

Seminário FESPSP “Cidades conectadas: os desafios sociais na era das redes”

17 a 20 de outubro de 2016

GT 15 – Violência Institucional

## **PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS COMO FORMA DE UMA POLÍTICA CRIMINAL PENITENCIÁRIA RESSOCIALIZADORA**

Cláudio Tucci Junior <sup>1</sup>

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

### **RESUMO**

A presente pesquisa aborda a questão da privatização dos presídios sob uma ótica de tentativa de solução para o ineficiente sistema penitenciário atual brasileiro, com os seus diversos problemas sociais, além de rebeliões, fugas, corrupção, ineficiência na reabilitação, institucionalização do crime organizado – fatores que impossibilitam o retorno adequado do apenado ao convívio social. A privatização dos presídios surge como uma proposta e configura-se como um complemento ao controle do Estado, bem como a ideia de celas socialmente aceitas e que traz a punição desmedida e ineficaz do encarceramento. Essa complementação tenta dar maior eficiência à gestão da coisa pública em parceria com a iniciativa privada (PPP), propondo uma possível solução para os graves problemas encontrados atualmente. Partindo dessa premissa, talvez tenha-se ainda que admitir a possibilidade de continuar trabalhando com a política do encarceramento, ou seja, que a ideia de prisão seja necessária e, por conseguinte, permaneça em nossa sociedade. O formato da gestão dessas prisões e o tratamento aos presos deveriam ser completamente diferentes do atual modelo. Uma concepção adequada para a gestão penitenciária e também para ter e ser assegurado o tratamento condizente aos que se encontram encarcerados diz respeito a uma mudança de critérios. Propõe-se, então, uma discussão no sentido de sugerir mudanças na política criminal penitenciária e no modelo da gestão do cárcere, levando-se em conta a crescente demanda por mais segurança pública nas sociedades de controle.

---

<sup>1</sup> Cláudio Tucci Junior, Advogado, Professor da Universidade Santa Cecília – UNISANTA, Coordenador do MBA em Políticas Públicas e Governo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Paulista de Direito – EPD, Mestre em Filosofia do Direito e Doutorando em Ciências Sociais pela PUC/SP, [tuccijr@terra.com.br](mailto:tuccijr@terra.com.br), [claudio.tucci@unisanta.br](mailto:claudio.tucci@unisanta.br), [claudio.tucci@fipe.org.br](mailto:claudio.tucci@fipe.org.br).

**Palavras-chave:** Parceria Público-Privada; Política criminal e penitenciária; Sociedade de controle; Gestão prisional e crime organizado.

As prisões brasileiras são lugares muito caros para transformar seus internos em pessoas ainda piores do que o eram. Diuturnamente, elas têm sua finalidade reduzida, sem quase efeito algum que resulte em bem estar para a sociedade, na forma que atualmente são geridas. Então, para que sevem as prisões?

A pergunta precisa ser levada a sério e deveria ser o ponto de partida de toda a discussão a respeito do sistema prisional brasileiro. O padrão geral do sistema penitenciário brasileiro está mais para as masmorras medievais dos séculos XV e XVI da Europa Ocidental.

De lá para cá, com as devidas alterações impostas em decorrência do tempo e do progresso inerente das sociedades, ainda parece que vivemos na época dos “castigos” e dos “suplícios” (FOUCAULT, 2000). A superlotação do sistema e as suas condições precárias demonstram os equívocos da Justiça Criminal e reafirmam a necessidade de uma urgente revisão do modelo penitenciário vigente.

Merece censura constante um sistema prisional que abriga hoje mais de 622 mil presos para uma capacidade de aproximadamente 372 mil. A diferença da quantidade de vagas reais para o déficit prisional é, hoje, em torno de 250 mil vagas (INFOPEN, 2014). A superlotação transparece já na própria frieza dos números estatísticos do sistema. A realidade carcerária é ainda mais dramática de perto: condições de insalubridade, graves problemas de saúde e atendimento médico, mortes por falta de atendimento ou pela demora, grande influência do crime organizado, dentre outras. Acrescente-se a esse descalabro os presos que ainda não possuem sentença definitiva, classificados como presos provisórios e que irão engrossar esses trágicos números estatísticos do sistema penitenciário brasileiro.

Por outro lado, aqueles que não se sensibilizam com os argumentos de direitos humanos poderiam ao menos perceber que há também um problema de segurança pública. Muitos desses presos, desamparados da justiça, são facilmente recrutados pelo crime organizado que lhes oferece advogados, proteção e assistência às suas famílias.

