



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

VICTOR LUIZ DE FREITAS SOUZA BARRETO

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NA GESTÃO PENITENCIÁRIA
BRASILEIRA: UMA ANÁLISE PELA CRÍTICA CRIMINOLÓGICA**

BRASÍLIA

2021

VICTOR LUIZ DE FREITAS SOUZA BARRETO

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NA GESTÃO PENITENCIÁRIA
BRASILEIRA: UMA ANÁLISE PELA CRÍTICA CRIMINOLÓGICA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília para obtenção do título de mestre.

Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição

Linha de Pesquisa: Criminologia, Estudos Étnicos-Raciais e de Gênero

Sublinha de Pesquisa: Criminologia, Política Criminal e Segurança Pública

Orientadora: Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende

BRASÍLIA

2021

VICTOR LUIZ DE FREITAS SOUZA BARRETO

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NA GESTÃO PENITENCIÁRIA
BRASILEIRA: UMA ANÁLISE PELA CRÍTICA CRIMINOLÓGICA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília para obtenção do título de mestre.

Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição

Linha de Pesquisa: Criminologia, Estudos Étnicos-Raciais e de Gênero

Sublinha de Pesquisa: Criminologia, Política Criminal e Segurança Pública

A Comissão Julgadora dos trabalhos de defesa de dissertação de mestrado, composta pelos(as) Professores(as) Doutores(as) a seguir descritos(as), em sessão pública realizada em 25 de novembro de 2021, considerou o candidato Victor Luiz de Freitas Souza Barreto aprovado.

Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende

Presidente da banca/Orientadora

Programa de Pós-graduação em Direito - Universidade de Brasília

Profa. Dra. Valdirene Daufemback

Examinadora externa

Laboratório de Gestão de Políticas Penais - Universidade de Brasília

Prof. Dr. Luís Carlos Honório de Valois Coelho

Examinador externo

Escola Superior da Magistratura do Amazonas – Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Evandro Charles Piza Duarte

Suplente

Programa de Pós-graduação em Direito - Universidade de Brasília

Dedico este trabalho às 807.145 pessoas privadas de liberdade no Brasil. Que um dia o cárcere seja apenas uma lembrança amarga do quanto somos pequenos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por mais uma chance de tentar ser melhor do que fui ontem.

À minha mãe, Cristina, meu maior exemplo de dedicação ao próximo, sem quem essa dissertação e muito mais na minha vida não seriam possíveis.

Ao meu pai, Barreto; aos meus irmãos, Vanessa e Vilker; à minha avó, Matilde; ao meu avô, Antônio (em memória); aos meus padrinhos Salete e João; ao meu sobrinho Lucas, que veio ao mundo durante a escrita deste trabalho; a Dadá; e a tantos outros familiares que me enchem de afeição e muito contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Aos velhos amigos e amigas que sempre acreditaram em mim e me impulsionaram, seja por meio de palavras e de atitudes, seja pelo exemplo – principalmente os amigos de Cacimba de Dentro/PB e os da Universidade Federal da Paraíba.

Aos brilhantes amigos e amigas que a Universidade de Brasília me proporcionou, especialmente o Jordi, em quem descobri um irmão; e a Liana, com quem dividi orientadora, disciplinas e desassossegos com o sistema de justiça criminal – e também com a dissertação.

A Juliana, por todo carinho, companheirismo e paciência.

À minha orientadora, Bia, com quem muito aprendi não só sobre as ciências criminais, mas também sobre a vida.

À Universidade de Brasília e ao Programa de Pós-graduação em Direito por oportunizarem uma vivência tão rica de ideias e tão cheia de diversidade.

À educação pública, todas as suas instituições, professores e servidores, por tudo que fizeram por mim e pelos milhões de brasileiros que precisaram e precisam de vocês.

RESUMO

Este trabalho desenvolve um estudo de caso sobre a única Parceria Público-Privada (PPP) em operação na administração prisional brasileira, o Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP), localizado no município de Ribeirão das Neves, estado de Minas Gerais. A pesquisa tem o objetivo de responder à seguinte pergunta: as parcerias público-privadas no sistema prisional apresentam características e resultados que justificam o seu fomento? Para tanto, fazendo uso de pesquisa bibliográfica e documental, o autor parte da exploração acerca das antagonistas visões da criminologia tradicional e da criminologia crítica – à qual o trabalho se filia – sobre o cárcere e traça uma breve história das punições, destacando as idiossincrasias da margem latinoamericana em relação aos países centrais. As mesmas técnicas de pesquisa foram empregadas para o exame das diferentes formas de participação do setor privado lucrativo na gestão prisional (cogestão ou terceirização, parceria público-privada e privatização) e de algumas das principais experiências privatizadoras no cárcere mundial, ocorridas nos Estados Unidos e na França, assim como das iniciativas brasileiras de terceirização no setor. Agregando a pesquisa de campo às técnicas já utilizadas, a análise sobre o CPPP compreendeu, além de visita ao Complexo e diálogos com representantes públicos e privados, informações sobre a população carcerária, contendo tempo de pena, escolaridade, faixa etária e cor de pele dos sentenciados; a estrutura física e de recursos humanos; as responsabilidades contratuais de cada parte, as formas de remuneração do parceiro privado e os custos envolvidos na operação da PPP; a oferta de educação e trabalho aos sentenciados; e a perspectiva de ativistas que atuam junto ao sistema penitenciário mineiro. Com base na discussão desenvolvida ao longo da dissertação e no comparativo entre o CPPP e os estabelecimentos penais administrados exclusivamente pelo Estado, pode-se chegar à conclusão de que as parcerias público-privadas no sistema prisional não se legitimam pelos resultados que alcançam e o estímulo a esse tipo de contratação se sustenta no seu papel instrumental ao capitalismo, especialmente na sua fase neoliberal.

Palavras-chave: Complexo Penitenciário Público-Privado; sistema penitenciário; parceria público-privada.

ABSTRACT

The present work develops a case study on the only public-private partnership in operation in the Brazilian prison administration, the *Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP)*, located in the municipality of Ribeirão das Neves, state of Minas Gerais. The research aims to answer the following question: do public-private partnerships in the prison system have characteristics and results that justify their promotion? Therefore, using bibliographic and documentary research, the author starts from an exploration of the antagonistic views of traditional criminology and critical criminology – to which the work is affiliated – about prison and outlines a brief history of punishments, highlighting the idiosyncrasies of Latin American margin in relation to the central countries. The same research techniques were used to examine the different forms of participation of the profitable private sector in prison management (co-management or outsourcing, public-private partnership and privatization) and some of the main privatizing experiences in the world prison, which took place in the United States and in France, as well as the Brazilian outsourcing initiatives in the sector. Adding field research to the techniques already used, the analysis of the CPPP included, in addition to a visit to the Complexo and dialogues with public and private representatives, information about the prison population, including time of sentence, education, age and color of convicts; the physical structure and human resources; the contractual responsibilities of each party, the forms of remuneration for the private partner and the costs involved in the PPP operation; the offer of education and work to convicts; and the perspective of activists who work with the Minas Gerais penitentiary system. Based on the discussion developed throughout the dissertation and on the comparison between the CPPP and penal establishments administered solely by the State, it can be concluded that public-private partnerships in the prison system are not legitimized by the results they achieve and the stimulus this type of contracting is based on its instrumental role to capitalism, especially in its neoliberal phase.

Keywords: *Complexo Penitenciário Público-Privado*; penitentiary system; public-private partnership.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Maiores taxas de encarceramento do mundo, a cada 100 mil habitantes, em 2020	56
Gráfico 2 – População privada de liberdade por ano no Brasil – 2000 a 2020	88
Gráfico 3 – Taxa de aprisionamento por ano no Brasil – 1990 a 2020	89
Gráfico 4 – Déficit total e vagas por ano – Valores absolutos	90
Gráfico 5 – Distribuição da população privada de liberdade no país pelo regime de cumprimento da pena, excluídas as pessoas em prisão domiciliar	91
Gráfico 6 – Distribuição da população privada de liberdade no Brasil em prisão domiciliar pelo regime de cumprimento da pena	91
Gráfico 7 – Distribuição da população privada de liberdade no Brasil pelo regime de cumprimento da pena, somadas pessoas em cela física e em prisão domiciliar	92
Gráfico 8 – Percentual de presos provisórios por ano	92
Gráfico 9 – Distribuição da população privada de liberdade no Brasil pela faixa etária	93
Gráfico 10 – Distribuição da população privada de liberdade no Brasil por gênero	95
Gráfico 11 – Total por categoria: quantidade de incidências por tipo penal	95
Gráfico 12 – Delitos cometidos por gênero	96
Gráfico 13 – Percentual da população cor/etnia no sistema prisional e na população em geral	97
Gráfico 14 – Distribuição da população privada de liberdade no Brasil pela escolaridade	98
Gráfico 15 – Distribuição da escolaridade na população brasileira	99
Gráfico 16 – Patologias identificadas entre as pessoas privadas de liberdade do Brasil	101
Gráfico 17 – Distribuição da população privada de liberdade em Minas Gerais pelo regime de cumprimento da pena	105
Gráfico 18 – Taxa de aprisionamento em Minas Gerais	106
Gráfico 19 – Déficit de vagas por ano em Minas Gerais – Valores absolutos	107
Gráfico 20 – Distribuição da população privada de liberdade em Minas Gerais pela faixa etária	108
Gráfico 21 – Mortes registradas entre as pessoas privadas de liberdade em Minas Gerais ...	110
Gráfico 22 – Distribuição da população do CPPP pela cor da pele	150
Gráfico 23 – Distribuição da população do CPPP pela faixa etária	151
Gráfico 24 – Distribuição da população do CPPP pela escolaridade	152
Gráfico 25 – Distribuição da população do CPPP Pelo tempo de pena	152

Gráfico 26 – Distribuição de pessoas presas em atividades educacionais em 2019.....	157
Gráfico 27 – Distribuição de pessoas presas em atividades educacionais em 2020.....	158
Gráfico 28 – Distribuição de pessoas presas em atividades laborterápicas em 2019.....	160

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – população prisional por tempo total das penas – Masculino.....	94
Figura 2 – população prisional por tempo total das penas – Feminino	94
Figura 3 – estrutura da assistência de saúde às pessoas privadas de liberdade no Brasil.....	100
Figura 4 – Estrutura da assistência de saúde às pessoas privadas de liberdade no Brasil - Estabelecimentos com mulheres.....	100
Figura 5 – Estrutura da assistência de saúde às pessoas privadas de liberdade em Minas Gerais	108
Figura 6 – Estrutura da Assistência de saúde às pessoas privadas de liberdade em Minas Gerais - Estabelecimentos com mulheres	109
Figura 7 – População prisional por tempo total da pena em Minas Gerais – Masculino	110
Figura 8 – População prisional por tempo total da pena em Minas Gerais – Feminino.....	111
Figura 9 – Complexo penitenciário público-privado: implantação geral	129
Figura 10 – Complexo penitenciário público-privado: implantação geral - Foto aérea	130
Figura 11 – Penitenciária de regime fechado – Planta térreo	131
Figura 12 – Penitenciária de regime fechado – Planta superior	131
Figura 13 – Penitenciária de regime semiaberto – Planta térreo	132
Figura 14 – Penitenciária de regime semiaberto – Planta superior	133

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGPPP	Assessoria de Gestão de Parceria Público-Privada
ALEC	American Legislative Exchange Council
APAC	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
AVSI Brasil	Associação Voluntários para o Serviço Internacional – Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNMP	Banco Nacional de Monitoramento de Prisões
CC	Cour des Comptes
CDPF	Centro de Detenção Provisório Feminino
CDPM I	Centro de Detenção Provisório Masculino I
CDPM II	Centro de Detenção Provisório Masculino II
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIR	Célula de Intervenção Rápida
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
Compaj	Complexo Penitenciário Anísio Jobim
COMPAJAF	Complexo Penitenciário Advogado Antônio Jacinto Filho
Conap	Companhia de Administração Penitenciária
CPP	Casa de Prisão Provisória de Palmas
CPPP	Complexo Penitenciário Público Privado
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
FBAC	Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados
FMI	Fundo Monetário Internacional
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
GAO	US General Accounting Office
GEMF	Grupo Especial de Monitoramento e Fiscalização
GPA	Gestores Prisionais Associados
GT	Grupo de Trabalho

IBCCRIM	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
IDDD	Instituto de Defesa do Direito de Defesa
IGF	Inspection Générale des Finances
IIDH	Instituto Interamericano de Direitos Humanos
INAP	Instituto Nacional de Administração Prisional
Infopen	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
Ipat	Instituto Penal Antônio Trindade
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ITCC	Instituto Terra, Trabalho e Cidadania
ITPI	In the Public Interest
MPT	Ministério Público do Trabalho
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PFM	Penitenciária Feminina de Manaus
PIC	Penitenciária Industrial de Cascavel
PIG	Penitenciária Industrial de Guarapuava
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parceria Público-Privada
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
ReNP	Regulamento e Normas de Procedimento
Sejus	Secretaria da Justiça e Cidadania
SISDEPEN	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde

TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UNIS	Unidade de Internação Socioeducativa
UPI	Unidade Prisional de Itacoatiara
UPP	Unidade Prisional do Puraquequara
UTPBG	Unidade de Tratamento Penal Barra da Grota

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 DAS PENAS CORPORAIS À PRIVAÇÃO DA LIBERDADE: UMA BREVE HISTÓRIA DAS PENAS SOB A PERSPECTIVA DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA... 17	
2.1 Breve história das punições na ótica criminológica tradicional	17
2.2 “Punição e estrutura social”: uma nova concepção sobre o surgimento e a consolidação do cárcere.....	21
2.3 Criminologia crítica e a pena de prisão na margem latino-americana	32
3 PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA GESTÃO PRISIONAL: PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS NO BRASIL E NO MUNDO	45
3.1 Privatização, cogestão e parceria público-privada: características das diferentes possibilidades de atuação do setor privado na gestão prisional.....	47
3.2 Privatização: a experiência dos EUA	53
3.3 Cogestão e parcerias público-privadas: a experiência francesa.....	64
3.4 As primeiras experiências brasileiras de participação de empresas privadas na gestão prisional	71
4 AS PPPS PODEM SER UMA SOLUÇÃO PARA O CAOS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO? UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O COMPLEXO PENITENCIÁRIO PÚBLICO-PRIVADO DE RIBEIRÃO DAS NEVES/MG	86
4.1 Perfil do sistema penitenciário no Brasil e em Minas Gerais: os números do caos	87
4.2 Estudos e projetos em andamento nos âmbitos federal e estadual: a tentativa de um ciclo privatizador no cárcere brasileiro	114
4.3 O Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves: uma análise crítica sobre os resultados da única PPP prisional do país	125
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	164
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166

1 INTRODUÇÃO

807.145 (oitocentos e sete mil, cento e quarenta e cinco) pessoas ocupando o espaço planejado para 668.135 (seiscentos e sessenta e oito mil, cento e trinta e cinco); violações sistêmicas de direitos considerados fundamentais pela Constituição Federal; um reconhecido estado de coisas inconstitucional que, nas palavras do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Mello, faz de pessoas “lixo digno do pior tratamento possível” (BRASIL, 2015a, p. 25): o sistema penitenciário no Brasil, distante do seu objetivo oficial de proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado, é, na verdade, um local de produção e reprodução de violência sob a gerência estatal – e que não conduz a resultados satisfatórios na redução dos índices de criminalidade na sociedade.

Para lidar com o cenário caótico do cárcere, setores tradicionais da política e do empresariado apontam uma pretensa solução defendida para diversos segmentos dos serviços públicos no país, sobretudo com o aprofundamento das investidas neoliberais, a partir da década de 1990: a privatização. Como a execução penal, por integrar o monopólio estatal do direito de punir, não pode ser inteiramente delegada para o domínio privado, as propostas privatizadoras nesse campo giram em torno de dois modelos de contratação: a cogestão – ou terceirização, como também é conhecido – no qual parte da administração de uma unidade prisional já em operação é transferida para uma ou mais empresas; e a parceria público-privada (PPP), em que o setor privado fica responsável pela construção e operação de um estabelecimento penal por um período de até 35 anos. O último modelo, que vem recebendo intensos estímulos governamentais e no qual a participação privada é mais incisiva, constitui o foco desta dissertação, que analisará, em estudo de caso, a única PPP no sistema penitenciário brasileiro, o Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves (CPPP), no estado de Minas Gerais.

Quanto à escolha da estratégia metodológica, ressalta-se que o estudo de caso é uma modalidade de pesquisa que objetiva reunir dados relevantes sobre o objeto investigado, ampliando o conhecimento a seu respeito, esclarecendo questões pertinentes e instruindo ações posteriores (CHIZZOTTI, 2006, p. 135). O estudo de caso oferece, assim, os instrumentos necessários para que o pesquisador alcance resultados satisfatórios na análise sobre as múltiplas circunstâncias que envolvem o objeto da pesquisa, principalmente, quando existe pouco controle acerca dos eventos examinados e o foco da investigação se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real, contribuindo para a compreensão

de fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos (YIN, 2001, p. 19) – o que torna a estratégia adequada para os fins propostos por esta pesquisa.

O trabalho pretende, nesse contexto, alcançar conclusões que, afastadas do senso comum, sejam capazes de contribuir para a resposta a uma pergunta crucial: as parcerias público-privadas no sistema prisional apresentam características e resultados que justificam o seu fomento? Para tanto, estabeleceu-se um caminho que tem como ponto de partida a exploração, por meio de fontes bibliográficas, de duas distintas visões sobre o cárcere, a da criminologia tradicional e a da criminologia crítica. Antagônicas, a primeira trata a privação da liberdade como uma evolução social das formas de punição aos delitos, assim, a privatização penitenciária seria um aperfeiçoamento daquela maneira de punir; enquanto a segunda, à qual o trabalho se filia, compreende a prisão como uma instituição central para a manutenção do capitalismo, baseando-se na constatação de que todo sistema de produção encontra formas de punição adequadas para o seu desenvolvimento, razão pela qual o cárcere atinge o seu objetivo real, e a privatização é uma busca por tentar justificá-lo. Na primeira parte desta pesquisa, com o auxílio de pesquisa documental, não se deixará de fazer o necessário recorte analítico a respeito do cárcere na América Latina e no Brasil, com suas idiossincrasias em relação aos países centrais.

Em seguida, com o uso das mesmas técnicas de pesquisa utilizadas anteriormente, a dissertação abordará os conceitos doutrinários e legais no campo do Direito Administrativo que são essenciais à compreensão do tema explorado, bem como os principais atributos diferenciadores das formas de participação do setor privado lucrativo na gestão penitenciária, para, então, examinar as características e os resultados de algumas das mais relevantes experiências privatizadoras na administração prisional mundial, ocorridas nos Estados Unidos e na França sob os modelos de cogestão, parceria público-privada e completa privatização – a última, possível unicamente no caso norte-americano. A partir do exemplo desses países, sobretudo dos EUA, é que outras nações passaram a estimular e ampliar a participação de empresas privadas na gestão prisional, inclusive o Brasil, que também terá aqui as suas experiências de terceirização em estabelecimentos penais analisadas.

Na última parte do trabalho, privilegiando a exposição de dados oficiais, serão apresentados panoramas atuais do sistema prisional no país como um todo e, principalmente, em Minas Gerais, além das atividades do governo federal e dos governos estaduais direcionadas à expansão da atuação do setor privado no âmbito penitenciário, especialmente, por meio das parcerias público-privadas, o que antecederá a análise sobre o Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves.

O enfoque sobre o CPPP compreenderá impressões a respeito da pesquisa de campo que incluiu uma visita ao estabelecimento e diálogos com representantes do Poder Público e da concessionária; a construção de um perfil da população carcerária local, contendo dados como tempo de pena, escolaridade, faixa etária e cor de pele dos sentenciados; informações acerca da estrutura física e de recursos humanos público e privado; observações referentes às responsabilidades contratuais do Poder Público e da concessionária, às formas de remuneração do parceiro privado e aos custos envolvidos na operação da PPP; os resultados alcançados na oferta de educação e trabalho aos sentenciados no Complexo; além da perspectiva de ativas que atuam no sistema penitenciário mineiro.

Com base na discussão desenvolvida ao longo de todo o trabalho e no comparativo entre o CPPP e os estabelecimentos penais administrados unicamente pelo Estado, serão expostas conclusões relativas ao incentivo à contratação de parcerias público-privadas para a construção e administração de estabelecimentos penais no Brasil, o que responderá à pergunta orientadora da pesquisa.

2 DAS PENAS CORPORAIS À PRIVAÇÃO DA LIBERDADE: UMA BREVE HISTÓRIA DAS PENAS SOB A PERSPECTIVA DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA

A pena privativa de liberdade se encontra no centro do arcabouço do sistema de justiça criminal ocidental, sendo sua forma de punição por excelência. Quando se pensa em castigo para um crime, não por acaso, é a prisão que vem logo à cabeça das pessoas.

Todavia nem sempre foi assim. A sociedade modificou, ao longo do tempo, suas formas de reação às condutas mais reprováveis em cada época, e, a depender da perspectiva a partir da qual se enxergue a História das punições, pode-se considerar que a coletividade vem aperfeiçoando suas estratégias de resposta aos delitos, sendo a prisão parte de um avanço humanitário que conduziu à superação das penas corporais; ou que essas mudanças na maneira de punir são, na verdade, adequações aos interesses das classes dominantes, servindo à preservação de privilégios e à reprodução das condições necessárias ao desenvolvimento do modo de produção em curso.

Traçados, em linhas gerais, os pontos de vista da criminologia tradicional e da criminologia crítica, respectivamente, acerca do cárcere, a primeira parte deste trabalho apresenta uma breve História da punição e da prisão sob as duas distintas óticas criminológicas, a fim de evidenciar, na sequência da dissertação, como a política criminal atual é influenciada por concepções pouco comprometidas com o questionamento das bases da sociedade.

2.1 Breve história das punições na ótica criminológica tradicional

Em uma perspectiva tradicional, a História das punições é usualmente segmentada em diferentes etapas – representadas, com frequência, como ciclos evolutivos – denominadas de *vingança divina*, *vingança privada* e *vingança pública*, que são seguidas pelos períodos chamados de *humanitário* e *científico*. Vale ressaltar que, mesmo sob essa ótica tradicional, não se identifica, entre as civilizações, uma uniformidade temporal na passagem das mencionadas fases, ou seja, elas não teriam se dado no mesmo tempo cronológico, sendo tratadas, portanto, como referenciais históricos observados em períodos diferentes em cada sociedade.

Até o surgimento do Estado Moderno, no século XV, e sua assunção da exclusividade do direito de punir, as respostas às condutas consideradas mais graves no interior das comunidades, bem como às cometidas por um grupo em relação a outro, foram marcadas por um forte apelo religioso e pela crueldade.

Nas sociedades primitivas, punia-se com intenso rigor a partir da crença de que sinais divinos, expressos por fenômenos da natureza, indicariam a ira das divindades em razão de ações reprováveis cometidas pelos humanos. Esse direito penal religioso, teocrático e sacerdotal do período que se costuma classificar de *vingança divina*, além de buscar uma espécie de reparação aos deuses, tinha, como objetivo, a purificação do criminoso por meio da aplicação de castigos cruéis, o que servia também de intimidação à comunidade. O Código de Manu, os Cinco Livros (Egito), o Livro das Cinco Penas (China), a Avesta (Pérsia) e o Pentateuco (Israel) são exemplos de legislações com essas características (BITENCOURT, 2020, p. 89).

Com os avanços comunitários que teriam desencadeado a fase conhecida como *vingança privada*, as ofensas que ocorriam no interior dos agrupamentos passaram a ser punidas, de modo geral, com a perda da paz (banimento), o que deixava o ofensor sem a proteção de seu grupo e frequentemente levava à morte do banido por membros de outras comunidades. Por outro lado, os ataques cometidos por estranhos ao grupo significavam verdadeiras declarações de guerra, que conduziam a batalhas sangrentas e, não raro, dizimavam tribos e clãs por inteiro.

A continuidade do desenvolvimento social encontraria na proporcionalidade da reação às agressões uma maneira menos drástica de punição, igualando infrator e vítima a partir da lei de talião, que foi adotada por babilônicos, hebreus e romanos (BITENCOURT, 2020, p. 89). Contudo, a deformação nos corpos que o direito talional acarretava é comumente apontada como motivo para a superação dessa legislação e para o surgimento de um novo sistema, por meio do qual era possível afastar o castigo mediante pagamento. Denominado de *composição*, esse sistema consistiu em um antecedente das atuais penas pecuniárias.

O aprofundamento da complexidade das sociedades e o fortalecimento dos poderes centrais, sobretudo na Grécia e em Roma, levaram à paulatina ingerência do Estado na vida privada e, por consequência, à sua gradativa participação na solução dos conflitos intersubjetivos, até que absorvesse para si o poder de ditar o melhor desfecho para as questões concretas que se apresentavam entre indivíduos ou grupos.

No início da fase chamada de *vingança pública*, a proteção do soberano, considerado representante divino na Terra, era o principal escopo da repressão criminal do Estado, que se mantinha violenta, sob forte influência religiosa e para além da responsabilização individual, características que só viriam a arrefecer séculos depois, a partir dos ideais iluministas. Todavia, na Roma Antiga, a vingança pública alcançou contornos mais profundos: no período da Monarquia, foram diferenciados delitos públicos (cujo julgamento era atribuição do Estado) e privados (julgados pelos particulares, sob a regulação estatal); na República, foram cataloga-

das condutas consideradas criminosas contra os cidadãos e contra o Estado; e, por sua vez, o Império limitou quase que por completo a vingança privada, com a administração estatal assumindo o direito de punir, conferindo exceção apenas para o *pater familiae*.

Com o declínio do Império Romano e a dominação Germânica do início da Idade Média, os costumes dos povos bárbaros, essencialmente privatistas, foram impostos, levando o direito a receber novamente uma acentuada influência de elementos místicos, além da ausência de leis escritas e de critérios uniformes de julgamento, que contavam com o uso de provas já valoradas e que pouco serviam ao convencimento do julgador. De outro modo, nessa mesma época, preservando os costumes romanos, a Igreja Católica adaptava os institutos do direito clássico às normas do direito canônico.

Com o surgimento das Universidades, sendo a primeira do continente europeu fundada em Bolonha, na Itália, no ano de 1088, o estudo do direito romano voltou a ganhar força, fenômeno denominado historicamente de *recepção*, que ocasionou o surgimento dos glosadores, estudiosos que, investigando e aproximando os direitos romano, germânico e canônico, deram origem a uma série de legislações que aspiravam tornar-se o Direito Comum na Europa.

Bitencourt (2020, p. 97) observa, porém, que esse movimento de unificação das normas que deveriam ser aplicadas nos nascentes Estados Nacionais não resultou na sistematização de um direito justo. Com a centralização da punição, o Estado e o Direito, mais do que usurparem a função jurisdicional, apropriaram-se das relações de poder interpessoais, dos próprios conflitos, substituindo não somente a sociedade em assembleia para a tomada de decisões, como também as vítimas de suas reclamações (ANITUA, 2008, p. 42). No âmbito das normas penais, Aníbal Bruno (1967, p. 88) destaca:

(...) nesse longo e período sombrio da história penal, o absolutismo do poder público, com a preocupação da defesa do príncipe e da religião, cujos interesses se confundiam, e que introduziu o critério da razão de Estado no Direito Penal, o arbítrio judiciário, praticamente sem limites, não só na determinação da pena, como ainda, muitas vezes, na definição dos crimes, criava em volta da justiça punitiva uma atmosfera de incerteza, insegurança e justificado terror. Justificado por esse regime injusto e cruel, assente sobre a iníqua desigualdade de punição para nobres e plebeus, e seu sistema repressivo, com a pena capital aplicada com monstruosa frequência e executada por meios brutais e atroz, como a força, a fogueira, a roda, o afogamento, a estrangulação, o arrastamento, o arranchamento de vísceras, o enterramento em vida, o esquartejamento; as torturas, em que a imaginação se exercitava na invenção dos meios mais engenhosos de fazer sofrer, multiplicar e prolongar o sofrimento; as mutilações, como as de pés, mãos, línguas, lábios, nariz, orelhas, castração; os açoites.

Esse estágio do direito penal que precede a Revolução Francesa, marcado pela arbitrariedade e crueldade das punições, é apontado como justificativa para a reação de pensadores que se reuniram em torno de um movimento de ideias fundado na razão e na humanidade. Esse movimento, que dominou o pensamento na Europa durante o século XVIII, ficou conhecido como Iluminismo, termo surgido a partir da constatação de que seus membros se declaravam portadores das luzes que aclarariam as trevas às quais o período anterior esteve submetido, buscando ampliar o domínio da razão a todos os campos do conhecimento.

Na seara criminal, os iluministas criticavam a crueldade das penas, defendiam as liberdades individuais e reclamavam penas mais humanitárias, proporcionais aos delitos cometidos, nas quais se levaria em conta as circunstâncias pessoais do acusado. Essa fase das punições é chamada de período *humanitário*. Os filósofos franceses Montesquieu, Voltaire e Rousseau são os pensadores mais conhecidos dessa época, que teve como destaque no âmbito penal as figuras de Cesare Beccaria, John Howard e Jeremy Bentham, cujas convicções são consideradas fundamentais para a humanização e racionalização das penas, aspectos considerados pressupostos da consolidação da privação de liberdade como principal forma de punição a partir da Idade Contemporânea e até os dias atuais.

A história das punições contada a partir de uma perspectiva tradicional, da qual se faz um brevíssimo relato, destacando-se os marcos tidos como mais relevantes, preocupa-se com a descrição das penas sem questionar as razões da preponderância de algumas delas em cada sociedade e período histórico. Aspectos como a alternância entre o uso de punições mais ou menos cruéis, os processos que acarretaram a centralidade de determinados tipos de penas em épocas específicas e o que teria levado ao seu desuso e substituição por outras passam, geralmente, ao largo das análises tradicionais, que costumam correlacionar as justificativas daquilo que tratam como uma evolução do modo de punir a imperativos humanitários.

A respeito dessa tradicional maneira de análise da história das punições, Zaffaroni, Batista, Alajia e Slokar (2003, p. 383) tecem considerações críticas:

As simplificações mais comuns da história da criminalização primária, ou seja, da formalização do poder punitivo em legislação penal manifesta, pretendem mostrar um sentido linear, centrando sua atenção nas penas previstas: penas ilimitadas (vingança privada), penas limitadas (vingança pública), penais mais restritas (humanização) e penas *racionais* ou da *etapa atual*, chamada por uns de *científica*, por outros de *técnica* e por outros tantos de *dogmática*, segundo o lugar onde se coloque o analista histórico que, em geral, aspira posicionar-se na cúspide de uma *evolução*. Em suma, sempre se cuida de apresentar a legislação penal no quadro de uma das inúmeras concepções evolutivas da história, tão correntes nos séculos XVIII e XIX, ignorando paralelamente o restante poder punitivo exercitado.

De maneira ordinária, o curso das penas, ao longo do tempo, é apresentado e analisado em discursos e descrições desprovidos de críticas quanto à estrutura da sociedade de cada época. Isso não sofreu modificações, mesmo com o surgimento da criminologia¹ – também fruto do pensamento iluminista e desencadeadora do período denominado de *científico* –, seja considerando sua origem nos teóricos do pensamento clássico (Beccaria, Carrara, Feuerbach, entre outros), fundado no contratualismo rousseauiano, que enxergava na pena uma reparação do dano causado pela violação ao contrato social; seja no positivismo (Lombroso, Ferri, Garofalo), produto do cientificismo do século XIX, que buscava aplicar às ciências humanas o método das ciências naturais, na linha do que destaca Shecaira (2014, p. 75):

Clássicos focaram seus olhares no fenômeno e encontraram o crime; positivistas fincaram suas reflexões nos autores desse fenômeno, encontrando o criminoso. Clássicos e positivistas, na realidade, são distintas faces da moeda iluminista, tese e antítese que não podem superar essa relação dialética de oposição senão quando produzem a síntese; e esta é muito diferente dos fatores que lhe deram origem.

Em que pesem os avanços promovidos pela continuidade do desenvolvimento do pensamento criminológico, que podem ser observados, por exemplo, na Escola de Chicago (de matriz sociológica) e em teorias como a da associação diferencial (Edwin Sutherland, com marcante influência do pensamento de Gabriel Tarde e da Escola de Chicago), a da anomia (Robert Merton e outros funcionalistas) ou a da subcultura delincente (consagrada na literatura criminológica por Albert Cohen e sua obra *Delinquent Boys*), a criminologia continuou, por bastante tempo, a esbarrar na ausência de questionamentos centrais quanto à estrutura social, furtando-se a discuti-la de maneira radical (aqui, vale enfatizar o sentido de profundidade para o termo, ou seja, buscando-se a raiz dos seus problemas) e tomando como dadas as circunstâncias de cada época, barreira que somente viria a ser rompida com a gênese da criminologia crítica.

2.2 “Punição e estrutura social”: uma nova concepção sobre o surgimento e a consolidação do cárcere

¹ Na definição de Antônio Garcia-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes (2000, p. 33), a criminologia pode ser conceituada como "uma ciência empírica e interdisciplinar, que se ocupa do estudo do crime, da pessoa do infrator, da vítima e do controle social do comportamento delitivo, e que trata de subministrar uma informação válida, contrastada, sobre a gênese, dinâmica e variáveis principais do crime - contemplado este como problema individual e como problema social -, assim como sobre os programas de prevenção eficaz do mesmo e técnicas de intervenção positiva no homem delincente".

Em *Punição e Estrutura Social*, obra da Escola de Frankfurt², lançada em 1938, a qual fundamenta a perspectiva crítica na criminologia, Georg Rusche e Otto Kirchheimer³ rompem com orientações conservadoras e liberais quanto à explicação do crime, as quais não questionam a estrutura da sociedade. Para aquelas orientações, que partem de uma visão consensual⁴ da ordem social, a maioria do comportamento coletivo é convencional, ajustado aos parâmetros normativos, enquanto o comportamento não convencional, constituído pelo crime e pelo desvio, seria minoria (SANTOS, 2008, p. 4).

As teorias conservadoras são caracterizadas pela descrição da organização social, em que a ordem estabelecida é o parâmetro para o estudo do comportamento desviante e, por isso, a base das medidas de repressão e correção do crime e do desvio. Por sua vez, as teorias liberais se particularizam pela prescrição de reformas, concentrando-se em pesquisas sociológicas para sugerir mudanças institucionais e sociais como meios de prevenção do comportamento antissocial (SANTOS, 2008, p. 3).

Em contraponto às teorias consensuais, Rusche e Kirchheimer refutam a relação abstrata entre delito e punição proposta pela criminologia tradicional, observando uma conexão histórica concreta entre mercado de trabalho e modo de punir (SANTOS, 2008, p. 61). A pena, sob essa perspectiva, não é uma simples consequência do delito e nem o reverso dele, precisando ser entendida como fenômeno independente de sua concepção jurídica e de seus fins sociais (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 19).

² A Escola de Frankfurt foi uma escola de pensamento filosófico e sociológico ligada ao Instituto de Pesquisa Social, fundado por intelectuais vinculados à Universidade de Frankfurt. A Teoria Crítica constituiu o elo conceitual que uniu intelectuais como Theodor Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse e Jürgen Habermas, entre outros, e resultou em uma nova interpretação do marxismo, da sociologia e da política no contexto dos avanços do capitalismo no início do século XX.

³ A concepção original do livro é de autoria do jurista alemão Georg Rusche, que era judeu e publicou sua tese principal, “Mercado de trabalho e execução penal”, na revista do Instituto de Pesquisas Sociais, de Frankfurt. O instituto foi transferido para Nova Iorque com a perseguição política e ideológica desencadeada pelo nazismo. Com a chegada de Hitler ao poder, os pesquisadores do Instituto também saíram da Alemanha. Rusche teve um exílio longo, passando por vários países e, nesse meio tempo, completou o manuscrito de “Punição e estrutura social”. Enquanto isso, foi decidido em Nova Iorque pelo Instituto que o livro seria publicado, devendo ser reelaborado para incluir o período contemporâneo, o que ficou a cargo de Otto Kirchheimer, que foi responsável pela introdução e pelos capítulos IX a XIII. Os capítulos II ao VIII contêm o manuscrito original de Rusche.

⁴ Shecaira apresenta elucidante classificação entre as principais teorias criminológicas a partir da perspectiva macrossociológica que as orienta, sendo uma de corte funcionalista, a que denomina de teorias do consenso; e outra argumentativa, chamada de teorias do conflito. A escola de Chicago, a teoria da associação diferencial, a teoria da anomia e a teoria da subcultura delinquente podem ser consideradas, nessa perspectiva, como teorias do consenso; enquanto as teorias do labelling (interacionista) e a crítica partem de visões conflitivas da realidade. Nesse sentido, o autor acrescenta (2014, p. 127): “Para a perspectiva das teorias consensuais, a finalidade da sociedade é atingida quando há um perfeito funcionamento de suas instituições, de forma que os indivíduos compartilhem os objetivos comuns a todos os cidadãos, aceitando as regras vigentes e compartilhando as regras sociais dominantes. Para a teoria do conflito, no entanto, a coesão e a ordem na sociedade são fundadas na força e na coerção, na dominação por alguns e sujeição de outros; ignora-se a existência de acordos em torno de valores de que depende o próprio estabelecimento da força”.

Considerando-se, desse modo, que a pena como tal não existe, mas apenas sistemas de punição e práticas penais específicas (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 19), “Punição e estrutura social” investiga a pena em suas manifestações particulares, as causas de sua mudança e de seu desenvolvimento, bem como a base para a escolha de métodos penais em determinados períodos históricos.

A partir dessa investigação, conclui-se que a transformação em sistemas penais não pode ser explicada somente pela mudança das demandas da luta contra o crime, embora não se desconsidere que essa luta faça parte do jogo, desvelando-se, na verdade, que “todo sistema de produção tende a descobrir formas punitivas que correspondem às suas relações de produção” (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 20).

Assim, identifica-se que a escravidão como forma de punição seria impossível sem uma economia escravista; que a prisão com trabalho forçado seria impossível sem a manufatura ou a indústria; que fianças para todas as classes da sociedade seriam inimagináveis sem uma economia monetária. Por outro lado, o desaparecimento de um sistema de produção faz com que a pena correspondente fique inaplicável.

“Punição e estrutura social” evidencia, com profundo detalhamento histórico, marca característica da Escola de Frankfurt, quanto e como os diferentes sistemas penais e as suas variações estão intimamente relacionados às fases do desenvolvimento econômico.

Sob esse ângulo, aponta-se que, na Alta Idade Média, não havia muito espaço para uma punição estatal e tanto a lei do feudo como a pena pecuniária constituíam um direito que regulava as relações entre os iguais em status e em bens. Nesse período, a quantidade de terra livre era suficiente para atender ao crescimento da população sem reduzir o nível de vida, e a possibilidade de migração para outros vilarejos propiciava uma oportunidade de conquistar a liberdade, o que induzia os senhores feudais a tratarem seus servos com mais atenção.

O direito penal desse contexto servia à preservação da hierarquia social. Os conflitos eram resolvidos a partir de julgamentos entre homens livres, a fim de que a parte considerada culpada pagasse uma indenização ou expiasse a culpa, evitando que a vingança resultasse em conflitos sangrentos ou levasse à anarquia. Além disso, as distinções de classes sociais eram manifestadas pelas diferenças nos valores a serem pagos, o que se transformou em um importante fator no recrudescimento do sistema de punição corporal, tendo em vista que a incapacidade das pessoas pertencentes às classes subalternas de pagarem fiança levava à substituição por castigos corporais, num processo que pode ser observado em todos os países europeus na Baixa Idade Média.

No final da Baixa Idade Média, a condição social das classes subalternas começou a tornar-se menos favorável, com a população urbana crescendo rapidamente e junto com ela o número de desempregados. O crescimento populacional fez as novas terras passarem a ser ocupadas de maneira permanente, transformando o solo em um bem valioso. Por conseguinte, o crescimento da reserva de trabalho propiciou aos senhores de terra a oportunidade de baixarem o nível de vida dos camponeses, fazendo com que a exploração desse origem a grandes fortunas acumuladas por famílias nesse período.

A queda do nível de salários e de vida dos trabalhadores urbanos e rurais gerou conflitos sociais marcantes na transição para o capitalismo entre os séculos XIV e XV, com o crescimento do crime dando espaço à criação de leis penais duras, voltadas para as classes mais baixas. Quem tinha recursos suficientes podia pagar pela liberação da punição, enquanto os delinquentes sem meios para tanto ficavam sujeitos a penas cada vez mais cruéis, como a mutilação e outras formas brutais de execução (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 35).

Foucault (1999, p. 36) registra que, embora nesse período a maior parte das condenações fosse de banimento ou multa, os suplícios se manifestavam de modo mais acentuado nas grandes execuções e, principalmente, como pena acessória àquelas sanções não corporais. Qualquer pena séria devia incluir alguma forma de suplício, como a roda, a coleira de ferro, o açoite, a exposição com ferrete, entre outras, num ritual político por meio do qual o poder se manifestava:

É banida a ideia de uma pena uniforme, modulada unicamente pela gravidade da falta. Mais precisamente: a utilização da prisão como forma geral de castigo nunca é apresentada nesses projetos de penas específicas, visíveis e eloquentes. Sem dúvida, a prisão é prevista, mas entre outras penas; é então o castigo específico para certos delitos, os que atentam à liberdade dos indivíduos (como o rapto) ou que resultam do abuso da liberdade (a desordem, a violência). É prevista também como condição para que se possam executar certas penas (o trabalho forçado, por exemplo). Mas não cobre todo o campo da penalidade com a duração como único princípio de variação. Melhor, a ideia de uma reclusão penal é explicitamente criticada por muitos reformadores. Porque é incapaz de responder à especificidade dos crimes. Porque é desprovida de efeito sobre o público. Porque é inútil à sociedade, até nociva: é cara, mantém os condenados na ociosidade, multiplica-lhes os vícios. Porque é difícil controlar o cumprimento de uma pena dessas e corre-se o risco de expor os detentos à arbitrariedade de seus guardiães. Porque o trabalho de privar um homem de sua liberdade e vigiá-lo na prisão é um exercício de tirania. (FOUCAULT, 1999, p. 134)

Nesse cenário, Rusche e Kirchheimer (2004, p. 39) assinalam que o sistema penal da Baixa Idade Média deixa claro que não havia escassez de força de trabalho, pelo menos nas cidades, e a desvalorização do preço da mão de obra levou a vida humana a ser cada vez me-

nos valorizada pelo direito penal. Assim, a brutalidade da punição não pode ser simplesmente atribuída à crueldade punitiva de uma época, mas somente pode ser entendida nos termos das relações sociais dominantes.

A partir do século XVI, o crescimento demográfico, abalado por guerras e conflitos internos, não se deu no mesmo nível do crescimento das possibilidades de emprego nos grandes setores urbanos que se originavam e demandavam bens de consumo. Esse novo cenário de escassez de mão de obra conduziria à substituição das penas cruéis – incapacitantes e que desprezavam força de trabalho – por punições que aproveitassem a capacidade laborativa dos criminalizados.

A escassez da força de trabalho nessa época fez surgir a necessidade de pagamento de salários mais elevados, enquanto o desaparecimento da reserva de mão de obra prejudicou a acumulação de capital necessária à expansão do comércio e da manufatura, fazendo com que os proprietários dos meios de produção apelassem para o Estado, a fim de garantirem a redução da remuneração e a produtividade do capital. Como resultado, os salários foram tabelados, o trabalho infantil foi estimulado, a organização da classe trabalhadora foi proibida, e foram introduzidas leis para controlar as atividades dos empregados, além de um forte estímulo ao aumento das taxas de natalidade em toda a Europa (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 48).

Outro aspecto importante nesse período foi a mudança de tratamento da pobreza, que, na ética do período medieval, era exaltada pela Igreja, uma vez que permitia às pessoas abastadas praticarem caridade. Com a ascensão da burguesia e o fim do sentido pecaminoso que era dado à prosperidade, fundamentado principalmente no calvinismo, foi preparado o terreno para a acumulação de capital, condição necessária ao surgimento do capitalismo moderno, que não mais aceitava a mendicância e a caridade indiscriminada.

Rusche e Kirchheimer (2004, p. 65) acrescentam que, embora a doutrina calvinista tenha promovido uma base intelectual para a mudança de atitude da burguesia perante os problemas sociais, as doutrinas da Reforma não constituíram a principal causa do novo tratamento da mendicância, e sim a situação econômica, refletida no enorme aumento de mendigos, que obrigou as cidades a estabelecerem novas regras no início do século XVI, tratando-os como criminosos. Assim, na Inglaterra, o Estatuto de 1547 previa que todos os vagabundos que se recusassem a trabalhar ou fugissem seriam entregues a senhores como escravos por dois anos; reincidentes pela segunda vez seriam sentenciados à escravidão pelo resto da vida, e condenados à morte se reincidissem por uma terceira vez. Na mesma linha, a França da primeira metade do século XVI assistiu à introdução de obras públicas para empregar os vaga-

bundos, um sinal da impotência das autoridades de sustentar esses recursos humanos, o que fica visível diante da constatação de que cidades predominantemente católicas estabeleceram o mesmo tipo de leis em relação aos mendigos que as cidades protestantes.

A partir desse novo tratamento dado aos indesejáveis, surgiram as casas de correção, que tiravam das ruas vagabundos e mendigos e utilizavam sua força de trabalho conforme as necessidades da indústria. Nessa nova instituição, mendigos, vagabundos, desempregados, prostitutas e ladrões eram submetidos a trabalhos forçados, adquiriam hábitos da indústria e recebiam treinamento profissional. As casas de correção se espalharam por toda a Europa com a ajuda do Estado, que expressava uma nova política econômica, utilizando o contingente de trabalhadores à disposição.

Bridewell foi a primeira instituição em que a sua criação foi apontada com o objetivo de tirar das ruas os indesejados, em 1555, um castelo em Londres, Reino Unido, que acolhia vagabundos, ociosos e ladrões a fim de que fossem recuperados por meio do trabalho obrigatório e da dura disciplina (MELOSSI; PAVARINI, 2006, p. 26). Todavia o desenvolvimento máximo dessa iniciativa se deu na Holanda, que, no fim do século XVI, possuía o sistema capitalista mais desenvolvido da Europa, porém não dispunha de reserva da força de trabalho que existia na Inglaterra.

O exemplo de Amsterdã, onde as casas de correção eram conhecidas como *Rasp-huis* – termo cujo significado remete à principal atividade da instituição, a raspagem de madeira para transformação em pó e uso pelos tintureiros, que extraíam dali o pigmento para tingir fios (MELOSSI; PAVARINI, 2006, p. 43), – foi seguido em toda a Europa, constituindo-se como uma combinação de princípios das casas de assistência aos pobres, das oficinas de trabalho e das instituições penais. Seu principal objetivo era dar utilidade social à força de trabalho dos indesejáveis, que adquiririam hábitos industriais e receberiam um treinamento profissional (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 69).

A capacidade de trabalho dos internos das casas de correção era utilizada de duas maneiras: as próprias autoridades administravam as instituições ou os reclusos eram entregues a um empregador privado. Ocasionalmente, toda a instituição era entregue a um contratante. A política institucional para as casas de correção, portanto, não era o resultado de amor fraterno ou de um senso oficial de obrigação para com os desvalidos, mas uma importante parte do desenvolvimento do capitalismo, funcionando como manufaturas que viabilizavam a produção de bens através de mão de obra barata (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 80).

Os métodos de punição passaram a sofrer uma mudança gradual nesse mesmo período final do século XVI, com a exploração do trabalho de prisioneiros sendo bastante realizada

também por meio da adoção da escravidão nas galés, da deportação e da servidão penal através de trabalhos forçados. Foucault (1999, p. 129) registra que, nesse período, questionava-se por que a sociedade suprimiria uma vida e um corpo do qual ela poderia se apropriar para fazê-lo servir ao Estado, numa escravidão cujo tempo variaria de acordo com a natureza do crime cometido.

O uso das galés como forma de punição é um fato importante dentro da concepção que atrela as formas de punir aos interesses econômicos de cada época, uma vez que, segundo Rusche e Kirchheimer (2004, p. 85), essa foi uma iniciativa completamente distanciada de finalidades penais e determinada unicamente pelo desejo de obter a força de trabalho necessária nas condições mais baratas possíveis.

Outra maneira de utilização da força de trabalho de condenados foi o envio para colônias e destacamentos militares distantes, seguindo a mesma lógica da servidão nas galés, no sentido de que a necessidade da força de trabalho era a principal orientação para esse tipo de pena, necessária pela carência de mão de obra nas colônias, pois as populações nativas frequentemente escapavam das tentativas de escravidão e eram dizimadas pela guerra, pelo trabalho compulsório severo ou pelas doenças.

A servidão nas galés só diminuiu no século XVIII, principalmente em virtude dos avanços técnicos na arte da navegação, enquanto a deportação de condenados deixou de ser lucrativa com o início da escravidão negra nas últimas décadas do século XVII, já que os deportados cumpriam pena por período limitado e depois se tornavam livres, diferentemente dos escravos, disponíveis por tempo ilimitado.

Até o século XVIII, as prisões eram simplesmente o lugar de detenção antes do julgamento, embora já fossem fonte de lucros para seus administradores, que obtinham rendimentos principalmente da cobrança de taxas dos custodiados. A essa altura, a tendência geral passava a ser a de substituição da punição corporal pelo trabalho forçado, o que tornava as casas de correção bastante lucrativas e colocava todo o sistema de penas como parte do programa mercantilista do Estado. Rusche e Kirchheimer (2004, p. 96) sustentam que a prisão moderna, enquanto método de exploração e maneira de treinar as novas reservas de força de trabalho, seria uma consequência necessária justamente das casas de correção, embora essa ideia de aproveitamento das possibilidades de trabalho das pessoas presas já existisse desde a Antiguidade Clássica, com o *opus publicum*, uma forma de punição para as classes mais pobres.

Na consolidação dessa transição entre os suplícios e a privação da liberdade, Foucault (1999, p. 15), que estudou a metamorfose dos métodos punitivos a partir de uma tecnologia

política do corpo, verifica que o sofrimento físico e a dor corporal deixaram de ser os elementos constitutivos da pena:

O castigo passou de uma arte das sensações insuportáveis a uma economia dos direitos suspensos. Se a justiça ainda tiver que manipular e tocar o corpo dos justicáveis, tal se fará à distância, propriamente, segundo regras rígidas e visando a um objetivo bem mais “elevado”. Por efeito dessa nova retenção, um exército inteiro de técnicos veio substituir o carrasco, anatomista imediato do sofrimento: os guardas, os médicos, os capelães, os psiquiatras, os psicólogos, os educadores; por sua simples presença ao lado do condenado, eles cantam à justiça o louvor de que ela precisa: eles lhe garantem que o corpo e a dor não são os objetos últimos de sua ação punitiva.

Foucault (1999, p. 29) adiciona a esse contexto que o investimento político do corpo está ligado, por relações complexas e recíprocas, à sua utilização econômica, pois é como força de produção que o corpo é investido por relações de poder e de dominação. Assim, sua constituição como força de trabalho só é possível se ele está preso num sistema de sujeição: o corpo só se torna força útil se é, ao mesmo tempo, corpo produtivo e corpo submisso.

Com o advento do Iluminismo, no século XVIII, além da intensa crítica contra a crueldade das penas, surgia um movimento de enfrentamento à incerteza da punição e à arbitrariedade dos tribunais, que teve sua formulação mais apurada na obra *Dos delitos e das penas*, de Cesare Beccaria. Embora as discussões acerca da natureza da pena afetassem principalmente as classes subalternas, os problemas de uma definição mais precisa do direito material e do aperfeiçoamento dos métodos do processo penal foram levados ao centro do debate pela burguesia, que lutava para conquistar o poder político e procurava obter garantias legais para sua própria segurança.

Nesse sentido, Rusche e Kirchheimer (2004, p. 117) defendem que os julgamentos públicos, a livre escolha de um advogado, a proteção contra o encarceramento ilegal, a supressão da tortura, entre outras demandas feitas em nome de toda a humanidade, protegeram tão somente a burguesia e a aristocracia, enquanto as classes subalternas raramente podiam desfrutar da máquina judicial, por não disporem do saber e dos recursos econômicos necessários.

Beccaria, que era um aristocrata italiano, defendia fianças no interesse da propriedade e, uma vez que as classes subalternas não podiam pagá-la, o encarceramento era recomendado em seu lugar. A privação da liberdade tornou-se, assim, uma consequência para a ofensa à propriedade, ou seja, a propriedade e a liberdade passaram a receber o mesmo valor, numa prática legislativa que evidenciava a preparação do caminho para a futura racionalização capitalista do direito penal (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 113).

No período em que o movimento pela reforma do direito penal atingia seu auge, na segunda metade do século XVIII (a primeira edição de *Dos delitos e das penas*, por exemplo, foi lançada em 1763), a base para o sistema penal fundado na necessidade da força de trabalho já estava desaparecendo, levando a casa de correção, surgida numa situação social na qual o mercado empregatício era favorável para os mais pobres, a enfrentar as consequências de uma demanda por trabalhadores já satisfeita. Além disso, os avanços tecnológicos na indústria, como a introdução do uso da máquina a vapor, fizeram diminuir a necessidade de trabalhadores, que, com um mercado de trabalho saturado, foram mais oprimidos do que nunca (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 123).

Diante da nova conjuntura, os altos custos das casas de correção se tornaram desnecessários. O limite mais alto para as despesas com os encarcerados passou, então, a ser determinado pela necessidade de manter seu padrão de vida abaixo do padrão das classes subalternas da população livre, o que ficou conhecido como princípio da “*less eligibility*” (ou lei da menor elegibilidade).

Isso fez com que a fábrica substituísse a casa de correção, uma vez que o trabalho livre podia produzir muito mais e evitava a perda de capital que se dava com as casas de correção. O cárcere, desse modo, tornou-se a principal forma de punição na Europa a partir do momento em que o fundamento econômico da casa de correção foi destruído pelas mudanças industriais (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 146).

A forma como Rusche e Kirchheimer analisam as principais formas de punição de cada período histórico, descortinando, de maneira minuciosa, suas relações diretas com o modo de produção e com os interesses das classes dominantes de cada época, não deixa dúvidas quanto à preponderância do fator econômico como elemento decisivo na escolha do Estado de seu modo de punir.

Na contribuição de Foucault (1999, p. 165), se a exploração econômica separou a força e o produto do trabalho, a coerção disciplinar da prisão estabeleceu no corpo o elo entre uma aptidão aumentada e uma dominação acentuada. Para o autor, a disciplina – conjunto de métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo – fabrica corpos submissos (dóceis) e compõe forças para a obtenção de um aparelho eficiente para esse objetivo, cujo *Panóptico* de Bentham exsurge como figura arquitetural dessa composição:

O princípio é conhecido: na periferia uma construção em anel; no centro, uma torre; esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. Basta então colocar um vigia na torre central, e em cada cela trancar um louco, um doente, um condenado, um operário ou um escolar. (Foucault, 1999, p. 223)

Melossi e Pavarini (2006, p. 219), por seu turno, enxergam nessa disciplina dos corpos, realizada por meio da prisão, o objetivo de produzir sujeitos para uma sociedade industrial, de criar proletários a partir de presos forçados a aprender a disciplina da fábrica:

O modelo disciplinar que reina na produção (livre) – da hipótese manufatureira à realidade da fábrica – acaba então por se impor, como “projeto” dominante, no interior da organização penitenciária (do cárcere filadelfiano ao de Auburn). Mesmo levando em conta suas importantes diferenças (diversidade no sistema de produção, diversidade, portanto, na “educação” para o “trabalho subordinado”), as duas experiências carcerárias apresentam um traço comum: a destruição, através do isolamento, de toda e qualquer relação paralela (entre os internos trabalhadores, entre os “iguais”), e, em contraposição, a ênfase, através da disciplina, nas relações verticais (entre superior/inferior, entre “diferentes”).

Com a prisão se consolidando como principal forma de punição, e o número de condenações aumentando, a preocupação com os custos do sistema prisional voltou ao centro das atenções, embora os governos reduzissem ao máximo os recursos para a manutenção dos prisioneiros. Assim, diante da promessa de acabar com os abusos financeiros, os EUA e, posteriormente, a Europa passaram a presenciar a difusão do uso do confinamento solitário.

A primeira tentativa foi introduzida na Filadélfia/EUA, em 1790, com a ajuda dos Quakers⁵, retomando ideias já aplicadas em Gand (Holanda) e Gloucester (Inglaterra). Os prisioneiros eram isolados em celas individuais, das quais nunca saíam até que seu tempo de condenação expirasse ou até que morressem ou enlouquecessem:

⁵ “Quaker” é uma denominação dada a diversos grupos religiosos que possuem origem comum em um movimento protestante britânico do século XVII. Os Quakers são conhecidos pela defesa do pacifismo e da simplicidade, rejeitando qualquer organização clerical. Pregam uma vivência em recolhimento, no que consideram pureza moral e na prática ativa do pacifismo, da solidariedade e da filantropia. São também conhecidos como “Sociedade Religiosa dos Amigos” ou apenas “Sociedade dos Amigos”.

Os Quakers acreditavam que a religião era a única e suficiente base da educação, e esperavam que o confinamento solitário tivesse o efeito de trazer o pecador de volta a Deus. Os prisioneiros eram abandonados a si próprios, a tal ponto que não lhes era permitido trabalhar, para não serem distraídos de sua meditação. A única ocupação permitida era a leitura da Bíblia (...) Argumentava-se também que os prisioneiros não iriam, assim, correr nenhum perigo de serem corrompidos pelos criminosos incorrigíveis (...) Ademais, tratava-se de um sistema justo, pois a privação real da liberdade só poderia ser atingida através do confinamento solitário (...) Um motivo adicional para esposar o sistema era a crença de que o trabalho dos prisioneiros nunca poderia ser lucrativo. (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 179)

O isolamento completo promovido pelos Quakers foi alvo de diversas críticas, direcionadas principalmente à privação ao mercado da força de trabalho dos confinados, além da deseducação que reduzia a capacidade de trabalho original dos presos, mas também de caráter humanitário, em decorrência dos elevados índices de suicídio e de distúrbios mentais que decorram dele (ANITUA, 2008, p. 221).

Por isso, o modelo da Filadélfia foi rapidamente abandonado e substituído pelo sistema iniciado na penitenciária de Auburn, baseado em confinamento solitário apenas à noite (*solitary confinement*), pois durante o dia as pessoas presas trabalhavam coletivamente em oficinas (*common work*), que reproduziam uma estrutura análoga à então dominante nas fábricas. O modelo prisional de Auburn possibilitou o máximo de eficiência industrial e logo se tornou sinônimo de administração penitenciária americana (MELOSSI; PAVARINI, 2006, p. 190).

O fortalecimento do sistema auburniano nos EUA se deu no início do século XIX, período em que havia uma maior demanda por força de trabalho no país, que passava por dificuldades na importação de escravos, em consequência de novas normas, mais restritivas, nessa atividade. Manter prisioneiros em confinamento solitário, portanto, significava desperdiçar suas potencialidades de trabalho, o que o método de Auburn ajudava a evitar. As prisões tornaram-se, desse modo, fábricas operosas novamente e começaram a produzir bens em bases lucrativas (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 183).

O trabalho carcerário nos EUA só foi reduzido de maneira significativa nas últimas décadas do século XIX⁶, muito como resultado da oposição dos trabalhadores livres, que se tornou mais enérgica a partir da depressão econômica de 1834.

Por outro lado, a Europa, que contava com um grande exército industrial de reserva a essa altura, ainda incentivava punições que produzissem medo nos mais pobres. Diante da

⁶ O trabalho penitenciário voltou a ganhar fôlego nos EUA na parte final do século XX e se encontra consolidado no início do século XXI como uma importante fonte de produção da economia americana, o que será abordado com mais detalhes na segunda parte deste trabalho.

deterioração das condições carcerárias, os reformadores europeus encontraram no sistema de isolamento, utilizado nos EUA, uma esperança contra as penas corporais, acreditando que as pessoas presas podiam ser recuperadas por esse meio. No entanto, a experiência mostrou que a prisão celular foi um fracasso, com a saúde das pessoas presas sendo bastante afetada em razão das condições de sobrevivência e do trabalho duro e pouco útil a que eram submetidas.

Rusche e Kirchheimer (2004, p. 192) apontam que o confinamento solitário, sem trabalho ou com um trabalho puramente punitivo, foi sintoma de uma mentalidade que, como resultado do excedente populacional, abandonou a tentativa de encontrar uma política racional de reabilitação e ocultou esse fato com o uso de uma ideologia moral.

O novo olhar que a obra *Punição e Estrutura Social* despertou sobre os processos socioeconômicos que acarretaram a centralidade da prisão no sistema de justiça criminal ocidental viria a subsidiar o surgimento e o desenvolvimento de toda a teoria crítica criminológica décadas depois, a partir dos anos 1970.

O aprofundamento dos estudos alicerçados nessa perspectiva identificaria especificidades existentes no processo de consolidação do sistema prisional na América Latina, que, diante do seu lugar periférico na geopolítica mundial, possui diferenças relevantes em relação ao processo ocorrido nos EUA e na Europa, o que será melhor tratado no tópico a seguir.

2.3 Criminologia crítica e a pena de prisão na margem latino-americana

A crítica criminológica que lançou um novo olhar a respeito da história das punições e do cárcere surgiu e se firmou inicialmente a partir de uma perspectiva eurocêntrica, com a obra dos alemães Rusche e Kirchheimer servindo de base para movimentos na Inglaterra, encabeçados por Taylor, Walton e Young; na Universidade de Berkeley, estado da Califórnia, EUA; e com a corrente abolicionista, de Thomas Mathiesen (Noruega).

Conforme sustenta Shecaira (2014, p. 285), dois dos principais livros desencadeadores de todo o pensamento crítico, *A nova criminologia* e *Criminologia crítica*, foram concebidos pelo mencionado trio de autores ingleses, com ideias ancoradas no pensamento marxista, sustentando a concepção do delito como fenômeno dependente do modo de produção capitalista.

O centro das atenções do marxismo em relação à criminalidade é o seu caráter de crítica ao funcionalismo do pensamento criminal. A lei penal, nesse ponto de vista, nada mais é do que uma estrutura dependente do sistema de produção, e o homem, por sua vez, não tem o livre-arbítrio, pois está submetido a um vetor econômico que lhe é insuperável e que acaba por produzir não só o crime em particular, mas também a criminalidade como um fenômeno

global, com as características patrimoniais e econômicas por todos conhecidas (SHECAIRA, 2014, p. 287).

O sistema carcerário é o centro da crítica criminológica ao sistema de justiça criminal, tendo em vista a sua função de reprodução das desigualdades nas relações sociais capitalistas (pela garantia da separação trabalhador/meios de produção) e de um setor de estigmatizados sociais, qualificado negativamente em dois sentidos: pela posição estrutural de marginalizado social – fora do mercado de trabalho – e pela imposição superestrutural de sanções estigmatizantes – dentro do sistema penal (SANTOS, 2008, p. 46).

No entanto, as primeiras explicações que a criminologia crítica formulou para o processo de consolidação da prisão como principal pena na Europa e nos EUA não podem ser completamente transpostas para a compreensão da história das funções do cárcere na América Latina, região que esteve, por séculos, sob a dependência formal daqueles países considerados centrais e, também por isso, vivenciou processos históricos bastante distintos. Faz-se necessária, então, uma criminologia crítica latino-americana para a análise das formas e dos objetivos do controle social de acordo com as nuances da nossa condição periférica no mundo.

Os sistemas penais na América Latina não surgem por efeito de códigos ou legislações, mas, sim, como um exercício de poder de controle disciplinar militarizado sobre as maiorias e os dissidentes. Essa disciplina militarizada das classes mais pobres da nossa região – transferida posteriormente a outras agências, especialmente as policiais, embora parte seja ainda mantida pelos exércitos em países com serviço militar obrigatório – é apenas um meio de ajudar a sustentar as estruturas dependentes, com os antagonismos e as contradições fomentados entre as classes subalternas impedindo a construção de consciência social. A criação de estruturas sociais verticalizadas e a conseqüente destruição de relações horizontais enfraquecem a comunidade, tornando-se a principal função que o sistema criminal exerce na nossa região (ZAFFARONI, 1993, p. 68).

As prisões da nossa margem⁷, por exemplo, não podiam responder à mesma função que, ideologicamente, lhes era atribuída pelo centro. Se nos países centrais o panóptico de Bentham representava o projeto ideológico de um modelo de sociedade com o máximo de vigilância e o mínimo de esforço para o disciplinamento direcionado à produção industrial,

⁷ Para Zaffaroni (1991, p. 77), o termo “marginal” mostra nossa localização na periferia do poder planetário, em cujo vértice se encontram os “países centrais”. A expressão demonstra também a necessidade de adotarmos a perspectiva de nossos fatos de poder na relação de dependência com o poder central, sem pretender identificar esses fatos com os processos originários desse poder, pois, algumas analogias, superficialmente consideradas, costumam levar a uma identificação errônea. Noutras perspectiva, “marginal” também pretende assinalar a grande maioria da população latino-americana, marginalizada do poder, mas objeto da violência do sistema penal.

nos países marginais, buscava-se conter as maiorias para mantê-las no baixo nível tecnológico de uma economia primária, como mero complemento das economias centrais, que apenas requeria a superação da escravidão (ZAFFARONI, 1991, p. 77). Na América Latina, como aponta del Olmo (2017, p. 168), o cárcere é implantado como “lugar de custódia – muitas vezes como simples depósitos de presos –, mas sobretudo com uma finalidade de segregação”.

Para Zaffaroni (1991), o verdadeiro modelo ideológico para o controle social periférico não foi o de Bentham, mas o de Lombroso, que partia da premissa de uma inferioridade biológica dos delinquentes dos países centrais e da totalidade das populações colonizadas, considerando, de modo análogo, biologicamente inferiores tanto os moradores das instituições de sequestro⁸ centrais (cárcere, manicômios), quanto os habitantes originários das imensas instituições de sequestro coloniais:

Deste modelo provém a famosa teorização postuladora da tão mencionada analogia entre o criminoso e o selvagem (colonizado), da qual também não se salvaram a criança, o ancião (por ser “regressivo”), ou a mulher (em razão de sua menor capacidade de racionalidade “funcional” para a produção e de sua menor agressividade para a competição violenta). A prisão dos países marginais constituía, pois, uma instituição de sequestro menor dentro de outra muito maior. Em outros termos, nossas prisões, no programa lombrosiano, seriam as celas de castigo ou “solitárias” da grande prisão, da grande instituição de sequestro colonial. (ZAFFARONI, 1991, p. 77)

Nessa perspectiva, Duarte (2017, p. 26) identifica o nascimento da Criminologia Positivista no Brasil como um fragmento decisivo para a compreensão das práticas do nosso sistema penal, com destaque para o pensamento do médico baiano Nina Rodrigues, precursor da Criminologia e da Antropologia no país. No período final da escravidão, Nina Rodrigues desenvolveu a hipótese causal explicativa da criminalidade nacional como resultante da inferioridade racial de índios e negros, ratificando as práticas escravistas e o racismo das teorias criminológicas europeias. Como explica del Olmo (2017, p. 175):

⁸ Conforme Piza Duarte, Zaffaroni redefine a categoria “instituição de sequestro”, de Michel Foucault, para compreender o surgimento do controle social no espaço colonial: “Não é possível considerar alheio a esta categoria foucaultiana, apesar de sua imensa dimensão geográfica e humana, um exercício de poder que priva da autodeterminação, que assume o governo político, que submete os institucionalizados a um sistema produtivo em benefício do colonizador, que lhe impõe seu idioma, sua religião, seus valores, que destrói todas as relações comunitárias que lhe pareçam disfuncionais, que considera seus habitantes como sub-humanos necessitados de tutela e que justifica como empresa piedosa qualquer violência genocida, com o argumento de que, ao final, redundará em benefício das próprias vítimas, conduzidas à ‘verdade’ (teocrática ou científica)”. (ZAFFARONI, 1991, p. 74-75 apud DUARTE, 1998, p. 34)

Os índios e negros seriam, para as "minorias ilustradas", nossos primeiros delinquentes. Os índios cometeriam delitos devido ao seu atraso e ignorância, segundo os 'especialistas' da época em razão de características congêntas que os impediam de se superar, e não à exploração de que haviam sido objeto durante séculos. Como não havia solução para eles, chegou-se a propor – inclusive já no século XX – que fossem julgados por leis especiais, levando-se em conta seu "estado de perigo". O mesmo ocorria com os negros, que além disso foram objeto de uma atenção especial – de parte sobretudo de médicos legistas – por praticarem suas religiões trazidas da África, considerados sintomas de patologia e expressão de bruxaria fomentadora da delinquência. Nos países com alta população negra, a delinquência era atribuída primeiro à bruxaria e depois à sua condição de negros.

Vale ressaltar que as ideias evolucionistas e raciais eram, no final do século XIX, a principal sustentação da antropologia criminal, sendo o francês Joseph de Gobineau o mais destacado teórico racista da época. Na América Latina, as teorias racistas serviam às classes dominantes como justificção ao surgimento de indivíduos resistentes à ordem vigente, caracterizados como delinquentes. Buscava-se afastar, assim, o raciocínio de que os problemas locais decorriam do modo de organização das sociedades capitalistas dependentes (DEL OLMO, 2017, p. 173).

A obra de Nina Rodrigues é desenvolvida no contexto pós-escravidão, no qual os negros passavam a ocupar o espaço urbano e os direitos dos cidadãos estavam sendo definidos. Duarte (2017, p. 28) sustenta que, no processo da abolição, com a população negra lutando contra a utilização do Estado pelas elites brancas para impedir sua ascensão social (dos negros) – por meio da polícia, do controle da mão de obra negra liberta e do afastamento das redes de intercâmbio cultural com o Atlântico Negro –, a Criminologia chegava ao Brasil junto com a obra de Rodrigues, caracterizando-se pela oposição entre um controle social com base nos indivíduos e outro que possuía grupos raciais como alvo, o que resultou na elaboração de uma teoria da mestiçagem e da criminalidade que atrelava a delinquência ao negro e ao índio que sobreviviam no mestiço em diferentes graus, servindo para desarticulá-los enquanto grupos diferenciados e afastá-los de suas identidades, em um controle que deixava de ser unicamente pelo sequestro físico e passava a ser também de identidade.

Com as mudanças no tratamento da sociedade brasileira em relação ao negro a partir dos anos 1920, quando se reconhece a mestiçagem e começa a ser consolidada a ideia de que viveríamos em uma democracia racial, o racismo brasileiro assume novas feições e passa a atuar de maneira mais silenciosa, porém sem diminuir seus efeitos perversos. Embora não sendo considerados inferiores de modo tão ostensivo quanto antes, as pessoas negras passaram a ser submetidas a um processo de invisibilização em todas as áreas da vida social (como

ocorre no sistema de ensino, que toma como padrão a família branca, os heróis nacionais brancos e esconde a história africana) e a ter seus espaços delimitados pelo sistema jurídico, fosse com as Posturas Municipais, que atingiam sua cultura e seu modo de viver, fosse por meio das leis penais, que os têm até hoje como alvo preferencial.

Os efeitos do modelo de controle social fundamentado no autoritarismo militarizado e na inferioridade das populações colonizadas repercutem sem cessar até os dias atuais, ajudando a construir as principais marcas do sistema prisional latino-americano: o racismo e a violência (elementos que são fundamentais inclusive para a caracterização do genocídio⁹ da população negra que permanece em curso e encontra no cárcere um elemento essencial para a sua efetivação).

Nesse sentido, entre 1983 e 1985, o Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH) realizou uma pesquisa sobre as condições do sistema penal na América Latina, cujo relatório final apresentou quase 300 recomendações específicas. No documento, já ficavam claros o grau e o número de violações a garantias fundamentais, notabilizando a operacionalidade real dos sistemas criminais da nossa região e deslegitimando o discurso jurídico-criminal baseado na ressocialização (ZAFFARONI, 1993, p. 64).

O ideal ressocializador, aliás, se não retirado dos diplomas legais e da retórica oficial – presente inclusive nos documentos que regulam a única parceria público-privada na gestão prisional brasileira, como se verá neste trabalho –, na prática, foi quase inteiramente abandonado.

Na produção acadêmica dos países centrais, antes da década de 70, como registra Dieter (2013, p. 98), a pesquisa científica, à direita ou à esquerda, empírica e teórica, já “havia demonstrado que a vida na instituição total da prisão é incompatível com a reeducação individual para o convívio social, por força do duplo processo de desculturação e aculturação”.

Trabalhos como o de Robert Martinson e o seu célebre artigo *What Works?*, de 1974, defendendo que nada estava funcionando para erradicar o delito da sociedade, ou de David Garland, ao demonstrar, conforme Anitua (2008, p. 762), que o “êxito na penalidade do Estado do bem-estar não se traduzia em evitar a reincidência, ou na ressocialização dos delitos, ou ainda em uma redução no número de delitos”, desacreditariam a instituição penitenciária, dando ensejo ao início de uma nova penologia, reacionária, fundada sobre premissas radical-

⁹ O termo genocídio é utilizado por diversos autores para identificar políticas de Estado que atuam para eliminar um segmento do povo. Especialmente no Brasil, a categoria “genocídio” tem sido utilizada para caracterizar políticas estatais que promovem o extermínio da população negra, com Ana Luiza Pinheiro Flauzina, Dora Lúcia de Lima Bertúlio, Thula de Oliveira Pires, entre outras, demonstrando a presença incontestável do racismo como elemento estruturante das nossas instituições.

mente distintas daquelas que caracterizavam o estado de bem-estar social e voltada ao controle de grupos de risco mediante a neutralização de seus membros proeminentes (DIETER, 2013, p. 97). O ideal ressocializador do cárcere era, assim, substituído pela inocuização – uma nova maneira de reinventá-lo e justificá-lo diante do contínuo fracasso de seus fins oficiais.

No que se refere à nossa margem, como pudemos demonstrar acima com Zaffaroni (1991, p. 77) e del Olmo (2017, p. 168), o cárcere já exsurge como principal instrumento do controle social formal com o objetivo principal de segregar os indesejáveis pelas classes dominantes, apesar do discurso oficial do Estado em torno da ressocialização que persiste até hoje. Não se observa, portanto, entre nós, um projeto de docilização de corpos para a produção, como se identificou na Europa ou nos EUA; as prisões da América Latina, desde a sua origem, são espaços destinados a comportarem os excluídos.

No Brasil, uma série de constatações documentadas por organismos nacionais e estrangeiros, desde os anos 1980, expõe o grau das violações de direitos humanos no nosso sistema penitenciário, indo muito além do que demandaria o princípio da *less eligibility*.

Em 1989, a Americas Watch, organização internacional não governamental que defende e realiza pesquisas sobre os direitos humanos, publicou um relatório intitulado *Condições das Prisões no Brasil*, no qual enfatizou a falta de espaço e as condições insalubres que já ali marcavam as penitenciárias brasileiras. Nesse contexto, Minhoto (2000, p. 167) detalha um histórico de rebeliões no nosso sistema prisional que vem de longa data:

Em 1987, nove detentos armados assumiram o controle do Instituto Criminal de Biotipologia da Penitenciária Central do Estado do Rio Grande do Sul, fazendo 31 reféns. Em março de 1989, outra rebelião no mesmo estabelecimento resultou na morte de dois detentos, quase 500 colchões queimados e dois blocos destruídos. No final de 1988, 150 policiais militares foram mobilizados para controlar uma rebelião na prisão Ary Franco, não Rio de Janeiro, que terminou com 9 detentos feridos. Em julho de 1987, uma grande rebelião, deflagrada após uma tentativa de fuga na penitenciária do Estado de São Paulo, teve como saldo a morte de 29 detentos, de um policial militar e mais de 100 presos feridos pela polícia militar. Em 1º de outubro de 1992, uma briga entre detentos é o estopim de outra grade rebelião, desta vez na Casa de Detenção de São Paulo. A truculência com que foi debelada pela polícia militar resulta no famigerado massacre de 111 presos, dando lugar à substituição do Secretário de Segurança Pública e á estrondosa repercussão internacional. Segundo o censo penitenciário de 1994, houve 33 rebeliões e 3.131 fugas do sistema; somente nos três primeiros meses de 1995, em São Paulo, houve 11 rebeliões. Em 1996, 3.957 detentos conseguiram escapar dos distritos policiais e estabelecimentos penitenciários do estado; houve 589 fugas.

Em 1998, na mesma direção, a ONG Human Rights Watch publicou o relatório *O Brasil atrás das grades*, identificando o problema nas prisões como uma “consequência lógica de duas décadas de elevadas taxas de criminalidade, aumento da pressão pública em favor do ‘endurecimento’ contra o crime e a contínua negligência dos políticos”. A pesquisa registrou ainda que “abusos dos direitos humanos são cometidos diariamente nos estabelecimentos prisionais e afetam muitos milhares de pessoas”, entre outros apontamentos que merecem destaque (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998, p. 2):

- a) Com o fim da Ditadura Militar, como os alvos dos abusos do Estado passaram a ser cada vez menos originários dos seguimentos influentes e estabelecidos da sociedade brasileira, o apoio público aos direitos humanos diminuiu. Essa virada coincidiu com o contínuo aumento dos crimes violentos, que acompanhou o Brasil nas últimas duas décadas;
- b) Vários estabelecimentos prisionais mantêm entre duas e cinco vezes mais presos do que suas capacidades comportam. Em alguns estabelecimentos, a superlotação atingiu níveis desumanos com detentos amontoados em pequenas multidões. As celas lotadas e os dormitórios desses lugares mostram como os presos se amarram pelas grades para atenuar a demanda por espaço no chão ou são forçados a dormir em cima de buracos de esgoto;
- c) Embora certos presídios tenham lotação muito superior às suas capacidades, os estabelecimentos penais mais superlotados no Brasil são geralmente as delegacias de polícia. Ao invés de serem usadas para detenções de período curto para suspeitos logo após a prisão inicial, como deveriam funcionar, as delegacias policiais em vários estados mantêm detentos por longos períodos de tempo e até mesmo anos;
- d) A detenção de longo prazo em delegacias de polícia agrava o sério problema de torturas cometidas pela polícia, prática endêmica no Brasil;
- e) A ausência de assistência médica é outro aspecto bastante preocupante. Doenças potencialmente letais como a tuberculose e a Aids atingiram níveis epidêmicos entre a população carcerária do Brasil;
- f) Outro grave problema é a violência entre presos. Nas prisões mais perigosas, presos poderosos matam outros com impunidade, enquanto em prisões relati-

vamente seguras, extorsão e outras formas mais brandas de violência são comuns;

- g) Ainda mais chocante, da perspectiva dos direitos humanos, é a frequente violenta história oficial dos detentos brasileiros. Os mais notórios instantes de brutalidade – inclusive execuções sumárias de presos – foram cometidos por policiais civis e militares;
- h) Segundo a Lei de Execução Penal, todos os presos condenados no Brasil deveriam ter oportunidades de trabalho, educação e treinamento; e lhes deveriam ser oferecidas alternativas razoáveis de lazer. Apesar de a lei claramente estabelecer isso, apenas a menor parte dos presos brasileiros tem a oportunidade de trabalhar;
- i) As detentas geralmente são poupadas de alguns dos piores aspectos das prisões masculinas, desfrutando de maior acesso a oportunidades de trabalho, sofrendo menos violência oficial e contando com um apoio material maior, mas elas também sofrem com problemas específicos. Mais notadamente, mulheres, em vários estados, enfrentam a discriminação quanto às visitas conjugais, e presas em alguns estabelecimentos penitenciários perdem a guarda dos filhos imediatamente após darem à luz.

Em 6 de junho de 2002, após provocação das organizações Comissão de Justiça e Paz e Justiça Global, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) apresentou à Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (Corte IDH) solicitação de medidas provisórias a serem tomadas pelo Brasil para proteção à vida e à integridade física dos internos da Casa de Detenção Dr. José Mario Alves, conhecida como Penitenciária Urso Branco, em Porto Velho, Estado de Rondônia, onde tinham ocorrido diversas rebeliões e foram assassinadas 37 pessoas entre janeiro e junho de 2002.

A solicitação foi concedida em 18 de junho de 2002, tornando-se a primeira medida provisória autorizada pela Corte em relação ao Estado brasileiro, e determinando a) a adoção de todas as medidas necessárias para proteção da vida e integridade física de todas as pessoas reclusas no presídio Urso Branco; b) a investigação de todos os fatos que motivaram a adoção das medidas provisórias com o fim de identificar os responsáveis e impor as sanções correspondentes; e c) a apresentação à Corte Interamericana das medidas adotadas para cumprimento das determinações e uma lista completa de todas as pessoas que se encontravam reclusas no

presídio Urso Branco (RESOLUÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2002).

Depois disso, diversas outras resoluções foram emitidas em relação ao descumprimento do Brasil a determinações nesse caso, e, em 2004, pela primeira vez em relação ao país, a Corte IDH convocou o governo federal para uma audiência pública sobre o presídio Urso Branco. Na ocasião, o Brasil reiterou sua já declarada intenção de firme colaboração para a implementação das medidas provisórias e reconheceu que não alcançou a meta de superação da grave situação no Urso Branco. Informou ainda que a União e o estado de Rondônia firmaram convênios para a criação de dois centros penitenciários e previam a construção de uma unidade penitenciária com 200 novas vagas (COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL, p. 72).

Contudo, o Brasil continuou descumprindo as determinações, sendo registradas diversas rebeliões, denúncias de tortura por agentes do Estado, além de dezenas de mortes que se seguiram após as primeiras manifestações da Corte IDH. Ademais, até hoje não foi construída uma unidade prisional ajustada no “Pacto para Melhoria do Sistema Prisional do Estado de Rondônia e Levantamento das Medidas Provisórias Outorgadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, firmado em 2011, o que é objeto de uma Ação Civil Pública (ACP)¹⁰ promovida pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Rondônia contra a União e o estado de Rondônia. O referido Pacto deu ensejo à suspensão das medidas provisórias contra o Brasil na CIDH referentes ao caso Urso Branco (ORDER OF INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2011).

Nos anos que se seguiram, o Brasil voltou a ser alvo de determinações da Corte IDH relacionadas ao sistema carcerário. Em 13 de fevereiro de 2017, diante do acúmulo de casos graves de violações de direitos humanos no sistema prisional e socioeducativo brasileiro, com denúncias de superlotação, tortura, assassinatos cometidos por agentes do Estado, rebeliões, além da ausência de condições mínimas de sobrevivência, a referida Corte emitiu, de forma inédita, uma resolução cobrando explicações e soluções para a violência e a superpopulação carcerária. O documento, com 52 questões a serem respondidas pelo Estado brasileiro (RESOLUÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2007, p. 2), foi baseado em quatro casos denunciados à instituição, envolvendo o Complexo Penitenciário de Curado, em Pernambuco; o Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Maranhão; o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Rio de Janeiro; e a Unidade de Internação Socioeducativa

¹⁰ Processo nº 0006374-27.2016.4.01.4100, em trâmite na 2ª Vara Federal de Porto Velho, Rondônia.

(UNIS), no Espírito Santo, que, segundo os membros do tribunal, ressaltaram indícios de “um problema estrutural de âmbito nacional do sistema penitenciário”.

No entanto, pouco continuou a ser feito para melhorias no sistema prisional, demonstrando o descaso das autoridades brasileiras com as pessoas privadas de liberdade, o que deu ensejo a mais determinações da Corte IDH e a uma inédita inspeção *in loco*, realizada no Complexo de Curado, a primeira vez que a instituição visitou um presídio nas Américas e pôde constatar, presencialmente, as violações denunciadas há muito por organizações e ativistas que militam nessa seara.

Em resolução emitida em 23 de novembro de 2016 referente ao caso de Curado, a Corte IDH colocou em xeque, mais uma vez, a política de encarceramento em massa no Brasil e a iniquidade da construção de novas vagas para a solução do problema, destacando que “a população carcerária continua crescendo a um ritmo mais rápido que a capacidade do sistema penitenciário estatal de absorvê-la, o que causa um déficit estrutural constante”, além da preocupação com a “tendência de ‘superencarceramento’ verificada durante a última década em todo o país, e com particular intensidade em Pernambuco, já que, enquanto não se reverta essa tendência, a criação de novas vagas não será suficiente e o problema da superlotação e superpopulação continuará” (RESOLUÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016, p. 9).

No âmbito do Poder Judiciário, em setembro de 2015, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional do país, diante da ocorrência de violação massiva de direitos fundamentais dos presos, resultante de condutas comissivas e omissivas dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, considerado o quadro de superlotação carcerária e as condições degradantes das prisões do país.

O “estado de coisas inconstitucional”, técnica decisória proveniente da Corte Constitucional da Colômbia, permite ao juiz constitucional impor aos Poderes Públicos a tomada de ações urgentes e necessárias ao afastamento das violações massivas de direitos fundamentais, assim como supervisionar sua implementação. Para a configuração do “estado de coisas inconstitucional”, conforme a Corte colombiana, são necessários três pressupostos principais: situação de violação generalizada de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades (BRASIL, 2015a, p. 29).

Em seu voto, o relator da ADPF nº 347, o Ministro Marco Aurélio Mello, resumiu o cenário degradante que configura a regra do sistema carcerário brasileiro:

(...) no sistema prisional brasileiro, ocorre violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica. A superlotação carcerária e a precariedade das instalações das delegacias e presídios, mais do que inobservância, pelo Estado, da ordem jurídica correspondente, configuram tratamento degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia. As penas privativas de liberdade aplicadas em nossos presídios convertem-se em penas cruéis e desumanas. Os presos tornam-se “lixo digno do pior tratamento possível”, sendo-lhes negado todo e qualquer direito à existência minimamente segura e salubre. (BRASIL, 2015a, p. 24-25)

Na referida Ação Constitucional, cujo mérito não foi julgado até o fechamento deste trabalho, foram deferidas as seguintes medidas cautelares: aos juízes e tribunais, que realizassem, em até 90 dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão; à União, a liberação do saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos; e, de ofício, foi determinado à União e aos estados, e especificamente o de São Paulo, que encaminhassem ao STF informações sobre a situação prisional.

Apesar do reconhecimento das violações de direitos fundamentais pelo STF, com medidas cautelares que determinaram o início das audiências de custódia em todo o país e possibilitaram um expressivo aumento na execução anual do orçamento do Funpen (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021)¹¹, os avanços no quadro caótico do cárcere brasileiro são ainda bastante tímidos. O atual cenário reflete o aprofundamento de problemas vivenciados há décadas, como visto, com o aumento do domínio das facções criminosas, que disputam entre si o controle dos estabelecimentos prisionais, e o agravamento da precariedade das condições de sobrevivência nas penitenciárias, cada vez mais superlotadas, subumanas e incapazes de, minimamente, proporcionar “condições para a harmônica integração social do condenado”, conforme prevê o art. 1º da Lei nº 7.210/1984, a Lei de Execução Penal.

¹¹ Nos dois anos seguintes à decisão do STF, a execução anual do orçamento do Funpen foi a maior desde 2000, quando o Tribunal de Contas da União (TCU) iniciou série histórica. Em 2016 e 2017, foram repassados aos fundos penitenciários de estados e municípios R\$ 1,48 bilhão e R\$ 997 milhões, respectivamente, de acordo com relatório orçamentário do Fundo publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Os valores se referem ao contratado em bens e serviços para manutenção de unidades prisionais e investimentos no aprimoramento do sistema carcerário – segurança, formação, especialização do serviço penitenciário, entre outras finalidades.

A pandemia de Covid-19, iniciada em março de 2020, ensejou mais um capítulo dessa história de reiteradas violações aos direitos das pessoas privadas de liberdade no país. Constatções como o aumento de 800% na taxa de contaminação nos presídios entre maio e junho de 2020, com o número de casos confirmados saltando de 245 para 2.200, e as mortes de 14 para 53 no período; a ausência de medidas emergenciais para controlar o crescimento exponencial do número de infectados e mortos nos estabelecimentos penais; a seletividade do Judiciário e dos agentes de segurança pública quanto ao perfil comum dos presos (pobres e negros); o quadro de insalubridade das unidades prisionais, entre outros aspectos, subsidiaram uma denúncia contra a gestão prisional brasileira, apresentada na Organização das Nações Unidas (ONU) e na CIDH por mais de 200 entidades¹².

Apesar de a realidade subumana, o caos e a violência se constituírem como a regra de um cenário que só se agrava, há décadas, no sistema carcerário brasileiro, pode-se notar dos números do orçamento do Funpen, expostos acima, que o Brasil não foge à regra global de que as prisões envolvem muito dinheiro. A esse respeito, Christie (1988, p. 101) já enfatizava:

Muito dinheiro. Em construções, em equipamentos e em administração. Isto é assim independentemente de se tratar de prisões privadas ou públicas. As empresas privadas estão envolvidas de uma ou outra forma em todos os sistemas ocidentais, o dinheiro das empresas privadas está por toda a parte. Mas o exemplo mais flagrante, é claro, são as próprias penitenciárias privadas.

Não à toa, os vultosos recursos financeiros que são despendidos com o sistema prisional despertam o interesse da iniciativa privada com finalidade lucrativa. Desde a reabertura democrática, tem crescido a participação de empresas privadas atuando na estrutura carcerária brasileira, desde o fornecimento de materiais e de recursos humanos até a construção e a administração das penitenciárias.

Existe, inclusive, um relevante apoio político para que companhias privadas ganhem cada vez mais espaço na gestão penitenciária nacional. O relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, de 2015, apresentou, entre as suas conclusões, que “a participação da iniciativa privada na gestão dos estabelecimentos prisionais é capaz de contribuir para a melhoria significativa no Sistema Carcerário Brasileiro e para que o Estado cumpra as determinações da Lei de Execuções Penais” (BRASIL, 2015b, p. 214). Foram elencadas, ainda, recomendações como as seguintes:

¹² Denúncia disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/brasil-denunciado-onu-avanco.pdf>>.

- a) apresentação de Projeto de Lei que discipline as atividades privadas nos estabelecimentos prisionais, mediante cogestão ou parceria público-privada;
- b) sugerir ao Ministério da Justiça a destinação de uma vaga no Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária às empresas privadas especializadas na prestação de serviços aos presídios; e
- c) sugerir aos Estados a criação de fundo garantidor com o objetivo específico de garantir as obrigações pecuniárias a serem contraídas pela Administração Pública em contratos de parceria público-privada em estabelecimentos prisionais, conforme previsto no art. 8º, inciso V, da Lei nº 11.079, de 2005.

Esse tipo de movimento em direção às privatizações não é novidade no país. São corriqueiras as propostas com esse objetivo em diversas outras atividades do Estado em que são apontados problemas de gestão que acarretam prestação ineficiente dos serviços públicos. No entanto, esse tipo de solução é frequentemente indicada sem a promoção de discussões mais profundas em torno dos problemas para os quais se aponta a privatização como solução, não sendo rara a completa ausência de evidências que subsidiem as orientações desestatizadoras.

Com o intuito de contribuir para as discussões em torno do tema, apresentando conclusões calcadas em evidências sobre as investidas privatizadoras no campo penitenciário e, portanto, distanciando-se do senso comum que domina o debate público sobre o assunto, esta pesquisa terá seguimento, no segundo capítulo, com a apresentação dos modelos de participação da iniciativa privada na gestão prisional, sua implantação em outros países e os principais resultados alcançados. Em seguida, ainda no mesmo capítulo, serão discutidas as experiências dos estados brasileiros com as diferentes formas de atuação de empresas privadas na gestão penitenciária.

3 PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA GESTÃO PRISIONAL: PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS NO BRASIL E NO MUNDO

São diversas as formas de participação do setor privado na prestação de serviços públicos, o que vem sendo cada vez mais estimulado nas diferentes áreas de atuação do Estado, nas últimas quatro décadas, no cenário internacional. Esse movimento, natural em sociedades capitalistas, foi aprofundado a partir das experiências dos EUA, no Governo de Ronald Reagan, e do Reino Unido, sob a liderança da primeira-ministra Margaret Thatcher, ambos na década de 1980.

Vale ressaltar que, até a parte final do século XIX, quando passaram a se avolumar as demandas provenientes das classes então recém-incorporadas ao cenário político e social por meio da expansão do sufrágio, serviços como saúde, educação, seguridade social e segurança eram comumente prestados por atores privados ou pela igreja. O aumento da participação da população na vida pública conduziu o Estado a uma busca pela superação das desigualdades, a fim de tentar cumprir as promessas de igualdade que o liberalismo falhava em cumprir (CABRAL, 2006, p. 43), o que ganhou um forte impulso ao servir como resposta dos Estados mais afetados à crise de 1929 e atingiu seu ápice após a Segunda Guerra Mundial, diante da premência da reestruturação da economia ocidental, devastada pelo conflito.

No Brasil, a privatização de serviços públicos tem sido frequentemente indicada, desde o fim da ditadura militar, como panaceia para os setores em que se aponta ineficiência na gestão estatal e, por consequência, para as críticas à prestação dos serviços oferecidos aos cidadãos. Os defensores das privatizações argumentam, em regra, que as empresas privadas possuem melhor capacidade gerencial e maior flexibilidade para produzir os resultados de que a população precisa, em detrimento da burocracia característica da tradicional estrutura estatal. Esse fenômeno, que possui abrangência global, tem sido denominado de “gerencialismo” e se configura como parte estratégica do modelo econômico neoliberal de redução da participação do Estado na economia, com reflexos nas demais áreas da vida em sociedade.

Na década de 1990, nos governos de Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o país passou por sua maior onda de privatizações, na esteira de recomendações de organizações internacionais nesse sentido, sobretudo do Consenso de Washington, fortemente influenciado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. Os governos subsequentes seguiram promovendo priva-

tizações, embora em ritmo mais lento, e os resultados de todo esse processo de desestatização ainda são bastante controvertidos¹³.

Tomando como base a classificação de Huet e Saussier, Cabral (2006, p. 34) exemplifica as principais formas de provisão de serviços públicos conforme o envolvimento do operador privado na atividade, que vão desde a gestão direta governamental (nenhum envolvimento privado) até à privatização (envolvimento máximo), passando por modelos de contratação como terceirização, concessão e parceria público-privada.

No que se refere ao sistema prisional, não se permite, no Brasil, o mais elevado grau de envolvimento de empresas privadas na prestação desse serviço, a privatização, em que, num conceito restrito, transfere-se sua titularidade, com todas as responsabilidades que lhes são inerentes, ao capital privado. Isso ocorre porque a execução da pena é entendida como uma atividade exclusiva do Estado, parte integrante do monopólio estatal relativo ao direito de punir, sendo, por isso, indelegável.

Em relação às experiências internacionais, constata-se que pelo menos 11 países¹⁴ se utilizam atualmente de algum nível de participação da iniciativa privada, com interesse lucrativo, na gestão penitenciária (MASON, 2013). Entre os modelos considerados mais relevantes para a experiência mundial, na França, observa-se uma estrutura normativa semelhante à brasileira, na qual não se permite a privatização, mas algumas das atividades compreendidas na gestão carcerária podem ser transferidas temporariamente a empresas privadas; enquanto em países como os EUA e aqueles que formam o Reino Unido se constata a existência de estágios mais profundos de atuação do setor privado na administração de estabelecimentos penais, permitindo-se, inclusive, a completa privatização.

Com base nesse contexto, a continuidade deste capítulo buscará conceituar, inicialmente, as principais formas de participação da iniciativa privada com interesse lucrativo na

¹³ A esse respeito, vale trazer à tona os comentários de Cabral (2006, p. 42), em profunda análise, baseada em uma série de estudos sobre o tema: “No que diz respeito aos resultados obtidos a partir dos processos de privatização, não se chegou ainda a um consenso sobre sua eficácia. Em muitas vezes, os critérios para realização de exercícios comparativos são carregados de ambiguidade. Recentemente, esforços vêm sendo empreendidos com vistas à mensuração dos impactos da privatização (MEGGINSON e NETTER, 2001; CHONG e LÓPEZ-DE-SILANEZ, 2003; GUASCH, 2004). Por meio de bases de dados robustas e métodos econométricos, tais trabalhos apontam para os ganhos da privatização no que se refere ao aumento da produtividade, das taxas de cobertura, da rentabilidade das empresas recém-privatizadas e das tarifas cobradas aos usuários. De maneira geral verificou-se também redução dos custos, sobretudo por conta da racionalização de processos e da demissão de funcionários ociosos. Especificamente em relação aos países em desenvolvimento, as falhas, estariam relacionadas a associações espúrias entre políticos e empresários, bem como aos desenhos contratuais e regulatórios inadequados, o que contribui para a emergência de ineficiências e de corrupção (CHONG e LÓPEZ-DE-SILANEZ, 2003). No caso brasileiro, todas as características acima são aplicáveis. Não há evidências, no entanto, de que os ganhos de eficiência decorrentes tenham sido apropriados pela população mais pobre, ao contrário, tais ganhos foram capturados pelos novos proprietários (BAER, 2003)”.

¹⁴ África do Sul, Austrália, Brasil, Chile, Escócia, Estados Unidos, França, Inglaterra, Japão, Nova Zelândia e País de Gales.

prestação dos serviços públicos, para, em seguida, abordar as experiências de dois países desenvolvidos com diferentes limitações do setor privado na gestão prisional: os EUA, onde se permite às empresas privadas diversos níveis de colaboração com o Poder Público na gestão carcerária, sendo possível da terceirização à privatização, o que perpassa uma modalidade cujas características se enquadram no que se denomina no ordenamento brasileiro de Parceria Público-Privada; e a França, país no qual se implementou um modelo parecido com o mais largamente praticado no Brasil até esse momento, chamado entre nós de terceirização ou cogestão.

Por fim, cuidaremos das experiências de terceirização na gestão de estabelecimentos penais nos estados brasileiros, o que antecederá a análise da primeira Parceria Público-Privada a operar no sistema prisional do país, que será objeto de exame específico no último capítulo desta pesquisa.

3.1 Privatização, cogestão e parceria público-privada: características das diferentes possibilidades de atuação do setor privado na gestão prisional

O termo privatização costuma ser utilizado em duas diferentes acepções. Uma, mais ampla, refere-se a todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado, compreendendo, conforme Di Pietro (2019, p. 6):

- a) a desregulação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico ou, pelo menos, a mudança na forma de regulação);
- b) a desmonopolização de atividades econômicas;
- c) a venda de ações de empresas estatais ao setor privado (desnacionalização ou desestatização);
- d) a procura pelas formas privadas de gestão, como a concessão de serviços públicos e as parcerias público-privadas, além das concessões de obras públicas e várias modalidades de concessões para exploração de bens públicos;
- e) os *contracting out*, forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços, enquadrando-se nesta última o instituto da terceirização; e

- f) a liberalização de serviços públicos, em que atividades antes assumidas como serviços públicos perdem essa qualidade, passando a ficar abertas à livre-iniciativa; trata-se de privatização da própria atividade.

Nessa perspectiva, a privatização pode ser conceituada, nas palavras de Francisco José Villar Rojas (1993 apud DI PIETRO, 2019, p. 7), como “a redução da atividade pública na produção e distribuição de bens e serviços, mediante a passagem (por vezes, a devolução) dessa função para a iniciativa privada”.

Por outro lado, tomando-se um entendimento menos abrangente, a privatização pode ser definida como “a transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado” (DI PIETRO, 2019, p. 8), modalidade que é disciplinada no ordenamento jurídico brasileiro, pela Lei nº 9.491/1997, que trata do Programa Nacional de Desestatização, no bojo do qual se inclui a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou por meio de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade; b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou por intermédio de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade; e c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União.

A Constituição Federal brasileira (1988) estabelece, em seu art. 175, que a prestação de serviços públicos incumbe ao Poder Público¹⁵, o que pode ser feito diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação. Da leitura do dispositivo nota-se que o legislador constituinte não determinou, no referido artigo, quais serviços públicos podem ser prestados por meio de concessão ou permissão, o que foi feito em outros dispositivos da própria Constituição, como os arts. 21, incisos XI e XII¹⁶; 25, § 2º¹⁷; e 223¹⁸; bem

¹⁵ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

¹⁶ Art. 21. Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.

como na legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei nº 9.074/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

A respeito da concessão, Di Pietro (2019, p. 45) diferencia três modalidades no ordenamento jurídico brasileiro: a concessão de serviço público, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Para a autora, a *concessão de serviço público*, em sua forma tradicional, regulada pela Lei nº 8.987/1995, constitui-se como um contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o execute por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. Permite-se, de modo excepcional, nessa modalidade, subsídio do Poder Público para garantir tarifas sociais acessíveis aos usuários, o que somente é cabível mediante previsão legal que garanta igualdade de condições a todos os licitantes.

Por sua vez, a *concessão patrocinada* é definida também como uma concessão de serviços públicos ou de obras públicas. O objeto desse tipo de contratação pode ser a execução de um serviço público ou de uma obra pública, diferenciando-se da concessão tradicional, por ter, obrigatoriamente, contraprestação do Poder Público. Assim, a concessão patrocinada é regulada pela Lei nº 11.079/2004, aplicando-se a Lei nº 8.987/1995, de modo subsidiário, quando envolver, adicionalmente à contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, tarifa cobrada dos usuários.

Já a *concessão administrativa* é conceituada por Di Pietro como um contrato administrativo cujo objeto é a prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.079/2004). Nesse caso, a remuneração é feita pelo Poder Público.

Nem todos os serviços públicos, no entanto, são passíveis de concessão. Segundo Mazza (2019) são, por exemplo, insusceptíveis a esse tipo de contrato administrativo os serviços públicos não privativos do Estado, como saúde e educação, cuja prestação é facultada constitucionalmente aos particulares.

Também não podem ser alvo de concessão os serviços públicos “*uti universi*”, ou seja, aqueles que são prestados pelo Estado sem o oferecimento de vantagens fruíveis individualmente pelo usuário – os benefícios são, na verdade, diluídos e difusos pela coletividade. É o

¹⁷ Art. 25 (...)

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

¹⁸ Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

caso da iluminação pública e da limpeza das vias. Esses serviços não podem ser objetos de concessão, pela impossibilidade de cobrança de tarifa sobre eles. Uma vez que não há um benefício particularizado, é impossível aferir o valor a ser exigido de cada usuário por sua fruição, pois não se pode mensurar, ao certo, quanto cada usuário utiliza daquele serviço.

Além desses, não podem ser objeto de concessão, em nenhuma das suas modalidades, conforme tradicional entendimento doutrinário, as atividades consideradas exclusivas do Estado, entre elas, aquelas que constituem o poder de polícia. Em síntese do posicionamento da doutrina administrativista brasileira nesse domínio, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 855) destaca o seguinte:

A restrição à atribuição de atos de polícia a particulares funda-se no corretíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos quando em causa liberdade e propriedade, porque ofenderiam o equilíbrio entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros.

Do ponto de vista normativo, a Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública, positivou, em seu art. 4º, inciso III, o mencionado entendimento, nos seguintes termos:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:
(...)
III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

À primeira vista, com base no posicionamento doutrinário e nas disposições normativas que regem o tema, dificilmente se cogitaria a possibilidade de concessão que tivesse como objeto a execução penal. Todavia se verifica uma prática distinta, sendo muitos os exemplos nos quais se identifica a quase totalidade das atividades que compõem o cumprimento da pena sendo operada por empresas privadas, seja por meio da terceirização, presente em diversos estados brasileiros, cujas experiências serão abordadas ainda neste capítulo; seja por meio de PPP, como ocorre no Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais, sobre o qual nos deteremos no último capítulo deste trabalho.

Quanto à caracterização das PPPs, a Lei nº 11.079/2004, que regula esse tipo de contratação, não trouxe uma definição exata do que é a parceria público-privada, limitando-se a estabelecer, sem muita clareza, em seu art. 2º, que “parceria público-privada é o contrato ad-

ministrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” – institutos cuja definição já se apresentou acima – sendo por meio da última modalidade, a administrativa, a possibilidade de contratação de concessão destinada à construção e operação de estabelecimentos penais.

Se a lei não trouxe um conceito claro para as parcerias público-privadas, pode-se encontrar definições do instituto na doutrina especializada. José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 633), a título de exemplo, conceitua parceria público-privada como sendo:

(...) o acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes.

A celebração de contratos de PPPs possui requisitos especiais previstos em sua lei de regência, como o valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), período de vigência de cinco a trinta e cinco anos, além da proibição de que seu objeto seja unicamente o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

A terceirização, por sua vez, é tratada por José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 880) como um “fenômeno pelo qual se separa a relação econômica de trabalho da relação trabalhista correspondente”, possibilitando-se “a um sujeito de direito contratar serviços no mercado de trabalho sem que assuma os efeitos decorrentes da relação empregatícia de que faz parte o trabalhador”. Essa relação jurídica possui, assim, três participantes: a empresa tomadora de serviço, a empresa prestadora do serviço e o trabalhador, que está vinculado à anterior.

José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 880) aponta ainda que, de acordo com a doutrina em geral, a terceirização, conforme a hipótese, “ofenderia vários princípios constitucionais, como a proteção do trabalhador, a condição mais benéfica, o tratamento isonômico e outros do gênero”, e, por isso, “sempre se distinguiu a *terceirização lícita*, no caso de contratação para exercer *atividade-meio*, da *terceirização ilícita*, quando se tratasse de *atividade-fim* – distinção essa, contudo, usualmente difícil de demarcar”.

Para Di Pietro (2019, p. 277), no âmbito da Administração Pública Direta, das autarquias e das fundações públicas, a terceirização, enquanto forma de fornecimento de mão de obra, não possui previsão legal, nem mesmo na Lei nº 6.019/1974, que disciplina o trabalho temporário no setor privado. Uma vez que a Constituição Federal (1988), em seu art. 37, inci-

so II, determina que a investidura em cargos, empregos e funções públicas dependa sempre de aprovação em concurso público, e, desse modo, o servidor público está sujeito a um regime diverso daquele a que se submetem os trabalhadores da iniciativa privada, a autora sustenta que a única hipótese em que se permite a contratação temporária, sem concurso, no âmbito da Administração Pública, é aquela disposta no art. 37, inciso IX, da Constituição, que prevê a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. O dispositivo não é autoaplicável, só podendo ser aplicado quando disciplinado, em lei, por cada ente governamental, devendo a norma dispor sobre como se faz a contratação e quando ela é possível. Na esfera federal, esse tipo de contratação está disciplinado pela Lei nº 8.745/1993.

Apenas para as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias não se aplica o regime da Lei nº 8.745/1993, o que está disposto no art. 1º da norma. Essas empresas, quando desempenham atividade econômica de produção ou de comercialização de bens ou de prestação de serviços, ficam submetidas ao regime jurídico da iniciativa privada, por força do disposto no art. 173, § 1º, da Constituição Federal. Por consequência, a mencionada lei de terceirizações é aplicada para tais empresas (DI PIETRO, 2019, p. 277).

Na prática, todavia, é possível observar que tem ocorrido contratação por terceirização na Administração Pública para o oferecimento de prestação de serviços no sistema carcerário, suscitando-se a previsão constante do art. 7º¹⁹ da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) e muitas vezes se recorrendo, para tanto, à possibilidade de dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV²⁰, da mesma norma. A esse tipo de terceirização, ocorrida em estabelecimentos penais, tem-se dado o nome, um tanto quanto eufemista, de cogestão.

A contratação para a prestação de serviços junto ao sistema prisional, por meio de terceirização ou cogestão, conforme detalharemos no prosseguimento do capítulo, vem sendo alvo de inúmeras críticas. Restringindo-se, por ora, ao aspecto jurídico, contesta-se a sua legalidade, sobretudo, em virtude de esse tipo de contratação corriqueiramente avançar sobre atividades às quais não há dúvidas quanto à exclusividade do Estado, como aquelas intimamente

¹⁹ “Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência (...)”

²⁰ “Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;”

ligadas a disciplina e segurança, a exemplo da escolta de presos, das revistas nas celas e da vigilância das unidades prisionais, que deveriam ser exercidas tão somente por servidores contratados mediante concurso público.

Nas experiências de cogestão carcerária no Brasil, portanto, pode-se dizer que, de modo geral, celebra-se um contrato temporário²¹ de prestação de serviços, regido pela Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), pelo qual uma pessoa jurídica – empresa, isoladamente ou em consórcio – passa a colaborar, fornecendo empregados especializados, nas áreas e nos serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva aos detentos, na forma da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), tais como alimentação, equipamentos, enxoval de cama e banho, artigos de higiene, uniformes, material para atividades recreativa e desportiva, material escolar, medicamentos básicos, bem como atendimentos à saúde (atendimento ambulatorial médico, odontológico e psicológico), e ainda atendimentos internos na movimentação dos detentos, nas áreas educacional, jurídica, social e religiosa, bem como administrativa (administração de recursos humanos, finanças, planejamento, patrimonial, comunicação, limpeza, portaria, higiene), assim como a colocação de ambulâncias e veículos para o transporte de presos para os hospitais e tribunais (BRASIL, 2015b).

3.2 Privatização: a experiência dos EUA

Os Estados Unidos da América foram pioneiros no movimento de privatizações do sistema prisional ocorrido no final do século XX, após experimentarem décadas de monopólio do Estado nesse âmbito²². A partir do exemplo da nação que possui a maior população privada de liberdade do planeta é que outros países passaram a fomentar a expansão da participação da iniciativa privada na gestão carcerária.

A política de presídios privados nos EUA resulta de um complexo conjunto de fatores ocorridos ao longo do tempo. Em meados dos anos 1960, foi desencadeado no país um processo de descentralização administrativa e crescimento da colaboração do setor privado com o Estado, em virtude das dificuldades encontradas pelo setor público para prover, sozinho, as melhorias na prestação de serviços prometidas pelo presidente Lyndon Johnson (1963-1969) em seu discurso de “guerra contra a pobreza”.

²¹ Conforme o art. 57, II, da lei nº 8.666/1993, o contrato de prestação de serviços regulado ordinariamente por esta norma possui o limite de até sessenta meses.

²² Conforme destaca Wacquant (2003, p. 90), as prisões privadas estavam banidas nos Estados Unidos desde 1925, logo após os escândalos sobre maus-tratos à mão-de-obra cativa nos estados do sul.

Nos anos 1970, um elemento importante foi acrescentado a esse processo: o início da Guerra às Drogas, promovida pelo presidente Richard Nixon (1969-1974), que declarou o abuso do uso de drogas ilegais como o "inimigo público número um" dos EUA. Isso resultou em um conjunto de políticas de endurecimento das punições direcionadas ao comércio ilegal de entorpecentes, o que contribuiu para um vertiginoso aumento do encarceramento. Wacquant (2003, p. 149) situa nesse período o avanço da substituição do Estado de bem-estar social – com uma brusca diminuição dos programas de ajuda aos pobres e a imposição de diversos obstáculos para que se pudesse alcançar os que restaram – pelo Estado penal, no qual “a criminalização da pobreza e o confinamento das categorias deserdadas fazem as vezes de política social para os desvalidos”. O cárcere assume uma nova função nesse cenário, diferente daquela que se passou a observar ainda no século XIX, quando a instituição penal se destinava, nos países industrializados, à obtenção de corpos dóceis e disciplinados à produção por meio do funcionamento do cárcere em moldes semelhantes ao da fábrica.

Nesse transcurso, os anos 1980 foram cruciais para que se chegasse à disseminação do novo modelo de administração prisional. O presidente Ronald Reagan (1981-1989) implantou uma política econômica marcada pelo caráter neoliberal, que prescrevia uma participação do Estado cada vez menor na vida em sociedade e o máximo de liberdade ao mercado. Ao mesmo passo, era aprofundada a política criminal de Lei e Ordem, primando por uma forte repressão à prática de delitos, que, conjugada à descrença quanto à capacidade de reinserção social pelo cárcere, sobretudo pelas altas taxas de reincidência, levou a efeito normas duras, tais como: a que previa a obrigatoriedade da prisão para aqueles que cometessem crimes considerados violentos; e a que estabelecia penas mais severas para quem reincidisse duas ou mais vezes, popularmente conhecida como “three strikes and you’re out” (em alusão à regra do beisebol que prevê a exclusão da partida para o jogador que errar três rebatidas seguidamente). Assim, o país aumentava sua população carcerária como nunca, e as penitenciárias ficavam cada vez mais superlotadas, o que elevava os gastos públicos com as prisões. Toda uma conjuntura propícia à defesa da privatização no sistema prisional se configurava.

Como exemplo do impacto da política de Guerra às Drogas iniciada na década de 1980 nos EUA, constata-se que o número de pessoas encarceradas por delitos nessa área disparou de 40.900, em 1980, para 452.964 em 2017 (THE SENTENCING PROJECT, 2020), uma elevação de quase 1.110%. No mesmo período, a população total do país cresceu apenas cerca de 30% (U.S. CENSUS BUREAU, 2020).

Em 1985, estimava-se que 450.000 pessoas cumpriam pena e outras 250.000 aguardavam, reclusas, por julgamento, o que representava um crescimento de 250% na população

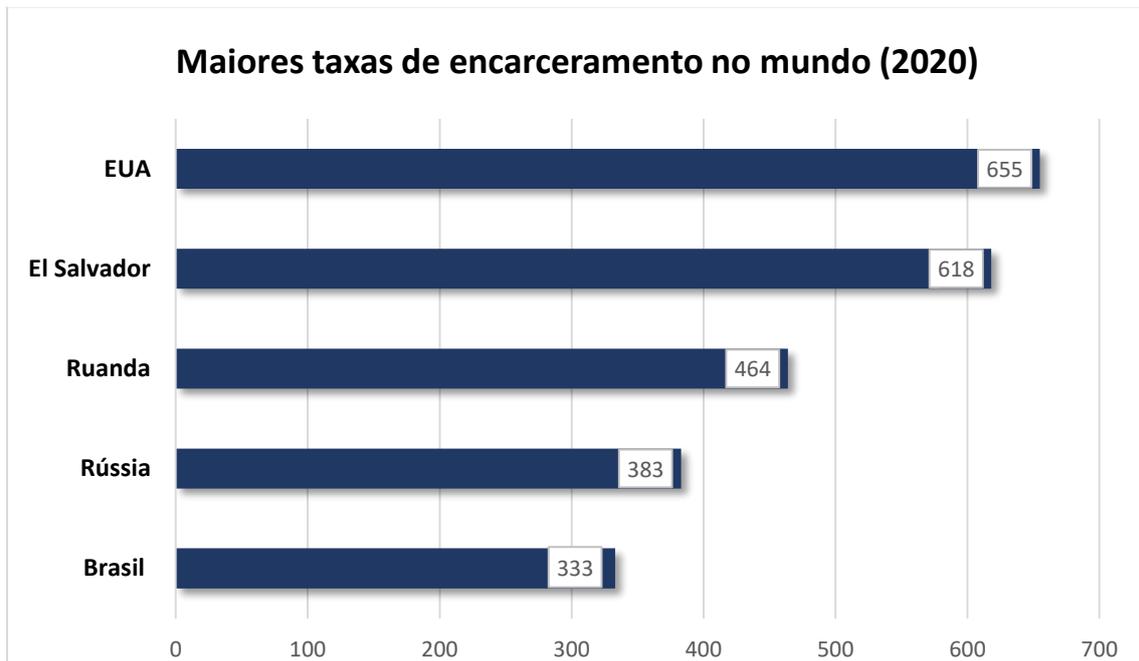
prisional dos EUA desde 1950. Ainda em 1985, de cada 350 estadunidenses, um estava preso, uma taxa que só ficava atrás das verificadas na África do Sul e na União Soviética. Além disso, cerca de 3,3 milhões de pessoas se encontravam sob algum tipo de supervisão correcional, quando já saltava aos olhos o racismo que marca até hoje as prisões americanas: um branco a cada 45, enquanto um negro em cada nove estavam sob alguma das formas de controle penal do Estado norte-americano (MINHOTO, 2000, p. 48).

As disparidades raciais evidentes no superencarceramento promovido pelos EUA são interpretadas por Wacquant (2003, p. 107) como um quarto aparato histórico existente no país para controlar e segregar as pessoas negras, ulterior à escravidão do sistema de *plantation*, ao sistema legal discriminatório de Jim Crow e à formação dos guetos, considerados pelo autor como uma espécie de prisão social e étnico-racial composta dos mesmos elementos que caracterizam o cárcere: estigma, coação, confinamento territorial e segregação institucional.

Os EUA possuem hoje a maior população carcerária do mundo, com cerca de 2,2 milhões de pessoas em suas prisões e cadeias, o que configura um aumento de 500% no número de encarcerados nos últimos 40 anos, contexto em que o racismo continua sendo fator marcante: pessoas negras constituem 67% do número de presos, embora representem apenas 37% da população total dos Estados Unidos (THE SENTENCING PROJECT, 2020).

Ademais, são quase 4,6 milhões de pessoas no país sob vigilância comunitária ou liberdade condicional; cerca de 19 milhões vivendo com pelo menos uma condenação penal; mais de 100 milhões que possuem ficha criminal; e a maior taxa de encarcerados do planeta, com cerca de 665 pessoas presas a cada 100 mil habitantes (PORTER, 2020), como exposto no Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 – Maiores taxas de encarceramento do mundo, a cada 100 mil habitantes, em 2020



Fonte: The Sentencing Project (2020).

Para além de uma legislação mais dura, com penas mínimas obrigatórias, as restrições relacionadas à concessão de liberdade condicional ajudaram a promover a manutenção de um grande contingente de pessoas na prisão por períodos mais longos. O National Research Council²³ aponta que metade do crescimento de 222% na população carcerária entre 1980 e 2010 se deu em função do aumento do tempo na prisão (THE SENTENCING PROJECT, 2020).

Por outro lado, diversos estudos sugerem que esse aumento progressivo no encarceramento não desempenhou um papel importante na queda das taxas de criminalidade, que passou a ser observada no país a partir dos anos 1990.

O National Research Council, por exemplo, ressalta que o encarceramento é particularmente ineficaz na redução de certos tipos de crimes, especialmente os delitos juvenis e os crimes relacionados às drogas, tendo em vista que as pessoas presas por esses delitos são facilmente substituídas nas ruas por outras em busca de renda ou lutando contra o vício. O Conselho sustenta também que as taxas de reincidência diminuem acentuadamente com o passar da idade, o que torna as sentenças de prisão prolongada ineficientes para prevenir o crime (a menos que visem especificamente criminosos muito perigosos). Como resultado, as práti-

²³ Tradicional organização de pesquisa norte-americana.

cas excessivas de condenação nos Estados Unidos são consideradas amplamente contraproducentes e extremamente caras (THE SENTENCING PROJECT, 2020).

Na mesma direção, Shecaira (2009) aponta que localidades norte-americanas que implantaram políticas de enfrentamento à violência bastante divergentes daquelas defendidas pelo movimento de Lei e Ordem, alcançaram resultados expressivos na diminuição da violência nos anos 1990, a exemplo de San Diego, que executou uma política de policiamento comunitário e verificou uma queda de 76,4% na taxa de homicídios entre 1991 e 1998; Boston, que reduziu em 69,3% os assassinatos a partir de uma política de envolvimento de líderes religiosos na prevenção de delitos; além de outros condados que, sem nenhuma política coerente pré-determinada, obtiveram índices significativos de redução nas mortes violentas, como Houston (61,3%) e Los Angeles (59,3%). Fatores como a queda acentuada do desemprego no país, em razão da forte recuperação econômica; a estabilização e a exaustão do mercado de crack; bem como a diminuição do percentual de jovens na população, que normalmente constituem a maioria dos delinquentes, ajudariam a explicar a expressiva diminuição no número de homicídios nos EUA nesse período.

Se as prisões se provam inaptas a diminuir a delinquência, Wacquant (2003, p. 152) observa que elas exercem uma função importante para a sociedade estadunidense, notadamente para os defensores das políticas neoliberais, as quais ultrapassam o campo econômico e, numa tendência totalizante, voltam-se à produção de efeitos em todas as esferas da existência, servindo de instrumento para a sustentação do projeto capitalista (CASARA, 2017). Diferentemente daquele papel exercido no século XVIII, de tornar útil a força laborativa dos que se recusam ao trabalho, o cárcere nos EUA, defende Wacquant, possui atualmente o encargo de armazenar “os refugos do mercado de trabalho, as frações desproletarizadas e sobrenumerárias da classe operária”, o que contribui para invisibilizá-los da sociedade dos desejáveis e também das estatísticas de desemprego.

Assim, aqueles incapazes de serem consumidores em liberdade são levados a se tornarem consumidores ativos da indústria do controle do crime. Nesse cenário, pouco importam os antigos ideais de reabilitação, quase abandonados para dar lugar à neutralização desses novos consumidores, que, só assim, passam a ser úteis de alguma forma à política neoliberal.

No que diz respeito aos recursos despendidos, o encarceramento massivo levou a gastos recordes com o sistema prisional, constatando-se, por exemplo, que o crescimento da população presa entre 1982 e 1992 fez com que os EUA elevassem os desembolsos nessa área em 248%, saindo de 9 bilhões para mais de 31 bilhões de dólares. Nesse período, também aumentaram os custos com o Poder Judiciário (170%, indo de US\$ 7.770.785 para US\$

20.988.888) e com a Polícia (117%, de US\$ 19.022.184 para US\$41.326.531), o que, consequentemente, diminuiu a capacidade de custeio e conduziu a uma considerável queda de qualidade nas condições de alojamento oferecidas nas penitenciárias, que passaram a ser caracterizadas como instituições “improdutivas, violentas, insalubres e superpovoadas” (MINHOTO, 2000, p. 53).

Com a continuidade das políticas de superencarceramento, em 2019, o Bureau of Justice Statistics estimou que os Estados Unidos gastavam mais de US\$ 80 bilhões por ano para manter o seu sistema prisional (LEWIS; LOCKWOOD, 2019), um vultoso aumento nominal de quase 800% em relação às despesas observadas em 1982.

Nesse contexto, um fator importante, decorrente da degradação das condições carcerárias, que impulsionou a participação do setor privado na administração penitenciária, foi a intervenção do Judiciário no sistema prisional – e não só na aplicação de penas cada vez mais longas.

Na parte final dos anos 1980, tornaram-se corriqueiras decisões judiciais determinando a expansão da capacidade de alojamento ou a redução do número de presos nos EUA. Em 1987, a título de exemplo, 60% dos estados se encontravam sob ordem judicial para reduzir a superlotação, e, apenas durante o ano de 1989, 42 novos estados receberam ordens judiciais no mesmo sentido (MINHOTO, 2000, p. 54). A resposta dos governos foi buscar o aumento da capacidade das penitenciárias, o que demandava necessariamente investimentos privados, uma vez que o orçamento público para a construção e para a administração de estabelecimentos prisionais seria insuficiente à demanda, e o endividamento estatal para essa finalidade era rejeitado pela população.

O crescimento desenfreado da população carcerária, a escalada dos gastos com o sistema prisional, a degradação das condições de alojamento, as intervenções judiciais, o clamor popular por penas mais duras e a dificuldade de destinar recursos para a construção de novas unidades penitenciárias ajudaram a criar um cenário propício para que as prisões privadas fossem propostas como solução para a crise carcerária dos EUA (MINHOTO, 2000, p. 64).

Com o estímulo estatal, o mercado das prisões privadas não demorou a se tornar atraente e muito lucrativo para as empresas envolvidas: por exemplo, só entre 1995 e 1996, as duas principais companhias norte-americanas atuantes no mercado penitenciário cresceram cerca de 40% (MINHOTO, 2000, p. 92). A Corrections Corporation of America (CCA – que atualmente se chama Core Civic), primeira e atualmente a maior empresa prisional privada dos Estados Unidos, fundada em 1983 por Tom Beasley, ex-presidente do Partido Republica-

no do estado do Tennessee, passou de uma receita de US\$144,9 para US\$205,9 milhões apenas naquele intervalo de 1 ano.

Em 2015, a mesma Core Civic recebeu US\$ 911,8 milhões do governo federal e US\$ 756,9 milhões dos governos estaduais em seus vários contratos relacionados à prisão. Somando esses dois valores, obtém-se a expressiva receita total para a Core Civic de US\$ 1,67 bilhão só no ano de 2015 (RABUY; WAGNER, 2017).

A segunda maior empresa de capital aberto do segmento das prisões privadas norte-americanas, a GEO Group (anteriormente Wackenhut Corrections Corporation), declarou que, em 2015, suas receitas provenientes de prisões e detenções nos EUA totalizaram US\$ 1,4 bilhão. Isso significa que somente as duas maiores corporações do setor, que administram mais da metade dos contratos de prisões privadas nos Estados Unidos, faturaram mais de 3 bilhões de dólares naquele ano.

Um relatório de 2013 do In the Public Interest (ITPI), centro de pesquisa sem fins lucrativos, com sede em Washington, EUA, atuante na área de políticas de privatização, identificou que, de 62 contratos estatais com empresas de prisões privadas analisados, 42 (65% do total de examinados) possuíam garantias para as companhias referentes a número mínimo de reclusos ou penalidades por vagas ociosas. Assim, as empresas do setor, que geralmente são remuneradas pelo Estado pelo número de pessoas presas, asseguram contratualmente o recebimento de valores correspondentes a, em média, 90% das vagas disponibilizadas na unidade prisional, independentemente de estarem preenchidas ou não – o que torna o negócio bastante seguro para os investidores.

Esse tipo de contrato terminou por gerar efeitos problemáticos em alguns estados, como o do Colorado, cujos índices de criminalidade haviam diminuído um terço na década anterior à realização da pesquisa, motivando o fechamento de cinco de seus presídios públicos, mas que foi obrigado a pagar mais de US\$ 2 milhões a empresas prisionais privadas em virtude das taxas por vagas ociosas. No estado de Ohio, por sua vez, foi verificado por uma auditoria governamental que uma penitenciária administrada pela CCA, sob um contrato que incluía garantias de recebimento por 90% das vagas disponibilizadas durante 20 anos, estava superlotada, com graves problemas de segurança interna e registrava aumento na violência, tanto dentro da prisão, quanto na comunidade em seu entorno (IN THE PUBLIC INTEREST, 2013).

Vale destacar que, além dos serviços relacionados à manutenção das pessoas privadas de liberdade, as prisões privadas americanas auferem bastante lucro com a exploração do trabalho dos reclusos. O trabalho no cárcere possui, inclusive, uma grande importância para a

economia estadunidense. A título de exemplo, Wacquant (2003, p. 84) registra que, no final dos anos 1990, as administrações penitenciárias dos cinquenta estados e da União, somadas, constituíam-se como o terceiro maior empregador do país, atrás apenas da Wal-Mart e da General Motors, que era a maior firma do mundo em volume de negócios. Além disso, pesquisa da Global Research, (BOWIE, 2012), assinala que presidiários em estabelecimentos federais produzem todo o material utilizado pelos militares: desde capacetes, uniformes e roupas à prova de bala, até óculos de segurança com visão noturna, dispositivos de rádio e comunicações, componentes para canhões antiaéreos e equipamentos eletro-ópticos. Saem ainda das penitenciárias, 98% dos serviços de montagem de equipamentos e, abastecendo o mercado nacional em percentuais semelhantes, tintas, fogões, móveis de escritório, fones de ouvido, alto-falantes, entre outros produtos. Também produzem materiais com serviço advindo do cárcere multinacionais como IBM, Boeing, Motorola, Microsoft, AT&T, Dell, Compaq, Hewlett-Packard, Nortel, 3Com, Intel, Pierre Cardin, Victoria's Secret, Target e outras.

Em 1995, estimava-se que 3,7% da população prisional dos EUA, cerca de 57 mil pessoas, estava custodiada em unidades prisionais privadas. Já em 2017, ilustrando o grande crescimento desse mercado, as prisões privadas eram responsáveis por 121.718 pessoas privadas de liberdade no país, o que correspondia a 8,2% da população prisional total. Só entre 2000 e 2017, o número de pessoas em prisões privadas aumentou 39,3%, enquanto o aumento geral da população carcerária foi de 7,8%. Todavia os números de 2017 são os mais baixos desde 2006, quando a população presa em estabelecimentos privados nos EUA era de 113.791 pessoas (THE SENTENCING PROJECT, 2019).

A recente queda no número de pessoas sob custódia privada se explica, pelo menos em parte, às muitas críticas direcionadas a esse tipo de estabelecimento, as quais existem desde o seu surgimento e foram intensificadas nos últimos anos. Minhoto (2000) relata que já nos anos 1990 foram levantados questionamentos sobre a eficiência e a redução de custos – argumentos ainda hoje amplamente propagados pelos defensores da privatização do sistema prisional –, bem como sobre a legitimidade da transferência da execução da pena do Poder Público para o setor privado, o que envolve questões jurídicas controversas, como o uso da força letal pelas empresas, que violaria o monopólio estatal nessa área; a discricionariedade conferida a funcionários privados para o julgamento de infrações internas; e a imposição de medidas disciplinares.

A desburocratização do setor, a redução de encargos trabalhistas para os profissionais que atuam na prisão e a diminuição do poder de barganha dos sindicatos, entre outros objetivos almejados com as privatizações, também não demoraram a demonstrar dificuldades para

serem alcançados, o que foi reconhecido mesmo por agentes do governo americano, como o ex-assistente geral de controle do General Accounting Office dos EUA, que, em 1994, ao proferir pronunciamento em conferência da OCDE, relatou que os diversos estudos realizados a respeito do tema ainda não comprovavam que a política de privatizações economizaria recursos do Estado (MINHOTO, 2000, p. 83).

Assim, os resultados observados em algumas prisões privadas já demonstravam, desde os primórdios, indícios de sua ineficiência, chamando a atenção as muitas denúncias de violência registradas, como destaca Minhoto (2000, p. 85):

Em agosto de 1992, no presídio de South Central, em Clifton, Tennessee, dois agentes de segurança da CCA foram demitidos após dois detentos terem denunciado espancamento; dois meses depois, um dos detentos recapturados, Larry Garrison, foi acusado da morte do chefe da equipe de segurança da CCA, encarregada da captura de detentos. Entre os meses de março e outubro, oito detentos conseguiram escapar do presídio, incluindo um condenado à prisão perpétua por homicídio. Em outro episódio, uma prisioneira, após ser deixada por 18 horas gritando sem atendimento em sua cela, veio a morrer em decorrência de uma gravidez extra-uterina (...) Outras investigações revelaram que “os funcionários da CCA têm sido acusados também de maus-tratos e crueldade contra prisioneiros, discriminação racial, além de manter precárias condições de segurança e ameaçar agentes penitenciários que planejam sindicalizar-se”.

O autor identifica ainda outros juízos negativos direcionados às prisões privadas que remontam à última década do século XX, a exemplo do lobby empresarial para o aumento da população penitenciária, o que se constitui como um obstáculo à atuação do Estado para a diminuição do número de delitos e de pessoas presas; da concentração da atuação do setor privado entre pessoas que foram condenadas por delitos menos graves, acarretando o agravamento das condições de alojamento das penitenciárias públicas; além de questões éticas em torno da lucratividade sobre o sofrimento de pessoas presas e de seus familiares.

As referidas críticas, fundamentadas em constatações, deixavam cada vez mais claro que as promessas em torno da privatização de prisões não se cumpriam e que os estabelecimentos penais privados encontravam os mesmos problemas das unidades públicas, como superlotação e violência, além de serviços prestados de modo ineficiente e mais caro para o Estado (MINHOTO, 2000, p. 91), o que continuou sendo observado nos anos seguintes.

Em relatório publicado em 2008, a organização The Sentencing Project (2020) apontou uma série de graves problemas na gestão penitenciária privada nos EUA, colocando em xeque, mais uma vez, a propaganda relacionada à eficiência desse tipo de estabelecimento. Do relatório pode-se destacar as seguintes observações:

- a) as empresas privadas enfrentam o desafio de reduzir custos e oferecer os serviços necessários à segurança nas prisões ao mesmo tempo em que precisam gerar lucro para os seus acionistas. Geralmente, essa equação é resolvida empregando-se trabalhadores pouco qualificados, com salários mais baixos, e oferecendo-se benefícios limitados em comparação com os conferidos pelo Poder Público, numa economia que pode comprometer a segurança dentro das prisões;
- b) décadas de pesquisa demonstram que afirmações atinentes à eficiência e à redução de custos com a privatização de prisões são infundadas, pois as evidências não apoiam tais asserções. Em 1996, por exemplo, o US General Accounting Office (GAO) examinou quatro estudos financiados por estados e um pelo governo federal avaliando o custo-benefício das prisões privadas. Os resultados da pesquisa variaram, levando os autores a concluir que os estudos não ofereciam evidências substanciais de que houve economia. Inferências semelhantes foram alcançadas em 2009 por pesquisadores da Universidade de Utah, que analisaram oito pesquisas de comparação de custos, com resultados bastante diferentes. Diante da análise, os pesquisadores afirmaram que a privatização das prisões não oferece vantagens ou desvantagens claras em comparação com as prisões administradas pelo Poder Público e que a redução de custos com a privatização não é garantida;
- c) Oliver Hart, o vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 2016, afirma que os contratos com as empresas que atuam na gestão prisional com fins lucrativos carecem de incentivos para treinamento profissional adequado, o que acarreta taxas mais altas de rotatividade de funcionários em prisões privadas do que em instalações de operação pública, numa dinâmica que pode contribuir para problemas de segurança nas unidades prisionais;
- d) as penitenciárias administradas de forma privada parecem ter problemas sistêmicos para manter as instalações seguras e a taxa de agressões nelas verificada chega a ser o dobro da encontrada em estabelecimentos penais públicos; e
- e) as empresas prisionais com fins lucrativos existem para ganhar dinheiro e, portanto, o tamanho e o status do sistema de justiça criminal do país são de extrema importância para elas. Para lidar com esse aspecto, companhias privadas que atuam na administração carcerária por vezes se juntam a legisladores e

grupos de interesse para, por meio de lobby, defenderem a privatização. Por exemplo, a American Legislative Exchange Council (ALEC), associação sem fins lucrativos com o objetivo de promover o livre mercado e o estado mínimo, chegou a receber US\$ 25.000 por ano da Core Civic, que integrou a organização até 2010. A Core Civic, que contribuiu ainda com fundos adicionais para participar de grupos de trabalho e patrocinar eventos que hospedaram legisladores, esteve junto com o GEO Group na redação de um modelo de legislação para a política de condenações e privatização das prisões que deu ensejo a leis como a que estabeleceu sentenças mínimas obrigatórias, resultando no crescimento da população carcerária.

Às críticas apontadas pelo The Sentencing Project (2020), somam-se, de modo semelhante, os resultados de diversas outras pesquisas, como a realizada pelo Departamento de Correções do Arizona, indicando que muitos dos estabelecimentos penais privados do estado evitavam aceitar indivíduos com condições médicas graves e que, quando os presos nessas unidades desenvolvem uma condição que necessite de atenção médica mais intensiva, as penitenciárias privadas os enviam para prisões estaduais, as quais terminam arcando com os custos mais elevados de saúde (OPPEL JR, 2011).

Em decorrência de tais evidências, os Estados Unidos, sob a presidência de Barack Obama, iniciaram em 2016 um processo de diminuição da utilização de unidades prisionais privadas sob a tutela federal. Em documento enviado ao diretor do Federal Bureau of Prisons – na linha do que foi destacado nos parágrafos anteriores –, a então vice-procuradora geral do Departamento de Justiça, Sally Yates, destacou que os presídios privados não ofereciam o nível de serviços dos presídios administrados pelo governo federal, o que significava, conforme Yates, o primeiro passo para reduzir gradativamente o número de estabelecimentos penais privados, até que fossem definitivamente eliminados (THE WASHINGTON POST, 2006).

No entanto em 2017, já no governo de Donald Trump, o procurador-geral Jeff Sessions retirou a diretiva da era Obama para eliminar a contratação de prisões privadas, justificando a existência de uma preocupação do governo com a capacidade do sistema correcional federal de "atender às necessidades futuras". Essa reversão foi seguida por uma orientação aos promotores para perseguirem acusações mais graves e sentenças mais duras em todos os casos federais, o que levaria a aumentos nas admissões às prisões e também na duração das sentenças, contribuindo para a contratação de instituições privadas (GOTSCH, 2018).

Em nova reviravolta, em 25 de janeiro de 2021, logo após assumir a Casa Branca, Joe Biden emitiu uma ordem executiva para que o Departamento de Justiça dos Estados Unidos não renove contratos com prisões privadas (SLISCO, 2021).

Traçando paralelos entre os aspectos que conduziram à privatização no sistema penitenciário dos EUA e a realidade na qual o cárcere brasileiro está inserido, pode-se observar que o crescimento da participação do setor privado no sistema prisional como consequência, dentre outros motivos, de decisões judiciais que demandavam soluções para a crise penitenciária é um ingrediente significativo que pode se repetir no Brasil. Como já pudemos discorrer, condições degradantes nas penitenciárias brasileiras levaram à decretação do “estado de coisas inconstitucional” no sistema carcerário, por decisão do STF na ADPF nº 374. O mérito da referida ADPF não foi julgado até a data da conclusão deste trabalho e, a depender dos contornos que sejam dados à decisão final proferida pela Corte, pode-se resultar em novo estímulo à emergência de soluções que envolvam a atuação direta do setor privado no cárcere, semelhantes às que foram implementadas nos EUA e que contam com o apoio de inúmeros agentes políticos brasileiros, bem como de uma gama de interessados em auferir lucro com esse tipo de negócio.

Outro aspecto percebido atualmente no Brasil que possui semelhanças com a conjuntura encontrada nos Estados Unidos antes do impulsionamento à privatização de prisões é o problema relacionado ao limite fiscal do Estado para gastos públicos, que, aqui, foi seriamente afetado pela promulgação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, popularmente conhecida como Emenda do teto dos gastos públicos. A referida Emenda alterou a Constituição Federal para limitar o crescimento anual das despesas do governo brasileiro durante duas décadas aos mesmos valores do ano anterior, corrigidos pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Vê-se, portanto, que o fomento à maior participação da iniciativa privada na gestão do sistema prisional brasileiro é baseado em argumentos que possuem experiências e evidências capazes de refutá-los, um fenômeno que Minhoto (2000, p. 46) denomina de manipulação da “experiência internacional” no fomento à privatização de prisões – o que a experiência francesa corrobora, como se verá a seguir.

3.3 Cogestão e parcerias público-privadas: a experiência francesa

Na França, adotou-se a possibilidade de participação de empresas privadas na gestão penitenciária por intermédio de um meio termo entre a administração estatal e a completa

privatização, o que se deu em modelos de contratação que se caracterizam, tomando como base os conceitos já apresentados, ora como cogestão (também chamada de terceirização), ora como parceria público-privada. Diferentemente dos EUA, o país europeu não permite a operação de estabelecimentos penais inteiramente privados.

A escalada da “privatização” das prisões na França começou em meados dos anos 1980, em meio a justificativas bastante parecidas às adotadas pelos EUA para a utilização das formas privadas de gestão penitenciária, em um quadro de superpopulação carcerária, má qualidade dos serviços prisionais e restrições orçamentárias que impediam o Estado de destinar mais recursos para o setor.

Em 1986, o sistema penitenciário francês possuía cerca de 46.000 detentos para 32.500 vagas. A ascensão de Jacques Chirac a primeiro ministro, em março do mesmo ano, levou a um recrudescimento da repressão penal que, em apenas cinco meses, fez o número de reclusos no país chegar a 50.000 pessoas, o que acentuou ainda mais o déficit carcerário e agravou o estado de precariedade das prisões (CABRAL, 2006, p. 170).

Em 1987, ainda em um período de maioria parlamentar de direita, fora sancionada, após intensos debates, a lei que dispunha sobre a participação da iniciativa privada no serviço público prisional francês; a norma autorizava a delegação de certas atividades acessórias dos estabelecimentos penitenciários, tais como hotelaria, alimentação, oficinas de trabalho e assistência médica, enquanto incumbia ao Estado atividades de poder de polícia, além dos serviços diretamente ligados à execução penal, à segurança e à vigilância (MATOS, 2017).

Desse modo, criou-se um modelo de gestão intermediário entre a administração estatal e a privatização, com a participação de atores privados na gestão, mas ainda majoritariamente controlado pelos órgãos do Estado. Esse modelo foi nomeado gestão mista – *gestion mixte* – ou gestão delegada – *gestion déléguée* (CABRAL, 2006, p. 172).

Em 1988, em uma primeira geração de contratações com o setor privado para a gestão delegada, foi apresentado o "Programa 13.000", por meio do qual o Governo construiria 13.000 vagas no sistema prisional, distribuídas entre vinte e cinco penitenciárias. Realizada concorrência pública, quatro grupos de empresas ficaram responsáveis, por dez anos, pela administração dos estabelecimentos, que foram divididos em quatro diferentes zonas geográficas: Gepsa (Norte); Dumez (Leste); Sigés (Oeste); e Gecep-Egid (Sul) (COUR DES COMPTES, 2010). Vale destacar que, nesse modelo de contratação, o governo celebra ajustes distintos para a construção e a operação das unidades prisionais, não sendo necessário que a mesma empresa desempenhe as duas funções.

Entre 1990 e 1992, as prisões construídas dentro do programa foram entregues e disponibilizadas à operação. Em se tratando de estabelecimentos novos, concebidos segundo as mais modernas técnicas de arquitetura prisional até então, ocorreu um nítido contraste entre as prisões novas e as antigas, algumas delas construídas há mais de um século (CABRAL, 2006, p. 173).

O governo francês continuou recorrendo ao setor privado para reduzir o déficit de vagas e para substituir as instalações antigas, precarizadas pelo decurso do tempo, o que levou, em 1996, ao lançamento do “Programa 4.000”, visando à construção de novos estabelecimentos penais, com a disponibilização de 4.000 vagas. Nesse processo licitatório, visando incrementar os níveis de competitividade, as quatro regiões originalmente estabelecidas foram novamente divididas, surgindo uma nova zona geográfica. Três empresas venceram a concorrência (Siges; Idex Energies e Gepsa), celebrando, nessa segunda geração de contratos de gestão mista, ajustes de oito anos de duração, de 2002 a 2009 (CABRAL, 2006, p. 174).

Em suma, os contratos de gestão delegada a empresas privadas no sistema prisional francês consistem em serviços que vão desde funções de administração e logística até o suporte à reintegração social, compreendendo a responsabilidade pelas seguintes atividades (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2006):

- a) alimentação: preparação, embalagem e distribuição de três refeições por dia, de acordo com normas de nutrição, higiene e saúde;
- b) hotelaria: doação de enxoval a todos os reclusos, bem como a lavagem das peças de vestuário e roupas de cama cedidas às pessoas presas;
- c) cantina: venda direta de produtos e serviços às pessoas detidas, além do que lhes é prestado pela administração penitenciária;
- d) manutenção: serviço que inclui os cuidados com bens imóveis, a manutenção e renovação de bens móveis, bem como o fornecimento de água e energia elétrica;
- e) limpeza das instalações: a contratada supervisiona a limpeza das instalações e fornece produtos de limpeza;
- f) transporte: fornecimento, manutenção e renovação de frota de veículos para assegurar as transferências administrativas e o transporte das pessoas detidas;
- g) trabalho na prisão: a empresa contratada oferece atividade remunerada às pessoas reclusas que o solicitem, quer no âmbito dos serviços gerais (atividades necessárias ao funcionamento do estabelecimento, em particular, lavanderia, refeitório e manutenção), ou em oficinas de produção; e

- h) treinamento profissional: a contratada oferece treinamento individualizado no âmbito de programas de formação validados pela administração penitenciária.

Ao Estado, nesse modelo de pactuação, compete a indicação do Diretor-Geral do estabelecimento prisional, o relacionamento com o juízo da execução penal e a responsabilidade pela segurança interna e externa da prisão (VILELA, 2005, p. 48)

Em que pese sejam apontados aspectos positivos, como a melhoria da higiene e dos serviços de saúde – este último, retornou, a partir de 2001, à responsabilidade do Estado²⁴ (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2006) –, são diversas as críticas direcionadas à experiência francesa de cogestão penitenciária. Em 2006, um Relatório da Cour des Comptes²⁵ já afirmava que a gestão mista poderia ter sido ocasião para uma verdadeira modernização de métodos e procedimentos administrativos no sistema carcerário, mas, quase vinte anos após a operação dos primeiros estabelecimentos no modelo de terceirização, não foram observados os efeitos desejados.

Entre as principais desaprovações do relatório da Corte de contas francesa, destacam-se a alegação de ausência de estudos rigorosos para aferir a eficácia da gestão mista e a inexistência de critérios bem definidos para a elaboração dos relatórios financeiros da gestão penitenciária por parte das companhias contratadas.

Outro ponto levantado no Relatório de 2006 diz respeito à tendência de criação de oligopólios pela forma como estava se dando a contratação das empresas responsáveis pelo fornecimento dos serviços penitenciários. A título de exemplo, a delegação conjunta de muitas funções, algumas das quais bastante específicas e distintas (cantina e trabalho, por exemplo), em grandes áreas geográficas e por longos períodos (dez e depois oito anos), reduzia o número de companhias com possibilidades de responder satisfatoriamente aos convites para a apresentação de propostas. Verificou-se, nesse cenário, que, em 1998, quando o governo decidiu

²⁴ Segundo Cabral (2006, p. 174), essa mudança se deu mais por pressões de servidores públicos e imperativos ideológicos do que pela avaliação dos resultados alcançados pelo setor privado na prestação dos serviços de saúde: “Fruto da disputa por uma maior participação dos funcionários públicos nas etapas relativas ao processo de execução penal, em 1994 se aprovou uma nova lei, segundo a qual as atividades de saúde fornecidas pelos operadores privados aos internos deveriam voltar a ser executadas pelo poder público. Segundo a Professora Lazerges, em comunicação pessoal, as razões para esta mudança residem mais em fatores ideológicos e políticos que técnicos, visto que o trabalho exercido pelos operadores privados no campo da saúde não diferiam em relação à correspondente provisão pública tradicional. A percepção desta renomada professora da Sorbonne e ex-deputada pelo Partido Socialista é corroborada pelo estudo de Pradier (1999), pelo qual o autor aponta a superioridade da assistência à saúde nas unidades sob a gestão mista em comparação aos estabelecimentos geridos sob a modalidade pública tradicional”.

²⁵ Órgão independente que possui atribuições semelhantes às dos tribunais de contas brasileiros, a Cour des Comptes é um tribunal administrativo francês encarregado de realizar auditorias financeiras e legislativas em grande parte das instituições públicas e de algumas instituições privadas, incluindo o governo central, empresas públicas nacionais, agências de previdência social e serviços públicos.

renovar os contratos de gestão mista, novas empresas concorrentes enfrentaram dificuldades adicionais à observância dos critérios de escolha previstos nos editais licitatórios. A Cour des Comptes (2006, p. 158) aponta, inclusive, que alguns estabelecimentos penais sequer forneceram informações essenciais para a elaboração das propostas (como rentabilidade comparativa das diferentes funções, custo das funções de hotelaria etc).

Diante disso, o Relatório de 2006 apresentou uma série de recomendações ao Ministério da Justiça da França a respeito da gestão mista, entre elas, o desenvolvimento de um método que torne possível a comparação entre os custos da gestão pública e da gestão delegada, incluindo não só os custos orçamentários diretos, mas também os indiretos; a realização de acompanhamento rigoroso sobre a evolução do custo global dos contratos e dos seus fatores explicativos; o fortalecimento dos recursos humanos direcionados ao monitoramento da gestão mista; a criação de ferramentas para o monitoramento qualitativo da gestão, redefinindo o arcabouço dos relatórios mensais que devem ser fornecido pelos parceiros privados; e a padronização da apresentação das contas das unidades em gestão delegada (COUR DES COMPTES, 2006, p. 167).

Importa salientar que o documento do órgão de contas francês (2006, p. 170) explicita ainda vantagens conferidas às unidades prisionais em gestão mista, em detrimento das administradas inteiramente pelo Poder Público. A título de exemplo, nos estabelecimentos em co-gestão é proibida a superlotação, e, em 2002, verificou-se que eles tiveram um orçamento para a alimentação cerca de 8% superior ao destinado aos presídios administrados pelo Estado.

Como registra Cabral (2006, p. 179), diante da ausência de ferramentas da administração penitenciária para a comparação entre os estabelecimentos em gestão delegada e aqueles administrados pelo Estado, a Cour des Comptes empreendeu uma análise comparativa conduzida de forma independente da administração penitenciária, utilizando-se dos mesmos componentes de custos nas duas formas de gestão e chegando à conclusão de que o custo da gestão mista é de 8,5 a 33% superior em relação à gestão pública. Nessa análise, a comparação foi realizada com três estabelecimentos públicos similares, para evitar distorções. Acerca das razões que explicariam esse custo maior, Cabral acrescenta (2006, p. 179):

Três fatores explicariam tais diferenças: a) adicionais de impostos e investimentos realizados (a prestadora privada os repassa para as faturas); b) maior qualidade dos serviços prestados à medida que os objetivos constantes em contrato são mais exigentes; e c) margem da prestadora de serviços (COUR DES COMPTES, 2006). No entanto, não se dispõe de ferramentas para estimar o peso de cada um destes fatores sobre as diferenças verificadas.

Em novo relatório, em 2010, a Cour des Comptes registrou que, no final do ano de 2009, a França já contava com cerca de quarenta estabelecimentos operados sob gestão delegada, totalizando cerca de 20.000 vagas, o que representava 36% da capacidade total do sistema prisional do país, que possuía cerca de 55.000 vagas no total.

Em cotejo com as informações de 2006, o tribunal apontou que um dos principais avanços da administração penitenciária no monitoramento da gestão delegada se deu na intensificação das verificações realizadas a respeito da qualidade dos serviços prestados pelas empresas (COUR DES COMPTES, 2010, p. 49). Contudo a Corte também afirmou que as informações relativas à comparação de custos por dia de detenção – principal indicador utilizado pela administração penitenciária para comparar os estabelecimentos de acordo com o seu modo de gestão – permaneciam insuficientemente confiáveis (COUR DES COMPTES, 2010, p. 57).

Acerca do custo diário por preso, forma de remuneração das empresas na gestão terceirizada, Rigamonti e Leroux (2018) apresentam, no Quadro 1, os seguintes dados do Inspection Générale des Finances (IGF) e da Cour des Comptes (CC), demonstrando que a gestão delegada no sistema penitenciário francês é mais cara do que a gestão pública:

Quadro 1 – Custo por dia de detenção na França por tipo de administração do estabelecimento

Em € por dia	IGF (2009)			CC (2010)	
	Custo médio nacional	Custo mínimo regional	Custo regional máximo	2007	2008
Gestão pública	71,56	51,10	84,82	63,35	65,35
Gestão delegada	75,78	65,41	93,42	62,12	62,08

Fonte: RIGAMONTI; LEROUX (2018).

Desde 2002, empresas também podem ficar responsáveis pelo projeto, financiamento e construção de estabelecimentos penitenciários que passarão a administrar, o que ocorre por meio da celebração de parcerias público-privadas com o Governo. Nesse tipo de contratação, assim que a unidade entra em operação, o Ministério da Justiça tem a obrigação de pagar uma espécie de “aluguel” ao parceiro privado por um período de tempo estabelecido no ajuste celebrado entre as partes, que tem sido cerca de trinta anos, em média (GERMAIN, 2018).

Após o período de contratação e do pagamento do “aluguel”, o governo passa à propriedade integral do imóvel e pode optar por administrar o estabelecimento penal ou confiar sua gestão a uma empresa privada, por intermédio de um contrato de gestão delegada. Catorze

prisões foram construídas graças às PPPs na França, passando a fazer parte das 58 unidades prisionais contabilizadas entre as administradas por gestão delegada, do total de 188 penitenciárias existentes no país (LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE, 2018). Vale ressaltar que, embora representem menos de um terço das prisões francesas, os centros penitenciários administrados por atores privados custodiam 47% dos reclusos, uma vez que muitos desses estabelecimentos possuem grande quantidade de vagas (GERMAIN, 2018).

De maneira ainda mais acentuada do que ocorre com as avaliações acerca da gestão mista, o regime de PPPs no sistema prisional francês é alvo de duras críticas. Em relatório de 2017, por exemplo, a Cour des Comptes propôs ao governo que evitasse recorrer a parcerias público-privadas no âmbito carcerário, dada a sua inadequação ao patrimônio do Judiciário, e recomendou que o governo aprofundasse o conhecimento acerca dos custos associados aos bens imóveis penitenciários (COUR DES COMPTES, 2017).

Conforme Rigamonti e Leroux (2018), os resultados de estudos empíricos confirmam a eficiência inferior das PPPs em relação a outras formas de contratação para a gestão prisional na França. Os autores asseveram que relatórios como os elaborados pela Inspection Générale des Finances, em 2009, e pela Cour des Comptes, em 2010 e 2011, corroboram essa constatação, indicando que as parcerias público-privadas no sistema prisional francês possuem qualidade inferior nos serviços prestados e custos mais elevados do que os das prisões públicas. Na construção dos estabelecimentos, por exemplo, constatou-se variação de mais de 34,3%. O custo adicional das PPPs, desse modo, só poderia ser explicado pelo grande lucro auferido pelos operadores privados.

De maneira similar ao que foi relatado a respeito da gestão delegada, Rigamonti e Leroux (2018) apontam que a contratação por meio de parcerias público-privadas também dificulta a concorrência. Poucas empresas que atuam no mercado das contratações públicas tradicionais conseguem concorrer nas licitações de PPPs, devido à grande dimensão financeira que esse tipo de negócio envolve, o que impossibilita, entre outras coisas, que companhias menores apresentem garantias para o caso de insolvência.

Ademais, o agrupamento de tarefas distintas obriga o líder do consórcio a formar parcerias em setores de atividade em que tradicionalmente não está presente, o que novamente favorece empresas maiores, as quais, em geral, já possuem uma rede de parceiros mobilizáveis. Desse modo, a adoção de PPPs para a gestão prisional introduz barreiras que diminuem o número de atores e conduzem mais facilmente a um oligopólio, que provavelmente se beneficiará do poder de mercado (RIGAMONTI; LEROUX, 2018).

Diante dessas ineficiências, Rigamonti e Leroux (2018) registram que o Ministério da Justiça francês decidiu abandonar a forma contratual de parceria público-privada para o sistema prisional do país.

Assim, conforme os dados apresentados acima, a suposta maior eficiência do setor privado que se pretende operar no sistema prisional brasileiro pode ser preambularmente rechaçada pelos resultados obtidos em países nos quais, por meio das diferentes maneiras que foram implementadas, a participação de empresas com finalidade lucrativa na administração penitenciária não se mostrou satisfatória. De outra forma, ficou evidente que a privatização das prisões é um excelente negócio para as empresas que passam a atuar nessa área, cujos lucros se elevaram bastante ao longo do tempo.

3.4 As primeiras experiências brasileiras de participação de empresas privadas na gestão prisional

Como se pode constatar na primeira parte do trabalho, na década de 1980, o Brasil já enfrentava graves problemas no sistema prisional, com inúmeras penitenciárias superlotadas, nas quais foram documentadas, por organismos nacionais e internacionais, diversas violações de direitos humanos. Além disso, há muito, as prisões representam um gasto relevante para os estados brasileiros. Em 1995, por exemplo, o custo mensal estimado por cada preso era de 3,5 salários mínimos, em média (MINHOTO, 2000, p. 162).

Nesse cenário similar ao que ensejou o início das experiências de privatização de prisões em outros países, não demoraram a surgir propostas voltadas a uma incursão mais incisiva do setor privado com interesse lucrativo na administração dos sistemas penitenciários estaduais. Tais investidas culminaram, em 1992, na proposição formal para a adoção de prisões privadas no Brasil formulada pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, com competência estabelecida na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984)²⁶ para propor medidas nessa seara.

²⁶Art. 64. Ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual, incumbe:

- I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança;
- II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;
- III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País;
- IV - estimular e promover a pesquisa criminológica;
- V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;
- VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;
- VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;

Vale lembrar que, a essa altura, países que haviam começado a implantar a política de privatização no sistema carcerário já demonstravam problemas nesse setor, como se relatou no primeiro tópico deste capítulo. Todavia tais disfunções não foram devidamente analisadas ou restaram inteiramente desconsideradas por agentes políticos, favorecendo, assim, a defesa da privatização do sistema prisional.

A proposta do CNPCP, que se considerava “oriunda de reflexões modernas e recentes experiências (...) colocadas em prática em estabelecimentos prisionais dos EUA, da França, da Inglaterra e da Austrália”, apresentava os seguintes objetivos (MINHOTO, 2000, p. 168):

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

Segundo o proposto pelo Conselho, a admissão das empresas seria realizada por meio de concorrência pública, e o setor privado ficaria responsável pelos serviços penitenciários internos, como alimentação, saúde, trabalho e educação. Às empresas, seria facultada ainda a construção e a administração dos estabelecimentos, ficando a supervisão geral a cabo do setor público, cuja atribuição seria monitorar o cumprimento dos termos fixados nos contratos celebrados com os entes privados (MINHOTO, 2000, p. 169).

A proposição, que contava com lobby de empresas e o interesse de estados como São Paulo, recebeu duras críticas de organizações e de especialistas da área, que apontavam a inconstitucionalidade da privatização de presídios, entre outros problemas na proposta do CNPCP.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por exemplo, emitiu o documento *Posição preliminar sobre a proposta de privatização do sistema penitenciário brasileiro*, refutando a

VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento;

IX - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;

X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

concepção do CNPCP e firmando os seguintes posicionamentos: a experiência, longe de ser moderna, constituiria um retrocesso histórico em termos de desenvolvimento da política criminal; a execução da pena é uma função pública intransferível; a proposta do CNPCP violaria direitos e garantias constitucionais dos presos; e a política de privatização de presídios poderia dar margem a superexploração do trabalho prisional, uma vez que, nos termos da Lei de Execução Penal, o trabalho dos detentos é considerado relação jurídica de natureza administrativa, não estando sujeita ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (MINHOTO, 2000, p. 172).

O debate em torno da privatização de presídios avançou pouco no decorrer dos anos seguintes, sobretudo, em função de posicionamentos acadêmicos e institucionais contrários à política proposta. No entanto em 1999, foi apresentado no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.146/1999, de autoria do Deputado Federal Luis Barbosa, de Roraima, filiado ao extinto Partido Progressista Brasileiro (PPB). A proposição visava à autorização aos poderes executivos estaduais para promoverem a privatização do sistema penitenciário, permitindo a entidades privadas a construção e exploração de unidades prisionais “destinadas ao cumprimento de sentenças condenatórias que impliquem em confinamento carcerário” (BRASIL, 1999, p. 1). Tais estabelecimentos seriam dirigidos por um diretor administrativo, que não teria vinculação pública e ficaria responsável pelo apoio logístico das instalações, e por um Diretor de Execução Penal, “preposto da Secretaria de Segurança pública” e responsável pelo cumprimento da sentença condenatória.

Nas instalações, deveriam constar, obrigatoriamente, “salas de aula, local para prática religiosa, áreas verdes para atividades agrícolas e oficinas para formação profissional” (BRASIL, 1999, p. 1), cabendo à Secretaria de Segurança Pública proporcionar efetivo de pessoal necessário para a segurança e a guarda do estabelecimento.

Pela proposta, o Ministério da Justiça deveria destinar a esses estabelecimentos 5% do montante auferido nos sorteios da loteria esportiva e os concessionários teriam como fonte de receita a diária paga pelo estado concedente em função do número de internos, valor que seria fixado, também pelo Ministério da Justiça, para cada estado, sendo possível ainda a exploração de atividades comerciais previstas em lei.

O Projeto, contudo, nem sequer chegou a tramitar na Câmara dos Deputados, recebendo parecer, desta feita, contrário do CNPCP e tendo sido sumariamente devolvido ao autor pelo então presidente da Câmara, Deputado Michel Temer, sob a justificativa de que a matéria seria da competência dos estados, conforme o art. 25 da Constituição Federal.

Em 2002, posicionando-se novamente sobre o tema, o CNPCP emitiu a Resolução nº 08, de 9 de dezembro de 2002. Nela, recomendou-se, logo em seu primeiro artigo, a rejeição de quaisquer propostas tendentes à privatização do sistema penitenciário brasileiro. Entretanto, o Conselho considerou admissível que pudessem ser executados por empresa privada aqueles “serviços penitenciários não relacionados à segurança, à administração e ao gerenciamento de unidades, bem como à disciplina, ao efetivo acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2002, p. 1).

A Resolução assentou, de maneira clara, que os serviços técnicos relacionados ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, “assim compreendidos os relativos à assistência jurídica; médica, psicológica e social, por se inserirem em atividades administrativas destinadas a instruir decisões judiciais” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2002, p. 1), sob nenhuma hipótese ou pretexto deveriam ser realizadas por empresas privadas, de forma direta ou delegada, uma vez que compõem requisitos da avaliação do mérito dos condenados.

O posicionamento emitido pelo Conselho, contrário à privatização, mas admitindo que alguns serviços pudessem ser prestados por empresas privadas, chancelou as primeiras experiências nacionais de gestão conjunta entre o setor público e o privado no sistema penitenciário, e balizou as que vieram em seguida, que, no entanto, vêm se desenvolvendo fora dos limites recomendados pelo CNPCP, em modelos que se adequam à categoria *cogestão* ou *terceirização*, já definida.

Assim, até o início da operação do Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves/MG, em 2013, primeira PPP no sistema prisional brasileiro, empresas privadas atuaram na gestão penitenciária brasileira somente por meio da terceirização, sustentando-se em um controverso fundamento na Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

O Paraná foi o primeiro estado brasileiro a utilizar o modelo de cogestão ou de terceirização no sistema prisional. Em 1999, o governador Jaime Lerner, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), deu início à participação do setor privado na gestão carcerária do estado com a contratação da empresa Humanitas Administração Prisional S.C. Ltda. para a prestação de serviços à então recém-construída, com recursos inteiramente públicos, Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG). A Humanitas é uma empresa que nasceu da conjunção de esforços entre a Pires Segurança – que é de São Paulo e, segundo Minhoto (2000, p. 170), anos antes já fazia lobby junto a autoridades para a privatização do sistema prisional brasileiro – e o Instituto Nacional de Administração Prisional (INAP), integrante do Grupo Metropolitana de Serviços, do Paraná, que também atua na área de segurança privada.

Pelo contrato celebrado entre a Humanitas e o Estado do Paraná, coube à empresa a gestão de uma ampla gama de serviços, como alimentação, limpeza, saúde, assistência social e jurídica, atividades laborais e educacionais, além da fiscalização dos internos. Permaneceu, assim, sob a responsabilidade direta do Estado, a direção geral e de disciplina, à qual cabia a supervisão das atividades do parceiro privado, além da segurança externa.

Uma das principais críticas ao modelo utilizado no Paraná é a de que a atuação da empresa privada foi além das atividades-meio e avançou sobre atribuições que deveriam ser exclusivas do Estado, como a segurança dos estabelecimentos. Note-se, também, que as incumbências destinadas à Humanitas exorbitam o recomendado pelo CNPCP na Resolução nº 08/2002.

Além da Penitenciária de Guarapuava, até o final do governo de Jaime Lerner, que se encerrou em 2002, outras cinco unidades penais passaram a ser administradas nos mesmos moldes: a Penitenciária Industrial de Cascavel (PIC); a Penitenciária Industrial de Foz do Iguaçu; a Penitenciária Industrial de Piraquara; a Casa de Custódia de Londrina; e a Casa de Custódia de Curitiba.

Todavia em decorrência de discordâncias quanto ao modelo de terceirização implantado no sistema penitenciário paranaense, com o início do mandato do governador Roberto Requião, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em 2003, teve início um processo de retomada, pelo Governo do estado, da gestão completa das unidades carcerárias que estavam funcionando em regime de cogestão. Em agosto de 2006, o Paraná já não tinha mais nenhum estabelecimento penal administrado mediante cogestão.

Nas críticas à cogestão nos presídios paranaenses, apontava-se, além da já mencionada incursão do setor privado na atividade-fim, a precariedade das condições de trabalho proporcionadas aos funcionários das empresas que atuavam nos presídios – o que gerava a contratação de pessoas sem a devida preparação para as funções exercidas e a alta rotatividade na ocupação desses postos –, assim como o abandono das ações destinadas à ressocialização e a ausência de vantagens financeiras para o Estado na continuidade daquele tipo de gestão (LOPES, 2006; MATOS, 2017).

Por outro lado, pode-se encontrar análises favoráveis à terceirização ocorrida no Paraná, como no trabalho de Cabral (2006), no qual se concluiu que as unidades administradas por meio de cogestão seriam mais vantajosas para o estado, pois apresentariam resultados melhores – em aspectos como custos, ordem e segurança, por exemplo – quando comparadas a outras com o mesmo perfil e sob a gestão do governo.

Examinando-se, no entanto, o conteúdo do referido trabalho, percebe-se que aspectos importantes deixaram de ser considerados nas análises que levaram às mencionadas conclusões, mesmo tendo sido textualmente mencionados. É o caso da afirmação de que “as unidades penais com estrutura híbrida de governança desfrutam de algumas vantagens em relação às congêneres públicas”, uma vez que “abrigam proporcionalmente internos de mais fácil convivência (...)” (CABRAL, 2006, p. 223).

Esse pode ser apontado como um problema fundamental na comparação entre estabelecimentos prisionais administrados inteiramente pelo Poder Público e aqueles dirigidos com participação do setor privado, uma vez que não é incomum, naqueles últimos, a possibilidade de escolha, pelo agente privado ou pelo setor público, quanto ao perfil dos internos que serão admitidos, o que propicia maiores chances de resultados satisfatórios, tendo em vista que, pelo menos em tese, seriam selecionados à admissão nessas unidades aqueles presos avaliados com menor tendência de causarem transtornos durante a execução da pena. Como já se viu, essa foi uma crítica relevante no caso das penitenciárias privadas norte-americanas.

No trabalho de Cabral (2006), chegou-se à conclusão de que as unidades terceirizadas teriam menor custo médio por preso do que os estabelecimentos dirigidos unicamente pelo Estado. Porém, a comparação realizada pelo autor levou em conta o gasto mensal de todos os presídios administrados exclusivamente pelo Poder Público no Paraná, o que compreendia uma grande diversidade de estabelecimentos, prejudicando o cotejo. A título de exemplo, tomando-se como referência a Penitenciária Industrial de Guarapuava e comparando a sua média de gastos à dos estabelecimentos administrados pelo Estado à época, o valor por interno despendido pela unidade terceirizada ficaria bastante acima da média estadual: enquanto a PIG custava R\$ 1.649,00 (mil seiscentos e quarenta e nove reais) por preso para os cofres públicos, o gasto médio geral do estado por interno era de R\$ 1.387,00 (mil trezentos e oitenta e sete reais), segundo Bastos (2006, p. 234).

O segundo estado brasileiro a implantar a terceirização no sistema prisional foi o Ceará, no mandato do governador Lúcio Alcântara, do PSDB. Em fevereiro de 2001, apesar de parecer contrário da procuradoria da Assembleia Legislativa ao Projeto de Lei proposto pela então deputada Gorete Pereira (pertencente ao antigo Partido da Frente Liberal – PFL), que autorizava a cogestão em estabelecimentos penais, o estado nordestino começou sua experiência na terceirização de prisões com a operação da empresa Humanitas, na Penitenciária Industrial do Cariri, localizada no município de Juazeiro do Norte. No ano seguinte, o modelo foi estendido para duas novas unidades: a Penitenciária Industrial Regional de Sobral e o Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II, no município de Itaitinga, passando as três unida-

des terceirizadas a serem administradas pela Companhia de Administração Penitenciária (Conap).

Conforme Miranda (2009, p. 34), nesse período de implantação da terceirização no sistema penitenciário do Ceará, o quadro funcional de agentes penitenciários da Secretaria de Justiça e Cidadania girava em torno de apenas 300 servidores, configurando-se um déficit histórico na área. Ao invés de realizar concurso público, o Governo do Estado decidiu pela contratação emergencial da empresa privada para a administração da maior parte dos serviços prestados nos estabelecimentos mencionados, na linha do modelo aplicado no Paraná.

Relatando detalhes acerca da visita a uma dessas unidades, o Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II, Miranda (2009, p. 36) registra que a impressão inicial que se tinha, ao visitar a instituição, era de muita limpeza, eficiência e organização, mas que, com uma observação mais aprofundada, percebia-se que aquela era apenas uma fachada de “marketing da empresa” para “[p]assar ao público em geral a impressão de uma qualidade superior apenas através de um prédio limpo e organizado”, o que aparentemente não se verificava de modo geral nos estabelecimentos terceirizados e nem refletia a prestação geral dos serviços pela Conap.

Além disso, o autor registra que a contratação dos agentes de disciplina, profissionais responsáveis pela segurança no interior do presídio, com funções compatíveis às do cargo de agente penitenciário, não exigia muito rigor na seleção, o que levava à frequente admissão de pessoas “indicadas, despreparadas e desqualificadas”, bem como de “funcionários que não tinham nem o ensino fundamental completo”. Tais profissionais, terceirizados, não recebiam sequer aparato material adequado ao exercício das funções, e seus salários eram significativamente menores que os dos agentes penitenciários, cargo cuja contratação demandava a aprovação em concurso público para candidatos de nível médio, que passavam por exame escrito, teste físico e psicológico e investigação social (MIRANDA, 2009, p. 38). Como consequência, a rotatividade dos funcionários terceirizados era elevada, o que prejudicava ainda mais a qualidade dos serviços prisionais prestados.

Alegando, além dos referidos problemas, a ilegalidade da contratação da Conap, que se dava por sucessivas dispensas de licitação e com elevados custos para o erário, bem como ofensas aos termos da Resolução nº 08/2002 do CNPCP, o Conselho Penitenciário do Ceará entregou, em 2005, ao Ministério da Justiça e ao Ministério Público, um relatório pedindo a suspensão da terceirização no sistema carcerário do estado (FERNANDES, 2005), o que motivou, no mesmo ano, o ajuizamento de uma ACP pelo Ministério Público Federal no Ceará em conjunto com a OAB – Seccional Ceará, pleiteando a proibição, ao estado, de assinar no-

vos contratos com empresas terceirizadas para o gerenciamento de unidades prisionais e a suspensão dos ajustes existentes; a demonstração financeira de todos os recursos pagos pelo estado à Conap; a quebra do sigilo bancário e a indisponibilidade de bens da empresa e dos seus sócios; e a substituição dos profissionais da Conap por servidores públicos em até 120 dias.

Conforme os autores da ACP, os estabelecimentos terceirizados recebiam 48% do total de recursos mensais da Secretaria da Justiça e Cidadania (Sejus), sendo responsáveis apenas por pouco mais de 10% do número de presos de todo o Ceará. Outrossim, o custo médio por interno administrado pela Conap era de R\$ 920, enquanto nos demais presídios estaduais esse valor ficava em R\$ 650 (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2007).

Em julho de 2007, a Justiça Federal acatou o pedido formulado na ACP e suspendeu a contratação da Conap por seis meses. Em meio à continuidade da disputa judicial, em 2008, as três unidades penais terceirizadas retornaram inteiramente para a gestão do governo estadual, por decisão do então governador Cid Gomes, Partido Democrático Trabalhista (PDT).

O Espírito Santo é outro ente federativo que já teve presídios terceirizados e atualmente não possui mais unidades em regime de cogestão. No estado, as empresas Instituto Nacional de Administração Prisional (INAP), que administrou a Penitenciária de Segurança Máxima de Viana, e Reviver Administração Prisional, que dirigiu, sob o mesmo regime de terceirização de serviços, a Penitenciária Regional de São Mateus, foram condenadas pelo Tribunal de Contas do Estado por causarem danos ao erário decorrentes de irregularidades cometidas no ano de 2012, em contratos com a Secretaria de Estado da Justiça (ESPÍRITO SANTO, 2019).

Nas condenações, a Corte de Contas capixaba constatou, em ambas as empresas, superfaturamento de serviços em virtude da não disponibilização do quantitativo mensal de pessoal estabelecido em contrato. Foi determinado, assim, ao INAP o ressarcimento de R\$ 905.779,98 (novecentos e cinco mil setecentos e setenta e nove reais e noventa e oito centavos) e aplicada uma multa no valor de R\$ 27.173,40 (vinte e sete mil cento e setenta e três reais e quarenta centavos), enquanto a Reviver foi condenada a ressarcir R\$ 808.726,66 (oitocentos e oito mil setecentos e vinte e seis reais e sessenta e seis centavos) aos cofres do estado do Espírito Santo, além de multa de R\$ 24.261,80 (vinte e quatro mil duzentos e sessenta e um reais e oitenta centavos).

Outros seis estados brasileiros se utilizaram da cogestão em estabelecimentos prisionais e permanecem até hoje com unidades administradas pelo Poder Público em parceria com empresas privadas: Santa Catarina, Bahia, Amazonas, Alagoas, Sergipe e Tocantins. Em co-

num entre todos os entes, as muitas críticas direcionadas a esse modelo de administração penitenciária.

Em Santa Catarina, existem três estabelecimentos penais administrados por empresas privadas: o Complexo Penitenciário do Vale do Itajaí, a Penitenciária Industrial de Joinville e o Presídio Masculino de Lages. A administração dessas unidades passou por diversas complicações ao longo dos anos, com registros, por exemplo, de motins (SPAUTZ, 2019), fugas (NDMAIS, 2020; FOLHA DO ESTADO, 2019) e problemas relacionados à pandemia de Covid-19 (LAURINDO, 2020). Inclusive, o próprio governo de Santa Catarina já registrou que a cogestão seria mais custosa para o estado (G1, 2019). Por outro lado, já se constatou também que presos em Santa Catarina conceberam a transferência para tais unidades como um benefício, tendo em vista que os estabelecimentos terceirizados no estado possuíam melhores condições e mais oportunidades de trabalho e estudo, embora se reclamasse do tratamento extremamente rígido (PASTORAL CARCERÁRIA, 2014).

As unidades de Joinville e do Vale do Itajaí foram administradas pela Montesinos – Sistemas de Administração Prisional Ltda. desde o início da cogestão em ambas (2005 e 2011, respectivamente), enquanto a empresa Reviver administrou o presídio de Lages (desde 2011) até a contratação da Soluções Serviços Terceirizados Eireli para a gestão dos três estabelecimentos, publicada no *Diário Oficial* do Estado, de 22 out. 2020, em decorrência de edital de licitação promovido pela Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina. Conforme a inspeção 2/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as três unidades prisionais terceirizadas de Santa Catarina estão superlotadas (CNJ, 2021a).

O procedimento licitatório que levou à contratação da empresa Soluções está sendo questionado judicialmente por empresas que participaram do certame (LULA, 2020) e pelo Sindicato dos Vigilantes de Lages (DIARINHO, 2020), que indicam irregularidades no ajuste, como a apresentação de preços impraticáveis e a ausência de capacidade técnica da contratada, que teria também descumprido diversas exigências previstas no certame.

Na Bahia, o processo de privatização de estabelecimentos prisionais teve início em 2003, quando foi terceirizado o Conjunto Penal de Valença. Nos anos seguintes, outros oito estabelecimentos foram também terceirizados, quais sejam, os Conjuntos Penais de Juazeiro, Eunápolis, Serrinha, Itabuna, Lauro de Freitas, Vitória da Conquista, Salvador e Barreiras: os quatro primeiros são administrados atualmente pela empresa Reviver, enquanto os cinco restantes pela empresa Socializa.

Conforme o *Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos penais*, do CNJ, todos os estabelecimentos penais baianos administrados em cogestão se encontravam superlotados na última inspeção realizada.

Relatório da Pastoral Carcerária (2014, p. 48)²⁷ registra que, segundo relatos de presos, a transferência para estabelecimentos baianos terceirizados era interpretada como uma forma de punição. A pesquisa concluiu ainda, em relação à Bahia, que o “custo benefício da privatização não parece vantajoso para a administração pública” e recomendou que fosse revisado o processo de privatização e se buscasse “meios de tornar a administração penitenciária pública mais eficiente e aparelhada com instrumentos de controle externo da atuação dos agentes para apurar as responsabilidades”.

Além disso, foram apontados, entre outros problemas em unidades terceirizadas, a falta de transparência dos procedimentos licitatórios e dos contratos de terceirização; a precariedade das condições de trabalho dos agentes contratados pelas empresas; a alta rotatividade desses funcionários; a ilegalidade das atribuições exercidas; e a realização de revistas vexatórias em familiares de presos, até mesmo em crianças. Por outro lado, o mesmo relatório da Pastoral Carcerária (2014) indicou, como ponto positivo na cogestão prisional baiana, a boa prestação das assistências: social, jurídica, educacional e saúde, as quais raramente foram objetos de queixas.

No Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, da Câmara dos Deputados, foram elencadas diversas rebeliões ocorridas em unidades prisionais terceirizadas na Bahia, como as que aconteceram nos conjuntos penais de Eunápolis, Serrinha, Valença, Juazeiro, Itabuna e Lauro de Freitas (BRASIL, 2015b).

Vale salientar que outros dois presídios construídos na Bahia em 2016 para operarem em regime de cogestão, nas cidades de Brumado e Irecê, ainda estão fechados e possuem processo licitatório em andamento para a contratação das empresas que administrarão os estabelecimentos. A demora para o início do funcionamento das unidades se deve a uma ACP ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), que requer a extinção dos contratos celebrados entre o Estado da Bahia e empresas privadas para a gestão de unidades prisionais, e que o governo se abstenha de renovar ou de firmar novos contratos de terceirização para as funções de agentes penitenciários, que devem ser contratados mediante aprovação em concurso público, conforme prevê a legislação.

²⁷ Organização, ligada à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que atua há mais de três décadas no sistema prisional brasileiro.

Depois de o pedido liminar na ACP ter sido acolhido em parte pela Justiça do Trabalho, apenas para impedir novas contratações – decisão que foi mantida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e pelo presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) –, o então presidente do STF ministro Dias Toffoli suspendeu parcialmente a referida decisão ao conceder o pedido de liminar na Suspensão de Tutela Provisória nº 138, ajuizada pelo governo da Bahia. A decisão do STF autorizou a terceirização apenas nos estabelecimentos penais de Irecê e Brumado, considerando que a superlotação extrema no sistema carcerário do estado acarretaria risco potencial à ordem pública. O ministro Toffoli destacou que a autorização seria provisória, até a realização de concurso público pelo Estado da Bahia (BRASIL, 2019a).

No estado do Amazonas existem oito estabelecimentos penais sendo administrados atualmente por empresas privadas: a Unidade Prisional do Puraquequara (UPP), o Instituto Penal Antônio Trindade (Ipat) e a Penitenciária Feminina de Manaus (PFM) são administrados pela RH Multi Serviços Administrativos Ltda.; o Centro de Detenção Provisório Masculino I (CDPM I) e o Centro de Detenção Provisório Masculino II (CDPM II), pelo Consórcio CGPAM; o Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), pela empresa Reviver Administração Prisional Privada Ltda.; e o Centro de Detenção Provisório Feminino (CDPF) e a Unidade Prisional de Itacoatiara (UPI), pela Umanizzare Gestão Prisional.

Em presídios terceirizados do Amazonas, aconteceram algumas das rebeliões mais sangrentas do país. Entre 3 e 4 de janeiro de 2017, confrontos entre as facções Primeiro Comando da Capital e Família do Norte resultaram em 56 mortos e 112 fugas no Compaj; 4 mortos na UPP; e 72 fugas no Ipat. Em maio de 2019, no dia 26, uma briga entre detentos do Compaj deixou 15 mortos, e, no dia seguinte, foram encontrados 40 presos mortos em outras unidades prisionais do estado, sendo 25 no Ipat; 6 na UPP; 5 na CDPM I; e 4 no Compaj.

Em relatório de 2018, o Grupo Especial de Monitoramento e Fiscalização (GEMF), do CNJ, apontou que, embora os elementos apurados e as recomendações de diversas instituições quanto aos inúmeros problemas existentes no Compaj apontassem a existência de considerável grau de previsibilidade das mortes ocorridas, não existe nenhum indicativo de que foram adotadas medidas efetivas, pela empresa ou pelas autoridades responsáveis, para a prevenção de tais crimes (CNJ, 2017). Anteriormente, em 2016, um relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura já havia assinalado também o risco de ocorrência de assassinatos no Compaj, assim como o despreparo dos agentes de segurança contratados pela empresa gestora (COSTA, 2017).

Quando ocorreram os referidos motins, todas as unidades prisionais eram administradas pela Umanizzare. Após o massacre de 2019, no entanto, unicamente o contrato relativo ao

Compaj, pelo qual a empresa recebia R\$ 4,7 mil mensais por preso, deixou de ser renovado, sendo continuados todos os demais.

Em julho de 2019, a Reviver Administração Prisional Privada Ltda. foi contratada, em caráter emergencial, para a gestão do Compaj, e só em 2020 foi iniciada uma nova licitação com o objetivo de contratar novas empresas para administrarem as oito unidades penais terceirizadas do estado. O certame foi dividido em três lotes de estabelecimentos: no primeiro lote, Ipat e UPP; no segundo, CDPM I e II; e no terceiro lote ficaram Compaj, CDPF, PFM e UPI. O lote 1 da licitação foi vencido pela RH MultiServiços Administrativos Ltda. e o lote 2 ficou com o Consórcio CGPAM. O terceiro lote não teve interessados que preenchessem os requisitos estabelecidos, razão pela qual foram contratadas, em caráter emergencial, as já mencionadas empresas para administrarem as unidades restantes.

O estado de Alagoas, por sua vez, possui hoje um único estabelecimento penal administrado por terceirização, o Presídio do Agreste, localizado no município de Girau do Ponciano, sob a gestão da empresa Reviver desde a sua inauguração, em novembro de 2013. Apenas um mês depois do início das operações no Presídio, uma inspeção do CNJ constatou a existência de uma política de racionamento que fazia com que as pessoas presas passassem até cinco horas sem poder beber água (CONJUR, 2013).

Para mais, em ACP ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Alagoas, o juízo da 16ª Vara Cível de Maceió decidiu, em fevereiro de 2020, que o estado vem perpetuando uma “burla ao concurso público” para os cargos de vigilância e guarda no sistema prisional alagoano com a contratação de funcionários para atuarem nessa área sem a realização de certame público, o que é exigido por lei (SINDCOP, 2020).

Conforme relatório da Pastoral Carcerária (2014), a transferência para a unidade penal alagoana terceirizada era encarada por pessoas privadas de liberdade como uma forma de punição, e nenhum dos presos à época estava trabalhando ou estudando no estabelecimento. O documento aponta ainda a existência de muitas reclamações quanto à assistência de saúde e material, além da identificação de diversos problemas no contrato celebrado entre a Reviver e o governo alagoano, sendo levantadas “sérias suspeitas de ilegalidade”.

Na inspeção do CNJ no Presídio do Agreste realizada em março de 2021, o estabelecimento se encontrava superlotado.

Em Sergipe, são três os estabelecimentos penais com administração terceirizada, que começou a ser implantada no mandato do governador Marcelo Déda Chagas, Partido dos Trabalhadores (PT), e foi ampliada na gestão do governador Jackson Barreto (MDB): o Complexo Penitenciário Advogado Antônio Jacinto Filho – COMPAJAF (2009), em Aracaju; a Ca-

deia Pública de Estância (2016); e a Cadeia Pública de Areia Branca (2017), todos administrados pela empresa Reviver em parceria com o Governo de Alagoas desde o ano de suas inaugurações.

As unidades prisionais terceirizadas do Sergipe são alvos de críticas em virtude de diversos problemas observados, como a realização de revistas vexatórias, a ocorrência de rebeliões, a identificação de agentes privados da Reviver exercendo funções de agentes penitenciários, além de falhas de segurança que já resultaram em confrontos com dezenas de feridos e até na saída, por engano, de um detento considerado perigoso (SMITH, 2020, p. 62).

Ademais, o Sindicato dos Policiais Penais de Sergipe (2019) registra que os recursos despendidos pelo estado em relação às pessoas presas nas unidades em regime de cogestão somam quase o dobro daqueles destinados às unidades administradas integralmente pelo Poder Público. Conforme o Sindicato, o custo por preso nos estabelecimentos terceirizados é estimado em R\$ 4.258,06 (quatro mil duzentos e cinquenta e oito reais e seis centavos) mensais, enquanto nas unidades sob gestão estatal o custo mensal por preso fica em R\$ 2.283,81 (dois mil duzentos e oitenta e três reais e oitenta e um centavos).

A inspeção realizada pelo CNJ no estado em fevereiro de 2021 constatou que a Cadeia Pública de Estância estava superlotada, enquanto os outros dois estabelecimentos penais sergipanos em cogestão não estavam com o máximo de suas capacidades ocupadas.

No Tocantins, por fim, são dois os estabelecimentos penais administrados por meio de cogestão, a Casa de Prisão Provisória de Palmas (CPP) e a Unidade de Tratamento Penal Barra da Grota (UTPBG), em Araguaína. Ambos são administrados pela Embrasil Empresa Brasileira de Segurança, que substituiu a Umanizzare, em 2017, inicialmente em contrato emergencial, e, a partir de 2018, após vencer licitação para a contratação pelo período de um ano, renovável por até 60 meses (JARDIM, 2018). No ajuste, a companhia privada ficou responsável por serviços técnicos, assistenciais, materiais, aparelhamento, manutenção e apoio administrativo.

Em 2017, ainda na gestão da Umanizzare, o Ministério Público Estadual verificou a superlotação da CPP, que, segundo dados do Governo do Tocantins, possuía uma ocupação de 145% da sua capacidade (AFFONSO, 2017). Enquanto isso, no mesmo ano, constatou-se um grave problema no abastecimento de água na UTPBG, o que levou o juiz da 2ª Vara Criminal e de Execução Penal do Tocantins a determinar a regularização do fornecimento, alertando para o risco de rebelião na unidade, que estava superlotada. Na decisão, o magistrado consignou detalhes da situação no local:

O abastecimento irregular de água tem prejudicado os serviços básicos da Unidade, bem como exaltado os ânimos dos reeducandos, que diante da falta de água nos vasos e pias das celas, o acúmulo de fezes e urina, tem sofrido com vontade de vomitar e dor de cabeça. Primeiro, diga-se de passagem, que essa situação é insuportável, o que fere frontalmente o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da humanidade das penas; segundo para resguardar a segurança de todos os atores do sistema carcerário, e a garantia da integridade física dos reeducandos. (MACEDO, 2017)

No ano seguinte, 2018, a UTPBG registrou a ocorrência de uma rebelião na qual dois funcionários foram feitos reféns, dois agentes penitenciários foram feridos com armas artesanais e um funcionário da empresa cogestora, a Embrasil, foi baleado. No motim, 28 presos fugiram do estabelecimento e pelo menos nove deles morreram em confronto com a polícia (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

Já em 2019, o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins declarou ilegal o contrato pactuado entre o governo estadual e a Umanizzare para a gestão da CPP e da UTPBG, vigente entre 2011 e 2017. Segundo o Ministério Público Estadual, a principal irregularidade cometida nos convênios, firmados durante os governos Siqueira Campos (PSDB) e Marcelo Miranda (MDB), referia-se à execução, por parte da empresa, de serviços de segurança exclusivos da Administração Pública, ficando comprovado que funcionários da Umanizzare exerciam atividades de agentes penitenciários, como a condução de viaturas de escolta de presos, a realização de revistas em celas e a vigilância das unidades prisionais (SIFUPESP, 2019).

Acerca do mesmo contrato com a Umanizzare, relatório da Pastoral Carcerária (2014) apontou, além da ilegalidade de funções que estavam sendo exercidas pela empresa, em violação à indelegabilidade do poder de polícia pelo Estado, a falta de transparência nas relações entre o governo do Tocantins e a empresa terceirizada, e que o custo benefício da terceirização não seria vantajoso para a Administração Pública.

Nas inspeções do CNJ na CPP e na UTPBG ocorridas em fevereiro e março de 2021, respectivamente, ambos os estabelecimentos penais se encontravam superlotados.

A exposição acima evidencia que as experiências brasileiras de gestão na administração de estabelecimentos penais não são capazes de justificar uma disseminação desse modelo no sistema prisional do país. Na verdade, nas unidades prisionais terceirizadas têm sido identificados os mesmos problemas que afligem os estabelecimentos dirigidos pelo Poder Público – superlotação, rebeliões e fugas –, acrescidos de novos, como o ilegal exercício, pelo setor privado, de funções diretamente relacionadas ao direito de punir; a precarização das condições de trabalho dos funcionários terceirizados; e a falta de transparência dos contratos entre a Administração Pública e as companhias cogestoras.

Soma-se a isso o alto custo desse modelo de gestão, que não tem representado economia para o Estado e nem alcançado resultados relacionados aos objetivos oficiais da execução penal que amparem o seu incentivo, mesmo que muitas vezes as unidades prisionais terceirizadas usufruam de importantes vantagens que não são proporcionadas à gestão totalmente pública, como a maior quantidade de recursos e a escolha do perfil dos internos.

4 AS PPPS PODEM SER UMA SOLUÇÃO PARA O CAOS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO? UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O COMPLEXO PENITENCIÁRIO PÚBLICO-PRIVADO DE RIBEIRÃO DAS NEVES/MG

Em que pesem os demonstrados resultados insatisfatórios alcançados pelas experiências nacionais e internacionais de participação do setor privado lucrativo na gestão penitenciária, segue, no Brasil, o fomento de expressiva parte da classe política e do empresariado à expansão desse tipo de parceria na administração prisional.

Como sustentáculo à defesa dessa forma de contratação, o cenário caótico que, há décadas, marca o cárcere brasileiro, no qual as violações de direitos humanos fazem parte do cotidiano, a barbárie já não é vista com surpresa e a estrita observância dos dispositivos da Lei de Execução Penal é uma utopia.

A ampliação da atuação do setor privado na administração penitenciária, nesse contexto, é indicada com frequência como caminho para a superação do atual estado de coisas no cárcere – mesmo que as evidências não apontem para essa direção. Além de declarações públicas, são diversas as ações governamentais, da União e dos estados, direcionadas a expandir esse modelo gerencial, especialmente, por meio de parcerias público-privadas.

Passa-se, portanto, no capítulo final deste trabalho, à exposição de dados atuais do sistema prisional brasileiro, bem como das mais recentes propostas de parcerias público-privadas no setor, para, em seguida, chegar-se ao foco de análise da dissertação, o Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves/MG, única parceria público-privada do sistema penitenciário do país.

Serão apresentadas informações da referida PPP quanto a aspectos diversos, tais quais população, assistência, estrutura, custos, além de relatos de profissionais que atuam e atuaram no Complexo, bem como de experiências e impressões de pessoas que atuam junto aos indivíduos privados de liberdade no local, o que subsidiará uma análise crítica acerca do referido Complexo e de como ele se situa em meio ao cárcere mineiro e nacional.

Por fim, com base em toda a discussão elaborada ao longo do trabalho, serão expostas conclusões a respeito da conveniência e da utilidade do incentivo à contratação de PPPs para a construção e a administração de estabelecimentos penais no Brasil.

4.1 Perfil do sistema penitenciário no Brasil e em Minas Gerais: os números do caos

É notória a situação precária das prisões brasileiras; todavia números e relatos são capazes de ajudar a enxergar, com maior clareza, essa realidade marcada por condições subumanas de sobrevivência, cuja regra, à margem da normatividade, é a manutenção de um padrão de vida abaixo do padrão das classes subalternas da população livre.

Uma constatação inicial demonstra o tamanho da dificuldade em torno da construção de ações capazes de reverter o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional: o Estado não sabe ao certo sequer o número de presos no país. As divergências institucionais quanto à metodologia da contagem de pessoas presas, bem como a discrepância existente entre números apresentados por órgãos distintos que atuam no setor, retratam a precária situação na qual o país se encontra para lidar com o problema.

O Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP), do Conselho Nacional de Justiça (2021), exhibe que, no Brasil, existem 912.646 pessoas privadas de liberdade e mais 331.177 mandados de prisão pendentes (22.828 foragidos e 308.239 procurados), que, se fossem efetivamente cumpridos, levariam o país a ultrapassar a marca de 1 milhão de pessoas encarceradas em 1.855 estabelecimentos penais no país. O BNMP/CNJ contabiliza presos provisórios e aqueles que cumprem pena nos regimes fechado, semiaberto e aberto em Casa do Albergado, sendo excluídas do monitoramento as pessoas presas utilizando tornozeleiras eletrônicas e em regime aberto domiciliar.

Por outro lado, conforme o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão pertencente à estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Brasil possuía, em dezembro de 2020 (dados mais recentes divulgados pelo órgão)²⁸, 807.145 pessoas presas, sendo 668.135 em celas físicas e 139.010 em prisão domiciliar – desse total, apenas 3.721 pessoas ocupavam penitenciárias federais. Não compõem o total de pessoas presas informado pelo Depen os custodiados pelas Polícias Judiciárias e pelos Batalhões de Polícias e Bombeiros Militares, que possuíam, na data de referência, 4.562 pessoas presas.

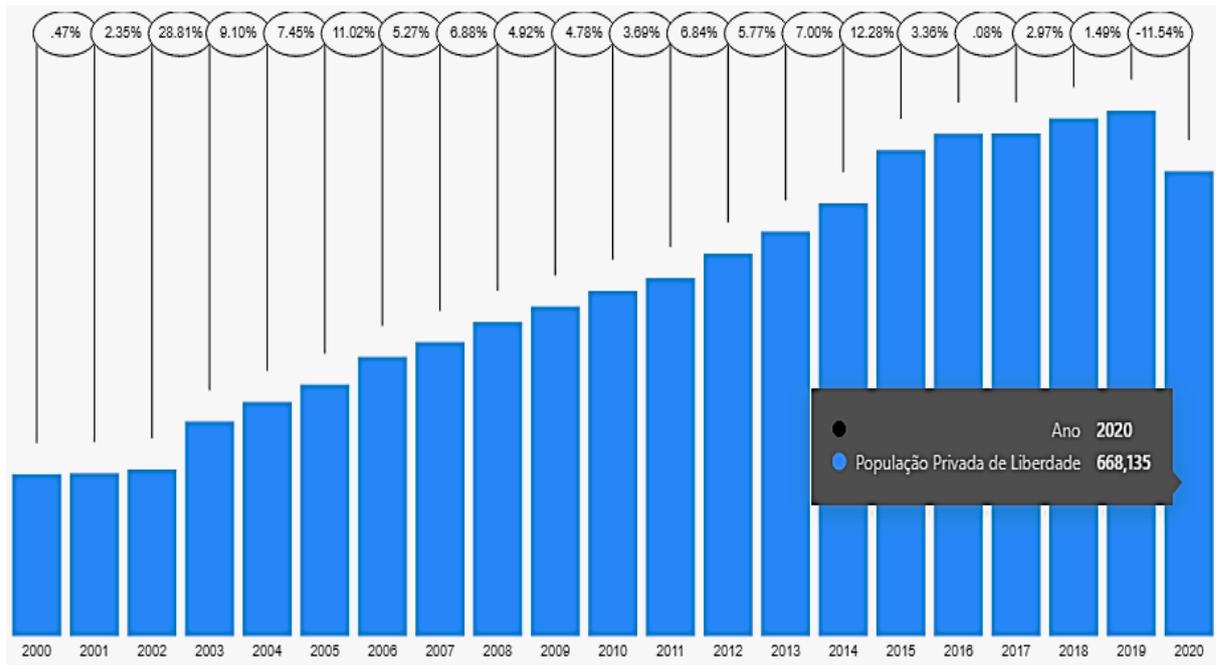
O vultoso número de pessoas privadas de liberdade coloca o Brasil em terceiro lugar no ranking mundial das maiores populações carcerárias, ficando apenas atrás dos Estados

²⁸ Doravante, a fim de evitar repetições, os dados apresentados sem a devida referência e conjugados no tempo verbal do presente do indicativo dirão respeito a informações de dezembro de 2020 do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), plataforma de estatísticas do sistema penitenciário brasileiro que sintetiza as informações sobre os estabelecimentos penais e a população carcerária, vinculada ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Unidos, que possuem 2.094.000 pessoas presas, e da China, com 1.710.000 pessoas privadas de liberdade (WORLD PRISON BRIEF, 2021).

Segundo o Depen, a população prisional brasileira cresceu, anualmente, de 2000 até 2019, saltando de 232.755 para 755.274 pessoas nesse intervalo. Incluindo os resultados de 2020, o SISDEPEN apresenta os seguintes dados, como podem ser conferidos no Gráfico 2, indicando a primeira redução, depois de 19 anos, no número de presos no país:

Gráfico 2 – População privada de liberdade por ano no Brasil – 2000 a 2020



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

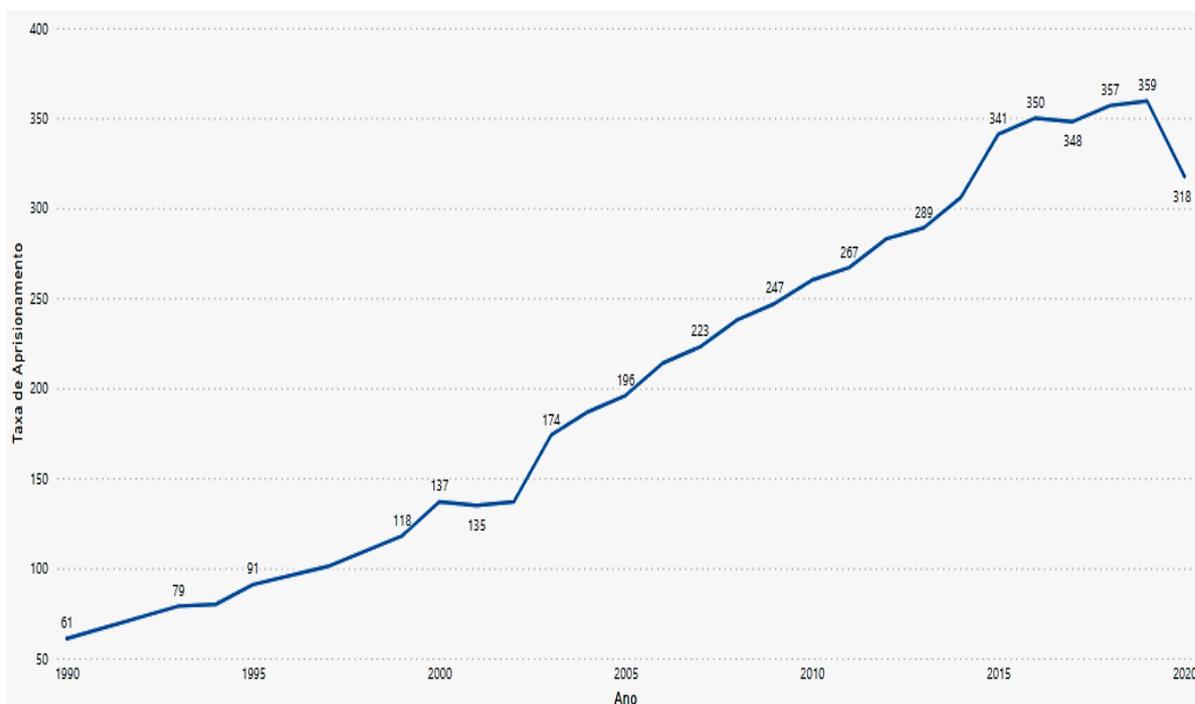
No período indicado, a população prisional brasileira cresceu 287%, enquanto a população geral do país cresceu pouco mais de 24% (IBGE, 2020), o que ilustra a contínua política de superencarceramento adotada nas últimas décadas – mesmo que os resultados dessa escolha revelem o seu insucesso, uma vez que, ao longo desses anos, tem sido registrada a elevação dos índices de criminalidade ou, pelo menos, sua estabilização na maioria dos tipos de delito²⁹.

No mesmo ritmo, a taxa de aprisionamento aumentou, em todos os anos, de 1990 a 2019, saindo de 61 para 359,40 pessoas presas a cada 100 mil habitantes, o que coloca o Brasil em 19º lugar, entre todos os países do globo, e em 2º lugar na América do Sul, ficando atrás, no continente, apenas do Uruguai, que possui uma taxa de 372 presos a cada 100 mil

²⁹ Conforme análise do Anuário de Segurança Pública do Fórum Brasileiro de Segurança Pública dos anos 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018, com dados de 2008 a 2017.

habitantes (WORLD PRISON BRIEF, 2021). Em 2020, com alguma ajuda das tímidas medidas desencarceradoras fomentadas pelo Estado durante a pandemia, a taxa de aprisionamento, como pode ser visto no Gráfico 3, sofreu redução, alcançando 318 pessoas presas a cada 100 mil habitantes.

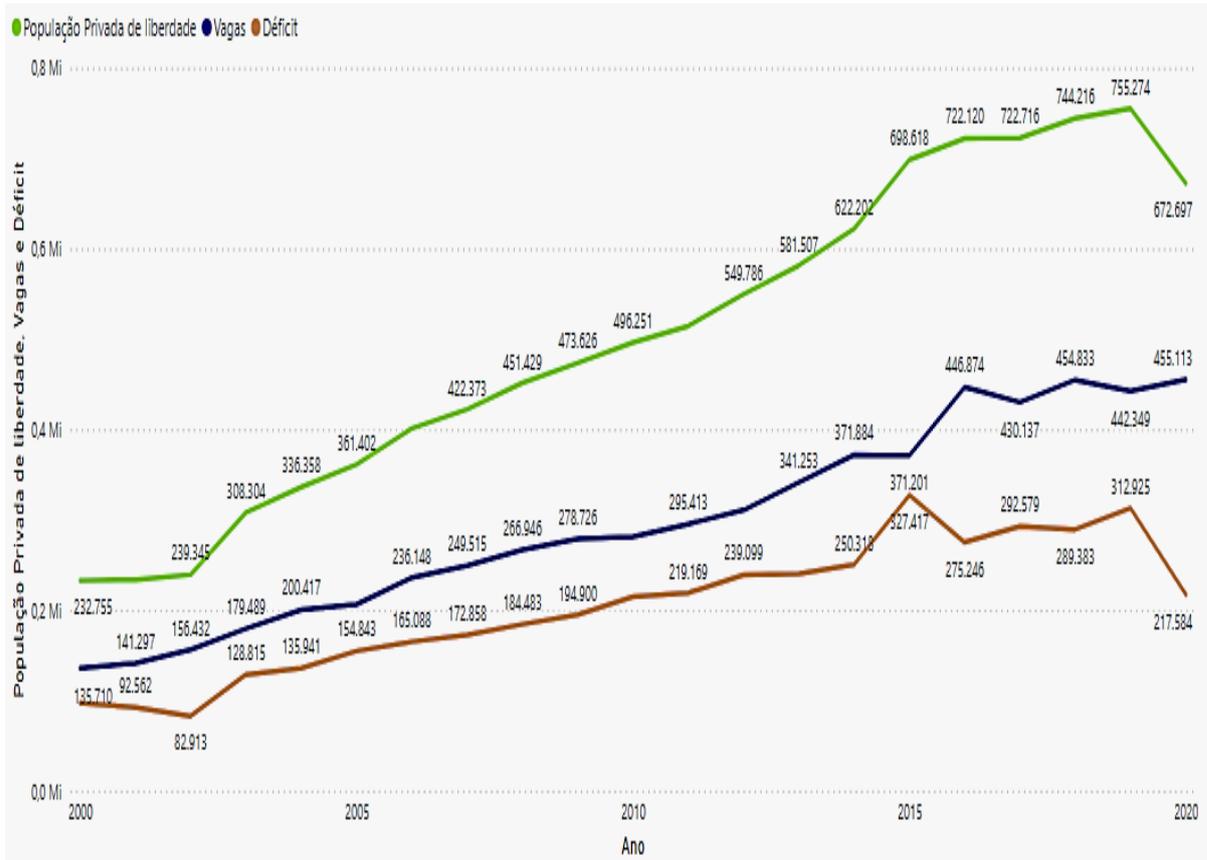
Gráfico 3 – Taxa de aprisionamento por ano no Brasil – 1990 a 2020



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

O déficit de vagas prisionais no Brasil também se elevou em quase todos os anos a partir de 2000, alcançando seu pico em 2019, quando havia 755.274 pessoas encarceradas para 442.349 vagas existentes, o que significava uma insuficiência de pelo menos 312.925 vagas. Em 2020, como será mostrado no Gráfico 4, sob a influência da pandemia de Covid-19, houve redução desse déficit.

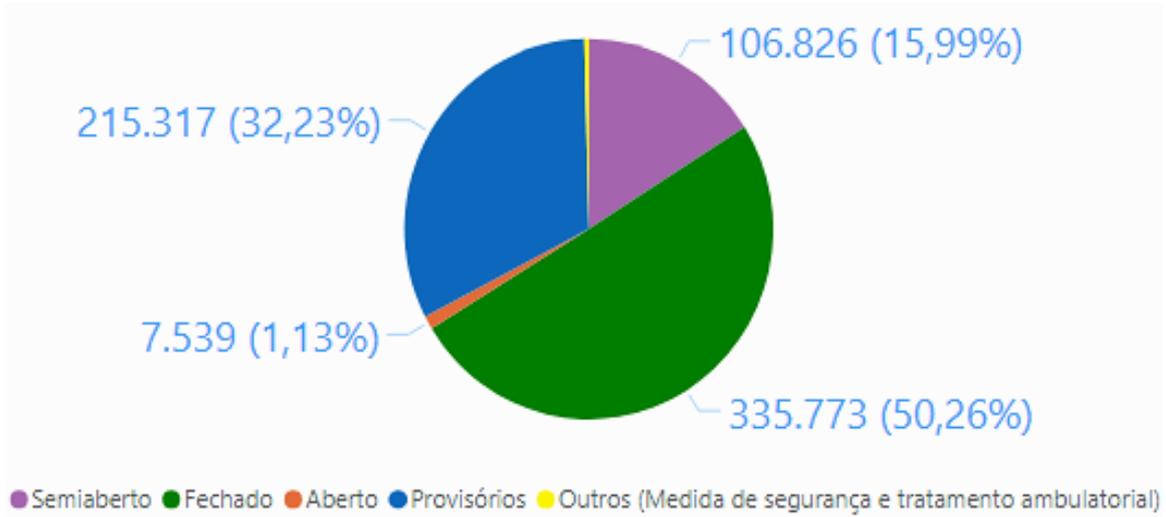
Gráfico 4 – Déficit total e vagas por ano – valores absolutos



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Entre as pessoas sob custódia dos sistemas penitenciários no país em dezembro de 2020, 335.773 estavam reclusos em regime fechado (50,26%); 215.317 eram presos provisórios (32,23%); 106.826 em regime semiaberto (15,99%); 7.539 em regime aberto (1,13%); e os demais 2.680 em medida de segurança e tratamento ambulatorial (0,39%), totalizando 668.135 pessoas. No Gráfico 5, pode-se observar melhor a proporção entre as pessoas privadas de liberdade no país conforme o regime prisional:

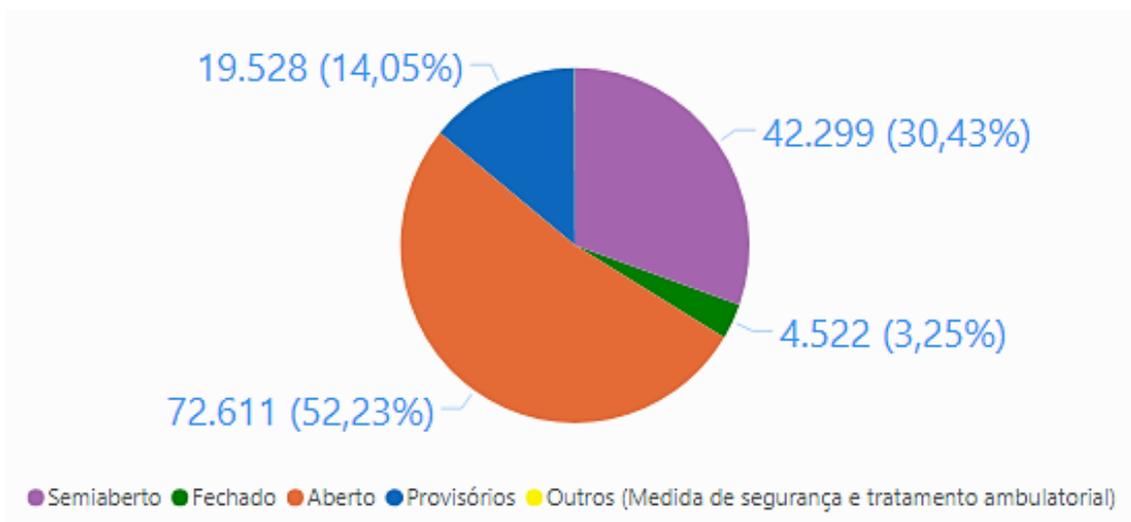
Gráfico 5 – Distribuição da população privada de liberdade no país pelo regime de cumprimento da pena, excluídas as pessoas em prisão domiciliar



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

No tocante às pessoas em prisão domiciliar (Gráfico 6), a divisão por regime em dezembro de 2020 no país era a seguinte: 72.611 pessoas em regime aberto (52,23%); 42.299 em regime semiaberto (30,43%); 19.528 presos provisórios (14,05%); e 4.522 em regime fechado (3,25%), totalizando 139.010 pessoas, sendo 72.720 delas com monitoramento eletrônico e 66.290 sem o referido monitoramento.

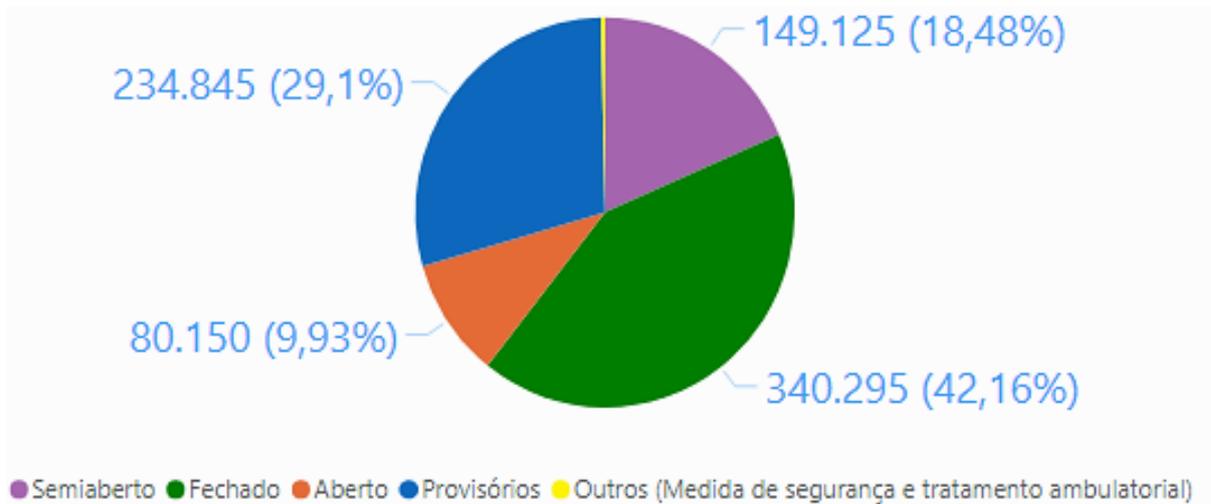
Gráfico 6 – Distribuição da população privada de liberdade no Brasil em prisão domiciliar pelo regime de cumprimento da pena



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Com os números consolidados, no Gráfico 7, contabilizadas as pessoas presas nas denominadas celas físicas e as que estão em regime domiciliar, tem-se a seguinte divisão conforme o regime de prisão:

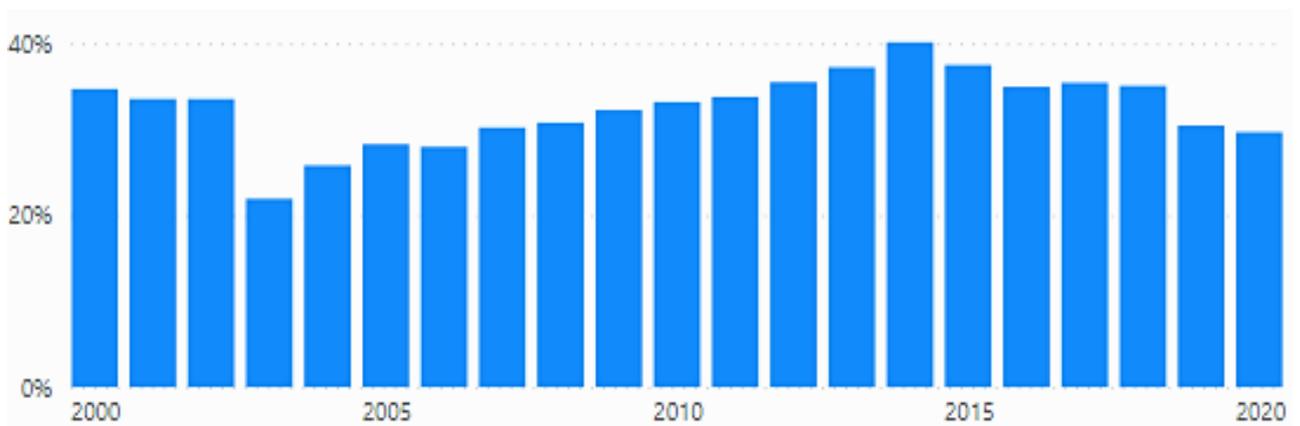
Gráfico 7 – Distribuição da população privada de liberdade no Brasil pelo regime de cumprimento da pena, somadas pessoas em cela física e em prisão domiciliar



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Vale destacar, como no Gráfico 8, que o elevado percentual de presos provisórios entre o total de custodiados no país vem caindo, ainda que timidamente, nos últimos anos:

Gráfico 8 – Percentual de presos provisórios por ano



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

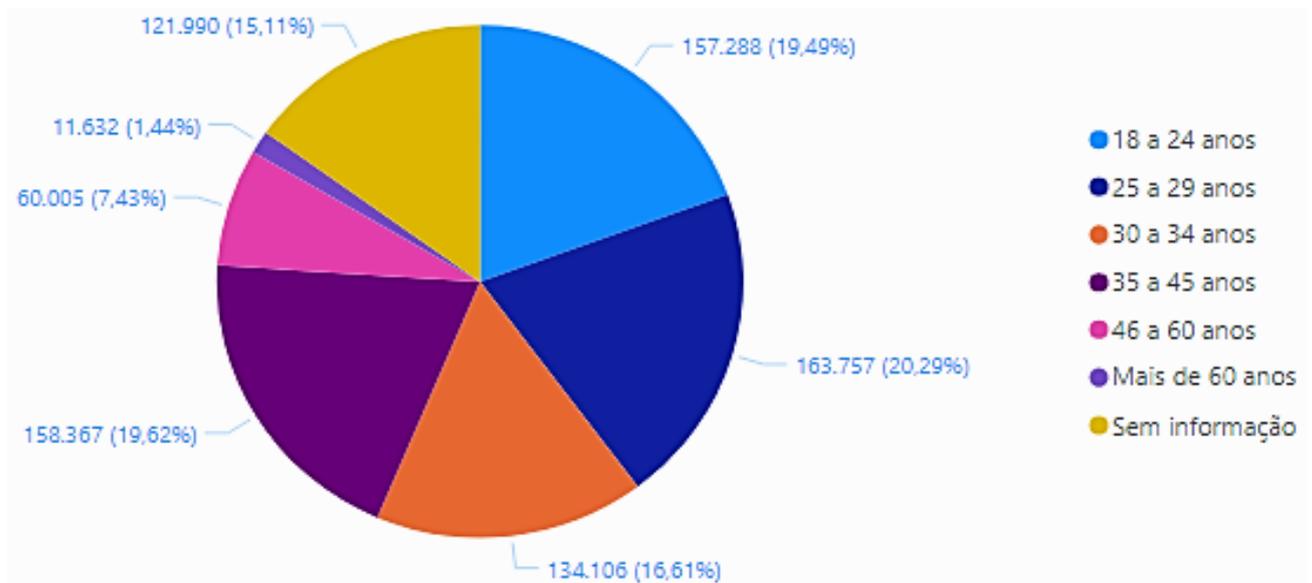
A queda no número de pessoas privadas de liberdade, na taxa de aprisionamento, no déficit de vagas nos sistemas penitenciários e no percentual de presos provisórios no país é

considerada um resultado inicial dos esforços recentes promovidos pelo CNJ para frear a superlotação dos estabelecimentos penais. Desde 2019, o CNJ atua nesse sentido com ações colaborativas junto a diferentes instituições e níveis federativos, a exemplo do programa *Fazendo Justiça*, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que possui o apoio do Depen (CNJ, 2021a).

O programa *Fazendo Justiça* compreende iniciativas voltadas para o fortalecimento de políticas alternativas à prisão, incluindo monitoração eletrônica e justiça restaurativa, assim como para a qualificação das audiências de custódia e a estruturação de políticas de cidadania que sejam capazes de quebrar o ciclo da violência e da criminalidade, a exemplo da metodologia dos Escritórios Sociais, presentes em 17 unidades da federação, a partir da qual o CNJ induz os poderes públicos locais a atuarem de forma colaborativa para oferecerem, em um só lugar, diferentes serviços para os egressos e seus familiares.

Em uma segmentação por idade das pessoas privadas de liberdade no país, verifica-se que 157.288 presos (as) possuem entre 18 e 24 anos; 163.757 entre 25 e 29 anos; 134.106 têm de 30 a 34 anos; 158.367 de 35 a 45 anos; 60.005 entre 46 e 60 anos; 11.632 estão com mais de 60 anos; e 121.990 não têm informação de idade, o que demonstra quão jovens são os brasileiros e brasileiras que ocupam massivamente o cárcere, cujos percentuais por faixa etária podem ser mais bem visualizados no Gráfico 9 a seguir:

Gráfico 9 – Distribuição da população privada de liberdade no Brasil pela faixa etária



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Em uma classificação de acordo com o tempo total das penas, em 2020, o Ministério da Justiça possuía informações referentes a menos de metade da população carcerária total do país, 45,82% em relação ao gênero masculino e 47,98% ao gênero feminino. Pela distribuição apresentada no SISDEPEN, de acordo com as Figuras 1 e 2, verifica-se que a maior parte das pessoas privadas de liberdade no país foram condenadas a penas de 4 a 8 anos e entre 8 e 15 anos:

Figura 1 – População prisional por tempo total das penas – Masculino

Até 6 meses	6 meses a 1 ano	1 a 2 anos	2 a 4 anos
20.539	3.575	8.074	20.858
4 a 8 anos	8 a 15 anos	15 a 20 anos	20 a 30 anos
82.307	76.318	33.171	26.979
30 a 50 anos	50 a 100 anos	Mais de 100 anos	
14.202	4.842	1.884	

Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

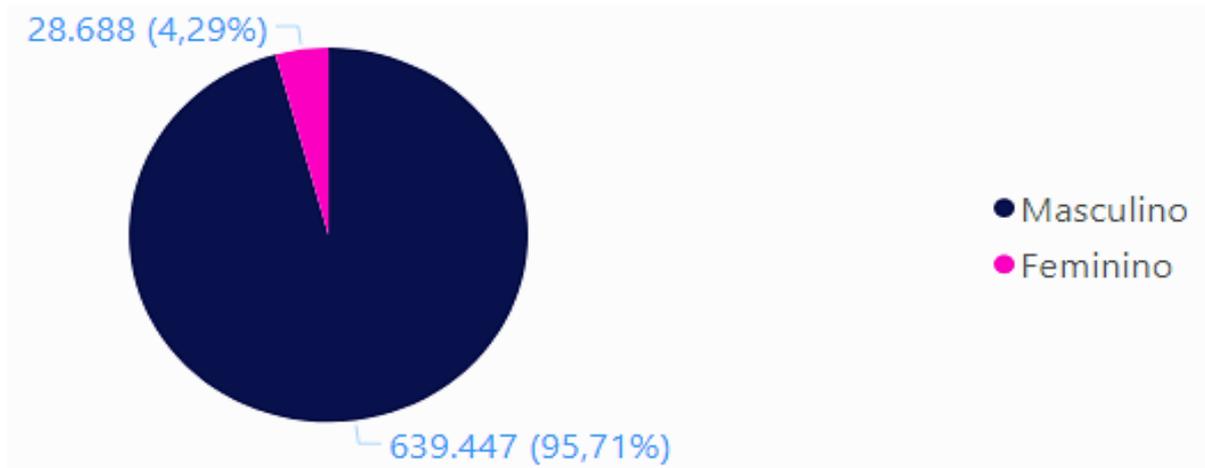
Figura 2 – População prisional por tempo total das penas – Feminino

Até 6 meses	6 meses a 1 ano	1 a 2 anos	2 a 4 anos
1.130	165	440	1.139
4 a 8 anos	8 a 15 anos	15 a 20 anos	20 a 30 anos
4.557	3.637	1.248	914
30 a 50 anos	50 a 100 anos	Mais de 100 anos	
373	109	53	

Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Já a partir de uma classificação por gênero, observa-se a proeminência masculina entre as pessoas privadas de liberdade no Brasil: mais de 95% são do gênero masculino, como vemos no Gráfico 10 a seguir:

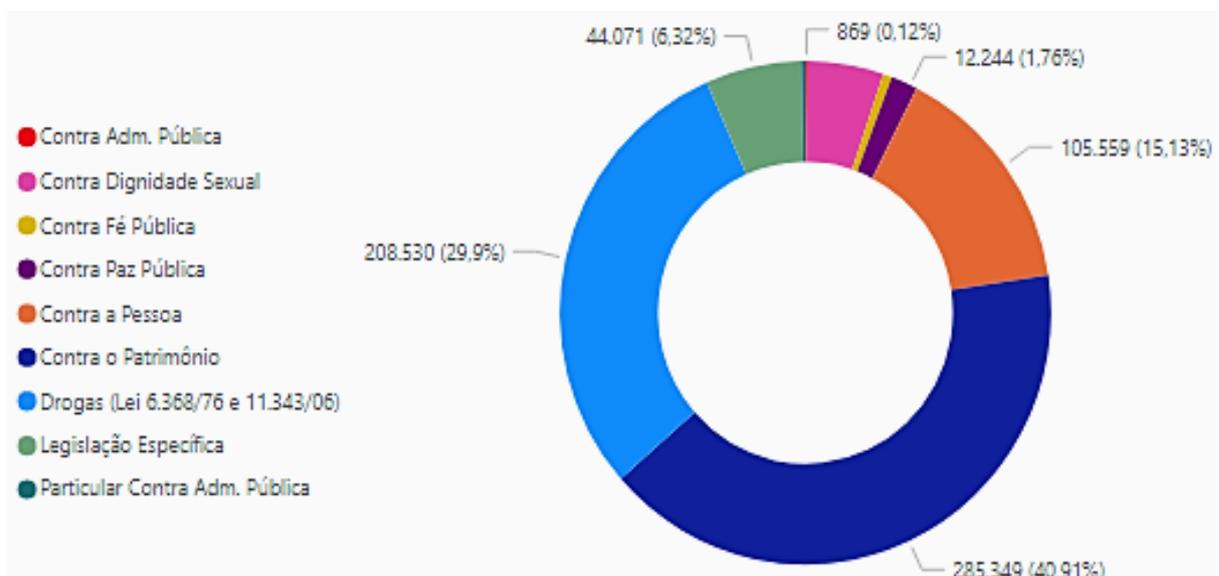
Gráfico 10 – Distribuição da população privada de liberdade no Brasil por gênero



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Classificando-se a população carcerária por tipo penal da condenação, como no Gráfico 11, tem-se que a maior parte dos delitos pelos quais as pessoas se encontram reclusas no Brasil são crimes contra o patrimônio (40,91%), seguidos dos crimes que envolvem drogas – Lei nº 6.368/1976 e Lei nº 11.343/2006 – (29,9%) e dos crimes contra a pessoa (15,13%).

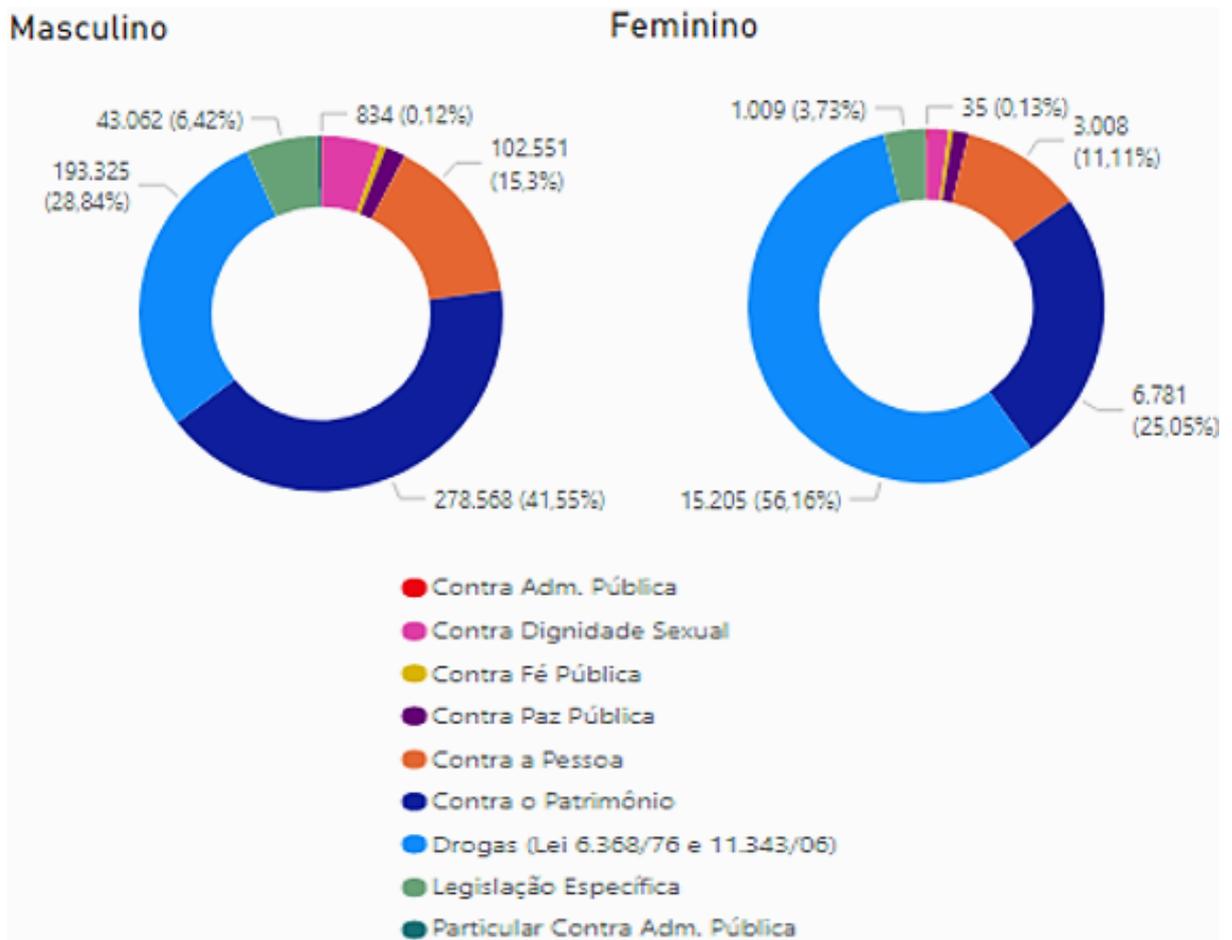
Gráfico 11 – Total por categoria: quantidade de incidências por tipo penal



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Existe, no entanto, uma diferença considerável nessa divisão por tipo de delito praticado quando são separados os crimes cometidos de acordo com o gênero do autor, como demonstrado no Gráfico 12. Consta-se uma predominância dos crimes relacionados a drogas em relação ao gênero feminino, enquanto, no gênero masculino, verifica-se que os crimes contra o patrimônio constituem a maioria.

Gráfico 12 – Delitos cometidos por gênero



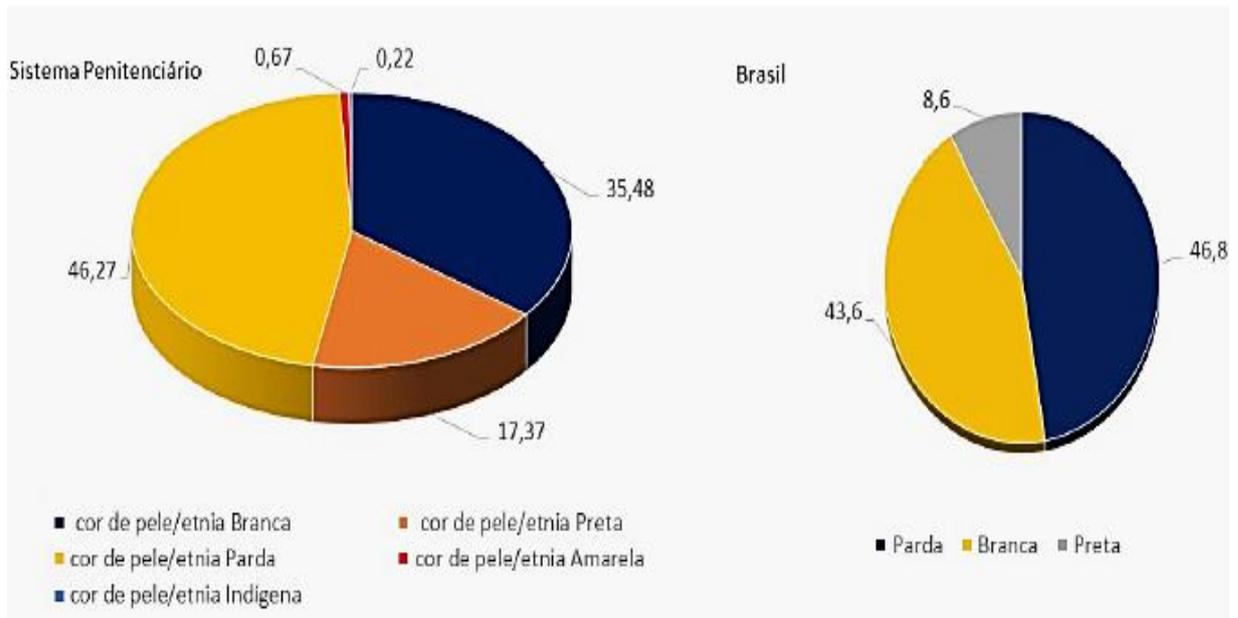
Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Vale salientar que o Depen não tem divulgado, pelo menos desde 2018, dados importantes que constaram dos relatórios do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) dos anos anteriores, como cor e escolaridade das pessoas presas.

Em 2017, o Infopen registrou que 46,2% das pessoas privadas de liberdade no Brasil eram de cor/etnia parda, enquanto 35,4% eram de cor/etnia branca e 17,3% de cor/etnia preta. Somadas, pessoas presas de cor/etnia pretas e pardas totalizavam 63,6% da população carce-

rária nacional. Conforme o Infopen 2017, quando são observados os dados da PNAD Contínua 2017, percebe-se que “há uma representação da população preta e parda no sistema prisional brasileiro”, o que fica evidenciado pelo Gráfico 13 a seguir:

Gráfico 13 – Percentual da população cor/etnia no sistema prisional e na população em geral

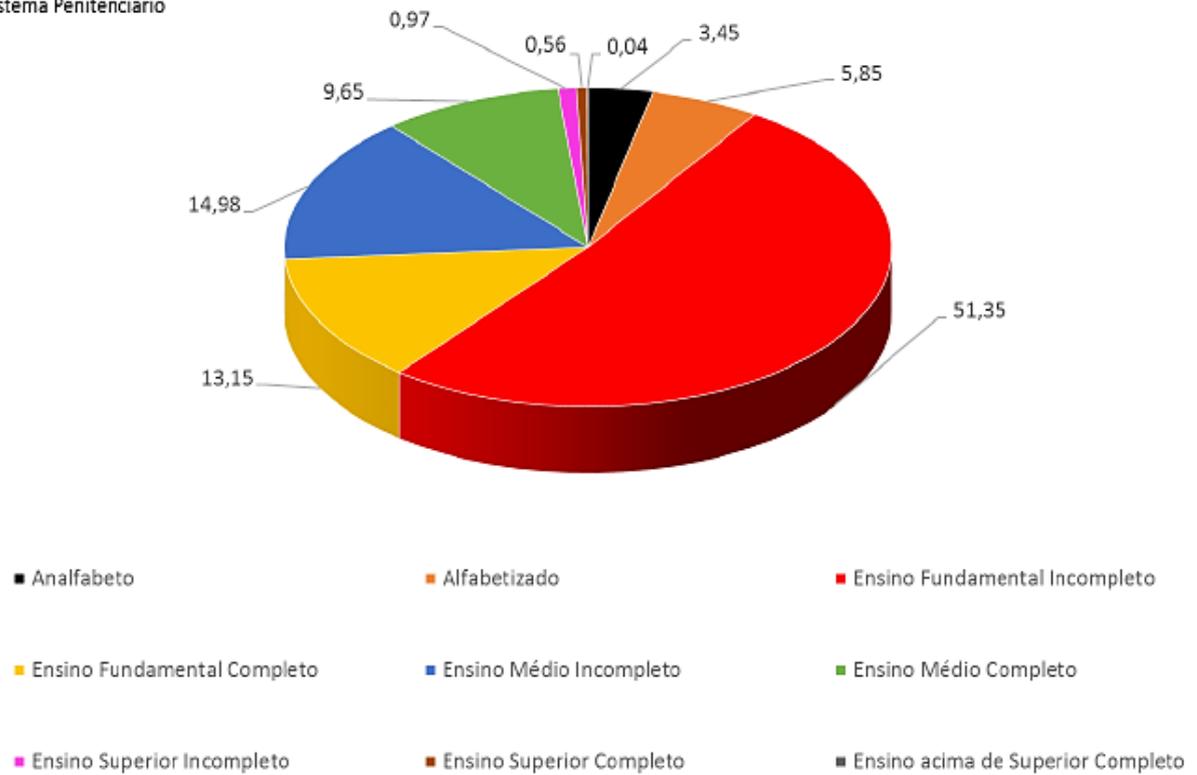


Fonte: INFOPEN (jun. 2017); PNAD Contínua (2017).

Já em relação à escolaridade das pessoas privadas de liberdade, como será mostrado no Gráfico 14, havia a seguinte distribuição verificada nos sistemas penitenciários dos estados em 2017:

Gráfico 14 – Distribuição da população privada de liberdade no Brasil pela escolaridade

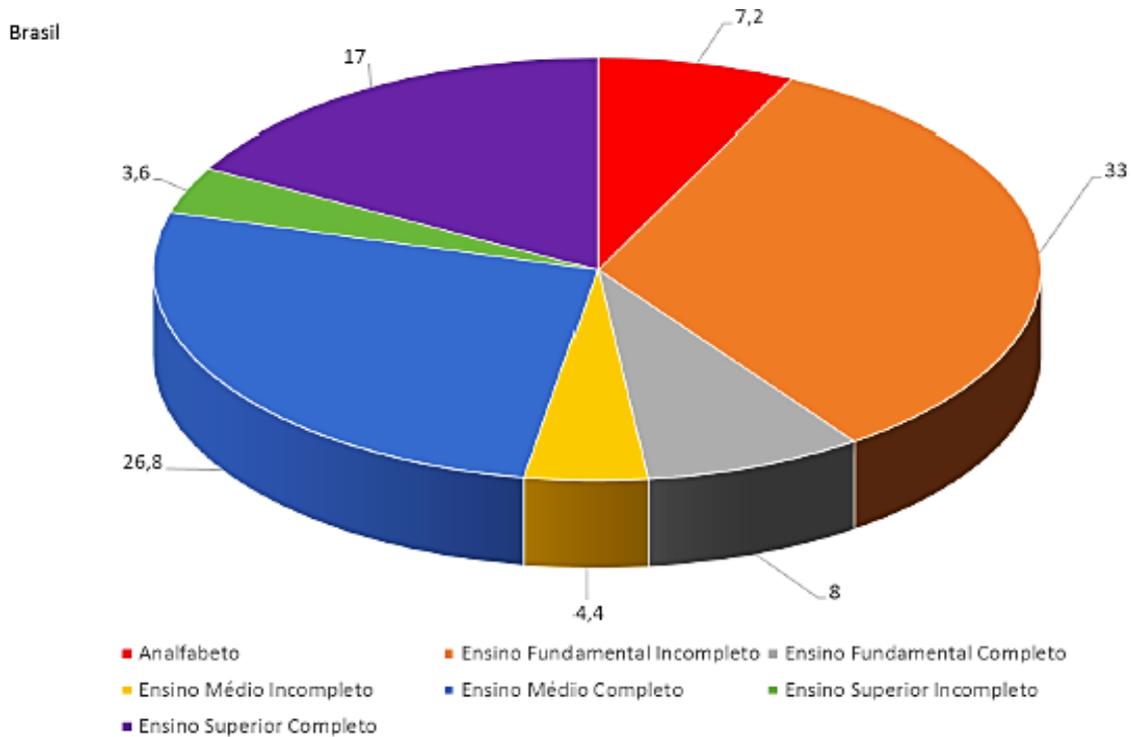
Sistema Penitenciário



Fonte: INFOPEN (jun. 2017)

A distribuição da escolaridade na população geral do país naquele ano, por sua vez, é demonstrada no Gráfico 15:

Gráfico 15 – Distribuição da escolaridade na população brasileira



Fonte: INFOPEN (jun. 2017); IBGE, PNAD Contínua (2017).

Desse modo, segundo o Infopen (2017), verificava-se, entre as pessoas privadas de liberdade, um grau de escolaridade inferior ao observado na população em geral:

No que concerne ao grau de escolaridade das pessoas privadas de liberdade no Brasil, é possível afirmar que 51,3% destas possuem o Ensino Fundamental Incompleto, seguido de 14,9% com Ensino Médio Incompleto e 13,1% com Ensino Fundamental Completo. O percentual de presos que possuem Ensino Superior Completo é de 0,5%.

Ao analisarmos os dados de escolaridade da população brasileira, obtidos a partir da PNAD Contínua 2017, percebemos que não há uma representação no sistema prisional dos mesmos graus de escolaridade observados na sociedade brasileira. No sistema penitenciário, mais da metade das pessoas custodiadas possuem baixa escolaridade, ao passo que entre a população brasileira percebe-se maior dispersão entre todos os níveis educacionais.

A divulgação consolidada dessas informações é fundamental à transparência pública, ao controle social e para que se conheça, de forma minuciosa, o cárcere no país, o que possibilita identificar as nuances dos seus problemas, as idiosincrasias locais, e, assim, possibilita-se a construção coletiva de políticas públicas baseadas em evidências nessa seara.

Analisando-se o âmbito da assistência disponibilizada às pessoas privadas de liberdade no país, observa-se, na Figura 3 seguinte, a estrutura no âmbito da saúde:

Figura 3 – Estrutura da assistência de saúde às pessoas privadas de liberdade no Brasil

	Consultório Médico	Consultório Odontológico	Sala de Atendimento Clínico Multiprofissional	Sala de Coleta de Material para Laboratório
	1.052	787	863	499
Sala de Esterilização	Sala de Curativos, Suturas, Vacinas e Posto de Enfermagem	Sala de Lavagem e Descontaminação	Sala de Raio X	Sala de Procedimentos
288	894	262	35	501
Cela de Espera	Cela de Enfermagem com Solário	Cela de Observação	Farmácia ou Sala de Estoque	Central de Material Esterilizado
444	742	1.082	823	322
Depósito de Material de Limpeza - DML	Laboratório de Diagnóstico	Sanitário para Pacientes	Sanitários para Equipe de Saúde	Solário para Pacientes
584	19	1.649	1.163	268

Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Em relação aos estabelecimentos com mulheres, a composição de equipes técnicas voltadas às necessidades ligadas à maternidade é demonstrada na Figura 4 a seguir:

Figura 4 – Estrutura da assistência de saúde às pessoas privadas de liberdade no Brasil - Estabelecimentos com mulheres

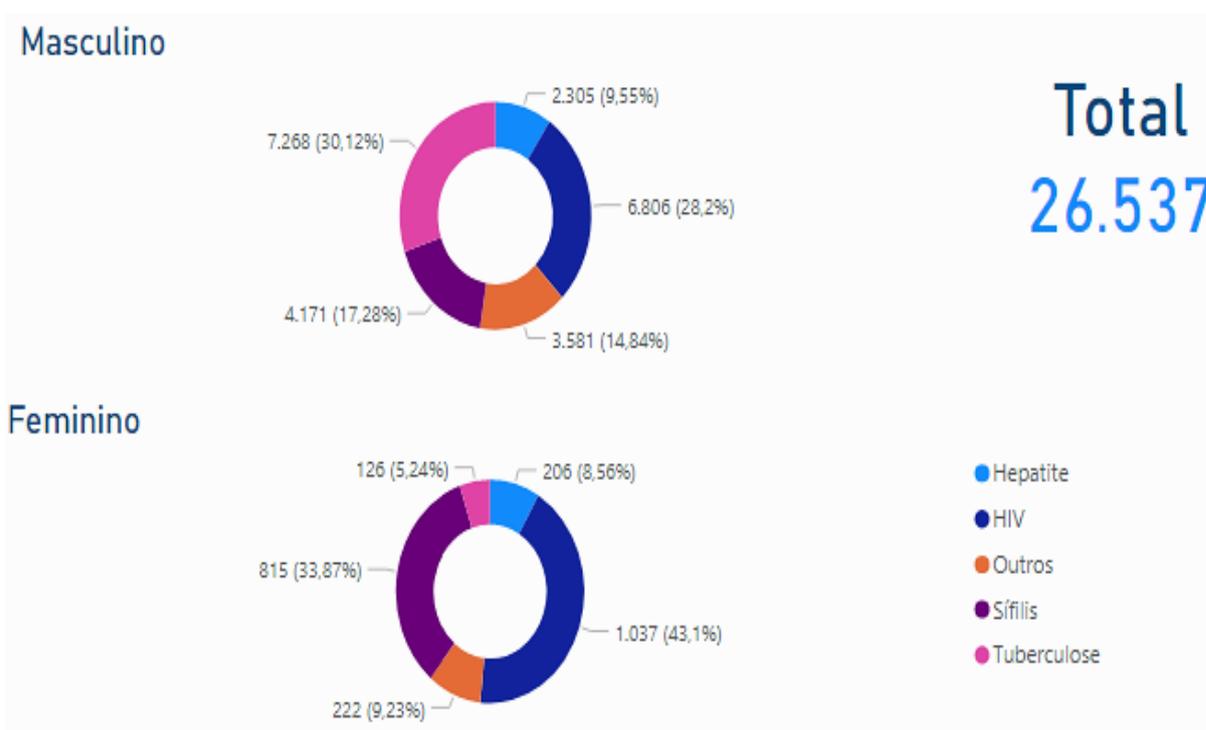
Equipe Própria de Pediatria	Equipe Própria de Ginecologista	Equipe Própria de Nutricionista
3	8	5
Creche	Berçário ou Centro de Referência Materno-Infantil	Capacidade de Bebês no Berçário ou Centro
13	54	605
Capacidade de Crianças na Creche	Equipe própria de Cuidadores/as	Dormitório ou Cela adequada para Gestantes
175	(Em branco)	65

Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

A estrutura de equipes técnicas de saúde dos sistemas penitenciários possui, ainda, em números totais, 1.235 psicólogos, 773 dentistas, 423 técnicos odontológicos, 1.641 enfermeiros, 2.677 auxiliares e técnicos de enfermagem, 909 clínicos gerais, 284 psiquiatras, 62 médicos de outras especialidades e 105 terapeutas ocupacionais, que foram responsáveis, de julho a dezembro de 2020, por um total de 3.579.276 procedimentos, entre consultas, cirurgias, exames e vacinas, perfazendo 405.329 procedimentos a menos do que os realizados entre julho e dezembro de 2019.

Ainda conforme os dados de dezembro de 2020 do SISDEPEN, foram contabilizadas, no referido ano, 26.537 pessoas presas com alguma patologia, com destaque para doenças graves como HIV, Sífilis, Hepatite e Tuberculose, em distribuição com a proporção apresentada no Gráfico 16 a seguir.

Gráfico 16 – Patologias identificadas entre as pessoas privadas de liberdade do Brasil



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Em dezembro de 2019, esse número era de 31.742 pessoas no total.

Quanto à mortalidade nos sistemas prisionais, entre julho e dezembro de 2020 foram registradas 1.134 mortes, incluindo-se acidentais, naturais por motivos de saúde, criminais,

por causas desconhecidas e por suicídio. Entre julho e dezembro de 2019, esse número havia sido de 1.091 pessoas.

Em 2020 e 2021, a pandemia de Covid-19, que assolou o mundo e vitimou quase 600 mil pessoas no Brasil – país cuja gestão da crise sanitária está marcada pelo negacionismo científico, sobretudo por parte do Governo Federal – também atingiu o sistema prisional. A doença provocada pelo coronavírus, que possui, entre as principais medidas de prevenção, além da vacinação, o distanciamento social, o uso de máscaras e a higiene constante das mãos, encontrou, no ambiente insalubre do cárcere, um terreno fértil. Foram registradas, até 12 de agosto de 2021, mais de 560 mortes decorrentes da Covid-19 nos estabelecimentos penais do país, sendo 290 de funcionários e 271 de pessoas presas, enquanto o número de infectados foi de 24.876 servidores e 65.766 presos(as) (CNJ, 2021b), números que se reputam maiores, tendo em vista o forte indicativo de existência de ampla subnotificação, especialmente pela falta de testagem em massa (SILVA *et al.*, 2021). Até 12 de agosto de 2021, foram vacinadas contra a Covid-19, com pelo menos uma dose, 357 mil pessoas em privação de liberdade no país.

Vale ressaltar que nem mesmo uma pandemia e os graves riscos de saúde que atingem pessoas presas e funcionários dos sistemas penitenciários, nessas circunstâncias, foram capazes de provocar uma intensa atividade judicial voltada para o desencarceramento. Foram tímidas as medidas nesse sentido, o que se ilustra a partir da mais enérgica atitude tomada no âmbito do Sistema de Justiça Criminal, advinda do CNJ, que, por meio de sua Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020, indicou a “a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos estabelecimentos do sistema prisional e do sistema socioeducativo” (CNJ, 2020a, p. 1).

Entre as recomendações, sem nenhum caráter cogente, a “reavaliação das prisões provisórias” de “pessoas presas em estabelecimentos penais que estejam com ocupação superior à capacidade”, de “mulheres gestantes, lactantes, mães ou pessoas responsáveis por criança de até doze anos ou por pessoa com deficiência, assim como idosos, indígenas, pessoas com deficiência ou que se enquadrem no grupo de risco” e de “prisões preventivas que tenham excedido o prazo de 90 (noventa) dias ou que estejam relacionadas a crimes praticados sem violência ou grave ameaça”, entre outras, que foram pouco seguidas pelos magistrados, resultando em apenas cerca de 4% (cerca de 32,5 mil pessoas) da população prisional nacional recebendo alguma forma alternativa de cumprimento da pena, como o regime domiciliar e a monitoração eletrônica, entre março e maio de 2020 (CNJ, 2020b, p. 6).

Acerca de São Paulo, por exemplo, o relatório *Justiça e negacionismo: como os magistrados fecharam os olhos para a pandemia nas prisões* (IDDD, 2021) registra que, de 448 processos que se enquadravam nas hipóteses desencarceradoras sugeridas pelo CNJ, analisados entre 2 de abril de 2020 e 18 de janeiro de 2021, apenas 118 tiveram as orientações seguidas pelos magistrados, o equivalente a 26% do total.

Sintomáticas do descaso com as pessoas privadas de liberdade são declarações de autoridades, como a emitida pelo Ministro Luiz Fux, que, após assumir a presidência do STF e do CNJ, em setembro de 2020, restringiu, por meio da Recomendação CNJ nº 78/2020, o alcance da anterior Recomendação nº 62/2020, impedindo que pessoas acusadas de corrupção, de lavagem de dinheiro, de crimes hediondos e de violência doméstica pudessem ser beneficiadas com a revisão da prisão provisória ou do regime de cumprimento de pena, e escreveu em artigo que “coronavírus não é *Habeas Corpus*” e que o CNJ “(...) 'recomendou' e não 'determinou' a liberação dos presos em regime semiaberto, sob pena de a dose dos remédios recomendados matar a sociedade doente e gerar uma crise sem precedentes na segurança pública nacional” (CONJUR, 2020, p. 1-2).

Os efeitos da Covid-19 no cárcere impactam, ademais, no restante da sociedade, tendo em vista a circulação de pessoas, nos presídios, que não são institucionalizadas e podem levar a doença, que se propaga especialmente por gotículas respiratórias, a diversos outros ambientes. No período inicial da pandemia, por exemplo, relatou-se a dificuldade de fornecimento até mesmo de máscaras adequadas para os policiais penais, categoria que conta com mais de 85 mil servidores em todo o país e que não foi incluída na lista de prioridades da vacinação em diversos estados (SILVA *et al.*, 2021).

Outrossim, como alertam Campello e Chies-Santos (2021), organizações sociais têm chamado a atenção para a elevação dos casos de violação de direitos e para as inconsistências das informações divulgadas sobre a ocorrência de Covid-19 no cárcere. O observatório Infovírus, por exemplo, aponta uma série de incongruências e desatualizações das comunicações oficiais referentes a estabelecimentos penais de todo o país, com familiares de pessoas presas relatando ameaças e constrangimentos a pessoas privadas de liberdade que apresentam sintomas da doença, o que aconteceria com a finalidade de evitar registros de contaminação; já a Pastoral Carcerária, por sua vez, registrou um aumento de mais de 80% nas denúncias de violações de direitos de presos e presas no país entre 2020 e 2021, incluindo tortura, agressões e falta de assistência médica.

Se as medidas desencarceradoras foram insuficientes, as ações que isolaram ainda mais as pessoas privadas de liberdade da sociedade foram rápidas. Uma semana após a Orga-

nização Mundial de Saúde (OMS) declarar a existência da pandemia de Covid-19, o que foi feito em 11 de março de 2020, o Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria nº 135, de 18 de março de 2020, que estabeleceu os “padrões mínimos de conduta a serem adotados em âmbito prisional visando à prevenção da disseminação do COVID-19”, destacando-se a “restrição, ao máximo, da entrada de visitantes nas unidades prisionais, inclusive de advogados”, em flagrante violação ao direito de acesso da pessoa privada de liberdade ao seu defensor, previsto no art. 41, inciso IX, da Lei de Execução Penal, além da “suspensão ou redução das atividades educacionais, de trabalho, assistência religiosa ou qualquer outra que envolva aglomeração e proximidade entre os presos” (BRASIL, 2020b, p 1), sequer parecendo crível que o referido Ministério indicou evitar aglomerações nos estabelecimentos penais diante da superlotação observada no cárcere brasileiro há décadas.

O grave impacto da pandemia no âmbito do sistema penitenciário levou a que mais de 200 entidades brasileiras apresentassem uma denúncia à Organização das Nações Unidas (ONU) e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão ligado à Organização dos Estados Americanos (OEA), contra a gestão brasileira dos presídios. Entre outros pontos no documento, as instituições afirmam que o Estado brasileiro deve ser questionado sobre a ausência de medidas emergenciais para controlar o crescimento exponencial do número de infectados e mortos nos presídios; pela seletividade do Judiciário e dos agentes de segurança pública no que diz respeito ao perfil comum dos presos (pobres e negros); e pelo quadro de insalubridade das unidades prisionais (ÂNGELO, 2021).

No que diz respeito às práticas educacionais e laborativas, os dados do Depen nos evidenciam quão distante o país se encontra de oferecer, em patamar minimamente satisfatório, essas atividades que o Estado considera fundamentais para prevenir o crime e orientar à reinserção social, nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei de Execução Penal³⁰.

Do número total de pessoas presas no Brasil, apenas 12,08% (97.472 pessoas) exercem algum tipo de atividade laboroterápica e somente 20,63% (166.512 pessoas) estão inseridas em atividades educacionais, o que escancara a completa falta de compromisso do Estado

³⁰ Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será:

- I - material;
- II - à saúde;
- III - jurídica;
- IV - educacional;
- V - social;
- VI - religiosa

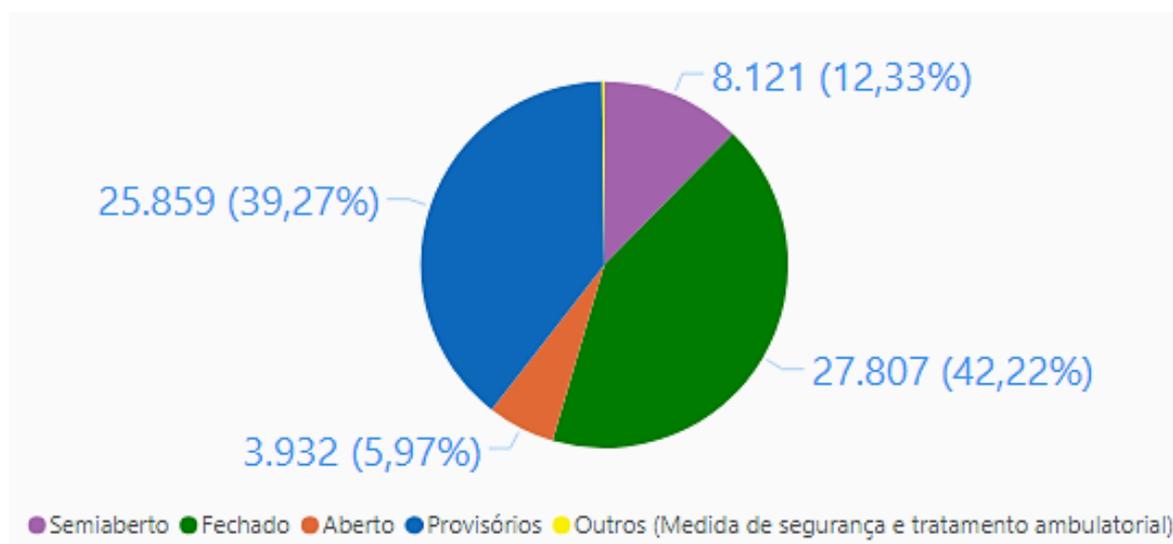
brasileiro com o cumprimento da Lei de Execução Penal, mesmo em seus aspectos mais elementares, a fim de que se concretize o comando normativo de proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado, disposto logo no art. 1º da Lei nº 7.210/1984.

No sistema penitenciário mineiro, por sua vez, observa-se um reflexo do que acontece no cárcere no restante do país. Segundo o CNJ, o estado de Minas Gerais possui 87.561 pessoas privadas de liberdade, em 220 estabelecimentos penais. Além disso, há 31.632 mandados de prisão pendentes de cumprimento (29.246 procurados e 2.386 foragidos). Do total de pessoas em situação de cárcere no estado, 41.152 são presos provisórios, 14.242 em execução provisória, 31.904 em execução definitiva e 96 em prisão civil, além de 176 internados.

Igualmente ao que ocorre em relação aos dados nacionais, há relevante discrepância entre as informações do CNJ e as divulgadas pelo Ministério da Justiça. Segundo o SISDEPEN, Minas Gerais possuía, em dezembro de 2020, 65.587 pessoas presas, sendo 62.380 em celas físicas e 3.477 em prisão domiciliar, todas com monitoramento eletrônico. Em percentuais bem semelhantes aos dados nacionais, nesse caso, 95,8% dos reeducandos mineiros são do gênero masculino, enquanto 4,2% são do gênero feminino.

Tratando, daqui em diante, apenas de dados sobre Minas Gerais divulgados pelo SISDEPEN, a divisão por regime de cumprimento da pena entre as pessoas presas no estado é, como mostra o Gráfico 17, a seguinte:

Gráfico 17 – Distribuição da população privada de liberdade em Minas Gerais pelo regime de cumprimento da pena



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Percebe-se, no gráfico acima, que o percentual de presos provisórios de Minas Gerais é bastante superior ao do país, que estava em 29,1% no final de 2020, enquanto o mineiro chegava a quase 40%.

A taxa de aprisionamento, na mesma medida do que ocorre em âmbito nacional, também está em queda nos últimos anos em Minas Gerais. Ao fim de 2020, com auxílio das medidas desencarceradoras durante a pandemia, foram contabilizadas 293 pessoas privadas de liberdade a cada 100 mil habitantes no estado, como é possível visualizar no Gráfico 18 a seguir:

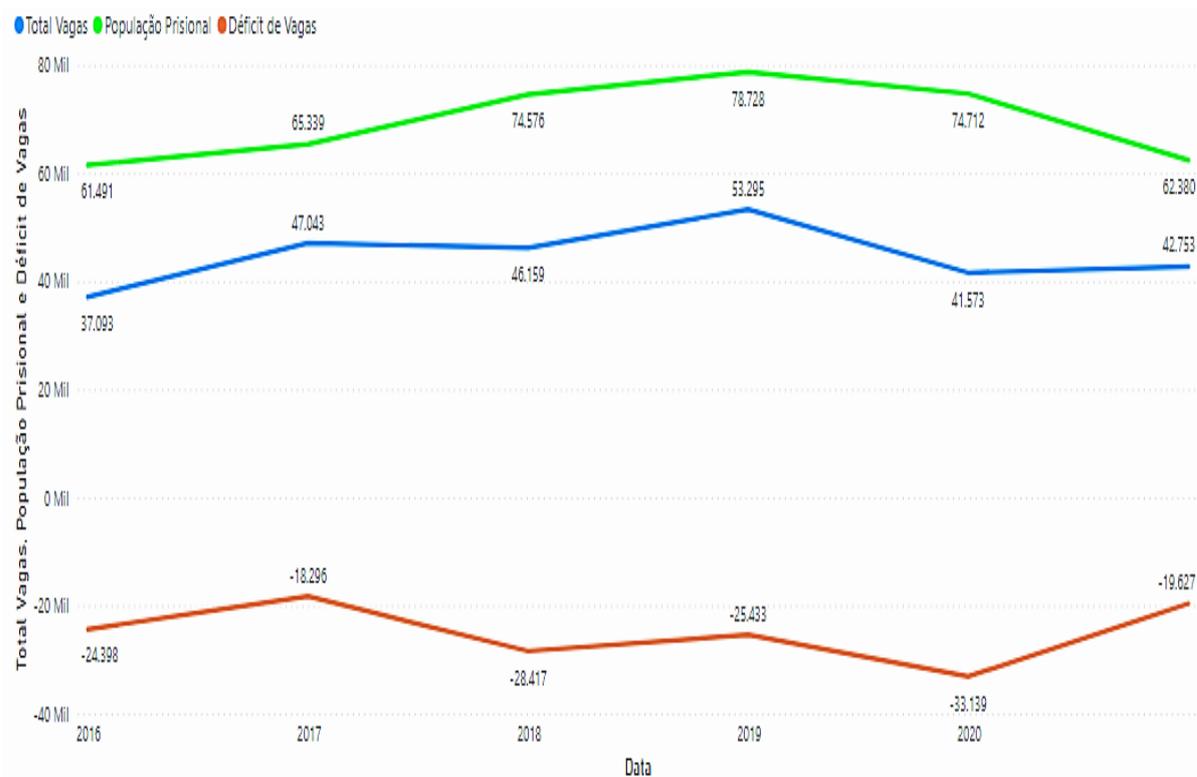
Gráfico 18 – Taxa de aprisionamento em Minas Gerais



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

No que se refere ao déficit de vagas no sistema prisional, Minas Gerais vem oscilando entre elevações e reduções nos últimos anos, possuindo, atualmente, uma carência de, pelo menos, 19.627 vagas, como se observa no Gráfico 19 abaixo:

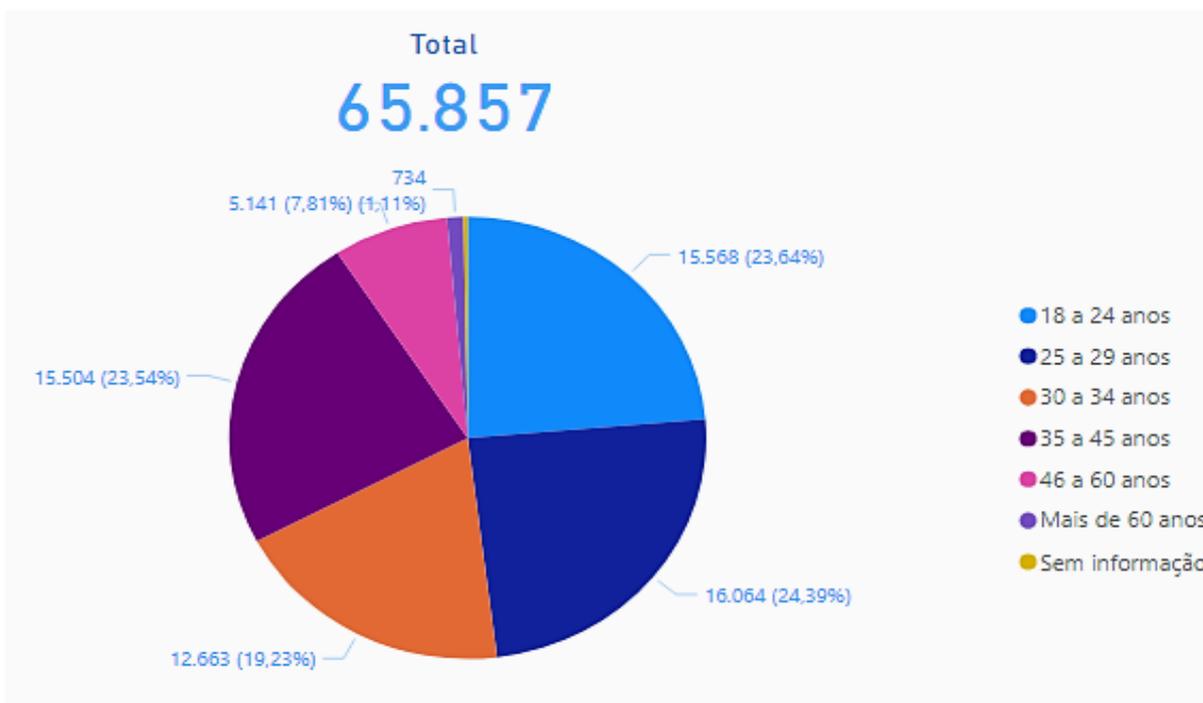
Gráfico 19 – Déficit de vagas por ano em Minas Gerais – Valores absolutos



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Em relação à faixa etária das pessoas privadas de liberdade, de acordo com o Gráfico 20, encontra-se em Minas Gerais distribuição semelhante à nacional, evidenciando a proeminência de jovens no sistema penitenciário:

Gráfico 20 – Distribuição da população privada de liberdade em Minas Gerais pela faixa etária



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Já no que diz respeito à assistência à saúde, o sistema carcerário mineiro possui a seguinte estrutura, conforme os dados do Depen mostrados na Figura 5 a seguir:

Figura 5 – Estrutura da assistência de saúde às pessoas privadas de liberdade em Minas Gerais

	Consultório Médico	Consultório Odontológico	Sala de Atendimento Clínico Multiprofissional	Sala de Coleta de Material para Laboratório
	142	96	202	75
Sala de Esterilização	Sala de Curativos, Suturas, Vacinas e Posto de Enfermagem	Sala de Lavagem e Descontaminação	Sala de Raio X	Sala de Procedimentos
29	158	32	7	101
Cela de Espera	Cela de Enfermagem com Solário	Cela de Observação	Farmácia ou Sala de Estoque	Central de Material Esterilizado
63	46	173	169	31
Depósito de Material de Limpeza - DML	Laboratório de Diagnóstico	Sanitário para Pacientes	Sanitários para Equipe de Saúde	Solário para Pacientes
155	4	153	192	46

Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Quanto à estrutura aplicável exclusivamente aos estabelecimentos penais com mulheres, como mostra a Figura 6, o sistema penitenciário mineiro apresenta os seguintes números:

Figura 6 – Estrutura da assistência de saúde às pessoas privadas de liberdade em Minas Gerais - Estabelecimentos com mulheres

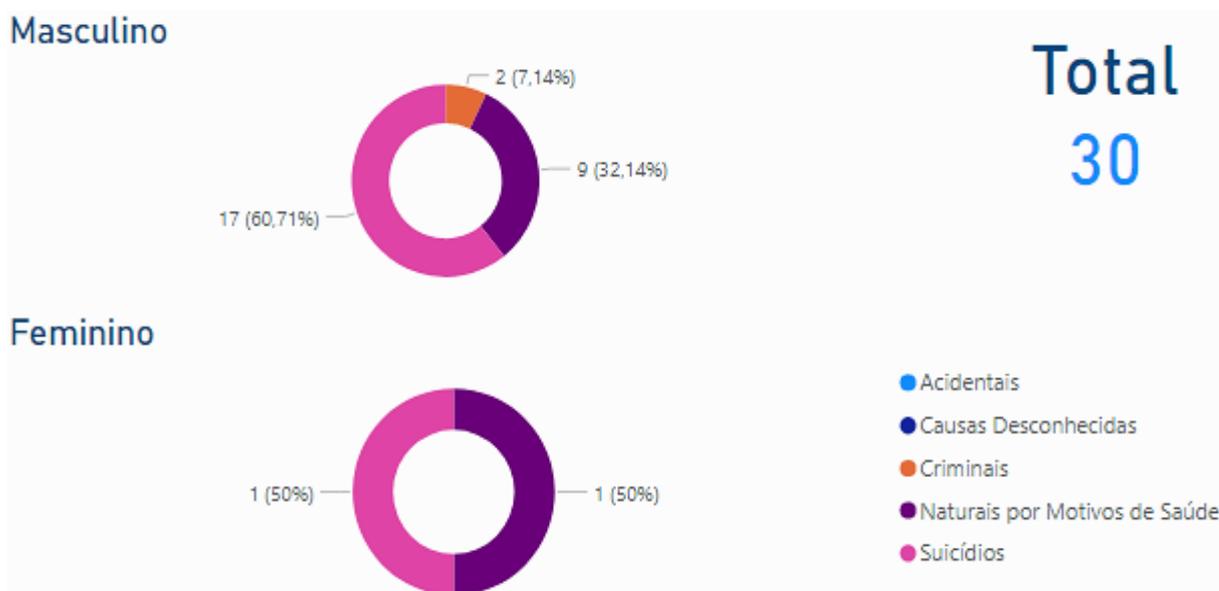
Equipe Própria de Pediatria	Equipe Própria de Ginecologista	Equipe Própria de Nutricionista
(Em branco)	(Em branco)	(Em branco)
Creche	Berçário ou Centro de Referência Materno-Infantil	Capacidade de Bebês no Berçário ou Centro
1	3	82
Capacidade de Crianças na Creche	Equipe própria de Cuidadores/as	Dormitório ou Cela adequada para Gestantes
1	(Em branco)	6

Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

As unidades prisionais mineiras possuem, ainda, 87 dentistas, 220 enfermeiros, 131 clínicos gerais, 301 auxiliares e técnicos de enfermagem, 190 psicólogos, 32 psiquiatras, 18 terapeutas ocupacionais, 74 técnicos odontológicos e 4 médicos de outras especialidades, que realizaram, entre julho e dezembro de 2020, 685.512 procedimentos, entre consultas, cirurgias, exames e vacinas, perfazendo um total de 438.945 procedimentos a mais do que os realizados entre julho e dezembro de 2019.

Além disso, como mostra no Gráfico 21, foram registradas, entre julho e dezembro de 2020, 30 mortes no cárcere mineiro, mais da metade delas por suicídio:

Gráfico 21 – Mortes registradas entre as pessoas privadas de liberdade em Minas Gerais



Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Nas Figuras 7 e 8 a seguir, em relação ao total de pena imposta, repete-se na população prisional mineira o que ocorre na média nacional: a maioria das pessoas presas foram condenadas a penas de 4 a 8 anos e entre 8 e 15 anos.

Figura 7 – População prisional por tempo total da pena em Minas Gerais – Masculino

Até 6 meses	6 meses a 1 ano	1 a 2 anos	2 a 4 anos
135	123	961	1.880
4 a 8 anos	8 a 15 anos	15 a 20 anos	20 a 30 anos
5.578	4.417	1.694	1.578
30 a 50 anos	50 a 100 anos	Mais de 100 anos	
688	179	1.042	

Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Figura 8 – População prisional por tempo total da pena em Minas Gerais – Feminino

Até 6 meses	6 meses a 1 ano	1 a 2 anos	2 a 4 anos
1.130	165	440	1.139
4 a 8 anos	8 a 15 anos	15 a 20 anos	20 a 30 anos
4.557	3.637	1.248	914
30 a 50 anos	50 a 100 anos	Mais de 100 anos	
373	109	53	

Fonte: SISDEPEN (dez. 2020).

Já no que toca à assistência à educação no sistema penitenciário, Minas Gerais possuía, ao final de 2020, 15,85% das pessoas privadas de liberdade em algum tipo de atividade educacional, ficando abaixo da média nacional, que é de 20,63%.

Chama a atenção o fato de que algumas informações individualizadas sobre os estabelecimentos penais mineiros não estão disponíveis no SISDEPEN para dezembro de 2020, a exemplo da série histórica do número de presos total e de presos provisórios; a quantidade de incidências por tipo penal; o número de patologias identificadas; o número de pessoas em atividades de laborterapia; entre outras, em uma ausência de transparência que dificulta a participação da população na formulação e no acompanhamento das políticas públicas nesse campo. Cabe destacar que a maioria dessas informações está disponível na plataforma do Ministério da Justiça quanto aos demais estados do país.

Ainda sobre o sistema penitenciário mineiro, merecem destaque os resultados de um estudo acerca da violência contra as pessoas presas, realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em parceria com a Associação Voluntários para o Serviço Internacional – Brasil (AVSI Brasil), o Ministério Público de Minas Gerais, a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) e a Satori Consultoria em Segurança Pública, empresa que executou a pesquisa.

O trabalho, que entrevistou 1.374 homens e 146 mulheres com diversas passagens pelo sistema prisional convencional e que estavam em uma APAC³¹, “buscou retratar a dinâmica, a frequência e os elementos que compõem os fenômenos da violação de direitos humanos e de atos de tortura no sistema prisional de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2020, p. 1)

Segundo o estudo, entre outros aspectos, 51,3% dos entrevistados considerou que a quantidade de comida que recebiam nos presídios convencionais não era suficiente para a sua necessidade, e 73,03% avaliou as refeições como péssimas ou ruins.

Quanto à infraestrutura das celas, 92,3% afirmaram que o espaço era insuficiente, 94,8%, que a temperatura era inadequada e 88,2%, que não havia presença de luz natural. Os banheiros foram classificados como ruins ou péssimos por 85,2% dos presos e presas mineiros(as).

O estudo também apontou que a assistência à saúde “tem sido negligenciada em todas as perspectivas” (MINAS GERAIS, 2020, p. 4), pois mais da metade dos entrevistados afirmou não ter tido assistência quando precisou, sendo a odontológica a mais negligenciada. Além disso, 26,5% dos presos(as) indicaram que recebiam, com frequência, medicamentos controlados para redução do estresse ou para conseguirem dormir, com 48,9%, dentre aqueles, asseverando terem se tornado dependentes de alguns desses remédios.

Foram relatados, além disso, problemas graves relacionados à assistência aos presos: 93% dos entrevistados afirmaram não ter tido a oportunidade de realizar cursos profissionalizantes e 75% informaram não ter tido chances de estudo na maior parte do período em que estiveram presos no sistema convencional, enquanto quase 70% afirmaram não ter recebido oportunidades de trabalho.

Evidenciando o ambiente violento que constitui o cárcere, a pesquisa revelou que “as situações mais comuns de violência nas prisões envolvem a ação de funcionários, especialmente policiais penais, contra os internos”. A produção de violência por parte do Poder Público é enfatizada em outro trecho do documento com a constatação de que “as agressões físicas perpetradas por funcionários do sistema prisional convencional foram mencionadas pela maioria absoluta dos presos” (MINAS GERAIS, 2020, p. 5), demonstrando que o Estado é um grande, se não o maior, agente violento no âmbito carcerário.

³¹ Conforme a definição de seu site oficial (APAC, 2019), a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) “é uma entidade civil de direito privado, com personalidade jurídica própria, dedicada à recuperação e à reintegração social dos condenados a penas privativas de liberdade. Ela ainda opera como entidade auxiliar do poder Judiciário e Executivo, respectivamente, na execução penal e na administração do cumprimento das penas privativas de liberdade”.

Nesse cenário de violência estatal contra as pessoas privadas de liberdade, os resultados do estudo apontam que cerca de 85% dos entrevistados relataram ter sido vítimas de pelo menos uma das formas de agressão física elencadas no questionário: 53% afirmaram ser frequentemente atacados com spray de pimenta; 20,7% foram vítimas de disparos de balas de borracha; 17,5%, de tapas e socos; 16,1%, de chutes, e 7,7%, de pauladas. Para mais, 18% dos entrevistados disseram terem sofrido, como forma de punição, o encaminhamento para algum tipo de confinamento solitário em cela escura ou sem ventilação adequada por mais de 15 dias.

Também em Minas Gerais, a pandemia causou grande impacto no sistema penitenciário, sendo registrados, até 12 de agosto de 2021, 9.904 casos de Covid-19 (2.811 servidores e 7.093 pessoas presas) e 37 óbitos (22 servidores e 15 pessoas presas) decorrentes da doença. Além disso, inúmeras denúncias indicam que o quadro de recorrentes violações de direitos vivenciado no cárcere foi agravado pela crise sanitária (CNJ, 2021c).

Embora o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em conjunto com o governo estadual, tenha publicado, em 16 de março de 2020, a Portaria Conjunta nº 19/PR-TJMG/2020, aplicando ao sistema penitenciário de Minas Gerais medidas de contingenciamento do coronavírus mais abrangentes do que as previstas pelo CNJ, como, por exemplo, a recomendação de que todos os presos, em regime aberto e semiaberto, fossem encaminhados para prisão domiciliar, com exceção daqueles que respondem a processo disciplinar por falta grave (a Recomendação do CNJ estabelece que o juiz da execução definirá as condições para concessão da domiciliar, dando espaço à não aplicação da normativa), também no estado, na esteira do que se observou em todo o país, tais recomendações foram pouco seguidas pelas autoridades judiciárias (BARROS *et al.*, 2020).

São enumeradas, conforme Barros *et al.* (2020), diversas outras denúncias de agravamento das violações a direitos no cárcere mineiro desde o início da pandemia, como a falta de acesso a informações sobre as pessoas privadas de liberdade, em virtude das restrições de visitas de familiares, amigos e defensores; restrições das unidades no recebimento de cartas enviadas pelos presos e pelas presas; agressões, torturas físicas e psicológicas; privação ao banho de sol; devolução às famílias ou não entrega dos kits de itens básicos; não fornecimento de água e de alimentação aos presos; entre outras que tornam as condições de sobrevivência das pessoas privadas de liberdade ainda mais precárias, distantes do ideal do que se denomina de ressocialização e submetendo tais seres humanos a situações deploráveis.

4.2 Estudos e projetos em andamento nos âmbitos federal e estadual: a tentativa de um ciclo privatizador no cárcere brasileiro

Conforme se discorreu no capítulo 3, a parceria entre setor público e empresas privadas não tem alcançado resultados satisfatórios na administração penitenciária capazes de sustentar a existência de um modelo que mereça ser replicado. No entanto, expressiva parcela dos atores políticos e do empresariado do país segue defendendo esse tipo de contratação – o que encontra explicação plausível no expressivo interesse econômico que envolve a matéria –, fazendo com que as atividades nessa direção tenham avançado nos últimos anos, seja a partir do Governo Federal ou dos governos estaduais.

No âmbito federal, em 2016, já no governo do presidente Michel Temer, após o golpe parlamentar que afastou definitivamente Dilma Rousseff da Presidência da República, foi editada a Medida Provisória nº 727/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.334/2016, criando o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), destinado à ampliação e ao fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria, para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.

A criação do PPI evidenciou a diretriz do novo governo voltada à captação de investimentos privados para a prestação de serviços públicos, sobretudo, diante da escassez de recursos do Estado para executá-los diretamente, o que viria a ser agravado em virtude da já mencionada PEC do teto de gastos, promulgada no mesmo ano de 2016 e que tramitava no Congresso à época da criação do PPI.

O Programa, conforme o art. 4º da sua lei de regência, é regulamentado por decretos, que definem as políticas federais de longo prazo para o investimento por meio de parcerias em empreendimentos públicos federais de infraestrutura e para a desestatização; os empreendimentos públicos federais de infraestrutura qualificados para a implantação por parceria; as políticas federais de fomento às parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios; bem como as obras e os serviços de engenharia de interesse estratégico. Vale ressaltar que, nos termos do art. 5º da Lei nº 13.334/2016, os projetos qualificados no âmbito do Programa devem ser tratados como empreendimentos de interesse estratégico e ter prioridade nacional perante todos os agentes públicos nas esferas administrativa e controladora da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2016).

Nesse cenário, o Decreto nº 10.106, de 6 de novembro de 2019, qualifica a política de fomento aos Sistemas Prisionais Estaduais no âmbito do PPI da Presidência da República, conforme o seu art. 1º, para fins de estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada destinadas a construção, modernização e operação de unidades prisionais, com o objetivo de dar cumprimento à política de fomento a parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2019b).

Ainda conforme o Decreto, os referidos estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada possuem, como objetivo inicial, a estruturação de projetos pilotos, cuja seleção deve ser definida em ato do Secretário Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República. Tais estudos, ademais, possuem a incumbência de avaliar a viabilidade de utilização do Funpen como mecanismo de garantia às parcerias (BRASIL, 2019b).

O primeiro projeto fruto da política em comento começou a ser estruturado em setembro de 2020, a partir da parceria entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que celebraram contrato para criar uma PPP destinada à construção, equipagem, operação e manutenção de um novo complexo penal no município de Erechim. Conforme o ajuste, o complexo penitenciário terá capacidade para até 1.125 presos do sexo masculino, possuindo potencial para ser replicado em outros locais pelo país e para se tornar “referência de um novo padrão, com foco na modernização da gestão e reabilitação dos detentos por meio do desenvolvimento de atividades profissionais” (BNDES, 2020, p. 1) – percebe-se, aqui, ainda o forte apelo à ressocialização, não obstante a prática, como tratamos nos capítulos anteriores, não corresponda ao que se defende oficialmente.

De acordo com o BNDES (2020), o trabalho do Banco consistirá em realizar a modelagem do projeto de desestatização e a preparação do processo licitatório, a ser realizado pelo Estado, que culminará na concessão da unidade prisional. Além disso, o projeto de Erechim contará ainda com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a realização de estudos técnicos prévios à estruturação dos projetos, o que será formalizado por meio de um convênio de cooperação técnica entre o BNDES e o BID para a estruturação de parcerias público-privadas.

Importa destacar que a PPP prisional contratada para Erechim, que já é alvo de protestos por parte de servidores do sistema penitenciário gaúcho (GZH, 2021), é tratada pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2020, p. 1) como “projeto-piloto” e “modelo contratual de parceria com a iniciativa privada a ser replicado no país”.

Outra PPP no sistema penitenciário decorrente da qualificação da política de fomento aos Sistemas Prisionais Estaduais é prevista pelo Programa de Parcerias de Investimentos para a construção e operação de um complexo penal no município de Blumenau, estado de Santa Catarina. O PPI e a Associação Empresarial de Blumenau iniciaram, em janeiro de 2021, a estruturação do projeto do complexo, que pretende contar com, pelo menos, um estabelecimento penal para até 600 pessoas e uma penitenciária de segurança média com capacidade entre 1.800 e 3.300 vagas, devendo ser estudada, ainda, a incorporação da atual Penitenciária Industrial de Blumenau, que possui 806 vagas (BRASIL, 2021a).

De acordo com o Ministério da Economia (BRASIL, 2021a, p. 1), o objetivo da PPP de Blumenau é “desenvolver um modelo que seja eficiente para a integração social e ressocialização dos condenados por meio do trabalho, e que também proporcione redução de pena e auxílio no seu custeio, em um modelo de presídio-indústria, eficiente na oferta de trabalho aos condenados”.

Também no âmbito federal, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão colegiado subordinado ao Ministro da Justiça e que tem, entre suas funções, conforme a Lei de Execução Penal³², “propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança”, assim como “contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária” (BRASIL, 1984, p. 12), instituiu, em 2019, um Grupo de Trabalho (GT) específico para analisar e estudar alternativas de administração penitenciária pelos modelos de cogestão, privatização e parceria público-privada, conforme a Portaria CNPCP nº 9, de 29 de julho de 2019.

³² Lei n. 7.210/1984

Art. 64. Ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual, incumbe:

I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança;

II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;

III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País;

IV - estimular e promover a pesquisa criminológica;

V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;

VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;

VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;

VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento;

IX - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;

X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

O ato de criação do GT decorreu da previsão do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2020-2023, instrumento de planejamento e sistematização das atividades e orientações do Conselho para o quadriênio que, nos termos do já mencionado art. 64 da Lei de Execução Penal, estabeleceu as seguintes necessidades:

Há que se revisar e aprimorar os estudos sobre a formatação de parcerias público-privadas na construção, manutenção e operação de unidades prisionais (respeitados os ditames legais), principalmente considerando as dificuldades orçamentárias e a degradação do atual sistema. (BRASIL, 2019c, p. 94)

Em fevereiro de 2021, o Depen solicitou a contribuição do referido GT, tendo em vista o propósito de elaborar um Manual das Parcerias Público-Privadas, que pretende abordar, considerando os estudos promovidos pelo órgão e diante da qualificação dos presídios em parcerias público-privadas (Decreto nº 10.106/2019), os temas a seguir (BRASIL, 2021b, p. 1):

Infrações disciplinares identificadas no ambiente prisional, inclusive nas áreas sob gestão da iniciativa privada: estudo sobre a inviabilidade de qualquer julgamento ou gestão sobre atos de indisciplina pelo ator privado, considerando os reflexos na execução penal; Impossibilidade da gestão da inteligência prisional pelo ente privado, incluídos monitoramento de presos e pessoas vinculadas; Atendimento da Lei de Execução Penal pelo ente privado, bem como das notas técnicas do Depen, Resoluções do CNPCP, CNJ e CNDH, entre outros.

No contexto das atividades do GT, o CNPCP publicou, em 25 de junho de 2021, Aviso de Consulta Pública para manifestação da sociedade e de instituições interessadas acerca de alternativas para a administração penitenciária, nomeadamente, sobre os modelos de cogestão, de privatização e de parceria público-privada.

O BNDES, aliás, elabora atualmente outros projetos de PPP para o sistema prisional, que visam à construção e à operação de estabelecimentos penais nos estados de Minas Gerais, de Santa Catarina, de Tocantins e do Rio Grande do Sul (RADAR PPP, 2021).

Em contraponto ao Decreto nº 10.106/2019, que dispôs sobre a qualificação da política de fomento aos Sistemas Prisionais Estaduais no âmbito do PPI, a deputada federal Talíria Petrone (PSOL/RJ) apresentou, em 6 de novembro de 2019, o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 690/2019, com a finalidade de sustar os efeitos do decreto editado pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro.

O Projeto da deputada federal considera o aludido Decreto presidencial “um inadmissível retrocesso nas políticas públicas estabelecidas no sistema penitenciário nos entes da federação” (BRASIL, 2019d, p. 2) e que a medida possui caráter inconstitucional, uma vez que a manutenção do sistema prisional seria uma obrigação a cargo exclusivamente do Estado.

A justificativa do PDL nº 690/2019 assevera também que a “substituição do Estado pela iniciativa privada, especialmente no que tange à operação de ‘unidades prisionais’, possui um histórico altamente questionável no Brasil” e que o governo federal não vem cumprindo a decisão do STF, de 2015, na ADPF nº 347, que ordenou a liberação de todo o saldo acumulado no Funpen, “frustrando o repasse de valores vultosos aos Estados e dificultando, com isso, a adoção das medidas necessárias à melhoria das condições carcerárias no país” (BRASIL, 2019d, p. 2 e 5).

O Projeto de Decreto Legislativo em questão tem seguido uma tramitação lenta na Câmara dos Deputados. Em outubro de 2021, o PDL nº 690/2019 aguardava, até o momento, a designação de relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, a primeira na qual foi recebido.

Vale ressaltar ainda que, além da utilização do PPI no âmbito dos sistemas penitenciários estaduais, pelo menos desde o mandato do presidente Michel Temer, o Governo Federal objetiva a privatização das penitenciárias federais, por meio do Programa Nacional de Desestatização (KAFRUNI, 2018).

Também merece destaque entre as ações intentadas na esfera federal, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 513, de 2011, proposto pelo senador Vicentinho Alves (PL/TO). O PLS, arquivado em 21 de dezembro de 2018, por força do disposto no art. 332, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal³³, propunha o estabelecimento de normas gerais para a contratação de parceria público-privada destinadas à construção e à administração de estabelecimentos penais.

A justificativa da proposição já evidenciava o seu insuficiente embasamento, a partir de afirmações pouco detalhadas e não comprovadas, como a de que o modelo de gestão prisional em parceria com empresas privadas resultaria em melhores resultados quanto à reincidência. Do mesmo modo, deixava claro o caráter mercantilista que permeia toda a proposta ao sustentar que a “lógica econômico-privada garantirá uma autorregulação do sistema que só

³³ Art. 332 (...)

§ 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado.

trará ganhos para a sociedade, pois possibilitará o que o sistema atual não possibilita, a ressocialização, e, talvez, no longo prazo, a autossuficiência” e que “[o] Estado mostrou-se incompetente para tratar da questão”, razão pela qual defende a urgência quanto à “transferência desses problemas para a iniciativa privada”.

Silva (2016, p. 136) tece considerações importantes acerca de possíveis violações a direitos, em benefício do interesse lucrativo, verificadas na justificativa do PLS nº 513/2011:

O Projeto de Lei nº 513/11 traz como justificativa maior a ressocialização do apenado, anunciando que o trabalho é um dos fatores fundamentais para este processo, por isso obrigatório, e acrescenta de forma contundente que:

Para tanto, a iniciativa privada precisa estar livre para explorar a mão-de-obra do preso como bem quiser, respeitados, obviamente, os limites legais. A lógica econômico-privada garantirá uma auto-regulação do sistema que só trará ganhos para a sociedade, pois possibilitará o que o sistema atual não possibilita, a ressocialização, e, talvez, no longo prazo, a auto-suficiência.

Da exposição de motivos do PL 513/11, depreendem-se duas declarações: a primeira é absolutamente violadora da dignidade humana, pois autoriza ao particular explorar a força de trabalho do preso, da maneira que bem lhe aprouver; a segunda promete a ressocialização em decorrência do trabalho obrigatório, ambos forjam o discurso legitimador e de incentivo à privatização de presídios, que ao fim e ao cabo atende a um interesse eminentemente capitalista neoliberal. Arremata-se, assim, a justificativa do inusitado projeto: “O trabalho do preso para a iniciativa privada é contratado e, portanto, deve ter seu assentimento. Se o preso não consentir, deverá ser transferido para uma unidade penal controlada pelo Poder Público”.

Daí decorre que para o presídio privado ser atrativo ao preso, o sistema prisional público deve ser o pior possível – sem estrutura, sem direitos, sem respeito à dignidade humana –, um purgatório de onde quem tiver a oportunidade de sair, aceitará, sem questionamento, qualquer condição que lhe for imposta, inclusive em relação ao trabalho. O condenado que cumpre pena no presídio privado está em constante ameaça de retornar ao cárcere público, especialmente se não se sujeitar a dispor de seu trabalho ao talante da Concessionária e das empresas que utilizam de sua mão de obra.

Nesse contexto, o PLS propôs medidas juridicamente controversas, como a de que figurasse, entre as diretrizes da contratação de parceria público-privada no sistema penitenciário, a obrigatoriedade de trabalho do preso (art. 4º, inciso V), o que não levou em consideração a necessidade de observância das aptidões e da capacidade da pessoa presa, conforme prevê o art. 31 da Lei de Execução Penal; além de disposições que acentuavam o interesse lucrativo, tais quais: a faculdade, ao concessionário, na execução da parceria, de subcontratação de qualquer serviço, fornecimento ou partes da obra do estabelecimento penal (art. 8º); a liberdade ao concessionário para explorar o trabalho dos presos, assim como para utilizar ambientes do estabelecimento penal como espaços de comercialização de produtos e serviços oriundos desse trabalho (art. 10, *caput*); e que o preso que não consentisse no trabalho para o

concessionário ou empresa subcontratada seria transferido para estabelecimento penal onde o trabalho fosse executado sob fiscalização e controle do Poder Público (art. 10, § 5º).

Entre as muitas medidas questionáveis propostas no PLS nº 513/2011, Silva (2016, p. 137) chama a atenção ainda para o art. 17, que afastaria a aplicação dos arts. 29, 32, 33, 36, 37, 76, 77 e *caput* do art. 88, todos da Lei de Execução Penal, no âmbito dos estabelecimentos penais administrados em parceria público-privada, ficando a observância dos referidos dispositivos a critério do que fosse estabelecido no contrato:

É válido ressaltar que o art. 29 da Lei nº 7.210/84 trata do trabalho do preso e da destinação do produto da sua remuneração; o art. 32 determina que deve ser observada na atribuição do trabalho ao condenado sua habilitação, condição pessoal e as necessidades futuras do preso, e que idosos e deficientes devem ter ocupação adequada à sua idade e estado, respectivamente; o art. 33 estabelece a jornada de trabalho de seis a oito horas, com descanso nos domingos e feriados; o art. 36 e o art. 37 disciplinam o trabalho externo; já o art. 76 e o art. 77 tratam da organização do quadro de pessoal penitenciário e do critério de escolha do pessoal administrativo e o *caput* do art. 88 estipula que o condenado será alojado em cela individual, com dormitório, aparelho sanitário e lavatório.

Desse modo, a regra do art. 17 do PL nº 513/11, seguindo a lógica de que o parceiro privado pode usar a mão de obra do preso de forma que bem quiser, permite que o Concessionário e empresas privadas que atuam nos presídios possam, por meio do contrato de Parceria Público-Privada, regular a jornada de trabalho, a forma e o desenvolvimento da atividade laboral, bem como desconsiderar habilidades e condições pessoais dos condenados, a remuneração e pagamento dos presos, os critérios para organização do pessoal administrativo e até a estrutura e quantidade de presos por celas.

No campo de ação dos governos estaduais, por sua vez, também se verifica a existência de diversas atividades voltadas ao aprofundamento da parceria entre Administração Pública e setor privado na gestão prisional, seja por meio de PPP – uma vez que, desde o advento da Lei nº 11.079/2004, os estados vêm instituindo programas e normatizações locais voltados à contratação de parcerias público-privadas – ou de cogestão, com base nas experiências existentes desde o final dos anos 1990. O movimento mais amplo nesse sentido ocorre em São Paulo, que possui a maior população prisional entre os estados do país, com 212.672 pessoas privadas de liberdade, e tem um déficit de 62.950 vagas (SISDEPEN, 2021).

São Paulo iniciou em 2019, já no primeiro ano sob a gestão de João Dória (PSDB), procedimentos à realização de licitações para a contratação de empresas que se tornariam responsáveis pela gestão de estabelecimentos penais no estado – o que foi uma promessa do governador enquanto candidato ao cargo. Em 6 de setembro de 2019, foi publicado o edital de licitação para a operação compartilhada com a iniciativa privada de quatro unidades prisionais

que estavam em construção nos municípios de Gália (duas unidades), Aguai e Registro, totalizando 3.292 vagas, o que foi tratado pelo governo estadual como “o início da modernização da gestão do sistema prisional paulista” (SÃO PAULO, 2019b, p. 1).

A contratação, no modelo de cogestão, dar-se-ia, no termos da Lei Federal nº 8.666/1993, por até cinco anos, e a iniciativa privada ficaria responsável pela manutenção da unidade prisional e também por serviços técnicos e de apoio nas áreas psicológica, médica, odontológica, psiquiátrica, assistencial, pedagógica, esportiva, social, material e de trabalho, para o desenvolvimento e acompanhamento das pessoas privadas de liberdade. A segurança externa das unidades, assim como as escoltas, continuariam sob a responsabilidade do Poder Público, a cargo dos agentes de escolta e segurança penitenciária. Ademais, os agentes penitenciários também permaneceriam responsáveis pelas funções de direção geral da unidade, direção de segurança e disciplina, e integrariam a chamada Célula de Intervenção Rápida (CIR), responsável por intervir em casos de distúrbios (SÃO PAULO, 2019b).

O projeto do governo de São Paulo, que previa o início da operação de outros seis estabelecimentos penais a serem administrados no modelo de cogestão ainda em 2019, sendo nove centros de detenção provisória e uma penitenciária feminina, o que totalizaria 8.323 novas vagas, sofreu duras críticas de especialistas e de organizações que atuam no segmento prisional³⁴, as quais culminaram no ajuizamento, pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, de uma ACP contra o Estado de São Paulo, assinada também pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), pelo Instituto Terra, Trabalho e Cidadania – ITCC e pela Conectas Direitos Humanos, requerendo, entre outros pedidos (SÃO PAULO, 2019a, p. 105):

³⁴ A exemplo, entre outros, do Sindicop, que se manifestou contrariamente à denominada privatização e formulou pedido de impugnação administrativa do edital à Secretaria da Administração Penitenciária, bem como propôs ação ordinária pedindo a anulação do edital de licitação dos quatro estabelecimentos penais paulistas, sustentando a indelegabilidade do poder de polícia e da custódia das pessoas presas; e da “NOTA TÉCNICA SOBRE A PROPOSTA DE PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS EM SÃO PAULO”, de 9 de maio de 2019, assinada por Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD); Associação de familiares e amigos de presos/as (AMPARAR); Comissões de Direitos Humanos e de Política Criminal e Penitenciária, da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de São Paulo; Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – São Paulo (CONDEPE); CONECTAS DIREITOS HUMANOS; EDUCAFRO; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM); Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC); Mandato da Deputada Estadual Isa Penna; Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do estado de São Paulo (NESC); PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL – CNBB; Pastoral da Juventude da Arquidiocese de São Paulo; Pastoral da Juventude do Regional Sul 1; Rede Feminina de Juristas; Setorial Jurídico do PSOL; e Sindicato dos Advogados de São Paulo.

(...) LIMINARMENTE A ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA, declarando-se:

1. A impossibilidade do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), delegar à iniciativa privada as funções típicas de Estado referidas no edital, sobretudo, o controle, segurança e disciplina no interior das unidades prisionais, proibindo-se contratação de empresa para a realização destes serviços por meio de trabalhadores privados da própria empresa, assim como a impossibilidade de delegação e subdelegação a entidades privadas de atividades de avaliação técnica e pericial dos presos na área psicológica, médica, psiquiátrica e da assistência social, impedindo-se a contratação de empresa para realização destes serviços, através de trabalhadores privados da própria empresa ou, ainda, de subcontratantes, declarando-se nulo o referido edital;

2. Subsidiariamente, a suspensão da tramitação do edital de licitação, sobretudo a sessão marcada para o dia 10/10/2019, até a conclusão da presente demanda, determinando-se a obrigação de não fazer ao Estado, a fim de que não se realize o certame anunciado, tamanha a abrangência do objeto do contrato do edital de licitação, tendo em vista a mínima necessidade de discussão e apresentação de dados pelo Estado de São Paulo, o que não fora feito até o presente momento, em que pese solicitado por diversas vezes, inclusive, para que o Estado de São Paulo possa tentar explicar como faria essa delegação sem comprometer as atividades típicas de Estado, o que, como se demonstrou, não restou claro no edital;

Um dos principais argumentos utilizados na referida ACP foi a ausência de “dados, relatórios, estudos etc sobre a necessidade/possibilidade de privatizar as unidades prisionais paulistas”. Nesse ponto, acrescentou-se também (SÃO PAULO, 2019a, p. 17):

Contudo, parece que a omissão na apresentação de estudos, dados e estatísticas para a alteração na gestão prisional é proposital, uma vez que os argumentos em regra utilizados não se sustentam.

Antes de demonstrar, através de análise de situações similares, que os dois argumentos propalados pela administração estadual (redução de custo e melhora das condições) não se sustentam, é preciso destacar que temos aqui, em verdade, uma volta ao passado, com adoção de sistemática de cogestão em unidades prisionais que já fora adotada no Estado de São Paulo e abandonada, pois somente trouxe problemas.

Com efeito, como visto no segundo capítulo do trabalho, as experiências de cogestão não indicam que esse é um modelo bem-sucedido e que mereça ser seguido como estratégia para lidar com a gravidade dos problemas do sistema prisional brasileiro.

A ACP aponta que, conforme o edital licitatório, ter-se-ia, nos quatro estabelecimentos penais mencionados, um custo mensal de R\$ 4.383,73 (quatro mil trezentos e oitenta e três reais e setenta e três centavos) por pessoa presa, o que o tornaria o mais elevado do país, excluindo-se, cabe destacar, os gastos realizados diretamente pelo Estado com as atividades que

permaneceriam sob sua responsabilidade, o que aumentaria bastante essa conta. Isso, repita-se, sem nenhum estudo que demonstrasse a conveniência desse tipo de contratação.

A partir do ajuizamento da referida ACP, uma série de decisões judiciais se seguiram, ora paralisando o procedimento licitatório, ora permitindo sua continuação:

- a) Em 11 de outubro de 2019, o juízo da 13ª Vara da Fazenda Pública do Fórum Central acolheu os argumentos dos autores e deferiu o pedido de tutela de urgência, suspendendo, assim, a licitação;
- b) Em 14 de outubro de 2019 – três dias após a suspensão –, o então presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) derrubou a liminar proferida em 1ª instância e permitiu a continuidade da licitação (no entanto, o procedimento continuou suspenso em virtude de uma decisão monocrática no Tribunal de Contas do Estado (TCE), que acolheu, no mesmo dia 14 de outubro de 2019, pedido liminar apresentado em cinco representações contra o edital da concorrência: da empresa Soluções Serviços Terceirizados – Eireli, do Instituto Humanita 360 Brasil e dos advogados Dayane de Oliveira Ferreira, Felipe Estevam Ferreira e José Jodacir de Souza Júnior);
- c) Em 11 de dezembro de 2019, o TCE paulista, por decisão do tribunal pleno da Corte, deliberou pela continuidade do procedimento licitatório, contrariando parecer do Ministério Público de Contas, no qual se afirmou, entre outros argumentos, que a parceria com a iniciativa privada aumentaria em 58% o valor gasto por cada preso, resultando em um prejuízo estimado em R\$ 75 milhões (setenta e cinco milhões de reais) no período de 15 meses;
- d) No dia 28 de janeiro de 2020, o juízo da 13ª Vara da Fazenda Pública deferiu novo pedido liminar formulado pelos autores da ACP, com base na então recém-promulgada Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019, que criou a polícia penal, categoria que possui atribuições indelegáveis e cujos cargos devem ser ocupados exclusivamente por meio de concurso público;
- e) No dia 30 de janeiro de 2020, a liminar foi derrubada por decisão do então presidente do TJSP, que permitiu a continuidade, mais uma vez, da licitação – a despeito de parecer contrário do Ministério Público;
- f) Já em 20 de novembro de 2020, o juízo da 13ª Vara da Fazenda Pública anulou, em sentença, o edital de licitação o qual previa a privatização de unidades do sistema prisional paulista. O Estado de São Paulo recorreu da decisão à se-

gunda instância, e o processo judicial, sob o número 1052849-06.2019.8.26.0053, segue tramitando no TJSP – enquanto o procedimento licitatório permanece parado.

A despeito de todo o imbróglio judicial, o Estado de São Paulo (2021) previu, em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 – Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020 –, a meta de iniciar a construção de 25 complexos prisionais por intermédio de parcerias público-privadas.

Já no Estado de Tocantins, foi publicada, no *Diário Oficial* do Estado, em 10 de agosto de 2021, a autorização para o início de estudos de viabilidade para a implantação, gestão, modernização e manutenção de presídios industriais, no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos do Tocantins (Tocantins/PPI), por meio de Parceria Público-Privada. A iniciativa visa a “reduzir os gastos com o sistema prisional, modernizar os presídios e melhorar a prestação do serviço público com maior segurança” (TOCANTINS, 2021, p. 1).

Percebe-se que a redução no dispêndio de recursos do Estado com o sistema penitenciário é propagada com frequência entre os argumentos de defesa das PPPs, embora esse não seja um resultado verificado nas experiências desse modelo de contratação, o que, já de início, põe em xeque a credibilidade de projetos nesse sentido.

Conforme o Governo do Tocantins (2021, p. 1), pretende-se a implantação de um denominado “modelo de presídio industrial”, no qual os reeducandos trabalhariam em indústrias dentro da unidade penitenciária, recebendo remuneração e remição de pena, o que se traduziria “em maiores oportunidades de ressocialização e maior capacidade de investimento dos parceiros industriais”.

Os referidos estudos, no Tocantins, estão a cargo de uma empresa de engenharia e de um escritório de advocacia, os quais desenvolverão a estruturação do projeto sob o acompanhamento da Secretaria de Parcerias e Investimentos, da Companhia Imobiliária de Participações, Investimentos e Parcerias – Tocantins Parcerias e da Secretaria de Cidadania e Justiça do Estado. Ao término dos estudos, o Estado e os órgãos envolvidos analisarão a viabilidade da proposta, que deverá, em seguida, ser submetida à consulta pública e apresentada à sociedade e aos órgãos de fiscalização (TOCANTINS, 2021).

No Estado do Mato Grosso, por sua vez, a Secretaria de Estado de Segurança Pública criou, em 29 de setembro de 2020, uma comissão de estudos para discutir a viabilidade de PPPs no Sistema Penitenciário. A instituição da comissão responsável pelos referidos estudos decorreu das exigências do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 001/2020, firmado

entre a referida Secretaria, o Ministério Público Estadual, o Tribunal de Justiça do Mato Grosso, o Ministério Público de Contas, o Tribunal de Contas do Estado, a Defensoria Pública estadual e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Mato Grosso, com o intuito de “atender as demandas existentes atualmente no Sistema Penitenciário” (MATO GROSSO, 2020, p. 1). Nota-se, também nesse exemplo, em conformidade com experiências norte-americanas relatadas no capítulo anterior, a possibilidade de que o aumento da participação do setor privado na gestão penitenciária brasileira seja impulsionada por atividade judicial.

Os resultados do estudo no Mato Grosso, que, conforme a Portaria nº 188/2020/GAB/SESP, a qual instituiu a aludida comissão, deveriam ser concluídos em 60 dias e apresentados ao secretário de Estado de Segurança Pública para, após, serem avaliados por uma comissão formada por membros do Poder Executivo, do Ministério Público e do Poder Judiciário, conforme consta no TAC, não foram encontrados.

4.3 O Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves: uma análise crítica sobre os resultados da única PPP prisional do país

O início dos procedimentos administrativos que culminaram na contratação da parceria público-privada para a construção e gestão do Complexo Penal de Ribeirão das Neves data de 9 de novembro de 2007, quando fora realizada a reunião de análise e de aprovação do Projeto de Parceria Público-Privada no Sistema Penitenciário em Minas Gerais, seguida de Consulta Pública, iniciada em 17 de janeiro de 2008, para envio de comentários, manifestações e contribuições até 21 de março de 2008 (RADAR PPP, 2021).

Desde 2003, o Estado de Minas Gerais possuía um Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, regido pela Lei Estadual nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003 (posteriormente revogada pela Lei Estadual nº 22.606, de 20 de julho de 2017), a qual repetia, em seu art. 2º³⁵, o mais corriqueiro argumento justificador da PPP prisional de Ribeirão das Neves e de todas as outras parcerias do tipo: a suposta eficiência “na execução das políticas públicas e no emprego dos recursos públicos” (MINAS GERAIS, 2003, p. 1).

O edital de licitação da PPP foi publicado em 18 de julho de 2008 (Processo Licitatório nº 020/2008), sob a modalidade “concorrência internacional” e o tipo “menor valor da contraprestação a ser paga pelo poder concedente”, para concessão administrativa pelo prazo de 27 anos a partir da assinatura do contrato, prorrogável, a pedido da concessionária e a fim

³⁵ Art. 2º – O Programa observará as seguintes diretrizes:

I – eficiência na execução das políticas públicas e no emprego dos recursos públicos; (...)

de assegurar a efetiva e adequada gestão do complexo penal, até o limite estabelecido na legislação aplicável, ou seja, trinta e cinco anos³⁶ (MINAS GERAIS, 2008).

Entre as características previstas no edital de licitação (Anexo XIII – Critérios para habilitação da metodologia de execução) para a concepção arquitetônica do Complexo Penitenciário, destacavam-se as seguintes (MINAS GERAIS, 2009):

- a) a disponibilidade de, no mínimo, 2.920 e até 3.040 vagas, todas masculinas, somando-se as vagas em celas coletivas e individuais, desconsideradas as vagas de triagem e as vagas exclusivas para o tratamento de saúde de internos;
- b) a disponibilização de, no mínimo, 1820 vagas para o regime fechado, incluindo-se as celas individuais, e de 1100 vagas para o regime semiaberto, incluindo também as celas individuais;
- c) a formação do Complexo Penitenciário por unidades independentes e estanques, com distância mínima de 50m entre suas muralhas ou alambrados, e compostas de, no máximo, 600 vagas e, no mínimo, 240 vagas, computadas as vagas individuais;
- d) em nenhuma das unidades penais internos de diferentes regimes de cumprimento de pena, fechado ou semiaberto, simultaneamente;
- e) em cada unidade penal, um número mínimo de celas individuais correspondentes a 10% da capacidade total;
- f) cada cela de Unidade Penal do regime fechado abrigando, no máximo, 4 (quatro) internos;
- g) cada cela de Unidade Penal do regime semiaberto abrigando, no máximo, 8 (oito) internos;
- h) unidades penais divididas em pavilhões – com celas individuais e coletivas – que não se comuniquem fisicamente e não possuam mais do que 80 vagas, cada um.

Para além dessas, Silva (2016, p. 101) frisa que disposições do edital como a que determinava a necessidade de que, na concepção das unidades penais, se deveria buscar “tanto quanto possível, linhas desobstruídas de visão, principalmente nos pontos dedicados para os

³⁶ Lei nº 11.079/2006 - Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação; (...)

agentes de monitoramento” e que deveria “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”, reproduziram, com as tecnologias modernas de segurança, a ideia do estabelecimento carcerário panóptico de Bentham, preconizando a vigilância total com o mínimo de esforço por meio do completo controle da conduta do apenado, não permitindo que ele disponha de nenhum instante de privacidade – o que, ainda nas palavras de Silva (2016), “contradiz com a ideia ressocializadora utilizada como discurso para justificar a privatização do cárcere”.

O instrumento licitatório deixou explícito também um aspecto importante acerca do Complexo que seria construído: as unidades abrigariam apenas pessoas já condenadas criminalmente, o que se acentua pela reiterada utilização do termo “sentenciado” no edital, a fim de designar as pessoas privadas de liberdade sob a gestão da parceria público-privada.

Podiam participar da concorrência as empresas brasileiras e as estrangeiras que possuíssem representação no país com poderes para receberem citação e para responderem administrativa ou judicialmente pelos respectivos atos, as quais necessitavam oferecer garantia de proposta no montante equivalente a 1% do valor estimado do contrato. A garantia de execução, por sua vez, a ser prestada e mantida pelo adjudicatário do objeto da licitação, foi estabelecida pelo edital no equivalente a 5% do valor estimado do contrato, que era de R\$ 2.111.476.080 (dois bilhões cento e onze milhões quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais), na data base de 31 de dezembro de 2008.

O edital previu também que a concessionária deveria ser uma sociedade de propósito específico, constituída pelo adjudicatário na forma de sociedade anônima e com a finalidade exclusiva de explorar o objeto da concessão administrativa, qual seja, a construção e a gestão do complexo penal. A sede da concessionária precisaria estar localizada no município de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, e possuir capital social subscrito igual ou superior ao equivalente a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) na data base do contrato, além de parcela integralizada em dinheiro de, no mínimo, 10% do capital subscrito, perfazendo um montante igual ou superior a R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) – o que ilustrava o vultoso porte financeiro exigido para a participação na disputa (MINAS GERAIS, 2008).

Em 3 de fevereiro de 2009, foi publicada a Ata da Sessão de Julgamento da Proposta Comercial, realizada no mesmo dia, na qual a Comissão Especial de Licitação decidiu por

classificar o Consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA)³⁷, com a proposta no valor de R\$ 74,63 (setenta e quatro reais e sessenta e três centavos) pela diária por vaga disponibilizada e ocupada em unidade penal de regime fechado. Com isso, em 24 de junho de 2009, foi publicado o extrato do Contrato de Concessão Administrativa nº 336039.54.1338.09 (doravante Contrato de Concessão ou apenas Contrato), assinado em 16 de junho de 2009, entre o Estado de Minas Gerais e a Concessionária Gestores Prisionais Associados S.A. – GPA.

A proposta vencedora da licitação estabelecia que o Complexo Penal seria formado por cinco unidades penais, com 608 vagas cada, sendo três unidades de Regime Fechado e duas unidades de Regime Semiaberto, as quais seriam construídas sob o custo total de implantação de R\$ 155.000.000,41 (cento e cinquenta e cinco milhões de reais quarenta e um centavos) e com a previsão de entrega da última unidade em até 30 meses após a assinatura do Contrato de Concessão, como é possível verificar no Anexo III do contrato (MINAS GERAIS, 2009). Previu-se, ainda, a construção de um sexto prédio, chamado “Célula-mãe”, para o funcionamento da administração, do almoxarifado, da cozinha e das lavanderias centrais (GPA, 2021).

Como é possível verificar nas Figuras 9, 10, 11, 12, 13 e 14 a seguir, as plantas do projeto arquitetônico apresentado pela concessionária possibilitam a visualização da disposição das unidades do Complexo pactuadas no Contrato de Concessão:

³⁷ Formado pelas empresas 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).

Figura 9 – Complexo Penitenciário Público-Privado: Implantação geral



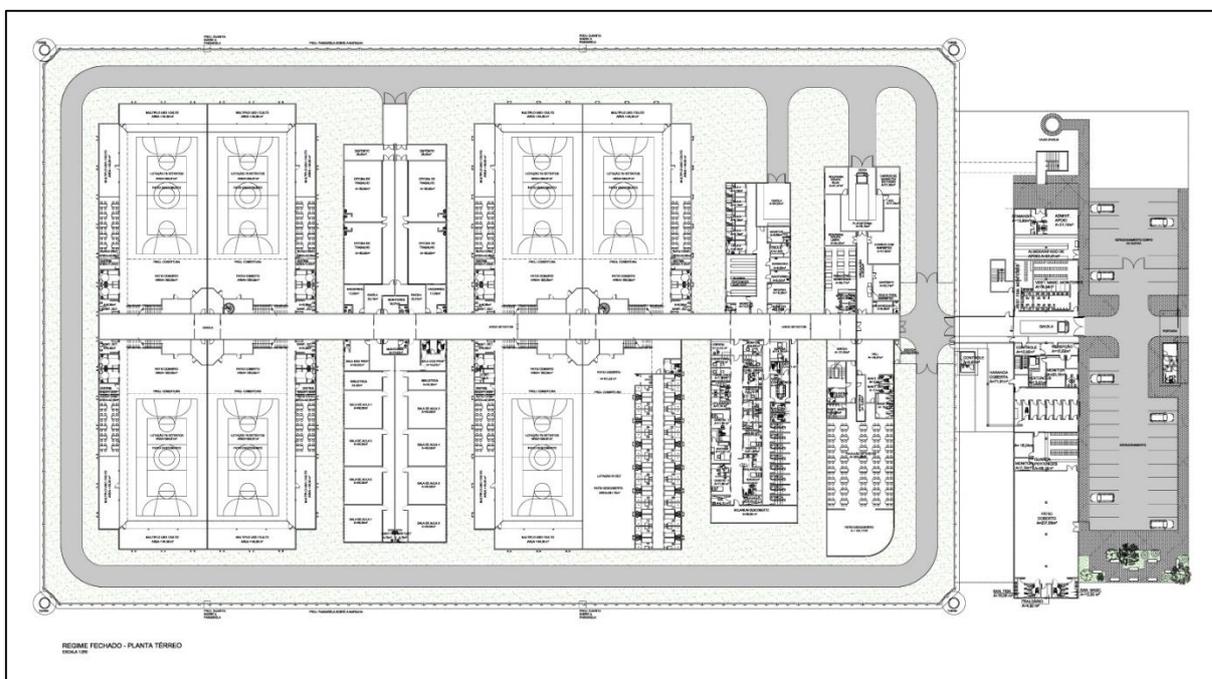
Fonte: Enviada pela AGPPP.

Figura 10 – Complexo Penitenciário Público-Privado: Implantação geral - Foto aérea



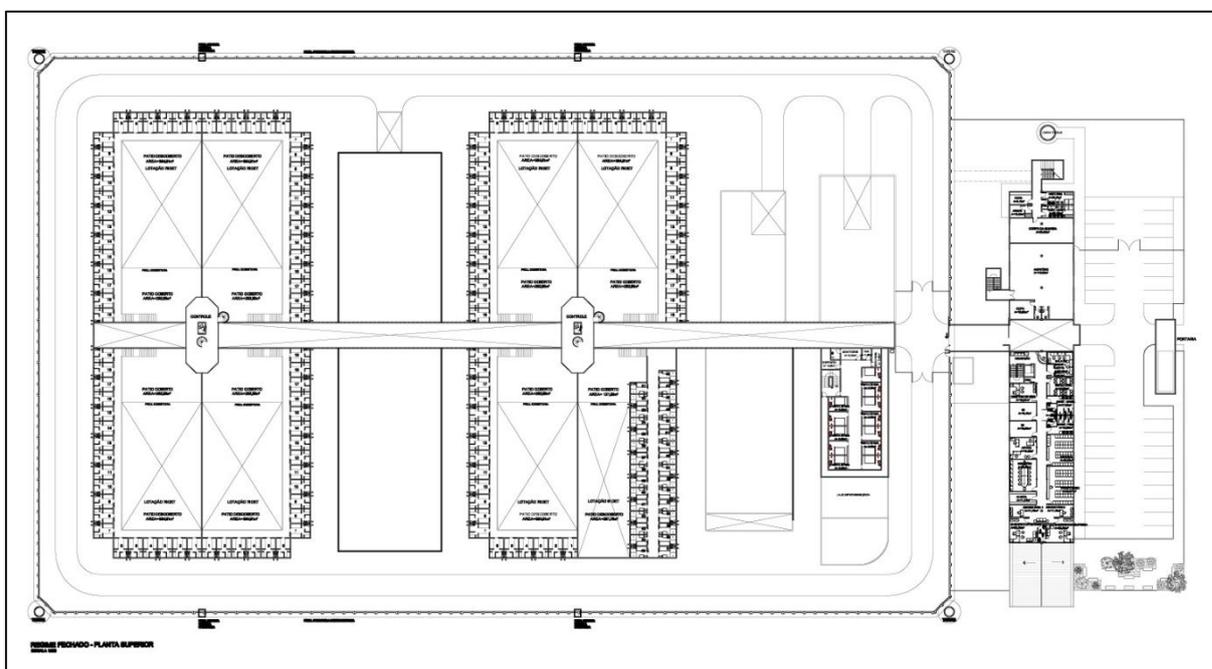
Fonte: Enviada pela AGPPP.

Figura 11 – Penitenciária de regime fechado – Planta Térreo



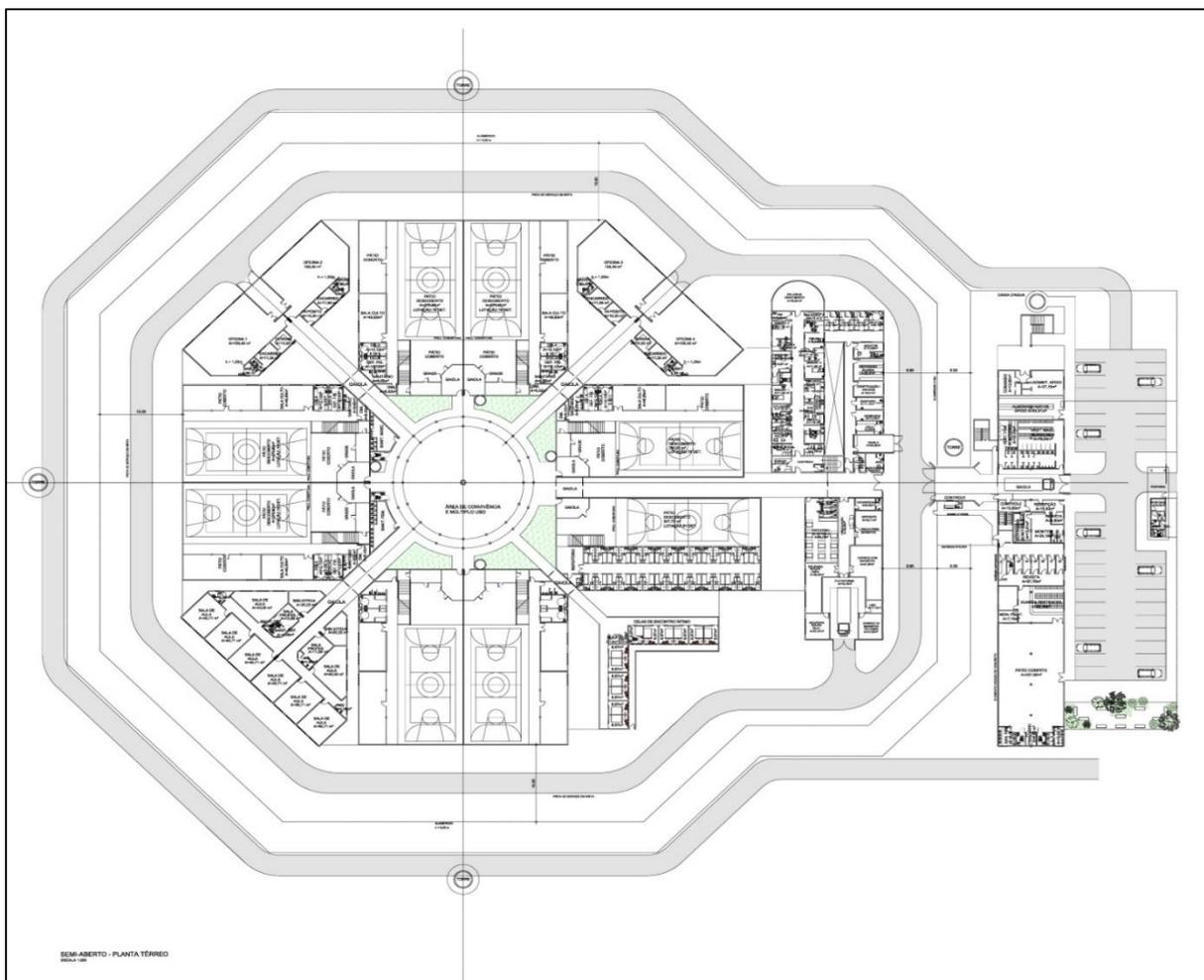
Fonte: Enviada pela AGPPP.

Figura 12 – Penitenciária de regime fechado – Planta Superior



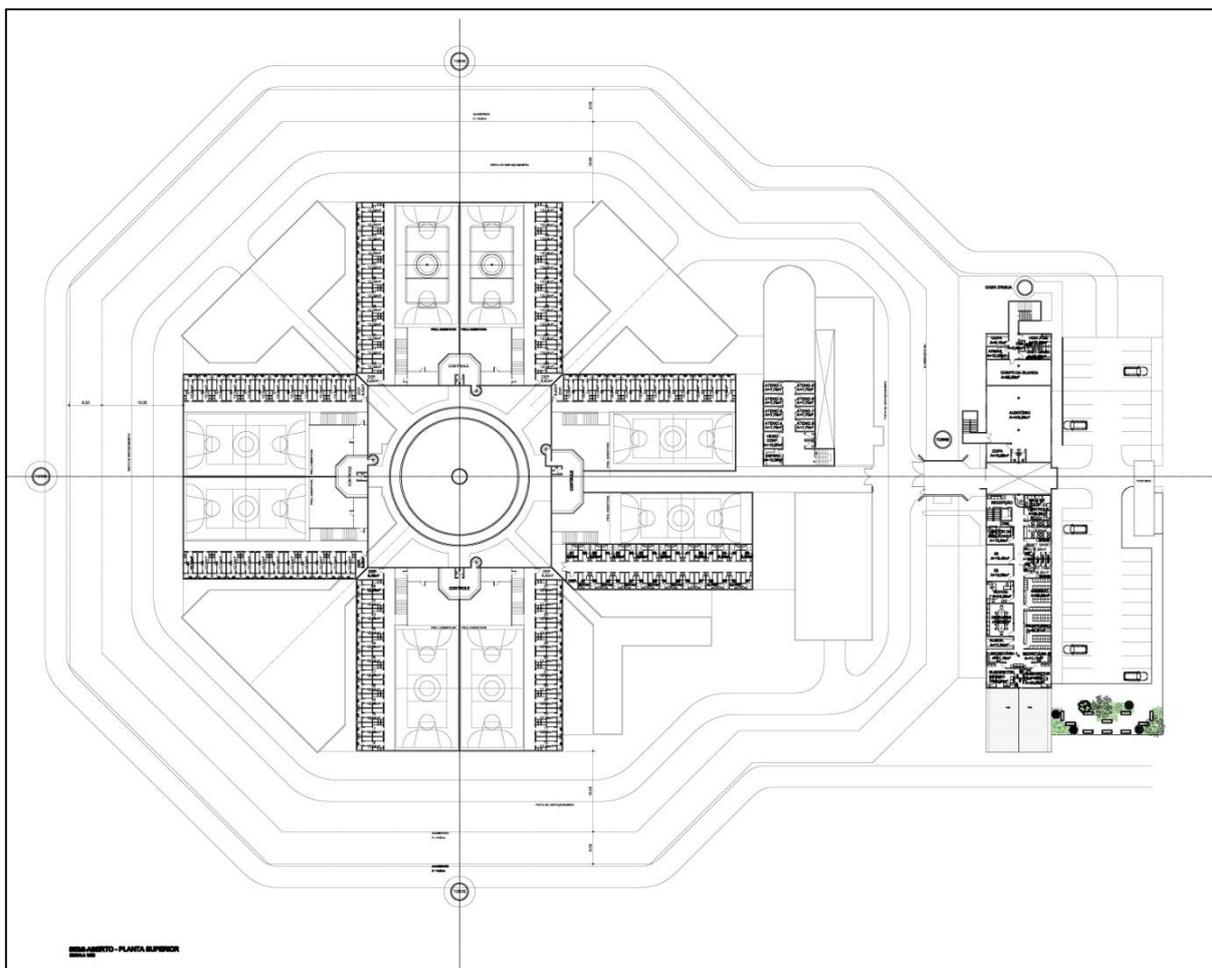
Fonte: Enviada pela AGPPP.

Figura 13 – Penitenciária de regime semiaberto – Planta Térreo



Fonte: Enviada pela AGPPP.

Figura 14 – Penitenciária de regime semiaberto – Planta Superior



Fonte: Enviada pela AGPPP.

O valor total estimado inicialmente para o Contrato de Concessão Administrativa do CPPP foi o mesmo previsto pelo edital licitatório: R\$ 2.111.476.080 (dois bilhões cento e onze milhões quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais), calculado pela soma dos valores nominais, constantes em valores de 2008, da Contraprestação Pecuniária Mensal e da Parcela Anual de Desempenho, com base no teto do Valor da Vaga Dia Disponibilizada e Ocupada em Unidade de Regime Fechado³⁸.

A Contraprestação Pecuniária Mensal e a Parcela Anual de Desempenho se somam à Parcela Referente ao Parâmetro de Excelência na composição da remuneração da concessionária, pelo Poder Concedente, para cada unidade penal, conforme a Cláusula 14.1 do Contrato de Concessão, que detalha o objetivo de cada uma dessas parcelas (MINAS GERAIS, 2009):

³⁸ Termo que designa no contrato o valor usado como base para o cálculo da contraprestação pecuniária mensal.

14.1.1 - A CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA MENSAL visa a remunerar a CONCESSIONÁRIA pelos serviços prestados no âmbito deste CONTRATO, observada a aplicação do COEFICIENTE DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DE QUALIDADE DE DISPONIBILIDADE (COEF) obtido por meio da apuração do ÍNDICE DE DESEMPENHO e do ÍNDICE COMPOSTO DE QUALIDADE DA DISPONIBILIDADE, conforme o MECANISMO DE PAGAMENTO e o SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DISPONIBILIDADE, anexos a este contrato.

14.1.2 - A PARCELA ANUAL DE DESEMPENHO visa a remunerar a CONCESSIONÁRIA pelos aspectos qualitativos de seu desempenho operacional, anualmente apurados com base nos Planos e nos Relatórios anuais por ela elaborados e entregues ao PODER CONCEDENTE, conforme o MECANISMO DE PAGAMENTO e o SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DISPONIBILIDADE, anexos a este contrato.

14.1.3 – A PARCELA REFERENTE AO PARÂMETRO DE EXCELÊNCIA VISA a remunerar a CONCESSIONÁRIA pela sua atuação relacionada à garantia da adequada ocupação do tempo do sentenciado com o trabalho remunerado, conforme o MECANISMO DE PAGAMENTO e o SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DISPONIBILIDADE, anexos a este contrato.

A Contraprestação Pecuniária Mensal, no termos da Cláusula 14.2 do Contrato, foi prevista para ser paga mensalmente a partir da entrada em funcionamento da primeira unidade penal, o que ocorreu em 18 de janeiro de 2013³⁹, e seu cálculo equivale à aplicação dos descontos financeiros decorrentes do Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade⁴⁰ sobre a contraprestação pecuniária cheia, que é calculada por meio das seguintes operações, para cada unidade penal de regime fechado e de regime semiaberto, respectivamente (MINAS GERAIS, 2009, p. 24):

³⁹ Em 18 de janeiro de 2013 foi entregue pela concessionária a primeira unidade penal, de regime fechado, com capacidade para 672 pessoas. As outras duas unidades penais em funcionamento foram entregues em 23 de setembro de 2013 (Regime Fechado, com capacidade para 672 pessoas presas) e 13 de junho de 2014 (Regime Semiaberto, com capacidade para 672 pessoas presas), totalizando a capacidade atual no CPPP de 2.016 pessoas presas.

⁴⁰ O Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade mede o grau de atendimento da concessionária, em sua operação do complexo penal, aos patamares de serviços considerados adequados pelo contratante, como se observa no Anexo X do contrato (MINAS GERAIS, 2009).

Regime fechado:

$CNTRPRCH = VVG DIA * (SUPTLZD * 0,9 + OCUP * 0,1)$, onde CNTRPRCH é contraprestação pecuniária cheia; o VVG DIA é 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.

Regime semiaberto:

$CNTRPRCH = VVG DIA * (SUPTLZD * 0,9 + OCUP * 0,8 * 0,1)$, onde CNTRPRCH é contraprestação pecuniária cheia; o VVG DIA é 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.

Perceba-se que a equação acima considera uma ocupação mínima de 90% da unidade penal, garantindo à concessionária remuneração correspondente a não menos do que 90% das vagas disponibilizadas, independentemente de estarem ocupadas ou não, o que pode levar, em tese, a uma situação similar à ocorrida no Colorado, EUA, relatada no terceiro capítulo, em que o Estado se viu obrigado a remunerar o parceiro privado por vagas não ocupadas em estabelecimentos penais.

Nesses parâmetros, a contratação diminui consideravelmente o risco do negócio para a concessionária, ao tempo em que coloca em xeque, sob o ponto de vista financeiro, até mesmo a conveniência da destinação de recursos e a formulação de políticas públicas para a redução da criminalidade e do uso das prisões, uma vez que, em relação aos estabelecimentos penais sob pactuação público-privada, sequer a redução dos índices de delinquência punidas com pena privativa de liberdade resultaria em economia para a Administração Pública no âmbito do sistema penitenciário.

Ainda a respeito da previsão contratual quanto à garantia de remuneração referente a 90% das vagas disponibilizadas, