

A REALIDADE PENITENCIÁRIA BRASILEIRA E UMA BREVE EVOLUÇÃO  
HISTÓRICA DE PRIVATIZAÇÕES DE PRESÍDIOS

Thiago Rigo Werminghoff<sup>1</sup>  
Michel Brondani<sup>1</sup>  
Leandro Dametto<sup>1</sup>  
Ana Paula Cavalli<sup>1</sup>  
Anderson Rossi<sup>1</sup>  
Nádia Mar Bogoni<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo apresentar os problemas existentes nas penitenciárias brasileiras, bem como analisar os prós e contras a respeito das parcerias público-privadas (PPPs) aplicadas à realidade do país. Evidencia-se o caos que está instalado nas penitenciárias: falta de recursos, superlotação, problemas de higiene e saúde, problemas com a ressocialização dos detentos. Também se coloca em pauta a importância da educação como fator para a redução da criminalidade no país, entretanto as políticas nacionais de combate à criminalidade não vem ao encontro desta situação, sendo mais voltadas aos métodos convencionais: aumento de policiamento, investimento em penitenciárias, entre outros. Diante disso, constata-se nas PPPs uma alternativa para a melhora do sistema penitenciário, efetivando uma redução dos gastos por parte do governo.

**Palavras-chave:** Parceria público-privada. Falência penitenciária. Gastos do governo. Privatização.

**Abstract:** This paper aims to present the problems in Brazilian prisons, as well as analyze the pros and cons about the public-private partnerships (PPPs) applied to the reality of the country. It is evident that the chaos is installed in prisons, lack of resources, overcrowding, poor hygiene and health issues with the rehabilitation of inmates. It also puts staff on the importance of education as a factor in reducing crime in the country, but national policies to combat crime does not come to meet this situation, being more oriented to conventional methods: increased policing, investment in prisons, among others. Thus, there is an alternative in PPPs in improving the prison system, reducing the spending by the government.

**Keywords:** Privatization. Penitentiary bankruptcy. Government spending. Public-private partnership.

**Área Temática:** Administração Pública

<sup>1</sup> Acadêmicos do Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis (FEAC) da Universidade de Passo Fundo (UPF).

<sup>2</sup> Mestre em contabilidade pela FURB. Professora da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade de Passo Fundo.

## **1 INTRODUÇÃO**

Todos os anos o governo empenha enormes somas para a manutenção dos presídios e correção dos presidiários. Nessa análise surge uma linha ideológica que sugere a privatização dos presídios e a criação de parcerias público-privadas visando uma melhor gestão e redução de custos por parte do Estado. A crise do sistema prisional brasileiro se revela não apenas pela superlotação carcerária, mas também pelas precárias condições de higiene que são submetidos os apenados, levando-os à indignação, causando rebeliões e homicídios internos.

Graves problemas de ressocialização dos presos ficam evidentes, sendo que na grande maioria das vezes os apenados que foram soltos voltam a cometer delitos e são reinseridos no contexto penitenciário.

Conforme os problemas acima comentados, abriu-se um debate quanto às parcerias entre governo e iniciativa privada visando uma melhor gestão do sistema carcerário brasileiro, tendo como referências presídios já existentes implantados nesse sistema em outros países - no Brasil já existem alguns presídios com esses sistemas de administração, tais penitenciárias serão comentados no decorrer do presente artigo. Neste debate, no que tange às características de cada sistema, serão expostos os prós e os contras referentes às parcerias e privatizações das penitenciárias brasileiras.

O artigo tem como objetivo apresentar os problemas das penitenciárias, como as condições de saúde e de higiene do apenado, e da ressocialização dos presos, abordar o tema da educação, que para muitos é o ponto crucial para a retração da criminalidade e do excessivo número de detentos do país. Busca também abordar os problemas referentes aos custos para manutenção das prisões, algumas concepções a favor das privatizações e parcerias público-privadas. Por fim, faz uma análise no que diz respeito às vantagens e desvantagens das parcerias público-privadas.

A escolha metodológica leva em consideração as características do fenômeno que se busca compreender, o que requer adaptação e desenvolvimento de métodos que vão ao encontro da complexidade dos referenciais teóricos utilizados na pesquisa.

Com o propósito de responder às questões elaboradas neste artigo a pesquisa evidencia características de cunho descritivo, com abordagem qualitativa para a coleta dos dados. A pesquisa descritiva, segundo Gil (1999), possui como principal objetivo descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.

Com relação à utilização da abordagem qualitativa, Richardson (1999) caracteriza como sendo uma abordagem que não emprega métodos quantitativos para a análise do problema proposto na pesquisa, ou seja, essa abordagem não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas.

Para atender ao objetivo deste artigo, adotou-se como procedimentos de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e documental. No tocante às pesquisas bibliográficas, Gil (1999) atribui como sendo pesquisas desenvolvidas a partir das contribuições dos diversos autores acerca de determinado assunto, mediante consulta a livros, periódicos etc.

