

# OS GANHOS DECORRENTES DA INEFICIÊNCIA NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

## *THE GAINS FROM INEFFICIENCY IN THE CONTEMPORARY BRAZILIAN PRISON SYSTEM*

*Gianpaolo Poggio Smanio*<sup>1</sup>

Universidade Presbiteriana Mackenzie – SP

*Karin Bianchini Girard*<sup>2</sup>

Universidade Presbiteriana Mackenzie – SP

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é refletir sobre os paradoxos da política penitenciária brasileira contemporânea que, sem prescindir da prisão como mecanismo central de gestão da criminalidade, enfrenta os impactos da eficiência administrativa e do gerencialismo no sistema de justiça criminal, notadamente com o advento da polêmica privatização dos estabelecimentos prisionais, que, longe de priorizar o cumprimento da finalidade ressocializadora da pena privativa de liberdade, encontra-se perversamente influenciada pelos interesses mercantis da indústria do encarceramento.

### **Palavras-chave:**

Prisão. Gestão da Criminalidade. Eficiência. Gerencialismo. Privatização. Indústria do Encarceramento.

---

<sup>1</sup> Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo e Coordenador do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, é Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Analista Judiciário no Tribunal Regional Federal da 3ª Região

### **Abstract**

The objective of this article is to reflect on the paradoxes of the contemporary brazilian penitentiary policy that, without dispensing with imprisonment as a central mechanism of crime management, faces the impacts of administrative efficiency and managerialism in the criminal justice system, especially with the advent of the controversial privatization of prisons, which, far from prioritizing compliance with the resuscitative purpose of the penalty of privation of liberty, is perversely influenced by the mercantile interests of the incarceration industry.

### **Keywords**

Prison. Crime Management. Efficiency. Management. Privatization. Incarceration Industry

## **Introdução**

Até a década de 70, observava-se o fenômeno da administrativização do direito, em que tudo havia passado a ser de interesse público, deixadas as instituições de direito privado para segundo plano. Atualmente, identifica-se o advento de uma nova mentalidade, que vangloria o privado, descreditando na capacidade do Estado de ser promotor da integração social justa, e é no bojo desta mentalidade privatística que foi realizada a inserção constitucional do princípio da eficiência, por intermédio da Emenda Constitucional n. 19/98.

O ideal de eficiência está associado à crise do Estado Providência (*Welfare State*), encontrando-se presente desde a fundação do Estado moderno, quando se incorporou à esfera pública a noção iluminista de racionalização. No Estado pós-moderno, esta nova racionalidade de cunho eficientista que se instalou impõe a necessidade de liberdade, consistente na flexibilização do regime

jurídico, notadamente o administrativo, por meio do qual o Estado realiza importantes ações interventivas.

Observa-se, então, que o modelo racional burocrático, legitimado por procedimentos, idealizado por Max Weber e incorporado no Brasil, desde a década de 30, marcada pela criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, em tentativa de superação do patrimonialismo antes prevalente, torna-se obsoleto, emergindo o modelo racional gerencial, da busca por resultados, com o Plano Nacional de Desburocratização do então Ministro Extraordinário para a Desburocratização Hélio Beltrão, na década de 70 e, principalmente, com o PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado do então Ministro da Reforma Administrativa Bresser Pereira, para a modernização das práticas administrativas do Estado brasileiro, na década de 90.

Influenciado pelas políticas econômicas neoliberais resultantes do Consenso de Washington, de 1989, para aceleração do desenvolvimento das economias nos países da América Latina, especialmente por intermédio de ajuste fiscal e privatizações, com a redução, em geral, do tamanho e das funções do Estado, o PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado foi encampado com o objetivo de preparar o Estado para enfrentar a crise que ameaçava as economias em escala mundial e as mudanças dos modelos de gestão, do burocrático para o gerencial, foram inspiradas, sobretudo, na eficiência, como ideal de racionalização da ação, de busca por um processo ótimo na realização de um fim, destinada ao planejamento (imposição de metas), à regulação (de contratos e serviços), à descentralização (privatização, competição e desmonopolização), bem como à fiscalização, estabilização e promoção (fomento e investimento).

A ênfase na privatização originada do plano de Bresser Pereira surtiu reflexos também no sistema penitenciário brasileiro, que passou a contar com a cogestão (terceirização de determinadas funções), sendo inaugurada, em 2013, a primeira parceira público-privada do setor, em Ribeirão das Neves (MG).

O presente artigo encontra-se estruturado, primeiramente, na análise crítica da substituição do modelo burocrático para o modelo gerencial de administração pública, adentrando a problemática da privatização dos presídios brasileiros propriamente dita, com a apreciação, em especial, da parceria público-privada estabelecida em Ribeirão das Neves (MG), bem como do PLS n. 531/2011, ainda em fase de tramitação, que institui normas gerais para a contratação de parcerias público-privadas, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a construção e administração de estabelecimentos penais.

## **1. Superação do modelo burocrático de gestão pública como garantia de eficiência**

Historicamente, a burocracia surge como reação ao centralismo absolutista, por não admitir que o Estado cumprisse de forma adequada seu papel de coordenação e de regulação sem que se aumentasse o grau de organização. Passa então a crescer o poder dos funcionários centrais, o patrimonialismo, assentado no tradicionalismo (“assim é, porque sempre foi”) e, ao longo do tempo, a burocracia vai se transformando, influenciada pelo paradigma do racionalismo legal despersonalizador e não-patrimonialista, legitimado, *a priori*, pelos procedimentos, sendo a partir deste modelo legal-burocrático que surge o germe do Estado interventor eficiente, em meados do século XIX.

No Brasil, já no início da Era Vargas, a gestão patrimonialista passa a ser incompatível com o novo cenário de industrialização e de urbanização incentivados por Vargas e com o Estado de Bem Estar Social que vai superando o Estado Liberal de Direito, o que se acentua com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, empreendido por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, com o objetivo de racionalizar e imprimir eficiência à máquina administrativa por meio da redução dos custos e do aumento de eficiência, fixação de parâmetros de remuneração e estruturação de carreiras, consistindo em verdadeira tentativa de profissionalização do funcionalismo público em detrimento do modelo patrimonialista.

As formulações teóricas sobre a burocracia devem-se a Max Weber, para quem o patrimonialismo consistia em sistema no qual os funcionários não eram admitidos em bases contratuais, sendo as funções administrativas distribuídas com base na tradição ou arbítrio, como meio de propriedade pessoal do detentor do poder, equiparando os funcionários a escravos ou clientes, recompensados, pelos detentores do poder, com benefícios em dinheiro ou em espécie.

Weber classifica os tipos de domínio em tradicional, fundado na crença em regras e poderes antigos, considerados imutáveis, em meio ao qual o quadro administrativo é composto por dependentes pessoais do senhor ou parentes, carismático, baseado na fé e no reconhecimento das qualidades do líder por parte dos discípulos em uma relação autoritária, pessoal e dominadora, em meio à qual o quadro administrativo é selecionado de forma pessoal e irracional e, por fim, legal-burocrático, marcado pela obediência à regra estatuída, que submete também quem ordena. Neste último, os estatutos contemplam a divisão das atribuições, com o regramento técnico das condutas, a padronização de rotinas e procedimentos, assim como a especialização nas atividades, com a previsão de qualificação

profissional, um sistema de carreira é desenvolvido, com condições que compreendem a ascensão no serviço e a remuneração em razão da hierarquia oficial, ditada pela impessoalidade e por métodos racionais de controle, tudo com a finalidade de se garantir a eficiência.

É possível afirmar que a construção teórica de Max Weber viabilizou o surgimento do próprio Direito Administrativo, com a submissão da Administração à legalidade.

