

O MERCADO DAS PRISÕES: O CASO DO BRASIL E AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

THE PRISON MARKET: THE CASE OF BRAZIL AND PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS

Mariela Moreira do Vale Paiva¹

RESUMO

O presente artigo objetiva contextualizar as Parcerias Público Privadas (PPP's) com as transformações seguidas pelo Estado, procurando, para tanto, demonstrar, o entendimento sociológico por trás do encarceramento, a reforma do estado brasileiro e o surgimento das PPP's e, por fim, apresentar, resumidamente, as pesquisas sobre o tema. Para tanto foi realizada pesquisa bibliográfica através do levantamento de pesquisas e livros sobre o tema, atentando-se, principalmente, para os trabalhos que procuravam analisar a aplicação das PPP's nas penitenciárias através da pesquisa de campo. Observou-se que os trabalhos de campo apresentavam limitações em razão das PPP's serem aplicadas apenas em detentos de menor potencial ofensivo e algumas, ainda, estarem em implantação. Contudo, nas pesquisas demonstrou-se uma melhora nas penitenciárias se comparamos com as penitenciárias administradas pelo governo e que tal medida adveio da ideia de “melhor gestão” do setor público. Diante do estudo realizado pode-se concluir que o modelo de PPP pode ser utilizado como suporte/apoio ao modelo exclusivamente público. No entanto, não parece viável que o mesmo seja utilizado para todo modelo penitenciário brasileiro

Palavras chaves: Parceria Público Privada nas penitenciárias, sistema penitenciário brasileiro, prisões no Brasil.

ABSTRACT

This article aims to contextualize Public Private Partnerships (PPP's) with the transformations followed by the State, seeking, to that end, to demonstrate the sociological understanding behind incarceration, the reform of the Brazilian state and the emergence of PPP's and, finally, to present, briefly, research on the topic. For this purpose, bibliographic research was

¹Mestranda em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL). Concluiu a graduação em Direito na Faculdade Cenecista de Varginha (FACECA), em solenidade ocorrida em fevereiro de 2010. É pós-graduada em Processo Civil e Processo do Trabalho pela Faculdade Cenecista de Varginha (FACECA). Possui cursos de extensão pela Duke University e Harvard University. Ministrou aulas no Centro Universitário da Fundação Educacional Guaxupé (UNIFEG). Atuou como advogada responsável pelo setor de atermação trabalhista, projeto piloto firmado entre o UNIFEG e o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT3)

carried out by surveying research and books on the subject, paying particular attention to the works that sought to analyze the application of PPPs in penitentiaries through field research. It was observed that the field work had limitations due to the fact that PPPs are applied only to detainees with less offensive potential and some are still being implemented. However, in the polls, there has been an improvement in the penitentiaries compared to the penitentiaries administered by the government and that this measure came from the idea of “better management” of the public sector. In view of the study carried out, it can be concluded that the PPP model can be used as support for the exclusively public model. However, it does not seem feasible for it to be used for every Brazilian prison model

Keywords: Public Private Partnership in prisons, Brazilian prison system, prisons in Brazil.

INTRODUÇÃO

As parcerias público privadas decorrem da aplicação do governo brasileiro das técnicas do gerencialismo na administração pública. A aplicação no Brasil da aludida técnica marcou uma ruptura com o pensamento do nacional desenvolvimento, ganhando força durante o governo do, então, presidente Fernando Henrique Cardoso. O plano da adoção das técnicas do gerencialismo foi desenvolvido por Bresser visando centrar a atuação do Estado ao que era realmente sua função, segundo a visão deste.

Sob a luz desse entendimento a ideia da aplicação das Parcerias Público Privadas na gestão de penitenciária ganhou força, sendo noticiado, em 1999, a primeira penitenciária a adotar o modelo no estado do Paraná. Assim, posteriormente outras penitenciárias foram adotando essa forma de gerência, totalizando, atualmente, 30 penitenciárias.

O tema tem sido objeto de pesquisa de campo de muitos pesquisadores que procuram avaliar se as PPP's são viáveis como forma de gestão das penitenciárias. A maioria dos pesquisadores acreditam que a aplicação das PPP's ao sistema penitenciário mostra-se viável e interessante, todavia essas pesquisas encontram-se limitadas de nos fornecer melhores dados tendo em vista que os complexos penitenciários em que se aplicam as PPP's abrigam apenas detentos de baixo potencial ofensivo e uma baixa estrutura de *accountability* e transparência.

Ante tal realidade, objetivou-se com este trabalho, através de uma revisão bibliográfica, contextualizar as PPPs com as transformações seguidas pelo Estado, procurando, para tanto, demonstrar, o entendimento sociológico por trás do encarceramento, a reforma do estado brasileiro e o surgimento das PPP's e, por fim, apresentar, resumidamente, as pesquisas sobre o tema.

1. A REALIDADE POR TRÁS DO ENCARCERAMENTO

A população carcerária no Brasil aumentou desde o início da década de 90 do século XX para a segunda década do século XXI, de 90 mil de presos para mais de 500 mil, sendo que se observarmos, ainda, a população que cumpre pena alternativas em liberdade devermos somar a este número mais 200 mil presos, totalizando, portanto, a população de 700 mil pessoas que cumprem pena no Brasil (BRASIL.2014).

Este aumento não se restringe somente ao Brasil, pois configura-se como fenômeno mundial já que Estados Unidos, China, Rússia e Índia também incrementaram a sua classe presidiária nos últimos anos (BRASIL. 2014).

Segundo Wacquant (2003), não coincide o fato do aumento da população carcerária com o fato da desregulamentação do Estado por conta da crise do *wellfare statenos* países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento:

Não se pode compreender as políticas policiais e penitenciárias nas sociedade avançadas sem recoloca-las no quadro de transformação mais amplo do Estado, transformação que é, ela mesma, ligada as mutações do emprego e a oscilação da relação de forças entre as classes e os grupos que lutam pelo seu controle. E nessa luta é o grande patronato e as frações “modernizadoras” da burguesia e da nobreza de Estado que aliadas sobre a bandeira do neoliberalismo tomaram a frente e iniciaram uma vasta campanha de sabotagem da potência pública. Desregulação social, ascensão do salariado precário e retomada do Estado punitivo seguem juntos. (WACQUANT, Lôic. 2003. p.147)

Dessa forma, percebe-se que a partir da década de 90 em relação ao estado tudo o que simbolizava um bem estar social como educação, saúde, assistência e habitação social é transformado maquiavelicamente por uma regulação conservadora da sociedade através da polícia, da justiça e da prisão (WACQUANT, 2003).

Nesse mesmo movimento a crise do sistema fordista de produção e a ascensão do sistema toyotista também é responsável por mudanças significativas na sociedade em fins do século XX. Já que o novo modo de produção, flexibilizado, faz com que os empregos além de se tornarem escassos se tronem instáveis devido a oscilação do mercado criando o que o sociólogo, Ulrich Bech (2011), chamou de sociedade de risco, ou seja, uma sociedade onde a incerteza está sempre presente no próximo passo a ser dado. Não diferentemente nos afirma outro sociólogo, Richard Sennett, em seu livro a Corrosão do Caráter, ao pontuar que:

Vivemos em um mundo caracterizado pela flexibilidade e o fluxo a curto prazo, esse mundo não oferece muita coisa econômica ou socialmente para a narrativa. As empresas se dividem ou fundem, empregos surgem e desaparecem como fatos sem ligações. A destruição criativa exige pessoas a vontade em relação a não calcular as consequências da mudança ou a não saber o que virá depois. No mundo em que a maioria das pessoas sente a necessidade de serem indiferentes e negligentes. (SENNETT, Richard. 2009, p.32)

Assim, mesmo não sendo objeto deste trabalho, urge destacar que o aumento da incidência de doenças relacionadas a este mundo de incertezas, seja no mundo do trabalho ou no mundo social, como a síndrome de Burnout, DORT e depressão estão cada vez mais frequentes e presentes na literatura relacionada a doenças do mundo do trabalho.

A crise pós moderna é marcada, portanto, pela redução de políticas sociais e pela crise no mundo do trabalho seja de forma direta ou indireta. A mistura desses dois elementos são, sem sombra de dúvida, propulsores para os aumentos dos delitos e consequentemente da população carcerária, uma vez que a ausência de uma preocupação estatal em dar aos cidadãos uma rede de proteção social faz com que a juventude dos bairros periféricos, que já são esmagados pelo desemprego e sub emprego continuaram buscando alternativas a margem do sistema para sobreviver e tentar escapar da miséria no cotidiano (WACQUANT, 1999).

O crescimento da repressão policial mostrada ineficiente torna, portanto, as penitenciárias uma solução quanto ao depósito dos setores “ mais deserdados” da classe operária. Dessa forma, percebe-se que o encarceramento antes de servir a algum objetivo ressocializador serve, sim, a regulação da miséria e ao armazenamento dos refugos do mercado (WACQUANT, 2006).

Não coincide o fato dos institutos estatísticos do país demonstrarem jovens entre 18 e 24 anos estarem entre a maior faixa etária da população carcerária e, também, entre a maior taxa de desemprego. Importante ressaltar que a maior parcela dos presos é composta pela etnia negros e pardos e apresentavam o ensino fundamental incompleto (BRASIL. 2012).

Segundo dados do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário de 2009, foram diagnosticados alguns problemas relacionados aos direitos do preso em boa parte das penitenciárias do país, como: falta de assistência material, acomodações adequadas, higiene, vestuário, alimentação, assistência médica, farmacêutica, odontológica, psicológica, jurídica, educacional, social, superlotação, falta de ocupação, falta de infraestrutura (iluminação, ventilação, esgoto, água, luz, entre outros) denúncia de tortura e mal tratos e, principalmente, da falta de estrutura para ressocialização deste, preparando-o para a liberdade sem assistência alguma ao egresso (BRASIL, 2009).

Tal fato, além de chocar, traz ao questionamento de uma comissão parlamentar de inquérito do Congresso Nacional terem acordado para tal fato somente em 2009, em uma Introdução a edição brasileira de seu livro Prisões da Miséria, o francês Loïc Wacquant, já alertava para tal realidade:

Estado apavorante se encontram as prisões do país, que se parecem mais com campos de concentração para pobres, ou com empresas públicas de depósito

industrial dos dejetos sociais, do que com instituições judiciárias servindo para alguma função penalógica: dissuasão, neutralização ou reinserção. O sistema penitenciário brasileiro acumula com efeito as taxas das piores jaulas do terceiro mundo, mas levadas a uma escala digna de primeiro mundo, por sua dimensão e pela indiferença estudada dos políticos e do público, entupimento estarrecedor dos estabelecimentos, condições de vida e higiene abomináveis, falta de espaço, ar, luz, e alimentação, ligação de acesso a assistência jurídica e aos cuidados elementares de saúde e da bem sabida e relatada violência(WACQUANT, Löic. 1999, p.7)

Dessa forma pode-se dizer que para a nossa sociedade, “o que os presos fazem em suas celas não importa. O que importa é que fiquem ali” (BAUMAN, 1999, p.108), em sua condição de miserabilidade e decadência humana, sofrendo o suplício não mais de uma vez, mas aos poucos, de forma lenta e gradual.

Importante ressaltar que não sendo o bastante o estado brasileiro descumprir as obrigações que lhe são impostas pelo próprio ordenamento jurídico pátrio, através da lei de execução penal (Lei nº7.210/1984) e a própria Constituição Federal, bem como das convenções internacionais de direitos humanos das quais o país é signatário: Convenção e Protocolo Facultativo contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes, assim como a Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura, dentre outras.

Segundo relatório da CPI das prisões de 2009, o custo de manutenção do estado para cada preso, corresponde a aproximadamente R\$ 1.150,00, sendo que em Goiás se tem o menor custo por preso no valor de R\$450,00 e em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, onde se tem o maior custo por preso da federação de aproximadamente R\$ 1.750,00 por preso. Já o custo médio de produção de uma vaga no sistema penitenciário brasileiro é de R\$22.250,00, ou seja, se o déficit de vagas no sistema carcerário no Brasil é de 200.000 vagas, daí decorre que para a criação destas vagas, o Estado brasileiro teria que desembolsar R\$ 4.672.500.000,00. Importante ressaltar que o valor pago por preso em penitenciárias em processo de privatização é em média R\$ 3.000,00 (BRASIL.2009).

Sabe-se que a indústria de segurança vem crescendo exponencialmente, mas não somente na segurança privada como, também, na segurança pública, principalmente novos produtos que permitem um maior e “melhor” encarceramento como algemas acolchoadas, armas não letais, cadeados e grades indevassáveis, cadeira imobilizante, grelhas eletrificadas de efeito letal, tecnologias biométricas de detecção e identificação, celas desmontáveis e prisões “chave-na-mão”².(MINHOTO.2002)

² Este modelo de prisão é adotado no Brasil, pelas Associações de Proteção e Assistência a Condenados (APAC).

Essa sedutora indústria de segurança e encarceramento movimentou em torno de 65 bilhões de dólares, por ano, nos Estados Unidos, gastos entre administração de cadeias locais, novos produtos, serviços e tendências. O cárcere se torna, então, um dos principais vetores a impulsionar a indústria do combate a criminalidade, assim, “Na dinâmica instaurada pela nova economia, a prisão se converte em meio de controle altamente lucrativo das ilegalidades dos perdedores locais. (MINHOTO, 2002. p.133)

Corroborando com o pensamento acima Loic Wacquant afirma que:

O encarceramento tornou-se assim uma verdadeira indústria e uma indústria lucrativa. Pois, a política do “tudo penal” estimulou o crescimento exponencial do setor das prisões privadas, para a qual as administrações públicas perpetuamente carentes de fundos se voltam para melhor rentabilizar os orçamentos consagrados a gestão das populações encarceradas, faturando dinheiro público. (WACQUANT, Lœic. 2006, p.20)

No entanto, percebe-se que o gasto do Estado com as penitenciárias, no que diz respeito ao sentido de reabilitação e ressocialização do preso, encontra-se ineficiente já que há um alto gasto por preso e para a manutenção do cárcere para que se encontre uma estrutura tão precária e um alto índice de reincidência no sistema de regime fechado que atinge de 50 a 70% dos presos.

Embora, a implementação das prisões privadas em países desenvolvidos desperte polêmica, principalmente em razão da promessa de eficiência, nos Estados Unidos e Grã Bretanha suas prisões privadas não vem prestado serviços mais baratos além de reproduzir problemas estruturais como a da constitucionalidade da delegação do poder de execução da pena as empresas dando lugar a objeções de ordem jurídica, política, ética e simbólica. (MINHOTO. 2002)

Apesar do sistema na penitenciária no Estados Unidos e com a Grã Bretanha apresentar problemas, necessário se faz uma análise do tema no Brasil, principalmente, em razão da grande precariedade em que se encontra o sistema penitenciário nacional. Desta forma, na próxima seção buscaremos analisar as perspectivas da administração pública dos presídios, assim como suas inovações.

2. A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL NO BRASIL E AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS (PPP)

A ascensão ao poder dos governos na Inglaterra por, Marageth Tatchen e no Estados Unidos por Ronal Regan, permitiu que a Estado passasse por uma reforma, uma vez que as

diversas crises econômicas que marcaram a década de 70 fez com que o modelo de gestão a que estava embasado o Estado fosse tido como um problema que deveria ser resolvido. Assim, conceitos como monetarismo, *supply-side economies*, economia neoclássica ganhassem espaço sob a forma do que atualmente chamamos de neoliberalismo, com essas mudanças do entendimento de administração do Estado surgiu com elas o que chamamos de administração gerencial que nada mais é que aplicação dos conceitos acima na administração pública (GOMES.2007).

O movimento gerencialista, baseado na cultura do empreendedorismo, se consolidou através “ (...) de um código de valores e condutas que orienta a organização de atividade de forma a garantir controle eficiência e competitividade máximos” (PAULA.2005.p.48). Assim, a adoção pela administração pública de ações como a privatização, pareceria público privadas, contratos de concessão, entre outros ganhou forma e difusão.

No Brasil, em 1995, Fernando Henrique Cardoso, viu a oportunidade política de uma reforma administrativa do Estado aplicando, tal realidade foi colocada em prática pelo então ministro, responsável pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira, seguindo alguns pontos do tão propalado Consenso de Washington, no entanto, estas ideias foram aplicadas ao Brasil de maneira pondera e não extremada como, por exemplo, ocorreu na Argentina.

