

# **CONIC-SEMESP** 13º Congresso Nacional de Iniciação Científica

Anais do Conic-Semesp. Volume 1, 2013 - Faculdade Anhanguera de Campinas - Unidade 3. ISSN 2357-8904

**TÍTULO:** PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

**CATEGORIA:** CONCLUÍDO

**ÁREA:** CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

**SUBÁREA:** CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**INSTITUIÇÃO:** ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO

**AUTOR(ES):** BRUNA GOMES VIEIRA

**ORIENTADOR(ES):** EDUARDO HENRIQUE BECKER DEGLIESPOSTI

Realização:



Apoio:



## **1. RESUMO**

Um dos principais problemas do ambiente carcerário é a superlotação que causa danos ao preso e a sociedade. Pretende-se discutir como a iniciativa privada pode ser uma alternativa à incapacidade do Estado em gerir eficientemente os estabelecimentos prisionais e lidar com o crescente déficit de vagas nos mesmos.

## **2. INTRODUÇÃO**

Segundo a Constituição Brasileira de 1988, cabe ao Estado a função de zelar pelos direitos do condenado. Entretanto, os estabelecimentos prisionais estão em situação de superlotação, ociosidade dos detentos e ausência de estrutura adequada às necessidades humanas que levam a altos níveis de reincidência e ao fracasso em ressocializar o preso.

Assim como o Brasil, países como os Estados Unidos, Inglaterra e França enfrentaram a falência da administração prisional estatal, contudo encontraram na gestão privada uma forma para tornar o sistema prisional eficiente. O modelo de parceria público-privada no Brasil tem características similares aos modelos dos países citados.

Dessa forma, ao comparar como a iniciativa privada atua no setor prisional em outros países, busca-se compreender quais são os pontos fortes e fracos da participação privada no setor e como o modelo de parcerias público-privadas pode ser eficaz na resolução de problemas no sistema carcerário brasileiro.

## **3. OBJETIVOS**

O presente trabalho tem por objetivo identificar as possíveis contribuições das parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro. Pretende-se, dessa forma, estudar como a parceria entre a iniciativa privada e o poder público pode ser uma solução aos principais problemas encontrados nos estabelecimentos prisionais no país sem ferir a Constituição, ou seja, mantendo a função da execução da pena ao Estado.

## **4. METODOLOGIA**

Pesquisa exploratória, bibliográfica com a utilização de fontes secundárias.

## **5. SITUAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO**

Os estabelecimentos prisionais deveriam, em tese, além de excluir provisoriamente o condenado do convívio em sociedade, proporcionar a readaptação social do mesmo.

Conforme o artigo 5º, inciso XLIX e o artigo 38 do Código Penal, “o sentenciado deve conservar todos os direitos não afetados pela sentença ao qual foi submetido”. Da mesma forma, o artigo 3º da Lei nº 7.210/84 (Lei de Execuções Penais) garante ao preso todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei. Por conseguinte, a Lei de Execução Penal, em seu artigo 41 dispõe as garantias do condenado enquanto confinado do cárcere.<sup>1</sup>

Entretanto, o ambiente carcerário não contribui para o cumprimento da lei devido à superlotação e condições precárias de alojamento; motivos para rebeliões, mortes, fugas e alto índice de reincidência. Assim, o ambiente que deveria promover a reeducação e auxílio para o retorno à sociedade tem consequências negativas.

De acordo com dados do Infopen, ao término de 2012 havia um déficit de 237.317 vagas no sistema penitenciário brasileiro. Espera-se do Estado a criação de novas vagas a partir da construção de presídios, entretanto conforme constatado pelo relatório da CPI do Sistema Carcerário realizado em 2008, a população carcerária tem crescido em volume superior aos investimentos disponíveis para o Estado e para lidar com a superlotação seria necessário investir 4,2 bilhões.

Assim, ratifica-se a necessidade de maior disponibilidade de vagas prisionais e de recursos para financiar a construção de penitenciárias no Brasil.

## **6. ALTERNATIVA AO ESTADO**

---

<sup>1</sup> Vide Art. 41 do Código Penal Brasileiro.