Posteriormente à criação do DASP, é o Decreto-lei n. 200/67 o marco expressivo da reforma administrativa, pautada, dessa vez, pela descentralização por serviços. O então Ministro Extraordinário para a Desburocratização Hélio Beltrão buscou reverter a expansão do Executivo Federal, verdadeiro paradoxo no contexto ditatorial em que se inseriu sua proposta de tríplex descentralização: a) dentro dos quadros da Administração Federal (delegação da autoridade executiva); b) da Administração para a iniciativa privada (contratos); e, c) da União Federal para os Governos locais (convênios).

Não obstante a retórica descentralizadora, os governos militares adotaram práticas estatizantes, centralizadoras e burocratizantes, sendo com o PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado do então Ministro da Reforma Administrativa Bresser Pereira que se instala o processo de modificação do sistema de busca de legitimação por procedimentos para aquele de legitimação por resultados, da busca pela dissolução das fronteiras público-privadas, reforçando a criatividade e a inovação em detrimento do controle de procedimentos, substituindo a *rule-based* pela *performance-based accountability* (desempenho), característica da *New Public Management*, que influenciou, decisivamente, o PDRAE.

Assim que Bresser Pereira formula suas orientações para a Administração Pública Gerencial<sup>3</sup>: a) Orientação Técnica: 1. passagem do controle de procedimentos para o controle de resultados; 2. tentativa de redução do custo do serviço público; 3. máxima preocupação com o controle financeiro; 4. grande relevância conferida à avaliação de desempenho dos funcionários; 5. disposição ao cumprimento de metas; 6. ampliação da autonomia da gestão; 7. avaliação de performances; b) Orientação Econômica: 1. alocação de um controle por competição administrada; 2. criação dos “quase-mercados”; 3. administração por contrato; 4. gestão pela qualidade total (*Total Quality Management*); e, c) Orientação Política: 1. existência de controle social; 2. consideração do cidadão como cliente.

Além do projeto básico de modificação da estrutura de gestão, que importava em avaliação estrutural, notadamente na criação de agências autônomas e na instituição de programa de publicização, formulou-se projeto adicional, que compreendia o projeto cidadão (aperfeiçoamento das relações entre os órgãos da Administração e os cidadãos, objetivando o melhor atendimento), indicadores de desempenho (definição de índices quantitativos inerentes ao desempenho das atividades exclusivas de Estado), qualidade e participação (adoção de programas de qualidade total e produtividade), alocação de uma nova política de recursos humanos (profissionalização e valorização do servidor), valorização do servidor para a cidadania (motivação psicossocial do servidor a fim de resgatar o talento individual e a sinergia dos grupos e organizações), desenvolvimento de recursos humanos (formação e capacitação dos servidores no sentido da agilidade e eficiência), revisão da legislação infraconstitucional

---

<sup>3</sup> GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 47.

(regulamentar as reformas constitucionais e promover a desregulamentação geral) e a adoção de sistemas de gestão públicos pautados por controles e informações gerenciais (maior transparência a fim de gerar confiabilidade).

No Brasil, não é possível afirmar que a implantação do modelo burocrático de gestão pública tenha se completado para avaliá-lo lento, precário, inflexível, dispendioso e ineficiente e, a partir daí, justificar sua substituição pelo modelo gerencial, que incorpora a sistemática privatística da gestão empresarial, como sendo superior em eficiência para adoção pela Administração Pública.

A esse propósito, Emerson Gabardo cita Katie Argüello, que ensina o seguinte:

*(...) a 'burocracia pura', independentemente do sistema econômico vigente, representa-se pelas exigências de precisão, disciplina, continuidade, calculabilidade, aperfeiçoamento técnico, saber especializado e eficácia nas atividades (...) mesmo diferentes modos de produção requerem 'os mesmos resultados técnicos que só a organização burocrática pode proporcionar com eficiência' (...)*<sup>4</sup>

O próprio Bresser Pereira afirmou, em sua fase pré-gerencial, ser a burocracia a melhor proposta de obtenção da eficiência administrativa.

Na verdade, aconteceu que a autonomização do modelo burocrático provocou sua deturpação. Exaltar esse modelo de gestão, na concepção de Gabardo, com a qual se concorda, não significa “defender um formalismo irresponsável”<sup>5</sup>, mas sim sobrelevar que “a

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 33.

<sup>5</sup> Ibid., p. 39.

multiplicação das rotinas e das regras constitui um freio poderoso ao arbitrário”<sup>6</sup>, constituindo a procedimentalização “condição indispensável para a concretização da democracia”<sup>7</sup>, sendo certo que “através da procedimentalização da esfera administrativa, o direito de participação pode ser exercido tanto na dimensão em que concretiza o princípio do Estado de Direito (na medida em que possibilita o controle da legalidade dos atos administrativos), como na perspectiva que viabiliza o princípio democrático, pois garante o direito à intervenção dos cidadãos na gestão pública”<sup>8</sup>.

Gabardo esclarece que a racionalidade gerencial, embora não prescindia dos procedimentos, desprestigia-os, pois “um ato não será legítimo se não for considerado eficiente”<sup>9</sup>. Para o autor, está a se modificar o discurso. Não se fala em solidariedade, mas em concorrência ou competição (soma de performances), no âmbito da administração da *res pública*. Desacredita-se no regime jurídico de Direito Público, valoriza-se o privado, critica-se a desigualdade entre a Administração Pública e o indivíduo, são buscadas relações horizontais e a legalidade é tomada como obstáculo à liberdade (valor supremo da pós-modernidade). Ele conclui, com acerto, que esse processo de fuga do regime jurídico administrativo contrasta com o modelo de Estado Social incorporado na Constituição da República de 1988 e que a substituição da administração pública pela privada “amplia o déficit democrático”<sup>10</sup>.

No âmbito da empresa privada, a eficiência é instrumento para a perseguição do lucro, o que é legítimo. No âmbito da Administração

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 39.

<sup>7</sup> Ibid., p. 39.

<sup>8</sup> Ibid., p. 41.

<sup>9</sup> Ibid., p. 48.

<sup>10</sup> Ibid., p. 63.

Pública, o lucro não é elemento justificador da promoção dos direitos sociais e individuais deduzidos no preâmbulo da Constituição da República de 1988.

À Administração Pública incumbe a utilização de meios compatíveis para a resolução de uma problemática que é inerente à organização pública, em relação à qual não são aplicáveis os mecanismos construídos para dirimir os problemas inerentes à ineficiência no setor privado.

Explorou-se uma conotação repulsiva de burocracia para consolidar o gerencialismo, sob o primado da eficiência como princípio constitucional expresso desde a Emenda n. 19/98.

De acordo com a lição de Alexandre de Moraes<sup>11</sup>, citada por Gabardo, a eficiência compreende direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a participação e a aproximação dos serviços públicos da população (gestão participativa) e a eficácia (adimplemento das finalidades atribuídas aos entes administrativos), sendo inegáveis as vantagens daí decorrentes. Discorda-se, contudo, de sua vinculação à desburocratização, acreditando-se necessária, pelo contrário, uma harmonização entre eficiência e garantismo, pelo aprimoramento e pela valorização do procedimento, não a sua rejeição.

Inevitável a constatação de que o plano de Bresser Pereira alcançou maior ênfase na privatização, em lugar da valorização do servidor e do desenvolvimento de recursos humanos, carecendo de efetividade a positivação das escolas de governo para servidores públicos pela EC n. 19/98 (CF/88, art. 39, § 2º), por exemplo.