Tal fato deu como sequência uma série de transformações na administração pública brasileira como privatizações de empresas públicas, parcerias do setor público com o setor privado, participação empresarial em empresas públicas, até então bloqueadas pela Constituição federal. Outra vertente que foi atingida por essa forma de pensamento refere-se ao funcionalismo público em que o servidor passou a ser avaliado anualmente com a então chamada avaliação de desempenho, a instituição do estágio probatório de 3(três) anos e a necessidade ao atendimento do um princípio da administração pública: o da eficiência (BRESSER, 2005)

A reforma gerencial teve como princípio básico a noção de que o cidadão deveria ser visto como um cliente o qual os serviços públicos deveriam ser prestados a ele com qualidade. Tal fato, só seria possível através de um enxugamento das atividades do Estados para o que se convencionou chamar de serviços exclusivos do Estado, os demais serviços seriam entendidos serviços contratados aos entes privados ou através de uma parceria entre entidades públicas e privadas (BRESSER, 2005)

Com a luz desse entendimento o então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira (2005) elaborou a reforma pelo qual o Estado Brasileiro deveria passar ressaltando que o Brasil na década de 80 passou por diversas crises, entre elas: fiscal, de intervenção do Estado – a forma como o Estado era administrado- e, por fim, crise política.

Bresser (2005) propõe, então, a implantação da reforma gerencial visando modernizar a gestão pública, para alcançar seu objetivo primeiramente o autor traça metas para curto prazo – ajuste fiscal - e médio prazo – modernizar e tornar mais eficaz a administração pública.

A reforma do Estado, proposta por Bresser, parte da existência de quatro vieses do Estado: “(...) a) o núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas de Estado; c) os serviços não-exclusivos e d-) a produção de bens e serviços para o mercado” (BRESSER. 2005. p.258).

Contudo, apenas a classificação acima apresentada não nos permite visualizar a reforma gerencial proposta, assim também se faz necessária a distinção das propriedades em: a) pública estatal – integra o aparelho administrativo; b) pública não-estatal – apesar de ter origem na esfera privada sua finalidade voltada para o interesse público- e c) privada – voltada para o lucro e produção de bens. (BRESSER.2005)

Tento em vista a classificação acima, Bresser (2005, p.260), propôs no quadro que se segue as mudanças pelas quais o estado brasileiro deveria passar, vejamos:

TABELA 1- CLASSIFICAÇÃO DAS PROPRIEDADES

SETORES DO ESTADO, FORMAS DE PROPRIEDADE E DE ADMINISTRAÇÃO			
	FORMA DE PROPRIEDADE		
	ESTATAL	PÚBLICA NÃO-ESTATAL	PRIVADA
Núcleo Estratégico			
Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios			
Atividades exclusivas			
Polícia, regulamentação, fiscalização, fomento, seguridade social básica			
Serviços não exclusivos			
Universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus	Publicização		
Produção para o mercado			
Empresas estatais		Privatização	

Pode-se inferir do quadro acima que, visando a prestação de serviços de qualidade ao cidadão, a reforma gerencial propõe que o Estado deve abarcar as atividades exclusivas do Estado dentre elas,

legislar, julgar, etc, as atividades de produção para o mercado deveriam ser privatizadas, ou seja, transferidas para o setor público, contudo, o próprio autor fez ressalvas sobre a privatização, lembrando que alguns setores estratégico, como o petróleo, através, da Petrobrás, seria interessante que permanecesse com o Estado.

Por fim, a última esfera a se analisar trata-se dos serviços não exclusivos do Estado, segundo o autor, nesses casos o governo deveria trabalhar em conjunto com as propriedade públicas não-estatais, ou seja, o autor entende que uma vez que essas empresas possuem finalidades que procuram atender os interesses públicos nitidamente, caberia ao Estado realizar um “programa de publicização” em que essas entidades permanecerão de direito privado, contudo será enfatizado seu caráter público. Haveria, então, segundo o autor, uma ampliação da democracia e participação na esfera pública, através de um direito público renovado e ampliado (BRESSER, 2005).

A reforma do estado produziu grande modificação na forma de atuação do Estado, na legislação administrativa e, principalmente, na Constituição federal de forma a permitir as implementações das mudanças necessárias para a aplicação da administração gerencial.

Uma das legislações que foram fortemente influenciada pela administração gerencial é a Lei nº 11.079/04 que regula as Parcerias Público Privadas, ou seja, com a edição dessa nova legislação passou a ser regulada a realização de parcerias entre o setor público e o privado em atuações que anteriormente eram específicas do Estado.

No tocante, a denominação Parceria Público Privado é uma terminologia utilizada para designar o contrato de cooperação entre o setor público e privado (CABRA, 2011), sendo que o primeiro ganha na esfera social que o cumpre realizar e o segundo auferir lucro (CABRAL, 2006)

Extraí-se, ainda, no trabalho intitulado, Parcerias Público-Privadas e justiça: uma análise comparada entre diferentes experiênciasque:

As parcerias público-privada são uma forma de organização híbrida que testa as fronteiras de categorias estabelecidas na economia, no direito, na política, etc. O tempo parceria público-privada subsume um espectro amplo de contratos entre o Estado e agentes privados, remetendo para uma divisão do trabalho entre público e privado em que este assume a realização de tarefas públicas (GOMES.2007. p.9).

Posto isto, observa-se que a legislação brasileira ao regular as Parcerias Público Privadas não se distanciou da idealização da mesma definindo em seu art. 2º, da Lei nº11.079/04, que a Parceria Público Privada é um contrato de concessão entre o poder público e a iniciativa privada especificando que este contrato ocorrerá através de concessão patrocinada ou administrativa.