Por seu turno, as pesquisas documentais, segundo Gil (1999), são fundamentadas em dados que não receberam nenhum tratamento analítico. O autor argumenta que tanto as pesquisas bibliográficas quanto as documentais ambas caracterizam-se por serem seus dados obtidos não a partir das pessoas, mas por intermédio de livros, jornais e toda sorte de documentos.

## **2 A REALIDADE DAS PENITENCIÁRIAS BRASILEIRAS**

## 2.1 OS PROBLEMAS DAS PENITENCIÁRIAS E DA RESSOCIALIZAÇÃO DOS DETENTETOS

Dentre os mais diversos problemas existentes no sistema penitenciário brasileiro alguns sobressaem-se, como os problemas relacionados à saúde do apenado, as rebeliões, o desleixo com os direitos humanos e a ineficácia da ressocialização do ex-detento (ASSIS, 2007).

Cabral (2007) atesta que não há dúvidas que o sistema penitenciário brasileiro está à beira de um colapso, com rebeliões, superlotação, fugas, denúncias de corrupção e violência interna sendo eventos corriqueiros.

Assis (2007) investiga as diferentes expressões da carência de cuidados com a saúde, dando ênfase nas DSTs, como a AIDS (disseminada em especial pelo uso de drogas e através do abuso sexual por parte dos outros detentos), e doenças do trato respiratório, como a tuberculose e a pneumonia. Também informa sobre as condições precárias em que as instalações dos presídios se encontram: “a superlotação das celas, sua precariedade e insalubridade tornam as prisões um ambiente propício à proliferação de epidemias e ao contágio de doenças” (p. 75). Rabelo et al. (2011) mencionam ainda doenças como câncer, hanseníase, doenças psicológicas e algumas deficiências físicas.

“Chamar nossas cadeias e penitenciárias de prisões é um elogio desmerecido. O que existe no Brasil são verdadeiras masmorras, depósitos humanos de excluídos formalmente separados dos presos desviados, ou seja, aqueles bons cidadãos que por uma razão ou outra cometeram um equívoco e tiveram sua liberdade privada. São os chamados presos especiais com direito a regalias como comida especial, televisão, jornais, e outras regalias que não cabem ao denominado povão.” (DROPA apud NOGUEIRA, 2006, p. 41)

O sistema prisional brasileiro chama a atenção não só pela sua superlotação em suas unidades carcerárias, mas também como pela deficiente qualidade de higiene que são submetidos os detentos. Esse fato pode ser considerado como um dos fatores causadores de homicídios internos, rebeliões e fugas das penitenciárias. O resultado é uma alta taxa de reincidência criminal, cerca de 70% na média nacional (NETO; FRANZ, 2011).

Assis (2007) segue informando que nosso estatuto executivo penal é um dos mais avançados e democráticos existentes, muito embora na prática ocorra a violação de direitos e a não-observação das garantias previstas em lei, alegando que, dentre outros, os presos sofrem com a prática de agressões físicas e torturas, tanto dos outros detentos quanto dos agentes penitenciários.

Conforme Lopes (2008), após quase trezentos anos de ideias iluministas ainda tem-se um modelo penitenciário atrasado, com superlotação dos presídios, falta de investimentos na educação e profissionalização dos detentos, corrupção, rebeliões, precariedade de instalações e estabelecimentos prisionais sob administração da polícia, “numa inversão ilegal da lógica de que quem prende e investiga não deve acautelar” (p. 51).

Rabelo et al. (2011) alegam que as rebeliões dentro dos presídios são movimentos organizados independentes com a causa singular de reivindicar os direitos dos presidiários e chamar a atenção das autoridades para a condição desumana à qual são submetidos. E que de forma similar são as fugas, associadas à falta de segurança das instituições prisionais, à atuação de organizações criminosas e à corrupção dos agentes penitenciários.

Esses autores entram em consonância com Assis, indicando problemas de falta de atendimento à saúde, rebeliões e fugas, corrupção, ineficiência na reabilitação, entre outros, motivos que inviabilizam o retorno apropriado do apenado à vida em sociedade.

Ortigara e Pelissaro (2009) afirmam que a realidade carcerário-brasileira é de caráter preocupante. A cada novo dia chegam novos detentos às presidiárias de todo país, já abarrotadas. Desse modo, o que é suposto que vá recuperar os detentos para a vida social, acaba tornando-se fábrica de revoltados, desiludidos e desesperados.

Lopes (2008) também escreve sobre a preocupação com a realidade das penitenciárias brasileiras: “Superlotação, falta de estrutura básica e de tratamento digno para o interno. Os presídios perdem sua função de ressocializar e assumem a postura nefasta de se constituírem em ‘Faculdade do Crime’, com a pedagogia da revolta, da desilusão e do desespero” (p. 53, grifos do autor).

Rabelo et al. (2011) indagam a situação à qual os detentos são mantidos, demonstram que a ideia de ressocialização prevista na legislação não é nada senão uma utopia, que ao invés de proporcionar a reabilitação do condenado o sistema acaba por modificar os infratores, tornando-os mais violentos e revoltados com a sociedade.

