do Estado nas políticas sociais deve ser reduzido por meio da transferência das ações para a sociedade civil e/ou o mercado, via privatização dos serviços sociais, e sua atuação deve estar focada em programas emergenciais e manutenção da infraestrutura básica.

De acordo com orientações da CEPAL (1990), a reestruturação econômica deve voltar-se à transformação produtiva com equidade, e para tanto deve haver uma articulação entre a política social e a econômica, sendo que a política social tem um papel estratégico no aumento da produtividade. A política social deve ser de compensatória e regida pelos princípios de seletividade e universalidade, com a função de manter a relação entre crescimento, equidade e competitividade, focada no enfrentamento da pobreza. O Estado deve intervir no fortalecimento da competitividade e busca da equidade, além da articulação de grupos organizados da sociedade. Os serviços sociais devem ter natureza mista entre público e privado, sendo que as principais funções na prestação de serviços sociais devem ser exercidas pela sociedade civil. O Estado deve ser responsável por programas universais nas áreas de educação básica, saúde e nutrição, além de programas de atendimento às necessidades básicas e de formação profissional (CEPAL, 1990).

Para o PNUD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os objetivos da reestruturação econômica devem ser a racionalidade redistributiva e a redução da pobreza estrutural. De acordo com essa visão, a ampliação de programas sociais só é viabilizada por meio do crescimento econômico excedente. A exemplo da visão da CEPAL, a política social deve ter caráter compensatório e redistributivo, sob os princípios de seletividade e universalidade, e focar no enfrentamento da pobreza; porém, sua função é promover a reforma social e o crescimento social e econômico, além de ampliar a eficiência redistributiva da

sociedade. Os serviços sociais devem ser de natureza mista entre público e privado. O papel do Estado nas políticas sociais deve ser reduzido às funções executivas, e as estratégias de enfrentamento da pobreza devem ter como fundamento programas de geração de empregos, incorporação do setor informal à economia e capacitação da força de trabalho (PNUD, 1993).

Apesar de diferenças observadas nas orientações entre as agências multilaterais, a necessidade de estabilização monetária, a reformulação do papel do Estado principalmente nas políticas sociais, a subordinação da política social à política macroeconômica e a privatização dos serviços sociais são, em graus diferenciados, propostas comuns aos países. Dessa forma, com a adoção das medidas propostas pelas agências multilaterais, o Estado passa a ter o papel de garantir o mínimo, reduzindo o impacto negativo das medidas econômicas de ajuste estrutural.

Ao Estado cabe garantir o mínimo ao conjunto da população excluída do mercado de trabalho ou em situação de inclusão extremamente precária e desprotegida, por meio de políticas compensatórias, focalizadas e seletivas. [...] E ao mercado cabe a venda de serviços aos trabalhadores formais, cada vez em menor número, promovendo a remercantilização dos serviços sociais consagrados como direitos no decorrer das lutas históricas do movimento dos trabalhadores (RAICHELIS, 2006, p. 22).

Com o enfraquecimento da face social do Estado devido ao ajuste neoliberal, o Estado de Bem-Estar Penal passa a dar lugar a políticas conversadoras e puramente punitivas, abrindo mão, pelo menos em sua prática, de qualquer possibilidade de ressocialização. O declínio do Estado de Bem-Estar Penal se deu também devido a inúmeras críticas teóricas ao modelo de reabilitação correcional individual.

Para Seibel (2005), a organização da política penal passa a ser baseada em um populismo punitivo, atrelado à ideia de dupla punição para pessoas perigosas, em um processo que visa, de um lado, aumentar o encarceramento por meio das políticas penais de tolerância zero e, de outro, extrair qualquer direito da pessoa que comete atos infracionais.

A redução dos direitos visou dar respostas aos que esperavam “menos Estado” para o social, por meio da redução ou extinção de programas de reabilitação e reinserção do preso, o que resultou em um Estado “mais penal”. Encabeçada pelo projeto norte-americano conhecido como Programas de Tolerância Zero, a reorganização do sistema penal passou não por um aumento da criminalidade, e sim pelo aumento da criminalização dos pequenos delitos, entre os quais se destacam os relacionados ao uso e porte de drogas, que inflam a população carcerária mundial (WACQUANT, 2011).

Respaladas por um modelo cada vez mais técnico, com influência das ciências sociais e humanas nas práticas educacionais e na reinserção do indivíduo desviante, as prisões têm sido cada vez mais projetadas como “fábricas de exclusão”. A punição, de acordo com Garland (1999), tem efeitos mais amplos do que o controle dos indivíduos, e a prisão tem se tornado, cada vez mais, o lócus de geração e ampliação das desigualdades econômicas e sociais.

Neste cenário, conforme indica Arguello (2005, p. 1), a consolidação da face mais penal do Estado, caracterizado pela reorganização do poder estatal no controle da criminalidade, tem como objetivo “garantir a contenção das desordens geradas pela exclusão social, desemprego em massa, imposição do trabalho precário e retração da proteção social do Estado”.

No Brasil, o ajuste neoliberal imposto pelas agências multilaterais se dá em um período de mudanças políticas e sociais, com a promulgação da Constituição de 1988, que, apesar de seus limites, foi um avanço na definição, consolidação e ampliação de direitos sociais e políticos. As orientações do ajuste neoliberal para as políticas sociais inviabilizaram a universalização dos direitos sociais definidos legalmente, o que desencadeia um processo de inacessibilidade de direitos previstos que sequer foram postos em prática, configurando o que Behring (2003) denominou de processo de contrarreforma do Estado, apresentando como novo (pensamento neoliberal) o resgate de antigas ideias liberais. Em diferentes países, as

contrarreformas tinham características e orientações semelhantes, conforme pontua Boschetti (2007, p. 94):

as contrarreformas que atingiram duramente a seguridade social na América Latina e Caribe nas décadas de 1980/1990 se alimentam de ajustes estruturais com características e determinações semelhantes: política econômica regressiva, que favorece o capital financeiro em detrimento do capital produtivo, elevadas taxas de juros, aumento da carga tributária com maior tributação sobre os rendimentos oriundos do trabalho e do consumo e menos do capital, política fiscal conservadora que privilegia pagamento dos juros da dívida pública, determinados pelos acordos firmados com o FMI. Essas medidas de ajuste fiscal têm implicações negativas para as políticas sociais de um modo geral e para a seguridade social de modo mais específico, que passam a sofrer “reformas” com orientação liberal e reestruturam os modelos construídos na América Latina e Caribe até então.

De acordo com Soares (2000, p. 35), o “país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado do Bem-Estar Social num processo que foi atropelado pelo ajuste neoliberal”, em que os direitos sociais, ao invés de ampliados e consolidados, estão cada vez mais seletivos e focalizados.

As contrarreformas restringiram o alcance das políticas sociais redirecionando-as para ações pontuais e compensatórias dos impactos do ajuste neoliberal, centrada em situações-limite em termos de sobrevivência, direcionada aos mais pobres e incapazes de acessar proteção social no mercado.

As mudanças ocasionadas pelo ajuste neoliberal influenciaram também mudanças ideológicas e de condução na política penal brasileira. A ideologia de segurança urbana ocupou o lugar da doutrina de segurança nacional vigente desde os períodos autoritários (ZAFFARONI; PIERANGELLI, 1999).

Assim, como a face social, a face penal do Estado brasileiro foi sendo implementada em meio a uma coexistência contraditória de posicionamento político-ideológico. Ao mesmo tempo que a redemocratização possibilitou uma produção legislativa de garantia de direitos sem precedentes na história brasileira, a orientação neoliberal e o declínio do Estado de Bem-Estar Penal permitiram uma série de medidas criminalizadoras, em especial entre os chamados

“delitos grosseiros dos consumidores falhos”, ao mesmo tempo que estabeleceu regras despenalizantes para os consumidores ativos, conforme apontam Zaffaroni e Batista (2006, p. 487):

a programação criminalizante neoliberal tem dois caminhos conflitantes, duas inspirações antagônicas, que conduzem à convivência dos sistemas penais com regras e procedimentos distintos para duas clientelas de extrações sociais igualmente distintas. As penas alternativas se instituíram complementarmente ao encerramento para abranger uma clientela que nunca foi a da prisão, e mesmo depois de sua implementação manteve a tradição de imunidade: as classes médias e altas.

Nos anos 2000, essa tendência de diferenciação penal entre consumidores ativos e falhos se agudizou. Um exemplo claro desta diferenciação de enquadramento penal é a Lei Antidrogas brasileira (Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006), que aumentou a rigidez penal para os delitos enquadrados como tráfico, ao mesmo tempo que criou medidas voltadas para a reinserção e o tratamento de usuários. Porém, é importante frisar que a Lei Antidrogas não estabeleceu parâmetros objetivos para a identificação e diferenciação entre usuário e traficante, que ainda hoje fica à mercê da discricionariedade dos entes públicos.

Tem-se constatado que as mudanças ocasionadas pelo ajuste neoliberal, as mesmas que representaram redução do papel do Estado em âmbito social, modificaram também o papel do Estado na condução de sua política penal. Wacquant (2001, 2003, 2007, 2008, 2011, 2012a, 2012b) apresenta, em sua série de estudos sobre o sistema penal estadunidense e de países da Europa Ocidental, a tese de que a ampliação do Estado Penal tem se dado na medida em que há uma redução ou reorganização do Estado Social. Segundo o autor, quanto mais “neoliberal” é o sistema econômico e político do país, maior é o Estado Penal em termos de encarceramento.

Estudos empíricos realizados em diferentes países buscam analisar a tese do Estado Penal em detrimento do Social. Em *Penal policy and political economy*, Cavadino e Dignan (2006) compararam as políticas econômicas e punitivas de doze países – Estados Unidos, Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Alemanha, Holanda, França, Itália, Suécia,

Finlândia e Japão. No estudo, foi observada uma relação entre a taxa de encarceramento dos países e as políticas econômicas adotadas no sentido de que, quanto menor a presença do Estado em termos de políticas sociais, maior o número de pessoas encarceradas.

O estudo organizou os países analisados em quatro tipos conforme os modelos econômicos e punitivos: neoliberais (Estados Unidos, África do Sul, Nova Zelândia, Grã-Bretanha e Austrália); corporativistas conservadores (Holanda, Itália, Alemanha e França); social-democratas (Suécia e Finlândia); e, finalmente, corporativista oriental (Japão). As taxas de encarceramento decrescem de um tipo ao outro: enquanto os países neoliberais apresentam altas taxas de encarceramento, mais de 600 para cada 100 mil, no caso dos Estados Unidos, os países corporativistas conservadores apresentam taxas de aproximadamente 100 para cada 100 mil, no caso da Holanda, e de 58 para cada 100 mil no Japão. No Japão, o estudo sugere que as relações sociais, os valores morais ou o sentimento de pertencimento poderiam explicar as baixas taxas de encarceramento (CAVADINO; DIGNAN, 2006).

Um dos exemplos levantados no estudo de Christie (2002) para analisar discrepâncias no Estado Penal de diferentes países foi a taxa de encarceramento do Canadá e dos Estados Unidos. Apesar da proximidade geográfica, cultural e linguística, o sistema de proteção social do Canadá é mais robusto, o que repercute nessa diferença: enquanto nos Estados Unidos a taxa era de 650 para cada 100 mil habitantes no final da década de 1990 – período analisado pela autora –, no Canadá, no mesmo período a taxa era de 120 para cada 100 mil.

Além da tese de substituição do Estado Social pelo Penal, no caso estadunidense, e de complementação do Estado Social pelo Penal, no caso Europeu, Wacquant (2010) afirma que uma das funções do encarceramento em massa, identificado no mundo inteiro, é gerenciar o mercado de trabalho, em especial por meio do escamoteamento da taxa de desemprego. O estudo realizado por Beckett, Harding e Western (2002) apontou que as baixas taxas de desemprego observadas nos Estados Unidos, em contraste com os países europeus, se mantêm

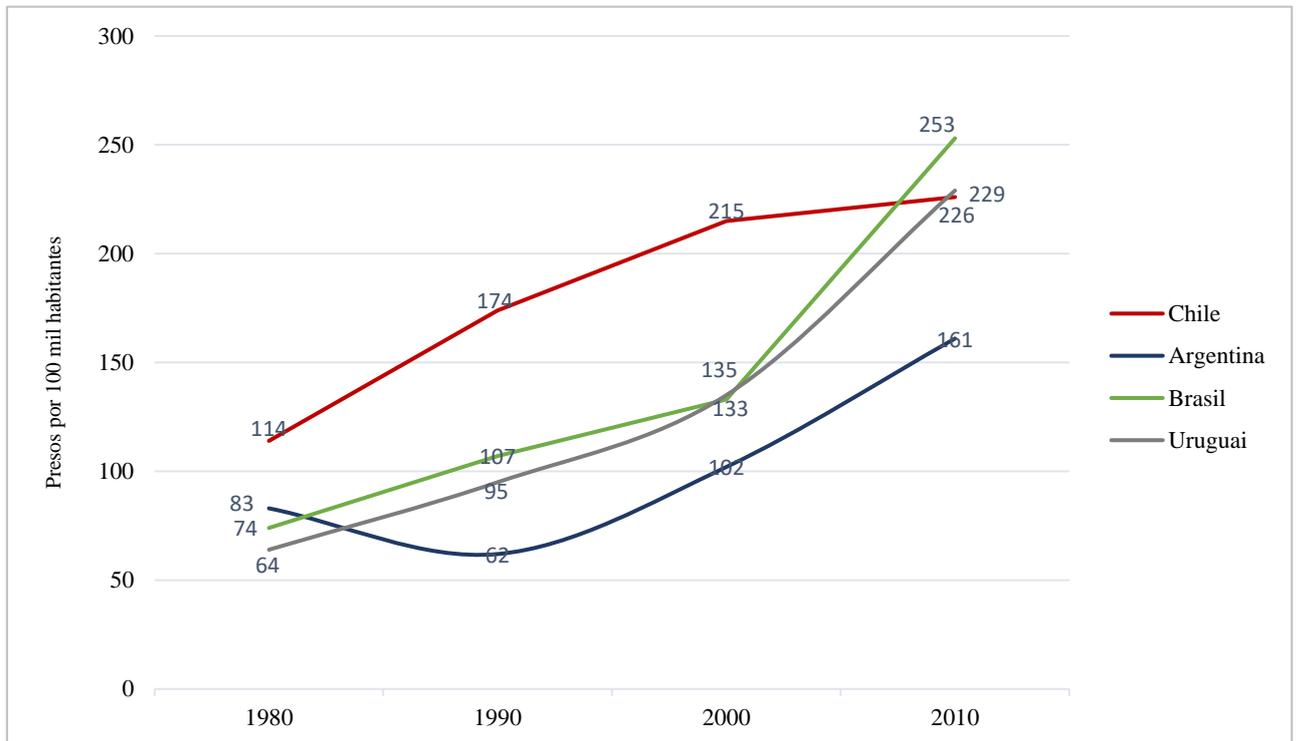
às custas da não contabilização da massa encarcerada. O Estado Penal estadunidense confina anualmente uma massa expressiva de pessoas que, se não fossem encarceradas, estariam nas estatísticas oficiais de desemprego. Se historicamente a prisão teve como objetivo reabilitar o desviante para sua inserção no mundo do trabalho, a prisão contemporânea almeja apenas tirar de circulação os sobressalentes. “Não mais reabilitar ou capacitar, mas simplesmente conter. O cárcere deixa de ser uma escola para o emprego e passa a ser uma alternativa ao emprego” (SERRA, 2007).

Em geral, os estudos que analisaram o aumento do encarceramento em diferentes países indicam que se observou um aumento não da criminalidade em si, mas da criminalização dos atos, ou seja, a modificação de legislações e posturas punitivas para ampliar tempo e tipificação das penas.

No Brasil, bem como na América Latina de maneira geral, os efeitos produzidos pelo Consenso de Washington na condução da política penal têm sido ainda mais devastadores dos que os observados na Europa. De acordo com Wacquant (2011, p. 169), nos países latino-americanos, marcados pelo histórico de regimes autoritários e por sistemas de proteção social pouco robustos, a penalização da pobreza tende a ter efeitos mais flagelantes.

Desse ângulo, as sociedades da América Latina, que haviam se envolvido na experimentação precoce de uma desregulamentação econômica radical e depois caído sob a tutela de organizações financeiras internacionais que impunham dogmas monetaristas, constituem um terreno mais propício para adoção de versões severas do populismo penal e a importação de estratégias americanas de combate ao crime.

Em geral, todos os países da América Latina tiveram significativas alterações na população carcerária após o ajuste neoliberal. A população carcerária cresceu, nestes países, “lado a lado com disparidades econômicas, na esteira do retorno do governo democrático e do descompromisso social do Estado” (WACQUANT, 2011, p. 170). O gráfico a seguir foi elaborado com base nas informações disponibilizadas pelos países e organizadas pelo Institute for Criminal Policy Research (2015), por meio do World Prison Brief, editado anualmente.

Gráfico 1: Taxa de encarceramento nos países da América Latina (1980-2010)

Fonte: elaborado com base no World Prison Brief (Institute for Criminal Policy Research, 2015).

Os países da América Latina lançaram um conjunto semelhante de soluções punitivas, que incluiu a “ampliação dos poderes e das prerrogativas da polícia centradas nas infrações de rua e infrações associadas às drogas, a aceleração e o endurecimento do processo judicial; a expansão da prisão como depósito e a normalização da penalidade de emergência” (WACQUANT, 2011, p. 170).

De acordo com Stein (2006), nos países da América Latina o ajuste neoliberal resultou no aumento do desemprego e/ou na redução de salários e, conseqüentemente, da proteção social vinculada ao trabalho. Com isso, aumentou a pobreza, que atingiu mais de 40% das famílias latino-americanas, das quais 20% em estado de indigência. Não por acaso, neste período as taxas de encarceramento também aumentaram.

A face social nos países latino-americanos, assim como no Brasil, caracterizada pela coexistência de mecanismos de proteção social contributivos e não contributivos – que não foram capazes de reduzir as desigualdades sociais antes do ajuste neoliberal – passaram a sofrer

um forte processo de mercantilização, focalização e seletividade, além da obrigatoriedade de condicionalidades para o acesso à proteção social. Em contrapartida, em países nórdicos, como Noruega e Suécia, o Estado Social pode ser caracterizado como de um sistema de proteção social de um regime “social-democrata” ou como de padrão “institucional redistributivo” (ESPING-ANDERSEN, 1991; TITMUSS, 1974). Apesar das limitações metodológicas e analíticas da tipificação de modelos de Estado Social, indicadas por Behring e Boschetti, os modelos ou tipos de sistema propostos por Esping-Andersen (1991) e Titmuss (1974) nos possibilitam identificar padrões similares em diferentes países.

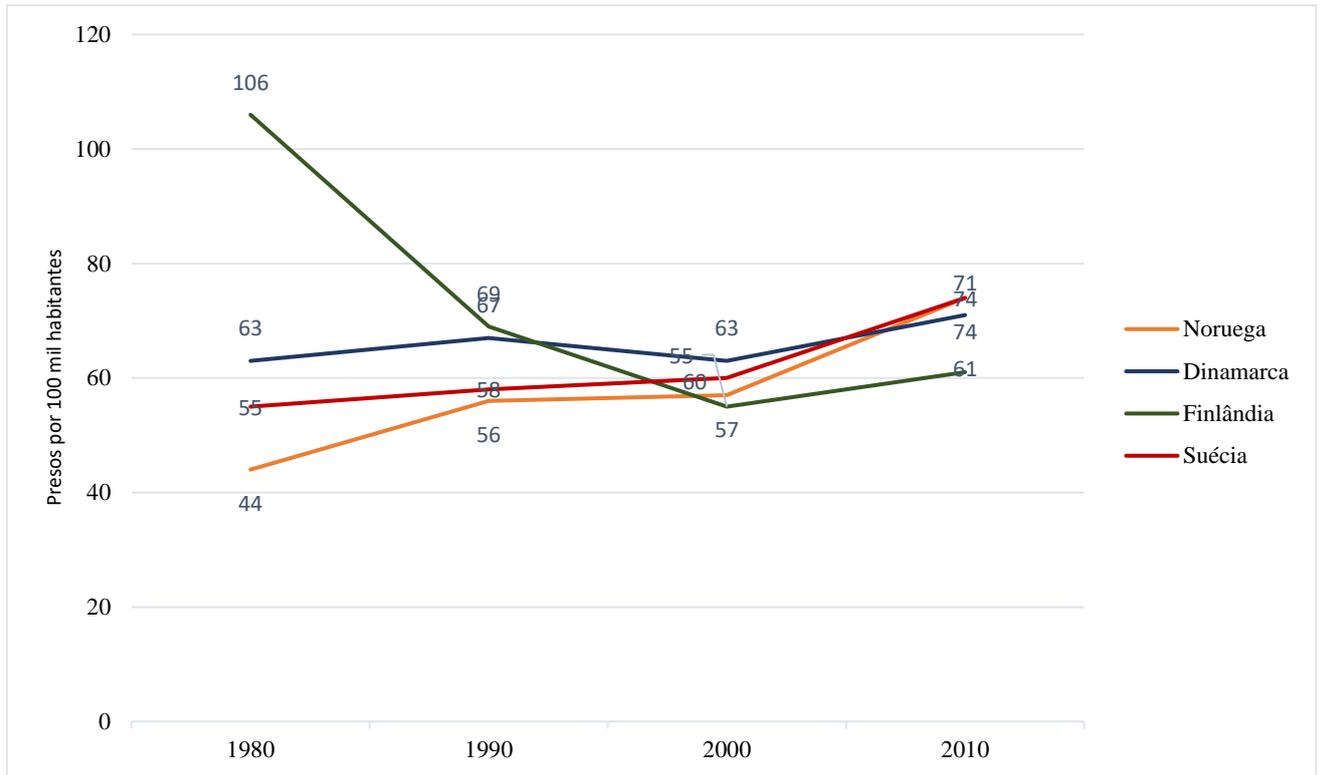
Na visão de Esping-Andersen (1991), o Estado Social de países nórdicos pode ser caracterizado como o regime em que existe um sistema universal de seguros, ou seja, ao qual todos os segmentos sociais têm acesso e no qual todos são beneficiários e contribuintes do sistema simultaneamente. O nível de proteção social é bastante elevado e o sistema de seguridade social é financiado, em sua maioria, por impostos progressivos. Esse modelo depende de um grande setor público com um número alto de instituições públicas, tais como escolas, universidades, creches e lar de idosos, o que resulta em uma distribuição de renda menos desigual. Já para Titmuss (1974), os países nórdicos podem ser caracterizados pelo *redistributive model of social policy*, em que a produção e a distribuição de bens e serviços sociais no Estado Social se dão, em maior parte, no âmbito “extramercado”, ou seja, fora do âmbito privado, onde os cidadãos são universalmente protegidos em suas contingências sociais.

A face social dos países nórdicos também vem sofrendo transformações após o ajuste neoliberal e o processo de globalização, principalmente com o aumento da imigração de trabalhadores estrangeiros e refugiados, criando minorias étnicas e grupos religiosos muito diferentes. Isso, de acordo com Kærgård (2006), resultou em uma série de cortes nos serviços sociais, principalmente para os jovens, imigrantes e desempregados.

Diferentemente dos modelos de política penal vigentes na maioria dos países ocidentais, o sistema prisional de países nórdicos tem como característica o que Zolondek (2003) denominou de “princípio da normalidade”: a ideia de que a vida na prisão deve se aproximar tanto quanto for possível da maneira de viver fora da prisão, de forma a facilitar o processo de ressocialização do indivíduo. De acordo com a autora, uma característica do modelo prisional é a “autogestão”, em que os presos realizam tarefas diárias, tais como cozinhar, fazer compras, lavar e limpar. Para tanto, cada unidade prisional tem instalações para compras e cozinhas comunitárias, ou seja, a instituição não fornece refeição, e as pessoas presas adquirem seus mantimentos com dinheiro obtido por meio de trabalho dentro ou fora do presídio e preparam sua própria comida. Para aqueles que não têm trabalho, é oferecido um subsídio financeiro para compra dos mantimentos (ZOLONDEK, 2003).

Apesar de ser possível observar crescimento na taxa de encarceramento entre os países nórdicos, este é bastante reduzido se comparado aos países da América Latina, e podem ser considerados estáveis no decorrer das décadas analisadas (1980-2010). No mesmo período, países da América Latina tiveram um crescimento na taxa de encarceramento acima de 90% e, no caso do Brasil, a taxa foi de 240% no período (1980-2010), como mostrou o gráfico 1. Nos países nórdicos, no mesmo período a taxa de encarceramento variou entre -42% e 60%, conforme ilustra o gráfico 2.

Gráfico 2: Taxa de encarceramento em países nórdicos (1980-2010)



Fonte: elaborado com base no World Prison Brief (Institute for Criminal Policy Research, 2015).

A Suécia anunciou o fechamento de estabelecimentos prisionais em 2013, após seis anos com decréscimo anual na população carcerária do país, de acordo com reportagem concedida por um dos diretores de serviços penitenciários do país ao jornalista Richard Orange ao jornal inglês *The Guardian*. Entre os motivos listados para a queda contínua nesse número, o diretor do serviço aponta os investimentos em políticas de reabilitação dos presos, penas mais leves para crimes envolvendo drogas e adoção de medidas alternativas com semiliberdade, ou seja, medidas que vão na contramão das adotadas em países como o Brasil, citado na reportagem como um dos países com maiores taxas de encarceramento (ORANGE, 2013).

Além do papel da proteção social na manutenção da taxa de encarceramento em níveis estáveis durante mais de 30 anos, os países nórdicos comungam de um “sentimento particular de comunidade”. A comunidade serve como referência intermediária entre o Estado e o indivíduo, amplamente baseada em uma lógica de solidariedade, reconhecimento dos sujeitos

de direitos, participação e organização política da população, tanto que 80% da população dinamarquesa pertence a algum sindicato (SUBIRATS et al., 2009). O sentimento de pertencimento a uma comunidade, bem como o reconhecimento do sujeito de direitos, é o que possibilita que a prisão seja um *continuum* da vida em comunidade e não uma ruptura para uma realidade totalmente alheia, como é o caso no Brasil. Em países nórdicos, em geral, a política prisional é instituída como uma política social, o que possibilita aos sujeitos de direitos uma *segurança existencial*

2.1 O papel do fundo público nos Estados Social e Penal

O fundo público teve e tem importância fundamental na construção e consolidação do Estado contemporâneo, em especial na provisão de políticas sociais. Para Oliveira (1998), desde seu surgimento e consolidação, o sistema capitalista se apresenta como dependente dos recursos do Estado, principalmente para garantir o processo de acumulação primitiva.

Historicamente, o Estado passou a destinar recursos públicos, por meio do fundo público, para garantir tanto o pacto keynesiano, quanto garantir medidas anticrise ao capital. Salvador (2010) indica que fundo público foi responsável pela redistribuição de renda oriunda da formatação de fundos públicos com tributação para os mais ricos e transferência de renda para os mais pobres, especialmente em países de orientação política social-democrata. Os investimentos públicos em áreas sociais possibilitaram a reprodução da força de trabalho por meio dos “salários indiretos” – viabilizada pela prestação de serviços em educação, saúde e habitação, garantindo o crescimento da produção e do consumo, além da seguridade aos trabalhadores em momentos de inatividade.

A previsão do uso fundo público para financiamento dos benefícios indiretos à população, ou seja, por meio devolução recursos arrecadados com impostos era parte do

princípios do Estado Social propostos no Plano Beveridge, conforme apontam Behring e Boschetti (2010, p.94)

Responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulamentação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais; [...] universalidade dos serviços sociais; [...] implantação de um rede de segurança dos serviços de assistência social.

Neste período foi possível observar que os princípios previstos no Plano Beveridge foram garantidos por meio do fundo público que romperam com a lógica da proteção social apenas com contribuição prévia, de orientação bismarkiana. Nos anos considerados a era de ouro do Estado Social, o fundo público era composto de fontes como impostos gerais da sociedade que eram agrupadas no Tesouro Nacional, os contribuintes dos seguros e também dos empregados dos segurados, conforme indica Salvador (2010). De acordo com o autor, o fundo público à época assumiu um caráter mais progressivo por incidir tributos de acordo com as capacidade de pagamento, garantindo a formação do fundo com possibilidade de transferir renda para a população de menor rendimento, por meio da taxação da renda e patrimônio dos mais ricos, passando a ser a principal fonte de financiamento dos meios de reprodução da classe trabalhadora.

Porém, após e curto período, com as novas configurações do capital no contexto de crise de superacumulação, conforme indica Mandel (1982), resultaram na reconfiguração do Estado, onde os gastos públicos com a face social foram duramente responsabilizados pelo chamado déficit público, porém conforme indica Behring (2010, p.31-32) o Estado redirecionou o fundo público para atendimento dos interesses do capital, neste sentido o fundo público sofreu diferentes impactos:

Primeiro, na sua formação, implicando “reformas” tributárias à medida que o fundo público se torna vital numa perspectiva anticíclica, diga-se, de contenção da crise, e implicando também o desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal para o empresariado, para “proteger o emprego”. Segundo,

na sua destinação. De que maneira? Adquirindo ativos de empresas “adoecidas” também sob o argumento de proteger o emprego, apropriando-se do recurso de reprodução do trabalho para sustentar essa movimentação, interferindo diretamente no processo de rotação do capital. [...] Esses são movimentos que mostram que o fundo público tem papel fundamental no circuito do valor criando contratendências à queda de taxas de lucro, atuando permanente e visceralmente na reprodução ampliada do capital.

Conforme a análise da autora a dependência do próprio sistema capitalista dos recursos públicos passa a ser privilegiada pelo Estado, acirrando a correlação de forças para o seu uso e ampliando as justificativas para a redução do Estado Social. “As demandas crescentes feitas em relação ao orçamento do Estado, tanto pela mão de obra como pelo capital, tanto pelos setores em crescimento como pelos setores estagnados da economia, não podem levar senão a níveis sem precedentes da dívida pública e aos esforços constantes do governo para terminar ou reduzir programas estatais e de bem-estar social” (OFFE, 1984, p. 370 apud SALVADOR, 2010, p. 86).

A análise empreendida por Offe (1984) se mostra atual quando observamos o processo de terceirização, concessão de administração por meio de parcerias público-privadas, subsídios estatais e empréstimos de bancos públicos, como o BNDES, que são utilizados tanto pela face penal quanto pela face social do Estado. Esse quadro escamoteia uma profunda dependência histórica e atual do sistema capitalista em relação aos fundos públicos (OLIVEIRA, 2015).

Apesar de reconhecer que ambas as face (social e penal) utilizam-se do fundo público, cabe destacar que o uso dos recursos públicos pela política social exerce pressão na economia política em prol da apropriação do fundo público por parte da classe trabalhadora. Porém neste cenário de mercantilização, a face social focalista deixa de garantir o uso do fundo público para efetivar direitos numa perspectiva universalizante para possibilitar o pagamento da dívida pública (Behring, 2010).

A previsão da direção dos gastos públicos, bem como da arrecadação é exposto por meio de orçamento. Na visão de Oliveira (2009), o orçamento representa os interesses de classes,

uma vez que as escolhas do Estado ali refletidas revelam uma arena de tensões políticas, econômicas e sociais. Ou seja, o orçamento público é não apenas uma peça técnica, mas também um instrumento de cunho político, uma vez que as decisões embutidas refletem a sociedade e a correlação de forças.

Os gastos expressos no orçamento configuram a forma mais visível do fundo público (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 16):

no capitalismo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo. Ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de retração da atividade econômica.

De acordo com Oliveira (2015, p. 376), a “noção de fundo público, menos que um conceito acabado, responde a uma necessidade de nomear recursos geralmente estatais que, no capitalismo contemporâneo, fundem-se aos recursos privados para sustentar, e não apenas reprimir, as tendências depressivas à expansão do capital”. O fundo público não pode ser confundido unicamente com recursos estatais com previsão orçamentária definida, uma vez que, cada vez mais complexificado, o fundo público serve à manutenção e reprodução do capital privado. O fundo público tampouco pode ser confundido com fundos de gestão ou de pastas/áreas específicas, tais como fundos nacionais de assistência, habitação e saúde, entre outros (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). Em outras palavras, quando se fala em fundo público, pretende-se indicar o mecanismo utilizado pelo Estado para gerir a acumulação obtida por meio de apropriação da mais-valia, que é alvo de disputas e correlações em sua repartição.

Para Behring (2012), o fundo público constitui, na verdade, um mecanismo de geração de valor, na medida em que possibilita ao capital garantias, subsídios e financiamentos, permitindo a geração e ampliação do valor, principalmente se o fundo público for analisado na conjuntura do capitalismo financeiro contemporâneo. Neste sentido, a autora esclarece que as

políticas sociais estão inseridas no circuito de valor, uma vez que fazem *rotar o capital* ao inserirem, a despeito das críticas e limitações, uma grande massa de trabalhadores no circuito do consumo. Realizando uma exegese do modelo explicativo proposto por Behring, acredito ser válido supor que as políticas penais, tais como as sociais, encontram-se no circuito de valor não apenas por gerar em torno de si um imenso aparato militar, administrativo e jurídico, mas também e principalmente por integrar os que estavam fora do circuito de consumo (o sujeito preso), dando-lhes nova utilidade ao capital. Estes sujeitos são, ao mesmo tempo, mobilizadores da economia do medo e consumidores dos serviços penais.

Partindo do argumento construído por Oliveira (1998), Behring (2009, 2010) aponta a apropriação da mais-valia por parte do Estado com o intuito de garantir as condições de reprodução capitalista. A autora esclarece que o fundo público é formado com recursos socialmente produzidos na forma de impostos e taxas, por exemplo, e neste sentido é parte do trabalho que servirá ao desempenho das funções do Estado, entre elas as políticas sociais e penais. A alocação de recursos nelas dependerá das correlações de forças vigentes e historicamente construídas.

Salvador (2010, 2015) aponta as funções do fundo público na economia capitalista. De acordo com o autor, o fundo público tem como função financiar o investimento capitalista, as políticas sociais, a infraestrutura e a remuneração de rentistas:

a) o financiamento do investimento capitalista, por meio de subsídios, de *desonerações tributárias*, por *incentivos fiscais*, por redução da base tributária das empresas e de seus sócios; b) a garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção das pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho; c) assegura vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e *das renúncias fiscais* para as empresas; d) assegura renda para uma classe rentista na sociedade, isto é, aqueles que vivem de aplicações no mercado financeiro e recebem, por meio do orçamento público, recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública (SALVADOR, 2015, p. 9-10, grifos do autor).

De acordo com Mendes (2014), se na constituição do Estado Social o fundo público foi o fundamento das políticas macroeconômicas, até hoje exerce importante função na manutenção do sistema capitalista, apesar de seu caráter destrutivo, principalmente no que tange à corrosão dos recursos destinados às políticas sociais. Para Mendes (2014, p. 1185), no processo de apropriação do fundo público pelo capital,

[...] não escapam os recursos das políticas sociais de direitos, especialmente os da seguridade social no país, uma vez que compõem um fundo público específico de recursos federais, conforme a Constituição de 1988 e o Orçamento da Seguridade Social (OSS). O mecanismo típico dessa apropriação ficou conhecido como Desvinculação das Receitas da União (DRU), criado em 1994, sob outro nome, e que segue em vigor até 2015; ele retira 20% dos recursos desse orçamento para proporcionar a manutenção do superávit primário, assegurando o pagamento dos juros da dívida pública.

Surgida em 1993, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) autoriza a desvinculação de parte dos recursos assegurados constitucionalmente para a seguridade social com vistas à composição do superávit primário, conforme indicam Boschetti e Salvador (2006). Neste sentido, o orçamento da seguridade social, previsto constitucionalmente, nunca foi efetivado, uma vez que sucessivos governos têm se apropriado de impostos e contribuições sociais para financiar o pagamento de juros da dívida pública em detrimento da consolidação dos direitos estabelecidos. Salvador (2010) apontou que os superávits de 2000 a 2007 foram alcançados principalmente por meio da DRU dos recursos da seguridade social.

Nessa tônica, é importante compreender as escolhas políticas que envolvem o direcionamento do fundo público, expostos no orçamento. Que tipo de pacto social é construído a partir da apropriação da riqueza socialmente produzida que privilegia o pagamento de juros de dívida em detrimento de políticas de garantia de direitos? Assim, a análise do orçamento público deve, necessariamente, observar a alocação e o direcionamento dos recursos do fundo público, bem como as formas como se constitui esse fundo.

O orçamento público deve obedecer a princípios fundamentais da unidade, universalidade e anualidade, ou seja, cada entidade pode ter apenas um orçamento, que deve

conter todas as despesas e receitas de todas as instituições que compõem o governo e limitar o período ao ano fiscal (CORDEIRO; LEVI, 2015). A legislação que define os elementos do orçamento público é composta pela Constituição Federal, pela Lei n. 4.320, 17 de março de 1964, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

O conjunto dessas leis regula os três dispositivos que são a base do orçamento público:

a) o PPA, instrumento de planejamento elaborado no primeiro ano de governo, com vigência de quatro anos e tornado lei após apreciação legislativa, que tem como objetivo estabelecer metas e objetivos governamentais; b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta a elaboração da proposta orçamentária para o ano subsequente, alinhada com as diretrizes do PPA; c) a Lei Orçamentária Anual (LOA), expressão mais concreta do orçamento, já que estima a receita e fixa a despesa a ser realizada, podendo corrigir a LDO. Os programas são o elo que integra os três dispositivos, sendo este um conjunto articulado de ações a serem desenvolvidas por um ou mais órgãos (CORDEIRO; LEVI, 2015).

Os gastos públicos são definidos no orçamento público por meio dos dispositivos citados acima. De acordo com Rezende (2011), os gastos públicos podem ser classificados em três categorias. A primeira categoria diz respeito à finalidade do gasto; a segunda categoria refere-se à natureza do dispêndio; e a terceira categoriza o gasto por meio do agente encarregado da sua execução. No que tange à finalidade, os gastos são organizados em funções, programas e subprogramas dispostos em torno do orçamento público. Quanto à natureza, o gasto pode ser enquadrado em uma destas quatro categorias: custeio, investimento, transferências e inversões financeiras. No que se refere aos agentes encarregados da execução do gasto, Rezende (2011) os agrupa em dois tipos básicos: Administração Direta ou Central e Administração Indireta ou Descentralizada.

Os gastos públicos também podem ser agrupados em categorias, definidas por Rezende (1997) como Gastos Mínimos – correspondente aos gastos públicos considerados de

responsabilidade exclusiva do Estado, que envolvem gastos com legislativo, judiciário, administração, planejamento, defesa e segurança; Gastos Sociais – a parcela de gastos com provisão de políticas públicas, como educação, cultura, saúde, saneamento, assistência social, previdência e habitação; e Gastos Econômicos – referente aos gastos públicos com atividades econômicas, tais como agricultura, comunicações, desenvolvimento regional, energia, indústria, trabalho e transporte.

Salvador (2015) aponta a necessidade de analisarmos o orçamento público por meio de uma visão de totalidade, observando a forma como as políticas públicas são financiadas por meio do fundo público e pelo Estado. Neste sentido, o autor elenca três dimensões para uma análise mais ampliada do orçamento:

a) a tributária, que possibilita verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento da política social, ponto fundamental para averiguar se os tributos (impostos, taxas e contribuições) indicam de fato uma redistribuição de renda e uma maior justiça fiscal; b) a financeira, uma vez que a análise da gestão financeira dos recursos possibilita o estudo das decisões no campo político-administrativo da política, da descentralização e das relações federativas no financiamento dos gastos sociais, assim como o controle democrático do orçamento; e c) *a do financiamento indireto da política social, que – por meio dos gastos tributários, isto é, da análise das renúncias tributárias – torna possível identificar a transferência indireta e extraorçamentária de recursos para o setor privado da economia* (SALVADOR, 2015, p. 13, grifos do autor).

Além dos pontos elencados pelo autor, vale frisar que a análise do orçamento das políticas (social e penal) deve observar a questão tanto da arrecadação quanto da distribuição dos recursos, em especial, devido aos *efeitos perversos* da DRU sobre o federalismo fiscal. Conforme aponta Salvador (2015, p. 31), “as contribuições sociais que financiam essas políticas sociais não são partilhadas com estados e municípios”.

No caso do face penal do Estado Brasileiro, as tendências neoliberais assumidas pelos governos no atual estágio do capitalismo tem utilizado o fundo público para remunerar o capital, principalmente por meio das privatizações sob a modalidade das Parcerias Público-Privadas – PPPs.

Em tese, a diferença de uma PPP e uma terceirização é que a parceria ocorre por meio de uma concessão, que pode ocorrer na modalidade patrocinada ou administrativa, conforme artigo 2 da Lei 11.079 de 2004, neste sentido pressupõe-se que a remuneração do parceiro privado se dará mediante cobrança de tarifas pagas diretamente dos usuários diretos. Mesmo nos casos onde há possibilidade de tal cobrança, como no caso de concessão de estradas por exemplo, tal remuneração esconde a participação do Estado na maior parte do custeio do serviço, seja ele de forma direta (construção de infraestrutura) ou seja de forma indireta por meio de concessões de financiamentos públicos. Neste caso, a concessão de PPP para construção e gestão de estabelecimentos prisionais, como em Minas Gerais, o Estado assume todos os custos e oferece garantias aos investidores.

De acordo com Silva (2016) quando o Estado remunera, mensalmente, o parceiro responsável pela custódia de presos, por meio de valores atribuídos de forma per capita, que visa suprir dispêndios com uma série de prestações de serviços, há uma descaracterização do caráter da concessão. Na verdade, conforme define o autor, a nova “modalidade” visou apenas ampliar as vantagens oferecidas ao setor privado, que são resumidas como: i) prazo contratual que varia entre no mínimo cinco anos podendo chegar a trinta e cinco; ii) valores não podem ser inferiores a vinte milhões de reais; iii) constituição de garantias por parte do poder público, como vinculação de receitas, o que não ocorre em contratos fora dessa modalidade; iv) garantia de liquidez de contrato por meio de estabelecimento formas variadas pagamento; v) previsão de penalização ao Estado em caso de não pagamento. (SILVA, 2016).

Silva (2016) adverte sobre a inconstitucionalidade da vinculação de receita para garantia de crédito pagamento de particular, uma vez que viola o art. 167, IV da CF/88 “são vedadas: a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158, 159.” A despeito de uma série de pareceres jurídicos contrários a Lei, em especial no que se refere a vinculação de receitas

para dar garantia, uma vez que via de regra, é o particular que deve apresentar garantias ao Estado do cumprimento dos deveres assumidos no contrato, a legislação foi aprovada e segue sendo utilizada em diferentes setores da economia, o *fundo público passa ser alvo de garantia de pagamento ao credores do Estado*.

A Lei que regulamenta as PPPs em âmbito nacional também criou o Fundo Federal Garantidor de Parcerias Público-Privadas, que teve como saldo inicial seis bilhões de reais para garantir pagamentos de obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado em virtude das parcerias. O fundo não está sujeito a contingências e limitações (orçamento, limite de endividamento e etc.) e foi criado com personalidade jurídica que o assemelha a uma empresa pública, não demandando legislação complementar.

No estudo realizado por Peci e Sobral (2007, p.10) onde os modelos das PPPs brasileira e inglesa são comparados os autores afirmam que:

As peculiaridades do modelo brasileiro de PPP fazem-se também presentes na concepção do Fundo Garantidor das PPPs (FGP), uma tentativa, por parte do setor público, de oferecer garantias ao parceiro privado. Diferentemente da experiência inglesa (assim como das de outros países), que busca mitigar o risco de financiamento, assim como as garantias acerca do financiamento ao setor privado, no caso brasileiro, o FGP busca prestar garantia de pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das PPPs. O FGP instituiu-se como um fundo de natureza privada e patrimônio próprio (isto é, separado do patrimônio dos seus cotistas), tendo um limite de R\$6 bilhões, podendo dele participar a União, suas autarquias e fundações públicas. A natureza privada do fundo, faz com que, em tese, este não seja sujeito a contingenciamentos e limitações da administração pública.

Vale destacar que na Constituição Federal todos os fundos até então existentes, com exceção dos fundos de isenções fiscais, foram extintos, ficando a criação de novos fundos, subordinada a regulamentação de legislação complementar. Dessa forma, a criação do fundo garantidor fere o preceito constitucional e ainda as diretrizes da Lei 4320/64 que “estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, onde define-se que fundos especiais não se prestam a garantir obrigações pecuniárias. A título de comparação, em 2004, quando o

fundo foi criado, o valor disponível ao Fundo Nacional de Assistência Social foi de R\$ 8,3 milhões de reais, ou seja, o Estado retira, de toda a lógica orçamentaria e de controle praticamente 70% do valor direcionado à assistência social, salvo de sequestros ou contingenciamentos. Fica claro a manobra do Estado para atender as demandas do capital, expropriando do fundo público recursos, e garantindo meios de reprodução e *supercapitalização*.

2.2 O frágil sujeito de direitos: o precariado como público-alvo das faces social e penal do Estado

A compreensão de que a cidadania, para os pobres, está relacionada a sua inserção ou não no mundo formal do trabalho nos remete à própria centralidade do trabalho como organizador da sociedade e seu papel fundamental para o capital. Segundo Netto e Braz (2012, p. 41), “na base da atividade econômica está o trabalho, é ele que torna possível a produção de qualquer bem, criando os valores que constituem a riqueza social”. O trabalho implica mais do que a relação sociedade/natureza; implica o marco da própria sociedade, afetando seus sujeitos e sua organização. O trabalho se constitui do ser social, e o ser social, por sua vez, é produto do trabalho, mas não se reduz a ele ou se esgota nele.

É por meio do trabalho que o sujeito, que só tem como fonte de renda a venda da sua força de trabalho, pode ter acesso às condições necessárias para o exercício da cidadania, por meio dos direitos sociais, muitos deles devidos como garantia para a reprodução social do próprio trabalho. Sendo assim, apesar da centralidade para o capital, conforme indica Antunes (2011), desde sua gênese, o trabalho tem estampado um sentido destrutivo, que recentemente assume características como a flexibilização das relações e dos direitos laborais.

Trata-se, portanto, de uma destrutividade que se expressa intensamente quando descarta, tornando ainda mais supérflua, parcela significativa da força mundial de trabalho, onde milhões encontram-se realizando trabalhos parciais, precarizados, na informalidade ou desempregados. Isso porque na eliminação/utilização dos *resíduos da produção*, o capital desemprega cada vez mais trabalho estável, substituindo-os por trabalhos precarizados, que se encontram em enorme expansão no mundo agrário, industrial e de serviços, bem como nas múltiplas interconexões existentes entre eles, como na agroindústria, nos serviços industriais ou na indústria de serviços. A eclosão generalizada do *desemprego estrutural* em escala transnacional é a expressão-limite mais aguda e trágica dessa destrutividade presente no mundo do trabalho (ANTUNES, 2011, p. 407).

Neste sentido, se o acesso aos direitos de cidadania só se dá pela via do trabalho, para a classe trabalhadora, temos uma grande massa de pessoas que não tem reconhecido quaisquer direitos, devido a sua posição no universo do trabalho.

O termo “sujeito de direitos”, compreendido aqui dentro da visão ampliada de cidadania de Arendt (1997) como “o direito a ter direitos”, nos remete ao debate de quem é esse sujeito, esse cidadão, dentro dos inúmeros desafios impostos a própria noção de *direitos* perspectiva do capitalismo contemporâneo.

A perspectiva universalizante da categoria sujeito de direitos é advinda da formulação dos Direitos do Homem e do Cidadão na Revolução Francesa. O documento traz a afirmação de que os direitos são universais aos homens⁶ e aos cidadãos. No estudo do conjunto de direitos elaborado por Marshall (1967) denominado *Cidadania, classe social e status*, são identificadas três gerações de direitos no processo de consolidação e ampliação da cidadania. De acordo com o autor, o século XVIII viu nascer os direitos civis (associados à liberdade individual: direito à vida, direitos de ir e vir, liberdade de consciência, expressão, direito à justiça); os direitos políticos (participação no exercício do poder político, direitos de voto e de ser eleito) foram conquistados no século XIX; e os direitos sociais emergiram no século XX, referindo-se a “tudo que vai desde direito a um mínimo bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar uma vida de um ser civilizado” (MARSHALL, 1967,

⁶ “Homens” compreendido como “ser humano”, noção bastante criticada pelo movimento feminista.

p. 63). Para o autor, a cidadania é compreendida como *status* que garante ao sujeito um rol de iguais direitos e deveres, liberdades e restrições.

Barbalet (1988) desenvolveu uma robusta crítica à obra de Marshall em seu livro *A cidadania*. O autor critica a noção de que o processo de reconhecimento dos direitos de cidadania tenha sido algo linear e irreversível, apontando o caráter a-histórico e o excesso de otimismo de Marshall, principalmente no que tange ao não reconhecimento da questão das lutas sociais entre as classes e às tensões inerentes aos direitos de cidadania. Além desses pontos, Barbalet (1988) indica a possibilidade de ambivalência interna de um direito, ou seja, um mesmo direito pode envolver perspectivas individuais e sociais, como o direito à segurança, por exemplo. Para o autor, ainda que seja desejável a relação entre direito social, política social e cidadania, conforme aponta Marshall, essa relação não se dá sem que haja contradições entre a formulação e a execução dos serviços.

A noção de direitos universais, ou deste “cidadão universal”, escamoteia a natureza privada e classista desta categoria, uma vez que legaliza a diferenciação entre a burguesia e o proletariado. Neste sentido, há de se reconhecer os limites da proposta de emancipação política pela enunciação de direitos ditos universais. Para Arendt (2003), a perspectiva da igualdade natural faz com que as diferenças entre as pessoas não sejam reconhecidas, ou sejam apontadas apenas como eventos circunstanciais.

Longe de negar a necessidade de direitos universais para que toda pessoa possa ter direito a ter direitos, Arendt (2003) afirma que essa ideia de direitos ligados a uma natureza inerente impede que eles sejam apresentados em um âmbito político, discutidos e efetivados.

As declarações internacionais de reconhecimento de direitos conferiram aos sujeitos a condição abstrata de portadores de direitos, que devem ser efetivados, no caso dos direitos sociais, por meio da provisão de programas, serviços e benefícios de seguridade social. Essas declarações fundamentam-se em uma noção de natureza humana comum a todos, ou seja, os

seres humanos devem ter os mesmos direitos porque são iguais. A despeito do avanço que esses direitos significaram no contexto do século XVIII, a abstração e pretensa universalidade dos direitos humanos é na verdade um conjunto de valores impostos por um grupo aos demais, e esses direitos são na verdade os direitos do indivíduo liberal – livre e autônomo, ou, nas palavras de Spivak (2010), o sujeito europeu. Para a autora, a construção desse sujeito europeu é parte de um conjunto de estratégias para criar o que chamou de “transparência” (ou “invisibilidade”), compreendida aqui como o não reconhecimento das especificidades e de toda a heterogeneidade que constitui diferentes sujeitos, produzindo apenas o sujeito colonial como o outro.

A maior parte dos direitos disponíveis aos sujeitos, em especial os direitos sociais, foram historicamente construídos como forma de garantir condições de reprodução de classe para a venda de sua força de trabalho ao capital. O Estado passa a assumir parte dos custos sociais e, ao mesmo tempo em que garante certa estabilidade por meio do pacto social, garante ao capital a força de trabalho apta e com parte da renda liberada para o consumo. Ao Estado cabe ainda a manutenção da segurança, por meio do controle (concreto e simbólico) e do aprisionamento de parte da massa que não consegue vender sua mão de obra ao capital.

O público-alvo das faces social e penal do Estado são, em geral, sujeitos fragilizados do ponto de vista do acesso à proteção social, garantida via sua inserção no trabalho (formal), em serviços ou políticas públicas, ou ainda em redes relacionais ou familiares de suporte (COUTO; et. al, 2011). Para este público, a assistência social se constitui como uma das únicas possibilidades de garantia de mínimos de sobrevivência. Já aos “selecionados” pela face penal, cabe o atendimento punitivo do Estado, num período que pode chegar a trinta anos.

Estamos diante do mesmo público-alvo. Historicamente considerados uma população disfuncional ao capital, esses sujeitos passam a compor uma importante massa que requer um conjunto de ações no sentido de contenção dessas “classes perigosas”, sejam elas pela face social ou penal do Estado. Vale ressaltar que as primeiras legislações de garantia de direitos

sociais, denominadas de *Poor Laws* ou Leis dos Pobres, ofertavam algum tipo de proteção aos inaptos ao trabalho (doentes, idosos e crianças), ao mesmo tempo em que controlavam e obrigavam os ditos vagabundos e pobres ao trabalho.

Essa espécie de gradação moral chancelada por meio das primeiras legislações nunca deixou de influenciar a concepção de indivíduos “merecedores” de assistência e indivíduos “merecedores” de punição, seja ela por meio do encarceramento ou da obrigatoriedade do trabalho, ou ainda, no melhor cenário, dos dois.

Se levarmos em consideração a centralidade do trabalho no acesso aos direitos, o quadro de restrições se complexifica, na medida em que o público-alvo prioritário da face penal do Estado é constituído de jovens, pobres e negros, que em sua maioria sequer ingressaram no mercado de trabalho. Isso significa que as prisões são, em geral, o único tipo de acesso a política pública oportunizado a esse público. Essas pessoas compõem o que Marx (1969, p. 262-263) denominou de *superpopulação relativa e exército industrial de reserva*:

[...] se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna por sua vez a alavanca da acumulação capitalista, e mesmo condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população.

Para Marx (1969), a superpopulação relativa é composta pela população latente, estagnada, flutuante e relegada ao pauperismo. Além da superpopulação, há os que compõem o *lumpemproletariado*, categoria que agrega os “vagabundos, delinquentes e prostitutas”, nas palavras do autor. A população latente é caracterizada como aquela que ainda não ingressou no mercado formal e urbano de trabalho, em geral caracterizada por Marx como o trabalhador rural atraído para as cidades. A população estagnada é aquela que está no mercado de trabalho em condições extremamente degradantes, além daqueles inaptos para ingresso e permanência no trabalho.

[...] Constitui parte do exército ativo de trabalhadores, mas com ocupação completamente irregular. Ela proporciona, assim, ao capital, um reservatório inesgotável de força de trabalho disponível. Sua condição de vida cai abaixo do nível normal médio da classe trabalhadora, e exatamente isso faz dela uma base ampla para certos ramos de exploração do capital. É caracterizada pelo máximo de tempo de serviço e mínimo de salário. Sob a rubrica de trabalho domiciliar, já tomamos conhecimento de sua principal configuração. [...] Seu volume se expande na medida em que, com o volume e a energia da acumulação, avança a “produção da redundância” (MARX, 1996, p. 272-273).

A população flutuante, por sua vez, é caracterizada pela entrada e saída do mercado de trabalho de maneira muito rápida: “[...] trabalhador de mediana idade, na maioria dos casos, já está mais ou menos esgotado. Ele cai nas fileiras dos excedentes ou passa de um escalão mais alto para um mais baixo” (MARX, 1996, p. 271).

A categoria denominada por Marx como pauperismo abarca três subgrupos. O primeiro é composto de pessoas que são aptas para o trabalho, mas vivem em situação de indigência. O segundo é formado de órfãos e crianças indigentes, e o terceiro é formado de pessoas inaptas para o trabalho, como doentes e idosos. Marx afirma que o pauperismo enquanto sedimento mais profundo da superpopulação relativa se “constitui o asilo para inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva” (1996, p. 273).

A atualidade das categorias propostas por Marx se evidencia na medida em que é possível observar o avanço da superpopulação relativa, em especial em países de capitalismo periférico, como o Brasil, onde o fenômeno do desemprego estrutural e do não emprego passou do período em que era flutuante e ocasional para o período em que se apresenta como estrutural.

Ao analisar a condição latino-americana, Nun (1969) afirma, em *Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal*, que vivenciamos a criação de uma “subclasse” dentro do proletariado latino-americano e ainda o que ele definiu como uma massa marginal, composta por um contingente de pessoas que não interessam ao mercado – a parte afuncional ou disfuncional do exército industrial de reserva.

Em paralelo, desenvolvia-se nos Estados Unidos a denominada *underclass*, categoria de forte apelo ideológico conservador que identifica a população pauperizada como subcategoria responsabilizada individualmente por sua condição, fruto de escolhas individuais, numa espécie de darwinismo social. O termo era utilizado, no auge do otimismo econômico norte-americano, para designar “famílias e indivíduos subempregados, sem emprego e gradualmente inempregáveis, situados no mais baixo da escala social” (ESCOREL, 1999, p. 45).

Porém, a partir da década de 1980, com a persistência da crise econômica, observou-se o fenômeno de pauperização da classe trabalhadora e o desemprego estrutural. A pobreza, antes concentrada entre o exército de reserva e residual nos países desenvolvidos, ganhou amplitude e repercussões no mundo do trabalho, com aumento do desemprego, queda de investimentos e aumento do capital financeiro, entre outros (HARVEY, 2009). Essa ampliação dos efeitos da crise, atrelada à fragmentação de direitos sociais, faz surgir o que Castel (2009) denominou de desfiliações, resultantes da fragilização das relações salariais, em um fenômeno denominado pelo autor como *nova questão social*. Apesar do debate acerca da existência dessa *nova questão social*, realizado por autores como Castel (2009), Rosavallon (1988), Pereira (2001), Yamamoto (2007), Netto (2001), Stein (2000) e Telles (1996), o que importa salientar neste momento é o desenrolar histórico da compreensão dessa massa populacional alijada do mercado formal de trabalho, bem como dos direitos relacionados a esse pertencimento, e ainda os reflexos desse não pertencimento, entre eles o cárcere.

Neste sentido, é importante salientar a importância da matriz teórica trazida por Castel (1998, 2008) para a compreensão desses processos a partir das chaves de interpretação da *integração e desfiliação* do mundo de trabalho e das relações sociofamiliares. Para o autor, é possível identificar quatro zonas de integração/desfiliação: a zona *integração*, na qual estão inseridas as pessoas que possuem trabalho formalizado e relações sociofamiliares estáveis; a de *vulnerabilidade*, onde se encontram as pessoas com trabalhos precários, porém que mantêm

relações sociofamiliares; a de desfiliação, onde se encontram as pessoas que vivenciam ausência de participação em atividades produtivas e isolamento relacional; e a zona de assistência social, onde se encontram as pessoas que são consideradas inaptas para o trabalho e, por isso, dependem dos mecanismos de proteção social.

Para Castel (1998, p. 536), os desfiliaados são caracterizados pela “ausência de inscrição do sujeito em estruturas portadoras de sentido”. De acordo com o autor, a reestruturação produtiva advinda das transformações do sistema capitalista tem gerado um processo de precarização e vulnerabilidade social e formado uma nova classe de indivíduos – os desfiliaados. O sistema capitalista, em especial o movimento de desregulamentação mais recente, teve como reflexo a desestabilização de uma fração importante do mercado de trabalho, incluindo a impossibilidade permanente de acesso ao trabalho e aos direitos advindos dele. Com isso, produz um indivíduo excluído por um duplo desligamento — do mercado de trabalho e da inserção relacional.

Castel (1998) apresenta a categoria de desfiliação como uma oposição ao termo “exclusão social”. Para o autor, a palavra “exclusão” passa a ideia equivocada de que é possível estar “fora” da sociedade contemporânea, o que seria uma incompreensão dos processos relacionados à sociedade salarial. O autor prefere o termo “supranumerário” para explicar a posição que os desfiliaados podem ocupar em uma sociedade salarial.

Se historicamente o público-alvo das faces social (assistência) e penal (prisional) do Estado era composto pelos inaptos ao trabalho, “dignos moralmente” de proteção social, ou aos “dignos” de punição ou trabalhos forçados – ou seja, não eram considerados parte da classe trabalhadora –, no estágio atual do capitalismo esse público amplia-se para o conjunto de sujeitos que estão aptos ao trabalho, mas que, devido ao processo de desestruturação do trabalho e da sociedade salarial, não conseguem obter proteção social por meio da venda da sua força de

trabalho. Mesmo quando conseguem trocá-la por algum tipo de remuneração, esta não é suficiente para garantir os mínimos necessários a sua reprodução.

Em diversos trabalhos vemos a designação desse público como os “excluídos”. Porém, conforme nos indica Martins (2008), um dos principais críticos da categoria *exclusão social*, ao ser utilizado para explicar as desigualdades sociais o termo evidencia a crise da sociedade de classes, uma vez que releva o deslocamento explicativo, tirando do centro a classe operária. Para o autor, esse termo denota a ausência de uma noção explicativa de classe adequada que incorpore os fenômenos sociais da atualidade resultantes do novo estágio do capital. Ainda segundo o autor, a categoria é frágil e conservadora, pois toma como referência os integrados e desqualifica os excluídos como grupo social capaz de se articular politicamente.

Neste sentido, o que se tem observado no debate teórico é a perda de centralidade da categoria trabalho como chave explicativa para os processos de pobreza, conforme identificado por Offe (1994). Neste trabalho, defendo que o público-alvo das faces social e penal do Estado compõe um conjunto de sujeitos que não são excluídos, muito pelo contrário, estão incluídos pela lógica do capital e são extremamente úteis na medida em que demandam respostas do Estado, que, na fase atual de mercantilização de direitos, repassará ao mercado, em parte ou em totalidade, a prestação dos serviços sociais e penais a esses sujeitos, denominados por Braga (2012) como o precariado.

Além disso, escolho como foco de análise a retomada da centralidade do trabalho como chave interpretativa das desigualdades sociais. Nesta direção, faz-se importante retomar, numa lógica dialética, que o curso da reprodução do capital envolve o “trabalho necessário” e o “trabalho excedente”, bem como a “população necessária” e a “população excedente”.

Ao analisar a redefinição da classe trabalhadora no Brasil, em especial a relação dessa classe com o fenômeno recente denominado lulismo, ou hegemonia lulista, Braga (2012) recorre também à categoria de superpopulação relativa, de Marx, por meio da ressignificação

das categorias subproletariado, proposta por Singer (1981), e precariado, de Standing (2011).⁷

De acordo com o Braga (2012, p. 18-19),

[...] o precariado, isto é, o proletariado precarizado, é formado por aquilo que, excluídos tanto o lupemproletariado quanto a população pauperizada, Marx chamou de ‘superpopulação relativa [...]’. A necessidade de definir os limites gerais do precariado nos obriga também a diferenciá-los dos setores profissionais, ou seja, aqueles grupos mais qualificados, mais remunerados e, por isso mesmo, tendencialmente mais estáveis, da classe trabalhadora. Em suma, identificamos o precariado com a fração mais mal paga e explorada do proletariado urbano e dos trabalhadores agrícolas.

Para Braga (2012), o precariado é então essa fração da classe trabalhadora, composto pelo que Marx denominou de superpopulação relativa, em especial a população flutuante latente e estagnada – que, numa análise da situação brasileira, detém tanto renda, apesar de patamares bastante restritivos, em torno de um a dois salários mínimos, como capacidade de mobilização coletiva. Diferentemente do conceito homônimo apresentado por Standing (2011), Braga não apresenta o precariado como uma nova classe social, ou como resultado da crise atual do capitalismo, e sim como parte indissociável e historicamente presente na constituição da própria noção de classe. Ou seja, trata-se do proletariado precarizado – a superpopulação relativa.

Em seu estudo *O precariado: a nova classe perigosa*, Standing (2011) apresenta o precariado como uma nova classe social, resultado do atual estágio do capitalismo, que, devido às transformações decorrentes da globalização, flexibilização e “financeirização”, retiraram do proletariado o protagonismo que ocupavam desde o início do século XX. Para o autor, é possível identificar o precariado a partir de três critérios. O primeiro é a relação com as formas de segurança em relação ao trabalho: segurança no mercado de trabalho, no emprego, na profissão, no desenvolvimento de competências, na renda, na representação. O segundo critério se relaciona com a estrutura de rendimento, que pode vir das seguintes fontes: a autoprodução,

⁷ Para Singer (1981, p. 22), subproletários são aqueles que “oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais. [...] Empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes”.

o salário, o apoio comunitário ou familiar, os benefícios dados pelo empregador, os benefícios do Estado e os lucros de rendas privadas ou ações. Por fim, o terceiro critério é a identidade relacionada ao trabalho. Para o autor, para ser considerada precariado, uma pessoa não se beneficia de nenhum tipo de segurança em relação ao trabalho (primeiro critério). Em relação à renda, mais importante que ter ou não, ou que o nível de renda, a definição de um precariado estaria na falta de apoio coletivo e de garantias e benefícios públicos ou privados para complementação de renda, ou seja, o precariado só conta com o salário. Ainda segundo o autor, o precariado não dispõe de identidade relacionada ao trabalho, uma vez que não conta com os benefícios públicos ou privados relacionados à função exercida, o que amplia a sensação de alienação quanto ao que exercem.

Para Standing (2011), o precariado é parte de um conjunto de outras cinco denominações de classe. A primeira é a elite nacional e internacional, ou seja, os detentores de poder e riqueza; a segunda é composta por um grupo de trabalhadores com segurança nos empregos de longo prazo e altos salários; a terceira é formada por consultores e empresários independentes, que o autor denominou de *proficians*; a quarta corresponde ao tradicional grupo do proletariado; e, por fim, a quinta classe é composta pelos “desajustados”, pessoas excluídas do sistema.

Braga (2012, p. 19) aponta uma série de críticas ao modelo proposto por Standing (2011), principalmente ao enunciar que a precariedade nas relações de trabalho não é um fenômeno recente: “se a precariedade parece estar se transformando em um registro ‘regular’ da organização do trabalho, ameaçando décadas de institucionalização de direitos sociais nos países capitalistas avançados... ela nunca deixou de ser a regra na periferia do sistema”. Para o autor, o precariado não é uma nova classe, na medida em que já havia sido identificado e previsto desde Marx quando caracterizou a superpopulação relativa, ou seja, não deve ser entendido como uma classe diferente do proletariado, e sim como parte desta: o “precariado

não deve ser interpretado como antípoda do salário, seu ‘outro’ bastardo ou recalçado. Na realidade ele é a própria condição de existência do salariado” (BRAGA, 2012, p. 17).

A população-alvo das faces social e penal do Estado nada mais é que o precariado descrito por Braga (2012). Essa afirmação por si só não traz nenhuma novidade e surpresa, uma vez que esse sempre foi o público-alvo das ações caritativas e punitivas do Estado, desde as *Poor Laws*. Porém, é importante ressaltar que, na atualidade, essa priorização classista ganha contornos diferenciados se levarmos em consideração o cenário de desemprego e não emprego estrutural em que vivemos, principalmente nas pressões por redução de direitos, vinculados ou não ao trabalho.

Vivemos em um momento não apenas de disputa teórica em torno do conceito de cidadania, mas também de disputa política e econômica. Entre as propostas, tem-se desde a negação da existência de direitos sociais à afirmação da necessidade de maior participação da sociedade civil na oferta de serviços e direitos da cidadania. Sob as formulações de Friedrich August von Hayek (1987), tem ganhado força a ideia ultraliberal de desconstituição dos direitos sociais e resgate de uma noção restrita da cidadania aos direitos civis e políticos, tendo como principais argumentos para a negação dos direitos sociais: a natureza jurídica imperfeita; a incompatibilidade com a liberdade negativa e os direitos civis; e a ineficiência econômica. De acordo com as premissas do autor, o Estado não deve se responsabilizar pelo bem-estar dos sujeitos, devendo estes ser encarados como consumidores capazes de fazer escolhas.

Todos esses “direitos” [sociais e econômicos] se baseiam na interpretação da sociedade como uma organização deliberadamente criada, da qual todos os homens seriam empregados. Eles não poderiam ser tornados universais num sistema de normas de conduta justa baseado na ideia da responsabilidade individual, e requerem, portanto, que toda a sociedade seja convertida numa organização, isto é, tornada totalitária no mais amplo sentido da palavra (HAYEK, 1987, p. 126).

Nesta tônica, multiplicaram-se argumentos de que as redes de proteção social, principalmente não contributivas de orientação Beveridgeana, devem ser vistas como vexatórias e humilhantes para os que recebem, uma vez que expõem a situação de desigualdade perante

aqueles que não “precisam” de tais benefícios estatais. Estes argumentos foram utilizados como base para as contrarreformas no sistema de proteção social dos Estados Unidos na década de 1980, tendo como um dos pilares de organização a obrigatoriedade do trabalho (*workfare*) como contrapartida para o acesso a benefícios sociais.

Por fim, retomando a categoria de sujeito de direitos inicialmente abordada, Behring (2009) adverte que a utópica noção de cidadania em Marshall se daria por meio do acesso a políticas e direitos sociais. Na verdade, o que se observa, em especial em países periféricos, é que a noção de cidadania pela via direito vem sendo redirecionada para cidadania via consumo. Neste sentido, o Estado articula formas de inserção do precariado na posição de cidadão consumidor, principalmente por meio das transferências de renda condicionadas da política de assistência social, que disponibiliza recursos financeiros (baixíssimos) com o objetivo primário de fazer *rotar* o capital, e não necessariamente garantir direitos de cidadania. Parte desse precariado também se torna cidadão consumidor dos serviços prisionais, nas múltiplas possibilidades oferecidas pelo capital (alimentação, vestuário, vigilância).

ÀS RESPOSTAS DO ESTADO BRASILEIRO AO PRECARIADO: AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PRISIONAL

3.1 Da definição dos direitos à implementação das primeiras ações

No Brasil, o reconhecimento da maioria dos direitos sociais esteve e ainda é vinculado ao trabalho formal, ou seja, a proteção social centra-se na ideia do cidadão trabalhador, que historicamente é homem, branco e escolarizado. A maior parte dos direitos desvinculados do trabalho, apesar de moralmente reconhecidos, foram assumidos de forma subsidiária, voluntária e filantrópica, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, via adoção do conceito de seguridade social, que passou a abarcar tanto direitos vinculados ao trabalho formal, como a previdência, quanto a saúde e a assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

O reconhecimento da assistência social como direito fez com que fosse necessário enfrentar, de forma definitiva, o embate sobre a compreensão da assistência como política pública e não mais como assistencialização tuteladora. A assistência social foi promovida, antes da Constituição de 1988, por agentes públicos e privados sem compromisso estatal, regulações e critérios de acesso, de forma conservadora e pontual.

Historicamente, os serviços de assistência social recebiam apoio estatal por meio de subvenções a entidades beneficentes, que ofereciam filantropia e caridade.⁸ Mestriner (2008) indica que apenas em 1938, já no governo de Vargas, com a criação do Conselho Nacional do Serviço Social, foi possível observar intenção do Estado em assumir a gestão nos serviços públicos e privados de assistência. Com isso, denotou-se de ponto de partida a relação, nunca inteiramente rompida, do Estado como agente garantidor de recursos públicos, delegando ao setor privado a execução dos serviços.

⁸ No capítulo em que tratarei das subvenções sociais a entidades responsáveis pela “ressocialização” de presos em Minas Gerais, veremos como o perfil inaugural da assistência social se manteve e, em tempos de mercantização de direitos, ganha destaque como a grande estratégia para atendimento das demandas sociais, transvestidas como medidas de controle e punição, ou seja, as subvenções sociais passam a ser usurpadas da face social do Estado para uso na face penal.

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeiro órgão nacional que prestava serviços sociais, além de auxiliar entidades beneficentes. O sistema S (Sesi, Sesc e Senai) surgiu em 1946 e inaugurou a participação empresarial, que, por meio da contribuição incidente nos salários, passou a prestar serviços sociais direcionados a trabalhadores associados. De acordo com Mestriner (2008), no período desenvolvimentista houve incentivo a doações, por meio de dedução em impostos, para entidades beneficentes que obtivessem a recém-criada certificação de filantropia. No mesmo período, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social, que, apesar de uniformizar os benefícios, não avançou em nenhum tipo de proteção social não contributiva.

A participação estatal cresceu no período da ditadura, bem como a relação entre assistência, repressão e filantropia, por meio da criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Esta, apesar de seus objetivos iniciais, se concretizou como espaços de punição e restrição de liberdade de crianças e jovens, algo ainda não superado pelo atual sistema socioeducativo (Mestriner, 2008).

De acordo com Boschetti (2003), embora a intervenção do Estado na política de assistência social tenha como marco inicial os anos de 1940, com a criação da LBA, passando pela criação do Ministério de Previdência e Assistência Social em 1974 e, em 1977, do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), somente em 1985, com a Constituinte, a assistência social passou a ser tratada sob o *status* de política social, resultando na inscrição legal na Constituição de 1988 como política de seguridade social de caráter não contributivo destinado a quem dela necessitar. De acordo com o artigo 203 da Constituição Federal de 1988,

a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Boschetti (2003) explica que os objetivos definidos na Constituição denotam a permanência do conflito entre a assistência e o trabalho. Ao mesmo tempo que indica a promoção para integração ao trabalho, o texto constitucional garante benefício mensal para os inaptos ao trabalho, sinalizando ainda a manutenção da focalização na extrema pobreza e da seletividade, que, por meio dos critérios de acesso à política, implicam a restrição do direito. Apesar dos limites, é inegável o avanço obtido ao consolidar a assistência como direito de responsabilidade estatal, previsto na Carta Magna e regulamentado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993.

Com a LOAS, houve o detalhamento e a organização das ações, além da definição das formas de descentralização. Isso representou um marco na assistência social, uma vez que estabeleceu a responsabilidade conjunta no financiamento da política e, ao mesmo tempo, o comando único. A LOAS também definiu a exigência da criação de fundos específicos para o financiamento da assistência, em cada esfera, com a previsão de composição de conselhos gestores com a participação do governo e da sociedade civil, sendo a criação dos fundos e conselhos requisito obrigatório para repasses de recursos, conforme definido no artigo 30. De acordo com Arretche (2011), a exigência dos fundos visava à execução de transferências diretas – fundo a fundo –, além da criação de espaços deliberativos e participativos, uma vez que o controle social e a gestão deveriam incorporar a participação da sociedade civil.

Apesar de todo o avanço trazido pela LOAS, a falta de clareza sobre o papel de cada ente na condução da política, bem como o baixo investimento financeiro e político, resultou na manutenção de ações desarticuladas e sem um eixo organizador que garantisse a efetivação dos direitos previstos.

De acordo com Couto et. al. (2011), a primeira Política Nacional de Assistência Social foi aprovada em 1998, ou seja, dez anos após a Constituição Federal defini-la como direito e cinco anos após a regulamentação da LOAS. Além disso, a política foi confrontada com o Programa Comunidade Solidária, instituído por medida provisória no governo Fernando Henrique Cardoso. As autoras apontam que a criação do programa, com forte apelo simbólico, serviu aos interesses neoliberais, na medida em que as ações estavam concentradas na extrema pobreza, reiterando a tradição de fragmentação e focalização e inviabilizando, de ponto de partida, a concretização dos direitos previstos na Constituição e na própria LOAS.

Além do Comunidade Solidária, o governo Fernando Henrique Cardoso lançou mão de programas, projetos e benefícios desarticulados e pulverizados. Foram lançados o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Programa Brasil Criança Cidadã, entre outros. Foram instituídos também programas de transferência de renda, como o Programa de Garantia de Renda Mínima, que foi substituído pelo Bolsa Escola. Também foram criados programas como auxílio-gás e bolsa-alimentação. Apesar de financiados com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, eles não eram geridos pela pasta da assistência social. O Programa Bolsa Escola e o bolsa-alimentação eram vinculados à educação, e o auxílio-gás, ao Ministério de Minas e Energia.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído em 1996, pode ser identificado como uma das únicas ações no período que foi convergente com os direitos e as diretrizes estabelecidos na Constituição Federal e na LOAS, além da criação do Conselho e do Fundo Nacional de Assistência, importantes instrumentos de controle democrático e de gestão, abrindo espaço para a criação de conselhos e fundos estaduais e municipais.

Apesar da exigência das transferências fundo a fundo, prevista na LOAS, no governo Fernando Henrique Cardoso o que se observou foi a manutenção do processo de repasses de recursos federais via convênios, por meio de valores *per capita* como referência, que

geralmente não atentava para a complexidade das ações realizadas, ou mesmo as necessidades concretas dos usuários, mantendo a relação clientelista e centralizada do governo federal.

Neste sentido, o conjunto de ações realizadas nesse governo pode ser compreendido como estratégias utilizadas no processo de contrarreforma do Estado, proposto dentro do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), que apontava a posição do Estado em garantir mecanismos para ampliar a acumulação do capital, em detrimento do cumprimento dos pactos sociais. As poucas ações ofertadas pelo Estado nesse período confrontavam-se com o agravamento da questão social, devido às perdas de direitos e renda dos trabalhadores e do próprio trabalho em si, alterando o perfil do público historicamente atendido e ampliando a demanda por assistência social. Dessa forma, o processo de focalização e seletividade da assistência e o lapso temporal que se observou entre a definição dos direitos e alguma implementação efetiva contribuem também para o agravamento das desigualdades sociais no período, ou seja, a ausência de políticas efetivas de proteção social fez aumentar o público que dela necessita – o precariado, produto e usuário desse processo que se retroalimenta.

É interessante notar que o mesmo conceito abstrato a que a assistência social busca dar concretude apoia os direitos direcionados às pessoas presas. A escolha do direito à dignidade humana como um dos pilares constitucionais aproxima essas duas políticas (assistência social e prisional) como partes do conjunto de estratégias do Estado para gerenciar a pobreza. O direito abstrato da *dignidade humana* necessita da materialização, que pode ser ofertada por vieses, aparentemente contraditórios, mas que na verdade são similares, na medida em que ambos buscam o controle do precariado – a assistência social ou a política prisional.

Na verdade, a ironia da concepção do direito da dignidade humana reside exatamente no fato de ser necessário lembrar aos demais humanos que pobreza ou criminalidade não retiram o caráter de humanidade de quem congrega esses atributos. Tal lembrete só se faz necessário devido ao tratamento histórico que a pobreza tem recebido. Aos pobres, cabem ações sem

caráter de direitos, ou a mão punitiva do Estado, ou ambas, para garantir que a pobreza se perpetue.

Mesmo com os avanços obtidos no reconhecimento legal do direito, a herança histórica conservadora fez com que a assistência social fosse prestada descolada de uma lógica de direitos. Essa prática não foi totalmente superada com a inscrição legal na Constituição Federal.

Para Sposati, há

uma atribuição indevida da assistência social ao campo dos pobres e da pobreza [...] pois a condição de ser pobre não gera direitos. Mas é a condição de ser cidadão que os gera [...]. A identidade atribuída de forma conservadora e moralista à assistência social, no interior do Estado, nega o cidadão e seus direitos (SPOSATI, 2007, p. 441).

De acordo com o Wacquant (2007), entre o tratamento social da pobreza e o tratamento penal dirigido às frações mais disruptivas do precariado, diferentes países se utilizam do tratamento penal como uma forma de encenar um compromisso de combate ao crime, ao mesmo tempo que reiteram os estereótipos que identificam os “perigosos” à sociedade apenas entre o precariado.

Sob tais condições, oferecer o Estado penal para responder às desordens geradas pela desregulamentação da economia, pela dessocialização do trabalho assalariado e pelo relativo e absoluto empobrecimento de seções do proletariado urbano através do aumento dos meios, alcance e intensidade da intervenção do aparelho policial e judicial contribui para (re)estabelecer uma verdadeira ditadura sobre os pobres (WACQUANT, 2007, p. 208).

Assim como a dificuldade de implementação do direito da assistência, devido a seu público-alvo, a compreensão de que a pessoa presa é sujeito de direitos é permanentemente posta à prova. A garantia dos direitos, definidos por leis e diferentes tratados internacionais, de pessoas acusadas de cometer infrações penais é contínua e cotidianamente violada em instituições penais em todo o mundo.⁹ Essas violações se baseiam em uma noção de que pessoas

⁹ Regras Mínimas para Tratamento de Prisioneiros (1955); Convenção Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (1966); Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); Princípios Básicos para o Tratamento de Pessoas Presas (1990); Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas sob Qualquer Forma de Detenção ou Prisão (1988); Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990);

presas não têm direito a ter direitos também em razão dos delitos cometidos, mostrando a fragilidade da própria concepção do *sujeito de direitos* e da garantia do direito à dignidade humana.

A Lei de Execuções Penais (LEP) foi promulgada em 1984 no Brasil. Tratava-se da Lei n. 7.210, que passou a vigorar em 1º de janeiro de 1985, tendo como precursoras as versões anteriores do Código Penal brasileiro, nos quais os direitos dos presos foram inicialmente estabelecidos. Promulgado em 1830, o primeiro Código Penal previa a individualização das penas. No segundo Código Penal brasileiro, de 1890, foi abolida a pena de morte e estabeleceu-se o sistema penitenciário de caráter correccional, ou seja, a reclusão foi defendida como a principal pena e tinha como finalidade reeducar a pessoa presa (FRAGOSO, 1980).

Em vigor desde 1940, o atual Código Penal brasileiro trouxe avanços no que tange aos direitos das pessoas presas, em especial nos itens como proporcionalidade, individualização e humanização do cumprimento das penas. Signatário das Regras Mínimas para Tratamento do Preso da ONU (1955), o Brasil passou a buscar mecanismos de atendimento a essas regras. Como reflexo, foi elaborada a Lei 3.274, em 1957, que dispunha das Normas Gerais do Regime Penitenciário. Porém, somente em 1985, com a efetivação da LEP, é que se especificaram os direitos das pessoas presas, principalmente em seu artigo 41:

Art. 41. Constituem direitos do preso: I – alimentação suficiente e vestuário; II – atribuição de trabalho e sua remuneração; III – previdência social; IV – constituição de pecúlio; V – proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação; VI – exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena; VII – assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; VIII – proteção contra qualquer forma de sensacionalismo; IX – entrevista pessoal e reservada com o advogado; X – visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; XI – chamamento nominal; XII – igualdade de tratamento, salvo quanto às exigências da individualização da pena; XIII – audiência especial com o diretor do estabelecimento; XIV – representação e petição a qualquer autoridade em defesa de direito; XV – contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes; XVI – atestado de pena a cumprir, emitido

Princípios de Ética Médica Aplicáveis à Atuação do Pessoal de Saúde, especialmente os Médicos, na Proteção de Pessoas Presas ou Detidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1982); Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade – Regras de Tóquio (1990).

anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente. Parágrafo único. Os direitos previstos nos incisos V, X e XV poderão ser suspensos ou restringidos mediante ato motivado do diretor do estabelecimento (BRASIL, 1984).

Embora o artigo 41 tenha estabelecido o rol de direitos das pessoas presas, estes não se esgotam na LEP. É direito de toda pessoa presa manter todos os outros direitos não restritos pela condição do encarceramento, ou seja, todo direito que não for restrito em lei continua sendo direito da pessoa presa (KUEHNE, 2006). A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu os direitos das pessoas presas no artigo 5º, que de forma resumida buscaram garantir que:

III – ninguém será submetido à tortura ou tratamento desumano ou degradante; XLVII – a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, idade e sexo do apenado; XLIX – é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral; LIV – ninguém será privado de liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LXIII – o preso será informado dos seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhes assegurada a assistência da família e do advogado (BRASIL, 1988).

Diferente do observado com a assistência social, os direitos das pessoas presas foram inscritos em legislações anteriores à Constituição Federal, porém, após a promulgação não houve muitos avanços no que tange à organização na prestação dos direitos estabelecidos na LEP. Em 11 de novembro de 1994, foi promulgada a Resolução n. 14, que define as Regras Mínimas de Tratamento de Presos no Brasil, detalhando alguns dos direitos definidos na LEP.

Em termos de organização da política prisional, como parte da estratégia de segurança pública nacional, observou-se um processo semelhante ao ocorrido com a assistência social. Somente quase uma década após a definição constitucional que indicava o desejo de novo perfil da segurança, de meramente repressiva e reativa para cidadã, é que o Executivo passou a dar respostas institucionais, principalmente no estabelecimento de regras nacionais, e a definição de recursos para investimentos, atrelados ao controle e à transparência sobre os gastos (CANO; RIBEIRO, 2007; CERQUEIRA et al., 2007).

A denominada política prisional é parte integrante da política de segurança pública, que envolve diferentes instancias nos três níveis os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. A política de segurança reflete, como as demais políticas públicas, o conjunto de escolhas políticas e ideológicas de cada governo, em diferentes modelos de Estado, que são refletidas inicialmente pelo Legislativo ao propor um conjunto de leis, mais ou menos penalizadoras. O judiciário participa como instância de aplicação da legislação e tramite processual. Cabe ao Executivo a oferta de serviços e políticas de segurança pública e de repressão à criminalidade, incluindo a manutenção das forças militares, bem como todo o sistema prisional.

O que eu aqui denomino de política prisional é o conjunto formado desde as legislações que tipificam os delitos e penalidades, bem como o conjunto de instâncias utilizadas pelo Estado para a identificação e controle do seu público-alvo preferencial, incluindo assim as três instâncias do poder responsáveis pelo gerenciamento a parte mais “perigosa” do precariado. Porém devido às limitações impostas pelo objeto, o estudo limitou-se a analisar o processo de gerenciamento encarceramento, de responsabilidade poder executivo. Porém, não se pode perder de vista, que a gestão dos cárceres é a ponta final do processo construído historicamente, sobre a quem se destina a legislação penal, passando pelo processo legislativo, que no caso Brasileiro, tem sido servido aos interesses da face penal do Estado, na medida em que vem ampliando as tipificações penais e recrudescendo as leis, num amplo processo de marginalização da pobreza.

O direito penal é o lócus de definição de condutas que serão consideradas delitos e crimes, no processo denominado por Silva (2016) como criminalização primária. De acordo com o autor, há uma hiperinflação legislativa que vem criminalizando desde de condutas de trânsito, ambientais, ambiente virtual, dentre outros. Em tese, nesse processo de criminalização primária, qualquer indivíduo pode ser responsabilizado e punido, em tese. O que se observa é uma incapacidade do Estado em responsabilizar e aplicar penas a todos as condutas definidas

na legislação, como criminosas. Neste sentido, opera-se a criminalização secundária, onde por meio da seletividade do público e das tipificações ditas mais gravosas é definido quem serão alvos da face penal do Estado, em detrimento outros. A depender do público, nem mesmo uma mesma conduta terá tratamento similar. São as forças militares e policiais, de responsabilidade do poder executivo, que escolhem seletivamente, o público praticante dos atos considerados “puníveis”. Ao judiciário cabe a definição de quem necessariamente será encaminhado aos cárceres, ou quem fica neles, haja vista o grande número de pessoas (pobres) presas sem julgamento, ou mesmo com penas já cumpridas. É esse mesmo judiciário que prefere, ideologicamente, a pena restritiva de liberdade à pena restritiva de direitos, que mesmo em casos onde a legislação prevê a possibilidade de aplicação de penas em regime aberto ou domiciliar, optam por enviar pessoas (as pobres) para os calabouços brasileiros.

Identifica-se como marcos na condução da política de segurança pública a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em 1997, seguida da elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e da criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), nos anos 2000, durante o governo Fernando Henrique. As estruturas criadas foram vinculadas ao Ministério da Justiça e tinham como objetivo propor melhorias ao sistema de segurança pública até então vigente.

Apesar de serem inovadoras, as propostas contidas no PNSP, principalmente no que se refere ao alargamento do conceito de segurança pública e da compreensão de seu caráter intersetorial, não alcançaram resultados concretos, conforme sinaliza Salla (2003, p. 430):

[...] o Plano Nacional de Segurança Pública [...] compreendia 124 ações distribuídas em 15 compromissos que estavam voltadas para áreas diversas como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado; o desarmamento; a capacitação profissional; e o reaparelhamento das polícias, a atualização da legislação sobre segurança pública, a redução da violência urbana e o aperfeiçoamento do sistema penitenciário. Uma novidade é que no plano, além dessas iniciativas na área específica de segurança, eram propostas diversas ações na esfera das políticas sociais. O plano, no entanto, não fixava os recursos nem as metas para ações. Ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do plano.

Desde a criação do fundo, que transfere recursos aos estados via celebração de convênios, os recursos têm sido majoritariamente utilizados no reequipamento das polícias estaduais. Neste sentido, Costa e Grossi (2007) apontam que, no período, as ações desenvolvidas pela Senasp ficaram quase restritas ao financiamento do reaparelhamento das polícias nos estados e municípios. Fica claro que a orientação política privilegiou a destinação de recursos para garantir a ampliação das funções de vigilância, em detrimento da melhoria dos estabelecimentos prisionais, ou mesmo da oferta de ações que visassem garantir o cumprimento do direito das pessoas presas.

Da mesma forma como observamos no caso da assistência social, a definição por si só dos direitos nas legislações não foi capaz de garantir o mínimo do cumprimento do tal princípio abstrato da dignidade humana. De acordo com Wacquant (2007, p. 208),

o atual funcionamento da polícia e dos tribunais brasileiros é tão ineficiente, deficiente e caótico, do ponto de vista estritamente jurídico, que precisariam ser reorganizados de cima a baixo para poderem fazer emergir as mínimas normas estipuladas pelas convenções internacionais, ao menos para assegurar os níveis básicos de uniformidade e justiça através das linhas de cor e de classe.

Se por um lado vimos o avanço na inscrição legal dos direitos da Constituição de 1988, por outro, vimos o desenrolar da contrarreforma inviabilizar qualquer redução das desigualdades sociais. A ausência de proteção social, atrelada ao processo de reestruturação do capital, que agudizou as expressões da questão social, fez com que o precariado passasse a ser o público-alvo tanto da assistência social quanto da política prisional, tendência observada nos anos de 1990 e intensificada nos anos 2000, mesmo com os avanços da área social observados a partir do primeiro governo Lula.

3.2 Avanços: consolidação da política de assistência social e da política prisional

Em 2004, mais de uma década depois da definição dos direitos relacionados à assistência social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada, revelando a perspectiva da efetivação e materialização das diretrizes e dos direitos definidos. O descompasso entre a definição dos direitos e a materialização da política reside no fato de

[...] que seu processo de implantação vai ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade esta legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seus direitos (COUTO et al., 2011, p. 34).

Em meio ao cenário adverso, a PNAS foi estruturada como resultado de um amplo debate nacional originado nos conselhos e nas conferências municipais e estaduais e consolidado nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social. A política definiu as diretrizes de efetivação da assistência social, bem como o modelo de gestão compartilhada, com a definição das atribuições nos diferentes níveis, de acordo com o pacto federativo. Ela foi a base para a construção do modelo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que visa organizar os serviços socioassistenciais e benefícios em todo o território nacional, tendo como premissa a responsabilidade do Estado de garantir o cumprimento dos direitos, contando para isso com a rede de serviços formada também pela sociedade civil organizada.

A PNAS propôs alterações importantes com vistas a possibilitar a efetivação dos direitos, entre as quais se destaca a questão da intersetorialidade, ou seja, o reconhecimento de que é necessário um amplo processo de articulação entre as políticas públicas para dar respostas ao conjunto de demandas que não se expressam apenas no âmbito da assistência ou da saúde, por exemplo. Nesse sentido, a PNAS reconhece a necessidade de implementação de ações e programas que rompam a lógica da fragmentação de ações (COUTO et al., 2011).

De acordo com Couto et al. (2011), a PNAS e o SUAS também ampliaram a noção de usuários da política superando a lógica de segmentos ao adotar o conceito mais amplo de cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade e riscos. Porém, a forma como o conceito é apresentado obscurece a condição de classe desses demandantes da assistência.

A questão da abordagem territorial incorporada na PNAS e SUAS reconhece que as expressões da questão social têm diferentes rebatimentos que incidem no território e que são nele reproduzidas. Nesse sentido, rompe com a lógica histórica de oferta centralizada de serviços, levando para próximo de quem dela se utiliza.

Couto et al. (2011) apontam ainda o fato de a PNAS e a SUAS reconhecerem diferentes níveis de proteção, a partir de uma lógica de complexidade da vulnerabilidade e do risco. Neste sentido, a PNAS se organizou em dois níveis de atenção: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), que está dividida em média e alta complexidade. Os níveis de proteção incorporam diferentes serviços socioassistenciais, além dos benefícios, como Bolsa Famílias, Benefício de Prestação Continuada e outros benefícios eventuais.

A PSB está organizada em torno de serviços e benefícios que visam à prevenção das situações de risco, com enfoque no fortalecimento das famílias. As ações de proteção básica são executadas por unidades públicas de assistência denominadas Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), complementadas por ações e serviços socioassistenciais prestados por entidades da sociedade civil.

A PSE é constituída de um conjunto de ações e estratégias que visam atender pessoas que já se encontram em situação de risco ou com direitos violados. É organizada em serviços de média e alta complexidade, e tem como unidade pública de referência o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). Nesse nível de proteção, é ofertado acolhimento institucional, serviço especializado para pessoas em situação de rua e serviços de proteção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, entre outros.

Outro avanço importante do período foi a consolidação dos programas de transferência de renda em torno do Bolsa Família, instituído em 2003 e regulamentado em 2004. O programa, é direcionado para famílias consideradas pobres ou extremamente pobres. O Bolsa Família unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda então existentes, e estabeleceu condicionalidades nas áreas de saúde e educação.

O principal instrumento utilizado pela política de assistência social é o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que visa caracterizar o perfil das famílias atendidas e permite a identificação das situações de vulnerabilidade e pobreza priorizadas pelos programas e serviços, em especial o Bolsa Família. Este cadastro, disponível em uma plataforma informatizada, serve como inscrição das famílias passíveis de atendimento; porém, não garante por si só o acesso aos benefícios e serviços, sendo os dados analisados por equipes técnicas. Devido à variedade de informações coletadas no CadÚnico, ele representa uma importante ferramenta de gestão e disponibilização de dados sobre a realidade social brasileira, mas se apresenta de maneira ambígua, pois, ao mesmo tempo que pretende garantir o acesso à assistência, é utilizado como ferramenta de focalização.

Quanto ao financiamento, a PNAS e o SUAS trazem uma inovação quando instalam o cofinanciamento, definido por meio de pisos de proteção e repasses fundo a fundo, rompendo com um histórico de repasses por meio de convênios; e quando estabelecem o comando único, cessando o histórico de fragmentação de ações e recursos da assistência. Dessa forma, ao mesmo tempo em que os benefícios são pagos diretamente aos cidadãos, os entes federados passam a ser corresponsáveis pelo financiamento dos serviços socioassistenciais, visando à garantia da continuidade dos repasses e à distribuição de forma a atender as diferenças regionais, ao lançar mão de pisos de proteção baseados em índices de vulnerabilidade dos territórios.

Para Boschetti (2005), o SUAS representou um importante elemento na ampliação da seguridade social e da proteção social, principalmente devido a sua capacidade de estabelecer normatização em âmbito nacional, consolidando o direito à assistência social como política de Estado, tendo o potencial de ampliar direitos, articular políticas, tensionar a luta pelo uso dos recursos públicos e ampliar a participação democrática.

No que se refere à política de segurança, ampliou-se o papel da União na organização da política e na orientação aos estados e municípios no primeiro governo Lula. Em 2003, foi criado um novo Plano Nacional de Segurança Pública, que tinha entre os objetivos a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Tal sistema organizaria, a exemplo do SUAS, as atividades dos atores em âmbito federal, estadual e municipal (BRASIL, 2003). Porém, as ações planejadas não consideraram o sistema prisional, resultado principalmente da falta de clareza constitucional acerca da responsabilidade de gestão do sistema, por conta da fragmentação da política de segurança pública, uma vez que o sistema prisional permaneceu à margem das propostas incorporadas pelo SUSP.

Em paralelo à organização do SUSP, foi criado, também em 2003, o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, elaborado pelo Ministério da Saúde e Ministério da Justiça, que visava à inserção da Atenção Básica em Saúde nas unidades prisionais. O plano voltava-se prioritariamente às seguintes áreas: controle da tuberculose, hipertensão e diabetes; dermatologia sanitária; saúde bucal; e saúde da mulher. Para tanto, as unidades prisionais deveriam contar com equipes compostas por médicos, enfermeiros, dentistas, psicólogos, assistentes sociais e auxiliares de enfermagem.

Embora o direito à educação para as pessoas presas estivesse previsto desde 1984 na LEP, apenas em 2005 o Ministério da Educação, em parceria com o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, desenvolveu um projeto educativo voltado para a população carcerária. A maior parte dos estabelecimentos prisionais

do país desenvolvia ações de ensino sem nenhuma padronização (GRACIANO; SCHILLING, 2008).

A adoção de estratégias de atenção aos direitos das pessoas presas se desenvolveu de forma paralela à própria organização da política de segurança pública e prisional. Apenas em 2007, com a instituição do Programa Nacional de Segurança Cidadã (PRONASCI), o governo federal, em parceria com os estados da Federação, incorporou o sistema prisional como alvo das ações. O programa estabeleceu metas e investimentos em diferentes áreas, incluindo ações de prevenção e combate à violência.

Em 2009, o governo federal promoveu a I Conferência Nacional de Segurança Pública, tendo como precursoras conferências realizadas em âmbitos municipais e estaduais, além de fóruns de debates promovidos pela sociedade civil. Entre os eixos debatidos na conferência nacional estavam a necessidade de construção de diretrizes para o sistema prisional, financiamento e gestão democrática. Entre os princípios e as diretrizes acordados na conferência estavam a consolidação do PRONASCI e SUSP, bem como a afirmação da política de segurança como política de Estado e não de governo. A conferência teve como resultado a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CARVALHO; SILVA, 2011).

No que se refere aos direitos das pessoas presas, a partir de 2012, a educação prisional passou a ser absorvida pela política de educação estadual. Todas as unidades da Federação passaram a elaborar Planos Estaduais (e Distrital) de Educação nas Prisões a fim de executar o Plano Estratégico de Educação no Âmbito do Sistema Prisional (PEESP), definido por meio do Decreto n. 7.626, de 24 de novembro de 2011. O Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário só veio a obter *status* de política com a publicação da Portaria Interministerial n. 1, de 2 de janeiro de 2014, que instituiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional.

O DEPEN, por meio de parceria com o PNUD, vem desde 2011 elaborando diversos estudos com o objetivo de propor um novo modelo de gestão prisional. Os estudos são contratados por meio de consultorias individuais em âmbito nacional e visam estabelecer parâmetros mais objetivos para a prestação de serviços e direitos previstos na LEP, incluindo a política de assistência social para a população prisional. Porém, devido ao golpe de 2015, parte do trabalho foi desmobilizado, e ainda não estão disponíveis novas propostas de políticas de cultura, educação, saúde, assistência social, trabalho, mulheres e diversidades. Neste sentido, diferentemente da assistência social, não é possível identificar uma “política prisional” – o que existem são normativos, nacional e internacionais, adotados pelas unidades da Federação na condução dos processos de reclusão, sob forte influência do Judiciário. Cabe ao DEPEN orientar os estados e financiar algumas iniciativas por meio da celebração de convênios, além de gerir e manter os presídios federais.

Neste cenário, o que se observa é a permanência da negação dos direitos humanos e sociais mais básicos, como acesso à saúde ou educação, e ao mesmo tempo as propostas de melhorias do sistema, que nada mais são que medidas de convencimento para “encarceramento em massa dos marginais, dos inúteis e dos que resistem às regras do mercado desregulamentado, ou seja, uma verdadeira ‘lei penal de terror’ sobre os destituídos de capital econômico e cultural necessário para se protegerem a si mesmos da total ilegalidade do Estado penal brasileiro” (WACQUANT, 2007, p. 211).

Para Wacquant (2007), a face penal do Estado brasileiro, por meio da criminalização da pobreza, tem ocasionado uma distribuição desigual e irregular dos direitos dos cidadãos, na medida em que seleciona no precariado o seu público-alvo. Sob a égide do estilo penal neoliberal, o Estado busca conectar a questão penal com a questão social, pois tanto a insegurança física, alimentada pela criminalidade das ruas, quanto a insegurança social, “gerada

em todo lado pela dessocialização do trabalho assalariado, pela redução da proteção social”, são transformadas em oportunidade de negócio ao capital.

3.3 Os não avanços: mercantilização e assistencialização dos direitos

Apesar dos inegáveis avanços obtidos no processo de consolidação da política de assistência por meio do SUAS, bem como a ampliação de cobertura do Programa Bolsa Família e seus impactos na redução da extrema pobreza no Brasil, não podemos perder de vista que vivemos uma tensão entre a defesa dos direitos reconhecidos e o processo de mercantilização, assistencialização e privatização destes direitos – processo este tensionado ainda mais neste cenário de golpe e de crescimento do conservadorismo.

Como já sinalizado anteriormente, o processo de contrarreforma redirecionou o papel do Estado, delegando a ele quase que uma função de coordenador ou pagador de serviços contratados e executados pela iniciativa privada, ou terceiro setor, mesmo na área social. Neste contexto, o Estado passa a ser regido pelos princípios da privatização, focalização e descentralização, como indica Behring (2008). Tal processo não visa atingir o Estado mínimo, como muitos teorizam, e sim “reconstruir um Estado que mantém suas responsabilidades na área social, acreditando no mercado, do qual contrata a realização de serviços, inclusive na própria área social” (BEHRING, 2008, p. 172).

A política de assistência, como estratégia de enfrentamento da questão social, e o conjunto da seguridade social se veem tensionados por diferentes projetos societários que influenciam a estruturação e implantação dessas políticas, conforme indica Iamamoto (2007). De um lado, princípios como universalidade, participação e gestão democrática constituem um projeto orientador da Constituição de 1988. De outro, tal projeto é confrontado pelo projeto de

inspiração neoliberal, que passa a subordinar os direitos previstos à disponibilidade de recurso e que, a despeito do que descreve como “crise fiscal”, amplia o socorro ao capital com recursos do fundo público. Finalmente, como desdobramento do projeto neoliberal, temos o processo de mercantilização dos direitos sociais e transferência de responsabilidade para o terceiro setor ou para o mercado privado.

Deve-se ressaltar que essa cultura privacionista, nas formas de trato das refrações da questão social, que gera um novo senso comum em torno do modo de fazer política social, na contemporaneidade, não se restringe ao reforço da proteção social mercantil, mas também da proteção social não-mercantil, típica do chamado “terceiro setor”, autoidentificado como sociedade civil, como impulsos democráticos e inovadores na execução da política social, devido a finalidade social da natureza dos serviços que presta, ocultando a dita cultura privacionista (TEIXEIRA, 2007, p.15).

Muito se tem debatido sobre o processo de mercantilização de direitos e privatização de serviços, com foco nas políticas de educação, saúde e previdência social. É nessas três áreas que esse fenômeno se apresenta de maneira mais contundente, haja vista a privatização do ensino (principalmente o superior, no Brasil nos últimos anos) e da saúde, via planos de saúde privados e/ou parcerias público-privadas, e do aumento dos planos de previdência privada.

Além desse fenômeno mais visível de transformação do cidadão de direitos em cidadão consumidor dos serviços ofertados pelo capital, há um amplo processo de privatização das atividades-meio, bem como de terceirização do trabalho em curso em todas as políticas sociais, e a de assistência social não foge à regra. Se a assistência, pela sua própria característica, não pode se transformar em um serviço vendido diretamente ao consumidor final (cidadão de direitos?), como acontece com a saúde, educação e previdência, o capital se utiliza do fundo público para ampliar seus ganhos por meio da venda de serviços para o Estado viabilizar tal política, reforçando seu papel de gestor, financiador e administrador de políticas que passam a servir mais ao capital que aos cidadãos. Não fossem úteis para fazer *rotar* o capital, teriam os programas de transferência de renda condicionada, como o Bolsa Família, se consolidado e ampliado?

Neste sentido, a assistência social no Brasil, mesmo após todo o avanço alcançado pelo SUAS, mantém o histórico mix público-privado na prestação dos serviços, que atualmente ganham contornos diferenciados, com a crescente dependência dos recursos públicos para oferta, bem como diversificação de negócios criados para atender a demandas dessas políticas. Um exemplo disso é o aumento das empresas que prestam serviços de alimentação, vigilância e informática. Há um novo e grande setor de serviços em franca expansão no Brasil para atender as demandas de equipamentos e serviços públicos. Estes pontos serão aprofundados neste trabalho, no tópico onde serão apresentados dados sobre o perfil dos profissionais da assistência e a ampla terceirização que vem ocorrendo, bem como um breve apanhado do processo de privatização das atividades-meio, como alimentação e vigilância nos equipamentos socioassistenciais.

Não se pode deixar de mencionar que, apesar da definição de diretrizes e formas de parceria com a sociedade civil, considerada também um avanço, a maioria dos serviços, principalmente os de média e alta complexidade, são prestados pelo terceiro setor, que não deixou de ser um campo nebuloso do público não estatal.

Outra característica marcante do sistema, aliado ao reforço da iniciativa privada, de cunho filantrópico que acompanha seu desenvolvimento, no trato das refrações da questão social, é o reforço à iniciativa privada com fins lucrativos, na execução das políticas, ou seja, atrelou-se o sistema a uma lógica privatizante. Essa lógica está presente tanto na adoção de critérios de mercado ou da eficiência empresarial na gestão das políticas, quanto na “terceirização” (TEIXEIRA, 2007, p. 54).

Estudo realizado em 2006 pelo IBGE e MDS sobre o panorama das entidades de assistência social sem fins lucrativos no Brasil identificou mais de 39 mil entidades dessa natureza. Destas, cerca de 16 mil se identificavam como de assistência social, 58% das quais tinham como principal financiador o setor privado e 31% o setor público. Porém, mesmo que o setor público não figure o maior agente financiador, 59,4% das entidades recebiam algum tipo de subvenção, incentivo ou imunidade tributária, caracterizando um financiamento público indireto (IBGE, 2006).

Nestas entidades, 53% da força de trabalho era voluntária, mesmo entre profissionais de nível superior, dos quais 47% eram voluntários, o que denota a permanência do caráter filantrópico caritativo, que se apoia no altruísmo em lugar da profissionalização das respostas à questão social. 72% das entidades tinham registro nos conselhos municipais de assistência social e, em sua maioria, desempenhavam atividades recreativas, lúdicas e culturais, atendendo predominantemente o público jovem (15 a 24 anos). Em geral, essas entidades atendem a encaminhamentos realizados pelos órgãos e equipamentos públicos, como secretarias municipais de assistência, CRAS e conselhos tutelares (IBGE, 2006).

O processo de reconhecimento das entidades de assistência social, estabelecido de forma muito abrangente na LOAS, foi mais bem definido pelo Decreto n. 6.308, de 2007. De acordo com o texto, são consideradas entidades de assistência social aquelas que prestam atendimento, assessoramento ou garantia de direitos na área da assistência social, assegurando a universalidade no atendimento e mantendo finalidade pública e transparência em suas ações.

A responsabilidade pela certificação de entidades (CEBAS) consideradas de assistência social em âmbito nacional passou, em 2009, do Conselho Nacional de Assistência para o Ministério, assim como a certificação de entidades de saúde e educação. No mesmo ano foi aprovada, por meio da Resolução n. 109 do CNAS, a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, ou seja, as entidades de assistência passaram a ter que se adequar a esta nova tipificação para se manter vinculadas ao SUAS.

Compreender esses critérios se faz importante para a análise do contexto de Minas Gerais e do repasse sistemático de recursos para entidades consideradas de assistência social. Tais entidades prestam serviço de custódia de presos, configurando um estranho e complexo emaranhado entre a política de assistência social e a política prisional no contexto do uso do fundo público por meio da privatização das políticas.

Outro ponto de não avanço que merece destaque é a supervalorização da assistência social como principal estratégia de proteção social, principalmente por meio de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Esse processo é considerado por Mota (1995), Behring (2008) e Rodrigues (2009) como fenômeno de *assistencialização*, definido, a despeito das diferenças conceituais, como a predominância da assistência social em detrimento de outras políticas, em especial quando observado o aumento da alocação do fundo público.

[...] Cabe esclarecer que falar da assistencialização como processo mais profundo associado ao desemprego estrutural, crescimento da desigualdade em tempos neoliberais e reorientação da política social, não significa desqualificar a importância da assistência social como política pública consistente, parte da seguridade social que estamos tentando construir no Brasil, na contramão dessas tendências, desde a definição constitucional (BEHRING, 2008, p. 155).

Neste sentido, como bem adverte Rodrigues (2009), falar em assistencialização significa lançar luz para o processo que combina o aumento de investimento na assistência com a redução de investimento nas demais políticas, lançando-as ao mercado privado e fetichizando a assistência como política central. Isso passa pela redução da questão social apenas pela expressão da pobreza absoluta, que tem como principal estratégia de enfrentamento programas de transferência de renda incapazes de suprir a renda oriunda do trabalho.

De acordo com Stein (2009), tanto na América Latina quanto na Europa, os programas de transferência de renda integram estratégias de enfrentamento da pobreza, tendo assumido, principalmente na América Latina, o papel de substituição dos rendimentos da classe trabalhadora, cada mais reduzidos em razão dos trabalhos precários ou do desemprego, diferentemente do que ocorre em países da Europa, onde os benefícios servem para complementar os seguros sociais. “As recentes estratégias de proteção social, diferentemente da situação europeia, longe de se constituírem um ‘último recurso’, revelam-se como a primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso” (STEIN, 2009, p. 199).

De acordo com a autora, é ponto comum entre os programas analisados na América Latina a tendência de focalização e seletividade, em contrapartida ao princípio da

universalidade de acesso. Em comum também estão as condicionalidades para o recebimento dos benefícios, tendo a educação como componente básico.

Como bem indica Boschetti (2016), esses programas renovam a contradição entre o trabalho e a assistência, uma vez que os valores repassados não substituem a renda oriunda do trabalho ao mesmo em que os critérios e as condicionalidades tendem cada vez mais a exigir contrapartidas relacionadas à ativação para o trabalho, como qualificação profissional.

A inevitável evidência de impossibilidade de estabelecimento de pleno emprego no capitalismo coloca a assistência social como âncora na extremidade da fronteira entre trabalho e não trabalho e se associa a tendência geral das políticas sociais de ‘ativar’ os trabalhadores (e às vezes mesmo as pessoas com certas incapacidades/deficiências) a perseguir o caminho da busca de um trabalho cujo horizonte parece cada vez mais inacessível (BOSCHETTI, 2016, p. 167).

Neste contexto, a política de assistência social tem adquirido contornos cada vez mais semelhantes aos das políticas de *workfare*, que no caso brasileiro ainda não se configura como a obrigatoriedade de contrapartida com trabalho, mas como a participação de estratégias de capacitação e inclusão produtiva, trabalhadas como porta de saída dos benefícios assistenciais. Mas saída para qual trabalho? Um dos exemplos da política de ativação para o trabalho é a proposta apresentada pelo Projeto de Lei Federal n. 6.021/2009, que visa condicionar a concessão do Bolsa Família à inscrição em programas de qualificação profissional de pelo menos um membro da família, sob pena de suspensão do benefício. Exemplos da materialização dessa tendência de ativação para o trabalho serão apresentados adiante, no debate sobre a influência do *workfare* no trabalho de pessoas presas e nas iniciativas de inclusão produtiva realizadas na assistência social.

3.4 O processo de privatização na política prisional

Autores como Dolovich (2005) e Wacquant identificam a década de 1980 como marco histórico do início do processo de privatização estadunidense do sistema prisional de maneira mais organizada. Apontam ainda como antecedentes históricos as casas de correção (*workhouses*), que surgiram no século XVI no Reino Unido; o trabalho dos carcereiros dos Estados Unidos, que no período colonial custodiavam os presos por meio da cobrança de honorários com tarifas pré-fixadas; a contratação de empresas responsáveis pelo trabalho de deportação de presos; e o pagamento a empresas privadas que proviam a custódia e alimentação de detentos.

Como antecedente histórico, os autores citados acima apontam ainda a exploração dos presos por meio do uso da mão de obra e de trabalhos forçados, estratégia disseminada em todo o país por volta dos anos 1870, após a crise da guerra civil norte-americana, que só foi abandonada devido à pressão de sindicatos de trabalhadores livres que consideravam o uso do trabalho dos presos como concorrência desleal, como bem identificou Foucault (2010, p. 32): “quando o sistema industrial exigia um mercado de mão-de-obra livre, a parte do trabalho obrigatório teve que diminuir no século XIX, e os mecanismos de punição foram substituídos por uma detenção para fins corretivos”.

Ainda entre os séculos XIX e XX, Schichor (1998) e Garland (2005) apontam a presença de empresas privadas responsáveis por prover serviços como alimentação e segurança nas prisões americanas, além de igrejas e entidades filantrópicas privadas que se encarregaram de dar assistência ao preso e sua família. Para Gajewski (2012), o que diferencia o modelo de privatização adotado pelos Estados Unidos a partir dos anos 1980 e difundido em diversos países dessas manifestações históricas é o formato contratual e regulado, financiado direta e indiretamente com recursos do Estado. O fato identificado em diferentes estudos é que a entrada

do capital privado no setor prisional foi acompanhada por um processo de incremento abissal da população penalizada e da predileção pela privação de liberdade como meio de cumprimento da pena.

United States Immigration and Naturalization Service (INS) é apontado como a instituição pioneira no processo de privatização prisional nos Estados Unidos, com a oferta, no final dos anos de 1970, de serviços privados de detenção e deportação de imigrantes ilegais. A primeira prisão considerada privada foi fundada em 1976, na Pensilvânia, porém o processo de privatização tomou maior visibilidade quando a Corrections Corporation of America (CAA), fundada em Nashville em 1983, firmou contratos de grande porte com os estados do Texas e Tennessee para controle da custódia dos presos. Já em 1988 existiam pelo menos 20 instituições privadas atuando em nove estados americanos, em âmbito federal, estadual ou local. A partir dos anos 2000, cerca de 10% da população carcerária estava reclusa em uma prisão privada nos Estados Unidos.

A atuação das empresas ligadas ao gerenciamento prisional ultrapassa o serviço de custódia de presos e se apresenta cada vez mais como uma “excelente” oportunidade de negócios. A CCA gera em torno de 17 mil postos de trabalho diretos, além de suas ações estarem na Bolsa de Nova York desde 1994, sendo observada uma valorização surpreendente, uma vez que se apresenta como uma opção segura para seus investidores. Conforme aponta o estudo de Parenti (2000), o mercado prisional e militar dos Estados Unidos se mostrou uma das opções vislumbradas para enfrentar a crise econômica em outros setores.

Este fenômeno é reflexo do processo de financeirização, que indica o modo de estruturação contemporâneo da econômica mundial “apoiado em grupos industriais transnacionais – fruto de fusões e aquisições de empresas num contexto de desregulamentação e liberalização da economia – associados à instituições financeiras (bancos, companhias de

seguros, fundos de pensão) que passam a comanda o conjunto da acumulação” (IAMAMOTO, 2009, p.24).

Algumas das principais empresas envolvidas no setor privado americano de custódia de presos ampliaram suas fronteiras e atualmente atuam em países como Austrália, Inglaterra, Escócia, África do Sul e Nova Zelândia, como é o caso do CCA e - Group Management and Training Corporation (GEO Group).

A possibilidade de privatização de prisões, a partir do modelo estadunidense, se propagou e foi adaptada a diferentes realidades nacionais, tendo como marco o recrudescimento penal a serviço do Estado neoliberal, verificado tanto em países europeus quanto latino-americanos, resultando na ampliação da população carcerária mundial. Diferentes estudos identificam experiências de privatização do sistema prisional em pelo menos 11 países. Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Escócia, Nova Zelândia e África do Sul, porém, apresentam experiências mais abrangentes, onde a projeção, construção, operação e gestão podem ser destinadas à exploração de empresas privadas.

Maciel (2006) classifica os tipos mais comuns de privatização do setor prisional em âmbito mundial em três modelos, que variam de acordo com o alcance da participação privada. No primeiro modelo, toda a atividade penitenciária é delegada ao setor privado, e o Estado faz apenas a fiscalização e o controle, além do pagamento *per capita* do serviço. Ou seja, a concessão é total, uma vez que o setor privado é responsável por construir, gerenciar, administrar e garantir o funcionamento interno, incluindo a segurança dos presos.

O segundo modelo pode ser definido como misto, no qual o Estado delega algumas atividades ao setor privado e em geral assume as funções de direção dos estabelecimentos prisionais e segurança dos presos. É comum neste modelo que os Estados contratem empresas para explorar serviços como alimentação, educação e trabalho.

O terceiro modelo é denominado por Maciel (2006) como *leasing Build-Operate-Transfer*. Nele, as empresas privadas projetam, constroem e equipam o estabelecimento prisional, que é transferido ao Estado após o período de concessão. Em geral, esses contratos têm validade de 20 a 30 anos, período no qual a empresa concessionária explora os serviços prisionais recebendo pagamento *per capita*. Nessa modalidade, em geral, o Estado mantém o controle da administração geral do estabelecimento. Esse modelo tem servido de referência para as parcerias público-privadas.

Freire (1995) apresentou outra forma de organizar a participação do setor privado no sistema prisional. De acordo com o autor, em diferentes países é possível identificar a privatização total, onde o setor privado constrói e gerencia o estabelecimento prisional, ficando a cargo do Estado apenas o envio dos prisioneiros; a parceria por meio de arrendamento, em que o setor privado constrói o estabelecimento prisional e o aluga para o Estado; e a privatização de serviços, em que o Estado contrata empresas que fornecem alimentação e executam serviços especializados, como saúde, educação e assistência jurídica.

A exemplo dos Estados Unidos, o processo de regularização e liberação da exploração do mercado prisional foi realizado por governos neoliberais e conservadores, no caso britânico, representado pelo governo Thatcher. Porém, no caso britânico os argumentos em prol da privatização foram mais sustentados pelo debate político e acadêmico e a política foi instituída pelo governo central, o que resultou em um processo mais uniforme que o verificado nos Estados Unidos. Del Rosal (1998) relembra que, em 1984, um relatório sobre política criminal elaborado pelo Adam Smith Institute apontava que a superlotação carcerária necessitava de uma solução que implicasse uma eficaz utilização do potencial humano e maior capitalização.

Apesar das particularidades do sistema britânico, é inegável a influência norte-americana, tanto que um comitê da Câmara dos Comuns fez visitas a prisões privadas nos Estados Unidos e elaborou um relatório recomendando ao governo britânico possibilitar a

participação de empresas privadas tanto na construção quanto na gestão de prisões (GAJEWSKI, 2012). Com a publicação do Criminal Justice Act de 1991, o governo britânico permitiu a participação de empresas privadas na construção de centros de reclusão provisória. Em pouco tempo, a norma foi expandida para a construção e operação de todos os tipos de prisão. Em 1992, o governo firmou contrato com a UK Detention Service, um consórcio da CCA americana com empresas britânicas para a construção de centros de detenção. Em 1997, iniciou-se a operação da Her Majesty's Prison (HMP) Altcourse, primeira prisão integralmente privada (projetada, construída, gerida e financiada). Segundo dados disponíveis no portal do Ministério da Justiça britânico, atualmente existem 11 prisões de responsabilidade da HMP Service.¹⁰

Na Austrália, conforme aponta a pesquisa sobre privatizações de prisões em todo o mundo elaborada por Manson (2013), a primeira prisão privada foi inaugurada em 1990 e operada pela Correctional Corporation of Australia, um empreendimento internacional da Corrections Corporation of America. Em 2011, cinco dos oito estados da Austrália tinham algum nível de privatização em suas prisões. A Austrália detém também o maior percentual de presos em prisões privadas, cerca de 20% contra 9% dos Estados Unidos, sendo que no estado de Victoria esse percentual é de 35%. Assim como acontece no Reino Unido e nos Estados Unidos, os estabelecimentos privatizados são mais direcionados para a detenção de imigrantes que as demais prisões, porém a Austrália é o único país onde o sistema de detenção de imigrantes é todo operado por empresa privada. Inicialmente, os contratos eram firmados apenas para a gestão dos estabelecimentos, mas atualmente já existem contratos para elaboração de projetos, construção, transporte de presos, bem como financiamento global do serviço.

Em 1999, foi inaugurada a primeira prisão operada por empresa privada na Escócia, por meio de contrato de 25 anos. Em 2008, foi aberta uma nova prisão gerenciada por empresa

¹⁰ Dados disponíveis em: <<http://www.justice.gov.uk/about/hmps>>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

privada. De acordo com Manson (2013), entre 2000 e 2011, a população prisional cresceu cerca de 175% no país, sendo que nas prisões privadas o crescimento foi de 50% em contraste com os 26% observados nas prisões públicas. A empresa responsável pela gestão das prisões na Escócia tem sede no Reino Unido.

A Nova Zelândia passou por um processo de permissão da privatização dos estabelecimentos prisionais nos anos 1990 e 2000, o que resultou na construção da prisão de Auckland, operada até 2005 pelo grupo americano GEO, quando o então parlamento de centro-esquerda revogou a lei que permitia a exploração privada nas prisões. Em 2009, a decisão foi revertida, e a empresa britânica Serco passou a ser responsável pela gestão e operação da prisão de Auckland. Em 2012, as instalações foram ampliadas e atualmente o complexo abriga cerca de 11% da população prisional do país (MANSON, 2013).

Também nos anos de 1990, a África do Sul começou a planejar a abertura de prisões privadas. Em 1999, foi definida a construção de duas instalações, denominadas Kutama-Sinthumule Correctional Center e Mangaung Maximum Security Correctional Centre. A primeira tem capacidade para 3.024 presos e é operada pelo GEO Group, e a segunda tem uma capacidade de 2.900 presos e é gerenciada pelo G4S, que adquiriu a empresa sul-africana responsável inicialmente pela gestão. De acordo com Manson (2013), apesar da queda na população carcerária observada na África do Sul, as prisões mantêm todas as vagas preenchidas, representando cerca de 4% da população prisional do país.

O Canadá tem apenas dois estabelecimentos prisionais com serviços privatizados e uma prisão totalmente privada, que fica no estado de Ontario e é operada pela CCA americana. Porém, diversos estudos têm demonstrado que os resultados obtidos, em termos de economia e eficiência no que diz respeito à redução da reincidência, são quase idênticos aos observados nas prisões públicas, o que enfraquece os argumentos em torno da privatização (CARRANZA, 2012).

Na Espanha, segundo Gajewski (2012) e Del Rosal (1998), os antecedentes da participação do setor privado e de instituições religiosas na administração de centros de reclusão remontam ao século XIX, quando os presos eram recrutados para o exército espanhol, reduzindo tanto os custos com a formação de tropas quanto com a custódia dos presos. Mas, a exemplo de outros países, foi apenas no final da década de 1980 que a questão passou a ser pautada em âmbito nacional, sob a justificativa de dar respostas ao aumento da população carcerária. Sanz (1999) aponta que, apesar de a Constituição de 1978 definir como de exclusiva competência do Estado a gestão penitenciária, em 1991 foi elaborado um Plano para Criação e ampliação de Centros Penitenciários em que se admitiu a participação de empresas privadas na construção de estabelecimentos prisionais. Assim, mesmo que não se reconheça um processo de privatização no sistema penitenciário espanhol, o regulamento autoriza a exploração de serviços, como alimentação para presos, mediante contratos administrativos.

Na França, a década de 1980 foi palco de propostas de melhoria do sistema prisional, culminando na promulgação da Lei n. 87.432, de 1987, que possibilitou a participação de empresas privadas tanto na construção como na gestão de estabelecimentos prisionais, desde que junto do Estado, num modelo de cogestão.

Na França, a participação da iniciativa privada no gerenciamento prisional se dá mediante uma cogestão, um “modelo de dupla responsabilidade”, no qual o Estado e o particular firmam uma parceria para gerenciar e administrar o estabelecimento penitenciário, tudo por meio de contrato, com duração média de dez anos, assegurada a livre concorrência. Ao Estado, compete a responsabilidade pela segurança externa da prisão, além de indicar o diretor geral do estabelecimento. À iniciativa privada cabe, além da responsabilidade pela segurança interna da prisão, organizar todas as tarefas relacionadas aos presos (trabalho, educação, alimentação, assistência médica e jurídica, lazer, etc.) (CORDEIRO, 2006, p. 109).

Neste sentido, conforme indica Gajewski (2012), coexistem na França tanto estabelecimentos prisionais construídos e gerenciados pelo Estado quanto estabelecimentos com participação de empresas privadas desde a fase de projeto, construção e disponibilização de equipamentos para as instalações penitenciárias. Também é permitida a subcontratação de

todos os serviços, com exceção de funções como direção e segurança do estabelecimento. Nos anos 1990 esse modelo foi consolidado e, em 2007, existiam 27 estabelecimentos com modelo misto (público e privado), que abrigavam cerca de 25% da população prisional francesa.

Na Alemanha, o sistema prisional ainda é controlado e gerenciado pelos governos estaduais, porém, em 2004, o país inaugurou a primeira experiência de privatização, com a possibilidade de empresas privadas explorarem serviços auxiliares, como cuidados de higiene e saúde. Tanto a construção quanto a operação continuam sob a responsabilidade estatal. De acordo com Carranza (2012), iniciativas de privatização de serviços ou de estabelecimentos como um todo também existem na Hungria, República Checa e Bulgária.

A Suécia, de acordo com Flynn (2009), reverteu a direção de privatizações no sistema prisional. Em 1997, após diversas críticas à gestão privada contratada para centros de detenção de imigrantes, o governo sueco devolveu a responsabilidade de gestão ao Estado. Ainda como parte da reforma, os centros de detenção de imigrantes não dispõem mais de celas, uma vez que os imigrantes não são tratados como criminosos pelo país. A reforma no sistema prisional também resultou na melhoria dos índices de reincidência, e o modelo sueco é considerado exemplo de boas práticas para a União Europeia.

Em 2007, o Japão inaugurou a primeira prisão com serviços privados. De acordo com Manson (2013), outros três estabelecimentos foram construídos posteriormente, porém direcionados apenas para infratores não reincidentes, ou seja, que tenham praticado crimes pela primeira vez. Serviços como segurança e gestão também são assumidos por atores privados no país. Manson (2013) aponta ainda que Tailândia e Hong Kong também dispõem de prisões com diferentes níveis de privatização e que a Jamaica estuda a perspectiva de adotar a privatização parcial ou total de seu sistema penitenciário.

Em 2004, o governo de Israel aprovou lei que previa a possibilidade do estabelecimento de prisões privadas no país, porém, essa possibilidade foi suspensa por decisão do Supremo

Tribunal em 2009, que declarou inconstitucional a transferência do poder correcional a empresas privadas, conforme aponta Harding (2012). A decisão do tribunal indicava que transferir a responsabilidade prisional para o setor privado representaria um dano grave e severo aos direitos humanos básicos, como dignidade humana e liberdade pessoal dos prisioneiros.

3.4.1 Contexto Latino-Americano

Na América Latina, países como México, Venezuela, Chile, Peru e Brasil têm adotado estratégias de privatização dos serviços relacionados ao cárcere. O Chile foi o primeiro país latino-americano a efetivar processos de concessão do sistema prisional a empresas privadas, em 1996, possibilitando a construção e exploração dos serviços prisionais. Nos anos 2000, o escopo foi ampliado para projetos, construção e operação por meio do Programa de Concessões de Infraestrutura Penitenciária, onde apenas a direção dos estabelecimentos permaneceu sob a responsabilidade governamental, conforme afirma Gajewski (2012). De acordo com a pesquisadora, o caso chileno de privatização do sistema prisional foi avaliado por vários estudos, que indicam irregularidades neste processo de concessão: deficiências de infraestrutura, irregularidades na atenção médica aos presos, má qualidade dos serviços de alimentação, que geram custos altíssimos pagos pelo Estado, e descumprimento da promessa de maior índice de ressocialização ou economia.

Em 1999, a Constituição da Venezuela autorizou o exercício da função penitenciária por agentes privados e definiu que os estabelecimentos prisionais deveriam ser regidos por administração descentralizada sob responsabilidade dos governos estaduais e municipais, podendo ser submetidos a modalidades de privatização. Apesar da permissão, a privatização prisional na Venezuela não avançou muito, barrada principalmente pela Resolução da Corte

Interamericana de Direitos Humanos sobre as obrigações impostas ao governo venezuelano no que se refere ao cárcere, conforme explica Gajewski (2012).

No Peru, desde 2001 a intervenção do setor privado nas prisões é permitida. A primeira concessão só foi efetivada em 2011, por meio de contrato firmado para projetar, financiar, construir, operar e manter uma prisão em Lima (GAJEWSKI, 2012). No México, nos anos 2000 foi realizado estudo sobre a possibilidade da participação do setor privado na construção de quatro estabelecimentos prisionais, porém essa possibilidade foi cancelada pelo governo. Tenenbaum (2017) afirma que em 2013 foi aprovada a lei do sistema penitenciário, que permitiu a intervenção do setor privado na construção, operação e administração de centros de reclusão. Em 2014, o governo assinou contrato de concessão com cinco empresas para a construção de estabelecimentos prisionais, bem como a prestação de serviços de alimentação, saúde e educação. Cada complexo prisional terá capacidade para 2.500 presos e mais de 800 funcionários, um investimento de mais de 32 milhões de pesos.

Na Argentina, Carranza (2012) afirma que há processo de privatização dos serviços internos do sistema prisional, em especial os de alimentação, desde 1996, com base na legislação que permitia a privatização parcial das prisões. De acordo com Rodríguez (2017), em 2016 foi aprovada a lei de parceria público-privada que permite ao governo nacional a cessão da gestão prisional a empresas privadas. Atualmente, está em construção um complexo penitenciário com capacidade para mais de 3.600 presos, por meio de contrato de concessão.

Em 2011, o Uruguai promulgou a Lei n. 18.786, que possibilita a participação de empresas privadas na construção e operação em diversas áreas, incluindo estabelecimentos prisionais. Já foi iniciado o processo de concessão da construção de um estabelecimento prisional nesses moldes com capacidade para cerca de 2.000 presos. Também foi aprovada a concessão dos serviços de alimentação para o sistema prisional (CARRANZA, 2012).

Na Colômbia, o governo de Álvaro Uribe aprovou a construção de onze estabelecimentos prisionais por meio de concessão ao setor privado, no modelo de parceria público-privada. Desde 2015, o governo nacional incentiva as parcerias privadas para a oferta de diversos serviços, como alimentação de presos. Em 2011, o governo do Panamá aprovou lei que permite a participação de empresas privadas na construção e manutenção de estabelecimentos prisionais, de acordo com Carranza (2012). O autor afirma ainda que, em Honduras e Paraguai, também há iniciativas em curso de privatização de serviços ou dos estabelecimentos prisionais como um todo.

Carranza (2012) afirma que tanto Costa Rica quanto República Dominicana estabeleceram sistemas penitenciários estatais após a oferta e contratação de empresas privadas para construir e gerenciar estabelecimentos prisionais, porém após análise dos custos envolvidos na concessão em comparação aos custos estatais optaram por manter sistemas públicos. No caso da Costa Rica, já havia contrato firmado de concessão por 20 anos a um custo diário de 37 dólares por preso, mas o governo preferiu a oferta do serviço público a um custo de 11 dólares por dia por preso.

3.4.2 Contexto Brasileiro

Em 1992, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) propôs formalmente a adoção de prisões privadas no Brasil. Na proposta, as empresas poderiam explorar serviços como alimentação, saúde e educação, bem como construção e administração, cabendo ao Estado a supervisão dos estabelecimentos, numa espécie de gestão mista. Porém, a proposta foi arquivada após ser rechaçada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (SOUZA, 2014). Em 1996, o estado de Goiás apresentou projeto de lei que permitia que

empresas particulares explorassem serviços nas prisões estaduais, mas apenas em 1999 se iniciou a contratação do setor privado para execução de parte dos serviços internos. Em 2011, com o modelo operado pelo estado de Minas Gerais, por meio de contratos de parceria público-privada, o Brasil passou a contar com uma experiência de privatização “total” de estabelecimentos prisionais.

O estado do Paraná iniciou o processo de gestão compartilhada de estabelecimentos prisionais com a inauguração do presídio de Garapuava em 1999. A construção foi custeada com recursos federais e estaduais, e o governo estadual é responsável pela nomeação do diretor e vice-diretor, que supervisionam o serviço de administração terceirizado para a empresa Humanitas Administração Prisional S/C. Em 2010, o valor médio *per capita* repassado à empresa era de R\$ 1.200, totalizando cerca de R\$ 297 mil por mês. Posteriormente, outros quatro estabelecimentos prisionais passaram a ser operados pelo mesmo sistema – as casas de Custódia de Curitiba e de Londrina e as prisões de Piraquara e Foz do Iguaçu.

No ano 2000, o Ceará iniciou a operação por meio de gestão compartilhada, em modelo semelhante ao adotado no Paraná. A empresa responsável pela gestão do Presídio Estadual do Cariri, com capacidade para 550 presos, inicialmente era a Humanitas Administração Prisional S/C, que passou a ser denominada de Companhia Nacional de Administração Prisional (Conap), responsável, entre outras coisas, por contratar os recursos humanos para os serviços do presídio. Em 2002, o estado ampliou a política de terceirização dos estabelecimentos prisionais e inaugurou duas unidades – Penitenciária Industrial Regional de Sobral e Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II. Em 2007, os contratos de gestão foram contestados pelo Ministério Público, uma vez que dispensas de licitação eram realizadas sem respaldo legal.

Na Bahia, desde 2003 o governo adota modelos de gestão compartilhada em unidades prisionais. Cinco estabelecimentos prisionais são administrados por modelos de cogestão – Conjunto Penal de Valença, Conjunto Penal de Juazeiro, Conjunto Penal de Serrinha, Conjunto

Penal de Itabuna e Conjunto Penal de Lauro de Freitas. Os cinco conjuntos abrigam cerca de 1.700 presos e recebiam, em 2010, cerca de R\$ 1.400 mensais *per capita*. Apesar das justificativas de melhoria do sistema prisional por meio da participação privada na provisão de serviços, em 2008, a Pastoral Carcerária elaborou relatório onde denunciava as unidades, com celas em condições subumanas e sem assistência médica aos presos.

Duas unidades prisionais no Espírito Santo são operadas pelo modelo de cogestão. A primeira foi inaugurada em 2005 no município de Colatina. O governo estadual firmou parceria com o Instituto Nacional de Administração Prisional (Inap) que inclui a responsabilidade da empresa privada na aquisição, instalação e manutenção de equipamentos de segurança, uniformes, material de higiene, alimentação, colchões e roupas de cama, oferta de estrutura para atendimento médico e oncológico, além de trabalho e educação para os presos. A penitenciária de Colatina tem capacidade para 300 presos. Em 2007, foi inaugurada a penitenciária de segurança máxima em Viana, com 500 vagas, também administrada pelo Inap.

O governo estadual do Amazonas firmou parceria para terceirizar os serviços de três estabelecimentos prisionais, que juntos totalizam mais de 1.500 vagas – 614 na Unidade Prisional do Puraquequara, 490 no Instituto Penal de Antônio Trindade e 450 no Complexo Penitenciário Anísio Jobim. A empresa responsável pela gestão dos serviços é a Conap, a mesma responsável pela administração no Ceará e Paraná.

O modelo adotado pela maioria dos estados se assemelha ao modelo francês, em que cabe ao Estado o investimento na construção e a direção do estabelecimento, e às empresas privadas todos os demais serviços, tais como alimentação, vestuário, segurança interna, assistência médica, jurídica e social, bem como programas de reinserção social, como trabalho e capacitação profissional. As empresas são pagas mediante montantes fixos ou *per capita* (conforme o número de presos). Ou seja, quanto mais presos, mais lucro. Cada indivíduo

custava, em 2004, em média R\$ 1.200 nas unidades privatizadas e R\$ 1.300 nas não privatizadas (CABRAL; LAZZARINI, 2010).

No período, os custos médios mensais por detento das unidades terceirizadas variaram de R\$ 894 a R\$ 1649. Assim, executando-se o rateio do total gasto sobre o número de indivíduos custodiados pelas operadoras privadas, verificou-se, no período, um custo médio mensal da ordem de R\$ 1266 por interno, equivalente a 4,22 salários mínimos da época. Utilizando os mesmos componentes de custo (pessoal, materiais de consumo, despesas com energia, água e comunicação, outros serviços), tem-se para as prisões geridas integralmente pelo poder público um custo médio mensal por preso de R\$ 1387,00, ou seja, um valor aproximadamente 10% superior.

A diferença de custo é relativamente pequena e pode ser atribuída à baixa remuneração verificada nos serviços privatizados, não demonstrando, de forma alguma, eficiência de um modelo em detrimento do outro.

O aumento da população carcerária, questão que tem sido utilizada como justificativa para a privatização dos serviços carcerários, é na verdade o indicativo para um grande e lucrativo negócio em tempos de crise do capital. Minhoto (2002) aponta que as duas maiores empresas mundiais envolvidas no setor, Corrections Corporation of America (CCA) e Wackenhut Corrections Corporations, detêm 3/4 do mercado global das prisões, sendo responsáveis por penitenciárias nos Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, França, Austrália e Porto Rico, e buscam expandir-se para América Latina e Leste Europeu, tendo sido consideradas, por Wall Street, uma ótima opção de investimento.

Em Minas Gerais, com o objetivo de baixar os custos com o encarceramento, além da agilização do processo de compras, firmou-se o primeiro contrato de parceria público-privada, tendo como embasamento a Lei Federal n. 11.079, de 2004, que repassou à iniciativa privada a responsabilidade pela construção e gestão do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves. A experiência do estado chama atenção no quesito quantitativo, uma vez que se terceirizou todo o serviço prisional em alguns estabelecimentos, diferentemente do que ocorreu em outros estados, com a terceirização de apenas alguns estabelecimentos ou serviços (GUIMARÃES, 2006). O contrato foi realizado entre a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e o

consórcio Gestores Prisionais Associados S/A (GPA) mediante interveniência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE). No escopo do contrato, havia previsão de construção de cinco unidades prisionais, sendo três destinadas para regime fechado e duas para semiaberto, além da execução dos serviços e atividades assistenciais, dos serviços e atividades de apoio, a elaboração de planos e relatórios e o cumprimento de metas mínimas pré-estabelecidas. No rol de atividades denominadas assistência estão a assistência jurídica, educacional, profissionalizante, cultural, recreativa, ao trabalho, à saúde, à assistência social, material e religiosa, ou seja, todos os direitos das pessoas presas previstas na LEP passaram à responsabilidade da empresa concessionária.

De acordo com informações disponíveis no Infopen (2014),¹¹ dos 1.436 estabelecimentos prisionais brasileiros,¹² 36 são geridos por organizações sem fins lucrativos, com 29 por cogestão, consideradas no levantamento como o modelo que envolve a Administração Pública e a iniciativa privada. Nesse modelo, o administrador privado é responsável pela gestão de determinados serviços da unidade, como segurança interna, alimentação, vestimenta, higiene, lazer, saúde, assistência social, psicológica, etc., cabendo ao Estado e ao ente privado o gerenciamento e a administração conjunta do estabelecimento. Além disso, três estabelecimentos são geridos por meio de parcerias público-privadas, em que há realização de contrato e outorga a entidade privada, que cuida da construção e gestão integral do estabelecimento, cabendo ao ente público a fiscalização da atividade do parceiro privado.

Entre os estados, Minas Gerais congrega o maior número de estabelecimentos prisionais geridos pela iniciativa privada. Todos os três estabelecimentos administrados por parceria

¹¹ 2014 é o último ano com informações consolidadas do sistema prisional.

¹² Esse quantitativo se refere a todos os tipos de estabelecimento prisional: estabelecimento destinado ao recolhimento de presos provisórios, estabelecimento destinado ao cumprimento de pena em regime fechado, estabelecimento destinado ao cumprimento de pena em regime semiaberto, estabelecimento destinado ao cumprimento de pena em regime aberto ou de limitação de fim de semana, estabelecimento destinado ao cumprimento de medida de segurança de internação ou tratamento ambulatorial, estabelecimento destinado a diversos tipos de regime, patronatos – estabelecimento destinado a prestar assistência aos albergados e egressos.

público-privada identificados no Infopen de 2014 se localizam no estado, além de 31 dos 36 estabelecimentos geridos por organizações não governamentais. Estabelecimentos onde há cogestão são mais dispersos entre os estados, com destaque para a Bahia, com seis estabelecimentos, e Santa Catarina, com cinco.

Desde 2008, os relatórios analíticos do Infopen informam a quantidade de estabelecimentos prisionais terceirizados,¹³ que passou de 12 em 2008 para mais de 68 em 2014. É provável que a diferença decorra de uma ampliação do conceito, que no relatório de 2014 passou a incorporar a nomenclatura das modalidades de gestão e não apenas quantificar os estabelecimentos terceirizados. O fato é que é possível verificar uma tendência no processo de privatização e/ou terceirização dos serviços do sistema prisional, com destaque para a concentração desse tipo de gestão em Minas Gerais.

Apesar da tendência, o modelo de concessão encontra dificuldades de implementação em alguns estados, bem como uma série de críticas quanto ao cumprimento de seu propósito de mais eficiência e eficácia, além de debates sobre a constitucionalidade de delegar a terceiros a função primordial do Estado de punir e garantir a segurança. Em 2009, o governo de Pernambuco assinou contrato de parceria público-privada para a construção do Centro Integrado de Ressocialização em Itaquitinga, com concessão de 30 anos. No entanto, em 2016 o contrato foi extinto por caducidade, uma vez que a concessionária descumpriu as cláusulas contratuais, em especial o prazo de construção do estabelecimento prisional.

Se, de um lado, há evidências fundadas de que a operação privada de estabelecimentos correccionais não tem executado um serviço mais eficiente nem tampouco mais barato, como também não tem conseguido fazer frente aos objetivos internos do sistema de justiça criminal, notadamente, o alívio da superpopulação e a reabilitação dos detentos, além de despertar forte polêmica, é certo que paradoxalmente as prisões privadas vêm se expandindo e as companhias ampliando largamente suas margens de lucratividade. Em relação ao Brasil, em grande medida, essa proposta resulta de um intenso lobby realizado por uma empresa brasileira de segurança privada, a Pires Segurança Ltda, destinado a transpor as prisões privadas para o contexto brasileiro, a partir da manipulação seletiva da ‘experiência estrangeira’ – sobretudo da experiência

¹³ Termo utilizado nos documentos do Infopen de 2009 a 2013. No relatório de 2014, foram apresentados os termos parceria público-privada, cogestão e gestão de organizações não governamentais.

norte-americana –, invocada como argumento de autoridade (MINHOTO, 2002, p. 97).

Diante de tal quadro, é urgente problematizar tanto o crescimento dos gastos públicos com a face penal do Estado quanto a tendência de privatização dos serviços de encarceramento no país. Sob um véu neoliberal, com justificativa de redução de custos e eficácia dos gastos públicos, esconde-se uma perversa fábrica de lucros com a marginalização do precariado. Como pensar em alternativas ao encarceramento se ele é, cada vez mais, essencial ao capital?

A seletividade do precariado bem como a predileção pela pena de restrição de liberdade tem como exemplo a possibilidade que os juízes tem de estabelecer regimes de cumprimento de pena em domicílio para mulheres com filhos de até doze anos, porém o número de mulheres que tem alcançado tal direito é irrisório, mesmo garantido e reforçado recentemente em legislação própria (Lei 13.257/2016 que alterou o Código Penal). Em geral, o argumento utilizado pelos juízes que se negam a conceder o benefício tem origem na legislação que tipifica o tráfico crime hediondo. Se mais de 60% das mulheres presas no Brasil, cumprem penas de delitos relacionados ao tráfico, logo, tal possibilidade não se efetiva na prática.

Zaffaroni, et al, (2013) define o processo pelo qual a criminalização secundária ocorre, passando pela detecção e apreensão do suspeitos pelas agências policicias, passando pela decisão da agência judicial em acatar e dar continuidade ao processo, definindo a pena e formas de cumprimento, chegando em fim na agência penitenciária que fará a gestão das penas de privação de liberdade desses sujeitos alvo, definidos à priori, como o tipo punível. De acordo com o autor o poder punitivo só atinge sujeitos fora do estereótipo típico em casos muito excepcionais, e quando ocorrem servem para dar vincular a falsa ideia de que a punição é para todos.

O dr. Luís Felipe Borges, diretor do Carandiru na década de 1990, tinha em sua sala uma placa de bronze com os dizeres: “é mais fácil um camelo passar pelo buraco de uma agulha que um rico ficar preso na Casa de Detenção”. Era um homem espirituoso e experiente. Em mais de vinte anos nos presídios, os únicos presos com

dinheiro que conheci foram dois traficantes e um bicheiro, libertados em poucos meses. (Dráuzio Varella, Carcereiros, 2012)

Cabe ressaltar, que apesar deste trabalho ter analisado a face penal do Estado, por meio da “política prisional” ou seja, o processo de encarceramento propriamente dito, a face penal se dá de diferentes formas, onde o processo legislativo tem fator primordial na definição da ampliação ou redução dessa face penal. As principais pesquisas realizadas a respeito das alterações da política penal brasileira após a constituição de 1988 apontam para a ampliação da face penal do Estado, ou mesmo para o caminho de um Estado de exceção.

Pesquisa realizada por Frade (2007) aponta que no período entre 2003 e 2006 os parlamentares apresentaram um expressivo número de propostas (646, no total) de recrudescimento penal. Do total de propostas apenas 20 tinham algum objetivo de reduzir alguma penalização.

Tomando como base a análise da legislação aprovada durante os últimos governos, o estudo realizado por Campos (2010), aponta que desde o governo Sarney, 84 leis relacionadas novas tipificações penais foram aprovadas, sendo que dessas, 57% no período do governo FHC. De acordo como o estudo, quando analisadas as proposições das legislações por partidos, foi possível observar que as legislações propostas por partidos de direita eram mais punitivas que as dos demais partidos, em especial a Lei de Crimes Hediondos de 1990, sancionada em apenas 67 dias, enquanto a projeto de Lei que previa o estabelecimento de penas alternativas tramitou por 695 dias até sua aprovação.

Em uma rápida comparação, tendo como base o levantamento de Campos (2010) é possível verificar os tipos de proposição dos diferentes partidos políticos. Leis propostas por partidos considerados de esquerda, como o PT, visaram, entre outros, a tipificação crimes cometidos contra mulheres, por exemplo a Lei Maria da Penha, acrescentou ao ECA o crime de conduta de manter casa de exploração sexual, tipificação crimes relacionados ao preconceito

de raça ou cor, tipificação de crimes de condutas que favoreçam ou configurem o trabalho escravo, incluiu no Código Penal a tipificação do crime de assédio sexual. Já as propostas de Lei apresentadas por partidos de centro ou direita, visaram entre outras, a concessão de foro privilegiado a ex- autoridade titular de cargo público, sobre registro e porte de armas, repressão ao tráfico de drogas – sendo essa considerada a principal responsável pelo aumento do encarceramento observado no Brasil, em especial entre as mulheres.

Neste sentido, a análise das legislações aprovadas desde a Constituição corroboram uma das variáveis identificadas por Wacquant em sua análise do crescimento da face penal do Estado. Para o autor o processo hipertrofia do Estado penal, observado pelo aumento da população carcerária, não significa necessariamente o aumento da criminalidade e sim do aumento das penalizações sobre os delitos, em especial aos relacionados ao tráfico de drogas, uma vez que lançam mão da penalização por meio da restrição de liberdade apontam para a aposta do Estado no cárcere como solução única para responsabilização dos delitos.

Algumas das legislações aprovadas corroboram uma outra variável denominada como expansão horizontal da rede penal. Para Wacquant o aumento da face penal do Estado também pode ser observada por meio do aumento da população sob vigilância penal, que engloba indivíduos em cumprimento de penas não restritivas de liberdade. Neste sentido, podemos identificar legislações apresentadas por partidos de esquerda. Mesmo que tais leis nos pareçam mais protetivas, no sentido de buscar respaldar direitos de mulheres, população negra e crianças e adolescentes, elas também apostam no modelo de justiça punitiva ao invés de práticas restaurativas de justiça. De acordo com dados do CNJ (2017) 65% das penas deferidas pelo judiciário se referem a restrição de liberdade, sendo observado um aumento no deferimento de penas restritiva de direitos a partir de 2014.

De acordo com dados do levantamento nacional sobre execução de penas Alternativas, realizadas pelo DEPEN em parceria com o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para

Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD/Brasil) desde a promulgação da lei 9.099/95, que instituiu os Juizados Especiais Criminais, observou-se uma ampliação da rede de controle social, uma vez que as penas e medidas alternativas vem sendo executadas indistintamente, não sendo identificadas como benefício e sim condenação, muitas vezes lançada antecipadamente num processo de barganha (DEPEN, 2007).

Os dados sobre o perfil das pessoas em cumprimento de medida alternativas não se diferencia do público encarcerado, o que demonstra a seletividade penal, inclusive em delitos considerados menos gravosos, passíveis de medidas alternativas, são criminalizados o mesmo público-alvo – são homens jovens, negros, com baixa escolaridade em ocupando trabalhos informais precarizados, acusados principalmente de crimes contra o patrimônio de menor impacto, como furtos. (DEPEN, 2007) A medida de prestação de serviços à comunidade é a mais usual em todo território nacional, o que denota a forte relação das políticas punitivas com a obrigatoriedade trabalhos forçados.

Independente da modalidade da pena, no Brasil, o acesso a dados da população “fichada” é precário, uma vez que o registro não é informatizado em todo território nacional, o certo é que a vigilância penal é mantida, principalmente no ingresso ao mercado de trabalho, onde, a depender o perfil do trabalhador (ou seja, quando este é pobre e pouco escolarizado) é solicitado o atestado de antecedentes criminais.

As Faces Social e Penal do Estado Brasileiro no Contexto de Mercantilização e Privatização

4.1 Os gastos públicos com as faces penal e social do Estado

Uma das variáveis apresentada por Wacquant (2011) para demonstrar o aumento da face penal do Estado no contexto norte-americano foi a análise do crescimento do setor prisional no âmbito da administração pública. Para tanto, o autor apresentou dados sobre o aumento de recursos públicos destinados à segurança pública, bem como do número de empregos gerados pelo setor, além das formas utilizadas pelo Estado para repassar os custos do cárcere aos custodiados, principalmente por meio da imposição de trabalhos precarizados e da exploração do trabalho assalariado carcerário, desregulamentando e sub-remunerado.

O primeiro aspecto desta variável diz respeito ao aumento do montante de gastos destinados à administração do sistema penitenciário. Neste sentido, buscaram-se dados acerca dos recursos públicos destinados à manutenção e ampliação do sistema prisional, em âmbito nacional e em Minas Gerais, entre 2007 e 2015. Os gastos públicos com a face penal do Estado têm um marco recente da atuação federal brasileira, no que tange ao alcance e à organização, e de difícil análise mais qualificada, uma vez que os estados são os maiores responsáveis pelo financiamento da segurança pública, devido ao federalismo. Neste sentido, a análise nacional, quando observada deslocada da análise estadual, não demonstra o real crescimento do uso do fundo público para garantir a manutenção da face penal do Estado.

O federalismo pode ser compreendido como a forma como o Estado se organiza para exercer suas funções, combinando centralização e descentralização. No sistema federativo, o Estado organiza-se para compartilhar responsabilidades entre os governos central, regionais ou locais no que tange às competências fiscais, ao financiamento e à oferta de bens e serviços públicos. De acordo com Rezende (2011, p. 333), a

Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro que ainda não está, todavia, concluída. Nela, as demandas de Estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de

uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas, em especial no campo das políticas sociais, provocou desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos.

Historicamente, o país passou de um federalismo extremamente centralizado, próprio de regimes autoritários, para um federalismo solidário. As mudanças oriundas do pacto federativo pós-Constituição de 1988 repercutiram no aumento das responsabilidades dos municípios e entes federados, no que concerne à execução de políticas sociais, porém, também em uma maior autonomia na arrecadação (SALVADOR, 2014).

A partir dos anos 2000, as novas regulamentações das políticas sociais nas áreas de educação, saúde e assistência social vêm exigindo um maior esforço de recursos orçamentários dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios, sem a criação ou aporte de receitas fiscais adicionais. Isso tudo em um contexto de ajuste fiscal que submete os entes subnacionais ao constrangimento de expansão dos investimentos sociais devido à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e ao comprometimento de parcela considerável das receitas dos estados e das grandes prefeituras com a dívida decorrente do refinanciamento feito pela União, em meados da década 1990 (SALVADOR, 2014, p. 15).

As mudanças nas políticas sociais ocorridas após os anos 2000 trouxeram implicações diretas no arranjo federativo, por garantirem recursos específicos para áreas sociais, entre as quais, conforme destacou Salvador (2014), estão: a Emenda Constitucional 29/2000, que garante recursos mínimos para a Saúde; a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), regulamentada em 2011; e a criação, em 2007, do Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Apesar das alterações, Salvador (2014, p. 15) afirma que “as diversas políticas sociais não apresentam uma evolução homogênea na repartição das responsabilidades entre a União e os entes da federação no tocante à gestão e ao financiamento dos gastos com saúde, educação e assistência social”.

Isto se dá devido à opção dada pela Constituição de 1988 por competências concorrentes no que se refere às políticas sociais. Ou seja, “se, por um lado, qualquer ente federativo ficou constitucionalmente autorizado a implantar programas sociais [...], nenhum ente federativo

estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas (SALVADOR, 2014, p. 18)”.

Além das áreas sociais, a segurança pública foi afetada pelas atribuições concorrentes entre os entes federados. Como agravante, ainda não foi regulamentado o artigo 144 da Constituição de 1988, que dispõe sobre as atribuições das instituições encarregadas de prover as políticas de segurança pública.

A ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, por exemplo, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, conseguirmos grandes avanços em boa parte do território nacional (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014a, p.6).

Apesar de os estados serem os maiores responsáveis pelo financiamento da segurança pública, o governo federal tem, nas últimas décadas, centralizado as diretrizes de ações e ampliado o repasse de recursos aos estados e municípios. A ausência de papéis claros, bem como de uma política unificada, a exemplo do SUAS, prejudica a análise das políticas de segurança pública.

A despeito dessas relações entre as três esferas, uma das questões de maior dificuldade hoje na análise de políticas de Segurança Pública é determinar bases de comparação entre Municípios e Estados, assim como entre programas e ações. As dificuldades ainda existentes na padronização nas prestações de contas, ou ainda as lacunas e falhas de prestação, dificultam o controle de dados e avaliação dos resultados alcançados a partir dos recursos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014a, p.6.).

Assim, comparativamente, o financiamento da face penal do Estado tem diferenças estruturais relevantes perante a face social. O financiamento da educação, por exemplo, foi estruturado, na década de 1990, com a criação dos Fundos de Educação, além de uma política nacional por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), como reflexo de todo um movimento social de universalização do ensino público. No que tange à saúde, o Sistema Único de Saúde foi estabelecido, bem como a Emenda n. 29/00, para garantir recursos em âmbito nacional. Porém, acerca da segurança pública, as tentativas de organização em âmbito nacional

são recentes e ainda não contam com garantia de repasse de recursos de maneira unificada (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014a).

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) foi criado no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Em 1997, foi criada, ainda, a Senasp. O Fundo Nacional de Segurança Pública só foi instituído em 2001, por meio da Lei n. 10.201, que visa apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do governo federal. Em 2007, já no governo Lula, foi lançado o PRONASCI, com previsão inicial de investimentos de R\$ 6 bilhões até 2012, sendo que atualmente o PRONASCI tem maior relevância, em termos orçamentários, que o próprio Fundo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014a).

Uma das possibilidades de organização dos recursos de Segurança Pública seria a operacionalização de repasses fundo a fundo entre o Governo Federal e as demais esferas federativas, a exemplo do que ocorre nas áreas de Saúde, Educação, e Assistência Social. No entanto, melhorar a transparência e facilitar o controle do recurso implica uma série de outros processos. O Fundo Nacional de Segurança Pública não conta com recursos vinculados como nas áreas de Educação e Saúde. O recurso disponível advém do orçamento do Ministério da Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014a, p. 26).

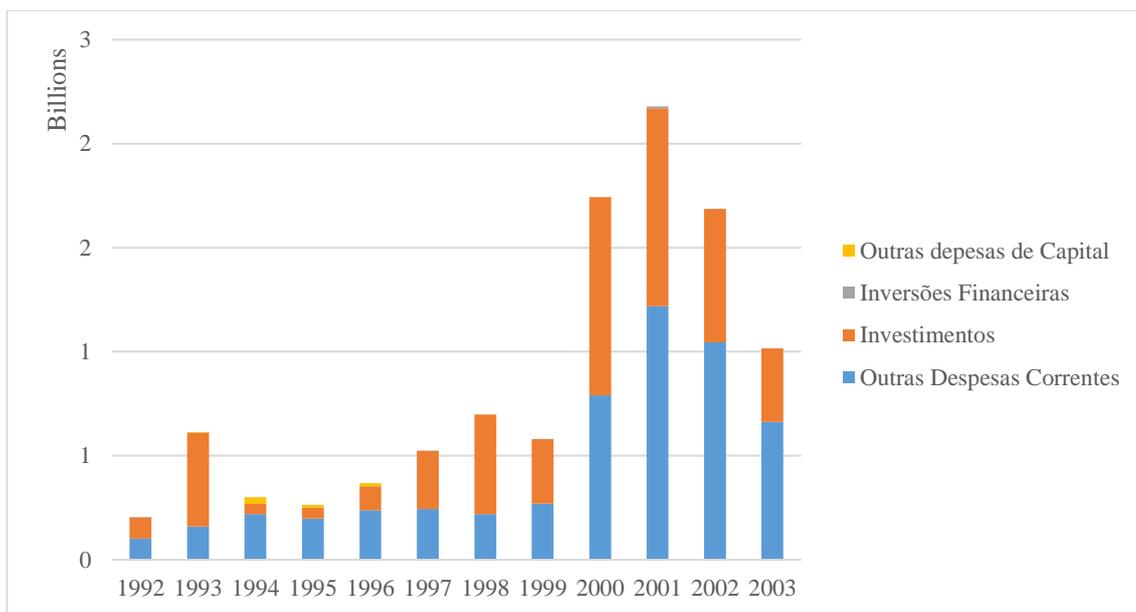
A impossibilidade de vinculação de impostos aos fundos trazido pela Constituição de 1988, com exceção da educação e saúde, não impediria a criação de fundos municipais e estaduais de segurança, a exemplo do que ocorreu na assistência social. Porém, a criação destes fundos requer a organização de diretrizes e programas que, no caso da assistência, foram vinculados ao SUAS e à LOAS. No caso da segurança pública, este se torna um fator complexificador, uma vez que, a despeito do PNSP, não existe uma Lei Orgânica da Segurança, onde são definidas as competências de cada ente federado. Atualmente, os repasses do FNSP aos estados e municípios são realizados pela modalidade de convênio (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014a).

O FNSP, em conjunto com a estrutura da Senasp, do Ministério da Justiça, foi responsável pela primeira grande estratégia nacional de atuação nas chamadas políticas de

segurança pública. O estudo realizado por Souza (2004) sobre o orçamento da segurança pública de 1992 a 2003 verificou que houve evolução dos dispêndios, apesar de não linear (empenhos liquidados).

Os gastos públicos com segurança obtiveram uma queda entre 1997 e 1999, reflexo do ajuste neoliberal sofrido na época. Porém, após os anos 2000, verificou-se aumento nos gastos públicos na área. Quando retirados os gastos com pessoal, houve uma linearidade maior nos gastos entre 1992 e 2003, com crescimento ascendente ano após ano, especialmente acerca dos investimentos (Souza, 2004). O gráfico abaixo apresenta a análise temporal dos gastos com segurança pública realizado por Souza (2004).

Gráfico 3: Gastos executados da função segurança pública (exceto com pessoal) (1992-2003)



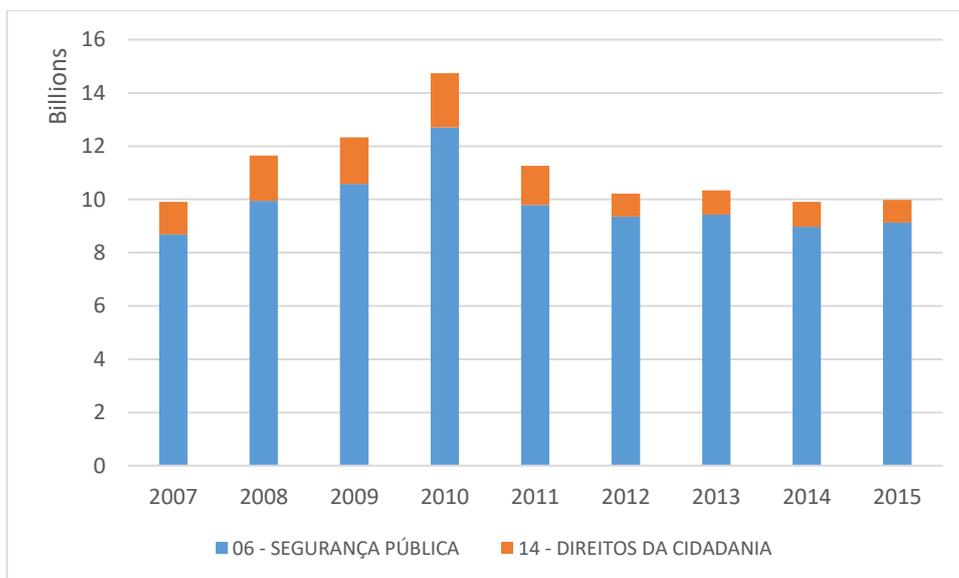
Fonte: Souza (2004, p. 32)

No estudo realizado pelo Ministério da Justiça (2014a) sobre os gastos públicos federais com segurança pública de 2003 a 2010, é possível identificar o contínuo crescimento dos gastos

na área. De acordo com o estudo, as despesas elaboradas na função segurança pública passaram de cerca de 4 bilhões de reais em 2003 para mais de 10 bilhões de reais em 2010.

Na análise qualitativa dos dados relativos aos tipos de gasto feita neste estudo, observando-se as subfunções e os programas, foi possível identificar que parte dos recursos destinados à construção, a reformas e a ampliações de vagas no sistema prisional na verdade são alocados na função direitos e cidadania e outras despesas de pessoal, capacitação, entre outros, ficam alocadas na função segurança pública. Neste sentido, os dados serão apresentados em conjunto, com vistas a possibilitar o melhor entendimento do montante de recursos utilizados na gestão penal dos pobres.

Gráfico 4: Gastos federais com o Estado penal



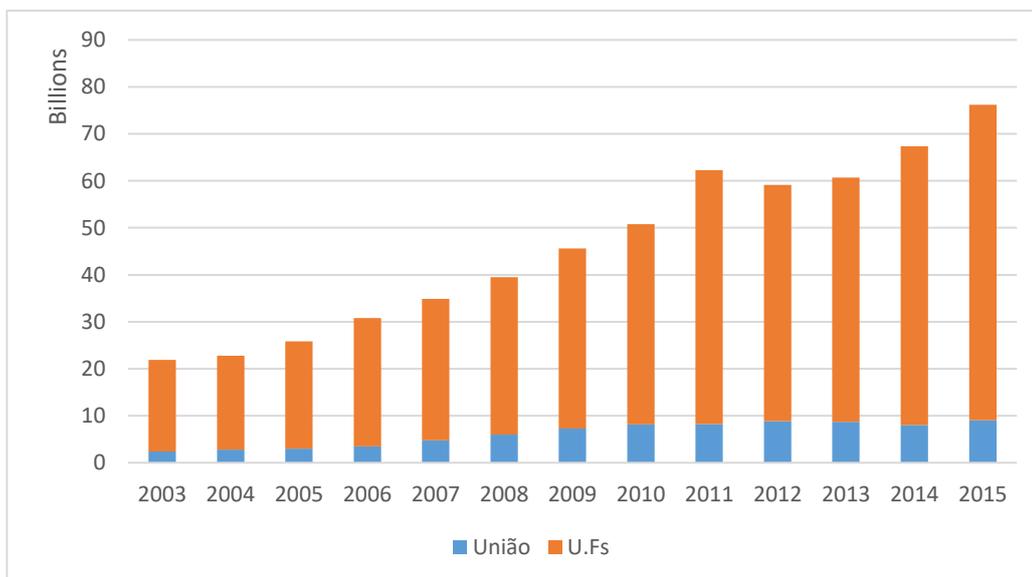
Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil (2007 a 2015).
Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços (IGP).

Os dados recuperados em âmbito nacional no período definido no objeto do estudo demonstram que, desde 2007, cresceram os valores pagos nas funções, com um pico em 2010, com mais de 14 bilhões. Nos outros anos, os valores pagos se mantiveram no patamar de 8 bilhões por ano.

De acordo com dados disponíveis no Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, quando somados os gastos federais com o dos demais entes federados, é possível vislumbrar de maneira mais abrangente o montante gasto com segurança pública. Apesar de os dados do anuário não especificarem os gastos com gerenciamento dos estabelecimentos prisionais, as cifras demonstram o esforço empreendido no controle das classes perigosas. As despesas com segurança pública representam 1,38% do Produto Interno Bruto nacional. Em 2015 foram gastos mais de 76 bilhões de reais, com um crescimento de cerca de 60% no período entre 2003 e 2015, sendo que o maior aumento percentual foi verificado nos municípios, 224%, seguido de 86,2% na União e 61,6% nos estados. Os municípios com mais de 100 mil habitantes são responsáveis por 80% das despesas da área de segurança pública.

Conforme demonstra o gráfico 5, elaborado com os dados disponíveis no Anuário de Segurança Pública, o volume de recursos nos Estados teve um crescimento contínuo, mesmo após 2010, quando os recursos federais decresceram.

Gráfico 5: Despesas realizadas na função segurança pública pela União e UFs (2003-2015)



Fonte: elaboração própria com dados do Anuário Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2015.

Ao analisar o fenômeno da ampliação do Estado penal estadunidense, Wacquant (2009) chamou atenção para o aumento dos gastos públicos com o setor. O orçamento da administração

penitenciária estadunidense cresceu, em média, mais do que o reservado a programas educacionais e sociais. Juntos, os orçamentos federal, estadual e municipal aumentaram em 50 bilhões de dólares; paralelamente, foram acrescidas 500 mil vagas de trabalho no setor, o que fez com que o sistema prisional se tornasse o terceiro maior empregador do país em 1998.

A cada ano, desde 1985, os gastos nacionais com o encarceramento superaram os fundos alocados para o Food Stamps e o AFDC [...]. Ainda assim, em razão de as administrações públicas não terem sido capazes de se expandir o suficiente para conter a onda em crescimento contínuo de presos convictos, a explosão carcerária levou ao renascimento do encarceramento privado. Em apenas uma década, operadores com fins lucrativos dominaram 7% do “mercado”, oferecendo 120 mil vagas adicionais em 1998, o que equivale à população carcerária da França, Itália e Espanha juntas (Wacquant, 2009, p. 10).

Um estudo sobre os custos do crime e da violência na América Latina e Caribe realizado pelo BID e publicado em 2017 (Jaitman et. al, 2017) aponta para os gastos públicos diretos e indiretos com a segurança pública e indica os gastos específicos com a administração carcerária. Segundo o estudo, as despesas quase dobraram, passando de cerca de 4 milhões de dólares em 2010 para 7,8 milhões em 2014. Além disso, em média, os 17 países estudados gastam cerca de 0,2% do PIB com administração de estabelecimentos prisionais, sendo o Brasil o país onde o gasto é o mais baixo (Jaitman et. al, 2017). Porém, cabe ressaltar que o estudo analisou apenas os dados de recursos federais, ou seja, não levou em conta o modelo federativo, onde os estados e municípios arcam com a maior parte dos recursos para a gestão carcerária. Mesmo reconhecendo as limitações analíticas do estudo, é interessante observar a situação atual dos países da região, conforme indicam os dados disponíveis da tabela abaixo:

Tabela 1: Gasto público em administração de prisões (em porcentagem do PIB)

	Média de 2010 a 2014
Argentina	0,11%
Bahamas	0,35%
Barbados	0,24%
Brasil	0,14%
Chile	0,24%
Colômbia	0,16%
Costa Rica	0,28%
El Salvador	0,12%
Equador	0,41%
Guatemala	0,05%
Honduras	0,27%
Jamaica	0,10%
México	0,10%
Paraguai	0,18%
Peru	0,17%
Trinidad e Tobago	0,14%
Uruguai	0,18%
Média da América Latina e Caribe	0,19%
Perdas totais (em milhões de dólares)	7.336,6

Fonte: (JAITMAN, et. al, 2017, p. 44)

O estudo indica que, apesar de os países da América Latina e Caribe utilizarem 0,2% do PIB com gestão carcerária, o que é menos da metade do volume gasto nos Estados Unidos, onde se gasta 0,5% do PIB em prisões, o valor médio gasto com encarceramento é quase três vezes maior que o custo de financiar programas de combate à pobreza. “Por outro lado, o valor médio para os 17 países deste estudo é quase três vezes superior ao custo de financiar em sua totalidade os principais programas governamentais para combater a pobreza no México (Prospera)” (BID, 2017, p. 43).

O fenômeno descrito no estudo do BID (Jaitman, et. al, 2017) aponta para similaridades do processo já indicado por Wacquant, quando se direcionam mais recursos para o gerenciamento do Estado penal que do social. No Brasil, no cenário político antes do golpe de

2016, o Programa Bolsa Família representava cerca de 0,4% do PIB, e cada R\$ 1 gasto pelo programa fazia girar cerca R\$ 2,4 no consumo das famílias beneficiadas, adicionando cerca R\$ 1,78 ao PIB – ou seja, todo o valor investido retornava com acréscimo ao PIB, conforme resultados de pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (CAMPELLO; NERI, 2014). Porém, o cenário tende a sofrer uma forte reversão. Com os cortes previstos pelo governo Temer, caminhamos para o modelo de Estado mais penal que social. Em 2017, 543 mil benefícios foram cortados, e desde 2014 mais de 1,5 milhões de benefícios foram cortados.

Em relação aos gastos públicos com a face social do Estado, o estudo realizado por Salvador e Teixeira (2014) aponta que o pagamento dos juros e da amortização da dívida pública compromete parte importante dos recursos da seguridade social. A vinculação orçamentária tem garantido investimentos mínimos nas áreas de saúde e educação nos estados e municípios. Porém, as demais políticas não vinculadas padecem com a falta de regularidade nos gastos (SALVADOR, 2014).

As três políticas sociais (assistência social, saúde e educação) analisadas no estudo de Salvador (2014, p. 34) não apresentaram “evolução homogênea na repartição das responsabilidades entre a União e os entes da federação no tocante à gestão e ao financiamento dos seus gastos”, fruto do ajuste neoliberal vigente no país desde a década de 1990.

Em relação à saúde, em 2000, os estados e municípios eram responsáveis por cerca de 40% do total dos gastos públicos, tendo aumentado as participações, em 2002, para 53,72% e, em 2012, para 64,42%, ao mesmo tempo que os recursos federais foram reduzidos de 56,8%, em 2000, para 35,5%, em 2012 (SALVADOR, 2014).

A política de educação, aponta Salvador (2014), foi a única com recursos vinculados que observou uma regularidade nas fontes orçamentárias. Entre 2002 e 2012, os gastos federais com educação cresceram “120,62% acima da inflação e os gastos municipais também

obtiveram crescimento. Com isso, a União aumentou a sua participação no financiamento orçamentário da educação de 23,51% (2002) para 28,04% (2012)” (SALVADOR, 2014, p. 31).

No que tange à política de assistência social, o estudo de Salvador (2014) aponta que, entre 2002 e 2012, o orçamento da União, dos estados, dos municípios e do DF cresceu 145,43%, de forma não homogênea, uma vez que, entre os estados, verificou-se uma redução de investimento, enquanto, nos municípios, houve um aumento de 85,45%.

Antes de 2003, com a criação do SUAS, a União era responsável por cerca de 60% do financiamento da assistência social e tem aumentado a sua participação desde então, acompanhada de uma redução na participação dos estados e municípios, apesar de estes últimos serem os principais financiadores dos serviços socioassistenciais (SALVADOR, 2014).

De acordo com dados disponíveis no Censo SUAS (2014), a União ainda é a principal fonte de recursos do SUAS, tendo ampliação constante desde 2004 – passou de 13,86%, em 2004, para 64,64% em 2014, conforme demonstra o gráfico disponível no documento.

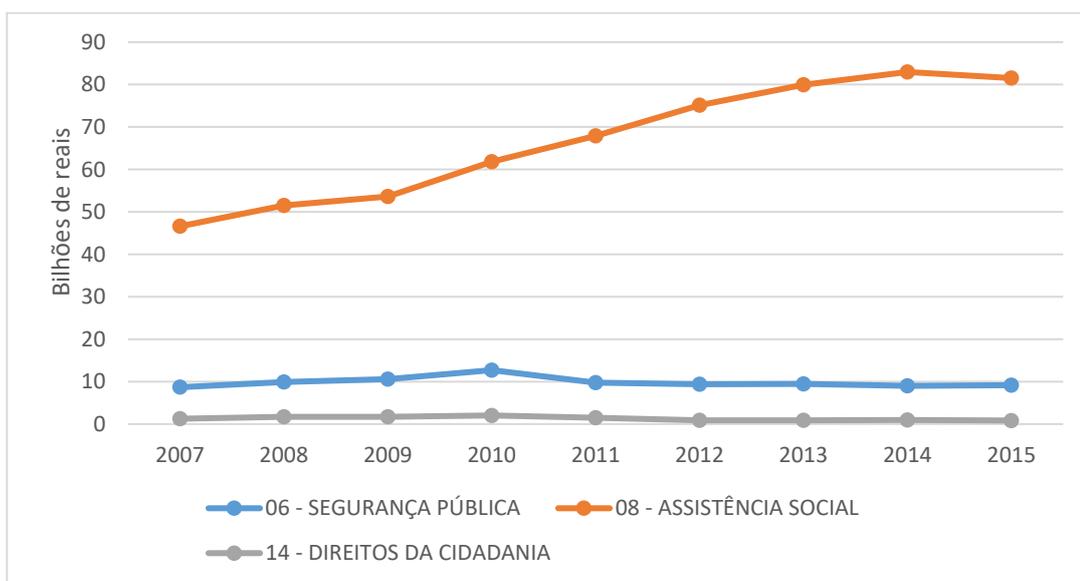
Gráfico 6: Evolução dos recursos do SUAS.
Valores executados segundo entes federados – Brasil, 2004-2013



Fonte: Censo SUAS (2014, p.55)

Neste sentido, é correto afirmar que o processo de financiamento da segurança pública e gestão do encarceramento em âmbito federal tem movimento diferente do verificado entre as políticas sociais estudadas, uma vez que, no caso da segurança, os recursos da União têm reduzido a sua participação, ao mesmo tempo em que os de municípios e estados aumentam.

Gráfico 7: Despesas da União com as funções assistência social, segurança pública e direitos e cidadania (2007-2015)



Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil (2007-2015). Valores deflacionados pelo IGP.

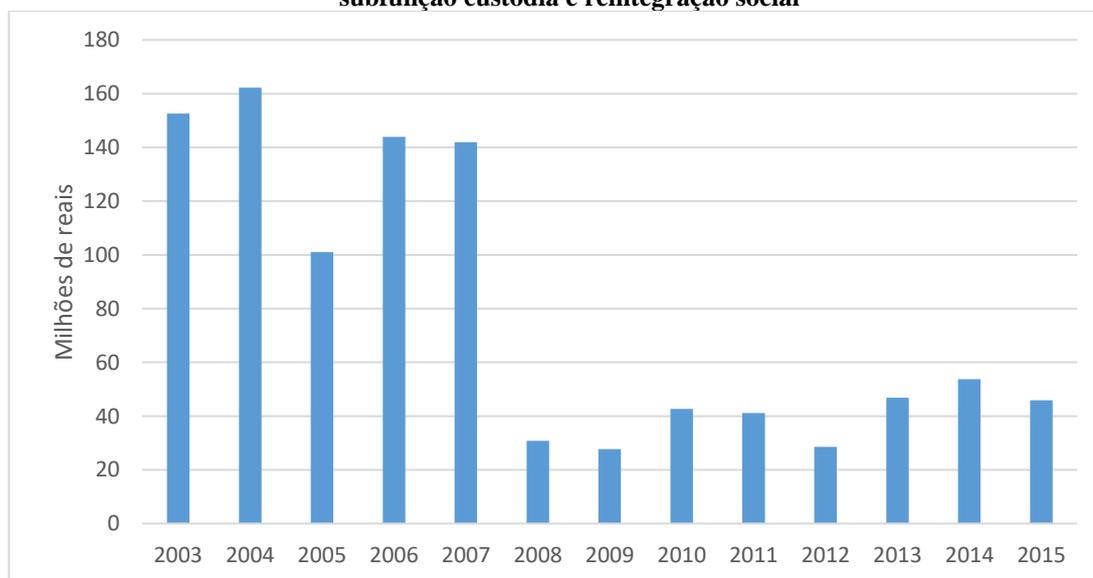
Os recursos destinados à assistência social representam cerca de 4% do total gasto da União, enquanto os recursos para segurança pública e direitos de cidadania representam, conjuntamente, menos que 1%. É importante ressaltar que os recursos da assistência incorporam tanto os benefícios assistenciais de transferência de renda pagos diretamente aos destinatários quanto aqueles destinados ao financiamento da rede sociassistencial, repassados fundo a fundo, que recebem aportes estaduais e municipais. Os recursos repassados fundo a fundo seguem critérios de partilha e elegibilidade definidos na PNAS e NOB/SUAS. Também são repassados recursos para projetos ou programas mediante a celebração de convênios.

É importante frisar que 92% dos recursos da assistência social são destinados ao pagamento de benefícios, conforme indicada Salvador (2012). Neste sentido, o crescimento dos

recursos observado na função assistência social se deve, em grande medida, ao aumento do número de beneficiários dos programas de transferência de renda. Porém, após a aprovação da PEC n. 241, de 2016, transformada em PEC n. 55 e depois em Emenda Constitucional n. 95, que congelou os gastos federais por 20 anos, o cenário da assistência social deverá sofrer impactos gravíssimos. A política social, considerada extremamente focalizada, corre o risco de ser praticamente extinta, principalmente após a aprovação do orçamento de 2018. Juntos, os recursos destinados ao Fundo Nacional de Assistência Social e ao Ministério do Desenvolvimento Social somam cerca de R\$ 400 milhões. Em 2016, foram pagos pela União R\$ 77 bilhões na função assistência social, conforme dados recuperados no Siga Brasil.

Quando analisamos os valores pagos pela União na subfunção de custódia e reintegração social, que abarca recursos federais destinados à construção de estabelecimentos prisionais, verificamos um grande volume de recursos gastos até 2007, ocorrendo uma inflexão no período seguinte.

Gráfico 8: Despesas da União com a função direitos de cidadania – subfunção custódia e reintegração social



Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil (2007-2015) – valores deflacionados pelo IGP.

O gráfico acima nos demonstra a já conhecida estratégia utilizada para justificação das privatizações. O Estado, sob orientação neoliberal, deixa de investir em setores e serviços

públicos essenciais, levando ao extremo as condições para a sustentação do serviço. A partir daí, conta com todo o aparato midiático que trabalha no convencimento social acerca da inviabilidade de manutenção do serviço sem que haja a privatização, ao passo que amplia a necessidade por novos bens e serviços que podem ser vendidos à população, sob a alegação de maior qualidade, eficácia e eficiência. Historicamente, essa ciranda tem sido observada em diversos setores e serviços e, atualmente, tem afetado setores essenciais, como educação e saúde, além da segurança, alvo desta análise.

A privatização ocorre quando há transferências de funções e responsabilidades do setor público para o privado, em parte ou completamente. A forma que tem sido utilizada para realizar essas transferências de responsabilidade estatal é denominada como privatização induzida diretamente, ou seja, o sucateamento da oferta estatal induz e justifica a abertura ao setor privado, que se vale do fundo público para fazer rotar o capital, especialmente quando essas privatizações ocorrem nos modelos de parceria público-privada ou de contratação de serviços (cogestão ou serviços de organizações não governamentais).

Não por outro motivo, os investimentos federais destinados à reinserção social tiveram uma importante redução em 2007, passando de cerca de 140 milhões de reais para menos de 40 milhões no ano seguinte, mantendo-se no patamar entre 40 e 60 milhões de reais. No mesmo período, com a aprovação da Lei Antidrogas (Lei n. 11.343/2006), os crimes relacionados ao tráfico passou a ser o principal motivo de prisões pelo Brasil, e foi responsável pelo aumento em 500% no total de pessoas presas entre 2007 e 2015. Como resultado, temos a perversa fórmula de baixos recursos, repasse de responsabilidades aos estados e municípios, sem que haja regras mínimas de padrões a serem seguidos, e hiperinflação da população prisional. O resultado não poderia ser diferente que os apontados em diversos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela organização não governamental Human Rights

Watch, além de inúmeras denúncias realizadas por entidades como a Pastoral Carcerária, que apontam superlotação e condições desumanas nos presídios brasileiros.



Figura 1: Superlotação no Complexo Prisional de Curado, em Pernambuco

Fonte: Folhauol (2016)¹⁴

Os estabelecimentos prisionais no Brasil têm mais que o dobro de pessoas que a capacidade comporta, tornando inviável qualquer garantia de direitos previstos em lei. A superlotação se dá principalmente pela presença de pessoas aguardando julgamento, ou seja, presos provisórios. Mais de 40% dos presos estão nessa condição, sendo que ao menos metade deles poderiam aguardar o julgamento em liberdade.

No entanto, os números apontados nos relatórios não conseguem alcançar a barbárie de presenciar a situação dessas pessoas postas em espécie de jaulas sem ventilação ou mesmo espaço para se sentar. Em diversos estabelecimentos prisionais que eu pude visitar, o relato dos

¹⁴ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/01/1734027-relatorio-aponta-violencia-policia-e-superlotacao-em-presidios-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 30 de julho de 2017.

presos, especialmente os provisórios, é de que não há espaço. Em uma cela que deveria abrigar 6 pessoas, coabitam mais de 30. Eles se organizam em escalas para sentar ou deitar, inclusive à noite, para dormir. A situação de déficit de vagas é agravada a cada ano. Em 2000, o Brasil tinha um déficit de 97 mil vagas; em 2014, esse número passava de 230 mil, de acordo com informações do Infopen (2014).

O sistema penitenciário brasileiro acumula, com efeito, as taxas das piores jaulas do terceiro mundo, mas levadas a uma escala digna do primeiro mundo, por sua dimensão e pela indiferença estudada dos políticos e do público: o entupimento estarrecedor dos estabelecimentos, o que se traduz por condições de vida e de higiene abomináveis, caracterizadas pela falta de espaço, ar, luz e alimentação (nos distritos policiais, os detentos, frequentemente inocentes, são empilhados, meses e até anos a fio, em completa ilegalidade, até 8 em celas concebidas para 1 única pessoa, como na Casa de Detenção de SP, onde são reconhecidas pelo aspecto raquítico e a tez amarelada, o que lhes vale o apelido de “amarelos”) [...] (WACQUANT, 2001, p. 11).

A verdade por trás das propostas de privatização do sistema prisional é a falência do objetivo ressocializador da pena privativa de liberdade, bem como da incompatibilidade do Estado Democrático de Direito em uma sociedade onde se vê incorporada a cultura do medo e repúdio às classes ditas perigosas. Nessa sociedade, o Estado penal é exaltado por meio de um populismo retroalimentado midiaticamente, como é possível verificar por movimentos como a proposta de redução da maioria penal, o surgimento e a propagação de grupos de milícia, além de eventos cada vez mais frequentes de linchamentos públicos de pessoas que cometem crimes. Há tempos, temos plena convicção de que cadeia não ressocializa ninguém. Mesmo assim, continuamos achando que o caminho para a redução da insegurança é a ampliação das penalizações e a construção de mais vagas para abrigar novos milhares de pessoas presas. O que se pretende, na verdade, é apartar, fazer desaparecer, higienizar a sociedade por meio da segregação dos indesejáveis, transformando-os em uma oportunidade de negócio ao capital.

Sobre um bom negócio

Eu soube... boatos... pode ser mesmo um bom negócio.

Levar comida, não precisa ser boa, basta encher.

Coloque um pouco mais, deixe transbordar. Se estragar? Não tem problema, eles vão pagar, tem contrato, tudo direitinho. Licitação, menor preço, menor qualidade (não quer servir boa comida para eles?)

Eu vi sendo entregue... São muitos caminhões, funcionários, quanto trabalho isso gera?

Alimentar...nobre trabalho.

Ouvi a moça, representante de um tal conselho de assistência social, falar...

Vamos dar o lanche, assim o povo vem participar.

Ouvi esse argumento, tantas vezes. Para participar, tem que lanchar. “Só organizar, o lanche tá garantido, tem contrato, é só articular.”

Na cadeia não tem jeito, participa mesmo sem querer, faz o que se manda fazer.

Ouvi de um deles... seu sonho é fazer um curso de vigilante. “Tem muito trabalho, né, dona.

Meu cunhado trabalha de vigia lá no CRAS, lá é tranquilo, né, ele recebe para dormir, tem perigo nenhum. Eu vou aproveitar que aprendi a lidar com perigo. Levo jeito. Ta aí... meu sonho é ser vigilante, dessas empresa que trabalha pro governo, nunca deixa de ter trabalho, mas aqui não tem curso... vou esperar sair, será que vou poder fazer? Tem porte de arma?

Sei não, mas levo jeito. Ainda vou estar do lado de lá, vigiando o povo.”

Juliana Paiva

(Desabafos entre as visitas em presídios e reuniões com usuários da assistência – abril de 2016)

4.2 A oferta de serviços para as duas faces do Estado: o bom negócio da terceirização das atividades-meio

O fenômeno de privatização e mercantilização tem atuado em diferentes políticas públicas, como assistência social, saúde e educação, em especial a educação superior. No estudo realizado pela Universidade de Brasília em parceria com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) sobre o processo de privatização da educação no Brasil, Salvador et al. (2017) nos apresentam o cenário atual da educação básica no Brasil, em especial o aumento da privatização e mercantilização do setor, seja por meio de parcerias público-privadas ou repasse de verbas para instituições sem fins lucrativos. No que se refere ao comportamento das matrículas escolares na educação básica, os dados do estudo relevam que as matrículas na rede pública apresentaram queda entre 2009 e 2013, enquanto as matrículas em rede privada obtiveram aumento de 17,8%, com exceção de poucos estados.

O estudo aponta ainda o aumento de 32,41% acima da inflação, no volume de recursos públicos repassados para instituições privadas sem fins lucrativos, percentual superior ao observado nos gastos totais com educação, que foi de 12,08%. Na análise dos recursos municipais o comportamento foi semelhante, com aumento de 31,1% de transferência de recursos para entidades sem fins lucrativos, no período entre 2010 e 2014, porém em alguns municípios o crescimento foi exorbitante, como é o caso de Cuiabá, com aumento de 456,1% no repasse. Em termos de valores absolutos repassados ao setor privado de educação básica, Belo Horizonte foi o município com maior volume de recursos repassados, (R\$ 219,98 milhões) seguido de São Paulo e Rio de Janeiro (SALVADOR et al., 2017).

Por fim, o estudo chama atenção para o repasse de recursos realizado pelo estado de Minas Gerais. Apesar de não ter apresentado dados referentes ao ano de 2014, o estado apresentou a maior transferência para o setor privado entre todas as UFs. De acordo com o

estudo MG transferiu, em 2013, R\$ 428 milhões, o equivalente a 22,25% de todo montante transferido para instituições privadas sem fins lucrativos na educação básica.

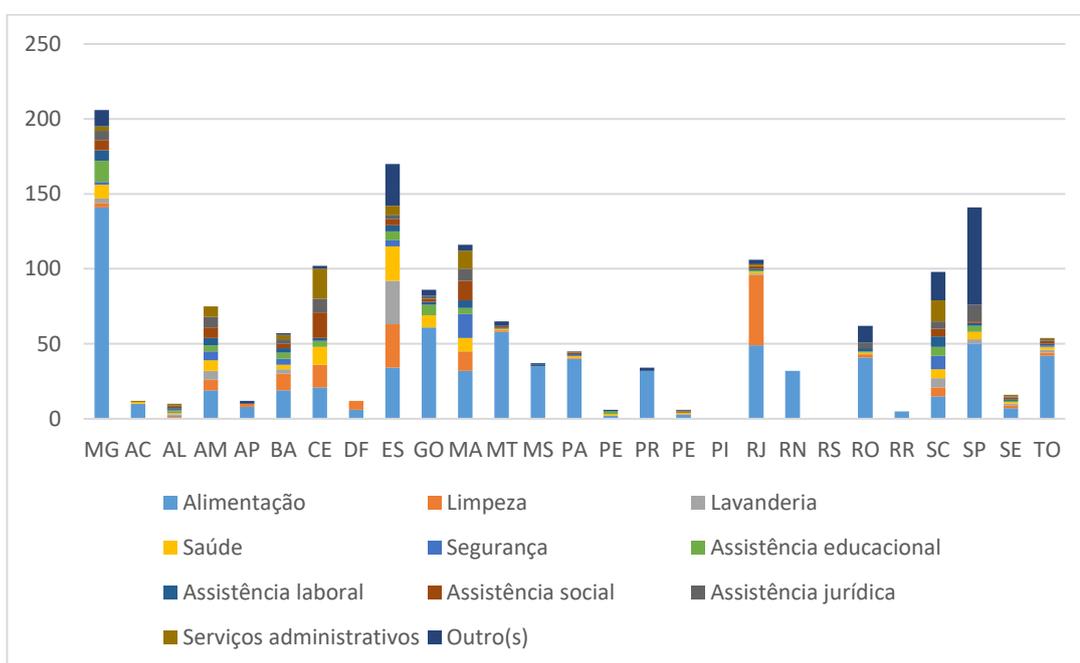
A exemplo do sistema prisional, na educação básica também foram identificados indicadores de mercantilização e privatização por meio da terceirização de serviços, que no caso da educação abarcam formação de professores, programas de avaliação, além dos convênios e de parceria público-privada, isso sem contar os serviços de limpeza e alimentação.

Em relação à política de assistência social, o Censo SUAS (2014) indica a predominância da oferta, por entidades do terceiro setor, dos serviços de convivência e nas unidades de acolhimento. De acordo com Censo SUAS (2014), entidades privadas são responsáveis pela oferta de 57,4% dos serviços de convivência e de 65,5% das unidades de acolhimento.

Outro ponto que merece destaque é que a ampliação dos equipamentos socioassistenciais tem ocorrido por meio da contratação de espaços alugados. A quantidade de CRAS passou de 4.195 em 2007, para 8.088 em 2014, sendo que 44,8% funcionavam em prédios alugados, situação semelhante aos CREAS, que praticamente dobrou o número no período, também com predominância de uso de prédios alugados, assim como os Centro Pop. Além do fato de fundo público ser utilizado para pagamento de alugueis ao invés do investimento em construção de prédios públicos, a situação também é preocupante, uma vez que contratados de alugueis põe em risco o princípio da referência do território, na medida em que os equipamentos podem ser redistribuídos sem necessariamente atender os critérios de vulnerabilidades do território, e sim critérios de menores preços entre outros, podendo, no limite inviabilizar a formação de vínculo com a comunidade atendida. Adicionalmente, vale destacar que é prática comum em diferentes estados a contratação (terceirização) de serviços como alimentação, vigilância e informática para os equipamentos públicos.

Os dados do Infopen (2014) apresentam a lista de serviços concernentes à administração prisional que são terceirizados pelos estados. São serviços de alimentação, limpeza, lavanderia, saúde, segurança, assistência educacional, assistência social, jurídica, laboral, serviços administrativos e outros serviços. Em 2014, o sistema prisional brasileiro contava com 1.436 estabelecimentos prisionais, sendo que em mais da metade deles, havia pelo menos um tipo de serviço terceirizado.

Gráfico 9: Serviços Terceirizados nos estabelecimentos prisionais



Fonte: INFOPEN (2014). Elaboração própria

Dentre os estados, apenas o Rio Grande do Sul e Piauí informaram que não têm nenhum serviço terceirizado nos estabelecimentos prisionais. Quando analisados os serviços ofertados em todos os estabelecimentos prisionais do Brasil, é possível observar que em 53% (767 estabelecimentos) deles há terceirização dos serviços de alimentação, em 11% de serviço de limpeza. Serviços de saúde são terceirizados em 7% dos estabelecimentos, assistência educacional em 4% e assistência social em 5%.

É possível perceber que MG tem a maior quantidade de estabelecimentos prisionais com pelo menos um serviço terceirizado, como no caso do serviço de alimentação, onde em 141 das 185 unidades prisionais, o serviço é terceirizado. Também os serviços de assistência educacional e laboral também tem maior concentração em MG que nos demais estados. ES concentra o maior número de unidades prisionais com serviço de saúde terceirizado (23 dos 35 estabelecimentos prisionais). MA concentra o maior número de estabelecimentos serviço de segurança terceirizada (16 das 32 unidades). CE tem maior número de unidades prisionais onde o serviço de assistência social é terceirizado, além dos serviços administrativos. SP tem concentração de unidades onde a assistência jurídica é terceirizada.

De acordo com Antunes (2001) a modalidade de terceirização foi difundida pelos Estados Unidos ainda no século XIX e se consolidou ao final da Segunda Guerra Mundial visando atender aos interesses das indústrias bélicas, que contratava empresas prestados de serviços para atividades meio.

Já nos anos 1950, as indústrias automobilísticas multinacionais propagaram as propostas de terceirização no Brasil. Em um retrospecto histórico das legislações brasileiras é possível identificar as diferentes investidas para as possibilidades de terceirização.

Quadro 1: Principais legislações brasileiras sobre terceirização

Ano	Legislação	Descrição
1966	Decretos-Lei n. 1212/66 e n. 1216/66	Prestação de serviços de segurança bancárias por empresas interpostas
1967	Decreto-Lei n. 200/67	Descentralização administrativa do serviço público federal mediante contratação de empresas particulares para executar algumas atividades antes conferidas exclusivamente ao Estado
1970	Lei n. 5645/70	Descrição das atividades delegáveis a terceiros pela Administração Pública Federal – transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas;
1974	Lei n. 6019/74	Criação da empresa de trabalho temporário para atender à necessidade transitória da tomadora de serviços ou de acréscimo extraordinário de serviços
1983	Lei n. 7102/83	Oferecimento do serviço de vigilância bancária e financeira por intermédio de empresa prestadora de serviços, incluindo o transporte de valores

1984	Lei n. 8863/94	Estende a terceirização, na área de vigilância, para qualquer vigilância patrimonial, pública ou privada, bem como a segurança de pessoas físicas e transporte de valores;
1993	Súmula n.331 do Tribunal Superior do Trabalho	Reconhece como legal a terceirização de todos os serviços especializados ligados à atividade meio do tomador, e isso possibilitou a legitimação de muitos cargos dada a polissemia de “atividade-meio”.
1994	Lei n. 8949/94	Inclusão do parágrafo único do art. 442 da CLT, que declarou inexistir relação de emprego quando o trabalho for prestado pelo sistema de cooperativa
1995	Emenda Constitucional n. 08/95	Quebra o monopólio estatal do sistema de telecomunicações e delegação parcial de atividades no referido setor
	Emenda Constitucional n. 09/95	Quebra do monopólio da Petrobras
1997	1 Lei n. 9472/97	Contratação, pelas concessionárias do sistema de telecomunicações, de empresas prestadoras de serviços para a execução de atividade inerente, acessórias ou complementares

Fonte: Barros (2016 pág. 37-38) Elaboração própria.

Nos anos de 1990, em especial no Governo Fernando Henrique Cardoso com o pacote de reforma administrativa, a contratação de empresas e a terceirização de serviços foi amplamente difundindo no setor público. Porém o que se observa no cenário prisional, não é apenas a terceirização de serviços estamos diante da terceirização de direitos previstos em Lei. O fato é que o capital busca incansavelmente novos nichos de atuação e exploração de mercados, e se utiliza de estratégias como a terceirização e superexploração do trabalho para ampliar suas margens de lucro. A lógica por traz da contratação de empresas para intermediar a oferta de direitos que deveriam ser prestados pelo estado com garantia de continuidade, ou seja, provisionada por meio do serviço de servidores ou empregados públicos, porém o que se observa o uso indiscriminado da terceirização com objetivo de ampliar a mais valia, seja ela em sua forma absoluta ou relativa, que tende a ser agravado com a aprovação da Lei que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (Lei nº 13.467/2007)

O movimento de terceirização da mão-de-obra está impondo uma nova dinâmica no interior do mercado de trabalho brasileiro. Embora venha sendo implementada no período relativamente recente no país, seus efeitos são expressivos e de rápida generalização nos contratos de trabalho, o que permite equivaler à força de uma verdadeira reforma trabalhista e sindical. Isso porque o tipo de terceirização da mão-de-obra que se expande no país implica constituir um novo padrão de emprego para o conjunto dos trabalhadores. Em síntese, o sentido da difusão do emprego de tipo asiático, simplificado no contrato de trabalho de elevada rotatividade, contida remuneração e longa jornada de trabalho. Não obstante o conjunto de avanços da escolaridade dos trabalhadores ocupados e desempregados, os níveis de remuneração

permanecem extremamente contidos. Mesmo que a terceirização tenha se alastrado para além da atividade-meio, compreendendo cada vez mais a atividade fim do processo produtivo, acentua-se a precarização dos empregos (Pochmann, 2007, p. 28).

Não foi possível localizar dados consolidados, em âmbito nacional, que indiquem os serviços que são terceirizados dentro dos diferentes equipamentos da assistência social, uma vez que a responsabilidade de contratação é municipal. Porém, se Distrito Federal for tomado exemplo é possível vislumbrar o que pode ocorrer em diferentes realidades regionais. No DF, todo o serviço de alimentação, vigilância, informática e limpeza dos equipamentos públicos da assistência social são terceirizados e os contratos gerenciados pela Secretaria de Trabalho Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – SEDESTMIDH. Além desses, também o fornecimento de cestas básicas, bem como o gerenciamento dos restaurantes comunitários são realizados por meio de contratos com empresas terceirizadas.

Em uma pesquisa no portal da transparência do Governo do Distrito Federal, tendo como ano base, 2016, foi possível identificar, entre contratos licitados e os emergenciais mais de R\$ 20 milhões de reais foram gastos com contrato de fornecimento de alimentação, somados os contratos de manutenção e serviços gerais chegam de cinco milhões de reais valores inferiores, valores muito inferiores aos repassados para construção de um centro de referência em assistência social (R\$ 298.284, 87) ou construção de restaurante comunitário (R\$ 662.044, 22). (Portal da Transparência DF, 2017)

Krein (2007) aponta que a ampliação do uso dos contratos de terceirização no setor público tem sido utilizada principalmente como justificativa para garantir o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda manter a oferta dos serviços públicos. Além disso o autor aponta que é cada vez mais difundida a ideia de que a contratação do setor privado é mais econômica e vantajosa, principalmente das atividades-meio, além da facilidade do uso político da força de trabalho, uma vez que são facilmente suscetíveis à indicações de contratação e demissões.

Observa-se também a ampliação da substituição de trabalhos regulamentados por modalidades atípicas, que trazem em seu bojo o pacote de desmonte dos direitos trabalhistas e sociais. Profissionais contratados por empresas prestadoras de serviços, em geral recebem menores salários, em contratos de trabalho precarizados e instáveis, além de normalmente terem carga-horária superior a trabalhadores na mesma função que ocupam cargo público. Neste rol está a terceirização de serviços pouco especializados, como os de limpeza, e também serviços que requerem especialização, e principalmente a garantia de continuidade, como é o caso de serviço de saúde, assistência social e jurídica, além educação e trabalho, como observado na realidade do sistema prisional. Neste sentido, precarizar esses serviços reforça ainda mais a tese que o papel ressocializador da pena privativa de liberdade foi abandonada, estamos vivendo uma fase de gerenciamento dos pobres nos ambientes prisionais.

De acordo com dados do Ministério do Trabalho, em 2015 existiam 3,2 milhões de trabalhadores em serviços de limpeza, em contratos terceirizados e outros 1,2 milhões de trabalhadores na área de vigilância. Esses trabalhos precarizados são ocupados, em geral por homens, com ensino fundamental completo, no caso dos trabalhadores da limpeza, e ensino médio completo, no caso dos serviços de vigilância.

O processo de terceirização de postos de trabalho não especializados tem ocorrido no Brasil de maneira mais contundente que o recente processo de terceirização de trabalhos ditos especializados, num processo denominado “pejtização”, caracterizado pela contratação pessoa jurídica para encobrir a verdadeira relação de trabalho com o trabalhador que se submete à exigências do contratante que busca burlar as leis trabalhistas (OLIVEIRA, 2013).

A terceirização de serviços consideradas atividades-meio do sistema prisional, bem como na assistência social, escamoteia o processo privatização mais geral, nos dando uma falsa noção que tanto o sistema prisional, como os serviços socioassistenciais (como de todo serviço público) ainda são mais público que privado. Na verdade o que vem ocorrendo é o processo

amplo de privatização endógena e regionalizada, onde a lógica pública de garantia de direitos das pessoas tem sido substituída pela racionalidade do capital privado, que por meio do uso de recursos do fundo público, busca ampliar seus mercados e ampliar os lucros com emprego de menor custo.

Sobre eles e o nosso trabalho

Em 2015 fui aprovada em um concurso para assistente social do sistema socioeducativo do DF, a euforia do resultado passou em uma fração de segundos... e percebi as minhas tristes ironias.

Me dei conta, que eu efetivamente poderia passar da condição de observadora-crítica à trabalhadora-reprodutora de um sistema do qual tenho tanto criticado.

O que é isso senão a maior ironia do capital... me oferecer, quase como única opção, a venda da minha força do trabalho para o sistema penal. Sim é sistema penal, prisional e policial, socioeducativo aos que militam e eu respeito. Mas o que vejo são prisões juvenis.

A ironia não pararia por aí... Em 2017 fiz o curso de formação, para me informar que o sistema é mesmo prisional, uns 200 “especialistas de curso superior” contra uns 900 “agentes de segurança”. Me lembro sempre da fala da Iasmim quando me dizia quase nunca ver a assistente social ou a psicóloga, que elas trabalham para o Juiz, fazendo relatórios e não para os adolescentes da unidade. Quem participa e conhece os jovens são os agentes... e então é isso.. a força repressora ganha mais uma vez dos ideais socioeducadores..

Para completar meu conjunto de ironias (as principais) seria ver meus futuros colegas torcendo e lutando pela substituição dos contratos de trabalho terceirizados para que os concursados fossem empossados, sim há muitas pessoas terceirizadas trabalhando por aí.

A única ironia que esperei ver, sem sucesso, era do pessoal questionando com o Estado, porque mais vagas de profissionais, porque mais vagas para internos, porque mais vagas na prisão?

Somos trabalhadoras e almejamos estar nessas vagas de trabalho, como pensar uma alternativa a esse sistema cada vez mais “indispensável” à sociedade. Lembro de ouvir, do secretário de Estado, da tal abertura do curso de formação, que o orçamento da secretaria é o terceiro maior do DF. Ironia o debate sobre orçamento?

Juliana Paiva

(das reflexões sobre as possibilidades futuras de trabalho, janeiro de 2017)

4.3 O uso do trabalho precário nas duas faces do Estado para o capital

O processo de terceirização é observado nas diferentes modalidades de contratação dos profissionais que trabalham no sistema prisional e nos serviços socioassistenciais. A principal crítica nos processos de terceirização e privatização dos serviços prisionais, reside na terceirização de serviços de segurança e na contratação de agentes penitenciários, uma vez que entendem essa modalidade como a cessão do direito de punir ao agente privado. No âmbito da assistência social, existe um consolidado debate sobre os limites da atuação do terceiro setor na oferta e prestação de serviço socioassistenciais, porém menos debatido está o processo de contratação precarizada que vem ocorrendo no interior dos serviços públicos, com a contratação de trabalhadores temporários, comissionados ou mesmo por meio de contrato de empresas especializadas na realização de trabalho social (modalidade amplamente difundida em projetos de urbanização e habitação financiadas por intermédio da Caixa Econômica Federal, por exemplo.)

Para Krein (2007) a terceirização possibilita a limitação de despesas com pessoal, visa garantir ao poder público maior possibilidade de ampliação do superávit primário, e tem consequências nas formas de contratação.

[...] Ela tem duas consequências nas formas de contratação. Em primeiro lugar, inibe a realização de concurso público, pois o funcionário contratado torna-se uma despesa permanente. Com isso, estimula a contratação temporária, emergencial, de comissionados etc. Em segundo lugar, estimula a terceirização, pois a contratação de outra empresa não é considerada despesa de pessoal (KREIN, 2007, p. 120).

A verdade é que o negócio de gerenciar pobres em estabelecimentos prisionais, também se constitui como uma excelente oportunidade para ampliação de empregos diretos e indiretos, conforme indica Wacquant. Em tempos de desemprego estrutural, ausência de guerras mundiais (apesar dos inúmeros focos de guerras civis em diferentes países), o capital resinifica a função de uma massa populacional, até então amorfa ao sistema. São essas pessoas que não servem ao

capital pela via do trabalho ou do consumo, que irão oferecer trabalho a uma enorme quantidade de pessoas ao redor do mundo e altos rendimentos, em um lucrativo sistema mercantilizado de gerenciamento de vidas dos até então indesejáveis.

De acordo com Wacquant (2008, p. 17), o “complexo industrial prisional” enquadra-se no papel de força motriz dos interesses pecuniários de empresas que vendem serviços ou produtos correcionais.” Apesar do autor reconhecer que o lucro não é o objetivo central do sistema prisional e sim uma consequência secundária, o fato é que o complexo penal-prisional consegue dar finalidade rentável aos indesejáveis e supranumerários da sociedade atual.

Ampliando a análise de Wacquant, já que no Brasil, antes do golpe de 2016, não se pode afirmar que houve uma substituição do estado social pelo penal, podemos refletir sobre como o “social” tem sido incorporado pelo capital como uma excelente oportunidade de negócio, onde se multiplicam as tipologias de serviços a serem absorvidos e pagos com recursos do fundo público. Neste sentido, observa-se que o processo de mercantilização da questão social faz crescer a atuação privada e assim e os direitos sociais vão se transmutando em prestação de serviços privados, focalizados e com objetivo garantir de novas possibilidades de acumulação do capital, que em sua astuta atuação tem conseguido utilizar-se do fundo público para ao mesmo tempo em que acumula capital faz com que o precariado torne-se parte lucrativa do seu negócio.

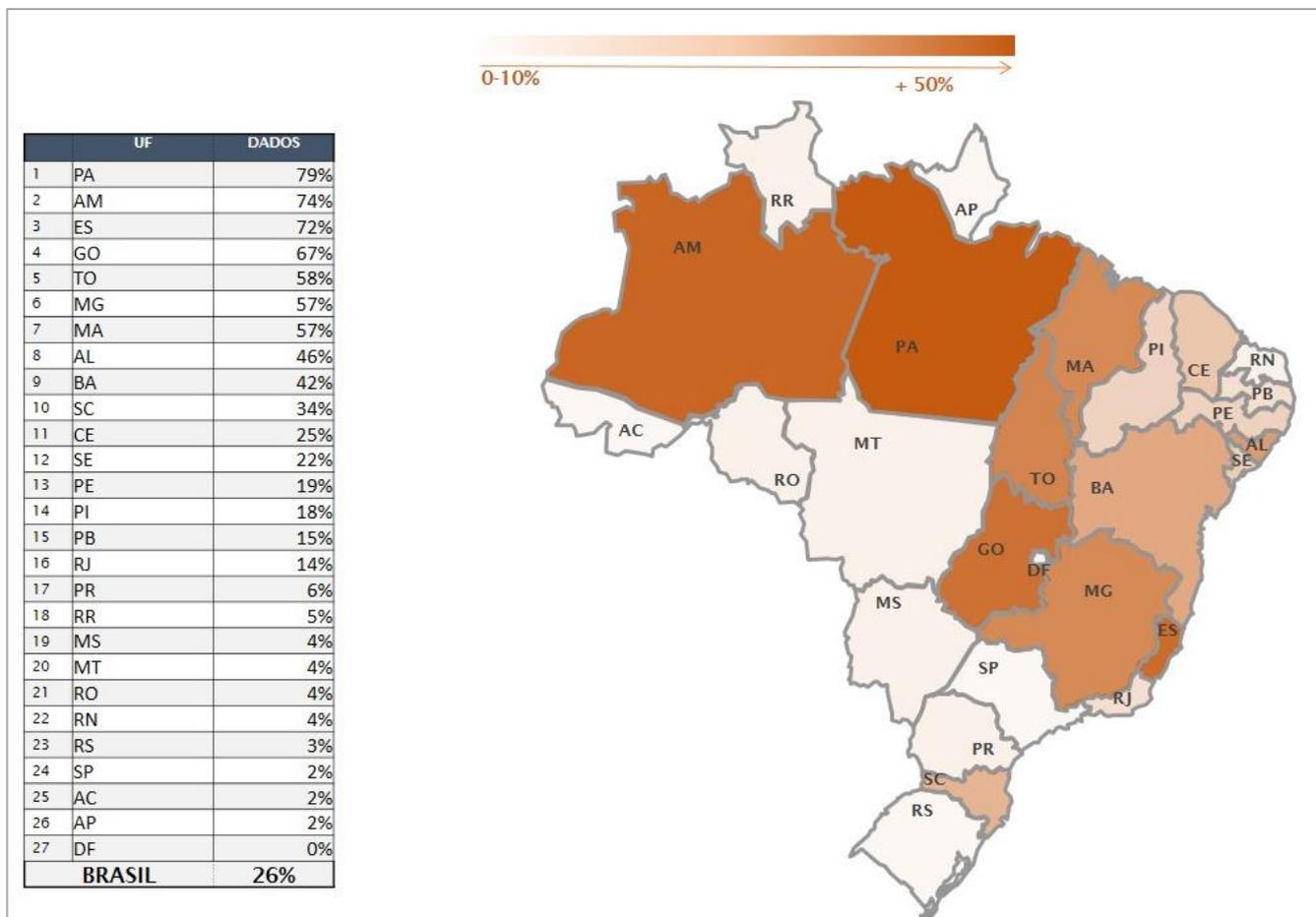
Os dados disponíveis no Infopen apresentam o número de trabalhadores organizados em quatro categorias, quais sejam: 1. Efetivo, ou seja concursado, 2. Comissionado; 3. Terceirizado e 4. Temporário. Para fins de análise desse estudo, optou-se por considerar todos os trabalhos que não são efetivos dentro da categoria de trabalhadores terceirizados. Em 2014, o sistema prisional brasileiro empregava 108.093 pessoas diretamente em funções como: agente penitenciário, cargos administrativos, policiais militares e civis, além de profissionais como médicos, enfermeiros, assistentes sociais, psicólogos, dentistas, advogados, terapeutas

ocupacionais, professores e outros. Do total de trabalhadores do sistema, 72% (77.413) estão empregados em funções relacionadas à custódia da pessoa preso, ou seja, em funções como a de agente penitenciário ou agente de cadeia pública.

Chama atenção o baixo número de profissionais especializados. De acordo com dados do Infopen, em 2014 só haviam 49 ginecologistas em todo o sistema prisional, 270 psiquiatras, 629 clínicos gerais, 629 dentistas, 1460 assistentes sociais e 1263 psicólogos também compunham o quadro de trabalhadores, em geral esses profissionais integram a equipe de saúde dos estabelecimentos prisionais. Em 2014, existiam 3.892 professores trabalhando no sistema prisional. Neste ponto, cabe novamente a reflexão sobre os limites ressocializadores do cárcere, na medida em que mais de 70% do efetivo de trabalhadores são contratados exclusivamente para o controle.

O primeiro ponto de destaque, ao analisar os dados, foi que, considerando todos os estabelecimentos prisionais no Brasil, 26% dos trabalhadores são não efetivos, ou seja, são terceirizados, porém esse percentual tem comportamento bastante discrepante nas diferentes UFs. Chama atenção ao fato que dos 27.717 trabalhadores terceirizados, 41% destes (11.343) trabalham no sistema prisional de Minas Gerais. O estado detém o maior número de trabalhadores nessa modalidade entre todas as UFs, mesmo São Paulo concentrando o maior número de trabalhadores, 32.679 no total, sendo que o percentual de terceirizados é de 2,1%, conforme dados disponíveis no Infopen (2014). Em termos percentuais Pará, Amazonas e Espírito Santo têm mais de 70% da força de trabalho do sistema prisional terceirizada, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 10: Percentual de trabalhadores terceirizados nos estabelecimentos prisionais



Fonte: Elaboração própria com dados do Infopen Nacional e UFs (2014)

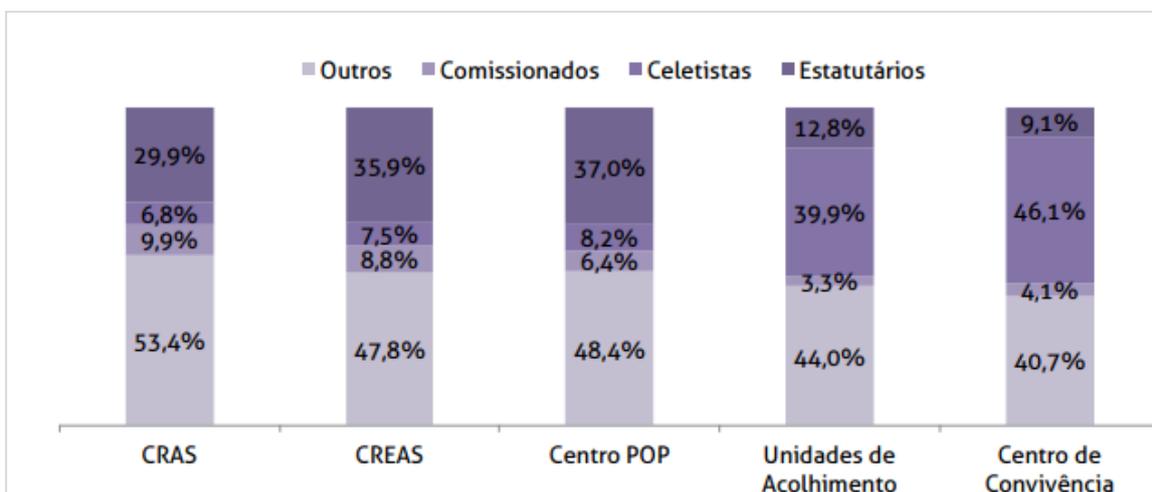
Em sete estados foi possível verificar que o percentual de trabalhadores em contratos terceirizados é superior à 50% do efetivo total. Em âmbito nacional, dos 27.717 trabalhadores terceirizados, 18.052 (65,13%) estão alocados em funções de trabalho relacionados à custódia dos presos, tais como agente penitenciário e agente de cadeia pública.

Em geral agentes penitenciários terceirizados ganham salários inferiores aos efetivos. Apesar de serem permanentemente expostos à riscos, incluindo de morte, esses trabalhadores têm seus direitos trabalhistas fragilizados pelos contratos de trabalho onde a empresa contratada é a responsável pelos encargos sociais e tem obrigação de substituição do trabalhador em caso de ausência por motivos de saúde por exemplo. Marcelino (2007) nos lembra que o processo de terceirização traz implicações importantes para organização dos trabalhadores na medida em

que dificulta a organização sindical por meio da quebra das identidades profissionais e da capacidade de luta. Em geral, trabalhadores terceirizados, ou subcontratados são forçados a aceitar que suas condições de trabalho são diferentes das de outros trabalhadores em ocupações idênticas.

Na assistência social, também é possível verificar o processo de contratação de trabalhadores por meio de contratos de trabalho precarizados. De acordo com dados do Censo SUAS de 2014, mais de 256 mil trabalhadores estavam alocados em 23.641 equipamentos e serviços, sendo que 33% nos CRAS, 32% nos Serviços de Convivência, 26% nas Unidades de Acolhimento, 8% nos CREAS e 1% nos Centros POP. O número de trabalhadores da assistência social, em 2014, era cerca de 60% superior aos trabalhadores do sistema prisional, e o número de equipamentos era vinte vezes maior que o número de estabelecimentos prisionais.

Gráfico 11: Percentual de profissionais lotados nas unidades públicas e privadas que ofertam serviços socioassistenciais segundo vínculo empregatício – Brasil 2014



Fonte: Censo SUAS (2014, p. 109)

De acordo com o gráfico disponível no Censo SUAS (2014) a maior parte dos trabalhadores dos serviços socioassistenciais se enquadrava na categoria “outros vínculos”, que contempla consultores, servidores cedidos, terceirizados, estagiários, etc. Mesmo nos equipamentos majoritariamente gerenciados pelo poder público, como CRAS, CREAS e Centro

POP, o percentual de servidores públicos não chega a 40%. Apesar do número de trabalhadores da assistência ter passado de um pouco mais de 221 mil, em 2010 para mais 256 em 2014, o crescimento não se deu por meio de contratação via concurso público. O que se tem observado em diversos contextos municipais e estaduais, a exemplo do que acontece no sistema prisional, é a contratação precária, principalmente por meio do uso do contrato temporário ou comissionado, para os equipamentos públicos, e diversos tipos de contratos, incluindo o uso de voluntariado nos equipamentos privados.

Raichelis (2011) ao realizar a análise acerca das condições de trabalho dos assistentes sociais no SUAS adverte para as consequências do processo de terceirização dos serviços públicos e os rebatimentos na categoria profissional.

No âmbito do Serviço Social, intensifica-se a subcontratação de serviços individuais dos assistentes sociais por parte de empresas de serviços ou de assessoria, de “cooperativas” de trabalhadores, na prestação de serviços aos governos e organizações não governamentais, acenando para o exercício profissional privado (autônomo), temporário, por projeto, por tarefa, em função das novas formas de gestão das políticas sociais. (RAICHELIS, 2011, p. 759)

Os profissionais, conforme aponta a autora são afetados pela insegurança desse tipo de contrato precário de trabalho, que inclui pressões por produtividade, ausência de horizonte profissional, em uma lógica altamente alienante do trabalho, onde o trabalhador se vê obrigada a realizar tarefas e ações, que podem inclusive ir contra os preceitos éticos-políticos profissionais.

Para Raichelis (2011) esse contexto provoca a cisão entre o serviço e o direito, uma vez que a lógica pública não regue os contratos de trabalho desconfigurando o significado e objetivos do trabalho, que passam ser subordinados por prazos contratuais e a disposição de recursos financeiros, resultando em descontinuidades, rompimento de vínculo com usuários e descrédito junto à população.

Outra estratégia que obedece a lógica geral e possibilita a superacumulação e a realização das mercadorias observada por Wacquant, consiste na transferência para os internos

e suas famílias, de parte dos custos com o encarceramento, a partir da abertura de serviços privados essenciais não assumidos pelo Estado: trabalhos odontológicos estéticos, especialidades médicas não ofertadas nas unidades, entre outras.

A tendência observada por Mandel (1982) de concentração de capitais na formação dos monopólios é também assinalada por Wacquant (2003) que afirma que ao passo que se estende o encarceramento aumentam-se as vendas de um ano para o outro das empresas prestadoras de serviços ou gestoras dos presídios. As diferenças resguardadas na prestação de serviços em regimes distintos tendem a desaparecer:

De fato, a distinção tradicional entre mercados dos adultos e dos adolescentes, assim como entre prestadores de serviço em meios carcerários e firmas de encarceramento, tende a diminuir-se na medida em que as líderes dessas florescentes indústrias se diversificam e usam de sua economia de escala (e de seu *savoir-faire* político) para absorver os concorrentes menores (WACQUANT, 2003, p. 91).

Precariado Útil ao Capital

*“Lucro...Você pra mim é lucro!
Máquina de louco” (BaianaSystem)*

Sobre as jaulas e eles

Dentro dessas jaulas estão seres humanos... tão menos humanos que os nossos animais de estimação.

Dentro dessas jaulas estão o resto, o sobressalente, aqueles que vocês não saberão quem são.

Dentro dessas jaulas estão também os sonhos desfeitos e refeitos, os afetos que a condição de dormir de “valete” impõem, os afetos construídos pela violência, os afetos de quem nunca os teve.

Dentro dessas jaulas dormem aqueles que carregam as drogas que você vai consumir na sua festa de bacana.

Dentro dessas jaulas vivem Iano, 10 anos... vivem tantos anos que se perguntam para onde vão voltar.

Dentro dessas jaulas pagam toda a hipocrisia de um Estado que lhes nega tudo, mas que lhes cobra o pagamento alto pelos seus delitos... E os crimes do Estado quem pagará?

Dentro dessas jaulas tanta gente igual a tanta gente que comete erros, delitos e ilícitos. Mas que estão lá para garantir que você continue aí, sendo o contraponto, o correto.

Juliana Paiva

(Visita aos presídios da fronteira Brasil-Paraguai – outubro de 2016)

5.1 A concretude da fragilidade: o perfil comum do público-alvo das faces social e penal do Estado

Um conjunto de fatores condicionam a fragilidade de direitos do sujeitos-alvo da face social e penal do Estado. Um dos fatores é que esse sujeito, em geral, congrega todos os atributos definidos histórica, socialmente e moralmente como aquele, *não merecedor de proteção social* ou até mesmo de caridade, e em última instância o *não humano*. Ele é ideologicamente o “vagabundo”, o perigoso à sociedade. O fato é que a descrição abstrata do direito não efetiva a garantia do direito em si. O que se observa é que esse público-alvo, ao menos no Brasil, nunca efetivamente foi considerado o sujeito de direitos.

Quando o direito à assistência foi incorporado a categoria de seguridade social, o Brasil se reorganizou para cumprir as exigências neoliberais, e no momento em que a sociedade mais necessitaria de redes de proteção devido ao avanço do desemprego e aumento dos níveis de pobreza, houve a não efetivação da grande parte dos direitos garantidos constitucionalmente, e quando ofertados, não conseguiram garantir a universalidade pretendida.

A pobreza e desigualdade são constituintes da sociedade brasileira, devido a formação sócio-histórica escravista e a forma de desenvolvimento do capitalismo. Desde sempre, parcela significativa da sociedade é apartada nos ganhos sociais, situação que só tem se agravado no estágio atual do capitalismo. Se nos anos de instalação e ampliação da crise, o país tivesse lançado mão de uma robusta estratégia de proteção social, é pouco provável que observássemos o aumento hiperinflacionado da população carcerária anos depois, como resposta do Estado para esse público. O lapso temporal desde a inscrição da assistência social como integrante do sistema de seguridade social, em 1998 na Constituição Federal e sua efetiva operacionalização, a partir de 2004, provavelmente contribuiu para o aumento da camada populacional disponível para a face penal do Estado, juntamente com os baixos investimentos em educação e oferta de

postos de trabalhos formais. Esse processo nada mais é que a agudização perversa da questão social atrelada à criminalização da pobreza, que tem como pano de fundo o não reconhecimento histórico da cidadania para esse público.

A despeito dos avanços observados após a consolidação da Política de Assistência Social, principalmente após 2004, com a consolidação da PNAS e SUAS, oferta de Programa Bolsa Família e serviços socioassistenciais é possível verificar similaridades entre o perfil dos beneficiários da assistência social e a população prisional, que em geral, são também usuários da assistência, ao menos antes da restrição de liberdade, haja vista as dificuldades encontradas para permanecer com os benefícios após a reclusão.

Em países como o Brasil, essa categoria “pobreza” tem um forte viés racial e etário, ou seja, estamos falando de jovens (devido a não inserção no mercado de trabalho), e negros – eis o retrato demográfico do sistema penal brasileiro, onde 54% da população prisional é jovem (18 a 29 anos) e 67% negra,¹⁵. Quanto ao perfil educacional, 50% da população prisional apenas o ensino fundamental incompleto, 10,6% não tinham instrução, e se somarmos estes com os que concluíram o ensino fundamental, o percentual chega a 76%, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça, por meio do Infopen (2014). Apesar de não haver dados oficiais sobre a renda familiar da população prisional, diferentes estudos realizados no Brasil, sobre o perfil socioeconômico de pessoas presas, indicam que a renda média família é de até dois salários mínimos.

Perfil semelhante é encontrado entre os beneficiários do Programa Bolsa Família, onde 48,8% dos beneficiários tem até 24 anos, dado o próprio perfil prioritário do programa. Entre os beneficiários do PBF, 74% são negros (pretos e pardos), sendo que 72% dos beneficiários eram considerados extremamente pobres, 53,5% dos beneficiários do PBF, tinham apenas o

¹⁵ É importante ressaltar que os dados raça/cor do INFOPEN não são autodeclarados, neste sentido esse percentual pode ser maior que o identificado.

ensino fundamental incompleto, e 15,5% não tinham instrução de acordo com dados do estudo realizado por Camargo et. al (2014) sobre os dados dos beneficiários a partir das informações contidas no CadÚnico.

De acordo com Wacquant (2011), a hiperinflação da população carcerária é acompanhada por uma extensão lateral, que engloba o efeito em comunidades específicas, ou nos termos do autor, nos guetos. É visível a desproporção racial nas prisões, em sua análise do caso americano, que também é confirmada na realidade brasileira, uma vez que a seletividade penal lança seus braços indivíduos pertencentes a comunidades *gueterizadas*. O autor denominou essa variável, como política de ação afirmativa carcerária, em uma nítida ironia a predileção racial da face penal do Estado. Ao jovem, negro e pobre, cabe prioritariamente um dos dois principais destinos – morte ou prisão. A probabilidade de um negro ser preso é 5,4 vezes maior do que a de um branco e 3 vezes maior que a de um pardo, conforme indica Klan (2010).

A população negra tem sido alvo de um verdadeiro extermínio. De acordo com o Mapa da Violência do Brasil, onde são disponibilizados dados sobre mortes por homicídios, são os jovens negros os que mais morrem. A taxa de homicídio de jovens negros em 2010 foi de 72 para cada 1.000 enquanto a taxa de jovens brancos foi 28,3. Entre 2002 e 2010 a taxa de homicídios de jovens brancos caiu de 40,6 para 28,3 enquanto a taxa entre os jovens negros, que já era alta, subiu de 69 para 72. Em 2002, morriam proporcionalmente 65% a mais de negros do que brancos no Brasil, conforme dados do Mapa da Violência 2012 – A cor dos homicídios no Brasil (WAISELFISZ, 2012).

Ainda persistem as desigualdades econômicas e sociais entre a população brasileira, amplamente ancoradas no racismo institucionalizado brasileiro. As condições de desvantagem econômica e social impostas historicamente a população negra, faz com que permaneçam as desigualdades raciais, com resultado de um processo acumulativo e cíclico de não acesso (ao

terra, ao trabalho, a renda, a educação, a saúde e etc.), ao conjunto amplo de bens, serviços e direitos. Não há como se negar que as diferenças históricas de ponto de partida, persistem, sistematicamente, por meio do racismo, que ainda é o elemento estruturante das relações sociais do Brasil, e também do sistema punitivo.

Quando analisados de maneira desagregada por raça/cor, a população negra está em piores condições que a população não-negra em todos os indicadores sociais. A população negra é a maioria entre a população com menores rendas (até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo) e a minoria entre a população com renda superior a três salários mínimos. A proporção de pessoas brancas com doze anos ou mais de estudo era em 2012, de 22,2%, enquanto entre os negros era de 9,4%. A taxa de desocupação é maior entre negros, e entre negros jovens ainda maior. Entre 16 e 21 anos a taxa de desocupação de negros era de 18,5% enquanto de brancos era 15,4%. Os negros também proporcionalmente mais em trabalhos informais e domésticos que os brancos, o que tem reflexos na renda. Em geral os negros recebiam, em 2012, 62% do que é pago para os brancos (IPEA/SEPPPIR, 2014).

Ao mesmo tempo que pode-se observar melhorias nos indicadores sociais da população negra, observou-se uma ampliação das mortes e encarceramento de jovens negros. A taxa de encarceramento, em 2012, de pessoas pretas e pardas era de 292 para cada 100 mil habitantes, enquanto a taxa de encarceramento de pessoas brancas era de 191, conforme dados do Mapa de encarceramento de Jovens do Brasil (BRASIL, 2015). A situação da população negra no Brasil é reflexo do racismo institucionalizado e da resiliência frente aos processos de discriminação e estigmatização do qual são alvo.

De acordo com Goffman (1988), o estigma é um tipo de percepção sobre os atributos individuais considerados fora do padrão ou da norma por valores pré-estabelecidos. Para Goffman (1988) o estigmatizado pode ser do tipo desacreditado, ou seja, aquele cujo estigma já é evidente de antemão, e o do tipo desacreditável, aquele cujo estigma pode passar a existir

ou ser percebido. Os desacreditados são os deficientes, os presos, os loucos, os desempregados, os negros ou, simplesmente o estranho.

A discriminação das pessoas estigmatizadas se baseia em uma lógica de inferioridade, capaz de restringir todas as possibilidades de reconhecimento de direitos, de humanidade e necessidade de manutenção dessa vida considerada menor que as vidas não estigmatizadas. É essa lógica que envolve a restrição de direitos das pessoas presas, colocando-as em um círculo vicioso de ausência anterior de direitos e permanente restrição.

Para Castel (2008, p. 14.) a discriminação, se constitui na negação dos direitos, ser discriminado significa “ser associado a um destino embasado numa característica que não se escolhe, mas que os outros no-la devolvem como uma espécie de estigma [...] é a instrumentalização da alteridade, constituída em fator de exclusão”. Embora afirmando os limites impostos pelo caráter abstrato dos direitos, Castel (2008) diz que mesmo esses direitos abstratos são negados por diferenças baseadas em um estatuto hereditário ou de lugar. Ou seja, para os que já eram considerados sujeitos, temos os direitos; para os discriminados temos a restrição e a exclusão. O estigma e a discriminação infligem uma dupla penalização às pessoas presas, pois além do encarceramento, elas são reconhecidas como sujeitos “sem direito” que devem “pagar”, “sofrer”, “morrer”, os abjetos que não tem direito a ter direitos. Essa penalização também se dá por meio do controle do acesso à informação que acaba por restringir o acesso aos demais direitos das pessoas encarceradas.

De acordo com os dados identificados no estudo de Paiva (2013), o direito à informação, e mais especificamente a informação sobre direitos é restrito e seletivo, principalmente quando nos referimos à população prisional. É seletivo no sentido de que prescinde tanto de vontade política quanto de “habilidades individuais” dos demandantes em conhecer e buscar tais canais de informações, sendo que tais “habilidades” influenciadas principalmente pelo baixo nível educacional de parte da população brasileira. Ainda que o

incremento dos meios de informação pelas novas tecnologias, em especial a internet, tenha possibilitado a ampliação e a disponibilização de informações públicas — haja vista a criação de sítios governamentais e canais de ouvidoria que objetivam oferecer às pessoas acesso rápido e qualificado a informações sobre direitos e serviços —, seu alcance ainda é limitado às pessoas com acesso a esses meios de comunicação. Ou seja, para que as famílias tenham acesso à direitos, é antes de tudo, fundamental saber da existência de tal direito.

A restrição aos direitos pode ser verificada quando observamos a cobertura do Programa Bolsa Família, e do Auxílio Reclusão à população prisional e suas famílias. O CadÚnico prevê, desde 2011, a identificação de famílias com pessoas presas, em seu instrumento delimitação de grupos específicos e/ou tradicionais, como famílias ribeirinhas, assentadas da reforma agrária, comunidades de terreiro, dentre outros. A variável família de preso, refere-se ao total de famílias cadastradas com algum membro familiar preso.

De acordo com dados do MDS, em 2014 apenas 7.467 famílias identificadas, ou seja, caso os dados estejam corretos, o quantitativo de famílias de presos beneficiárias do PBF, representava menos de 2% das famílias de presos tinham acesso ao benefício.(BRASIL, 2014) De acordo com estudo realizado por Freire (2017, p.95) “a categoria “família de preso”, é, dentro da caracterização oficial em grupos específicos, a que menos tem cadastrados na ferramenta e, portanto, a que tem menos acesso às ações da política de Assistência Social a ela vinculadas”. No estudo a pesquisadora aponta ainda os erros e inconsistência do registro da categoria, que em 2017 identificava 20 mil famílias, e que serve muito mais para uma categorização da pobreza, que necessariamente indicar o alcance do Programa entre essas famílias.

Instituído no Brasil ainda na década de 1960 e incorporado na Constituição Federal de 1988, o auxílio- reclusão compõe o rol de direitos previdenciários e de direitos das pessoas presas. O auxílio é devido exclusivamente para as pessoas seguradas da previdência social que

se encontram em algum regime de privação de liberdade e o benefício é pago aos dependentes apenas durante o período da reclusão, nos regimes fechado ou semiaberto, e de medidas de segurança ou medidas socioeducativas.

Apesar da característica de seguro social, o auxílio-reclusão passou por um processo de mudança no perfil de concessão com as alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 20/1998. Ela instituiu que apenas as pessoas seguradas consideradas de baixa renda poderiam ter acesso ao benefício. Apesar de estabelecer o critério de seletividade restringindo o direito do recebimento do seguro apenas às pessoas presas consideradas pobres, a Emenda não estabeleceu parâmetros que definissem a categoria baixa renda, deixando a critério do poder executivo a definição posterior do que seria considerado o segurado pobre e o não pobre. Na EC n. 20/ 1998, foi definido apenas o teto de R\$ 360,00 para acesso ao benefício. (PAIVA, 2014).

A mudança no perfil de concessão do auxílio-reclusão é parte de um amplo processo pelo qual as políticas sociais e, em especial, a previdência social vêm passando. Essas alterações visam, sobretudo, o aumento da seletividade na prestação de benefícios e a perda de direitos sociais. A natureza do auxílio-reclusão foi modificada, fazendo com que se perdesse a característica de seguro social. O critério de seletividade incluído pela EC n. 20/1998 aproxima o auxílio-reclusão de um benefício assistencial, que é devido àqueles extremamente pobres e que historicamente foi concebido como um benefício desprovido de seu caráter de direito. (PAIVA, 2014).

De acordo com Paiva (2014), a cobertura do auxílio-reclusão atingia aproximadamente 7% das pessoas presas no Brasil, em 2012, e no período entre 2002 a 2012, a cobertura variou entre 3% a 7%. Em 2012, o auxílio-reclusão representou 0,1% do total do valor gasto com o pagamento dos benefícios previdenciários, e 1,7% do total dos auxílios. Em dezembro de 2012, os benefícios pagos de auxílio-reclusão totalizaram pouco mais de R\$ 25 milhões, sendo que o

valor médio dos benefícios foi, em 2012, de R\$ 680, inferior à maioria dos demais benefícios previdenciários.

No período entre 2002 e 2012, houve um aumento de 416% no número de benefícios de auxílio-reclusão emitidos. No mesmo período, a população carcerária brasileira aumentou 235%. No mesmo período foi possível observar uma tendência de crescimento no volume de recursos disponíveis, apesar de ter havido uma redução dos recursos *per capita*. Quando foi estipulado o teto para o critério de baixa renda do segurado, o valor do limite do último salário de contribuição, bem como o valor máximo do auxílio-reclusão, era de R\$ 360,00, o que correspondia a 2,7 salários mínimos. Em 2012, o valor tanto do teto quanto do benefício não era superior a R\$ 915,05, o que correspondia a 1,4 salários mínimos.

Entre 2002 e 2012, o valor acumulado dos benefícios de auxílio-reclusão teve o maior aumento percentual entre os benefícios previdenciários: 40%. No mesmo período, o valor acumulado dos benefícios de aposentadoria teve um aumento de 17%, o de pensão por morte teve um aumento de 18% e os demais auxílios, excetuando o auxílio-reclusão, tiveram aumento de 18%. O auxílio-reclusão registrou crescimento superior também aos benefícios assistenciais, que, no período, tiveram aumento no valor acumulado de 26%. O crescimento maior do benefício, comparativamente aos demais, demonstra uma dupla e perversa realidade. Se, de um lado, o crescimento do benefício evidencia o acesso a direitos sociais, por outro, reflete conjuntamente o crescimento da população carcerária, em uma realidade de restrição desses mesmos direitos (PAIVA, 2014).

Diferente do que se observa no sistema prisional, onde a maioria das pessoas presas são homens (94%), no PBF, a maior parte dos benefícios são destinados à mulheres, que compõe 55% do total de beneficiários. Porém, a predileção da mulher como beneficiária do PBF, impõe às mulheres presas e suas famílias efeitos perversos, demonstrando mais uma nuance da relação da política de assistência e política prisional. As mulheres presas, responsáveis pelos benefícios,

encontram uma série de dificuldades no cumprimento das condicionalidades, a começar pela manutenção e atualização dos dados do Cadastro Único, dificultando a manutenção da proteção social da família durante o seu período de reclusão, já que o acesso ao Auxílio-Reclusão, tende a ser ainda mais restrito para mulheres presas que para os homens, conforme aponta os dados obtidos por meio de pesquisa de campo realizada por Paiva (2013).

O baixo acesso de mulheres ao Auxílio-Reclusão é resultado de uma série de fatores que associam desde a baixa inserção no mercado formal de trabalho, uma vez que a maior parte das mulheres com perfil social similar ao das mulheres presas, costumam ocupar postos de trabalhos domésticos e desprotegidos, atrelado a ausência, quase que completa de informações sobre os mecanismos e critérios de acesso ao benefício. 80% das mulheres presas no DF, estavam fora do mercado formal de trabalho há pelo menos 12 meses antes da prisão (DINIZ; PAIVA, 2015). Na pesquisa realizada, foi possível observar que apenas 2,2% das mulheres presas no DF recebiam o benefício, ao analisar o perfil dessas mulheres, foi possível perceber que 18% reunia requisitos para acesso ao auxílio-reclusão, porém desconheciam o benefício (PAIVA, 2013).

Se a cobertura com auxílio reclusão é restrito para as mulheres, o mesmo não se pode observar no acesso ao PBF, sendo que 20% das mulheres relataram que antes da prisão recebiam o benefício e 1,4% recebiam o BPC (DINIZ; PAIVA, 2015). Porém o grande entrave neste caso é a manutenção do benefício, na medida em que são impostas uma série de barreiras, em especial no que se refere disponibilidade de se apresentar ao CRAS de referência. Nesse sentido, a lógica de territorialização prevista na PNAS/SUAS, atua de maneira perversa com esse público, na medida em que não reconhece o cárcere como território de vulnerabilidade. Que lógica há, em solicitar que alguém preso, por um período que pode chegar a trinta anos, se mantenha vinculado a um território que já não ocupa? Neste sentido, a lógica de vinculação ao território de ocupação antes do cárcere obrigada que essas mulheres se desloquem, por meio de escoltas policiais ao CRAS de referência para realização de atualizações ou transferência da

titularidade. Não é pouco frequente os relatos que ouvi de benefícios cortados por falta de atualização cadastral, conforme aponta a pesquisa realizada por Alencastro (2017, p.99).

[...] os itinerários das mulheres presas e suas família para obtenção de garantias de proteção social, destacando-se o Programa Bolsa Família, dá-se por tortuosos e áridos caminhos, fartos de incertezas, obstáculos e ruas sem saída. A situação de privação de direitos de proteção social no contexto prisional, [...] assola particularmente as famílias das mulheres presas. Mais do que isso ficando sem acesso a benefícios da Assistência Social devido a impedimentos relativos às formas de resolução de questões relativas ao Programa Bolsa Família, com destaque para os problemas de registro no CadÚnico, no contexto da penitenciária é bastante difícil dissociar os acontecimentos que ocorrem com as internas, ou com as famílias no tocante à violação de direitos e garantias básicos.

Neste sentido, a aposta na matricialidade sociofamiliar, tida como inovadora na PNAS e SUAS, na verdade denotam o reforço do papel das mulheres em sua função protetiva e de manutenção da família, e no caso das mulheres presas, amplia os processos de fragilização e feminização do cuidado, uma vez que essas mulheres necessitarão do apoio e trabalho de outras mulheres (em geral suas mães ou filhas) que se responsabilizarão pelos cuidados com os filhos e a família, durante o período de reclusão.

No cenário atual, de criminalização da pobreza, atrelada a focalização das políticas sociais, perda de direitos e desemprego estrutural, o que temos e teremos é um exército de reserva, não apenas para os postos formais ou informais de trabalho, mas também um exército de reserva aguardando a sua “oportunidade” de ser capturado pela face penal do estado, e ser enfim, atendido por algum tipo de assistência e acessar algum tipo de trabalho remunerado, como a população de rua.

Entre as mulheres presas no DF, 17% tinham vivenciado a situação de rua, pelo menos por um mês (DINIZ; PAIVA, 2015). No estudo realizado por Lancellotti (2016), onde esses casos identificados na pesquisa de Diniz e Paiva foram estudados em profundidade, a pesquisadora identificou que a maior parte deles não “existiam para o estado” antes de sua prisão, já que não possuíam documentos, além de não serem atendidas por nenhum tipo de política ou serviço público. A ausência de documentos também impossibilitava o acesso dessas

mulheres aos direitos intracárcere também, além de ser impeditivo de uma progressão de regime do fechado para o semiaberto, por exemplo.

Em diferentes ocasiões, ouvi de pessoas em situação de rua, que se encontravam presas, que não desejam “sair da prisão” ou mesmo que saíram e retornaram pois ali, presos, tinham melhores condições de sobrevivência que fora dali, nas ruas. Que espécie de pacto social é esse que firmamos, onde é preferível estar preso? Quais são as possibilidades de alcance dos serviços de alta complexidade da assistência social, e principalmente os serviços de atenção à saúde mental e a dependência química que não conseguem alcançar esse público que se utiliza do sistema prisional como o lugar seguro, ou o lugar para “se tratar” do vício, ou simplesmente o lugar para comer com regularidade.

A vida dessas mulheres era tão precária que é no presídio que elas passam a ter acesso a condições para se ter uma vida vivível, como cita uma das entrevistadas: “Independente, tem água, tem comida, tem roupa, tem tudo, tudo que você precisa aqui tem, tem remédio, tem tudo”. O cárcere, além de ser visto como uma instituição que oferece condições básicas para o exercício de uma vida, é também percebido como um local que trouxe benefícios para suas próprias existências, principalmente no que diz respeito às drogas. Foram recorrentes nas falas a abstinência do uso de drogas na prisão e os benefícios que não usar mais essas substâncias trouxeram às suas vidas (LANCELOTTI, 2016, p. 25).