Sob a retórica da *Total Quality Management*, que objetiva a busca da completa satisfação do cidadão, como cliente, a contínua

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 104-105.

melhoria dos produtos e serviços (adoção do parâmetro schumpeteriano em detrimento do padrão keynesiano<sup>12</sup>) e a eficiente implicação da totalidade da força de trabalho no processo, promoveu-se gradativo desmonte do setor público, sendo certo que o verdadeiro propósito da privatização de diversas atividades econômicas, antes consideradas serviços públicos, esteve ligado, antes de mais nada, à obtenção de fundos para o financiamento do *déficit* fiscal e ao incremento da participação do capital estrangeiro na ordem econômica nacional.

Nesse particular, Manuel Villoria Mendieta, citado por Gabardo, realiza importantes ponderações no que refere à exploração da eficiência como elemento justificador da privatização de serviços públicos em geral:

*a) a atuação pública se produz em muitas ocasiões devido à incapacidade privada para oferecer serviços com*

---

<sup>12</sup> John Maynard Keynes é reconhecido por sua obra Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, entre outras, em que expôs seu pensamento sobre o papel do estado na economia e os mecanismos que poderiam ser usados para reativá-la em situações de depressão, rompendo com os ideais liberais do não intervencionismo estatal, o que se consagrou com a adoção do modelo do Estado intervencionista (*Welfare State*) por muitos países após o fim da Segunda Guerra Mundial. Divergindo de seu contemporâneo Keynes quanto aos instrumentos de estabilização do capitalismo, Joseph Alois Schumpeter desenvolveu a Teoria do Desenvolvimento Econômico, introduzindo os conceitos de “inovação” e de “destruição criativa”. Para ele, o crescimento da economia está ligado ao surgimento de inovações tecnológicas que alterem, consideravelmente, as condições de equilíbrio, quer seja por meio da entrada de um bem inovador no mercado, quer pela descoberta de um novo método de produção, de uma forma inédita de comercialização de mercadorias, de novas matérias-primas, quer pela alteração da estrutura de mercado vigente. A ele também são atribuídos os conceitos de “ato empreendedor” e de “empresário empreendedor”, entendendo que a busca pelo lucro acima da média do mercado é o motor da atividade empreendedora.

*qualidade e eficiência; b) nem sempre quando existe privatização, existe concorrência e, sem esta, não se justifica o monopólio privado frente ao público; c) é possível a geração de concorrência sem privatizar; d) privatização não evita a responsabilização pública final pelo resultado do serviço; e) por detrás das privatizações, existem custos para o setor público, derivado de sua perda de know-how; f) maior eficiência no setor privado pode ser conquistada a custo de valores como a segurança ou a igualdade; g) benefícios a curto prazo podem ocasionar prejuízos a longo prazo, sobretudo nos setores de saúde e educação.*<sup>13</sup>

## 2. Privatização dos Presídios no Brasil

Nesse Estado de mínima intervenção em que veio a se desenvolver o gerencialismo na gestão pública, com a progressiva substituição das políticas estatais intervencionistas por políticas desregulamentadoras voltadas ao equilíbrio fiscal e à estabilidade monetária, imperativos dos mercados globalizados, com a conversão de serviços públicos essenciais em negócio privado, sob o discurso enfático do caráter economicista da eficiência (racionalização da atividade para redução dos custos), a privatização dos presídios assume, gradativamente, maior relevo.

Laurindo Dias Minhoto registra crescimento do “negócio das prisões”:

*Em relatórios publicados recentemente por uma associação civil inglesa com larga tradição de serviços prestados ao sistema penitenciário do Reino Unido, a Prison Reform Trust, as duas maiores companhias*

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 69-70.

*envolvidas no atual negócio das prisões anunciaram um crescimento expressivo. Uma delas, a Wackenhut Corrections Corporations, registrou um faturamento de US\$ 137,8 milhões em 1996, em contraposição aos US\$ 99,4 milhões faturados em 1995. A empresa abocanhou um lucro líquido de US\$ 8,26 milhões, o que significou um efetivo crescimento de 86% sobre o ano anterior. A outra empresa, a Corrections Corporation of America (CCA), faturou US\$ 206 milhões no período de janeiro a setembro de 1996, percebendo um lucro líquido da ordem de US\$ 21,2 milhões.*

*As duas empresas administram estabelecimentos penitenciários nos EUA, Canadá, Inglaterra, França, Alemanha, Austrália e Porto Rico. Segundo o último censo disponível, a CCA e a Wackenhut Corrections Corporations detêm 3/4 do mercado global das prisões. (...) Até o ano 2000, segundo suas previsões, ambas devem expandir os negócios rumo à América Latina e ao Leste Europeu (...) Em junho de 1996, enquanto a média anual do índice Dow Jones girava em torno de 11%, as ações da CCA virtualmente dobraram o seu valor e as da Wackenhut valorizaram-se em nada mais nada menos que 155%, o que levou Wall Street a considerá-las uma ótima opção de investimento (“hoy stocks”).<sup>14</sup>*

A implementação da privatização das prisões para o combate da crise do sistema penitenciário surge primeiramente nos Estados Unidos da América, Inglaterra, França, Canadá e Austrália, na década de 80, e no Brasil, na década de 90.

Em janeiro de 1992, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, órgão subordinado ao Ministério da Justiça, propôs a

---

<sup>14</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de Presídios e Criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 25-26.

adoção das prisões privadas no Brasil, com base na experiência internacional, com o fim de:

- a. *atender aos preceitos constitucionais da individualização da pena e de respeito à integridade física e moral do preso;*
- b. *lançar uma política ambiciosa de reinserção social e moral do detento, destinada a confiar nos efeitos da reabilitação e a refrear a reincidência;*
- c. *introduzir, no sistema penitenciário, um modelo administrativo de gestão moderna;*
- d. *reduzir os encargos e gastos públicos;*
- e. *favorecer o desenvolvimento de salutar política de prevenção da criminalidade, mediante a participação organizada da comunidade nas tarefas de execução da pena privativa de liberdade;*
- f. *aliviar, enfim, a dramática situação de superpovoamento, no conjunto do parque penitenciário nacional.*<sup>15</sup>

A exemplo do que sucedeu nos Estados Unidos da América e na Inglaterra, também no Brasil a superpopulação prisional, patrocinada por uma política penitenciária que situa o cárcere como centro da estratégia de gestão do problema da criminalidade, bem como a escalada dos custos do encarceramento e a crescente precarização de suas condições ocasionaram a crise do sistema penitenciário, o que motivou a apresentação de propostas de privatização como fórmulas alternativas de financiamento para a construção de novos estabelecimentos correccionais.

---

<sup>15</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de Presídios e Criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 168.

Distanciada das finalidades previstas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, a privatização dos presídios encerra uma variada sorte de problemas, nos aspectos jurídico, político, ético e simbólico, apreciados por Laurindo Dias Minhoto na obra “Privatização de Presídios e Criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global”.

Do ponto de vista jurídico, destaca-se o problema da transferência ao setor privado do uso da coerção, da força letal, inerente ao exercício da administração carcerária sobre os prisioneiros para o cumprimento das sanções a eles cominadas e para a manutenção da disciplina nas penitenciárias, bem como da proliferação de estratégias exploratórias do trabalho do preso e avessas à ressocialização.

Nesse particular, Minhoto cita o criminologista Leon Radzinowicz, que assinala o seguinte:

*Em uma democracia fundada no Estado de Direito e no controle público a aplicação da lei penal, que inclui o fato de haver prisioneiros privados de liberdade enquanto aguardam julgamento, deve constituir responsabilidade irrevogável do Estado. Uma coisa é o fato de que companhias privadas prestem serviços ao sistema penitenciário; outra, completamente diferente, é o fato de que empresas cuja motivação primeira é comercial possam exercer poderes coercitivos sobre os prisioneiros.*

16

Minhoto afirma que as *workhouses*, instaladas na Europa a partir do século XVI, destinadas a abrigar e a disciplinar a crescente população marginal resultante do desmonte das condições estruturais

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 88.

de vida no campo promovido pela industrialização, por meio do trabalho, com estreita ligação com o desenvolvimento da indústria têxtil europeia, ressurgem sob o instrumental da privatização das penitenciárias atuais, assemelhadas a fábricas produtoras de mercadorias, operadas em bases lucrativas, em que os propósitos de reabilitação sucumbem às demandas do capital.