Não é exatamente uma novidade, mas é sempre aterrador lembrar que o Estado brasileiro não tem controle sobre suas prisões. É cediço que há forte influência das facções, não é circunstancial, mas sim generalizada, pois esta comanda o tráfico e

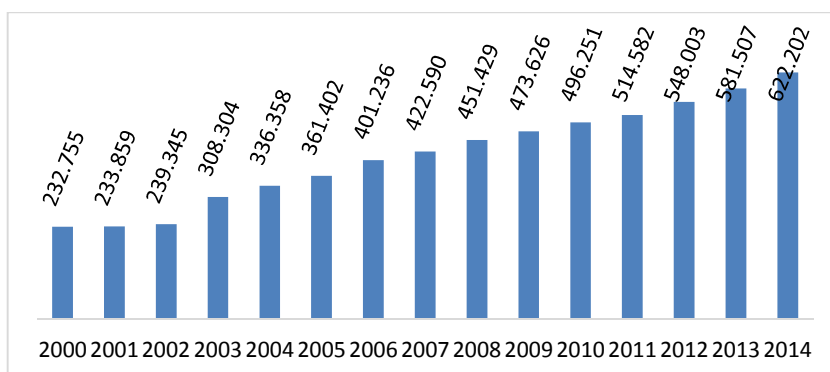
as ações de quadrilhas dentro e fora dos presídios e em várias cidades do Brasil. Como pontua Godoi:

Ao passo que o sistema penitenciário paulista se expandia, as rebeliões prisionais se tornaram mais frequentes, mais longas, maiores, mais espetaculares e mais generalizadas. Esses episódios são alguns dos que marcam o processo de emergência e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) como facção hegemônica dentro e fora das prisões, e que conferem ao estado de São Paulo a qualidade de abrigar um dos sistemas prisionais mais conflagrados do mundo. (GODOI, 2015, p. 32-33).

Incapaz de garantir a vida daqueles que estão sob sua custódia, o Estado cedeu aos criminosos e fez uma série de transferências de presos para separar os grupos criminosos, deixando que cada um domine isoladamente determinados presídios. É importante lembrar que ambos os comandos se originaram dentro das cadeias. Isso indica o desgoverno do Estado sobre seu sistema prisional e também mostra como é ineficaz o atual modelo de gestão.

O Brasil atualmente ocupa a quarta posição mundial em número de pessoas presas, totalizando 622 mil detentos (INFOPEN, 2014), no entanto, o mesmo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça estima um déficit em torno de 250 mil vagas no sistema penitenciário brasileiro.

Gráfico 1: Evolução da população prisional no Brasil



Fonte: Infopen (2014).

Dessa população carcerária total, apenas no Estado de São Paulo, concentra-se 230 mil presos, conforme último balanço da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, dados esses de dezembro de 2013.

Tabela 1: Evolução da população carcerária

ANO	SAP	SSP
2001	67.624	31.180
2002	83.033	26.502
2003	99.026	24.906
2004	109.163	22.601
2005	121.076	17.242
2006	130.607	13.728
2007	141.609	11.081
2008	144.425	10.174
2009	154.444	9.392
2010	163.588	7.241
CRESCIMENTO	SAP	142%
REDUÇÃO	SSP	77%

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (2013).

Tabela 2: Capacidade X População carcerária

REGIME	Nº VAGAS	Nº PRESOS	DÉFICIT
Fechado (masc.)	94.185	168.645	74.460
Fechado (fem.)	7.965	9.451	1.486
Semiaberto (masc.)	16.252	22.266	6.014
Semiaberto (fem.)	2.025	2.109	84
HCTP (masc.)	944	966	22
HCTP (fem.)	109	106	----
TOTAIS	121.480	203.543	82.232

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (2013).

Podemos também afirmar que há hoje um déficit de vagas no sistema prisional paulista na ordem de 82.232 vagas, conforme dados da Secretaria de Administração Penitenciária do mês dezembro de 2013. Desse modo, pode-se afirmar que o aprisionamento, bem como as penas alternativas em grande escala, ocorrido principalmente nos últimos dez anos, não gerou o efeito esperado, qual seja, a regressão da incidência de crimes e a consequente melhora na questão da segurança pública. Sendo assim, o estado de São Paulo, em curva ascendente em relação à concentração de presos, põe em prática a construção de novas unidades penitenciárias, ainda no intento de absorver essa massa prisional excedente, conforme dados a seguir:

Tabela 3: Crescimento do sistema prisional paulista

EXERCÍCIO (ANO)	QUANTIDADE DE UNIDADES	QUANTIDADE DE VAGAS
2000	66	49.052
2010	147	99.382
2013	156	121.480
AUMENTO DA CAPACIDADE DE VAGAS		148%

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (2013).

Num detalhamento individualizado por unidades masculinas e unidades femininas, abrangendo os regimes fechados e semiabertos, temos respectivamente:

Tabela 4: Unidades em Construção - Masculino (7.472 vagas)

SEMIABERTO MASCULINO	QUANTIDADE DE VAGAS
CPP JARDINÓPOLIS	1.048
CPP PORTO FELIZ	1.048
TOTAL	2.096

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (2013).

Tabela 5: Unidades em Construção - Masculino (7.472 vagas)

FECHADO MASCULINO	QUANTIDADE DE VAGAS
PENIT. TAQUARITUBA	768
CDP RIOLÂNDIA	768
PENIT. BERNARDINO DE CAMPOS	768
CDP ICÉM	768
PENIT. PIRACICABA	768
PENIT. MAIRINQUE	768
CDP ITATINGA	768
TOTAL	5.376

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (2013).

Tabela 6: Unidades em Construção – Feminino (2.304 vagas)

FECHADO FEMININO	QUANTIDADE DE VAGAS
PENIT. FEM. MOGI GUAÇU	660
PENIT. FEM. VOTORANTIM	660
PENIT. FEM. GUARIBA	660
Total	1.980

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (2013).