Há tempos sabe-se que a administração estatal não tem correspondido aos anseios da sociedade, tanto no Brasil como no resto do mundo. Assim, naturalmente buscam-se alternativas para a melhoria do serviço prisional.

A proposta de privatização teve início em meados do século XIX, quando alguns estados norte-americanos privatizaram seus presídios. Evidentemente, ao longo do tempo, o Estado perdeu espaço para o modelo neoliberal. Os Estados Unidos, por exemplo, é um dos países com mais presídios privados no mundo. Assim como os norte-americanos, muitos países também encontraram na intervenção privada uma forma de lidar com a necessidade de recursos e problemas no sistema prisional.

Diversos autores divergem sobre as vantagens e desvantagens relacionadas a participação privada em presídios. Os argumentos favoráveis baseiam-se na solução para a superlotação carcerária, a reintegração dos presidiários à sociedade e a possibilidade de efetuar investimentos no setor sem grandes impactos para o Estado. Por outro lado, as críticas ao modelo temem um Estado Penal, a criação de um “mercado” penitenciário e a perda dos poderes do Estado.

Muitos afirmam que seria inconstitucional permitir que a iniciativa privada execute uma tarefa do Estado ao aplicar a pena ao condenado (SCHELP, 2009). Porém, de acordo com Mirabete (1993), as atividades administrativas inerentes à execução penal podem ser separadas em duas modalidades: atividades administrativas em sentido estrito (judiciárias) e atividades de execução material. Estas são delegáveis ao setor privado, conforme o autor. Portanto, não há impedimento legal à participação de empresas privadas em atividades de execução material.

Para Minhoto (2000, p. 89), há possibilidade “de que interesses privados das companhias passem a influir crescentemente na definição dos termos e na condução da política criminal”. Entretanto, os professores Sandro Cabral e Sérgio Lazarini (2008) concluem que os resultados são positivos em termos de custos e indicadores de qualidade, desde que o setor público participe ativamente.

Os Estados Unidos são o exemplo mais radical de privatização de presídios. Na década de 80, o presidente Ronald Reagan optou pela privatização devido à

superlotação carcerária e os altos custos do excessivo encarceramento. Além de solucionar os problemas do sistema prisional, oferecia a iniciativa privada a oportunidade de um grande negócio.

Assim, Thomas Beasley, proprietário da *Corrections Corporation of America* (CCA), organismo privado fundado em 1870 para promover os interesses do setor, propôs a criação de prisões privadas. Em 1983, com o apoio financeiro de outras empresas, foi construída a prisão de Silverdale, situada na localidade de Chattanooga, no condado de Hamilton.

Desde então, o número de penitenciárias privadas norte-americanas aumentou significativamente. Para financiar a construção de novos estabelecimentos penitenciários, o governo dos Estados Unidos propôs empréstimos de longo prazo tomados no mercado, “títulos de obrigação geral”.

Nos Estados Unidos é possível distinguir três espécies de privatização: o arrendamento que consiste no aluguel de uma propriedade, a utilização de serviços contratados com particulares e a transferência de direção aos particulares, sendo este alvo de críticas pela ausência do Estado.

Também na Inglaterra, a ideia de privatizar os presídios surgiu na década de 80 por causa de problemas similares. Durante o governo de John Major surge a versão inglesa das parcerias público-privadas, *Private Finance Initiative* (PFI). Seu objetivo era estimular empreendimentos conjuntos entre o poder público e a iniciativa privada.

Desde 1992, presídios privados são construídos na Inglaterra e as empresas são responsáveis por todos os setores do presídio, exceto o transporte de presos para audiência ou julgamentos, o que é executado por uma empresa privada de segurança, diferente da que gerencia o estabelecimento prisional.

Diferente do modelo norte-americano, o sistema inglês centraliza o poder nas mãos do Estado e financia a privatização das penitenciárias através de impostos ou de empréstimos no mercado. Além disso, os presos ingleses não são considerados terceiros

beneficiários dos contratos celebrados entre o Poder Público e as empresas particulares, portanto, eles têm menos direitos que os presos norte-americanos.

Em meados do século XIX, a França também estava com o sistema prisional em crise devido à superlotação. Entretanto, o país adotou o modelo de cogestão, diferente da Inglaterra e dos Estados Unidos, que delegavam ao setor privado a maioria das responsabilidades em relação ao cárcere.

No modelo de cogestão, as responsabilidades são de ambos os parceiros. O Estado deve garantir a segurança externa da prisão e indicar o diretor-geral do estabelecimento, enquanto que à iniciativa privada cabe a segurança interna e as atividades em relação aos presos (trabalho, assistência médica e jurídica, lazer, etc.).

Em 1992, o governo brasileiro propôs o gerenciamento privado das prisões. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), órgão do Ministério da Justiça, visava além da redução de recursos públicos, garantir os direitos do condenado e diminuir os índices de superlotação. O Estado supervisionaria o estabelecimento e o setor privado deveria prover serviços penitenciários internos, assim como ocorria na França.

Contudo, houve forte oposição à cogestão proposta pelo CNPCCP, principalmente pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a proposta foi arquivada temporariamente. Apenas em 1999, o primeiro sistema de gerenciamento privado de presídios surgiria no Paraná, na Penitenciária Industrial de Guarapuava, onde os serviços eram terceirizados.

Os resultados foram positivos: índice de reincidência em queda e a adoção de meios para ressocializar o preso. Após o pioneirismo do estado paranaense, além de mais unidades locais seguindo esse modelo de gestão, outros estados brasileiros adotaram estabelecimentos semelhantes.

Em 2004, o governo federal sancionou a lei 11.079 que regulamenta as parcerias público-privadas (PPPs) no Brasil. Estas são interessantes porque mesmo que a atividade-fim não seja autossustentável economicamente, sua mecânica é capaz de atrair investimentos privados sem afetar o bem-estar social.

Esse contrato de concessão visa investimentos em infraestrutura para prestação de um serviço, cuja amortização e remuneração ocorre via tarifas cobradas dos usuários e de subsídio público para a modalidade patrocinada ou paga integralmente pela Administração Pública no caso da PPP administrativa.

Em relação aos presídios, a modalidade adequada seria a concessão administrativa, pois presídios não são passíveis de cobrança de tarifa aos usuários. Neste caso a remuneração ao parceiro privado ocorreria, por exemplo, através de recursos do Tesouro, cessão de créditos e de entidades da Administração Pública, títulos de Dívida Pública e cessão de direito de exploração comercial de bens públicos.

Com a crescente necessidade de recursos, a PPP torna-se uma alternativa para promover melhorias sem grandes impactos financeiros para o governo. Quem realmente a financia é o setor privado e não o Estado, pois é o outro que arca com os riscos para a construção, funcionamento e manutenção do serviço contratado.

Ressalta-se que no modelo contratual de parceria público-privada, o parceiro deve além de fornecer o ativo, promover sua operacionalidade. Esse modelo permite ao parceiro privado buscar meios para reduzir custos em relação à remuneração definida por contrato. Entretanto, a redução de custos não deve afetar a qualidade do serviço, pois a remuneração está diretamente relacionada à qualidade do serviço prestado.

Economicamente, isso significa que o setor privado tem incentivos para cumprir o contrato e reforça a noção de eficiência na prestação do serviço ao Estado. De acordo com Donahue (1992), há três razões para que a administração privada seja mais eficiente que o Estado: não há os entraves burocráticos típicos; a qualidade do serviço está relacionada aos lucros dos administradores e os empregados têm maior oportunidade de ascensão na empresa, o que aperfeiçoa a qualidade do serviço.

## **7. EXPERIÊNCIAS COM PPPs EM PRESÍDIOS NO BRASIL**

Até o momento, o país conta com duas experiências no setor prisional a partir do modelo de parceria público-privada, pois as experiências anteriores envolvendo a iniciativa privada eram de cogestão.

No Brasil, a primeira penitenciária por meio de parceria público-privada foi inaugurada em janeiro de 2013, em Minas Gerais, na Região Metropolitana de Belo Horizonte. O Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP) no município de Ribeirão das Neves disponibiliza 3.040 vagas. O consórcio vencedor da licitação é o responsável por construir e administrar o complexo, obedecendo 380 indicadores de desempenho definidos pelo governo mineiro, por meio de um contrato de concessão com prazo de vinte e sete anos.