Mas uma vez o público-alvo da face penal do estado se confunde com o público da assistência social, neste caso, em específico dos serviços de proteção social especial de média complexidade, tendo como principal unidade de referência o Centro POP. - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, voltado especificamente para o atendimento especializado à população em situação de rua. De acordo com o Censo SUAS, em 2014 haviam apenas 217 unidades, em todo Brasil, frente a uma população de aproximadamente

100 mil pessoas, conforme estimativa realizada pelo Ipea (2016), sendo que destes 47,1% estavam cadastradas no Cadúnico.

O atendimento prisional à população de rua também denotam o baixo alcance das estratégias Política Nacional de Atenção Básica e da instituição da Rede de Atenção Psicossocial, que congrega serviços especializados de saúde e de assistência social, incluindo Centros de Referência Especializada de Assistência Social, Unidade Básica de Saúde (UBS) e Centros de Atenção Psicossocial (em especial para usuários de álcool e outras drogas – Capsad) Unidades de Acolhimento e Serviços Residenciais Terapêuticos, não tem sido suficientes para dar resposta as demandas apresentadas pelo complexo quadro social e de vulnerabilização extrema dessa população.

Assim o elo da concretude do abandono deixado pela lacuna de desproteção social unem em torno do mesmo perfil o público-alvo da face social e penal do Estado. Dentre o precariado, essas pessoas ser considerados como ainda mais silenciados e ignoradas ou, nos termos de Spivak (2010), subalterno. O subalterno é todo aquele que pertence às “camadas mais baixas da sociedade constituídas pelos modos específicos dos mercados, da representação política e legal e da possibilidade de se tornarem membros plenos do estrato social dominante” (SPIVAK, 2010, p. 12). Ao subalterno cabe o silêncio. Sua história e suas demandas são apresentadas pelo Outro — não subalterno — provido de conhecimento, status e posição que o qualifica para fazê-lo. A essa população cabe a invisibilidade, o estigma e discriminação, o não direito.

Sobre o trabalho deles

Ei, você, que posa de pseudo-humilde, cult, fashion com sua camiseta branca básica e sua sandália de borracha.

Saiba que sua camiseta é fabricada, etiquetada e embalada, diariamente, pelo trabalho semiescravo de pessoas presas, as mesmas pessoas que fora da prisão são desprezadas pelo capital. Elas não entram na loja onde você costuma comprar a camiseta produzida nas celas, e se tentam entrar são constrangidas pelos olhares opressores dos consumidores-padrão. E antes que você adote o discurso de que o trabalho dignifica o ser humano, em verdade esse trabalho só tem dignificado o capital, que multiplica seus ganhos usando, em uma das pontas desse emaranhado da felicidade pelo consumo, o excluído que produz barato, e o incluído que consome sem se importar com o caminho percorrido pela mercadoria que leva pra casa. E assim seguimos... mesmo os mais bem-intencionados de nós, que acreditamos “burlar” ou “resistir” ao sistema usando nossas camisetas brancas básicas. Somos ou queremos nos manter tão ingênuos frente ao capital? E por fim constato, não há incluídos ou excluídos, somos todos úteis à exploração do capital.

Juliana Paiva

(Visita ao Complexo Penitenciário de Aparecida de Goiânia – julho de 2016)

5.2 A tendência do *Welfare* nas duas faces do Estado: o uso do trabalho dos presos e a inclusão produtiva na assistência social

O trabalho, assim como no reconhecimento ao direito a ter direitos, também sempre foi e ainda é o eixo organizador do discurso de ressocialização. O trabalho, em especial o trabalho no âmbito prisional é identificado como ponto essencial no processo de socialização da pessoa presa, uma vez que segundo a LEP a pessoa privada de liberdade é obrigada ao trabalho, na medida de suas capacidades. O trabalho também agrega a maior parte das expectativas, ao menos no discurso oficial, de que a pessoa egressa do sistema prisional não retorne ao ciclo do crime.

Porém, antes de dar continuidade ao debate sobre o trabalho intracárcere, é importante frisar que ao menos 30% da população carcerária responde a crimes relacionados ao tráfico de drogas, seguido de furtos e roubos, homicídios e outros crimes contra a vida que representavam 10%. Entre as mulheres, o percentual que cumpre pena por crimes relacionados ao tráfico era de 64% em 2014, há estados como Acre, que crimes relacionados ao tráfico é razão da prisão de 91% das mulheres. Ou seja, a despeito do que se divulga amplamente em diferentes instrumentos midiáticos, a pessoa presa é muito mais um trabalhador do mercado informal, e muitas vezes familiar, do tráfico de drogas, do que necessariamente o sujeito perigoso e violento.

Foram essas pessoas que vi, amontoadas em calabouços pelo Brasil à fora. Foram essas pessoas, que me explicaram como se envolveram nesse mercado informal do tráfico, para realizar os “corres” onde recebem dinheiro e também todo tipo de objeto como moeda de troca pela droga. Foram as mulheres presas que me relataram receber entre dois a cinco mil reais para tentar entrar no presídio com drogas inseridas em suas vaginas ou na fralda de seus filhos, e também aquelas que levaram para que se seus companheiros, pais ou irmãos não fossem mortos

por dívida dentro do presídio. Essas mesmas mulheres que trocaram dois mil reais por pelo menos três anos de reclusão. Em geral o dinheiro conseguido por elas era exclusivamente destinado ao sustento dos filhos. Muitas dessas pessoas não se consideram “bandidos” e sim pessoas trabalhadoras de um comércio que faz girar pelo menos 300 bilhões de dólares por ano, segundo dados do relatório mundial sobre drogas da UNODOC.

Conte et al. (2007), ao se remeterem a categoria do trabalho como *labor* de Arendt (2001), consideram o tráfico como labor no mercado informal, ilegal e familiar, que se presta a dar respostas à população frente ao desemprego estrutural, em especial aos jovens que tem cada vez mais dificuldades de se inserir no mercado formal de trabalho. O trabalho no tráfico traz aos seus trabalhadores, além de remuneração o prestígio e a noção de segurança que lhes são negados pelo estado. De acordo com depoimentos coletados no estudo, Conte et al. (2007, p. 102) indicam a noção do trabalho como atividade profissional.

A caracterização que o apenado faz do trabalho dos pais, e no qual ele se espelha, informa que o tráfico está sendo considerado uma atividade profissional, mesmo que ilícita, adaptada às regras de controle de qualidade e às condições do mercado, que se sustenta em uma finalidade: atender a clientela que necessita consumir.

Aos moralistas cabe o discurso de que há outras possibilidades que não o crime, porém antes de tudo é necessário refletir sobre a quem interessa que a venda de drogas seja considerada crime? A quem interessa que grandes empresários do tráfico tenham a mesma penalização que os ditos “aviozinhos”, uma vez que a legislação não prevê diferenciação no tempo ou no regime de pena entre ambos, e por fim, qual o trabalho que cabe à pessoa com o perfil socioeconômico da população carcerária? 61,7% das pessoas presas são pretas ou pardas, em oito estados, esse percentual era superior à 80%. 30,2% da população prisional tem entre 18 e 24 anos, se ampliarmos até os 29 anos temos 55% da população composta por jovens, 75% da população prisional só tinha o ensino fundamental completo.

No estudo realizado por Paiva (2014), o percentual de cobertura do benefício previdenciário auxílio reclusão era de 7,2% da população prisional em 2012. Uma vez que

condição de segurado da previdência é pré-requisito para acesso ao benefício, ou seja, é indispensável a condição anterior de trabalhador formal ou de contribuinte da previdência, é possível vislumbrar que a grande maioria da população prisional não estava inserida no mercado formal de trabalho, pelos menos nos dozes meses anteriores à sua prisão.

Quais são os postos de trabalho que esse público poderá disputar ao sair do sistema prisional diante do perfil anterior atrelado a uma ficha criminal? E neste sentido, quais são as possibilidades apresentadas à essas pessoas, no ambiente prisional, para melhoria das condições de disputar uma vaga no mercado de trabalho?

Dados do Infopen (2014) indicam que apenas 11% da população carcerária estavam envolvidas em atividades formais de educação e 2% em atividades não formais ou complementares. Do total de pessoas com acesso à educação, 51% estavam matriculadas no ensino fundamental. A educação, assim como o trabalho, é direito da pessoa presa. A LEP prevê que a cada 12 horas de frequência escolar equivalem a um dia a menos de pena.

Porém, de acordo a realidade que pude observar em diferentes estabelecimentos prisionais, confirmadas pelas pessoas presas que conversei é que o acesso à educação se dá por vias complexas do jogo de poder interno. Só frequenta escola, ou se tem acesso ao trabalho a pessoa que demonstra “bom comportamento”, conceito altamente subjetivo e sujeito a modificações, a depender do responsável. Não há nenhum critério objetivo, como por exemplo, dar prioridade para pessoas não alfabetizadas, ou pessoas que necessitam concluir ensino fundamental. Para agravar as questões relacionadas ao “bom comportamento”, em muitos estabelecimentos prisionais esse conceito vem atrelado à prática religiosa. Em um estabelecimento prisional em Goiás, ouvi de uma pessoa presa, em tom de ironia, que só vai para escola os convertidos.

Obviamente não há registros oficiais sobre a prática, porém a prática observada é que são escolhidos para o trabalho e para escola, presos com comportamentos considerados de

exemplo, e que em geral são ocupados pelos evangélicos. De acordo com Scheliga (2005, p. 82) “detentos de confissão pentecostal são considerados pelos demais funcionários, bem como pelos detentos, como mais ‘calmos’, ‘obedientes’ e, supostamente, mais aptos para a ressocialização”. Estudos como os de Lobo (2005), Sheliga (2005) e Vargas (2005) apontam para o fato que as administrações prisionais identificarem presos convertidos como menos conflituosos e por isso mais indicados para atividades laborativas.

No estudo intitulado *São os Evangélicos que seguram essa Cadeia*, Pereira (2017) apresenta o fenômeno de crescimento do número de pessoas que se identificam como evangélicas no cárcere. De acordo com a pesquisadora, o crescimento no cárcere, acompanha o cenário nacional, que praticamente fez dobrar o número de evangélicos nos últimos 10 anos. A autora aponta os processos de hierarquização que existe entre as pessoas presas, realizadas por eles e para eles e também realizadas pela gestão do estabelecimento. Entre eles há os que são respeitados pelo medo que por isso têm o respeito dos demais, ou seja, são considerados os “maus”, bem como aqueles ditos “bons”, que ajudam os demais e são escolhidos pela direção para serem porta-voz das demandas dos demais. Em geral, os evangélicos são considerados “bons”. São eles, que devido à rede de solidariedade externa, prestam apoio às famílias, auxiliam no acesso ao trabalho externo e tantas outras demandas não assumidas pelo estado.

Apesar da LEP garantir a prática religiosa no interior dos presídios, em diversos estabelecimentos prisionais, é necessário a realização de cadastro com comprovação de existência legal, com CNPJ, para que os grupos religiosos realizem trabalhos internos, o que de antemão já exclui a possibilidade de grupos, em especial, de religiões de matrizes afro-brasileiras de realizarem trabalhos juntos à população presa. A interessante, para não dizer estranha, combinação de religião, capital privado e sistema prisional será melhor explorada no tópico onde será apresentado os dados do Sistema Prisional de Minas Gerais e as formas de

transferência de recursos, via subsídios sociais para as APACs, instituições que se apresentam como modelo de ressocialização, com forte apelo religioso.

Foucault (2010 p. 30-31) advertia que apesar das críticas que engendraram a reforma do sistema prisional deram origem a prisão como conhecemos atualmente, ainda se mantem aspectos responsáveis por retroalimentar o processo de delinquência “três aspectos principais: isolamento completo ou parcial dos detentos no interior das prisões, moralização dos condenados através do trabalho, da instrução, da religião, de recompensas, de reduções de penas; desenvolvimento das instituições parapenais de prevenção, de recuperação, ou de controle.”

Além da baixa oferta de possibilidades concretas de melhoria da escolarização, os estabelecimentos prisionais não conseguem ofertar trabalho, mesmo afirmando a sua obrigatoriedade. Em todo Brasil, 20% da população prisional realizou algum tipo de trabalho em 2014, sendo que destes, 75% em atividades internas ao estabelecimento prisional. Entre as pessoas que acessaram vagas externas, 37% ocupavam vagas disponibilizadas pelo estabelecimento prisional em parceria com a iniciativa privada. Interessante notar que a legislação prevê punição à pessoa presa que se recusar ao trabalho, porém não há qualquer sanção ao Estado quando este não disponibiliza a vaga.

Dentre as justificativas utilizadas no processo de privatização dos estabelecimentos prisionais, a oferta de postos de trabalho à população carcerária, com metas de redução de reincidência, aparece claramente nos contratos firmados entre o Estado e as empresas privadas responsáveis. O trabalho no cárcere é visto como uma das formas de ampliar a economia gerada ao Estado com a privatização, uma vez que parte do trabalho será assumido pelos presos.

A LEP em seu art. 31, identifica o trabalho como direito do preso e também como obrigação, que deve ser cumprido levando em consideração as suas aptidões, e tem finalidade educativa e produtiva, porém o trabalho realizado pela pessoa presa não está sujeito aos direitos

trabalhistas previstos na CLT. O contratante do trabalho do preso em geral remunera os serviços prestados com o mínimo previsto na legislação que é de $\frac{3}{4}$ do salário mínimo. Neste sentido, além de servir para socialização e economia, o trabalho forçado tem sido amplamente defendido pelos discursos conservadores, como uma forma do preso retornar parte dos custos que o Estado tem com sua tutela.

Porém, mesmo se concordássemos com a tese de que o trabalho da pessoa presa tem objetivo de ressocializador e preparar para vida egressa, quando este trabalho é absorvido pela lógica do capital privado, ela passa a ter valor econômico, em especial nos modelos prisionais que utilizam o trabalho da pessoa presa na produção de bens e serviços.

De acordo com Silva (2016, p. 67), “o trabalho como dever do apenado favorece com maior rigor a utilização da mão de obra carcerária nos presídios privados, com baixos salários, e sem recolhimento de encargos sociais, possibilitando maiores lucros o que se justifica na lógica neoliberal capitalista”. Na visão do autor, compartilhada neste estudo, o trabalho explorado da pessoa presa, reforça a utilidade, para o capital, do controle do lumpemproletariado em estabelecimentos prisionais. A classe que até então estava excluída mercado, improdutiva e que demandariam respostas de proteção social, passam a contribuir para manutenção do capital, de forma permanente, recorrente e com tendência de ampliação.

Conforme explicitado por Wacquant (2008) o sistema penal age diretamente na regulamentação do mercado de trabalho por meio da tutela (temporária ou vitalícia) do precariado e em países que aderiram ao *workfare* servem como incentivadores da aceitação de trabalhos obrigatórios com contrapartida ao acesso a proteção social. Conforme o autor, o sistema penal atua em diferentes frentes na regulação do mercado de trabalho.

Primeiro, a prevalência e a escalada impressionantes das sanções penais ajudam a disciplinar as parcelas reticentes da classe trabalhadora, aumentando o custo das estratégias de resistência ao trabalho assalariado dessocializado por intermédio de uma "saída" para a economia informal. Afrontados por uma polícia agressiva, tribunais severos e a possibilidade de sentenças de prisão estupidamente longas para crimes envolvendo drogas ilícitas e reincidência, muitos evitam entrar ou afastam-se do comércio ilegal de rua e submetem-se aos princípios do trabalho não-

regulamentado. Para alguns dos recém-saídos de uma instituição carcerária, a intrincada malha da supervisão pós-correcional aumenta a pressão para a opção pela vida "do caminho certo" ancorada no trabalho, quando disponível. Em um caso como no outro, o sistema de justiça penal atua em anuência com o *workfare*, para forçar a entrada da sua clientela nos segmentos periféricos do mercado de trabalho (WACQUANT, 2008, p. 12).

Porém, conforme o Wacquant (2008, p. 15) destaca que esse fenômeno não é novo, haja vista o histórico de uso de trabalhos forçados como ação corretiva e socializadora de prisioneiros. O que é novo, de acordo com o autor, foi o que ele denominou de “*continuum carcerário-assistencial em parte explorado para fins lucrativos*, que é a linha de frente do Estado liberal-paternalista nascente.” Ou seja, a grande virada recente é a utilização que o capital, pela mão do Estado penal, dá ao precariado. Se conseguimos compreender a função do exercício industrial de reserva, desempenha historicamente ao capital, é o Estado Penal contemporâneo que consegue incorporar o precariado em uma lógica altamente lucrativa.

Diversos são os exemplos do uso da mão de obra de pessoas presas pelo setor privado pelo Brasil, porém conforme apontam os dados do Infopen (2014), maior parte do trabalho é realizado dentro dos presídios. Neste sentido, diversas empresas têm aberto “oficinas de trabalho” intracárcere. As iniciativas vão desde de trabalhos em pequenas fábricas de vassoura, até o uso da força de trabalho carcerária por grandes empresas do ramo da construção civil e produção de bens, incluindo multinacionais.

O contrato direto de trabalho entre a pessoa presa e a empresa contratante é realizado por intermédio da administração do estabelecimento prisional ou órgão similar, que fica responsável pela gestão e repasse dos valores percebidos pelo trabalho realizado. Cabe ressaltar, conforme dito anteriormente, que a Lei permite o pagamento de $\frac{3}{4}$ de salário mínimo e nenhum outro tipo de benefício ou direito trabalhista, como hora extra, adicional noturno, FGTS, 13º salário, além disso, a administração pública toma para si até 30% da remuneração com a finalidade de retornar parte dos gastos públicos com a tutela do preso, ou pagamento de

indenizações devida pelo trabalhador-presos, em contrapartida, a cada três dias trabalhado um dia de pena é remido, conforme estabelecido no art. 29 da LEP.

O processo do uso de mão de obra carcerária foi ampliado, principalmente após 2009, com a criação pelo Conselho Nacional de Justiça do programa *Começar de Novo*. O programa ganhou prêmio em 2010, e tem como principal parceiro empregador o setor da construção civil. De acordo com dados do CNJ, em todas as regiões do Brasil já foram criadas mais de 12 mil vagas.

O principal atrativo para as empresas é a redução dos custos de produção. Em um estudo da empresa *DALANNIO BIKES*, localizada no município de Bigaçu-SC, que ampliou sua produção com instalação de oficinas de trabalho no presídio local. O estudo demonstrou que custo da mão de obra carcerária foi 66% menor que se fosse utilizado o trabalhadores efetivos. (STEPHANI, 2014).

A exploração da mais valia do trabalho atinge os espaços destinados à aprendizagem e “ressocialização”, ofertando trabalhos mecânicos e repetitivos, com baixíssima remuneração e garantia de oferta de mão-de-obra permanente, que não trará problemas legais, de saúde ocupacional, ou mesmo de reivindicação de melhores condições de trabalho.

Sob o manto da terceirização, empresas privadas firmam contratos com o Poder Público a fim de utilizarem os presos para o desempenho de atividades, em número superior ao limite previsto no artigo 36 § 1º da LEP. Com efeito, o que ocorre, em verdade, é o uso dos presos pelo parceiro privado sem qualquer responsabilidade, afrontando os direitos constitucionalmente garantidos, retirando-lhes sua condição humana. Trata-se aqui de trabalho escravo, posto que recebem apenas a título de contraprestação pela atividade desempenhada, $\frac{3}{4}$ do salário mínimo e nenhum outro direito ou benefício. (BAQUEIRO, 2008)

Em Santa Catarina, há mais de trinta empresas parceiras na oferta de postos de trabalho, sendo que uma das principais é WEG indústria de componentes eletroeletrônicos. Em Curitiba a multinacional do setor elétrico Piel Legrand, instalou uma parte de sua área produtiva na Penitenciária Central do Estado. No Estado de São Paulo, empresas que fabricam artigos esportivos, além de empresas do setor metalúrgico e principalmente de confecções utilizam o

trabalho de pessoas presas, e muitas delas tem sido acusadas de concorrência desleal, além de imputar condições extremamente degradantes aos trabalhadores presos (FERNANDES, 2006).

Em uma das visitas realizadas em estabelecimentos prisionais, pude conhecer a proposta de oferta de trabalho ao preso realizada no Complexo Penitenciário de Aparecida de Goiânia-GO. A visita foi realizada por com a presença de diversos especialistas e consultores do DEPEN, e a proposta foi apresentada como um caso de sucesso. Porém, o que pude observar, nas diferentes frentes foi o trabalho pouco especializado, mecânico e realizado exclusivamente por homens, mesmo o complexo abrigando também o presídio feminino da região, a elas eram disponíveis trabalhos manuais como artesanato. Dentre todas as oficinas de trabalho, a ofertada pela Hering me chamou mais atenção.

A empresa empregava, em 2010, 265 presos no Complexo quando ampliou a parceria por meio de convênio com o CNJ para expandir a oferta de trabalho para presos em todos os estados onde possui fábricas. No complexo de Aparecida de Goiânia, os presos eram responsáveis pela produção e embalagem de peças, e recebem por produtividade, ou seja, peça produzida/embalada. Em média os presos etiquetam e embalam cerca de 30 mil peças por dia. De acordo com depoimento do gerente da Hering Edgar Oliveira metade da produção da marca no Estado de Goiás passa pelas mãos dos presos. "Eles são cativos e muito disciplinados. Muitos deles estão trabalhando inclusive em empresas terceirizadas fornecedoras da Hering". (CNJ, 2010)¹⁶

Ouvi de um dos “funcionários-presos” da Hering que seu sonho era se destacar no trabalho para que quando saísse fosse contratado pela empresa. Interessante perceber o processo alienizador onde ele, em sua fala, não percebe que seu trabalho só é interessante à empresa enquanto a condição de preso for mantida. Quando conseguir a liberdade, aumentará as

¹⁶<https://cnj.jusbrasil.com.br/noticias/2069685/cnj-firma-acordo-com-hering-para-ampliar-contratacao-de-presos-e-ex-detentos>. Acessado em 20 de julho de 2017.

estatísticas de pessoas que buscam trabalho, que tem sido ofertado, a população prisional, com o único objetivo de ampliar os ganhos do capital.

Figura 2: Oficina de embalagem da Hering no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia



Fonte: Sousa (2015, p. 44)

Na ocasião da visita não foram permitidas uso de máquinas fotográficas pela equipe, porém o que pude presenciar foi a execução de um tipo de trabalho absolutamente repetitivo, e como se ganha por produção muitos deles se quer param para descanso, comer ou ir ao banheiro.

Além da oficina de trabalho da Hering, o complexo prisional utilizada o trabalho dos presos em atividades como serralheria, por meio de reforma de carteiras escolares e construção de cadeiras de rodas, confecção de grades para celas, confecção de móveis, tecelaria, além de atividades rurais, como cuidado com animais (retirada de leite) e plantio de hortaliças. O pagamento da remuneração para essas atividades era realizado pelo próprio estado dentro de um programa denominado “*Empregabilidade para o resgate da Cidadania*”, que empregava cerca de 350 presos. Vale ressaltar que tanto a produção de cadeiras de rodas quanto a teclearia são absorvidas pela Organização das Voluntárias de Goiás.

Figura 3: Oficina de tecelaria e reforma de cadeiras de rodas – Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia



Fonte: Sousa (2015, p. 42)

Outras empresas privadas estavam instaladas no complexo prisional no momento da visita, TelemontS/A Mega Flex Colchões Ltda. e Embalagem Facção Ltda. Para a Telemont os presos trabalham em oficina de confecção de uniformes e também no reparo de orelhões. Para a Mega Flex Colchões os presos trabalhavam na confecção da estrutura de madeira das cama-box. Cerca de 250 presos trabalhavam para empresas privadas, dentro do complexo prisional.

Os trabalhos realizados internamente, que deveriam capacitar as pessoas presas para reingresso no mercado de trabalho, na verdade se constituem de trabalhos que muito provavelmente não serão ofertados extracárcere uma vez que é mais vantajoso ao capital sua exploração enquanto se mantiver a condição de preso.

Outro fator observado vai na contramão do princípio ressocializador, uma vez que tanto a oferta de escolarização quanto de trabalho são restritos, a pessoa presa sempre precisa escolher entre estudar ou trabalhar no ambiente prisional. O acesso ao trabalho, conforme descrito anteriormente, não obedece nenhum critério objetivo, nem mesmo o qualificação prévia. Segundo estudo realizado por Silva (2006) sobre a análise do trabalho no cárcere no contexto dos estabelecimentos prisionais de Pernambuco, indicou que dentre os presos que trabalhavam, 78% deles conseguiu a vaga por indicação. A maior parte dos entrevistados no estudo,

afirmaram que a função desempenhada no trabalho no cárcere não o auxiliará no reingresso no mercado de trabalho, quando for liberado. Sobre as condições de trabalho o estudo indicou ainda, que 81% dos presos que trabalham não utilizavam equipamentos de proteção individual na realização dos trabalhos, e 55% já haviam sido punidos com isolamento devido ao descumprimento de alguma ordem relacionada ao trabalho.

Considerar o trabalho como “salvação” para o criminoso, equivalendo a uma espécie de conversão à moral do trabalho, na verdade serve ao ideário neoliberal de responsabilização dos indivíduos sem considerar fatores estruturais e conjunturais que determinam as condutas ditas “criminosas”. Para Guimarães (2007, p. 215) quando consideramos que as “causas da criminalidade se encontravam no próprio criminoso, exonera-se o sistema político e econômico de qualquer contribuição para tal conduta e escamoteia-se, por outro lado, qualquer vinculação, entre os desacertos estruturais e a violência criminal”.

Na verdade o que temos vivendo é tempo do Estado para o Capital. As condições ofertadas à iniciativa privada para uso do trabalho da pessoa presa são cada vez mais vantajosas. Colocamos à dispor da hiperexploração uma hiperpopulação carcerária, disponível 24 horas por dia e em todo território nacional. Porém, a moralidade e sacralidade do trabalho, tratado por muitos como a única solução para garantir a ressocialização do criminoso, não faz com que o debate sobre o uso do trabalho da pessoa presa seja enfrentado como deveria - trabalho escravo, ou no mínimo hiperexplorado. O capital, se apropria do fundo público, diversifica a oferta de serviços da indústria do medo e ainda amplia seus ganhos por meio do trabalho quase escravo dos presos.

Esse fenômeno pode ser identificado como uma das estratégias das políticas de ativação para o trabalho dos pobres, denominada como *workfare*. Se no Brasil, não se observa a inserção em trabalhos ou em cursos profissionalizantes de forma obrigatória, a proposta do uso da força de trabalho do preso, visando o “pagamento” pela a “assistência” recebida durante o período de

reclusão, pode ser claramente vislumbrada como uma estratégia do *workfare*, na melhor das análises, porém caso seja aprovado o Projeto de Lei nº 513/2011, que visa estabelecer normas para a contratação de parcerias público-privadas para construção e administração de estabelecimentos prisionais, atualmente sob análise da Comissão Constitucional de Justiça e Cidadania do Senado (CCJ)¹⁷, poderemos efetivamente falar de trabalho explorado livremente pelo capital, análogo ao trabalho escravo, uma vez que o trabalho é obrigatório à pessoa condenada. De acordo com o trecho do projeto de Lei:

Art. 10. O concessionário **terá liberdade para explorar o trabalho dos presos**, assim como utilizar ambientes do estabelecimento penal para a comercialização de produtos e serviços oriundos desse trabalho, e dos lucros advindos será deduzida a remuneração devida, observado o disposto neste artigo. § 1º **O trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho e não gera relação de emprego entre o contratante da mão-de-obra e o preso.** [...]

Art. 11. **A mão-de-obra do preso poderá ser explorada diretamente pelo concessionário ou ser subcontratada**, observadas as seguintes condições: I – os presos considerados perigosos e que possam apresentar risco para a sociedade, conforme avaliação técnica, não realizarão trabalhos externos; II – o concessionário garantirá, juntamente com o Poder Público, **a vigilância e a segurança nos trabalhos externos.** (BRASIL, 2011, grifos nossos)

Conforme alerta Silva (2016) a proposta de Lei é inconstitucional sob diversos pontos de vista e itens propostos, porém no que se refere à exploração do trabalho do preso, fere a dignidade humana, uma vez que a pessoa presa não dispõe de liberdade para estabelecer ou romper o contrato de trabalho firmado com o ente privado. Jornada de trabalho, remuneração, tipo de atividade laboral, tudo, absolutamente tudo fica à cargo de definição do ente privado, cabendo à pessoa presa aceitar as condições impostas. A única ressalva feita no Projeto de Lei é que caso à pessoa restrita de liberdade (e nesse caso a palavra cabe muito bem), solicitar transferência para um estabelecimento prisional público, onde provavelmente não terá vagas de trabalho disponíveis, haja vista o índice de cobertura que vimos acima nos dados disponibilizados pelo Infopen.

¹⁷ Vale destacar que a proposta estava parada desde de 2012, porém em 2016 já retomada e aprovada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e agora aguarda parecer da CCJ.

Ao pobre atendido pela face penal do estado à obrigatoriedade do trabalho em quaisquer condições, haja vista a existência inclusive de trabalho voluntário em troca de remissão de pena, ao pobre atendido pela face social do estado à obrigatoriedade do cumprimento de condicionalidades, da ativação para o trabalho e de inúmeras propostas metodológicas que buscam o reforço da autoresponsabilização, autoproteção ou no máximo familismo. De acordo com Pereira (2012, p. 738)

[...] a ética da autoproteção social que está se fortalecendo e se impondo como a ortodoxia do momento mundo afora, incluindo o Brasil, funciona apenas para os pobres e, por isso, produz as seguintes consequências: focaliza a política social na pobreza extrema e transforma essa política em instrumento de ativação dos indigentes para o trabalho, geralmente precário, por meio de condicionalidades ou contrapartidas que, na maioria das vezes, revelam-se autoritárias e punitivas.

A autora aponta, que apesar dos avanços observados, principalmente nos governos de Lula, é visível a adoção do governo à práticas de *workfare*, como por exemplo, a parceria firmada entre indústrias da construção civil contratadas em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para que utilizassem a mão de obra de beneficiários do bolsa família, acompanhado de ações pontuais de capacitação e geração de trabalho e renda, chamadas pela política de assistência social, como porta-de-saída, quando não são simplesmente ações pontuais de capacitação dos chamados Projetos Técnicos Sociais (PTTS ou TTS) atrelados aos projetos de desenvolvimento urbano, habitação e/ou urbanização.¹⁸

A pesquisa realizada por Torres (2016) sobre a análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, vinculado ao Programa Brasil Sem Miséria, ou seja, destinado aos beneficiários do bolsa família, denominado PRONATEC – BSM, apresenta dados sob a perspectiva da assistência social no contexto do *workfare*. O estudo apontou diferentes

¹⁸ Os contratos do PAC, bem como qualquer contrato de infraestrutura urbana, cujo recursos são da União e operados pela CAIXA, tem o Trabalho Técnico Social – TTS ou PTTS, como parte obrigatória dos recursos a serem utilizados. A despeito do avanço em termos de reconhecimento do trabalho social na habitação/desenvolvimento urbano que tal obrigatoriedade significa, o que pude verificar, em mais de dez anos de prática profissional com projetos da área é que o eixo de trabalho: geração de trabalho e renda, não se constitui em um espaço de inclusão produtiva, muitos são os cursos de “artesanatos” ou de treinamentos descolados da realidade local, que resultam principalmente na ocupação do tempo ocioso dos pobres em regiões vulnerabilizadas.

iniciativas de inclusão produtiva presentes na política de assistência social que ocorrem de maneira direta ou indireta, ou seja, quando são realizados nos equipamentos públicos ou por outras instituições, onde os discursos sobre empoderamento na verdade escamoteia a contradição histórica entre trabalho e assistência social. A pesquisa também apresenta dados que demonstram o aumento do investimento dos municípios em estratégias de inclusão produtiva, indica os mecanismos de focalização e baixos resultados do PRONATEC – BSM, uma vez que é direcionado a um público pouco escolarizado e com dificuldades de acesso e principalmente permanência no mercado de trabalho, além fortalecer ao mercado privado repassando recursos às instituições particulares na oferta de cursos de qualificação.

Apesar da incorporação da lógica do *welfare* à política de assistência social não ter o caráter punitivo e obrigatório como observado em outros países, as estratégias que vem sendo utilizadas na verdade se caracterizam como ações de ativação para o trabalho, que utilizam-se do fundo público não para incluir efetivamente essas pessoas no mercado de trabalho, haja vista uma leitura um pouco menos estreita da realidade conjuntural, onde têm-se visto o desemprego estrutural, na verdade as ações de “qualificação” resultam muito mais em uma ampliação da autorresponsabilização que necessariamente “portas de saída” da assistência. É como uma antídoto à consciência do estado e de seus operadores, que capacitam o usuário da assistência que depois não consegue, por razões individuais, se inserir ou se manter no mercado de trabalho. Na melhor das hipóteses as ações, da forma como têm sido realizadas, preparam, ou melhor, treinam essas pessoas para o trabalho flexível, desregulamentado ou informal.

De acordo com dados do Censo SUAS de 2014, 85% dos municípios ofertaram programas ou projetos de inclusão produtiva, sendo que a Região Centro-Oeste foi a região que mais ofertou, com 89,1% dos municípios ofertando. Sobre a oferta de programas ou projetos de qualificação ou capacitação profissional, 83,4% de todos os municípios ofertaram, e novamente o Centro-Oeste foi a região que mais ofertou com 87,6% contra 78% da Região Norte, que

menos ofertou. 4024 municípios ofertaram cursos do PRONATEC- BSM, conforme demonstra o mapa de distribuição abaixo:

Figura 4: Municípios com oferta de cursos PRONATEC - BSM 2014



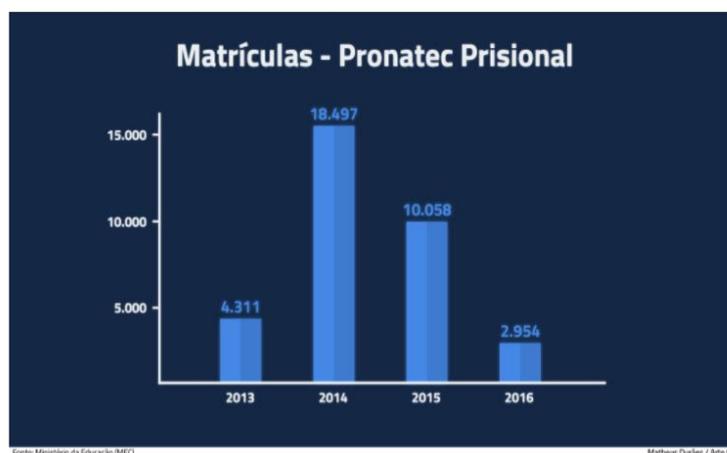
Entre cursos ofertados pelo PRONATEC-BSM, tomarei como exemplo os ofertados no Distrito Federal em 2015, conforme informações contidas da página da SEDESTMIDH. O primeiro curso disponível com 20 vagas era de Instalador e Reparador de Redes, Cabos e Equipamentos Telefônicos. Como dito anteriormente, desde 1997 empresas privadas estão autorizadas a operar os serviços de telefonia no Brasil, e o que tem se observado é a subcontratação de inúmeros serviços dentro das empresas operadoras. Ou seja, para quem irá ofertar sua mão de obra a pessoa conluente desse curso ofertado? Ao menos no Distrito Federal, realidade que vivencio e já utilizei dos serviços de telefonia o que temos é uma subcontratação da subcontratação desses serviços que chegam a ponta da contratação de pessoa física por meio da Pejotização, que obriga muitas vezes o prestador de serviço a ter veículo próprio.

Outros cursos da área de telecomunicações também foram ofertados: instalador e reparador de linhas de telecomunicação, cabista de sistema de telecomunicações, com exigência de escolaridade de ensino fundamental II incompleto, sendo que a maioria das vagas ofertadas para essa formação exigem o ensino médio completo.

A proposta do PRONATEC foi também utilizada como estratégia de “salvação” para as mulheres e população carcerária. Em 2014 foi firmada parceria entre o Programa Mulheres Mil, criado em 2011, para beneficiar mulheres beneficiadas do bolsa família, passando o Programa a ser ação do PRONATEC. No DF foram ofertados cursos de manicure, pedicure, cuidador de idosos dentre outras funções nitidamente voltadas para o “empreendedorismo” individual, além de cursos como balconista de farmácia e garçone. Vale reforçar que a maior parte das ações de capacitação do Programa mulheres mil do DF foram executadas por empresas contratadas.

A população carcerária passou a ser alvo das ações do PRONATEC em 2013, com a oferta de cinco mil vagas, em 2014 o número passou para 34 mil inscritos, sendo que os estados eram os responsáveis pela identificação da demanda. Porém apesar da demanda, foram efetivamente ofertadas 18,4 mil vagas e teve um corte brutal de verbas, sendo reduzido para apenas 2.954 em 2017, conforme o gráfico disponível no portal do CNJ.

Gráfico 12: Matrículas no PRONATEC prisional Fonte: (CNJ, 2017)¹⁹



¹⁹ CNJ. É de 36,4 mil o número de presos inscritos no Pronatec . Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85444-e-de-36-4-mil-o-numero-de-presos-inscritos-no-pronatec>

Os dados sobre o investimento em qualificação da população carcerária, mesmo resguardadas as críticas do *workfare*, ou das práticas de ativação para o trabalho, nos mostra, novamente a opção ideológica-política que a prisão serve apenas ao interesse do capital, no sentido de retirar de circulação a classe perigosa, sem dar qualquer condição concreta de reinserção pós-cárcere. Novamente utilizando exemplo dos cursos ofertados no DF, no caso do PRONATEC PRISIONAL em Parceria com o Mulheres Mil foram ofertados cursos de capacitação para mulheres presas, ofertados em abril de 2017, com destaque para curso de corte e costura de máquina overloque. Não é coincidência a Penitenciária Feminina abrigar uma oficina de costura industrial onde são confeccionado uniformes para empresas do setor.

Figura 5: Oficina de costura industrial da penitenciária feminina do DF



Fonte: Portal da PFDF.²⁰

Neste exemplo o processo analisado neste tópico se retroalimenta. Temos o preso, desqualificado e obrigado a trabalhar de um lado e temos de outro o setor privado querendo

²⁰ <http://sesipe.ssp.df.gov.br/unidades/pfdf.html>

usufruir desse “melhor tipo de trabalho possível”. Aí utiliza-se o fundo público para capacitar esse público (contratando empresas privadas) que irão qualificar essa mão-de-obra para que outras empresas privadas possam melhor usufruir da força de trabalho da pessoa presa, que se qualifica e ganha experiência “profissional” sonhando em ser contratada quando for posta em liberdade, mas quem contratará seu trabalho livre, se é mais vantajoso o trabalho no cárcere?

Neste sentido, retomamos a análise de Wacquant (2001, 2003), quando nos fala sobre que o objetivo da prisão é fazer o indivíduo retornar a prisão, e não a sua re-inserção, num processo de retroalimentação que perpetua o ciclo de negação e violação dos direitos, criminalização e ausência de políticas que efetivamente garantam a proteção social desses indivíduos socialmente moralmente vulnerabilizados, uma vez que após o cárcere, terão que lidar além das ausências materiais e sociais, também o estigma de pessoa criminosa, ou seja, a prisão nada uma medida de contenção social.

Uso do Fundo Público pela face penal privatizada: O caso de Minas Gerais

*“Oh Minas Gerais
Quem te conhece... Não esquece jamais”
Oh! Minas Gerais”
(Hino de Minas Gerais – Letra: José Duda de Moraes e Manoel
Araújo)*

6.1 A escolha pela face penal: os gastos públicos estaduais com a política prisional e de assistência social

O estado de Minas Gerais foi escolhido como foco de análise deste estudo por congregar diferentes variáveis que indicam a ampliação da face penal do Estado, realizada em especial pela direção dos gastos públicos. Conforme descrito anteriormente, entre todas as unidades da federação, Minas Gerais tem o maior número de estabelecimentos prisionais geridos pela iniciativa privada. Todos os três estabelecimentos geridos por PPPs, identificados no INFOPEN de 2014, se localizam no estado. A construção e gestão do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves foi considerada *inovadora* uma vez que foi a primeira experiência brasileira com privatização total por meio de uma PPP, mesmo que contratualmente figure o termo co-gestão. Além dos estabelecidos geridos por PPPs, o estado tinha 31 dos 36 estabelecimentos prisionais administrados por ONG's, ou mais especificamente por APACs – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que anteriormente tinha como denominação “*Amando ao Próximo, Amarás a Cristo*”.

A presença dessa modalidade ou metodologia APAC, como é conhecida, também explica a escolha de Minas Gerais, em detrimento a outros estados. A proposta das APACs, conforme será abordado no próximo item, congrega uma “*inovadora metodologia*” de ressocialização que nada mais é que o retorno de antigas e conhecidas práticas que incorporam voluntariado, conversão religiosa e uso de recursos públicos por entidades sem fins lucrativos, somado ao processo de responsabilização individual, inclusive pela própria vigilância e resolução de conflitos, haja vista que a metodologia não prevê a presença de policiais ou agentes penitenciários para custódia dos presos. O modelo nada mais é que uma forma privatizada e precarizada que o governo estadual têm se utilizado para reduzir custos com a gestão do cárcere,

e atender aos interesses do capital. O governo de Minas Gerais paga os serviços prestados pelas APACs por meio de *Subvenções Sociais*.

Neste sentido, no estado, podemos identificar diferentes estratégias de privatização da política prisional, denominada como administração prisional. Tal perfil é compatível com o modelo de gestão adotado nos últimos governos, em especial pelo governo Aécio Neves, que ficou conhecido por implementar o *choque de gestão*. Foi durante este governo que o estado iniciou o processo de implementação de Parcerias Público-Privadas–PPs, que abrangeram também o sistema prisional.

Em 2003, o governo de Minas Gerais, criou a Secretaria de Defesa Social – SEDS que passou a incorporar a Secretaria de Segurança Pública e a Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos, responsável pela administração penitenciária, sendo criada uma Subsecretaria de Administração Prisional. Neste processo, foi iniciada a transferência da gestão das unidades prisionais, que saíram da responsabilidade da Polícia Civil para a SEDS. A secretaria passou a ser responsável também pela execução da política estadual antidrogas, em 2011.

Se em âmbito nacional os recursos destinados à assistência social são maiores que os destinados à segurança pública, em Minas Gerais essa tendência pode ser considerada inversa. No estado, os recursos destinados apenas à administração prisional representam 2,3% das despesas do estado, se calculados todos os valores pagos para segurança pública esse percentual é de 18,76%. Outros estados com percentuais semelhantes eram Rio de Janeiro com 14%, Alagoas com 13,5% e em São Paulo, estado com maior população prisional do Brasil, o percentual gasto com segurança pública era de 5,8% do total dos gastos. Em 2015, no governo de Minas Gerais foram gastos R\$ 167,9 milhões de reais na função assistência social, enquanto que na função segurança pública foram gastos mais de R\$ 17 bilhões, sendo que destes, 1,7

bilhão destinado apenas à custódia e reintegração social, de acordo com dados disponíveis no portal da transparência do estado.²¹

Tabela 2: Valores pagos por Função Governo de Minas Gerais no ano de 2015

Função	Valor Pago*	% do Total Pago
Administração	R\$ 2.685.000.817,11	2,90%
Agricultura	R\$ 737.988.870,41	0,80%
Assistência Social	R\$ 167.993.626,34	0,18%
Ciência E Tecnologia	R\$ 411.349.881,40	0,44%
Comercio E Serviços	R\$ 68.255.599,23	0,07%
Comunicações	R\$ 3.688.336,74	0,00%
Cultura	R\$ 165.014.873,48	0,18%
Desporto E Lazer	R\$ 21.949.750,22	0,02%
Direitos Da Cidadania	R\$ 26.787.863,07	0,03%
Educação	R\$ 9.484.719.650,58	10,23%
Encargos Especiais	R\$ 27.023.163.858,87	29,15%
Essencial a Justiça	R\$ 1.987.747.662,35	2,14%
Gestão Ambiental	R\$ 396.080.300,09	0,43%
Habitação	R\$ 75.406.778,65	0,08%
Industria	R\$ 58.497.399,79	0,06%
Judiciária	R\$ 4.532.010.660,20	4,89%
Legislativa	R\$ 1.455.078.690,15	1,57%
Organização Agrária	R\$ 296.413,70	0,00%
Previdência Social	R\$ 15.182.379.255,37	16,38%
Relações Exteriores	R\$ 817,55	0,00%
Saneamento	R\$ 226.197.727,98	0,24%
Saúde	R\$ 9.359.506.257,91	10,10%
Segurança Publica	R\$ 17.395.362.557,46	18,76%
Trabalho	R\$ 20.997.029,17	0,02%
Transporte	R\$ 1.073.709.505,14	1,16%
Urbanismo	R\$ 144.037.561,29	0,16%
Total dos Valores Pagos	R\$ 92.703.221.744,24	100,00%

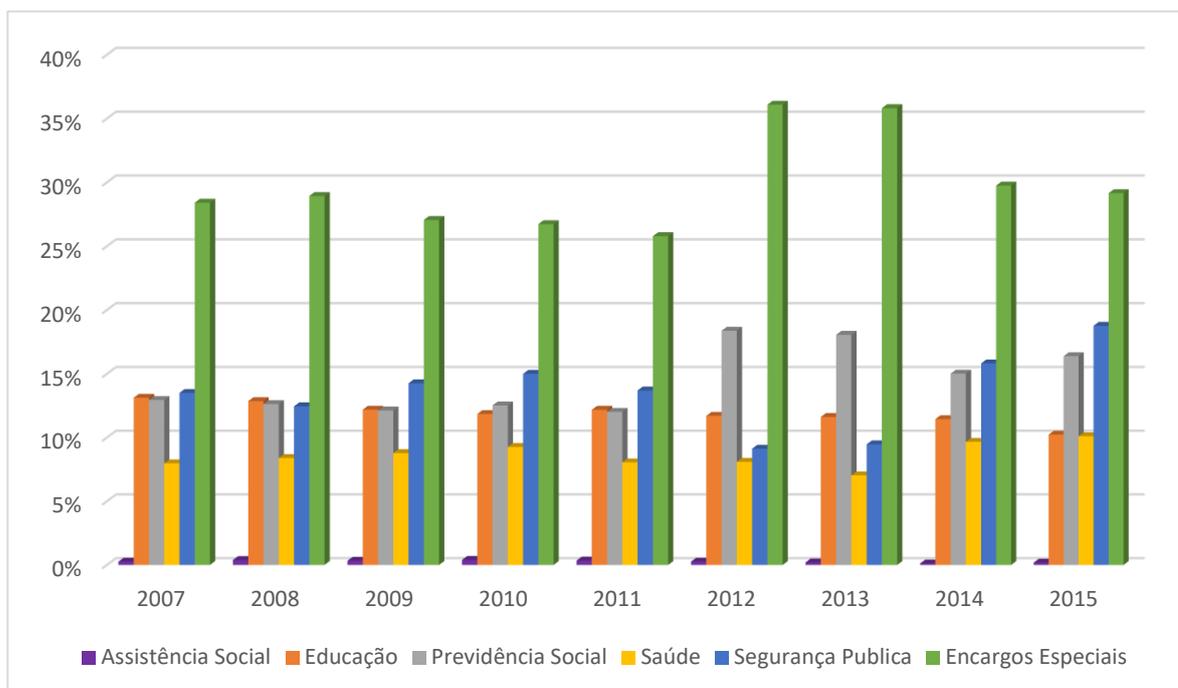
Fonte: Portal da Transparência Minas Gerais: Ano 2015. *Valores deflacionados
Elaboração própria

De acordo com os dados disponíveis no portal da transparência, entre os valores pagos, o estado Minas Gerais, 29,15% foram destinados a pagamento de encargos especiais, a segunda

²¹ <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-funcoes/2016/01-01-2016/31-12-2016/1785>

categoria com maiores valores pagos foi a função segurança pública (18,7%), passando por previdência social (16,3%). A função assistência social tem um dos menores percentuais do total pago em 2015 (0,18%).