Segundo o autor Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, a diferença entre concessão patrocinada e concessão administrativa são as seguintes:

Concessão patrocinada- quando a concessão de serviços ou de obras públicas envolver uma contraprestação do Poder Público adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários; e *concessão administrativa* – quando a remuneração do serviço é feita integralmente pela Administração, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento de bens (MEIRELLES. 2011.p.440).

Observa-se que a execução das concessões através da Parceria Público Privada se dá pelas empresas privadas cabendo ao poder público remunerar essa ação, sendo que a forma de remuneração é que será variada, ou seja, se dará da forma patrocinada ou administrativa.

Sob o ponto de vista da administração gerencial a PPP mostra-se uma boa aplicação, todavia através de uma análise mais crítica questiona-se se a aplicação das PPP poderá ocorrer em todos os setores e se de fato haverá uma mudança significativa, principalmente no setor objeto deste trabalho; as penitenciárias.

Interessante, observar que o ministro, Luiz Carlos Bresser-Pereira, idealizador das reformas do estado brasileiro, através do MARE, na conclusão de seu recente livro, *A Construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*, refere-se a nova transição enfrentada pela administração pública no Brasil e no mundo, vejamos:

No Brasil o neoliberalismo foi dominante entre 1990 e meados de 2000. Vivemos hoje, no Brasil e no mundo um período de crise e *transição*. Tanto os países ricos como os de renda média, como o Brasil, precisam de um Estado democrático, desenvolvimentista e social. A construção do Brasil caminha certamente por essa via- pela construção de uma nação coesa e de uma sociedade civil atuante que possam, por sua vez, construir um Estado capaz de proporcionar a seu povo segurança, liberdade, bem-estar, razoável igualdade e proteção do meio ambiente (BRESSER, 2015, p.407).

Ante, a essa nova tendência da administração pública no cenário brasileiro e mundial, necessário se faz o enfrentamento da questão da aplicação das Parcerias Público Privadas nas penitenciárias no Brasil e se as mesmas se mostram interessantes, vez que ante a mudanças recentes caminham em sentido, aparentemente, oposto a da aplicação das PPP's, proposta, nitidamente, advinda do neoliberalismo.

3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICO PRIVADA NA GESTÃO DE PENITENCIÁRIAS

Sabe-se que o sistema prisional brasileiro enfrenta muitas dificuldades dentre elas, corrupção, alto índice de recidiva, fugas, enfim, o sistema encontra-se longe de permitir e garantir a tão aclamada ressocialização do preso aclamada pelos autores de direito penal e previsto na Lei de Execução Penal.

Ante o problema enfrentado, resolveu-se implantar o sistema de Parceria Público-Privada que propõe uma maior eficiência no serviço prestado de forma a tentar amenizar o problema enfrentado neste setor.

Dentre os modelos possíveis e existentes o Brasil utiliza-se apenas a parceria público-privada no que tange as atividades correcionais, ou seja, apenas os serviços internos são realizados pela empresa contratada pelo Estado.

Visando melhor elucidar a situação da aplicação das PPP's no sistema prisional no Brasil, Cabral (2013), realizou um estudo comparado entre o nosso sistema, o sistema francês e o norte americano, em que restou evidenciadas as diferenças das Participações Público-Privadas nesse setor:

Although inspired by the French experience, the Brazilian example is placed somewhere between the U.S and French experience, as certain activities not delegated to private operators in France can be outsourced in Brazil, such as internal security and legal assistance to inmates. On the other hand, in contrast to the U.S full privatization model, in Brazilian outsourced prisons civil servants play the role of contract supervisors³ (CABRAL, 2013, p.107).

No Brasil, apesar de existir previsão constitucional de que o estado poderá diretamente ou sob concessão prestar serviços públicos (art. 175), quando se trata em Parceria Público-Privada a Constituição veda a delegação do poder de polícia a iniciativa privada, bem como a Lei de Execução Penal determina que o Estado mantenha as atividades de segurança do presídio e direção.

Assim sendo, explica-se o formato adotado pelo Brasil, no tocante a PPP's aplicada as penitenciárias, como uma mescla de atuação privada e pública e a manutenção do poder público em atividades internas da penitenciária através de cargos de direção: o Diretor Geral, o Chefe de Segurança e um Agente de Segurança.

Temos, portanto, limites as ações das empresas que realizam a parceria cabendo a estas a segurança interna, assistência médica e odontológica, assistência jurídica, comida, entre outras atividades desenvolvidas apenas no âmbito interno da penitenciária.

³Embora inspirado na experiência francesa, o exemplo brasileiro encontra-se entre os EUA e a experiência francesa, como certosativos não delegados aos operadores privados na França podem ser terceirizados no Brasil, tais como a segurança interna e assistência jurídica aos presos. Por outro lado, em contraste com o modelo de privatização total dos Estados Unidos, nas prisões brasileiras terceirizadas os funcionários públicos desempenham o papel de supervisores de contrato. (livre tradução)

Todavia, a aplicação da PPP no sistema prisional enfrenta alguns obstáculos, uma vez que, como foi elucidado acima, quando trabalhamos com o encarceramento de pessoas estamos lidando com uma vasta gama de legislações do próprio país em que se aplica, bem como convenções internacionais, principalmente, no que tange aos direitos humanos.

Portanto, quando se permite que a manutenção da prisão pelo setor privado esbarra-se em problemas que dificilmente podem ser dirimidos por cláusulas contratuais, nesse sentido esclarece Cabral, vejamos:

Since it would be very difficult to contractually delineate certain tasks, such as the use of force to be employed by the private operator or the exact capabilities of the workers. Hart *et al* (1997), are skeptical about privately run prisons because of the important adverse effect reduced cost strategies have on quality⁴(CABRAL, 2013, p. 103)

Assim sendo, apesar das lacunas existentes na esfera contratual da aplicação das PPP's nas penitenciárias, que dificilmente podem ser resolvidas, o sistema tem sido aplicado no Brasil e tem, aparentemente, apresentado bons resultados como melhoria da qualidade das prisões (CABRAL.2006).