Kuehne (2001) afirma que 98% dos detentos, além de miseráveis sob o aspecto jurídico, são também analfabetos ou semianalfabetos, indivíduos que tem a prerrogativa para tentativa de ressocialização mas nunca, na verdade, foram socializados.

Para Assis (2007):

“[...] enquanto o Estado e a própria sociedade continuarem negligenciando a situação do preso e tratando as prisões como um depósito de lixo humano e de seres inservíveis para o convívio em sociedade, não apenas a situação carcerária, mas o problema da segurança pública e da criminalidade como um todo tende apenas a agravar-se.” (p. 76)

O Estado tem dificuldades em estabelecer a ressocialização do apenado em função de vários motivos, como as condições precárias dos presídios, além de abrigar uma gigantesca massa carcerária sem conseguir oferecer infraestrutura adequada e tratamento condizente com suas necessidades, sem trabalho e educação para sua ressocialização (MORSCH apud NETO; FRANZ, 2011).

Conforme Zanin e Oliveira (2006), a superlotação dos presídios favorece processos de desumanização. A vida carcerária tem em seu dia-a-dia a destruição social do preso num ambiente degenerativo, que provoca estimulação e reproduz ato de violência sendo pedagógico não para a reeducação, mas para a constituição do comportamento violento. Os autores ainda escrevem que “aquele que é privado da liberdade, vivendo em cárcere como prisioneiro, está constantemente envolto a uma trama de aprendizado peculiar da prisão, estando próximo da escola do crime e [...] não da reeducação” (p. 41) e discorrem sobre a falência do sistema penitenciário, que retrata a crise do governo e da sociedade, onde não existe a mínima preocupação com as prisões e com o detento, sem a menor chance de progredir e ressocializar-se.

O presente estado do sistema penitenciário brasileiro requer a adoção de medidas urgentes ou novas alternativas para os detentos. A penitenciária deve estar preparada para a reabilitação do apenado, e, posterior a isso, ressocializá-lo junto à comunidade, preparado para a convivência harmônica com os demais cidadãos (RABELLO et al., 2011). Ou, conforme Santos (2009), o fator mais importante a ser enfrentado na busca de alternativas para a administração prisional é a ressocialização do apenado, pois ao retornar para o convívio em sociedade o preso está mais revoltado com o que sofreu dentro da prisão e mais especializado nos crimes, em função do que aprendeu lá dentro.

De acordo com Neto e Franz (2011), segundo dados do Ministério da Justiça, em 2009 havia no Brasil um déficit de 139.266 vagas no sistema carcerário brasileiro. “A superlotação é alimentada pela falta de recuperação dos egressos e pelo crescimento da criminalidade” (p. 2). Embora não existam números oficiais, Assis (2007) alega que, em média, 90% dos ex-detentos voltam a cometer delitos quando do retorno à sociedade, e, conseqüentemente, acabam retornando à prisão.

O sistema prisional no Brasil tem sido um dos principais problemas sociais, onde não se cumpre o papel de ressocialização do indivíduo. Após dois séculos de experiências, continua-se tendo a imagem de deformação e não recuperação do ser humano. Verifica-se essa degradação com as superlotações, as rebeliões, crimes organizados e o tráfico de drogas nas penitenciárias (MORAES FILHO, 2008).

Do mesmo jeito, Zanin e Oliveira (2006) escrevem que os condenados ao sistema de detenção são enviados para o cárcere com o intuito de que saiam de lá reabilitados para o convívio em sociedade. Porém esse fato geralmente não ocorre, pois ao voltar para a sociedade esse indivíduo estará despreparado, desambientado com a vida em liberdade, pois não a faz há tempos. Ficando, portanto, mais vulnerável para a prática de novos crimes, e subsequentemente assumirá riscos de voltar para a prisão.

A prisão historicamente faliu, sua história é exatamente a sua crescente abolição, pois a humanidade aprendeu a convencer com a pena privativa de liberdade e conheceu sua amarga realidade, todavia há enorme esforço mundial, em reduzir sua aplicação, substituindo-a por alternativas que possam representar a resposta penal para aquele que delinuiu, sem, contudo, remetê-lo ao cárcere. (D’URSO, 1999, p. 213)

O maior desafio é a aplicação de pena privativa de liberdade reservado à prisão somente para os realmente perigosos e que não podem de maneira alguma permanecer livres na sociedade. O senso penitenciário feito no Brasil em 1995 constatou uma população criminal de aproximadamente 130 mil presos acomodados, para 60 mil vagas apenas. Precisar-se-ia de 70 mil novas vagas para acomodar os já detentos, sem contar os 275 mil mandados de prisão calculados pelo autor. Porém é importante ressaltar que esses números se alteraram no decorrer do tempo e hoje são muito mais alarmantes (D’URSO, 1999).

## **2.2 DETENTOS E EDUCAÇÃO**

Apesar das contribuições teóricas que apontam para uma intervenção na área social para redução da criminalidade e da violência, as ações governamentais estão mais comumente focadas nas práticas tradicionais, ou seja, investimento em policiamento, construção de penitenciárias e o aumento de punição aos criminosos (DUENHAS, 2009). “No entanto, acredita-se que outro recurso eficaz que poderia ajudar no combate a violência e a criminalidade é a prevenção através da educação escolar” (GROOT; BRINK apud DUENHAS, 2009, p. 12).

O autor alega que, no Brasil, desde a época de transição do império para a república acreditava-se que a educação poderia reduzir a violência. Segundo ele, existia o *slogan* “escolas cheias cadeias vazias”, que refletia o pensamento da época sobre o combate à violência e à criminalidade através do aumento do acesso à educação pela população. O autor ainda parafraseia outro escritor citando frases adotadas por candidatos a deputados federais nas eleições de 2006 que podem ilustrar esse pensamento: “*uma sala de aula a mais, uma*

*cela a menos' 'educar as crianças para não precisar punir os adultos'” (PATTO apud DUENHAS, 2009, p. 12-13, grifos do autor).*

A educação não é um privilégio e sim um direito de todos. O Departamento Penitenciário trata a educação do preso como processo de desenvolvimento amplo, que serve para o exercício da cidadania. O objetivo é reincorporar o indivíduo na sociedade. Educar, qualificar e trabalhar são pilares essenciais para a recuperação. Faz-se necessário elevar a escolaridade dos presos para que tenham outra visão de mundo. Através do trabalho, consegue-se ressocializar os presos. E o educador tem o papel de organizar esse “processo de construção de conhecimentos, os quais devem possibilitar ao aluno compreender a realidade em que está inserido para poder transformá-la” (ZANIN; OLIVEIRA, 2006, p. 44).

Existem penitenciárias no Brasil que contam com ensino de qualidade para jovens e adultos. Esse implemento trouxe consequências positivas para suas unidades de detenção e uma mudança no comportamento dos internos depois da escolarização. Os autores defendem que o objetivo não é discutir os atos praticados pelos condenados e sim sua recuperação e ressocialização na sociedade, que só será alcançada quando o mesmo se integra na sociedade de maneira produtiva, econômica e social. Propiciar condições de estudo e trabalho é dar chance e acreditar no ser humano e seu potencial, respeitando os direitos humanos. A crença no papel ressocializador da educação, deve surgir como um instrumento poderoso no resgate da dignidade humana das pessoas encarceradas, permitindo a atividade criadora e possibilitando a construção da autonomia humana.

O trabalho com os presos deve ser visto como base para uma profissionalização futura, fazer com que o preso perceba que é possível e digno sobreviver sem agredir os outros e através de sua capacidade própria, encontrar soluções adequadas.

Segundo Duenhas (2009), a educação não mostra relações diretas com a violência, porém resultados indicam que a educação é mais efetiva na redução do número de homicídios. Entre os brasileiros hoje, a redução da violência é a maior preocupação, em segundo lugar vem a segurança como fator relevante, perdendo apenas para o desemprego.

Nossa taxa de homicídios chega a ser comparada com a do México, e conseqüentemente esse alto índice de violência e homicídios influencia diretamente na superlotação e problemas nos estabelecimentos penais do país. O crescimento da violência nos países da América Latina tem impacto adverso no crescimento e desenvolvimento econômico e social dos países segundo o banco mundial e o banco interamericano do desenvolvimento.

É inevitável não perceber que a educação de certa forma não contribua para a redução da criminalidade no país, e posteriormente para redução das superlotações nos presídios do país. Como o governo possui restrições orçamentárias é importante lembrar que nossos gastos com segurança e educação, e até mesmo com a construção de novos estabelecimentos penitenciários ou pelo menos na melhoria deles está endogenamente dependente dos valores restritos pelo governo. Daí surge o contexto de privatização dos nossos presídios e redução de malefícios carcerários.

### **2.3 OS CUSTOS PENITENCIÁRIOS**

Alguns argumentos pré-privatização referem-se ao, em teoria, menor custo do sistema privado em relação aos presídios não terceirizados. Na experiência americana, o custo de 50 dólares por dia nas mãos do estado caiu para 25 a 30 dólares quando transferido para a

iniciativa privada, pelo fato do empresário gerir melhor o negócio (D'URSO apud NETO; FRANZ, 2011).

Segundo esses mesmo autores, no Brasil o custo é de aproximadamente R\$133,00 por dia no caso de estar numa prisão de segurança máxima no Estado do Paraná. No caso do projeto de Ribeirão das Neves/MG (PPP) o limite teto será de R\$ 70,00/dia/preso, com prazo de gestão por 27 anos. “Um levantamento do governo australiano mostra que um preso em regime privatizado pode custar menos que na cadeia pública - lá, o custo cai de US\$ 55 mil para US\$ 34 mil” (SANTOS, 2009, p. 2).

Há uma generosa diferença de gasto público por presidiário em cadeias públicas e estaduais, onde estas tem um valor cerca de 46% maior do que as outras (NETO; FRANZ, 2011). Sendo assim, o mais adequado e menos custoso para o estado acaba por se tornar a parceria público-privada.