Gráfico 13: Percentual dos valores pagos nas funções - Governo de Minas Gerais (2007-2015)



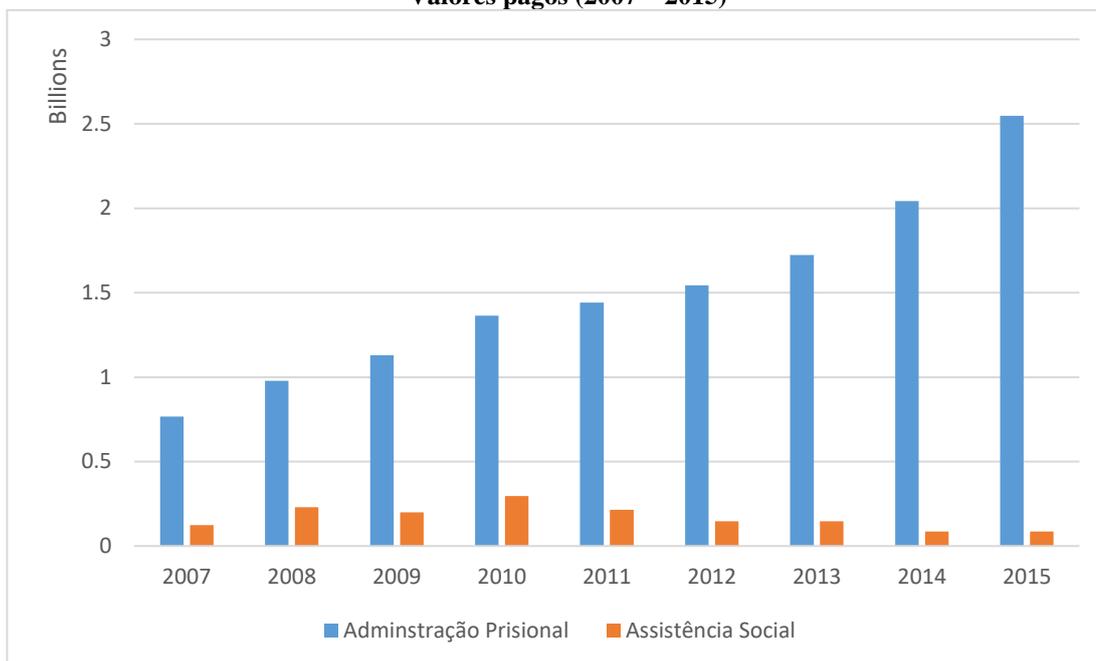
Fonte: Portal da Transparência Minas Gerais: Anos 2007- 2015. *Valores deflacionados
Elaboração própria

Analisando a série temporal (2007-2015), em Minas Gerais os valores pagos na função segurança pública tem ocupado a segunda ou terceira colocação no que refere ao percentual do total pago no ano. Os valores pagos com encargos especiais representam, em todos os anos, o maior volume de recursos pagos, perfazendo mais de 35% em 2012 e 2013. Tal postura reforça o exposto por Salvador e Teixeira (2014, p. 14) ao analisar o gastos federais indicam que “os dados revelam que o serviço da dívida compromete uma parcela importante dos orçamentos da seguridade social e fiscal, seja na forma de juros e encargos da dívida como no pagamento de amortização da dívida para o setor financeiro da economia”.

No mesmo período, os valores pagos na função assistência social não chegaram a 1% do total gasto. Importante ressaltar a opção do governo em investir majoritariamente em segurança pública que em todas as outras principais políticas sociais. Entre 2007 a 2011, a função segurança pública representou percentualmente mais que saúde, educação e previdência, nos anos de 2012 a 2013 os valores pagos em previdência social superaram a em segurança pública, e entre 2014 e 2015, segurança pública passou a ser a função com maior percentual do total de valores pagos, com exceção de encargos especiais.

Mesmo se analisarmos apenas os dados relativos à administração prisional, ou seja, parte da função segurança pública, o montante gasto ainda é muito superior que o observado na assistência social (exclusivamente gastos da secretaria). Se observarmos a série temporal é possível verificar que os gastos com administração prisional aumentou constantemente entre os anos, enquanto os gastos com assistência social oscilou, ano a ano, sendo que a partir de 2012 observou queda, enquanto os gastos com administração prisional manteve o crescimento, totalizando no período um aumento de 143%, enquanto os gastos com assistência social, em 2015 foram inferiores que o realizado em 2007. Em 2015 o estado gastou com assistência social 37 milhões a menos que em 2007.

Gráfico 14: Total de despesas com Administração prisional e assistência social – Valores pagos (2007 – 2015)



Fonte: Portal da Transparência Minas Gerais: Anos 2007- 2015. *Valores deflacionados
Elaboração própria

Parte da justificativa do baixo investimento em assistência social no orçamento do estado se dá devido ao modelo federativo da assistência. Pelo arranjo estabelecido na LOAS e NOBs, resta, de acordo com Arretche (2011) "um papel residual a ser desempenhado pelos Estados e fortalecem-se as relações entre Executivo federal e municípios". Após a CF/88 os municípios passaram a ser protagonistas na execução das políticas, uma vez que é no território local que as ações devem ser materializadas, inclusive os serviços socioassistenciais.

Para Jaccoud (2009), ao mesmo tempo que a LOAS reconheceu os municípios como "locus privilegiado" na execução das políticas, entre elas a de assistência, relegou o papel secundário aos estados, porém, como destaca a autora, para que os municípios possam realizar a execução é necessária a participação estadual, em articulação com a esfera federal, principalmente no que se refere ao cofinanciamento e apoio técnico.

Estreitaram-se os laços municipais e federais restando-se evidenciada uma menor preocupação da União no sentido de induzir os estados a assumirem as novas funções socioassistenciais. O papel marginal assumido pelos governos estaduais, quando comparado aos municipal e federal, e o ineficaz esquema de cooperação entre as

unidades federadas, acabaram colaborando para que o engajamento atual do nível estadual na política de assistência social deixe muito a desejar. (SAPORETTI, 2016, p.98)

A despeito dos avanços no que se refere a descentralização, principalmente por meio do protagonismo municipal, o fato de os estados não assumirem suas funções na política de assistência social refletem a dificuldade de rompimento com a tradição de contratação de poder no nível federal, principalmente devido ao fato de que a principal estratégia de combate à pobreza ser o PBF, programa centralizado em âmbito federal e que transfere diretamente os recursos aos beneficiários, não contando com a participação estadual e inserindo a gestão municipal como responsável pelo cadastramento das famílias e pela fiscalização das condicionalidades. “Seguindo o legado centralizador das políticas públicas brasileiras, os projetos e programas mais significativos na política de assistência social são desenhados pelo governo central, cabendo aos níveis estaduais aderirem ou não às proposições federais previamente estabelecidas.” (SAPORETTI, 2016, p.99)

A implementação e consolidação do SUAS em Minas Gerais coincide com o período de gestão Aécio Neves e seu modelo privatizador. Foi criada em 2007, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) que incluía a condução da política de assistência social, trabalho, emprego e renda, promoção e garantia de direitos humanos, organizadas em subsecretarias cada uma com um conjunto amplo de atribuições, porém a assistência social do estado já nasce com carência de recursos humanos. De acordo com Saporetti (2016, p.99) “os avanços da assistência social em Minas Gerais se deram por meio de um processo lento, desordenado e desagregado das demais estratégias públicas sociais”.

No período de consolidação do SUAS a principal estratégia do estado era organizada em torno do Serviço Voluntário de Assistência Social (SERVAS), coordenado pela irmã do então governador, Andrea Neves. Outra estratégia do estado era o programa *Conta com a Gente*, que fornecia descontos na tarifa de energia elétrica para entidades sem fins lucrativos

integrantes da rede socioassistencial, essas duas ações compunham com outros vinte o denominado projeto estruturador da assistência social do governo estadual mineiro denominado de *Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*, porém conforme aponta Saporetti (2016, p.102) “os serviços e programas que compunham a base do projeto não possuíam uma lógica entre eles e nem uma articulação com os serviços de assistência já prestados anteriormente”.

Impulsionado pelo governo federal, em especial as novas exigências definidas na NOB SUAS/ 2005, houve uma grande esforço de habilitação dos municípios em uma das categorias de gestão definidas. De acordo com arranjo institucional proposto pela aos municípios poderiam requerer habilitação em um dos três níveis de gestão do SUAS: gestão inicial GI; básica GB ou plena GP. Para cada nível há uma série de requisitos e compromissos, e os valores repassados a cada município varia de acordo com o nível de gestão, bem como a proporção de prestação de serviços socioassistenciais em suas diferentes níveis de complexidades.

De acordo com Costa e Palotti (2011), em 2005 havia 214 municípios não habilitados, e em 2008 esse quantitativo era de apenas 11 municípios. A maioria dos municípios estava habilitada na gestão básica (64,3%). Em 2013 todos os municípios estavam habilitados em algum nível de gestão. Porém conforme ressalta os autores, a ampliação da adesão se deu de forma pouco planejada e conquistada a partir da flexibilização de normas de habilitação e de realização de mutirões de ações para habilitação dos municípios, que ocorreu sem visitas aos municípios para realização de inspeções para certificação do cumprimento dos requisitos de habilitação. Neste sentido a ausência de apoio técnico estadual fez com que o processo de habilitação não se configurasse necessariamente em bons resultados das ações e programas socioassistenciais prestados à sociedade.

No período entre 2007 e 2010 foi possível observar o processo de criação e consolidação dos equipamentos socioassistenciais, principalmente na proteção básica. O governo estadual transferiu aos municípios recursos para a construção dos CRAS buscando a habilitação para o

nível de gestão básica. Em 2007, havia 493 CRAS, em 2010 o número era de 923, e em 2014 havia 1.129 CRAS no estado, atualmente a média é 1,3 CRAS por município. (SAPORETTI, 2016).

A implantação dos CREAS “obedeceu basicamente ao ritmo de cofinanciamento dos equipamentos pelo governo federal. O governo estadual participou com um pequeno cofinanciamento em contrapartida aos investimentos” (COSTA E PALOTTI, 2013 p. 353). Em 2007 não havia nenhum CREAS no estado, em 2010 já havia 162 e em 2015, 238 CREAS implantados em municípios com mais de 50 mil habitantes.

Os CRAS deveriam receber recursos dos três níveis de governo, porém o cofinanciamento não sendo realizada de forma adequada em Minas Gerais. De acordo com dados do MDS, em 2013, 55% dos CRAS eram cofinanciados pelo estado.

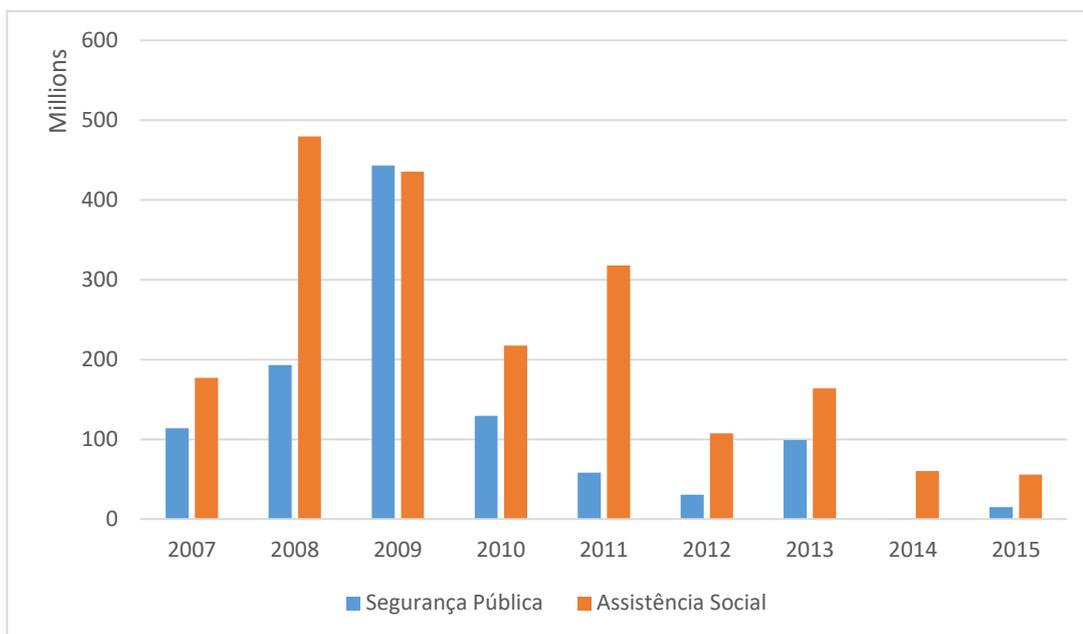
O governo federal transfere recursos da assistência social tendo como parâmetro pisos definidos pela NOB/SUAS (2005). Para o custeio da Proteção Social Básica são transferidos recursos por meio dos pisos – Piso Básico Fixo que tem como objetivo apoiar a execução de ações desenvolvidas no CRAS e tem como parâmetro o custo de R\$1,80 por família referenciada; o Piso Básico Variável, tem como objetivo atender as diferenças regionais e as singularidades e também para custeio de programas como Projovem e tem parâmetros variáveis a partir das especificidades de cada localidade e serviços prestados; o Piso Básico de Transição tinha inicialmente o objetivo dar continuidade de cofinanciamento a serviços existentes e de caráter transitório, tendo sido extinto em 2009. Em relação a Proteção Social Especial, o repasse também é baseado em pisos: Piso Fixo de Média Complexidade, Piso de Transição de Média Complexidade, Piso de Alta Complexidade I e Piso de Alta Complexidade II. (MANDU, 2014)

Desde 2008, Minas Gerais, iniciou o processo de repasse de recursos para os municípios por meio do SISFAF - Sistema Fundo a Fundo – buscando garantir transferências regulares que

independe de convênios. Em 2010 foi criado o Piso Mineiro de Assistência Social, que definiu em um valor básico para o cofinanciamento estadual dos serviços e benefícios, de forma a complementar os recursos municipais e federal. A base de cálculo do piso é de R\$ 1,80 por família cadastrada no perfil CadÚnico com a previsão de chegar a R\$ 2,20 por família para o cofinanciamento. Em 2014, Minas Gerais recebeu o montante de R\$139.598.311,07 em recursos federais para o cofinanciamento da proteção básica, apesar disso no mesmo ano, o estado suspendeu o repasse do Piso Mineiro para 476 municípios (SAPORETTI, 2016).

De acordo com Saporetti (2016, p.130), desde 2011 o estado tem atrasado o repasse ou suspenso parcelas. Em 2014 o governo estadual suspendeu o repasse por meio da Resolução SEDESE nº 58/2014. “A resolução interrompeu o repasse para municípios que tinham mais de oito (8) parcelas de saldo em conta do Fundo Municipal de Assistência Social e para os municípios que apresentavam pendências no preenchimento do Sistema de Informação e Monitoramento do Governo do Estado”. Essa interrupção contraria as orientações previstas na PNAS e NOB/SUAS onde estabelecem que o cofinanciamento deve garantir a continuidade dos repasses.

Apesar do estabelecimento do Piso de repasse fundo a fundo, a modalidade de Convênios ainda se mantêm como forma de repasse de recursos aos municípios De acordo com os dados disponíveis no portal da transparência do estado, o repasse de recursos para os municípios, por meio de celebração de convênios é maior na função assistência social, que o observado na função segurança pública/defesa social.

Gráfico 15: Repasse de recursos para os municípios por convênios

Fonte: Portal da Transparência Minas Gerais: Anos 2007- 2015. *Valores deflacionados
Elaboração própria

O indicador- IDCRAS (Índice de Desenvolvimento dos CRAS), elaborado pelo MDS, para avaliação do grau de desenvolvimento dos equipamentos, por meio de quatro dimensões: horário de funcionamento, atividades realizadas, estrutura física e recursos humanos disponíveis no equipamento. A pontuação é dada para cada dimensão e varia de 1 a 4, sendo 1 insuficiente, 2 regular, 3 suficiente e 4 superior. Os dados relativos ao IDCRAS de Minas Gerais apontam que em relação a dimensão estrutura física a situação é regular com pontuação de 2,6. A dimensão Recursos Humanos obteve 2,7. De acordo com os dados deste indicador 44,2 % de todos os CRAS dos municípios mineiros têm pelo menos uma dimensão classificada como regular, sendo o principal ponto indicado é a insuficiência de profissionais nas equipes.

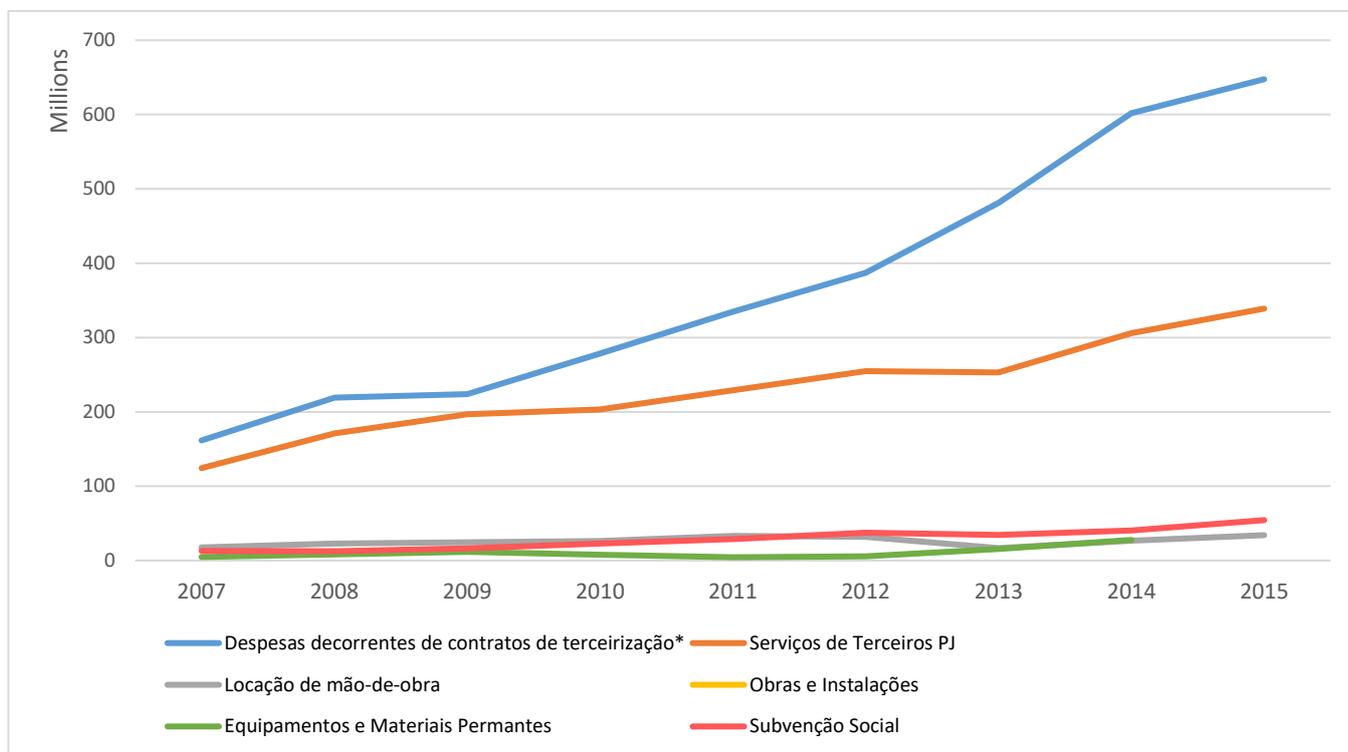
Quando analisados os dados referentes a gasto com pessoal é possível verificar o baixo investimento em recursos humanos na área de assistência, no que se refere ao âmbito estadual. Em 2015, foram gastos 25 milhões de reais com pessoal função assistência social. Se

totalizarmos os gastos com pessoal na administração prisional (terceirados e ativos) os valores gastos passam de 1,2 bilhão de reais. No período, os valores pagos com pessoal terceirizado na administração prisional teve um aumento de 133%, na assistência social o aumento foi de 9% (no gasto com pessoal ativo), sendo que 2012 houve um decréscimo.

Minas Gerais é que o estado detém o maior número de trabalhadores terceirizados no sistema prisional entre todas as UF's, e estes profissionais representam 41% do total de trabalhadores terceirizados no Brasil, de acordo com dados do INFOPEN (2014). O número de agentes penitenciários aumentou 400% no estado no período analisado e o total do efetivo da área de segurança pública saltou de 49 mil para 61 mil. No período entre 2007 e 2014 o número de pessoas presas aumentou 161%, passando de 21.553 para 56.342 de acordo com dados do INFOPEN (2014).

O pagamento de pessoal terceirizado representa o maior percentual de gasto na política prisional do estado cerca de 60%, se somarmos os gastos com pessoal terceirizados e serviços de terceiros (PJ), ou seja os serviços e atividades meio contratadas, o percentual sobe para cerca de 90%. Os gastos com pessoal terceirizado (identificados no portal da transparência como contratação de agentes penitenciários) cresceu 133 % no período, passando de pouco mais de R\$ 161 milhões em 2007, para R\$ 647 milhões em 2015.

**Gráfico 16- Despesas com Administração Prisional- Estado de Minas Gerais
(valores pagos - 2007-2015)**



Fonte: Portal da Transparência Minas Gerais: Anos 2007- 2015. *Valores deflacionados
Elaboração própria

O estado também detinha o maior número de estabelecimentos prisionais com algum tipo de serviço ou atividade meio terceirizada, como no caso do serviço de alimentação, onde em 141 das 185 unidades prisionais, o serviço é terceirizado. Também os serviços de assistência educacional e laboral terceirizados também tem maior concentração em MG que nos demais estados. Os gastos com terceiros (PJ) representam o segundo maior item de gastos da política prisional do estado, e também observou aumento de mais de 160% no período.

Quando o Estado requisita a iniciativa privada para oferecer a gama de serviços necessários ao funcionamento dos estabelecimentos prisionais, abre-se as possibilidades de inversão e valorização de capitais, mediatizado pelas funções extraeconômicas do Estado, conforme definido por Netto (2011, p.26), neste sentido o Estado passa a incluir, como estratégia anticíclica, além das políticas sociais, como a assistência, como também a política

criminal “sinalizando investimentos e objetivos, o Estado atua como um instrumento de organização da economia, operando notadamente como um administrador dos ciclos de crise”

No governo Aécio Neves foi assinado à primeira PPP para construção e gestão do complexo prisional, localizado no município de Ribeirão das Neves, tendo como embasamento a Lei Federal nº 11.079 de 2004. É importante frisar, porém que o estado já dispunha de marco regulatório para PPPs, – Lei Estadual n. 14.868, de 16/12/2003, antes mesmo do marco nacional, sendo foram incorporadas várias pontos indicados na legislação do estado na federal.

Em 2003 foram criados o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, bem como o Fundo de Parcerias Público-Privadas. Além da previsão legal, nos PPA do estado foram estabelecidas metas específicas para as PPS. No PPA de 2004-2007 estavam previstos projetos como criação da Unidade Parceria Público-Privada MG”, que tinha por ações a “elaboração dos projetos-piloto de PPP”, a “implantação da agência reguladora de PPP em Minas Gerais”, entre outros. No PPA de 2008- 2011 o projeto anterior foi alterado para “Parcerias para a provisão de serviços de interesse público” com duas macro-ações: a primeira incorporada “fomento à realização de modelagens de PPPs” e a “implementação de projetos de PPPs” e, a segunda: “as estruturas institucionais do programa” e a “gestão do conhecimento e desenvolvimento do ambiente de parceria” (MINAS GERAIS, 2008).

O contrato de concessão para construção e gestão do complexo prisional de Ribeirão das Neves foi assinado no ano de 2009, por meio do Contrato nº 336039.54.1338.09, contrato este firmado pela Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS com o consórcio Gestores Prisionais Associados S/A – GPA, mediante interveniência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE. O contrato previa o prazo de dois anos para construção do empreendimento e o prazo de gestão de vinte cinco anos, ou seja, até 2036, podendo ser prorrogado até 2044. O terreno para construção do empreendimento foi cedido pelo poder público, bem como toda a infraestrutura das vias de acesso.

Utiliza-se termo cogestão para definir a modalidade de gestão previsto no contrato, porém o Estado participa apenas com a segurança externa, transferência de presos para outras localidades e com o cargo de diretor público de segurança. Apesar da nomenclatura, o que se observa na prática é que funções do Estado são assumidas pelo agente privado, em especial o que se refere a custódia e segurança,

O contrato prevê a remuneração composta de três parcelas: a primeira se refere ao pagamento mensal pelos serviços executados, a segunda se refere a parcela anual paga por meio da medição de desempenho e uma última refere a uma bonificação de excelência. De acordo com Silva (2016) se forem somadas as parcelas mensais durante a vigência do contrato, o total a ser despendido passará de dois bilhões de reais.

O complexo prisional de Ribeirão das Neves, composto de cinco unidades (três de regime fechado e duas de regime semiaberto) foi inaugurado em 2013, com capacidade para no mínimo 1.820 em regime fechado e 1.100 para o regime semiaberto, sendo que uma das cláusulas contratuais prevê a garantia de remuneração mínima de 90% das vagas, ou seja, mesmo que não estejam ocupadas o Estado pagará os valores, que de acordo com a Pastoral Carcerária (2014) era de R\$ 92,94 por preso, o que equivale a R\$ 2.788,20 por mês. A parcela de pagamento anual referente ao desempenho se baseia na avaliação de indicadores, como por exemplo quantidade de assistências prestadas (jurídica, educacional, social, saúde etc.). A parcela de excelência se refere a ocupação das pessoas presas com trabalho remunerado. (SILVA, 2016).

Neste sentido verifica-se que quanto mais o complexo prisional explorar o trabalho dos presos, incentivando parcerias de contratação com valores inferiores ao salário mínimo, sem qualquer proteção, mais será bonificada. Vale ressaltar ainda que parte da remuneração desses presos é utilizada para ressarcir os custos com as despesas do Estado com cada preso, repassando ao parceiro privado a título de bonificação.

Em Minas Gerais, a remuneração de 3/4 de salário mínimo recebida pelos presos é compulsoriamente dividida em: “1/4 de salário mínimo é depositado para constituição de pecúlio na caderneta de poupança, que o condenado terá acesso quando for posto em liberdade; 2/4 são disponibilizados imediatamente enquanto estiver trabalhando, para assistência à família e pequenas despesas pessoais; e 1/4 é depositado diretamente para o Estado para ressarcir despesas realizadas com o preso”. (SILVA, 2016, p. 119) Mais uma vez observa-se o Estado à serviço do capital quando facilita a instalação de empresas privadas, que ofertam trabalho com baixa remuneração e sem recolhimento de encargos sociais.

A estratégia de transferência de parte dos custos prisionais para os presos e suas famílias de acordo Wacquant (2003) possibilita a superacumulação e a ampliação do mercado de serviços prisionais, que passam a ser cada vez menos assumidos pelo Estado. Neste sentido, tal estratégia, atrelada com o aumento anual e constante do encarceramento, faz surgir a concentração de capitais e a formação de monopólios, tendência observada por Mandel, que também se observa na oferta de serviços prisionais. Tanto que, no Brasil, as empresas responsáveis pela gestão de estabelecimentos prisionais fazem parte de grupo e consórcios que tem atuação em mais de um estado.

O INAP – Instituto Nacional de Administração Prisional é responsável pelos contratos de gestão das quatro unidades prisionais do Espírito Santo, além de ser sócio no consórcio GPA que administra as unidades em Minas Gerais. O INAP é parte de um grupo de empresas - Grupo Metropolitana de Serviços – que também atuam em outros setores da área de segurança. Nos estabelecimentos prisionais onde opera o instituto é “responsável por toda a operacionalização da unidade, além de fornecer insumos (roupas, alimentação, etc.) e em alguns estabelecimentos é responsável pela prestação de serviço de saúde, inclusive fornecimento de remédios.” (PASTORAL CARCERÁRIA, 2014)

Nos estados da Bahia, Espírito Santo, Santa Catarina e Alagoas, a empresa Reviver realizou a gestão em 9 estabelecimentos prisionais, além dos estudos para início da gestão nos estados de São Paulo, Goiás, Alagoas e Ceará. A empresa possui cerca de 1700 funcionários. De acordo com os dados do relatório sobre privatização de prisões do Brasil, da Pastoral Carcerária (2014), o grupo Reviver empregava 364 dos 3.573 presos sobre a sua custódia, por meio de parcerias estabelecidas com a Coca-Cola, Aymorés Embalagens, tendo recebido certificação ISO 9001:2008 em gestão prisional.

Entre as justificativas utilizadas pelo poder público para privatização e/ou terceirização dos serviços prisionais figura-se o fetichizado da economia, porém diferentes estudos, em especial sobre a experiência norte-americana e na América Latina, apontam que não há dados que comprovem tal economia. Gajewski (2013) em seu artigo denominado *Cárceles privadas: La superación del debate costo-beneficio* indica que estudos da realidade americana são categóricos em afirmar que não há resultados que demonstrem que os estabelecimentos prisionais privados geram mais economia ou benefícios econômicos que as prisões públicas.

Em 2016, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos anunciou que pretende abandonar a estratégia de prisões privadas, ao menos as de responsabilidade federal. A decisão se baseia na conclusão de que a proposta não é mais vantajosa que a de iniciativa pública. De acordo com declarações da subsecretária de justiça do governo americano, as prisões privadas "não oferecem o mesmo nível de serviços correcionais, programas e recursos, não apresentam redução significativa de custos e não mantêm o mesmo nível de segurança e proteção."

Figura 6: Decisão dos Estados Unidos em deixar de usar prisões privadas

BRASIL

Notícias | Brasil | Internacional | Economia | Saúde | Ciência | Tecnologia | Aprenda Inglês

Por que os EUA decidiram deixar de usar prisões privadas

Alessandra Correa
BBC Brasil

27 agosto 2016

f t b e Compartilhar



Prisão de Walnut Grove, no Mississippi, é uma das instalações que será atingida pela decisão

Depois de uma análise detalhada sobre condições de segurança e custos, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos anunciou na semana passada que pretende deixar de usar prisões privadas para abrigar presos sob custódia federal, em uma decisão que encerra décadas de parceria e, segundo analistas, sinaliza uma mudança histórica de postura do governo americano.

Fonte: CORREA – BBCBRASIL (2016)

Apesar da constatação norte-americana, não há indícios que o Brasil vá abandonar tal prática, seja pelo histórico atraso na implementação dos “modelos” importados de desenvolvimento, seja pelo interesse do capital em explorar mercados onde a possibilidade de usurpação do fundo público sejam facilitadas como no Brasil.

O fato é que a estrutura econômica de prisões públicas contempla a figura do Estado como provedor que busca atender a dois interesses principais: o da população prisional, uma

vez que presta um serviço – custódia – que deveria resultar em um processo de ressocialização e o da sociedade à medida que cumpre o papel de aplicar a penalidade a quem descumpra as leis. No caso das prisões privatizadas o Estado passa a figurar como cliente do setor privado e este passa a ser o provedor dos serviços tanto para os presos quanto à para a sociedade. A inclusão de um intermediário tanto destitui tanto as responsabilidades do Estado quanto escancaram as intenções do capital em se ampliar seus mercados de exploração, onde a prisão figura como oportunidade ímpar de possibilitar (legalmente) a superexploração do trabalho e ganhos com tipo de negócio sem riscos, haja vista que nossa legislação punitiva não parece ter interesse em buscar estratégias para o desencarceramento.

Imaginem se o Estado, decidisse pagar, como programa especial de transferência de renda os valores pagos ao setor privado diretamente para a pessoa presa. Imaginem se essa transferência de renda fosse garantida com fundo especial, onde não há contingenciamento ou questionamentos “morais” do uso. Imaginem as possibilidades de alterações na lógica se a população prisional brasileira (600 mil pessoas) tivessem o incremento de renda no montante dos valores repassados à essas empresas. Como estariam suas famílias e suas trajetórias de vida?

A despeito das limitações observadas na metodologia adotada neste estudo, em especial por buscar comparar os gastos da política de assistência social com os na política prisional, haja vista que a maior responsabilidade de financiamento da assistência fica a cargo dos municípios e do governo federal, enquanto os gastos com segurança pública ficam a cargo do governo estadual, há de se observar a escolha que tanto o estado de Minas Gerais, quanto outros no Brasil, como o Paraná, Amazonas, Espírito Santo, Santa Catarina, Bahia e Alagoas, que abrigam conjuntamente mais de 20 mil pessoas presas, onde o custo per capita gira em torno de R\$ 3 mil reais por mês.

Quando comparamos este custo com os valores repassados aos serviços socioassistenciais percebemos a discrepância entre o investimento na face social e penal por

parte do Estado. Tomemos como parâmetros os serviços de alta complexidade por se assemelharem mais do serviço prisional (envolve estadia, alimentação e etc.). De acordo com parâmetros estabelecidos pela Resolução nº 23/2003 do CNAS o valor repassado pelo governo federal para cofinanciamento do Serviços de Acolhimento de Crianças, Adolescentes e Jovens era de R\$ 5 mil reais para um grupo de até 10 pessoas atendidas, ou seja cerca de R\$ 500,00 por pessoa/mês. Como podemos perceber nos dados estaduais apresentados aqui, os estados participam de maneira pouco expressiva no cofinanciamento da assistência social, relegando aos municípios a oferta e manutenção dos serviços, quase que exclusivamente com recursos federais. Como é possível conceber a gestão de um serviço de acolhimento institucional com R\$ 500,00 por mês, e em que medida estes serviços apresentam menos custos que os prisionais?

Na verdade, conforme observa Wacquant (2003) a escolha pelo uso dos recursos públicos com a face penal constitui uma eficiente ferramenta ideológica de tratamento da pobreza, que dá ao Estado méritos no tratamento da violência, ao passo que os recursos gastos com a face social ainda se mantêm revestidos, ideologicamente, de uma carga negativa, desprovida da noção de direitos. Quando o estado investe na face penal, atende aos interesses da burguesia e do capital, principalmente na fase atual, onde o sistema prisional favorecer o retorno à prisão, num processo autofágico que perpetua um ciclo de violação de direitos e criminalização do precariado, tornando-os úteis ao capital.

6.2 Os limites entre a face penal e social do Estado: as subvenções sociais destinadas à política prisional em Minas Gerais

O Brasil reconhece, juridicamente, a existência das entidades sem fins lucrativos desde 1916, porém a partir do Decreto 20.351 de 1931 o repasse de recursos para essas entidades foi normatizado criando o que Rodrigues (1999) chamou de a primeira institucionalização do *mix* público privado na assistência social. O decreto previa a criação de Caixas de Subvenção para auxílio a instituições nas áreas de saúde, assistência social e educação. O uso do fundo público passou a ser possibilitado por meio de incentivos diretos e indiretos, entre os quais as isenções tributárias já figuravam na Constituição de 1934, e se manteve nos demais textos constituições, inclusive na Constituição de 1988.

Com objetivo de reconhecer as ações realizadas por essas entidades, foi criado em 1935, por meio da Lei Federal nº 31 o Título de *Utilidade Pública*. O que na época não passava de um reconhecimento de mérito passou a ser o critério para acesso de diferentes benefícios, em especial o acesso a isenções e subvenções. De acordo com a Mestriner (2008) a subvenção passou a ser a principal forma de relação entre o Estado e as entidades filantrópicas, que permaneceu praticamente inalterada. Apenas em 2015, com a promulgação da Lei nº13.204, que estabeleceu o novo regime de parceria entre o Estado e as entidades da sociedade civil, o título deixou de ser requisito de acesso para os recursos públicos.

Em 1938 foi criada outra certificação que tinha como objetivo isentar as entidades das contribuições previdenciárias (contribuição patronal), denominado Certificado de entidade filantrópica, emitido pelo Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS. Em 2009, com o promulgação da Lei 12.101, essa certificação foi revogada e substituída pela CEBAS – Certificação de Entidades de Assistência Social, e também separou as entidades de saúde e

educação, com certificações diferenciadas. A lei também retirou do Conselho Nacional a atribuição da certificação, repassando-o para o Ministério correspondente.²²

Em 1951, por meio da Lei 1.493, o governo federal disciplinou a transferência de recursos por meio de subvenções e auxílios, para as entidades sem fins lucrativos, sempre atrelando a certificações para a concessão. Essas transferências foram melhor definidas na Lei 4.320/1964, ainda vigente.

De acordo com os artigos 16 e 17, as subvenções sociais tem como objetivo:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções. (BRASIL, 1964)

Em 1964 o Estado estabeleceu a modalidade convênios para transferência de recursos públicos para entidades e também para estados e municípios. Essa modalidade tinha como principal objetivo subsidiar a execução de programas e projetos nas áreas social, saúde e educação, prioritariamente. Esse modelo foi a principal forma utilizada para transferência de recursos, até que Constituição de 1988 estabelecesse a criação de fundos públicos específicos para políticas que compunham a seguridade social, porém o convênio permaneceu como instrumento utilizado para repasse de recursos públicos para entidades privadas até sua nova regulamentação em 2007.

No período do governo FHC, em especial por meio do Programa Comunidade Solidária, que visava “fortalecer” as parcerias do Estado com sociedade civil, foi fomentada a Lei das

²² Vale ressaltar que conforme indica Jacoud (2010) citada por Freitas (2011) a imunidade tributária dessas entidades, representou em 2005, mais de R\$ 5 bilhões de reais, o que representava cinco vezes mais que o valor repassado pelo governo federal para os fundos municipais de assistência social. De acordo com a pesquisadora a imunidade tributária representa um tipo de financiamento público indireto em ações privadas, ainda que sejam de interesse público.

OSCIPs, que buscava qualificar as organizações e prevê modalidades de parcerias diferenciadas, abrindo a possibilidade da celebração de Contratos de Gestão, para entidades qualificadas como Organizações Sociais, bem como Termos de Parceria com entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

No período entre 2003 e 2011, as entidades privadas sem fins lucrativos receberam da União R\$ 28,6 bilhões de reais, conforme aponta o estudo de Lopez e Barone (2013), sendo que dessas, 49% recebiam por meio de convênio. No estudo, os pesquisadores também apontaram que em 971 convênios o objetivo principal era a subvenção Social da entidade, tendo sido repassados R\$ 491.575.665, uma média de R\$ 506.207 por convênio.

Em 2011 foi estabelecido a regra de *Chamamento Público* para celebração de parcerias entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos, por meio do Decreto 7.568/2011. O regra de necessidade de chamamento público, passou também a estabelecer uma série de regras para a concretização da parceria e acesso aos recursos públicos.

Em 2014 foi promulgada o novo Marco Regulatório das que regula as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, por meio da Lei 13.019/2014, alterada pela Lei 13.204 de 2015. Entre as mudanças trazidas pelo novo marco, está a substituição da modalidade de Convênio por Termos de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação

Entre a primeira Lei, promulgada em 2014 e sua posterior alteração, destaca-se a inclusão das organizações religiosas reconhecidas como organizações da sociedade civil, desde que “se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos”. Também o chamamento público deixou de ser exigido nos casos de destinação de emendas parlamentares, e também dispensa o chamamento para entidades credenciadas que prestem serviços de assistência social, saúde e educação. O período mínimo de existência das entidades que buscam recursos públicos também foi alterado,

passando de no mínimo três anos para no mínimo um ano, para parcerias municipais, dois anos para estados e três anos para governo federal. As entidades passam a poder receber doações diretas de empresas, no limite de 2% da receita bruta, além de doações de itens apreendidos pela Receita Federal.

Tanto a LOAS quanto os marcos regulatórios que se seguiram, reconheceram o papel das entidades privadas sem fins lucrativos na prestação de serviços de assistência social, sendo que nas Resoluções nº 109 de 2009 e nº 13 de 2014 do Conselho Nacional de Assistência Social, os serviços socioassistenciais foram tipificados em:

- I - Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.
 - II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:
 - a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
 - b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
 - III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:
 - a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:- abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.
- (BRASIL, 2009)

Neste sentido, iniciou-se um novo período de uso do fundo público da assistência social por parte das entidades privadas sem fins lucrativos, que passam a ter que ajustar os serviços ofertados entre os tipificados nacionalmente. As alterações trazidas pelas diferentes legislações visaram melhorar a transparência na transferência de recursos, bem como padronizar os serviços prestados dentro da lógica da gestão em rede, compartilhada e descentralizada.

Nesta tônica, a lógica das subvenções sociais para custeio deveriam ser substituída pelos critérios de repasse, numa lógica de cofinanciamento, estabelecido a partir de critérios de pisos específicos para proteção básica e especial, e avaliados a partir de parâmetros regionalizados e baseado em diagnósticos da realidade de cada entidade.

Vale ressaltar que nenhuma das legislações posteriores alteraram o entendimento das subvenções sociais, sendo mantido o previsto desde 1964. Compreender este ponto se faz necessário para a análise da situação de Minas Gerais, uma vez que a lei define como Subvenções Sociais aquelas destinadas à “prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional”.

As subvenções sociais são materializadas por meio da transferência de recursos, feitas pelo poder público a instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos, desde que suas atividades sejam de voltadas para área da saúde, educação ou assistência social, e independem lei específica. As subvenções têm como objetivo de cobrir despesas de custeio, e ocorrem em geral por meio de pedidos realizados diretamente das entidades ao órgão ou entidade pública, sendo que estas têm como obrigatoriedade fiscalizar a entidade beneficiária e atestar o uso do recurso dentro dos padrões acordados. Porém, conforme indica Oliveira (1997, p. 60)

Subvenções sociais não são meio usual para a transferência de fundos públicos em países de ordenamento jurídico mais elaborado. É impossível conceber critério justo para a distribuição de recursos do contribuinte, pelo Estado, destinados “a cobrir despesas de custeio” de algumas entidades sem fins lucrativos, sem que lhes corresponda “contraprestação direta em bens ou serviços”. Transferências existem por meio de contratos ou convênios (que não devem confundir-se com doações) – mediante contraprestação de serviços de interesse do Estado.

A despeito das diferentes modalidades de repasses de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos, definidos em legislações posteriores, em especial para aquelas que não são consideradas de assistência social, a modalidade de subvenção social tem sido o método adotado pelo estado de Minas Gerais, para custear, os serviços de custódia de presos, por meio de parceria com entidades sem fins lucrativos denominadas APACs - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados

As APACs são entidade de direito privado, não governamental, sem fins lucrativos, de vinculação religiosa, tem que tem como objetivo gerenciar estabelecimentos de custódia de

presos nos regimes fechados, semiaberto e aberto, por meio de metodologia própria onde a conversão religiosa tem um papel primordial.

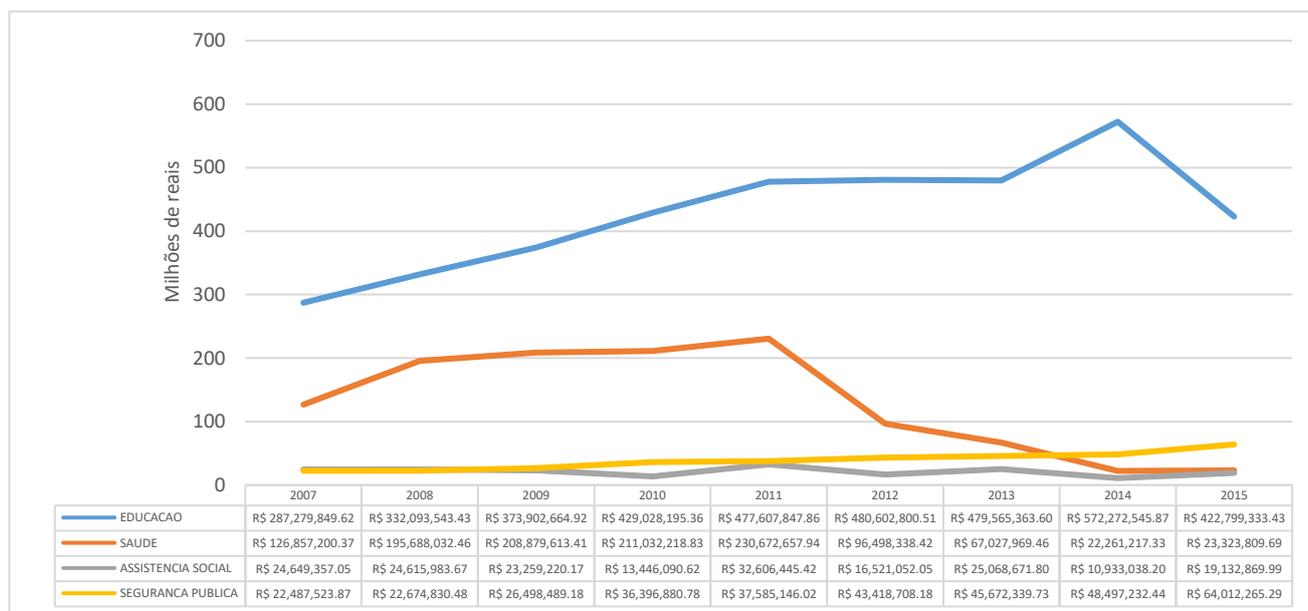
Surgidas em São Paulo, nos anos de 1970, as associações foi aprimorando o método de gestão prisional, por meio da administração de estabelecimentos prisionais em São José dos Campos, ampliou sua atuação no estado de Minas Gerais, porém atualmente já tem abrangência em todo território nacional e também em outros países, como Alemanha, Cingapura, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Hungria, Lituânia, México, Moldávia, Nova Zelândia e Noruega. Das 126 APACs existentes, 113 estão localizadas em Minas Gerais. Estas por sua vez, para serem reconhecidas pelo poder público precisam estar filiadas à Fraternidade Brasileira de Assistência ao Condenado – FBAC.

O lema das APACs consiste em “resgatar o homem e matar o criminoso”. As atividades são majoritariamente realizadas por voluntários e as atividades religiosas são, em geral, de participação obrigatória para as pessoas que cumprem pena em uma entidade gerida por uma dessas associações.

Cabe à Federação a filiação, treinamento e classificação das APACs de acordo com seu porte. Em uma cartilha publicada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais onde há a compilação do Método APAC, indica-se que o modelo é reconhecido e incentivado à ampliação em todo o estado, tanto que em 2011 foi criado pelo governo do estado em parceria com o Tribunal de Justiça o Programa Novos Rumos. O Programa, instituído por meio da Resolução nº 433/04, de 28/04/2004, tem como objetivo de incentivar a criação das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados - APACs, apoiando sua implantação nas comarcas ou municípios do Estado de Minas Gerais. A partir das modificações legais realizadas no estado as APACs foram incorporadas como entidades responsáveis da execução penal no estado, e o fazem por meio de celebração de convênios, sendo custeadas por meio de subvenções sociais.

No estado, as subvenções sociais destinadas à função segurança pública, tinham em 2015, tem o segundo maior aporte de recursos, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 17: Gastos com subvenções sociais do governo de Minas Gerais (2007-2015)



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais (anos 2007 à 2015) – Valores Pagos Subvenções Sociais
*Valores deflacionados pelo IGP-DI – Elaboração própria

Apesar de terem sido identificados pagamento de subvenções sociais em funções como Cultura, Esporte e Lazer, Direitos de Cidadania, os maiores valores em 2015 eram destinados à educação, seguidos de segurança pública, depois saúde e por fim assistência social.²³

Em 2015, as subvenções sociais representavam 6,3% dos gastos da Educação, e 2,3% dos gastos de Segurança Pública, porém é importante frisar que 30% do total dos valores gastos na função foram destinados ao pagamento de contratos de terceirização de pessoal, sendo que 84% do montante de R\$ 627,30 milhões foram utilizados para contratação de agentes penitenciários, conforme descrito anteriormente. Já na assistência Social, as subvenções sociais representaram 9,8% do total gasto na função. Vale ressaltar que os valores pagos pelo governo

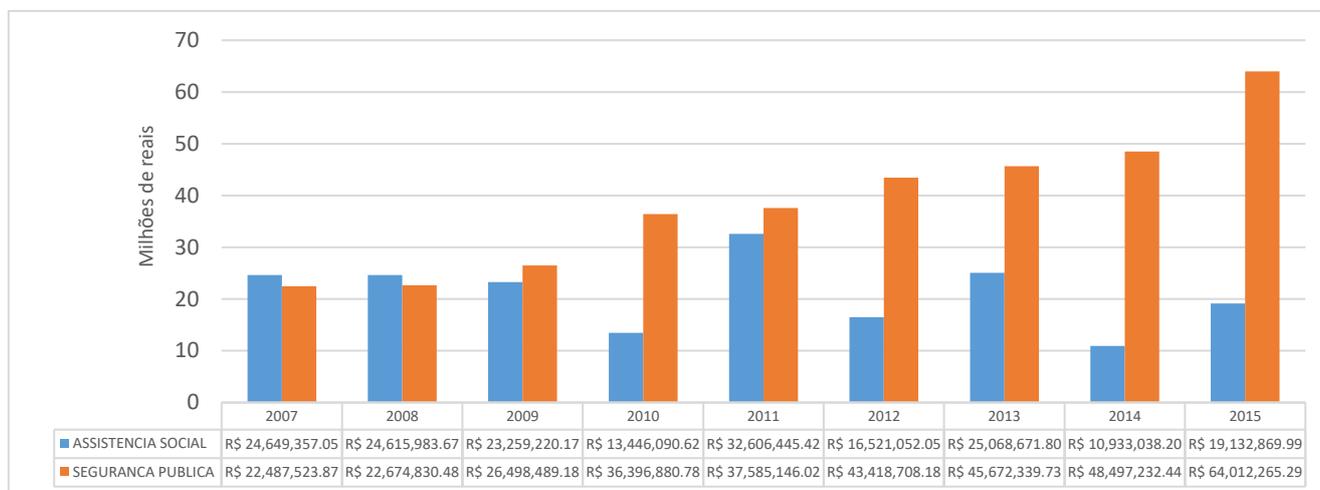
²³ Foram identificados, em 2015, pagamentos de subvenções sociais nas seguintes funções: Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Comércio e Serviços, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos e Cidadania, Educação, Gestão Ambiental, Saúde, Segurança Pública e Trabalho.

de Minas Gerais em subvenções sociais na função educação representaram mais que o dobro de *todo* o recurso pago na função assistência social, R\$ 422.799.333,43 pagos a título de subvenção social na educação, contra R\$ 167.993.626,30 (total pago nas diferentes modalidades) na função assistência social, o que denotam o uso do fundo público por entidades privadas não públicas.

É possível perceber um decréscimo das subvenções sociais na função Saúde, desde 2011, que pode ser reflexo da nova legislação de concessão da certificação de entidades beneficentes em saúde. Também foi percebido aumento crescente na função de segurança pública a partir de 2009. Os gastos com subvenções sociais na educação se mantiveram mais constantes e com maior volume de recursos. Já a assistência social se manteve, dentre as outras funções, sempre com menor volume de recursos pagos durante o período.

Quando analisadas isoladas, as subvenções sociais nas funções segurança pública e assistência é possível notar que apenas no ano de 2007 os valores pagos na assistência social foram superiores ao da segurança pública. Em 2015, os valores pagos em subvenções sociais pela segurança pública representavam quase metade do total dos recursos pagos em toda a função da assistência social do estado.

Gráfico 18: Gastos com subvenções sociais do governo de Minas Gerais – funções assistência social e segurança pública (2007-2015)



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais – Despesas/Valores pagos em Subvenções Sociais (2007 à 2015)

** Valores deflacionados pelo IGP-DI

Elaboração própria

Realizando análise detalhada do pagamento das subvenções sociais na função segurança pública, foi possível identificar que todo o recurso pago foi destinado para as APAC's em diferentes municípios do estado. Em 2015, 41 entidades foram beneficiadas, com uma média repasses de mais um milhão de reais para cada entidade.

Em um estudo realizado por Freitas (2011), indica que no Distrito Federal, os repasses realizados para entidades privadas sem fins lucrativos integrantes da rede socioassistencial são realizadas por meio de subvenções sociais, regulamentadas por meio da Lei distrital nº 4.049/2007. De acordo com o estudo, em 2010, o Distrito Federal repassou cerca de R\$ 36.826.544,41 para entidades, sendo que 78,8% desses valores eram destinados para Proteção Social Básica, sendo em geral empregados em serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de até seis anos.

Comparados aos valores gastos em Minas Gerais, é possível perceber que em 2010 os valores gastos com subvenções sociais na assistência social de R\$ 13.466.090 menos que a metade valores do Distrito Federal apontados no estudo de Freitas (2011). De acordo com a pesquisadora, neste ano foram repassados recursos para 71 entidades, por meio de 94 convênios.

O valor total repassados as entidades no Distrito Federal foram utilizados no atendimento de 16.727 pessoas. No mesmo ano em Minas Gerais, foram pagos R\$ 36.396.880, a título de subvenções sociais para 43 APACs que atenderam 2.193 pessoas presas. Se for realizada uma comparação sobre gastos per capita é possível perceber, que enquanto no DF, foram gastos cerca de 2 mil reais por pessoa atendida ao ano, em Minas, nas APACs, foram gastos 17 mil reais por pessoa atendida ao ano.

Obviamente o serviço de custódia diuturno de uma pessoa encarcerada é bem mais oneroso que um serviço de convivência e fortalecimento de vínculos por exemplo. Mas se pegarmos como exemplo o valor de um dos contratos de serviço de acolhimento institucional, por exemplo, também apresentado no estudo de Freitas (2011), onde em um dos contratos realizados em para este tipo de serviço foram pagos R\$ 358.576, 08 para o atendimento de 65 pessoas, um custo de R\$ 5.516, ao ano, ou seja, menos de R\$ 500 por mês, enquanto a custódia de presos nas APACs custava quase três vezes mais.

Apesar dos custos serem considerados altos, quando comparados aos valores destinados aos serviços de proteção social especial, eles são inferiores, podendo chegar a menos de 1/3 dos custos da pessoa presa em estabelecimentos prisionais convencionais, pagos em diferentes estados do Brasil, que chegam a quase R\$ 3 mil reais, conforme dados levantados pela Pastoral Carcerária, disponíveis no relatório *“Prisões privatizadas no Brasil em debate”*.

A metodologia apaqueana tem sido apresentada como modelo, em especial devido aos baixos índices de reincidência apresentados durante o período em que vem atuando. De acordo com Soares (2011), as APACs são reconhecidas como revolucionárias e eficientes, porém apresentam uma série de problemas que vão de encontro a garantia da democracia e laicidade do Estado. De acordo com a autora, nos estabelecimentos prisionais gerenciadas pelas APACs não há policiais nem agentes penitenciários, ou armas, sendo os próprios presos responsáveis pela manutenção da segurança e vigilância. São eles que trancam as celas, além de realizar

todos os outros serviços internos de forma voluntária. Porém a despeito do reconhecimento do método apaqueano como mais eficaz, a autora alerta para o fato que as condições de cumprimento da pena nestes estabelecimentos nada mais fazem que cumprir a legislação, ou seja, não possuem superlotação e garantem o acesso a assistências previstas em lei. Entre os fundamentos do Método APAC destaca-se, que organizam-se metodologicamente como passos, sendo o último o ponto máximo da metodologia:

- 1) Participação da comunidade; 2) O recuperando ajudando o recuperando; 3) Trabalho; 4) A religião e a experiência de Deus; 5) Assistência jurídica; 6) Assistência à saúde; 7) Valorização humana (base do Método APAC); 8) Atuação da família; 9) O voluntário (e sua formação); 10) Centro de Reintegração Social; 11) Mérito; 12) Jornada de Libertação com Cristo. (Soares, 2011, p.75)

Entre os princípios destacamos, a *Religião e experiência com Deus*, que vincula-se com *Jornada de Libertação com Cristo*, além do item relativo ao Voluntário. Conforme destaca Guimarães Junior (2005) no método APAC “a religião é fundamental para a recuperação do preso, a experiência de amar e ser amado desde que pautada pela ética, e dentro de um conjunto de propostas onde a reciclagem dos próprios valores leve o recuperando a concluir que Deus é o grande companheiro”. Todos os passos

Sobre o princípio da *Jornada de Libertação com Cristo* Guimarães Junior (2005) afirma que:

[...] constitui-se no ponto máximo da metodologia. São três dias de reflexão e interiorização que se faz com os recuperandos. A Jornada nasceu da necessidade de se provocar uma definição do recuperando quanto à adoção de uma nova filosofia de vida, cuja elaboração definitiva demorou quinze anos de estudos, apresentando uma seqüência lógica, do ponto de vista psicológico, das palestras, testemunhos, músicas, mensagens e demais atos, com o objetivo precípua de fazer o recuperando repensar o verdadeiro sentido da vida.

A Jornada se divide em duas etapas: a primeira preocupa-se em revelar Jesus Cristo aos jornadaeiros. A parábola do filho pródigo é o fio condutor da Jornada, culminado com o retorno ao seio da família, num encontro emocionante do jornadaeiro com seus parentes. A segunda etapa ajuda o recuperando a rever o filme da própria vida, para conhecer-se melhor. Nesta etapa o recuperando se encontra consigo mesmo, com Deus e com o semelhante. (GUIMARÃES JÚNIOR, 2005).

O enunciado de tais princípios, bem como a obrigatoriedade do cumprimento desses *passos* como parte de uma metodologia de ressocialização de presos, financiadas com recursos

do fundo público é no mínimo contrário a todos os princípios democráticos que o Brasil tem buscado garantir nas últimas décadas, em especial sobre a laicidade do Estado, onde define-se em diferentes marcos regulatórios a incompatibilidade de financiamento público para cultos religiosos. Neste sentido vale lembrar que um Estado é laico quando “[...] não importa a condição religiosa do indivíduo; para ser cidadão, basta aceitar as leis que o Estado promulga, ao mesmo tempo em que não compete ao Estado professar crenças; com isso, separam-se radicalmente as figuras do cidadão (membro de uma comunidade política) e o crente (membro de uma comunidade religiosa).” (LACERDA, 2009, p. 6).

Neste sentido, vale ressaltar que a obrigatoriedade da participação nas atividades religiosas é contrária a diversas legislações de proteção à pessoa presa, incluindo o art. 24 da própria LEP, onde se define no parágrafo segundo que “nenhum preso ou internado poderá ser obrigado a participar de atividade religiosa”, tal impedimento está ainda em consonância com o artigo V da Constituição e com os tratados internacionais como o Pacto de São José da Costa Rica, onde é definido no artigo 12, inciso 2, que “ninguém pode ser submetido a medidas restritivas que possam limitar sua liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças.”

A despeito de tais regulamentações o método da APAC segue ampliando sua influência na área de execução penal, tendo inclusive propostas de inclusão da metodologia na revisão da Lei de Execuções Penais, a modelo do que foi realizado no estado do Minas Gerais, que por meio da Lei nº 15299/04, sancionada pelo então governador Áécio Neves, passou a reconhecer as APACs como um dos órgãos de execução penal, estabelecendo ainda os fundamentos do estabelecimento de parcerias com essas entidades.

De acordo com o modelo de Convênio realizado entre as APACs e o Estado, disponibilizado na cartilha do Programa Novos Rumos, é objeto da parceria:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Constitui objeto do presente CONVÊNIO DE SAÍDA a conjugação de esforços, com atuação harmônica e sem intuito lucrativo, para a realização de cooperação financeira (subvenção social) entre a Secretaria do Estado de Defesa Social e a APAC _____, visando ao atendimento das necessidades dos recuperandos assistidos pela APAC, garantindo, assim, um auxílio financeiro ao custeio da unidade conveniada, dentro de condições satisfatórias, bem como a valorização e dignificação do ser humano, com ênfase nos *aspectos morais e espirituais* que poderão afastá-los e tirá-los do mundo do crime, conforme Plano de Trabalho, devidamente aprovado pelo CONCEDENTE e parte integrante deste instrumento, para todos os fins de direito, na condição de seu anexo. (FERREIRA, OTTOBONI, 2016, p.85-86, grifos nossos)

A proposta na metodologia APAC escamoteia o fato que o Estado é o único legítimo para a execução penal. Ao optar privatizar, por meio das parcerias público-privadas (a exemplo do modelo de Ribeirão das Neves) ou por meio de parcerias com entidades sem fins lucrativos, mas com fins religiosos, fere os princípios democráticos e revisita velhos conhecidos da assistência social – o uso de recursos públicos para financiamento de práticas filantrópicas, caritativas de cunho religiosas. Não por outro motivo usa-se a modalidade de subvenções sociais para tal financiamento.

O principal fator que pode explicar os custos inferiores das APACs reside no fato que seu trabalho é organizado em torno do voluntariado, e os repasses realizados são limitados a tetos previamente definidos, inclusive no que se refere a pagamento de funções e cargos específicos. De acordo com art. 4 da Lei nº 15299/04, para firmar convênio com o poder público, as APACs devem atender as seguintes condições:

I - ser entidade civil de direito privado sem fins lucrativos; II - **adotar o trabalho voluntário nas atividades desenvolvidas com os recuperandos, utilizando o trabalho remunerado apenas em atividades administrativas, se necessário**; III - adotar como referência para seu funcionamento as normas do estatuto da APAC de Itaúna; IV - ter suas ações coordenadas pelo Juiz de Execução Criminal da comarca, com a colaboração do Ministério Público e do Conselho da Comunidade previsto na Lei de Execução Penal, V - ser filiada à Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados- FBAC. (MINAS GERAIS, 2004, grifos nossos).

Por meio da Resolução nº 862/07, o governo do Estado estabeleceu critérios para a prestação de contas de recursos recebidos pelas Associações de Proteção e Assistência ao Condenado – APACs conveniadas com a Secretaria de Estado de Defesa Social, onde foram definidos os tetos de pagamentos com os tais “serviços administrativos” passíveis de

contratação. Entre os “considerandos” da Resolução figura-se a questão do trabalho voluntário como pilar da metodologia apaqueana e reforçada por meio do art. 2 e 3 da resolução:

Art. 2º O trabalho nas Associações de Proteção e Assistência ao Condenado – APACs deverá **pautar-se pelo voluntariado, obrigatoriamente, em todas as atividades com recuperandos, e sempre que possível, nas atividades administrativas**, conforme disposto no artigo 4º, II, da Lei 15.299/04.

Art. 3º Caso seja impossível a obtenção de voluntários para alguma atividade administrativa, a Secretaria de Estado de Defesa Social poderá aceitar na prestação de contas a contratação remunerada de empregados feita pela APAC. (MINAS GERAIS, 2007)

De acordo com o Anexos da Resolução, a contratação era permitida para cargos de gerência administrativa, secretaria executiva, setor financeiro/contábil, segurança, cozinheiro/padeiro e plantonista noturno. O quantitativo de contratação desses cargos variam de acordo com o porte da APAC e o tipo de regime (fechado, semiaberto) e a quantidade de presos. Interessante ressaltar que os anexos também enfatizam que a “a contratação de cozinheiro ou padeiro deve ser limitada ao período de 9 (nove) meses, no intuito de efetivar a implementação dos referidos serviços, treinando recuperandos para que, ao fim do prazo, possam assumir a atividade.”

Os valores considerados teto das remunerações para os cargos de gerência correspondem a cerca de quatro salários mínimos do ano de 2007, e a função de segurança a remuneração correspondia de 2,5 S.M, sendo a menor remuneração para cozinheiro/padeiro, de 2 SM. No mesmo período o salário de agente penitenciário do Estado era de 3,5 SM se considerados apenas os vencimentos básicos, de acordo com informações constantes no edital de concurso público para provimento de cargos de agente penitenciário do estado, realizado em 2007.

De acordo com Soares (2011, p.89), ao realizar a comparação do método APAC com o que é realizado em estabelecimentos prisionais na França, afirma que:

O método APAC não é inovador pelos resultados, não é inovador pela ausência de policiais ou armas, tampouco pela possibilidade de um prisioneiro possuir as chaves da cela. Isso também está presente nas prisões francesas. O que há de especial na metodologia APAC é um atrelamento dispensável à Igreja, são os passos 4 e 12 do

método. Dispensável ao menos no sentido de que não cabe a ela o papel de execução penal, ainda que, com seu apoio, um preso custe três vezes menos; atrelamento dispensável porque um método cristão de recuperação chancelado e financiado por uma república democrática de direito é uma contradição evidente.

A metodologia APAC, antes de ser inovadora, garante ao Estado reduzir custos com a face penal, a custas da tão conhecida fórmula neoliberal, acrescida das velhas formas utilizadas pelo Estado brasileiro no trato das expressões da questão social, por meio do uso do trabalho voluntário e religioso. Estamos diante de uma verdadeira afronta a tudo que defendemos como garantia de direitos. A metodologia APAC a despeito da análise crítica do crescimento da face penal do Estado, se valendo de instrumentos de financiamento público de atividades ditas “de assistência social”, por meio do uso de subvenções sociais, ou seja, neste caso a face social e penal se confundem desde a forma de acesso aos recursos públicos, atendendo o mesmo público-alvo, porém sob orientações completamente alheias as diretrizes construídas coletivamente pela assistência social, que com muito empenho luta para se distanciar das antigas práticas caritativas e voluntariadas. É no mínimo desolador ver o uso do fundo público em práticas absolutamente contrárias aos princípios constitucionais de garantia de direitos, que sob os novos velhos discursos religiosos, escamoteiam a utilidade do precariado ao capital, que se utiliza de diferentes estratégias para ampliação de seus ganhos. Seja qual for a face, seja ela social ou penal, o que vivemos é um estágio do Estado para o capital.

NOTAS FINAIS

Eu atravesso as coisas — e no meio da travessia não vejo! — só estava era entretido na ideia dos lugares de saída e de chegada. Assaz o senhor sabe: a gente quer passar um rio a nado, e passa; mas vai dar na outra banda é num ponto mais embaixo, bem diverso do que em primeiro se pensou (...) o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia... (João Guimarães Rosa, Grande Sertão Veredas, 1994: p.42- 85).

Considerações Finais

Este estudo buscou agregar dados que possibilitassem o debate sobre o fenômeno de ampliação da face penal do Estado, indicado inicialmente por Wacquant, como substituição ao Estado Social. No debate nacional em torno das políticas sociais, autoras como Behring e Pereira, recorrem a tese da ampliação do Estado Penal no Brasil, ao indicarem que o capitalismo contemporâneo, tem paulatinamente, corroído as conquistas em termos de proteção social, ao mesmo tempo em que redireciona o fundo público para garantir o atendimento dos interesses do capital. O estágio de barbárie atual, de perdas dos direitos sociais, em especial no cenário nacional pós-golpe de 2015, atrelado ao aumento do encarceramento como resposta do Estado às expressões da questão social, indica que o fenômeno apontado por Wacquant pode ser observado na também no contexto brasileiro.

Em que pese a relevância da análise empreendida por Wacquant, em especial acerca da realidade estadunidense, compreende-se que não há substituição do Estado Social pelo Penal, e sim, que se constituem como faces de um mesmo Estado e que neste sentido, ambas se configuram como estratégias utilizadas para garantir a manutenção e reprodução do capital. Os dados levantados neste estudo buscaram analisar a realidade brasileira a partir das variáveis identificadas por Wacquant em sua tese do Estado Penal, entre as quais os gastos públicos, privatizações e aumento da população prisional em torno de um perfil específico, tem papéis fundamentais. Neste sentido, este estudo centrou-se nos gastos públicos realizados em âmbito federal e do estado de Minas Gerais, nas políticas de assistência social e política prisional, como representantes das faces social e penal do Estado, no período entre 2007 a 2015.

Apesar do incremento nos gastos públicos observados tanto na política prisional quanto na política de assistência social, o modelo federativo dificulta a análise mais apropriada, uma vez que os estados são responsáveis pela maior parte do financiamento política prisional, enquanto o governo federal e os municípios são os principais responsáveis pelo financiamento

da assistência social. Tal fato se mostrou como uma limitação metodológica que impossibilita afirmar que o Estado brasileiro tenha privilegiado a face penal em detrimento da social, especialmente, no que se refere aos gastos públicos. Porém se analisarmos apenas o custo per capita em um estabelecimento prisional (R\$ 3.000 reais em média), comparativamente ao custo em um serviço de acolhimento institucional (R\$ 500,00), por exemplo, percebemos a opção político-ideológico em privilegiar o aparato penal.

A despeito das limitações impostas pela metodologia utilizada, o conjunto de dados levantados no estudo apontam para um processo de mercantilização, privatização, seja por meio de PPPs, parcerias com ONGs ou terceirizações das atividades-meio, bem como a desregulamentação e precarização do trabalho de profissionais, além da influência *workfare* nas práticas de ativação ou uso do trabalho do precariado. Este processo ocorre tanto na política de assistência social quanto na política prisional, reforçando a tese de que ambas as faces do Estado servem aos interesses do capitalismo contemporâneo.

Se em âmbito nacional não é possível afirmar que ampliação dos gastos da face penal em detrimento da face social, a experiência de Minas Gerais demonstra as diferentes estratégias que tem sido utilizadas pelo Estado com vistas a garantir que o precariado seja fonte rentável ao capital, por meio da política prisional. Oportunizada pela gestão de Aécio Neves, o estado *inovou* ao delegar a iniciativa privada a primeira concessão nacional para construção e gestão de estabelecimentos prisionais por meio de PPPs. Também *inovou*, com a adoção de práticas de “ressocialização” de presos por meio da metodologia desenvolvida nas APACs. Tal metodologia, conforme análise empreendida neste estudo, se constitui o retorno de antigas e conhecidas práticas que incorporam voluntariado, conversão religiosa e uso de recursos públicos por entidades sem fins lucrativas. O modelo nada mais é que uma forma privatizada e precarizada que o governo estadual têm se utilizado para reduzir custos com a gestão do cárcere, e atender aos interesses do capital.

O governo de Minas Gerais remunera os serviços prestados pelas APACs por meio de *Subvenções Sociais* e neste sentido, este estudo aponta os limites do debate em que se colocam como opostos a face social e penal. O pagamento desses serviços por meio da modalidade, criada historicamente para subsidiar entidades de assistência social, educação ou saúde, indicam que, ao menos em Minas Gerais, ou a face penal tem avançado sob os recursos da face social, ou ambas representam apenas faces de uma mesma estratégia de atendimento ao precariado, e portanto, justifica-se o uso dos recursos destinado à assistência social pela administração prisional.

Minas Gerais é o estado que mais aloca recursos públicos do orçamento na função segurança pública, além de ter o maior gasto *per capita* com segurança, entre todas as UFs. No estado, os gastos com segurança pública são superiores ao observados em todas políticas sociais, como previdência, saúde e educação, além da assistência social, que representa menos de 1% do total gasto pelo estado, enquanto na função segurança pública são gastos 18,8%.

O estado tem o maior número de estabelecimentos prisionais geridos pela iniciativa privada, também o maior número de profissionais e de serviços terceirizados, sendo que o pagamento de agentes penitenciários terceirizados consome em média 60% do orçamento da administração prisional, ao mesmo tempo o estado é indicado como tímido indutor da política de assistência social entre os municípios, haja vista que o período de implementação e consolidação do SUAS coincidiu com o choque de gestão, do governo Aécio Neves.

Diante dos dados analisados é possível lançar algumas considerações finais. Foi possível observar que os gastos com as faces penal e social cumprem um importante papel tanto para o Estado quanto para o capital, na medida em que geram a necessidade de uma série de serviços, que em sua grande medida tem sido privatizados e terceirizados, gerando ao capital, uma “nova” fonte de ganhos, além de dinamizar o mercado de trabalho ao gerar a necessidade de contratação de profissionais, de diferentes níveis de especialização, para o gerenciamento do precariado,

seja por meio das prisões como dos serviços socioassistenciais. Há ainda um grandioso mercado circundante, que vendem seus bens e serviços tanto para face social quanto penal. Esses bens e serviços englobam desde grandes sistemas de segurança privada, carros blindados, até pequenos consumos de produtos que buscam criar a sensação de segurança ao cidadão comum, como câmeras de segurança de uso residencial.

A face penal e social do Estado brasileiro cresceu devido ao seu papel fundamental no gerenciamento do precariado. A política prisional, por meio de diferentes estratégias de contenção (seja a privação de liberdade, seja o registro criminal), cumprem um importante tarefa na regulação da oferta de mão-de-obra, e em tempos de desemprego estrutural, ou do não-emprego. A prisão ressignifica o papel do exército de reserva, ao possibilitar o uso dessa massa populacional de forma lucrativa ao capital. Em contrapartida a política de assistência social garante, por meio dos benefícios de transferência de renda, inserção via consumo ao precariado, mesmo que de forma restrita, fazendo rotar o capital, além de delegar grande parte da oferta dos serviços sociais ao setor privado (entidades sem fins lucrativos).

A face penal cresceu devido ao formato da face social do Estado brasileiro, principalmente após a contrarreforma neoliberal, em especial devido à fragilização da categoria sujeito de direitos, entre a população-alvo, tanto da face penal quanto da social. A população-alvo da política prisional brasileira, é composta, em sua maioria, por jovens, pobres, negros e pouco escolarizados. A configuração histórica, política, social e econômica brasileira concedeu e ainda concede a esse público um status de não-cidadão, e em última instância um status de não-humano. Este público-alvo congrega as características que historicamente hierarquiza a sociedade brasileira, agregando a figura já discriminada do jovem, negro e pobre, o estigma de não-humanidade que alguns tipos criminais relega ao seu autor. Tem-se assim, um sujeito envolto em um emaranhado de marcadores que o fragilizam frente ao acesso a quaisquer tipos de direitos.

Referências Bibliográficas

ALENCASTRO, J. F. “Faca só lâmina”: um estudo dos papéis desempenhados pelas famílias nos processos de proteção social das mulheres presas no DF. Dissertação em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

ANTUNES, R. Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho?. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 107, p. 405-419, Set. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282011000300002&lng=en&nrm=iso>.

ARENDT, H. **A condição humana**. São Paulo: Forense Universitária, 2003.

ARGUELLO, K. **Do Estado social ao Estado Penal**: invertendo discurso da ordem. p. 1–28, 2005.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: Determinantes da Descentralização. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 3ª edição, 2011.

BANCO MUNDIAL. O Estado num mundo em transformação. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial Banco Mundial**: Washington, 1997.

BAQUEIRO, F. R.L. Da necessidade da declaração e respeito aos direitos trabalhistas dos presos e o papel do Ministério Público do Trabalho no combate à exploração da mão de obra carcerária. **PublicaDireito**.2008.

BARBALET, J.M. **A Cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BECKETT, K.; HARDING, D.; WESTERN, B. Sistema penal e mercado de trabalho nos Estados Unidos. In: BORDIEU, Pierre (Org.). **De l'État social à l'État penal**. Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade, Rio de Janeiro: Revan, ano 7, n. 11, 2002

BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 44-63.

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. In: BEHRING; Elaine et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**.São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, E. R. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, E. R.. Política Social no Contexto da Crise Capitalista. In: Elaine Rossetti Behring; Ivanete Boschetti. (Org.). **Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais**. 1ed.Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, v. 1, p. 301-322.

BEHRING, E. R. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilasio et al. (Orgs). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 153-180.

BEHRING, E. R. Acumulação Capitalista, fundo público e Política Social. In: In:BOSCHETTI et. al (ORGS) **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**; 2 ed. São Paulo, Cortez, 2009.

BEHRING, E; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 7.ed. 2010.

BOSCHETTI, I. A Seguridade Social na América Latina após o Dilúvio Neoliberal. **Observatório da Cidadania** (Rio de Janeiro), v. 11, p. 91-98, 2007.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPPS (Org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, 2009. p. 575-592

BOSCHETTI, I. SALVADOR, E. Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade**, v. 87, p. 25-57, 2006.

BRASIL, **Projeto de Lei nº 513/2011**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101752>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. **Lei de Execução Penal**. Diário Oficial da União, 13 jul. 1984.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perfil das Pessoas e Famílias no Cadastro Único do Governo Federal**. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil / Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude**. – Brasília: Presidência da República, 2015.

CABRAL, S; LAZZARINI, S G. Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. **Revista de Administração Contemporânea**, e, v. 14, n. 3, p. 395–413, 2010.

CAMARGO. C., et al. Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: o Que o Cadastro Único revela? In: CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo (Orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2014.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília-DF, IPEA, 2014

CARRANZA E. et.al. **Criminalidad, cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe: cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas**. México: Editorial Siglo XXI, 2010

CASTEL, R. **A discriminação negativa: cidadão ou autóctones?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998a.

CASTEL. R. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à desfiliação. **Cadernos CRH**, n. 26-27, 1998b.

CAVADINO, M; DIGNAN, J. Penal policy and political economy. **Criminology and Criminal Justice Review**, Londres, Sage, v.6, n. 4, nov. p. 435-456, 2006.

CEPAL. **Transformación productiva con equidad**. Santiago: CEPAL, 1990.

CHRISTIE, N. **Crime control as industry: towards Gulags**, Western Style. 3. ed. London e New York: Routledge, 2000.

CONTE, M et al . Consumismo, uso de drogas e criminalidade: riscos e responsabilidades. **Psicol. cienc. prof.**, Brasília , v. 27, n. 1, p. 94-105, Mar. 2007 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141498932007000100008&lng=en&nrm=iso>. Acessado 20 jul. 2017.

CORDEIRO, G. C.. Privatização do sistema prisional brasileiro. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

CORDEIRO, J.L; LEVI, M. L. Orçamento Público. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs). **Dicionário de Políticas Públicas**, 2 ed. São Paulo. Editora da UNESP, FUNDAP, 2015.

CORREA, A. Por que os EUA decidiram deixar de usar prisões privadas. BBC Brasil. 27 agosto 2016.

COSTA, B. L.D.; PALOTTI, P. L. de M.. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 19, n. 39, p. 211-235, June 2011 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782011000200015&lng=en&nrm=iso>. access on 17 Nov. 2017.

COUTO et. al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2011

CRESWELL. J. **Projeto de Pesquisa**: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed – Bookman, 2007.

DANTAS, E. A; RODRIGUES, E. B.de O. Auxílio-reclusão: uma abordagem conceitual. **Informe de Previdência Social**, v. 21, n. 6, p. 1-13, jun. 2009.

DEL ROSAL, B. “la ‘privatización’ de las prisiones: una huida hacia la pena de privación de libertad”, Eguzkilore: **Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología**, Vol. 12, 1998, pp. 115-132.

DI PIETRO, M. S. Z.. Parcerias na Administração Pública, 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005

DINIZ, D.; PAIVA, J. M. Mulheres e prisão no Distrito Federal: Itinerário Carcerário e precariedade da vida. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Ano 22. Vol.11, nov-dez/2014 (pag-313-329)

ESCOREL, S. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999. 275p.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo , n. 24, p. 85-116, Sept. 1991 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451991000200006&lng=en&nrm=iso>.

ESPING-ANDERSEN, G. **Why we need a New Welfare State**. Oxford, Oxford University Press, 2002.

FERNANDES. F. “Indústria disputa trabalho barato de preso” Folha de São Paulo (2006). Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u105377.shtml> Acessado em 15 de julho de 2017.

FERREIRA, V.OTTOBONI, M (orgs). **Método APAC: sistematização de processos**. -- Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Programa Novos Rumos, 2016.

FLYNN, M. CANNON C., **Privatization of Immigrant Detention**: Towards a Global View, A Global Detention Project Working Paper, 2009, 10-11,

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. Anuário brasileiro de segurança pública. Edição IX. São Paulo, 2015

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

FREIRE, M. de F.. Privatização de presídios: uma análise comparada. In: ARAÚJO JÚNIOR, J. M de (Coord.). **Privatização das prisões**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

FREITAS, N. E. A materialização do SUAS no DF: O Estado Garantindo a Primazia do Setor Privado. **Dissertação de Mestrado em Política Social**. Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

GAJEWSKI, I A.. CÁRCELES PRIVADAS: LA SUPERACIÓN DEL DEBATE COSTO-BENEFICIO. **Polít. crim.**, Santiago , v. 8, n. 15, p. 210-248, 2013 . Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071833992013000100006&lng=es&nrm=iso>. Acessado em 20 abril. 2017.

GAJEWSKI, Isabel Arraigada. “De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal”, **Revista de Derecho**, vol. XXV, núm. 2. 2012

GARLAND, D. **As contradições da sociedade punitiva**: o caso britânico. Revista de Sociologia e Política, n. 13, p. 59-80, nov. 1999.

GARLAND, D.. **El cultura del control**. Barcelona: Gedisa, 2005.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

GOFFMAN, E.. **Estigma**: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

GUIMARÃES JÚNIOR, G. F.. Associação de proteção e assistência aos condenados: solução e esperança para a execução da pena. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 882, 2 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7651/associacao-de-protecao-e-assistencia-aos-condenados>>. Acesso em: 5 jul. 2016.

GUIMARÃES, C. A. G.. O caso de Minas Gerais: Da atrofia do Estado Social à Maximização do Estado Penal. **Revista Ultima Ratio**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 287–300, 2006.

HARDING, R State monopoly of ‘permitted violation of human rights’: The decision of the Supreme Court of Israel prohibiting the private operation and management of prisons. **Punishment & Society**, 14, 131-146, 2012.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 18ed. São Paulo: Loyola, 2009. 349p.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura/ Instituto Liberal, 1987

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de Capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, M. V. Estado, Classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI et. al (ORGS) **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**; 2 ed. São Paulo, Cortez, 2009.

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL**. Texto para Discussão 2246.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

IPEA/SEPPPIR Instituto de **Pesquisa Econômica Aplicada. Situação social da população negra por estado IPEA** /; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. – Brasília : IPEA, 2014. 115 p. : il., gráfs. color.

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil; debates e desafios; MDS, UNESCO, Nov, 2009, p. 57-86

JAITMAN, L. et. al. **Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe** / editora, Laura Jaitman. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2017.

KÆRGÅRD, N. The foundation for the Danish Welfare State: Ethnic, Religious and linguistic harmony. **XIV International Economic History Congress**, Helsinki, Finland, 2006.

KAHN, T.. "Justiça e discriminação racial", in **Boletim Conjuntura Criminal**, nº 11, 1999

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KREIN, J.D. **As formas de contratação flexível no Brasil**. Tendências Recentes nas Relações de Emprego no Brasil. 1990-2005. Campinas. (2007).

KUEHNE, M. **Lei de Execução Penal anotada**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

IACERDA, G.B. Laicidade(s) e república(s): as liberdades face à religião e ao estado. **Encontro Anual da ANPOCS GT 39**, 33, 2009, Caxambu. Anais. Caxambu, FINEP, 2009

LANCELOTTI, H, P. Do povo da rua à população carcerária: mulheres, rua e prisão. **ARACE. Direitos Humanos em Revista**. Ano III. Nº4 Fevereiro de 2016. Pgs-10 a 29.

LOBO, E. S. **Católicos e evangélicos em prisões do Rio de Janeiro**. Revista Comunicações do ISER, n. 61, p. 22-29, 2005. (Religiões e Prisões).

LOPEZ, F. BARONE, L.. **As entidades sem fins Lucrativos e as Políticas Públicas Federais. Tipologias análises dos convênios e organizações (2003-2011)**. Texto para Discussão – IPEA. Brasília, Rio de Janeiro, 2013.

MACIEL, G.. “¿Innovadora solución o pragmatismo carcelario?”, 2006 Disponível em: http://www.tacticalcg.com/articulos/Pragmatismo_carcelario.pdf

MADEIRA, L. M.. **Trajelórias de Homens Infames: Políticas Públicas Penais e Programas de Apoio a Egressos do Sistema**. 2008. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

MANDEL. E. **O capitalismo tardio**. São Paulo. Nova Cultura. 1982.

MANDU, J.A.M. Fundo Público e Assistência Social: o financiamento da política de assistência social no município de Campo dos Goytacazes no período entre 2004-2012. **Dissertação (Mestrado em Serviço Social)** –Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MANSON. C.. **International Growth Trends in Prison Privatization**. The Sentencing Project. Washington, D.C. 2013;

MARCELINO, P. Afinal, o que é terceirização? em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Pegada vol. 8** n. 2, 2007 (p-55-71)

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, J.S. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. 3ed. Petrópolis: Vozes, 2008. 228p.

MARTINS, J.S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.140p.

MARX, K. “A Lei Geral da Acumulação Capitalista” (cap. XXIII), In: **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, Os Economistas, livro I, tomo 2, 1996

MARX, K. **A questão judaica**. 2ª ed., São Paulo, Moraes, 1991. 127 p.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social . CENSO SUAS 2014 – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação SAGI/MDS. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202014_Versao_atualizada.pdf

MELOSSI, D.; PAVARINI, M.. **The prison and the factory: origins of the penitentiary system**. trad. Glynis Cousin. London: Macmillan, 1981.

MELOSSI, D; P, Massimo. Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX). Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2006. **Coleção Pensamento Criminológico, 11**.

MENDES, Á.. O fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira. **Saude soc.**, São Paulo , v. 23, n. 4, p. 1183-1197, Dec. 2014 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902014000401183&lng=en&nrm=iso>.

MINAS GERAIS. Lei Estadual n. 17.347, de 16 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual de ação governamental – PPAG – para o período 2008-2011.

MINAS GERAIS. Resolução n. 16/2009, de 04 de março de 2009. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos do cofinanciamento estadual dos serviços e ações socioassistenciais continuados, e sua prestação de contas, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Belo Horizonte. 2011.

MINAS GERAIS. Resolução SEDESE n. 459/2010, de 29 de dezembro de 2010. Regulamenta o Piso Mineiro de Assistência Social. Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS. Lei Estadual 14.868, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o programa estadual de Parcerias Público-Privadas e. Cria o Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais.

MINAS GERAIS. Lei Estadual n. 15.033, de 20 de janeiro de 2004. Estabelece o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – para o período 2004-2007.

MINAS GERAIS. LEI Nº 15299/04, DE 09/08/2004. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994, que contém normas de execução penal, e dispõe sobre a realização de convênio entre o Estado e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados - APACs.

MINAS GERAIS. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-funcoes/2016/01-01-2016/31-12-2016/1785>

MINAS GERAIS.. RESOLUÇÃO Nº 862/07, DE 23/05/2007. Dispõe sobre a prestação de contas de recursos recebidos pelas Associações de Proteção e Assistência ao Condenado – APACs conveniadas com a Secretaria de Estado de Defesa Social

MINHOTO, L. D. As prisões do mercado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 55-56, p. 133–154, 2002.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Nota técnica. Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil**. 2014a.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. V **Levantamento Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** - Junho de 2014, 2014b.

MISHRA, R.. **O Estado-Providência na sociedade capitalista**. Lisboa: Celta, 1995

MORI MADEIRA, L.. **Mudanças no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro nas Duas últimas décadas : Rumo a um Estado Penal?** 2000.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. Cortez. São Paulo. 3 ed. 2011.

NUN, J. Superoblación relativa, ejercito industrial de reserva y masa marginal. **Revista Latinoamericana de Sociología, Santiago**, v. 5, n. 2, p.180-225, 1969.

OFFE, C. **Capitalismo Desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Brasiliense, 1994. 322p.

OLIVEIRA, A. C. Terceiro setor: uma agenda para reforma do marco legal. Rio de Janeiro: Comunidade Solidária, 1997

OLIVEIRA, F. A. O surgimento do antivisor: capital, fora de trabalho e fundo público. In: OLIVEIRA, F. A.. **Os direitos do antivisor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998b. p. 19-48. (Coleção Zero à Esquerda)

OLIVEIRA, F.. Fundo Público. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs). **Dicionário de Políticas Públicas**, 2 ed. São Paulo. Editora da UNESP, FUNDAP, 2015.

OLIVEIRA, L. Os excluídos “existem”? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.33, v.12, p.49-51, 1997.

OLIVEIRA, L.M. Pejotização e a precarização das relações de emprego. *Revista Atitude*. Ano VII- Nº 14, Porto Alegre, 2013 Disponível em: http://faculdade.dombosco.net/wp-content/uploads/2016/05/1400625866_atitude14.pdf#page=25

OLIVEIRA, M.C. (org). **Demografia da Exclusão Social**. Campinas: Unicamp, 2001. 190p.

ORANGE, R. Sweden closes four prisons as number of inmates plummets. **TheGuardian**. 11 november 2013. UK. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2013/nov/11/sweden-closes-prisons-number-inmates-plummets>

PAIVA, J.M. Auxílio-Reclusão: um direito restrito. **Revista Katálisis**, v. 17, n.1, j, p. 120–129, 2014.

PAIVA, J.M. Auxílio-Reclusão: acesso de mulheres presas e familiares ao benefício no Distrito Federal. **Dissertação de Mestrado em Política Social**. Brasília, 2013.

PASTORAL CARCERÁRIA. **Prisões privatizadas no Brasil em debate**. São Paulo: ASSAC, 2014.

PAUGAM, S. Pobreza, exclusão e desqualificação social: Resumindo o debate europeu. In: VERAS, M. P. B.; SPOSATI, A.; KOWARICK, L. **Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam**. São Paulo: EDUC, 1999. 116-119.

PAULO NETTO, P. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis** – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2. Nº 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafile, 2001.

PEREIRA, P. A. P. Questão Social, Serviço Social e Direitos da cidadania. **Revista Temporalis** – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2. Nº 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafile, 2001.

PECI, A, SOBRAL, F. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânicas e brasileira. **Cadernos EBAPE**, BR, v.5, nº2, jun 2007.

PEREIRA, P. A. P.. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/07.pdf>

PEREIRA, A. B. V. “São os evangélicos que seguram a cadeia, se não fossem eles, quem iria converter os mauzão.” Considerações sobre o papel do proceder evangélico na prisão. **Dissertação de Mestrado em Ciência da Religião**. Universidade Federal de Juiz de Fora,- Juiz de Fora, 2017.

PIERSON, C. Origens e desenvolvimento do Welfare State: 1880-1975. In: **Beyond the Welfare State**. Cambridge: Polity Press. 1991 (Resumo preparado e traduzido por Potyara Pereira)

POCHMANN, M.. Sindeepres 15 anos – a superterceirização dos contratos de trabalho. 2007. Disponível em: <http://www.sindeepres.org.br/v01/index/Pesquisa%20Marcio%20Pochman.pdf>. 31p. Acesso em 29/07/2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Reforma Social e Pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo**. Washington/New York, 1993.

RAICHELIS, R.. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova**, São Paulo, 69: 13-48, 2006

RAICHELIS, Raquel Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 750-772, out./dez. 2010

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed.7 reimpr. São Paulo, Atlas, 2011.

REZENDE, F.C. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994). **Dados [online]**. vol.40, n.3. Rio de Janeiro, 1997.

RODRÍGUEZ, G. **Polémica por un plan para construir más cárceles y que las gestiones privados** 2016.. <https://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/67197/pola-mica-por-un-plan-para-construir-ma-s-ca-rceles-y-que-las-gestionen-privados>

ROSA, J.G. **Grande Sertão: Veredas**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994

ROSANVALLON, P. **A nova questão social: repensando o estado providência**. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 1998. 170p.

- RUSCHE, G; KIRCHHEIMER, O. **Punição e estrutura social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SALVADOR, .E. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista** [Online], Londrina, PR, v. 14, p. 4-22, 2012.
- SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SALVADOR, E. **Renúncias Tributárias – os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: INESC, 2015.
- SALVADOR, E.. **Financiamento da Política Social, Federalismo e Reforma Tributária** Fabrício Augusto. 2014.
- SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, v. 18, p. 15-32, 2014
- SAMPIERI, R.; et al. **Metodologia de Pesquisa**. Penso, Porto Alegre, 2013.
- SANZ, E, “Los Límites de La Participación Privada en el Ámbito Penitenciario”, en Anuario de **Derecho Penal y Ciencias Penales**, Vol. 52 nº 1-3, 199
- SAPORETTI, D.M.C. A atuação e Desempenho do Governo de Minas Gerais na Consolidação e Promoção da Política de Assistência Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Dissertação do Programa de Mestrado em Administração Pública** da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, 2016
- SCHELIGA, E.L. . Trajetórias religiosas e experiências prisionais: a conversão em uma instituição penal. **Revista Comunicações do ISER**, n. 61, p. 75-85, 2005. (Religiões e Prisões).
- SEIBEL, E. J. O declínio do welfare estate e a emergência do estado prisional. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. v.5, n. n.1, p. 93–107, 2005.
- SERRA, M.A.S. **Economia política da pena**. Dissertação de Mestrado em Direito. Curitiba, 2007.
- SILVA, J. A. A. **A privatização de presídios: uma ressocialização perversa**. 1 ed. – Rio de Janeiro: Revan, 2016.
- SILVA, R.G **Do Welfare ao Workfare. Da política Social Keynesiana/ Fordista à Política Social Schumpeteriana/Pós Fordista**. Tese de doutorado em Política Social. UNB. Brasília, 2011. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8419/1/2011_RicardoGon%C3%A7alvesdaSilva.pdf
- SILVA. A. L. A. Ressocialização ou controle? A análise do trabalho carcerário. **Dissertação Mestrado em Serviço Social**. Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, 2006.
- SINGER, P. **Dominação e desigualdade**. São Paulo: Paz e Terra, 1981, p. 22.
- SOARES, L.T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.
- SOARES. E.F. Uma Reflexão sobre as APACS. Revista do CAAP | Belo Horizonte n. 2 | V. XVII | p. 73 a p. 93 | 2011. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/centrocultural/Uma%20reflexao%20sobre%20APACs.pdf> Acesso em agosto de 2017
- SOUSA, R. C. Contradições nas Teorias do objetivo da Pena de Prisão e as Propostas para Reintegração Social Realizadas no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia. Fundação Armando Alvares Penteado – FAAP. **Dissertação Administração Pública**. Goiânia, 2015.

SOUZA, B.C.G. De. **Orçamento e Segurança Pública: Um Estudo de Caso do Fundo Nacional de Segurança Pública**. 2004. 122 f. Universidade de Brasília, 2004.

SOUZA, C. R. N de. **A privatização do Sistema Prisional**. 1 ed. Curitiba: Editora Prismas. 2014.

SPIVAK, G.C. **Pode o subalterno falar?** Tradução de Sandra Regina Goulart, 2010.

STEIN, R. H. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI et. al (ORGS) **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**; 2 ed. São Paulo, Cortez, 2009.

STEIN, R.H. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. P.133- 168 **Revista Ser Social** n° 6. Brasília. 2000. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/235/379

STEPHANI, V. Análise de custos na terceirização através da mão de obra carcerária: um estudo de caso na empresa Dalannio Bikes. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.

STIGLITZ, J.E. **Economics of the Public Sector**. 3rd. ed. New York: Norton &Company, 2000.

SUBIRATS, J. et. al. **Polítiques del càstig? Anàlisi comparativa del discurs de política penitenciària a: Dinamarca, França, Anglaterra i Galles, i el Canadà**. Departament de Justícia Catalunya. 2009.

TELLES, V. Questão social: afinal do que se trata? In: **São Paulo em Perspectiva**. Vol. 10 (4). SEADE: 1996.

TENENBAUM G. Castigo y Capitalismo. La corrupción judicial en el mercado de castigo para adolescentes en conflicto con la ley de la Ciudad de México. **Espacio Abierto** vol.26 n°1 (enero- marzo, 2017)

TITMUS, R. M. **Social Policy**. New York: Pantheon, 1974.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Relatório Mundial Sobre Drogas ONU**, 2017. Disponível em <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/publicacoes.html>

VALENTIM, J.F. **Nota Técnica - Segurança Pública com Cidadania: Uma análise orçamentária do Pronasci**. INESC; CFEMEA, v. 172, p. 1–12, 2010.

VARGAS, L.O. Religiosidade: mecanismo de sobrevivência na penitenciária feminina do Distrito Federal. **Revista Comunicações do ISER**, n. 61, p. 30-39, 2005. (Religiões e Prisões).

VASQUEZ, D.A. Fundo Público. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs). **Dicionário de Políticas Públicas**, 2 ed. São Paulo. Editora da UNESP, FUNDAP, 2015.

WACQUANT, L. ‘Tolerância zero’ no estilo-norte americano causará catástrofe no Brasil,” **Revista Mais Humana** (Rio de Janeiro) 2003.

WACQUANT, L. **As duas faces do gueto**, São Paulo, Boitempo Editorial, 2008, 162p.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011.

WACQUANT, L. Forjando o estado neoliberal: ‘worfare’, ‘prisonfare’, e insegurança social. In: Vera Malaguti Batista (organizadora), **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**, Rio de Janeiro, Revan Editora, 2012b

WACQUANT, L. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 80, p. 9-19, Mar. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002008000100002&lng=en&nrm=i so>.

WACQUANT, L. **Onda punitiva**. O novo governo da insegurança social, Rio de Janeiro, Revan Editora, 2007, 476p.

WACQUANT, L. **Punir os pobres**. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Prefácio de Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro, Freitas Bastos Editora (Coleção Pensamento Criminológico), 2001.

WACQUANT, L. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CHR**, Salvador, v.25. n.66, p.505-518, Set/Dez, 2012a.

WACQUANT, L. Rumo a Militarização da marginalização urbana. *Revista Discursos Sediosos*. Ano 1. Nº 15 e 16, 2007.

WASELFISZ, J.L. **Mapa da Violência 2012: A Cor dos Homicídios no Brasil** / Julio Jacobo Waiselfisz – Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPPIR/PR, 2012.

ZAFFARONI, E.R; BATISTA, N.. **Direito penal brasileiro** – I. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

ZAFFARONI, E.R; PIERANGELI, J.H. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. São Paulo: RT, 1999

ZOLONDEK, J.. Outline of the legal framework concerning women's imprisonment in Europe. In: DÜNKEL, Frieder; KESTERMANN, Claudia; ZOLONDEK, Juliane. **International Study on Women's Imprisonment. Current situation, demand analysis and "best practice"**. Univ. Greifswald (DE), 2003.