Do ponto de vista político, exsurge o problema da compatibilidade da natureza pública do processo de tomada de decisões inerente à formulação da política criminal e a finalidade lucrativa da empresa, entrevedo-se a influência dos interesses privados das companhias na condução da política criminal e, principalmente, no reforço da prisão como mecanismo central de gestão da criminalidade, em relação ao qual Minhoto alerta para a possibilidade de “criação de um ‘lobby poderoso, veladamente interessado no aumento da população carcerária’ ”<sup>17</sup>.

Nesse particular, no Novo Plano Nacional de Política Penitenciária do Ministério da Justiça, do ano de 2007, encontra-se registrada a preocupação com o “combate aos ganhos da ineficiência”<sup>18</sup>, relacionado a uma gama crescente de serviços que se torna rentável graças à ineficiência do sistema prisional e ao uso abusivo da pena de prisão.

Outro ponto político controvertido é o problema da apropriação, pelas empresas privadas, da parte menos problemática e menos custosa da população carcerária, contribuindo para acentuar a precarização dos estabelecimentos públicos.

Do ponto de vista ético, disseminam-se críticas sobre a mercantilização do sofrimento humano, vale dizer, sobre o preso servir

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 89.

<sup>18</sup> CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2014, p. 126.

aos interesses da empresa, em detrimento do objetivo maior da execução penal, que é a ressocialização.

Do ponto de vista simbólico, a fonte da autoridade resta obscura, com a utilização de recursos tecnológicos que minimizam o contato com agentes penitenciários, que se tornam verdadeiros técnicos em segurança empresarial.

A Ordem dos Advogados do Brasil condenou a proposta do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, por considerá-la atentatória aos direitos e garantias fundamentais dos presos, entevendo pudesse dar margem à superexploração do trabalho prisional, tendo em vista que não se submete à Consolidação das Leis do Trabalho (Lei n. 7.210/84, art. 28, § 2º).

Desde então, multiplicaram-se as manifestações contrárias no sentido da execução da pena constituir função pública estatal intransferível e de o setor privado não ter o compromisso de reabilitação dos detentos.

## **2.1. Modelos de Privatização dos Presídios**

Atualmente, existem três sistemas de prisão: a) estatal, b) privado, e c) comunitário. No estatal, a execução da pena é responsabilidade exclusiva do Estado, sem nenhuma ingerência do particular. No privado, há interferência do particular na execução da pena, em maior ou menor grau. No comunitário, a execução penal compete à comunidade, por intermédio de associações civis sem fins lucrativos ou organizações não governamentais, que gerenciam os recursos públicos.

No setor privado, que interessa ao presente estudo, de acordo com o grau de participação da iniciativa privada na execução da pena privativa de liberdade, a privatização pode ser dar de duas maneiras: a)

em sentido estrito, limitada apenas à parte material da administração do presídio, o que compreende o fornecimento de serviços de hotelaria, como alimentação, vestuário, assistência médica, educação, etc. (cogestão ou regime de responsabilidade compartilhada, de que são exemplos a França e o Brasil); b) em sentido amplo, abrangendo não apenas a parte material, mas também a de pessoal, “cabendo ao particular executar, por completo, a pena imposta pelo Judiciário”<sup>19</sup> (exemplo de alguns estabelecimentos norte-americanos, em que a iniciativa privada é responsável, inclusive, pela pena de morte).

No que tange ao arrendamento das prisões, não ocorre privatização propriamente dita. A empresa privada constrói o estabelecimento prisional às suas expensas e arrenda o imóvel ao Estado, que é o único responsável pela execução da pena privativa de liberdade. Ao final de determinado período de tempo, o imóvel passa a ser de propriedade do Estado.

No Brasil, a supramencionada proposta formulada pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária em 1992 previa a adoção do sistema de cogestão, com compartilhamento de responsabilidades entre a iniciativa privada e o Estado. Nesse modelo, ao particular caberia a prestação dos serviços de hotelaria referidos acima e ao Poder Público, a direção do presídio, bem como a fiscalização do cumprimento do contrato, sem a delegação da execução da pena privativa de liberdade à iniciativa privada. Era prevista a seleção da empresa privada por meio de concorrência pública e todas as cláusulas do contrato seriam submetidas à apreciação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ou do Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária, conforme o estabelecimento.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 74.

O Projeto de Lei n. 2.146/99, que buscou autorizar o Executivo a privatizar o sistema penitenciário, por intermédio de contratos de concessão com a iniciativa privada, voltados à construção e à exploração de casas de correção, foi considerado inconstitucional pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ressaltando o Conselheiro Maurício Kühne que “os problemas vivenciados pelo sistema penitenciário brasileiro não seriam resolvidos pela privatização”<sup>20</sup>. Não obstante, os Estados do Paraná e Ceará contrataram empresas particulares para construção e exploração de presídios, em moldes semelhantes ao do Projeto de Lei n. 2.146/99, tendo os estabelecimentos retornado ao domínio público posteriormente.

Para driblar a inexistência de regulamentação legal, a participação da iniciativa privada vem ocorrendo por meio da cogestão e também das parcerias público-privadas, as PPPs.

Sobreveio a construção da Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Estado do Paraná, inaugurada em 12.11.99, sob o sistema da cogestão, competindo ao particular a prestação dos serviços de hotelaria.

Em seguida, foi editada a Resolução n. 8/2002 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, recomendando a rejeição de quaisquer propostas à privatização do sistema penitenciário brasileiro, dispondo, especialmente, sobre a inadmissibilidade da entrega, ao setor privado, da administração e gerenciamento das unidades prisionais:

*Art. 2º. Considerar admissível que os serviços penitenciários não relacionados à segurança, à administração e ao gerenciamento de unidades, bem*

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 96.

*como à disciplina, ao efetivo acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, possam ser executados por empresa privada. Parágrafo único: Os serviços técnicos relacionados ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, assim compreendidos os relativos à assistência jurídica; médica, psicológica e social, por se inserirem em atividades administrativas destinadas a instruir decisões judiciais, sob nenhuma hipótese ou pretexto deverão ser realizadas por empresas privadas, de forma direta ou delegada, uma vez que compõem requisitos da avaliação do mérito dos condenados.<sup>21</sup>*

Malgrado o advento da referida Resolução, em moldes semelhantes à Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Estado do Paraná, foram também criadas a Penitenciária de Cascavel, a Penitenciária de Foz do Iguaçu, a Penitenciária de Piraquara, além das Casas de Custódia de Londrina e de Curitiba, estas duas últimas destinadas à custódia de presos provisórios, tendo os respectivos contratos de concessão expirado, sem que fossem renovados.

No Estado do Ceará, nesses mesmos moldes, foi criada a Penitenciária Industrial Regional do Cariri. Contudo, o modelo de cogestão foi suspenso por força de ações civis públicas interpostas pelo Ministério Público e pela OAB.

Ainda, praticam a cogestão o Conjunto Penal de Valença, o Conjunto Penal de Juazeiro, o Conjunto Penal de Serrinha, o Conjunto Penal de Itabuna e o Conjunto Penal de Lauro de Freitas, no Estado da Bahia, o Complexo Penitenciário Unidade Prisional de Puraquequara,

---

<sup>21</sup> Resolução n. 8, de 9.12.02, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Disponível em: <http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/ExecucaoPenal/CNPCP/n8de9dez2002.pdf>.

o Instituto Penal Antonio Trindade e o Complexo Penitenciário Anísio Jobim, no Estado do Amazonas, a Penitenciária de Segurança Média de Colatina, a Penitenciária de Segurança Máxima de Viana, a Unidade Prisional de Guarapari e a Unidade Prisional de Serra, no Estado do Espírito Santo e, por fim, a Penitenciária Industrial de Joinville e dois centros de Observação Criminológica e Triagem, no Estado de Santa Catarina.

No que tange especificamente à contratação de parceria público-privada, o primeiro contrato foi firmado em 2009, para a construção e a gestão de estabelecimento prisional em Ribeirão das Neves (MG), objeto do presente estudo.

### **2.1.1. O advento das parcerias público-privadas**

No Brasil, a Lei n. 11.079/2004 surgiu como importante instrumental de parcerização entre o público e o privado, estimulando a delegação de atividades típicas do Estado para o setor privado. Prescreveu normas gerais sobre as PPPs, definindo-as como contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa. Na patrocinada, além da receita tarifária cobrada dos usuários, o parceiro público paga contraprestação pecuniária ao parceiro privado, garantindo a viabilidade de projetos que não contavam com resultados financeiros rentáveis com base exclusiva na receita tarifária. Na administrativa, a Administração Pública é usuária direta ou indireta dos serviços prestados, implicando o provimento, pelo parceiro privado, de uma infraestrutura, podendo envolver a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, e, como contrapartida financeira, a remuneração, pelo parceiro público, que integra o custo da obra e atrela variantes de risco e performance do prestador. Esta última se aplica à privatização dos presídios.

Nessa seara, assume especial importância a questão da indelegabilidade das competências administrativas que exprimem a soberania do Estado, a exemplo do poder de polícia (Lei n. 11.079/04, art. 4º, III), tendo em conta, sobretudo, a necessidade de equilíbrio da relação entre os administrados.

Sendo da essência do Estado o monopólio da coação exercida, indistintamente, sobre todos os grupos sociais, a privatização dos presídios pode desencadear processo de negação do Estado, de exercício do poder de coerção física de um grupo social sobre outro.

O Estado, incumbido de salvaguardar direitos fundamentais, não conseguiu eliminar abusos na execução da pena privativa de liberdade, que compreendem problemas ligados desde a corrupção de agentes penitenciários à violência no interior dos presídios, o que demonstra a temeridade da transferência, ao particular, da responsabilidade pela execução penal, considerada *longa manus* da função jurisdicional do Estado.

Menos controversa é a transferência, ao setor privado, dos serviços administrativos de suporte, voltados à efetivação do poder de polícia estatal (função executiva), na construção e na operação de presídios. Na matéria, Grecianny Carvalho Cordeiro sintetiza o seguinte:

*Os defensores dessa ideia argumentam que, pela terceirização do estabelecimento prisional, não haverá transferência da função jurisdicional do Estado para o particular, uma vez que a este caberá tão somente exercer a função material da execução penal, responsabilizando-se pelo serviço de hotelaria (alimentação, limpeza,*

*vestuário). O poder de império do Estado continuará sendo por ele exercido, posto que indelegável.<sup>22</sup>*

Em acréscimo, Fernando Vernalha Guimarães entende que o desempenho de atividades prisionais meramente executivas, pelo setor privado, não esbarra na indelegável função jurisdicional do Estado:

*(...) atividades de mero suporte material ao funcionamento de presídios não apresentam implicação com atribuições decisórias, indelegáveis (como o exercício do poder disciplinar, conforme previsão dos arts. 47 e 48 da Lei de Execução Penal). A possibilidade, portanto, de atribuir ao prestador privado atividades não-decisórias, mas materiais e executivas, mesmo que inseridas na seara da execução penal, não guarda relação direta com a função jurisdicional, servindo apenas ao suporte material ao cumprimento da pena.<sup>23</sup>*

#### **2.1.1.1. A Parceria Público-Privada de Ribeirão das Neves (MG)**

Em meio à realidade de proliferação de demandas por novas vagas em presídios, à precária infraestrutura dos estabelecimentos públicos e às dificuldades de alocação de recursos públicos para o setor, aliada ao discurso da ineficiência do Estado na gestão do sistema penitenciário brasileiro, surge o primeiro Complexo Penitenciário de

---

<sup>22</sup> CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2014, p. 112.

<sup>23</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *As parcerias público-privadas e a transferência de atividades de suporte ao poder de polícia – em especial, a questão dos contratos de gestão privada de serviços em estabelecimentos prisionais*. In: *Parcerias Público-Privadas*. Carlos Ari Sundfeld (coord.). São Paulo: Malheiros, 2005, p. 400.

Parceria Público-Privada do País, inaugurado na cidade de Ribeirão das Neves (MG), em janeiro de 2013.

O Governo de Minas Gerais firmou contrato de parceria público-privada com a Concessionária denominada Consórcio GPA com o objetivo de construir e de gerir o primeiro presídio de gestão compartilhada do Brasil.

A Concessionária Gestores Prisionais Associados S.A. (GPA), constituída das empresas CCI Construções S.A, Construtora Augusto Velloso S.A., Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços, N.F. Motta Construções e Comércio e o Instituto Nacional de Administração Prisional – Inap, tornou-se então responsável pela construção e gestão do Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada de Ribeirão das Neves (MG), pelo período de 27 anos, prorrogável até o limite de 35 anos.

O contrato foi assinado entre a Concessionária GPA e a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS), com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) como interveniente-anuente.

De acordo com pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas<sup>24</sup>, à SEDS competia a reformulação da política de segurança pública do Estado de Minas Gerais de acordo com o modelo de gestão por resultados, tendo como principais propósitos a reforma e a profissionalização do sistema prisional, o atendimento às medidas socioeducativas, a integração policial e a prevenção social da

---

<sup>24</sup> CORREA, Gustavo Freitas, et. al. *O Primeiro Complexo de Parceria Público-Privada do Brasil*. Orientação Mellina Rombach. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: [http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/o\\_primeiro\\_complexo\\_penitenciario\\_de\\_parceria\\_publico-privada\\_do\\_brasil.pdf](http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/o_primeiro_complexo_penitenciario_de_parceria_publico-privada_do_brasil.pdf)

criminalidade, enquanto à SEDE incumbia a criação de condições favoráveis para a atração de investimentos, por intermédio trabalho integrado com empresas públicas, autarquias e o setor privado.

Considerando que o custo por preso mantido pela GPA é mais caro para o Estado do que nos estabelecimentos prisionais públicos e que o contrato de parceria público-privada prevê o uso de indicadores de desempenho que mensurem quantitativamente o nível de competência dos procedimentos e da infraestrutura do consórcio, destaca o mencionado estudo da Fundação Getúlio Vargas que “a meta principal, no momento atual, é a finalização do projeto, ou seja, operar o mais cedo possível em plena capacidade (...) atualmente, o corpo estratégico avalia os atuais resultados como satisfatórios e possui boa perspectiva para o futuro do negócio, já que o contrato dá garantias financeiras, por meio de contraprestações e reequilíbrios econômicos, e de demanda (90% da capacidade total) que viabilizam a lucratividade do consórcio.”<sup>25</sup>

Sobreleva a informação da aludida pesquisa que, com capacidade para abrigar 1.600 detentos, número que praticamente duplicará ao término de reformas para ampliação da estrutura prisional, o Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada de Ribeirão das Neves possui um contingente diferente dos outros presídios, tendo em vista que “não há presos provisórios, aqueles em condição de pré-julgamento, nem os de alto risco ou periculosidade, como membros de facções criminosas, estupradores, pedófilos e delatores”<sup>26</sup>, sendo justificada essa seleção em razão de os presos de maior periculosidade apresentarem custos elevados e riscos ao projeto.