[...] nos EUA o preso enquanto está nas mãos do Estado custa, por dia, 50 dólares, e quando esse mesmo preso é transferido para as mãos da iniciativa privada custa 25 dólares/dia, em iguais ou melhores condições, pelo simples fato do empresário saber gerir melhor seu dinheiro, ao contrário dos agentes do Estado que gerem o ‘dinheiro de ninguém’. (D'URSO apud ZANIN; OLIVEIRA, 2006, p. 41, grifos do autor)

### **3 OS FATORES POSITIVOS E NEGATIVOS DA PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS**

#### **3.1 FATORES NEGATIVOS DA PRIVATIZAÇÃO**

A respeito de oposições à privatização, Neto e Franz (2011) afirmam que o argumento mais sério contra essa iniciativa nos presídios é a aparente inconstitucionalidade de entregar à iniciativa privada o papel da aplicação da pena ao condenado. Porém, “a privatização prisional é tão-somente chamar e admitir a participação da sociedade, da iniciativa privada, que viria a colaborar com o Estado nessa importante e arriscada função, a de gerir nossas unidades prisionais” (D'URSO apud NETO; FRANZ, p. 11).

Os autores seguem expondo argumentos contra a privatização, tratando a iniciativa como forma de exploração da mão de obra dos apenados, supostamente submetendo-os a trabalho forçado, com remunerações abaixo do mercado e sem o interesse da reinserção social do apenado. Sobre o trabalho como contribuição a ressocialização do preso, ele “tem seu sentido ético, como condição de dignidade humana, e assim assume um caráter educativo na medida em que contribuirá para ir gradativamente disciplinando-lhe a conduta” (KLOCH apud NETO; FRANZ, 2011, p. 12).

Rabelo et al. (2011) escrevem que a Lei de Execução Penal proíbe que a execução do sistema carcerário seja gerenciada por empresas privadas, bem como a delegação da gestão penitenciária. Também alegam que “a privatização das prisões significaria assumir o fracasso do sistema penitenciário brasileiro e, ainda, demonstrar a falha dos governantes quanto à efetivação da reabilitação dos detentos” (p. 11-12).

Kuene (2009) entende que “entregar as penitenciárias a uma direção estranha à nova ideologia do tratamento penitenciário e à filosofia da execução penal, quando a sua legislação já alcançou um estágio tão promissor, é uma perspectiva nova que merece estudos muito mais acurados quanto aos seus aspectos sociais, jurídicos e legais” (p. 2).

### 3.2 FATORES POSITIVOS DA PRIVATIZAÇÃO

Pode-se facilmente perceber que o estado não terá condição alguma de resolver esse problema carcerário do país, que na verdade é de toda sociedade. É a partir desse contexto que surge a ideia de privatização dos presídios. Em alguns países, como Estados Unidos, Portugal, França, Itália e Inglaterra, essa parceria público-privada já está sendo feita e os resultados tem sido satisfatórios (D'URSO, 1999).

Na década de 80 acentuou-se no mundo a política neoliberal para a diminuição do Estado. Com o advento do novo modelo político o governo passou à iniciativa privada o comando de muitas atividades, como por exemplo, a do setor prisional (PIAIA et al., 2009). De acordo com a visão de Santos (2009), as parcerias público-privadas (PPPs) nascem da necessidade da busca de parceiros por parte do Estado no desenvolvimento de infraestrutura e serviços públicos para o atendimento das demandas da sociedade.

Considerando as experiências ao redor do mundo, existem três modalidades básicas de privatização as penitenciárias. Na primeira temos que a iniciativa privada desenvolve o imóvel e administra os detentos recebidos das cortes de justiça ou de outras prisões. Na segunda modalidade a empresa privada constrói o presídio e, em seguida, aluga-o para o Estado, que administra e coordena os presos. Num terceiro modelo temos que o Estado constrói as prisões e apenas alguns serviços internos são cedidos aos particulares (PIAIA et al., 2009), modalidade esta que também diz respeito às prisões-indústrias, onde o Estado estabelece um contrato com as empresas privadas que se beneficiarão da mão-de-obra dos detentos. Os presos trabalham para a empresa instalada no presídio e, como pagamento, recebem alimentação, assistência à saúde, vestimentas, etc.

Com as modalidades de privatização expostas, é necessário investigar quais modalidades realmente são factíveis do ponto de vista jurídico brasileiro. Piaia et al. (2009) escrevem que “serviço público é todo aquele prestado [...] sob normas e controles estatais” (LOPES apud PIAIA et al., p. 12). Mas os autores citam também um contraponto: “a atividade executiva penal é função pública [...] e não serviço público, motivo pelo qual jamais poderia ser objeto de contrato com particulares [...]” (ARAUJO apud PIAIA et al., p. 12). Então, considerando a primeira modalidade de administração penitenciária citada, esses serviços não poderiam ser terceirizados, nem mesmo objetos de gestão mista.