Tabela 7: Unidades em Construção – Feminino (2.304 vagas)

SEMIABERTO FEMININO	QUANTIDADE DE VAGAS
PENIT. FEM. MOGI GUAÇU	108
PENIT. FEM. VOTORANTIM	108
PENIT. FEM. GUARIBA	108
Total	324

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (2013).

Entre os tipos criminais atribuídos à população carcerária, segundo as grandes categorias do código penal brasileiro, destacam-se os crimes contra o patrimônio, crimes contra a pessoa e crimes relacionados às drogas que, juntos, são responsáveis por 87% do encarceramento total (INFOPEN, 2014). Se considerarmos os tipos penais propriamente ditos, todos previstos em nosso Código Penal, temos que os crimes de roubo e tráfico de entorpecentes respondem, sozinhos, por mais de 50% das sentenças das pessoas condenadas atualmente na prisão. É importante apontar o grande número de pessoas presas por crimes não violentos, a começar pela expressiva participação de crimes de tráfico de drogas, categoria apontada como a principal responsável pelo aumento exponencial das taxas de encarceramento no país e que compõe o maior número de pessoas presas.

Assim, o pensamento de que o Brasil não precisa prender mais, ganha respaldo. Entre 2000 e 2014, o número de encarcerados no país cresceu assustadores 161% (INFOPEN, 2014), percentual dez vezes maior que o crescimento da população no mesmo período 16% (IBGE, 2016). Não por acaso, temos a sensação que no Brasil prende muito, e muito mal. Ao insistir nessa metodologia, o sistema prisional brasileiro não consegue cumprir sua função de afastar os criminosos da sociedade, menos ainda reabilitá-los. Por essa lógica perversa, chamada por Garland (2001) de

“encarceramento em massa”, quanto mais presos tivermos, menos controle teremos, sobretudo com uma gestão pública ineficiente, morosa e burocrática.

Partindo dessa premissa, existem políticas e mecanismos legais, como as Parcerias Público Privadas (PPP) que visam uma melhor implementação de um novo olhar na gestão da política criminal penitenciária ao invés de apenas o encarceramento desmedido

## **HISTÓRICO**

Até o século XVIII, o Direito Penal, mais especificamente a Penologia, foi caracterizado por penas desmedidas, cruéis e desumanas, sendo a privação de liberdade utilizada como uma modalidade de custódia, evitando-se assim que o acusado fugisse. Em meados do século XVIII, foi instituída a pena privativa de liberdade, a qual integrou o rol de punições do Direito Penal, pregando-se então, o fim das penas mais cruéis e desumanas. Conseqüentemente, a pena de encarceramento começa a ter destaque e a função de realmente ser punitiva. Segundo Foucault (2000), a mudança no meio de punição vem juntamente com as mudanças políticas da época, isto é, com a queda do Antigo Regime e com a ascensão da burguesia. Destarte, a punição deixa de ser um espetáculo público e passa a ser uma punição fechada, que segue regras rígidas, portanto, muda-se o meio de se fazer sofrer, deixa-se de punir o corpo do condenado e passa-se a punir a sua “alma”. Essa mudança colocou fim às formas de punições imprevisíveis e ineficientes do soberano sobre o condenado; os reformistas, assim, concluem que o poder de julgar e punir deve ser melhor distribuído, havendo proporcionalidade entre o crime e a punição. Dá-se início à evolução do sistema penitenciário encarcerador, conceito ainda predominante. Em Foucault (1997) vemos uma mudança nas sociedades, que passaram desde o banimento (sociedade grega), resgate (sociedades germânicas), marcação (sociedade ocidentais do fim da Idade Média) até as sociedades que encarceram. Com essa nova fase das “sociedades punitivas” surge outro grave problema, além do encarceramento em massa. Como lidar, então, com a questão da gestão dessas unidades prisionais adequadamente?

Um dos grandes problemas sociais do Brasil é o caos no sistema prisional – instituições que não cumprem o papel de ressocialização do condenado e a maioria dos presídios brasileiros tornando-se verdadeiros “barris de pólvora” – sobretudo em

vista da iminente propensão a rebeliões (SALLA, 2006). Apenas tomemos por base as vagas que são ocupadas pela população prisional em serviços de apoio ao estabelecimento, em boa parte nas atividades de rotina dos estabelecimentos: limpeza, alimentação, atividades de escritório, lavanderia, conservação, etc. Estamos falando aqui de presos apoiando a administração. Em outras palavras, fazendo o trabalho que deveria ser obrigação de um funcionário do Estado. Portanto, sem este apoio, o déficit de profissionais no sistema seria muito maior, assim como o custeio geral. Em contrapartida, as PPPs poderiam combater essa defasagem de profissionais, principalmente na contratação de mão de obra qualificada nas áreas de apoio administrativo, saúde e de assistência jurídica. Além disso, o poder público poderá alocar os recursos que não seriam mais gastos com esses serviços em outras áreas prioritárias como segurança, saúde, transporte e educação.