Cabem algumas ponderações.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 10.

De um lado, merece relevo tenha a concessão administrativa em referência delegado, ao setor privado, a gestão do Complexo Penal PPP de Ribeirão das Neves. A GPA passou então a assumir uma função típica estatal de cunho decisório e indelegável.

A mínima participação do Estado na gestão prisional é demonstrada pela presença de uma única autoridade pública na unidade, o Diretor Público de Segurança, sendo limitadas suas atribuições, sem contar com nenhum poder hierárquico sobre os administradores privados, aos quais compete a realização de exame criminológico, que reflete, diretamente, na concessão de benefícios aos presos, como a progressão de regime e o livramento condicional, além da manutenção da disciplina e da segurança interna da unidade, exemplos de atividades indelegáveis do Estado atinentes ao exercício propriamente dito da execução penal, *longa manus* da função jurisdicional do Estado, e do seu poder de polícia e de império, detentor que é do monopólio do uso legítimo da violência física.

De outro lado, sobressai que um contrato justificado pela suposta carência de recursos públicos movimentará bilhões de reais dos cofres públicos. José Adaumir Arruda da Silva<sup>27</sup> informa que, além de disponibilizar o terreno para construção do Complexo Penal, construir as vias de acesso ao local, realizar a segurança externa e o transporte de presos, o Estado de Minas Gerais foi onerado em R\$ 2.111.476.080,00 (dois bilhões, cento e onze milhões, quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais), em valores de 31.12.08, considerado o total das contraprestações pecuniárias mensais durante toda a vigência do contrato. Acrescenta que, em 29.07.13, em decorrência da assinatura de termo aditivo ao contrato, foi prevista remuneração

---

<sup>27</sup> SILVA, José Adaumir Arruda da. *A privatização de presídios: uma ressocialização perversa*. Rio de Janeiro: Revan, 2016, p. 103-105.

complementar mensal de R\$ 1.890.060,00 (um milhão, oitocentos e noventa mil e sessenta reais), no período de agosto de 2013 a dezembro de 2018.

O custo elevado da PPP de Ribeirão das Neves (MG) e de outras em fase de implantação é desvelado também por Grecianny Carvalho Cordeiro, que expõe o seguinte:

*Em Minas Gerais, por exemplo, a parceria público-privada firmada para a construção de um complexo penitenciário com 3 (três) mil vagas, será remunerado de acordo com a vaga disponibilizada e ocupada, sendo o custo do preso estimado em R\$ 2.100,00. O contrato de concessão será de 27 (vinte sete) anos.*

*Em Pernambuco, está sendo construído um complexo penitenciário mediante parceria público-privada, cujo valor total da obra é de R\$ 287 milhões, sendo R\$ 230 milhões financiados pelo BNB – Banco do Nordeste do Brasil. Esse presídio custará ao Estado de Pernambuco o valor de R\$ 3,9 bilhões ao longo de trinta e três (33) anos, pelo que cada preso custará o equivalente a R\$ 3.150, por mês.*

*O Estado do Ceará publicou o Edital de Manifestação de Interesse nº 002/2011, de modo a receber manifestações de interesse para a elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira de projeto, para a construção, operação e manutenção do complexo de alta segurança do Estado do Ceará, em regime de parceria público-privada. Outros Estados vêm seguindo a mesma linha.<sup>28</sup>*

---

<sup>28</sup> CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2014, p. 126.

A remuneração a cargo do Estado de Minas Gerais, que compreende uma contraprestação pecuniária mensal, uma parcela anual de desempenho e uma parcela anual por parâmetro de excelência, considera a ocupação mínima de 90% das vagas disponibilizadas, sendo o desempenho mensurado por indicadores pré-estabelecidos, como assistência jurídica, assistência social, ocupação do sentenciado e ocorrências de eventos graves, e o parâmetro de excelência, pela ocupação do condenado com o trabalho remunerado.

A GPA foi inicialmente encarregada da prestação de assistência judiciária aos sentenciados, que a Constituição da República de 1988, em seu art. 134, reservou às Defensorias Públicas, motivando o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público em face do Estado de Minas Gerais, sendo a redação do contrato alterada para contemplar que a atuação da equipe jurídica da concessionária fique limitada a oferecer suporte aos defensores públicos.

Ainda, de acordo com José Adaumir, a PPP de Ribeirão das Neves foi justificada “pela necessidade de uma gestão profissional das unidades carcerárias, pela qualidade e eficiência na custódia do criminoso, e pela promessa de efetiva ressocialização do detento”<sup>29</sup>.

O trabalho no cárcere encontra-se no centro das propostas da Concessionária para o atingimento da ressocialização dos presos, sopesado, inclusive, para remuneração por parâmetro de excelência, interessando-lhe, sobremaneira, a captação de empresas externas que empreguem presos.

Como se sabe, o trabalho prisional não se submete à Consolidação das Leis do Trabalho (Lei n. 7.210/84, art. 28, § 2º), a remuneração é, normalmente, inferior a um salário mínimo, na

---

<sup>29</sup> SILVA, José Adaumir Arruda da. *A privatização de presídios: uma ressocialização perversa*. Rio de Janeiro: Revan, 2016, p. 98-99.

medida em que se proíbe apenas seja inferior a 3/4 do salário mínimo (Lei n. 7.210/84, art. 29, *caput*), sendo certo que parte desse montante destina-se ao ressarcimento do Estado pelas despesas realizadas com a manutenção do condenado (Lei n. 7.210/84, art. 29, § 1º, *d*).

Malgrado o trabalho prisional retire os presos da ociosidade e promova algum ganho, causa espécie que a Concessionária exerça o controle total das atividades laborais do preso. José Adaumir assinala a concentração do poder, pela Concessionária, “de recrutar e retirar os sentenciados dos postos de trabalho, atestar frequência para efeito de remuneração e remição da pena, o que denota poder de império, de supremacia que só o Estado poderia se arvorar diante do particular”<sup>30</sup>, o que também contraria previsão legal no sentido de o gerenciamento do trabalho do preso ser realizado por fundação ou empresa pública (Lei n. 7.210/84, art. 34, *caput*).

O principal problema que se coloca quanto ao trabalho do preso é que deve predominar o cumprimento efetivo de sua finalidade ressocializadora, na medida em que visa proporcionar a reintegração do segregado ao mercado de trabalho, não devendo desbordar para a exploração da situação de privação da liberdade, considerados os interesses em jogo, sendo as Concessionárias remuneradas por parâmetro de excelência e as empresas externas, que captam a mão-de-obra dos apenados, beneficiárias da ausência de encargos sociais e trabalhistas.

A seletividade dos presos abrigados no Complexo Penitenciário PPP de Ribeirão das Neves, “formado na sua grande maioria por jovens (não há idosos custodiados na PPP) que cometeram crime sem violência e grave ameaça à pessoa e que foram condenados a penas

---

<sup>30</sup> Ibid., p. 116.

longas (...) também há uma preferência por presos mais dóceis e fáceis de lidar”<sup>31</sup> está totalmente ligada a sua força de trabalho.