A prioridade do consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA) é a ressocialização do interno. Pretende-se oferecer vinte e cinco atividades diferenciadas de teor educativo, artístico e cultural, assim como cursos profissionalizantes e oportunidades fora da prisão em empresas parceiras locais para presos em regime semiaberto.

Uma das mais importantes revistas de infraestrutura do mundo, a *Emerging Markets*, lançada pela *International Finance Corporation* (IFC), o Banco Mundial e o *Infrastructure Journal* reconheceu o projeto de PPP em Minas Gerais como um dos 40 melhores em mercados emergentes no mundo. Alguns dos critérios foram financiamento, tecnologia de inovação, impacto no desenvolvimento e os desdobramentos dos projetos na vida da população. O objetivo era identificar as PPPs que causaram grande impacto e trouxeram benefícios aos seus países.<sup>2</sup>

Contudo, diferente dos resultados positivos em Minas Gerais, Pernambuco licitou em 2008 o projeto para um complexo de ressocialização na forma de concessão administrativa de parceria público-privada que enfrenta problemas financeiros e trouxe consequências negativas para a população.

Em Pernambuco, o consórcio Reintegra Brasil formado pelas baianas Socializa Empreendimentos e Serviços de Manutenção e Advance Participações e Construções foi o vencedor da licitação para a PPP do Centro de Ressocialização de Itaquitinga (CIR) em 2008. O CIR teria capacidade para 3.126 detentos e um custo estimado em 350 milhões

---

<sup>2</sup> “A prisão, já pronta para operar, vai abrigar 3.040 internos em regime semiaberto e fechado, reduzindo, de forma significativa, o déficit de oito mil vagas para presos no Estado. Unicamente em Minas Gerais, todo detento terá educação, trabalho e atividades recreativas garantidas; e mesmo com o alto nível dos serviços, o complexo deve custar 10% menos que instalações convencionais.”



de reais. O objetivo seria a prestação de serviços assistenciais aos detentos e proporciona condições físicas e psicológicas para o cumprimento da pena que lhes foi imposta e o retorno à sociedade, além de desativar dois dos três presídios de Itamaracá. Para analisar a qualidade do serviço foram criados 101 indicadores de desempenho.

Os primeiros entraves ao projeto começaram antes da construção: não havia previsão nas regras do Banco do Nordeste (BNB) de empréstimos para projetos de segurança pública. Devido a problemas de financiamento, a construção excedeu o limite contratual e além disso, em 2012, o consórcio estava com problemas financeiros: a Advance Participações e Construções faliu e abandonou a obra. Sem dinheiro, as obras pararam e operários foram demitidos.

Em busca de uma solução, a DAG Construtora Ltda. assumiu o controle acionário da Advance Construções e Participações e do consórcio. Entretanto, o atraso das obras e o despreparo dos agentes financiadores para um projeto de segurança pública prejudicaram não apenas os trabalhadores envolvidos na construção do presídio, mas também a população local que esperava que dois dos três presídios que atrapalham o turismo da ilha de Itamaracá no litoral norte do Estado fossem desativados.

## **8. RESULTADOS**

De acordo com as fontes consultadas, a estrutura dos estabelecimentos prisionais é precária e carece de vagas, o que tem consequências negativas para o preso e a sociedade. Baseando-se em experiências anteriores com a iniciativa privada e experiências internacionais, evidencia-se a possibilidade de solucionar o déficit de vagas a partir das parcerias público-privadas.

## **9. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho procurou demonstrar que para resolver o déficit de vagas no sistema penitenciário brasileiro e melhorar a qualidade dos estabelecimentos do mesmo, a participação da iniciativa privada é uma solução plausível desde que exista acompanhamento do setor público.

Ao constatar as carências dos estabelecimentos prisionais, percebe-se que regulamentar a parceria público-privada com a lei 11.079 foi um grande avanço para o país, pois permite a execução de obras que não seriam viáveis no curto prazo caso fossem executadas inteiramente pelo Estado. Além disso, as PPPs promovem incentivos para a dinamização da gestão prisional e a modernização dos estabelecimentos.