O primeiro relato que temos da aplicação, no Brasil, da PPP's ao sistema prisional advém de 1999 na Penitenciária Industrial de Guarapava (PR), que inspirou-se no modelo francês, em que apenas alguns serviços foram passados para a iniciativa privada como, por exemplo, alimentação. (CABRAL.2006).

Desde então, segundo estudo realizado pela Pastoral Carcerária, o Brasil, atualmente, conta com 30 prisões que utilizam o modelo de gestão público-privada, totalizando cerca de 20.000 detentos, distribuídos entre os estados de Santa Catarina, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas e Amazonas (JESUS FILHO. 2014).

O mesmo estudo aponta que dentre essas prisões possuímos dois tipos de contratos o de cogestão, que se refere a boa parte dos contratos, e as PPP's, sendo que este último, via de regra, conferem ao ente privado o financiamento, projeto, operação e manutenção por um período que remeta a possibilidade da empresa particular recuperar o investimento realizado, sendo, assim, em geral, esse prazo fixado em 30 (trinta) anos (JESUS FILHO, 2014).

Todavia, apenas esses dados não nos fornecem subsídios para qualquer afirmação sobre a aplicação da PPP's no sistema carcerário. Assim frente a esse mesmo problema, o pesquisador Sandro Cabral, realizou uma profunda pesquisa em que procurou analisar os

⁴Uma vez que seria muito difícil para delinear contratualmente determinadas tarefas, tais como o uso da força a ser empregada pelo operador privado ou as capacidades exatas dos trabalhadores. Hart *et al* (1997), são céticos sobre as prisões por conta das importantes estratégias de custo reduzido com efeitos adversos que a gestão privada tem sobre a qualidade.

efeitos das PPP's no estabelecimento prisional elencando algumas proposições sobre o sistema procurando confirma-las ou refutá-las, vejamos o quadro abaixo:

TABELA II- PROPOSIÇÕES ESTUDADAS POR SANDRO CABRAL

Proposição	Resultado
<i>Proposição 1</i>	
A especificação detalhada ex-ante dos serviços a serem fornecidos por operadores não-estatais é um mecanismo eficaz para assegurar a qualidade no modo de governança privado de prisões	Não pode ser Confirmada
<i>Proposição 2</i>	
A delegação de autoridade para empresas privadas na operação de prisões propicia mecanismos mais eficazes de controle e redução de assimetrias de informação aos gestores públicos em relação às formas tradicionais de provisão, gerando assim resultados superiores.	Pode ser confirmada
<i>Proposição 3</i>	
As operadoras privadas encarregadas da operação de prisões apresentarão indicadores de desempenho superiores quando comparados à gestão pública tradicional em função das estruturas de incentivos a que estão submetidas	Se confirma
<i>Proposição 4</i>	
No setor prisional as estruturas públicas de governança tendem a ser preferíveis em relação às formas privadas de provisão, em função da redução de qualidade gerada a partir dos esforços para redução de custos efetuados pelos operadores privados	Não pode ser Confirmada
<i>Proposição 5</i>	
A modalidade privada de provisão de serviços prisionais tende a apresentar padrões superiores de desempenho, em relação às formas tradicionais, em função a sua maior flexibilidade para contornar as restrições institucionais existentes	É confirmada
<i>Proposição 6</i>	
A atuação de atores privados na construção, gestão e operação de prisões deve ficar restrita à custódia de indivíduos de menor potencial ofensivo	Não pode ser confirmada e nem rejeitada
<i>Tabela confeccionada com base na obra: CABRAL. Sandro. Além das Grades: uma gestão comparada do sistema de gestão prisional. Salvador: UFBA.</i>	

Ainda, segundo Cabral e Lazzarini (2011) a aplicação nas PPP's na prisão, no Brasil, teria como vantagem: a-) aumento da capacidade de captação de recursos para investimento; b-) busca da eficiência operacional; c-) acesso as modernas práticas de gestão, e como desvantagem: a-) busca pela redução excessiva dos custos pela empresa contratada em detrimento a qualidade; b-) baixa popularidade de ações envolvendo atores privados; c-) necessidade da criação de um marco regulatório para a modalidade de PPP's prisionais.

Em sua tese de doutorado, podemos extrair das considerações finais que há um maior monitoramento dos funcionários pelas empresas privadas o que geraria um maior número de demissões, mas em contrapartida observou-se uma redução de informações assimétricas e

menores números de absenteísmo, as empresas possuem um incentivo a qualidade de seus serviços, pois a ajudariam a angariar novos contratos (CABRAL.2006).

Verificou-se, ainda, que a qualidade da assistência jurídica não garante uma homogeneidade no atendimento aos presos, uma vez que o setor jurídico necessita da retenção do capital humano tendo em vista a especificidade da área, todavia o mesmo não se aplica ao setor de saúde (CABRAL.2006).