Situa-se, por fim, a problemática que põe em xeque a própria legitimação do sistema punitivo. É inconciliável o objetivo do Estado de redução da criminalidade para a promoção da convivência harmônica de todos em uma sociedade democrática, fraterna e justa, com a obrigatoriedade de ocupação mínima de 90% das vagas disponibilizadas pelo parceiro privado para fins de remuneração mensal da Concessionária, o que contradiz as finalidades da pena de prevenir e reprimir o crime e ressocializar o detento<sup>32</sup>. José Adaumir discorre, com pertinência, sobre a matéria:

*Ao garantir a ocupação de vagas em patamar tão elevado, o Estado confessa sua descrença na ressocialização e que o sistema penal não previne delitos. Interessante notar que a ressocialização que promete alcançar, tão anunciada pela PPP, argumento sólido para privatizar os presídios, acaba sendo paradoxal com a garantia de ocupação de 90% das vagas, já que o sistema penal brasileiro se alimenta em 70% da reincidência, conforme informações do Conselho Nacional de Justiça.*<sup>33</sup>

### 2.1.1.2. A carente regulamentação da contratação das parcerias público-privadas para o sistema penitenciário brasileiro

---

<sup>31</sup> Ibid., p. 131.

<sup>32</sup> A temática constituiu objeto do documentário da jornalista Paula Sacchetta, intitulado “Quanto mais presos, maior o lucro”, de 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Xmae89KBuiY>.

<sup>33</sup> SILVA, José Adaumir Arruda da. *A privatização de presídios: uma ressocialização perversa*. Rio de Janeiro: Revan, 2016, p. 134.

Mais recentemente, foi formulado o Projeto de Lei do Senado n. 513/2011, de iniciativa do Senador Vicentinho Alves, visando instituir normas gerais para a contratação de parcerias público-privadas, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a construção e administração de estabelecimentos penais, que se encontra, desde 14.11.16 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O PLS n. 513/2011 concentra na ressocialização do apenado sua justificativa maior, a exemplo do contrato da PPP de Ribeirão das Neves (MG):

*(...) a iniciativa privada precisa estar livre para explorar a mão-de-obra do preso como bem quiser (...) a lógica econômico-privada garantirá uma auto-regulação do sistema que só trará ganhos para a sociedade, pois possibilitará o que o sistema atual não possibilita, a ressocialização, e, talvez, no longo prazo, a auto-suficiência.<sup>34</sup>*

Em linhas gerais, estabelece a possibilidade de celebração de parcerias do Estado com o setor privado na área da execução penal, de tal forma a possibilitar que, às empresas selecionadas por meio de licitação (art. 3º), sejam delegadas as tarefas de construção e administração de estabelecimentos penais, que poderão abranger presos “condenados e provisórios, submetidos a qualquer regime de pena” (art. 2º). Em contrapartida, define que o concessionário perceberá remuneração mensal do Estado, com base na “disponibilidade de vagas do sistema penal, no número de presos e na

---

<sup>34</sup> Projeto de Lei do Senado n. 513/2011. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2947751&disposition=inline>.

prestação de serviços requeridas pelo contrato” (art. 9º), o que representa nitidamente a adoção da gestão por soma de performances.

Regula que o concessionário dispõe de “liberdade para explorar o trabalho dos presos, assim como utilizar ambientes do estabelecimento penal para a comercialização de produtos e serviços oriundos desse trabalho” (art. 10), “diretamente” ou de forma “subcontratada” (art. 11), sem que isso implique estabelecimento de vínculo empregatício (art. 10, § 1º), ressalvado que a remuneração do trabalho do preso não seja inferior a 3/4 do salário mínimo (art. 10, § 2º, I) e, principalmente, que “o preso que não consentir no trabalho para o concessionário ou empresa subcontratada, será transferido para estabelecimento penal onde o trabalho é executado sob fiscalização e controle do Poder Público” (art. 10, § 5º), o que, ao mesmo tempo, acentua seu discurso legitimador que invoca a finalidade ressocializadora da pena e atende à lucratividade do negócio almejada pelo setor privado.

Além disso, o PLS n. 531 afasta a aplicação dos arts. 29, 32, 33, 36, 37, 76, 77 e 88, todos da Lei n. 7.210/84 (Lei de Execução Penal), em sua maioria concernentes ao trabalho do preso.

Define também que somente os cargos de diretor e vice-diretor do estabelecimento penal serão ocupados por servidores públicos de carreira, sendo que o restante do quadro de pessoal será formado e contratado pelo concessionário (art. 5º), com repercussões diretas na fiscalização da boa conduta carcerária, no tempo de pena e na obtenção de benefícios penais (Lei n. 7.210/84, arts. 37, parágrafo único, 52, 118, I, 125, 127 e 180, § 1º, *d*).

Prevê, ainda, a prestação da assistência jurídica ao preso pelo concessionário responsável pela administração do estabelecimento (art. 6º, I), em lugar das Defensorias Públicas, órgão público dotado de autonomia funcional e administrativa (CF/88, art. 134).

Por fim, dispõe sobre a permissão da “participação de empresas ou grupos com capital estrangeiro nos contratos” (art. 15), o que demonstra o fenômeno universal da indústria carcerária.

Em Nota Técnica contrária ao PLS n. 531, a Associação Juizes para a Democracia – AJD explicita o distorcido expansionismo do número de presos como resultado das parcerias público-privadas, voltado ao enriquecimento das empresas do setor, totalmente alheio aos fins publicísticos da execução penal:

*(...) a desaceleração do expansionismo penal e da política sobre encarceramento, com o implemento de meios e técnicas alternativas de solução de conflitos, deveria ser um dos principais compromissos éticos de um Estado Democrático de Direito fundado no princípio da dignidade humana (artigo 1º, III, da Constituição da República).*

*Ao se condicionar, entretanto, o retorno financeiro das empresas conveniadas ao número de vagas e presos em cada estabelecimento, engendra-se lógica inversa, serviente ao expansionismo penal; tanto mais elevados serão os lucros da parceira privada quanto maior o número de reclusos, cumprindo pena pelo maior período de tempo possível e com o máximo de redução de custos em investimentos na infraestrutura da unidade prisional. O exercício do poder punitivo que, como potestade, deveria sempre ser limitado ao máximo pela efetivação de direitos fundamentais, passa a se nortear pelo critério da obtenção de lucro, mercantilizando-se o direito fundamental à liberdade.*

*(...) a exploração, por atores do setor privado, de mão-de-obra vulnerável, barata, cativa e sem qualquer poder de barganha, captada por uma política de superencarceramento da população pobre, com vistas à obtenção de lucro, inverte a lógica publicística da*

*execução da pena, que, visando a recuperação e a formação profissional do indivíduo, enxerga-o como um fim em si mesmo, e passa a tratá-lo como mero instrumento voltado ao enriquecimento de terceiros absolutamente estranhos a este múnus público. O preso, em inaceitável retrocesso, passa da condição de sujeito de direito à de objeto de direito.<sup>35</sup>*

Finaliza-se o presente estudo com os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias realizado Departamento Penitenciário Nacional, em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em dezembro de 2014, que acentua, pelo aumento significativo das taxas de encarceramento no Brasil, nos últimos anos, o estabelecimento do cárcere como centro da gestão da criminalidade, que, por todo o exposto acima, serve, precisamente, aos interesses mercantis da indústria do encarceramento:

*É importante destacar que os diagnósticos elaborados pelo Departamento Penitenciário Nacional, não deixam dúvidas de que o Brasil vivencia uma tendência aumento das taxas de encarceramento em níveis preocupantes. O país já ultrapassou a marca de 622 mil pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos penais, chegando a uma taxa de mais de 300 presos para cada 100 mil habitantes, enquanto a taxa mundial de aprisionamento situa-se no patamar de 144 presos por 100.000 habitantes (conforme dados da ICPS – International Centre for Prison Studies). Com esse contingente, o país é a quarta nação com maior número absoluto de presos no mundo, atrás apenas de*

---

<sup>35</sup> Nota Técnica da Associação Juízes para a Democracia – AJD contra o PLS n. 531/2011. Disponível em:

*Estados Unidos, China e Rússia. Contudo, ao passo que esses países estão reduzindo as suas taxas de encarceramento nos últimos anos, o Brasil segue em trajetória diametralmente oposta, incrementando sua população prisional na ordem de 7% ao ano, aproximadamente. O ritmo de crescimento do encarceramento entre as mulheres é ainda sensivelmente mais acelerado, da ordem de 10,7% ao ano, saltando de 12.925 mulheres privadas de liberdade em 2005 para a marca de 33.793, registrada em dezembro de 2014. Não há pistas de que o encarceramento desse enorme contingente de pessoas, cuja análise do perfil aponta para uma maioria de jovens (55,07% da população privada de liberdade tem até 29 anos), para uma sobre-representação de negros (61,67% da população presa), e para uma população com precário acesso à educação (apenas 9,5% concluíram o ensino médio, enquanto a média nacional gira em torno de 32%) esteja produzindo qualquer resultado positivo na redução da criminalidade ou na construção de um tecido social coeso e adequado. Basta registrar que partimos de noventa mil presos no início da década de noventa, e saltamos para mais de seiscentos mil presos, num intervalo de menos de 25 anos. Tal considerável incremento não se fez acompanhar de uma redução na incidência de crimes violentos, nem tampouco da sensação de segurança por parte da sociedade brasileira, o que em tese poderia justificar o enorme custo social e financeiro do encarceramento. Pelo contrário, o cárcere tem reforçado mecanismos de reprodução de um ciclo vicioso de violência que, como padrão, envolve a vulnerabilidade, o crime, a prisão e a reincidência e, por vezes, serve de combustível para facções criminosas. Neste sentido, vale enaltecer as iniciativas promovidas pelo Conselho Nacional de Justiça no sentido de implementar o instituto da audiência de custódia e, a um só tempo,*

*agregar precioso instrumento de prevenção à tortura e aprimorar o processo decisório envolvendo a aplicação da prisão provisória, responsável por 40% das pessoas privadas de liberdade no país. A fim de impulsionar a oportuna iniciativa, o Ministério da Justiça, firmou acordos de cooperação com o Conselho e destinou mais de R\$ 50 milhões no último ano para diversos Estados a fim de incrementar as centrais de alternativas penais e centrais de monitoração eletrônica. Tal montante, que se aproxima de todo o investimento historicamente destinado à estruturação das alternativas penais no país, deve impulsionar esta relevante política, e assim, encorajar os órgãos do sistema de justiça a ampliarem a aplicação das medidas cautelares e protetivas previstas em lei, bem como concretizar o princípio da excepcionalidade do uso da prisão.<sup>36</sup>*

## Conclusão

No contexto do crescimento das privatizações, é reaceso o debate sobre o alcance da atuação do Estado, a natureza de seus serviços e o público por eles alcançado, especialmente no que contrasta com os ideais democráticos constitucionalmente incorporados, como é o caso da polêmica privatização do sistema penitenciário brasileiro.

A gestão empresarial de homens privados de sua liberdade rompe com o monopólio estatal do uso legítimo da violência física, refletindo, diretamente, no dever de punir do Estado, correlacionado ao dever de assegurar ao preso a dignidade da pessoa humana,

---

<sup>36</sup> Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias realizado Departamento Penitenciário Nacional. Dezembro de 2014. Disponível em: [www.justica.gov.br/noticias/mj...relatorio...infopen.../relatorio-depen-versao-web.pdf](http://www.justica.gov.br/noticias/mj...relatorio...infopen.../relatorio-depen-versao-web.pdf)

fundamento da República Federativa do Brasil, bem como ao dever de promover sua ressocialização de modo a garantir a segurança, direito fundamental e dever do Estado, bem como o bem-estar da sociedade fraterna e justa, idealizada no preâmbulo da Constituição de 1988.

Verifica-se neste breve ensaio a transposição dos critérios econômicos da eficiência para o âmbito do sistema de justiça criminal e a veracidade da afirmação no sentido de que a gestão privada de estabelecimentos penitenciários brasileiros maximiza a eficiência é questionada.

Em geral, evidencia-se que o setor privado não tem executado um serviço mais eficiente que o público nos estabelecimentos penais, seja por não representar real economia para o Estado, seja por não cumprir os objetivos do sistema de justiça criminal, notadamente a solução do problema da superpopulação e a reabilitação dos detentos.

Expande-se, interna e internacionalmente, um verdadeiro mercado criado em torno da criminalidade, quando se impunha praticar mecanismos de harmonização entre eficiência, garantismo e, no contexto da execução penal, ressocialização.

## Referências

ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção Alves et. al. *Privatização das Prisões*. João Marcello de Araujo Junior (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão associada de serviços públicos e regiões metropolitanas*. In: Direito Público: Estudos em homenagem ao professor Adilson de Abreu Dallari Belo Horizonte: DelRey, 2004.

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

GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *As parcerias público-privadas e a transferência de atividades de suporte ao poder de polícia – em especial, a questão dos contratos de gestão privada de serviços em estabelecimentos prisionais*. In: Parcerias Público-Privadas. Carlos Ari Sundfeld (coord.). São Paulo: Malheiros, 2005.

KUEHNE, Maurício. *Privatização dos presídios*. Brasília: Revista CEJ, v.5, n.15, p.16-22, set./dez. 2001.

MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de Presídios e Criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

\_\_\_\_\_. *Crime: castigo e distopia no capitalismo global*. São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Criminais, v.9, n.36, p.410-420, out-dez 2001.

MIOTTO, Armida Bergamini. *Temas penitenciários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma Administrativa e Burocracia: Impacto da Eficiência na Configuração do Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

PASTANA, Debora Regina. *Estado punitivo e encarceramento em massa: retratos do Brasil atual*. São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Criminais, v.17, n.77, p.313-330, mar./abr. 2009.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *A duplicidade de gestão no sistema penitenciário brasileiro: consequências e alternativas para a formulação de uma efetiva política pública de encarceramento*. Brasília, Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, v.1, n.16, p.79-102, jan-jul 2003.

SILVA, André Ricardo Dias da. *A privatização de presídios como mecanismo garante dos direitos fundamentais constitucionais na execução penal: uma tendência factível ou falaciosa?* Revista Âmbito Jurídico [Endereço Eletrônico], n.75, abr. 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7551](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7551)>. Acesso em: 5 maio 2010.

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

## Material Legislativo e de Apoio

CORREA, Gustavo Freitas, et. al. *O Primeiro Complexo de Parceria Público-Privada do Brasil*. Orientação Mellina Rombach. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: [http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/o\\_primeiro\\_complexo\\_penitenciario\\_de\\_parceria\\_publico-privada\\_do\\_brasil.pdf](http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/o_primeiro_complexo_penitenciario_de_parceria_publico-privada_do_brasil.pdf)

Resolução n. 8, de 9.12.02, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Disponível em: <http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/ExecucaoPenal/CNP/CP/n8de9dez2002.pdf>.

Projeto de Lei do Senado n. 513/2011. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2947751&disposition=inline>.

Documentário intitulado “Quanto mais presos, maior o lucro”, de 2014. Jornalista Paula Sacchetta. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Xmae89KBuiY>.

Nota Técnica da Associação Juizes para a Democracia – AJD contra o PLS n. 531/2011. Disponível em: [http://www.ajd.org.br/documentos\\_ver.php?idConteudo=199](http://www.ajd.org.br/documentos_ver.php?idConteudo=199)

Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias realizado Departamento Penitenciário Nacional. Dezembro de 2014. Disponível em: [www.justica.gov.br/noticias/mj...relatorio...infopen.../relatorio-depen-versao-web.pdf](http://www.justica.gov.br/noticias/mj...relatorio...infopen.../relatorio-depen-versao-web.pdf)