Uma das principais preocupações com a participação privada no setor prisional é a ausência do Estado na tomada de decisões e em como isso pode incentivar a busca pelo lucro em detrimento às necessidades dos presos. Entretanto, esse modelo de concessão baseia-se no pressuposto de que o Estado é soberano e estará presente na tomada de decisões. O texto da lei das parcerias público-privadas demonstra que o Estado pretende participar ativamente através da fiscalização, o que torna o modelo ideal.

Os problemas de financiamento que aconteceram ao consórcio responsável pela PPP do Centro de Ressocialização de Itaquitinga (CIR) em Pernambuco apontam para a necessidade de formas adequadas para financiar projetos como este, pois a proposta das PPPs tem grandes vantagens ao Estado e como demonstrou o caso pernambucano, é de extrema importância que existam meios pré-definidos para esse tipo de contrato.

Assim, o dinamismo da gestão privada no estabelecimento prisional ocasionará na ressocialização do preso, diminuição dos índices de reincidência criminal e a possibilidade do poder público realizar obras e serviços imediatamente, suprindo a demanda de segurança pública. Evidentemente, esse modelo contratual também tem fragilidades, porém é dever do Poder Público fiscalizar o cumprimento do contrato firmado entre as partes. Com a implantação das parcerias público-privadas é possível ter um sistema eficiente, pois os incentivos e a competição entre as empresas melhoram a qualidade do serviço prestado pelas mesmas.

## **10. FONTES CONSULTADAS**

Cabral, S., & Lazzarini, S. (2008). Gestão privada com supervisão pública. Acesso em 23 de Maio de 2013, disponível em <http://sergiolazzarini.insper.edu.br/>

- Carvalho, D. (2013). Falência de consórcio emperra obra em presídio de Pernambuco. Acesso em 18 de Março de 2013, disponível em Folha de S. Paulo: <http://www1.folha.uol.com.br/>
- Cordeiro, G. C. (2006). Privatização do Sistema Prisional Brasileiro. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.
- CPI do Sistema Carcerário. (2009). Acesso em 14 de 06 de 2013, disponível em [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2701/cpi\\_sistema\\_carcerario.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2701/cpi_sistema_carcerario.pdf)
- Emerging Partnerships. Top 40 PPPs in Emerging Markets. Acesso em 8 de Março de 2013, disponível em <http://viewer.zmags.com/publication/2a3dd2a8#/2a3dd2a8/78>
- Franz, G. (2010). Privatização de prisões: um estudo sobre as influências econômicas para o Estado. Acesso em 5 de Maio de 2013, disponível em <http://tcc.bu.ufsc.br/Economia292789>
- Ministério da Justiça. Infopen - Estatística. Acesso em 17 de Março de 2013, disponível em Sistema Prisional: <http://portal.mj.gov.br/>
- Minhoto, L. D. (2000). Privatização de Presídios e Criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global. São Paulo: Max Limonad.
- Mirabete, J. F. (1993). A Privatização dos Estabelecimentos Penas diante da Lei de Execução Penal (Vol. 1). Brasília: Revista do CNPCP.
- Neto, F. G., & Franz, G. (s.d.). A Crise Carcerária e a Privatização do Sistema Prisional. Acesso em 8 de Março de 2013, disponível em <http://www.apec.unesc.net/>
- Ostermann, F. M. (s.d.). A Privatização de Presídios como Alternativa ao Caos Prisional. Acesso em 5 de Maio de 2013, disponível em <http://www.libertarianismo.org/livros/fmopdp.pdf>
- Pinto, M. B. (2005). A Função Econômica das PPPs. Acesso em 15 de Abril de 2013, disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-MARCOS%20BARBOSA.pdf>
- Quelotti, C. (2012). Complexo Penal. Acesso em 18 de Março de 2013, disponível em Unidade PPP Minas Gerais: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/complexo%20penal/>
- Sandes, G. (2013). PPP com cheiro de fracasso. Acesso em 16 de Março de 2013, disponível em Jornal do Commercio: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2013/01/30/ppp-com-cheiro-de-fracasso-71743.php>
- Schelp, D. (2009). Nem parece presídio. Acesso em 19 de Abril de 2013, disponível em Veja: [http://veja.abril.com.br/250209/p\\_084.shtml](http://veja.abril.com.br/250209/p_084.shtml)