Analisando o caso de São Paulo, Jesus Santana (2011) define bem a relação entre essa problemática que envolve Estado, Crime organizado e a maneira pela qual o sistema aborda a questão. Diz ela:

A sobreposição da negociação de incidentes prisionais às invasões policiais para conter rebeliões reequacionou a administração penitenciária pelo que dela se pode descentralizar, equilibrar e negociar. Não deixa de haver disputa pelo controle das prisões entre líderes e administradores institucionais, mas esta disputa se dá por meio do reconhecimento de ambos de que eles estão dispostos em uma relação inevitável e irremediavelmente necessária, ou como expressou o Manual de Gerenciamento de Crises da SAP-SP, uma relação que dificilmente será erradicada.

[...]

Esta relação coloca combinações provisórias de interesses que perfazem um estado de equilíbrio no qual se permite a ampliação do controle de cada um sobre o sistema penitenciário, sem pretender rupturas. É neste sentido que as rebeliões tornaram-se incidentes, episódios acessórios que recolocam a necessidade de reequilibrar as forças por meio de novas negociações e acordos que limitem, até certo ponto, as possibilidades de excesso ou abuso de poder. Também a



constituição de um grupo permanente de negociação no âmbito da SAP-SP aponta para a preponderância de um aspecto diplomático na condução da política penitenciária. (JESUS SANTANA, 2011, p. 140).

Em suma, há um consentimento velado no qual o sistema coexiste nessas duas grandes forças do ponto de vista institucional: Estado e Primeiro Comando da Capital- PCC, como elementos estruturais, como demonstrou Biondi (2010).

Como o Estado encontra dificuldades em administrar o sistema penitenciário e em garantir os direitos humanos mais elementares, a proposta de terceirização desse sistema prisional aparece como uma das soluções viáveis para a crise instalada. As empresas privadas, tais como a Humanitas Administração Prisional S/C LDA., Instituto Nacional de Administração Penitenciária (INAP), Companhia Nacional Penitenciária (CONAP), Yumaita Empreendimentos e Serviços LTDA, Reviver Administração Prisional Privada, Montesinos / Sistema de Administração Prisional, Ondresp / Serviços de Segurança, têm surgido com a promessa de reverter o caos dos presídios, argumentando que a introdução de técnicas de gestão empresarial no sistema penitenciário permitiria reduzir gastos, melhorar a qualidade dos serviços e criar condições para a reabilitação dos presos por meio do trabalho.

Historicamente, a administração pública é pautada por três modelos administrativos, a saber, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. O primeiro, baseado na promiscuidade entre o patrimônio público e o patrimônio do soberano; o segundo foi uma evolução dentro do modelo de administração pública, uma vez que separou o patrimônio público do privado e visou proteger o cidadão das arbitrariedades do soberano, criando mecanismos de hierarquia, processos decisórios em escala, funcionários técnicos e promove a meritocracia; já o modelo gerencial - que deveria vigor atualmente - vê o cidadão como cliente que merece a prestação de um serviço público eficaz, próximo daquele realizado pela iniciativa privada. Nesse modo de administrar, o Estado é visto como um regulador e não mais como um provedor de bens e serviços. A consolidação do Estado gerencial veio com a Emenda Constitucional n. 19/98 que trouxe o princípio da eficiência como um dos alicerces da administração pública.

Gabardo (2003, p. 185) assevera que “a eficiência tornou-se princípio constitucional expresso a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou a redação do caput

do artigo 37. Isso não implica dizer que a reforma introduziu uma novidade no sistema administrativo nacional”. O princípio constitucional da eficiência administrativa já se denotava implícito na Carga Magna. Assim sendo, é importante considerar que a eficiência como norma constitucional não compreenderá a essência neoliberal que permeou os trabalhos reformadores. A administração pública gerencial deve ser permissiva à participação da iniciativa privada para que exista maior eficiência possível do serviço público prestado.

A partir desta perspectiva nasce a ideia das PPPs, mais precisamente no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Sundfeld (2007, p. 15-16) explica que:

A PPP teve início na década de 90 com o programa de Reforma do Estado, mais precisamente, no período de presidência de Fernando Henrique Cardoso. Nesta ocasião, ocorreram privatizações de empresas estatais, serviços públicos foram flexibilizados, além, da diminuição do monopólio estatal. Todavia, só a partir de 2002, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, e, posteriormente, a de Luiz Inácio Lula da Silva, é que as PPPs passaram a ganhar força.

Aragão (2005, p. 2), por seu turno, propõe:

A conjuntura que ensejou o surgimento da ideia de parcerias público privada no Brasil, pode, então, assim ser sintetizada: 1) gargalos de infraestrutura impeditivas do crescimento e consequente melhora da situação fiscal do estado; 2) existência de uma série de atividades de relevância coletiva, muitas delas envolvendo as referidas infra estruturas, não sustentáveis financeiramente e sem que o estado tenha condições de financiá-las sozinho.

Desse introito, surge o conceito de parceria público-privada no modelo de gestão da administração pública brasileira. Gartenkraut faz uma observação interessante em relação a impossibilidade do Estado prover todo o financiamento necessário para garantir os serviços essenciais, pois “não existem recursos nos orçamentos públicos para enfrentar esse tipo de desafio numérico” (2005, p. 324).

Di Pietro considera PPP “todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público” (2005, p. 31). Moreira Neto a define como sendo “modalidade de colaboração entre o setor privado e o setor público em que entidades não estatais participam em atividades estatais de índole econômica, auferindo lucros em sua execução” (1997, p. 75).

No modelo de gestão da PPP a empresa parceira da Administração Pública se compromete, além da construção, à exploração do serviço público mediante contrapartida financeira. Para caracterizar uma PPP é importante que o parceiro privado atue na provisão do serviço público associado à infraestrutura que lhe foi confiada (MENDES, 2012). Além da exploração do serviço, o contrato com a administração deve ser de extenso, porque os investimentos feitos pela iniciativa privada, via de regra, são vultosos e exigem um prazo dilatado para que exista viabilidade econômica. Construir hospitais, estradas, escolas, estádios de futebol, prisões demanda alto grau de investimento. Além do retorno financeiro, a excelência do serviço só é atingida com a expertise adquirida com o tempo.

Introduzidas como forma de flexibilizar os processos de contratação contemplados pela Lei de Licitação (nº 8.666/93), a lei das PPPs procurou oferecer maior racionalidade econômica às modalidades jurídicas de contratação, de forma a compatibilizar os compromissos e riscos assumidos pelos parceiros privado envolvidos. Essa legislação federal estabeleceu duas modalidades de contratos específicos de parceria, denominando-os de *concessão patrocinada* e *concessão administrativa*. Esta última modalidade de concessão destina-se, direta ou indiretamente, à própria administração pública, por isso atende, em especial, aos projetos de construção e operação, por exemplo, de presídios e hospitais ou outras edificações de uso da administração.

É importante destacar que os contratos de PPP, em qualquer uma dessas modalidades, devem ser firmados com uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), criada especialmente pelo parceiro privado para implantar e gerir o objeto da parceria. Seu prazo de vigência não poderá ser inferior a 5 anos e nem superior a 35 anos, e o concessionário deverá realizar investimentos em um valor mínimo (cerca de R\$ 20 milhões) com recursos privados e somente será remunerado quando os serviços forem disponibilizados à administração pública.

Atraídos por essas modalidades inovadoras de concessão, os Estados e municípios brasileiros também buscaram formatar suas legislações específicas com o propósito de viabilizar projetos de infraestrutura e obras urbanas com parceiros privados, dadas as restrições impostas pela lei de responsabilidade fiscal e os limites de endividamento público.

Os Estados de Minas Gerais, Bahia e São Paulo tiveram suas leis de PPPs aprovadas antes mesmo de lei federal. Os resultados advindos dessas iniciativas são bastante diferenciados e ainda muito tímidos ante as perspectivas esperadas. No que concerne à proposta do presente projeto, a iniciativa privada já participa da gestão prisional há muito tempo por meio da terceirização de serviços pontuais do dia a dia prisional, como alimentação, serviços de lavanderia, uniformes, dentre outros.

O sistema de gestão compartilhada/terceirização já é amplamente explorado por dezenas de estados, não havendo novidades nesse sentido. O que é novidade é o ente privado assumir por completo a administração prisional por meio das PPPs. Pelo menos sete Estados adotam o sistema de privatização em diferentes níveis, como Paraná, Ceará, Bahia, Amazonas, Santa Catarina, Pernambuco e Minas Gerais (KLOCH, 2008).

*O Complexo Penal de Ribeirão das Neves/MG: primeira experiência brasileira de PPP no sistema prisional.*

Semelhante ao modelo francês (SCHELP, 2009) o modelo puro de PPPs - desde o projeto arquitetônico até a gestão do presídio - apenas foi experimentado no Brasil pelo Estado de Minas Gerais. Em Minas, a implantação do presídio em Ribeirão das Neves, foi possível após a publicação da Lei Estadual n. 14.868/2003. Referência em PPPs no sistema prisional na América Latina e reconhecida como um dos 40 (quarenta) melhores projetos de parceria público-privada no mundo<sup>1</sup>, o Complexo Penal de Ribeirão das Neves é um modelo de vanguarda e deve ser observado com acuidade. (PENITENCIÁRIA DE MINAS..., 2013).

De acordo com dados da própria Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (SEDE), a duração do contrato para a exploração do complexo penal de Ribeirão das Neves é de 27 anos com a previsão de investimento privado na ordem de 280 milhões de reais, para a construção de um

---

<sup>1</sup> De acordo com publicação especial chamada *Emerging Markets*, lançada pela *International Finance Corporation* (IFC), o Banco Mundial e o *Infrastructure Journal*.

complexo prisional de 3.360 vagas. O modelo pensado prevê a remuneração do ente privado por vaga ocupada, ou seja, faz-se um cálculo de custo por preso, sendo o pagamento do Estado a única forma de receita do ente privado. Pelo contrato, o Governo do Estado se compromete a implantar vias de acesso ao complexo penitenciário, monitorar as atividades desenvolvidas pelo parceiro privado e garantir a demanda mínima de 90% da capacidade do complexo penal.

No caso do presídio mineiro, a vencedora do certame licitatório foi a Gestores Prisionais Associados S/A - GPA<sup>2</sup>, um consórcio criado com o fim específico para a exploração do Complexo de Ribeirão das Neves, formada por empresas do ramo de construção e serviços e constituída sob o regime jurídico de sociedade anônima de capital fechado. O contrato entre a administração pública e a GPA prevê o valor estimado de R\$ 2.111.476,80 (dois bilhões, cento e onze mil, quatrocentos e setenta e seis reais).

A remuneração do Estado para a Concessionária é composta de três parcelas: uma contraprestação pecuniária mensal; uma parcela anual de desempenho e uma parcela referente ao parâmetro de excelência.<sup>3</sup>

A contraprestação pecuniária mensal objetiva remunerar a Concessionária pelos serviços prestados conforme objeto do contrato, e leva em conta o valor de R\$ 74,63 (setenta e quatro reais e sessenta e três centavos) por cada vaga/dia disponibilizada e ocupada em regime fechado, na data base da proposta econômica, em 31 de dezembro de 2008.<sup>4</sup>

Frisa-se que o cálculo para a apuração da contraprestação pecuniária cheia considera o valor da vaga/dia disponibilizada e ocupada, o total de vagas disponibilizadas e o total de vagas efetivamente ocupadas durante o mês. A equação considera uma ocupação mínima de 90%. Isso significa que o parceiro privado, independentemente da quantidade de vagas ocupadas, vai ter sua remuneração garantida em pelo menos 90% da capacidade.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> CCI Construções S/A; Construtora Augusto Velloso S/A; Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços LTDA; N.F. Motta Construções e Comércio e Instituto Nacional de Administração Penitenciária (INAP).

<sup>3</sup> Cláusula 14 – Da remuneração do Poder Concedente à Concessionária e da forma de pagamento. 14.1. A remuneração da concessionária será composta pelas seguintes parcelas para cada unidade penal: a) contraprestação pecuniária mensal; b) parcela anual de desempenho; e c) parcela referente ao parâmetro de excelência.

<sup>4</sup> O teto do valor da vaga dia disponibilizada e ocupada em unidade de regime fechado previsto no item 10.12 e do Edital de Concorrência Nº 01/2008 – SEDS é de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais), sendo que o valor da vaga dia disponibilizada e ocupada em unidade de regime fechado proposto pela Concessionária e adjudicado na Licitação é de R\$ 74,63 (setenta e quatro reais e sessenta e três centavos) na data base da proposta econômica.

<sup>5</sup>  $CNTRPRCH = VVG DIA * (SUPTLZD * 0,9 + OCUP * 0,1)$ , onde CNTRPRCH é contraprestação pecuniária

Por outro lado, a parcela anual de desempenho visa remunerar a Concessionária pelos aspectos qualitativos de desempenho operacional, apurados por relatórios anuais, elaborados por ela e entregues ao Estado, com base em indicadores pré-estabelecidos, como assistência jurídica, assistência social, ocupação do sentenciado e ocorrências de eventos graves, que servirão de base para o cálculo do parâmetro anual de desempenho, que vai determinar o valor da remuneração anual a ser paga. Já a parcela referente ao parâmetro de excelência tem por objetivo remunerar a Concessionária pela ocupação do condenado com trabalho remunerado.

A PPP de Ribeirão das Neves, para privatização de presídios, 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, como declarou o governo de Minas Gerais.<sup>6</sup> O contrato foi assinado em 16 de junho de 2009, pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e a Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A (GPA), tendo como interveniente-anuente a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE).

A despeito da proclamada eficiência da iniciativa privada, o contrato de concessão firmado com o Consórcio GPA, desde a sua assinatura em 2009, foi aditado em: 30 de novembro de 2012; em 29 de julho de 2013; em 27 maio de 2014; e em 17 de outubro de 2014, todos visando alteração do cronograma físico das obras de infraestrutura, em que o último aditivo prevê a entrega da quarta e quinta Unidade Penal e da Célula Mãe (Edificação Administrativa) para 27 de outubro de 2015, o que certamente levará a prorrogação do contrato até o prazo limite de trinta e cinco anos.<sup>7</sup>

A arquitetura concebida para o projeto prevê a disponibilização de, no mínimo, 2920 e, no máximo, 3,040 vagas, todas masculinas, sendo pelo menos 1.820 para o regime fechado e 1.100 vagas para o regime semiaberto, distribuídas em cinco unidades independentes e estanques, apresentando, dentre outras características

---

cheia; o VVG DIA é o valor da vaga dia disponibilizada e ocupada; o SUPTLZD é o total apurado de vagas dias disponibilizadas na respectiva Unidade Penal durante o mês; e OCUP é o total de vagas dia ocupadas na respectiva Unidade Penal durante o mês.

<sup>6</sup> PPP. Parceria Público Privada. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-complexo-penal/page/97?view=page.>>. Acesso em: 21 jun.2015.