Extraí-se, ainda, da pesquisa que a aplicação das PPP's está diretamente ligada a realidade política como muito bem assevera o autor, vejamos:

Os resultados obtidos pelas formas privadas de provisão no Brasil são dependentes, em adição de uma condição de equilíbrio institucional bastante particular que pode ser alterada em casos de mudanças nas preferências de atores externos, sobretudo, políticos e membros do setor judiciário de maneira que ações de expropriação dos investimentos específicos ou condutas não colaborativas por parte dos governos podem influenciar negativamente os resultados obtidos. Além disso um fator ligado a matriz institucional brasileira sinaliza precaução quando da transferência a atores privados dos serviços prisionais: a possibilidade de articulação entre empresários e atores políticos (CABRAL.2006.p.275)

Se não bastasse, as pesquisas realizadas por Cabral, bem como por demais pesquisadores nos presídios que utilizam a PPP's esbarram em um problema de pesquisa que impede uma visualização mais ampla e real da aplicação dos casos, pois os presídios em que são utilizadas as PPP's recebem apenas indivíduos de menor potencial ofensivo, além, de não ser permitido a superlotação, ou seja, abrigar mais detentos que o estabelecimento suporta.

Ante tal fato, percebe-se o problema que impede apresentador melhores dados pelas pesquisas, uma vez que no sistema de prisão gerenciada pelo governo o mesmo necessita administrar além dos indivíduos de menor potencial ofensivo necessita criar mecanismos para receber, também, os indivíduos de maior potencial ofensivo.

O estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas, intitulado, O primeiro complexo penitenciário de parceria público privada no Brasil, confeccionada no presídio de ribeirão das neves, Minas Gerais) apesar de mostrar-se favorável as PPP's prisionais, também, concluiu que as mesmas estão longe de solucionar o problema que temos nesse estão longe de solucionar o problema que temos nesse setor, vejamos: “(...)admitido como situação hipotética que o complexo PPP alcance, após a atual fase de aprendizagem e término das obras, o grau de eficiência desejado e o cumprimento dos objetivo propostos, o presídio pouco resolveria os problemas da segurança pública brasileira.”(CORREA, CORSI, 2014, p.18)

Assim, algumas críticas levantadas no trabalho denominado Prisões privatizadas no Brasil em debate, realizada pela Pastoral carcerária Nacional, merece nossa atenção por

analisar situações que transcendem a dicotomia custos x benefícios, nesse sentido muito bem pontuada por Fernando Salla:

(...) é de pouca credibilidade enaltecer prisões privatizadas quando elas, na verdade, não operam com os mesmos problemas que as demais prisões mantidas pelo estado. Não é de se admirar que as prisões privatizadas sejam apresentadas sempre como “modelos” mas sonega-se o fato de que elas ficam resguardadas de participar dos desafios cotidianos das administrações prisionais (JESUS FILHO. 2014. p.8)

O estudo realizado pela Pastoral Carcerária Nacional não se limitou a ater-se a mera comparação entre as Penitenciárias geridas pelo estado e pela parceria público privada, mas, sim, procurou adentrar a realidade de cada prisão que utiliza o modelo de PPP's formando um cenário nacional dessas unidades prisionais.

Um aspecto interessante da pesquisa versa sobre as atividades internas nas penitenciárias em que se observou a presença de funcionários públicos e privados. Ocorre que em uma das unidades analisadas o efetivo da empresa não era suficiente evidenciando um problema contratual. Segundo o contrato a empresa é obrigada a cumprir os termos contratuais, porém o mesmo não faz a exigência de que a mesma contrate mais funcionários (JESUS FILHO.2014).

Sobre o tema constatou-se que existe uma alta rotatividade dos funcionários contratados fato que dificulta o treinamento básico. Em estudo comparativo restou evidenciado que enquanto o funcionário público recebe, em média, o treinamento de 400 horas, os funcionários de uma empresa contratada (Reviver) recebem apenas 96 horas de treinamento (JESUS FILHO.2014).

No tocante a transparência e *accountability*, o estudo mostrou que se trata de um dos grandes problemas, vez que inicia-se com a inexistência de legislação que a regule e se concretiza com uma maior dificuldade de acesso aos dados dos presídios com parceria-público privado, principalmente em dois pontos, considerados pelos pesquisadores como críticos: a-) transparência na contratação de empresa e b-) o interesse e dever legal das empresas em divulgar dados e informações (JESUS FILHO.2014).

No que concerne ao tema assistência ao detento dois setores despertam a atenção quais sejam; oferta de trabalho e educação e serviços de saúde voltados para o atendimento médico. Segundo a pesquisa observou-se que as penitenciárias público-privadas auferiam vantagem ao detento no que se refere a acesso ao estudo em que a média dessas instituições mostrou-se encontrarem-se acima da média nacional, enquanto a média do trabalho oferecido aos detentos nessas instituições mostra-se abaixo da média nacional. Os serviços de saúde os pesquisadores alertaram para o alto índice de medicação receitada aos detentos, que pode

levar a confusão de que cuidar da saúde seria uma super medicação, todavia não apresentaram maiores informações sobre o tema, mas concluíram ao final que o ideal seria a utilização do Sistema Único de Saúde (SUS), mesmo se houvesse o contrato de PPP, vez que o sistema possui melhores condições de atendimento ao detendo (JESUS FILHO.2014).

Por fim, uma das maiores irregularidades encontradas pelos pesquisadores refere-se a segurança interna do presídio, vez que existe “(...)incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, que limita a atividade de segurança privada, e o dever do estado de desempenhar suas atividades típicas” (JESUS FILHO. 2014. p.21)

Assim, ante as vantagens e desvantagens encontradas pelo estudo realizados os pesquisadores concluem que:

A relação custo/benefício da privatização não tem sido vantajosa para a administração pública, tanto com base em considerações legais quanto financeiras, mesmos tomando em conta as poucas informações sistematizadas disponíveis. Assim, recomendamos reverter imediatamente o processo de privatização em curso e buscar meios de tornar a administração penitenciária pública mais eficiente e aparelhado com instrumentos de controle externo da atuação dos agentes penitenciários, para assegurar maior transparência na atuação e apurar as responsabilidades (JESUS FILHO. 2014p.39).

Observa-se, portanto, do estudo bibliográfico realizado, que as PPP's prisionais estão longe de solucionar o problema que o setor enfrenta, contudo existem melhoras na prestação dos serviços aos detentos, por isso trata de um instrumento interessante, que, contudo, deve ser muito bem analisado antes de ser utilizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou apresentar de forma sucinta as principais pesquisas e características do sistema prisional no Brasil, principalmente no que tange sobre a aplicação das Parcerias Público Privada neste setor.

Através de um estudo bibliográfico, pode-se perceber que as prisões se tornaram uma forma lucrativa para as empresas, vez que os cidadãos que se encontravam ociosos, sem função dentro do sistema, eram remetidos a esses estabelecimentos que no Brasil encontra-se em um cenário precário.

Tal fato, restou evidenciado com a reforma do estado, que permitiu com que funções não essenciais do Estado, como a administração de presídios fosse repassada a empresas através de Parcerias Público Privadas. Contudo, conforme restou demonstrado no estudo a administração de presídio envolve muito mais do que questões econômicas, pois nesta relação

encontra-se uma gama de legislação visando legitimar o poder do Estado para fazê-lo, bem como preservar a dignidade do detento.

Um levantamento do tema, através de pesquisas sérias realizadas, percebe-se que de fato houve uma melhora nas instalações dos presos, contudo essa gestão de presídios limita-se a presidiários de menor potencial ofensivo que não permite a produção de resultados mais encorajadores. Ademais, restou evidenciado que por mais que se trace os mínimos detalhes da relação entre a empresa administradora e os detentos, como por exemplo o emprego da força.

Aliás, no tocante, ao policiamento interno dos presídios, o mesmo encontra óbice na legislação nacional, uma vez que a mesma não delega a iniciativa privada a possibilidade de exercê-la.

Ademais, como restou levantado por Cabral, na conclusão de sua tese, apesar de não existir dados concretos, não podemos nos distanciar da realidade em que tal procedimento pode evidenciar a articulação entre empresários e o setor público.

Portanto, observa-se que os dados existentes sobre as PPP's, apesar de apontarem uma melhora, não são suficientes para se afirmar que a implantação de tal forma de gestão dos presídios seria mais conveniente.

Se não bastasse ao delegar as funções de policiamento das penitenciárias tal ação esbarra com a ilegalidade, uma vez que a legislação se opõe a prática de tal ação, cabendo, portanto, ao Estado o dever de fornecer a segurança externa e interna dos presídios.

Destaca-se, ainda, que Bresser, recentemente afirma que o Estado passa por uma transformação em que se cunha na participação da sociedade civil e relega as práticas de gestão neoliberalista, fato que enfatiza o repensar da aplicação das PPP's no sistema prisional.

Portanto, do estudo realizado, pode-se concluir que o modelo de PPP pode ser utilizado como suporte/apoio ao modelo exclusivamente público. No entanto, não parece viável que o mesmo seja utilizado para todo modelo penitenciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**: Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. 2009.

BRASIL. **Ministério da Justiça**: Relatório do Infopen. 2012.

BRASIL. **Mapa do Encarceramento**: os jovens do Brasil/Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília. 2014

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2015.

CABRAL Sandro e LAZZARINI Sergio Giovanetti. Gestão Pública ou Privada? Um Caso no Sistema Prisional. Rio de Janeiro: **XXXV Encontro da ANPAD**, 2011.

_____. Impactos da Participação Privada no Sistema Prisional: Evidências a partir da Terceirização de Prisões no Paraná. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 1, pp. 395-413, Mai./Jun., 2010.

CABRAL, Sandro e AZEVEDO, Paulo Furquim. Sobre a Terceirização de Prisões na Bahia: Público versus Privado. São Paulo: **Trabalho apresentado no encontro de Administração Pública e Governança**. 2006.

CABRAL, Sandro e SAUSSIÉ, Stéphane. Organizing Prisons through Public-Private Partnerships: a Cross-Country Investigation. *Brazilian Administration Review*. Rio de Janeiro: v.10. n.1. art.6. 2013. pp. 100-120.

CABRAL, Sandro. **Além das grades**: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional. Salvador: Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA-UFBA), 2006, (Tese de Doutorado), 292 p.

_____. Sobre a Participação Privada na Gestão e Operação de Prisões no Brasil: uma Análise à Luz da Nova Economia Institucional. 14 - n.40 - Janeiro/Março – 2007.

_____. Sobre a Participação Privada na Gestão e Operação de Prisões no Brasil: uma Análise à Luz da Nova Economia Institucional. **o&s** - v.14 - n.40 - Janeiro/Março – 2007.

CORREA, Gustavo e CORSI, Lucas. **O Primeiro Complexo Penitenciário de Parceria**

GOMES, Conceição (coord). Parceria Público-Privada e Justiça: uma análise comparada de diferentes experiências, Lisboa: **Observatório Permanente da Justiça Portuguesa**. 2007.

JESUS FILHO, José de e HILDEBRAND, Amanda. **Prisões privatizadas no Brasil em debate**/Pastoral Carcerária Nacional. São Paulo: ASAAC, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes (et al). **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores. 2014.

MINHOTO, Laurindo Dias. As prisões do mercado. **Revista Lua Nova**, São Paulo: nº 55 – 56, 2002.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Belo Horizonte: **RAE • VOL. 45 • Nº1, JAN./MAR. 2005**.

Público-Privada do Brasil. São Paulo: FGV. 2014.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter:** as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Record, 2009.

WACQUANT, Löic. **Prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1999.

_____. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

Submetido em 01.10.2019

Aceito em 07.10.2019