O segundo modelo de intervenção da iniciativa pública junto aos presídios, onde o poder público contrata algum particular para a execução de serviços para uso da coletividade, sendo esse remunerado por uma tarifa ou taxa cobrada dos usuários, também é inválido juridicamente, afinal o detento não pode ser considerado um usuário do serviço, pois “o preso [...] não está na prisão por vontade própria, mas por imposição do Estado” (PIAIA et al, 2009, p. 13).

Com as duas primeiras modalidades descartadas, dentre os três tipos de privatização, o Brasil adotou apenas a terceira, constituída pela terceirização de serviços penitenciários.

Cabral (2007) informa que a participação da iniciativa privada na operação de prisões do Brasil tem início na década de 70, com a Associação de Proteção ao Condenado (APAC), no estado de São Paulo, e que, após várias deliberações, se instala no Paraná em 1999 o primeiro estabelecimento penitenciário terceirizado (ou sob gestão compartilhada), em Guarapuava. Inaugurada em 1999, a Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG) era destinada a abrigar presos do sexo masculino em regime fechado de reclusão. Após a inauguração desta, o Paraná construiu mais cinco penitenciárias com posterior terceirização. Entretanto, em 02 de agosto de 2006, retomou o controle total desses presídios, não

renovando os contratos com a iniciativa privada, “estas prisões custavam o dobro das públicas” (CARVALHO apud PIAIA et al. 2009, p. 15).

Como já foi apontada, a ideia da privatização poderia induzir um pensamento no qual o Estado estaria se eximindo de sua responsabilidade transferindo-a para o sistema privado, entretanto D’Urso (1999) aponta que não se está transferindo a função jurisdicional para o particular, mas tão somente a responsabilidade pela limpeza, comida, vestuário, hotelaria, enfim, a função material da execução da pena, permanecendo ao Estado o poder de dizer quem será preso, por quanto tempo e qual a forma de punição.

Sobre a possibilidade de privatizações, Rabello et al. (2011) escrevem que o pretendido “é a transferência da administração das prisões para iniciativa privada, sem que isto implique na retirada da função do Estado, à qual é indelegável” (p. 8). Os detentos trabalhariam mediante justa remuneração e a iniciativa privada também contribuiria para a qualificação dos internos via cursos profissionalizantes e escolarização (para alguns, inclusive, alfabetização).

Para Zanin e Oliveira (2006), a privatização dos presídios transfere a responsabilidade para a iniciativa privada, para que desse modo ela possa tomar conta dos presos e administrá-los.

Outros autores alegam que na Europa as mudanças no sistema penitenciário só foram visíveis após as privatizações (RABELO et al., 2011), e que o objetivo das privatizações aqui no Brasil é proporcionar maior eficiência às atividades prisionais, minimizar os gastos do Estado e possibilitar a reabilitação do apenado através de um sistema eficaz e livre de corrupção, é acabar com a crise do sistema, que não passa de depósitos humanos, sem a mínima condição de salubridade, em constante desrespeito à dignidade humana do preso.

Provavelmente, a princípio, a privatização não resolveria o problema, mas com certeza tornar-se-ia um marco para a mudança no sistema, levando em consideração a visão da iniciativa privada com a preocupação compulsória com os direitos humanos, com a dignidade da pessoa e com a reabilitação.

Segundo Cabral (2007) é inevitável não perceber que a participação de atores privados no setor penitenciário não seja necessária. O país é alvo de altos índices de delinquência por parte da população, que obscuramente teve pouco acesso ou de péssima qualidade à educação e hoje se refletem diariamente nos altos índices de criminalidade, e que acabam gerando a cada dia uma maior população carcerária. É necessário que se invista mais nesse setor penitenciário, seja na construção de novos presídios ou mesmo na melhora dos que já existem, porém é de extrema importância que o setor estatal faça mais parcerias com o privado para que se melhorem as condições carcerárias atuais, ou pelo menos para que se reduzam os déficits do estado em relação a estabelecimentos penais.

Um dos argumentos favoráveis à privatização seria o fato da humanização e melhora geral no tratamento do preso (RABELO et al., 2011). Discorrem ainda os autores que a iniciativa privada, visando o lucro, zelaria pela reintegração social do preso por meio da ressocialização, sendo assim, os ganhos seriam de todos.

De acordo com Neto e Franz (2011) “presos, comunidade e sociedade em geral e Estado seriam beneficiados pela certeza de redução dos índices de reincidências” (p. 13). Contrariamente, Moraes Filho (2008) mostra que se para alguns o sistema é um avanço em termos de gestão administrativa, para outros se considera uma porta aberta para o desperdício dos recursos públicos.

Santos (2009) menciona que a experiência americana com a privatização teve início em 1980, e hoje esse modelo penitenciário atende cerca de 7% dos condenados. “Com relação ao sistema carcerário, existem cerca de 200 presídios privados no mundo, sendo a metade deles nos Estados Unidos” (p. 2). Contudo, quanto à reincidência criminal, o autor atesta que

os egressos do presídio de Guarapuava (em 2005) eram da ordem de 6%, enquanto em Maringá, no mesmo Estado, eram de 30%, e a média nacional alcançava 70% de reincidência criminal.