<sup>7</sup> PPP. Parceria Público Privada. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-complexo-penal/page/97?view=page.>>. Acesso em: 21 jun.2015.

arquitetônicas: i) em nenhuma das Unidades Penais haverá internos de diferentes regimes de cumprimento de pena, fechado ou semiaberto, simultaneamente; ii) cada cela de Unidade Penal do regime fechado deverá abrigar no máximo, 4 (quatro) internos; iii) cada cela de Unidade Penal do regime semiaberto deverá abrigar no máximo 8 (oito) internos; iv) deverá ser buscado, tanto quanto possível, linhas desobstruídas de visão, principalmente nos pontos dedicados para os agentes de monitoramento e deverá ser evitada a existência de locais onde os internos possam se reunir fora do campo visual dos Agentes de Monitoramento ou de serem monitorados por equipamento tecnológico de segurança.; v) A disposição das janelas, pátios e recintos comuns das áreas de reclusão não poderão permitir o contato físico ou visual entre internos de Pavilhões ou Unidades Penais distintas; vi) a concepção arquitetônica deverá prever que os internos não tenham contato visual direto com as vias de circulação dos Agentes de Monitoramento ou do pessoal administrativo do Complexo Penal.

Aqui se reproduz com as tecnologias modernas de segurança a ideia do estabelecimento carcerário “panóptico” de Bentham,<sup>8</sup> da vigilância total com o mínimo de esforço, mediante controle constante da conduta do apenado, não permitindo que ele disponha de um só instante de privacidade.<sup>9</sup> No Complexo prisional de Ribeirão das Neves, os presos são monitorados 24 horas por dia, direta ou indiretamente, e o contato físico ou visual entre detentos de pavilhões distintos fica impossibilitado. Esta impossibilidade representa uma invasão absoluta da privacidade do preso, que se contradiz com a ideia ressocializadora utilizada como discurso para justificar a privatização do cárcere.

O Estado de Minas Gerais decidiu entregar à iniciativa privada a construção e gestão do Complexo Penal de Ribeirão das Neves (Cláusula nº 5 do contrato)<sup>10</sup>. A delegação para a construção das unidades prisionais não oferece maiores problemas, no entanto, a delegação para a gestão do presídio encontra barreiras intransponíveis quando se tratam de atividades típicas do Estado e que por esta razão não poderiam ser transferidas ao particular.

---

<sup>8</sup> Zaffaroni descreveu Jeremy Bentham, como “o pensador inglês que exerceu decisiva influência tanto na reforma penal de seu país, como nos redatores do código Napoleão, foi quem melhores argumentos proporcionou para o controle social institucionalizado das massas miseráveis” (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2010, p. 125)

<sup>9</sup> Zaffaroni e Pierangeli (2010).

<sup>10</sup> Cláusula 5 – Do objeto. 5.1. O objeto do presente contrato é a concessão administrativa para a construção e gestão de complexo penal, em conformidade com os requisitos contidos neste contrato, no edital e respectivos anexos, e nas propostas e demais documentos apresentados pela concessionária na licitação.

Ao se falar em delegação para a gestão do Complexo Penal, a partir da análise das obrigações da Concessionária, evidencia-se que esta passa a assumir, por força do contrato, atividades exclusivas do Estado e, por isso, indelegáveis, como serão analisadas mais adiante.

Existem incumbências que são típicas do ente estatal, ou porque estão relacionadas direta ou indiretamente com o poder coercitivo, com o poder de polícia e aplicação de disciplina forçada que só o Estado detém, ou porque são serviços cuja previsão constitucional ou legal está delimitada para certos órgãos do Estado, que o constituinte ou legislador entendeu direcionar, e por isso, intransferíveis para ente privado.

Ressalta-se que a única autoridade pública presente na Unidade Prisional é o Diretor Público de Segurança, que é nomeado pelo Poder Concedente<sup>11</sup> e que tem atribuições limitadas, como, por exemplo: supervisionar os registros de prontuários e autorizar a liberação do preso quando do cumprimento de alvará de soltura e nenhum poder hierárquico sobre os administradores privados.

Por conta da mínima participação do Estado, por intermédio do Diretor Público de Segurança, fala-se em cogestão, assemelhada ao modelo francês, para fugir da inconstitucionalidade de transferir ao particular atividade que é própria da Administração Pública. Ao contrário, o modelo se assemelha mais ao estadunidense, visto que deixa ao particular a vigilância e o controle total sobre os presos. Desse modo, a PPP do Complexo Penal de Ribeirão das Neves parece ser uma alternativa à atual política criminal penitenciária, especialmente no caso do Estado de São Paulo, visto que dispõe de estrutura condizente ao apenado em seu cumprimento de pena, disponibilizando serviços essenciais que o atual modelo não dispõe. Por fim, como dispõe o próprio Projeto de Lei que pretende regulamentar a questão, algumas dinâmicas atuais do viciado mecanismo prisional brasileiro necessitariam obrigatoriamente de serem revistas:

Para tanto, a iniciativa privada precisa estar livre para explorar a mão-de-obra do preso com bem quiser, respeitados, obviamente, os limites legais. A lógica econômico-privada garantirá uma auto-regulação do sistema que só trará ganhos

---

<sup>11</sup> Cláusula 17.2. São obrigações do Poder Concedente, sem prejuízo de outras obrigações estabelecidas neste contrato e em seus anexos e na legislação aplicável: g) nomear servidores para ocuparem os cargos de Diretor Público de Segurança de cada Unidade Penal, cujas atribuições estão definidas em lei e no caderno de encargos da Concessionária, anexo deste contrato.



para a sociedade, pois possibilitará o que o sistema atual não possibilita, a ressocialização, e, talvez, no longo prazo, a auto-suficiência. (PL 513, 2011).

## **FORMA DE ANÁLISE DOS RESULTADOS**

### **CONCLUSÃO**

A proposta de Emenda à Constituição (PEC 241), que versa sobre o teto dos gastos públicos, propõe cortes a serem feitos sistematicamente pela equipe econômica do governo, de modo a cumprir o chamado esforço fiscal, que impõe a redução de despesas para evitar o desequilíbrio nas contas públicas. Aliado a isso, o país passa por uma grave crise econômica; também, parte da responsabilidade pela inexecução de projetos para o aprimoramento do sistema são dos Estados, que não apresentam propostas voltadas ao sistema prisional e, quando apresentam, os mesmos possuem falhas técnicas, tais como a obtenção das licenças ambientais, memorial descritivo em desacordo com escopo técnico, dentre outros.

Ciente dessa problemática, o Estado, por intermédio dos diversos atores que atuam na questão do sistema penitenciário - sejam eles familiares dos custodiados, advogados, representantes de ONGs e movimentos sociais, acadêmicos, além do próprio corpo funcional prisional - busca o equacionamento de seus problemas. A sociedade, assim, espera do Estado uma atuação como ator de pacificação social, debatendo acerca das privatizações dos presídios, por intermédio das Parcerias Público-Privadas (PPP), como uma alternativa à nova concepção de política criminal e penitenciária, pautada nos modernos conceitos e modelos de gestão da administração pública.

Portanto, este trabalho propõe discutir e perscrutar caminhos para uma nova gestão penitenciária com a formação de parcerias entre estado e iniciativa privada. Tendo como exemplo, nesse contexto, o modelo da PPP realizada nos Estado de Minas Gerais, na cidade de Ribeirão das Neves, analisar-se-á de quais formas será possível a aplicação e adaptação à questão da gestão dos mais de 230.000 (duzentos e trinta mil presos) espalhados nas 166 unidades penitenciárias sob vários regimes de segurança no estado de São Paulo.

A análise prática de seus resultados se dará pela percepção dos avanços e das contendas em torno dessas ideias no campo das disputas simbólicas enunciativas para a presente questão.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As parcerias público-privadas-PPP'S no Direito positivo brasileiro. *Revista de direito administrativo*, v. 240, p. 105-146, 2005.

BIONDI, K. *Junto e misturado: uma etnografia do PCC*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas – 4ª ed.* São Paulo: Atlas, 2002.

FOUCAULT, Michel. A sociedade punitiva (1972-1973). In: *Resumo dos Cursos do Collège de France (1970-1982)*, Rio de Janeiro: Zahar, 1997. p. 25-44.

\_\_\_\_\_. *Vigiar e Punir: história da violência nas prisões*. 23ª ed. Trad. Raquel Ramalheite. Petrópolis: Vozes, 2000.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003.

GARLAND, D. (Org.). *Mass imprisonment: social causes and consequences*. London: SAGE, 2001.

GARTENKRAUT, Michael. Inovações e Estruturas dos Contratos: aspectos institucionais e econômicos da PPP. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica Spezia (Coords). *Parcerias Público Privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GODOI, Rafael. *Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos*. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) - Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. População, 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso: 03 ago. 2016.

INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, Infopen. DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional. Ministério da Justiça. Dez. 2014.

JESUS SANTANA, Aline Passos de. A disciplina carcerária na sociedade de controle. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

KLOCH, Henrique. *O sistema prisional e os direitos da personalidade dos apenados com fins de (res)socialização*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

MENDES. Marcos. O que são Parcerias Público-Privadas (PPP)?, 2012. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/04/09/o-que-saoparcerias-publico-privadas-ppp/>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O sistema da parceria entre os setores público e privado: execução de serviços através de concessões, permissões, terceirizações e outros regimes; aplicação adequada desses institutos. *Boletim de Direito Administrativo*, Brasília, vol. 13, n. 2, p. 75-81, fev. 1997.

PENITENCIÁRIA DE MINAS ESTÁ ENTRE AS 40 MELHORES PPPS DO MUNDO. Imprensa Oficial. Governo do Estado de Minas Gerais. 14 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.iof.mg.gov.br/index.php?acao-social/acao-social/Penitenciaria-de-Minas-esta-entre-as-40-melhores-PPPs-do-mundo.html>>. Acesso em: 07 set. 2016.

PL 513. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011. Autoria: Senador Vicentinho Alves. Disponível em: <[www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=189881](http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=189881)>. Acesso em: 07 set. 2016.

SALLA, Fernando et al. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 274-304, 2006.

SCHELP, Diogo. Nem parece presídio. *Revista Veja*, 25 fev. 2009. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/250209/p\\_084.shtml](http://veja.abril.com.br/250209/p_084.shtml)>. Acesso em: 31 mar. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 15-44.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. v.1.