Mesmo não sendo a privatização a única solução para todos os problemas de segurança pública, na prática, a exemplo do que ocorre em algumas penitenciárias, os resultados poderão ser positivos na ressocialização dos detentos, se comparados com o que se observa nos demais presídios comandados pelo poder público, que estão superlotados e sem qualquer incentivo à reinserção dos presos na sociedade (ORTIGARA; PELISSARO, 2009).

### **3.3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)**

As PPPs são “um sistema de contratação de serviços públicos que regula as relações negociais, em contratos de longo prazo, entre o setor público e uma empresa privada ou um consórcio de empresas privadas, visando ao fornecimento de serviços públicos” (Nogueira, 2006, p. 52). Nesta parceria a empresa ou as empresas (consórcio) geralmente assumem a responsabilidade pelo projeto, como exemplo, a parte de engenharia, construção, operação e financiamento do empreendimento.

“Pode-se extrair como objetivos dessa forma contratual entre o Estado e o particular que as PPPs: a) visam reduzir os dispêndios orçamentários com investimento do setor público; b) transformam um dispêndio de capital (concentrado no início do projeto) em um dispêndio orçamentário de custeio (ao longo da vida do projeto); c) maximizam o valor dos recursos alocados ao longo do projeto, por meio da mitigação dos riscos, maximização da eficiência e inovação na estruturação dos contratos; d) induzem o setor público a desenvolverem [sic] políticas macroeconômicas e sociais, levando em conta a consistência destas e a eficiência nas compras de bens e contratação de serviços; e) induzem o setor privado a prestar serviços visando à racionalização dos custos e o atendimento na qualidade exigida; f) levam o setor público a definir suas prioridades por metas desejadas, delegando ao setor privado a escolha dos meios.” (NOGUEIRA, 2006, p. 52)

O autor ainda menciona que esse processo trata-se de uma espécie de concessão de atribuições do Estado ao setor privado, na qual entram recursos de ambas as partes e onde o Estado espera contar com a agilidade e a eficiência do empreendedor privado. São contratos entre o setor público e privado com o objetivo de projeto ou serviço tradicionalmente desenvolvido apenas pelo setor público ao setor privado.

Neto e Franz (2011) citam o trabalho de outro autor que afirma que, diante da incapacidade do Estado, surgiu a proposta de privatização dos presídios. Primeiramente o país tentara o modelo de gestão compartilhada e mais recentemente a proposta de PPPs.

Mesmo sendo uma espécie de concessão, a PPP se difere principalmente pelo envolvimento de uma contraprestação por parte do parceiro público ao parceiro privado (MORAES FILHO, 2008).

Gestão compartilhada é um modelo em que cada parceiro mantém sua identidade institucional e programática dirigindo esforços, pessoas e recursos para um fim comum e integrado. O Estado delega alguns serviços ao setor privado, tais como serviços de refeições, de vestuário, serviços de lavanderia, entre outros (SANTOS, 2009).

A parceria público-privada (PPP) é um contrato administrativo com algumas diferenças dos demais contratos, podendo ser patrocinada ou administrativa.

A parceria público-privada está regulada pela Lei nº 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na Administração Pública, tendo por finalidade obter investimentos que supram demandas públicas[...].(MORAES FILHO, 2008, p. 2)

O grande diferencial das PPPs são os longos contratos que os governos oferecem. Em Pernambuco serão 33 anos, em Minas Gerais, 27 anos. Nos contratos de cogestão são estabelecidos contratos de, no máximo, cinco anos (SANTOS, 2009).

Ainda sobre as PPPs, o autor escreve que:

Dentre os modelos de concessão foi disciplinado o contrato de concessão, cujo objeto é a prestação de serviços (públicos ou não) diretamente à Administração Pública, podendo o particular assumir a execução de obra, fornecimento de bens ou outras prestações. Neste contrato o investimento deve ser superior a R\$20milhões, e a contraprestação é paga pelo poder concedente (Administração Pública), onde o prazo do contrato deve ser entre 5 e 35 anos e o objeto da prestação não pode se restringir à execução isolada de obra ou ao fornecimento isolado de mão-de-obra ou bens, devendo estar diretamente associado ao serviço objeto da concessão administrativa. (SANTOS, 2009, p. 9)

Os autores Zanin e Oliveira (2006) enfatizam que no sistema de Estado *versus* empresa particular, a empresa é responsável por pelo fornecimento de toda a infraestrutura de pessoal, material de expediente e de limpeza, alimentação e medicamentos, uniforme para presos, etc. Compete ao Estado a escolarização do apenado, o controle e a administração da custódia dos detentos. Por isso para cada unidade penal terceirizada são realizadas fiscalizações por equipes de funcionários do Estado.

Na parceria entre o setor público e o privado, o contrato não pode ser inferior a vinte milhões de reais e sua vigência não pode ser inferior a cinco anos. Ele não pode ter como único objetivo o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (MORAES FILHO, 2008).

Segundo Lopes (2005, p. 52), “pode parecer, inicialmente, que a empresa privada não alimenta interesse no combate à criminalidade, objetivo teórico da administração da penitenciária, vez que pode auferir lucro da existência da própria criminalidade”.

No setor privado, o objetivo maior é auferir lucros, diferenciando do setor público, cujo objetivo não deve ser este e sim o desenvolvimento nacional e a promoção do bem de todos. A administração utilizada pelo poder público sempre foi muito questionada, sendo que se entende ser possível adaptar métodos utilizados no setor privado, e que funcionaram, ao setor público (MORAES FILHO, 2008).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ficam visíveis os problemas com relação à superlotação, saúde, higiene, educação e ressocialização dos apenados. Conforme as situações expostas no decorrer do artigo, fica evidente que o governo, sozinho, não terá condições para promover a diminuição desses problemas. A priori seria necessária uma reestruturação dos investimentos feitos pelo Estado com relação à educação, buscando a diminuição da criminalidade e conseqüente redução do número de presos.

Em segundo plano vislumbra-se a necessidade de participação do setor privado para a melhoria da qualidade do gasto que é realizado com as penitenciárias. Tendo por base o

exposto, fica evidente que teríamos uma melhor qualidade dos gastos públicos, devido à melhor gestão financeira feita pelo setor privado, se mais parcerias público-privadas fossem firmadas. Levando em consideração os prós e contras que se fazem presentes é notável que ao menos dever-se-ia tentar implementar os sistemas de parcerias para a busca da redução dos problemas penitenciários, que agravam-se a cada ano em nosso país.

## REFERÊNCIAS

- ASSIS, R. D. de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. *Revista CEJ*, Brasília, n. 39, p. 74-78, out./dez.2007. Disponível em:  
<<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewArticle/949>>. Acesso em 15/05/2012.
- CABRAL, S. Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da Nova Economia Institucional. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v.14, n.40, p.29-47, jan./fev./mar. 2007.
- DUENHAS, R. A. *Eficácia de gastos públicos em educação e segurança pública na redução de homicídios no Brasil: Um estudo de Painel dinâmico de dados para os municípios brasileiros*. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia, Área de Concentração em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.
- D'URSO, L. F. B. A privatização dos presídios. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, n. 26, p. 213-218, ago./nov. 1999.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- HAIR JR., J. F. et al. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- KAHN, Túlio. Os Custos da Violência: quanto se gasta ou deixa de ganhar por causa do crime no Estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 13(4), p. 42-48, 1999.
- KUEHNE, M. Privatização dos Presídios. *Revista CEJ*, Brasília, n. 15, p. 12-29, set./dez. 2001.
- LOPES, J. Privatização: solução para a crise carcerária? *MPMG Jurídico*, Belo Horizonte, v.3, n.14, p.51-53, out./dez. 2008.
- MORAES FILHO, J. C. G. de. Parceria público-privada no sistema prisional mineiro. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n. 53, maio2008. Disponível em:<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20160-20161-1-PB.pdf>>. Acesso em 14/05/2012.
- NETO, F. G.; FRANZ, G. *A crise carcerária e a privatização do sistema prisional*. Disponível em:  
<[http://www.apec.unesc.net/V\\_EEC/sessoes\\_tematicas/Temas%20Especiais/A%20CRISE%2](http://www.apec.unesc.net/V_EEC/sessoes_tematicas/Temas%20Especiais/A%20CRISE%2)

OCARCER% C3%81RIA%20E%20A%20PRIVATIZA% C3%87% C3%83O%20DO%20SISTEMA%20PRISIONAL.pdf>. Acesso em 13/05/2012.

NOGUEIRA, C. R. F. *Privatização do sistema prisional brasileiro*. 2006. Monografia (Curso de Bacharel em Direito), Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2006.

ORTIGARA, E. C.; PELISSARO, E. J. *A privatização dos presídios – um avanço necessário para a solução da crise no sistema penitenciário*. Disponível em: <[http://www.artigocientifico.tebas.ghost.net/uploads/artc\\_1260646899\\_30.pdf](http://www.artigocientifico.tebas.ghost.net/uploads/artc_1260646899_30.pdf)>. Acesso em 10/05/2012.

PIAIA, A. et al. *A terceirização dos presídios no Brasil: uma análise sob a ótica da criminologia crítica*. Disponível em: <[http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/57063\\_6625.PDF](http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/57063_6625.PDF)>. Acesso em 12/05/2012.

RABELO, C. L. de A. et al. *A privatização do sistema penitenciário brasileiro*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj032383.pdf>>. Acesso em 10/05/2012.

RICHARDSON, R. J. et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, J. A. dos. As parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2269, set.2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13521>>. Acesso em: 14/05/2012.

ZANIN, J. E.; OLIVEIRA, R. de C. da S. Penitenciárias Privatizadas: educação e ressocialização. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 1, n. 2, p. 39-48, jul./dez. 2006.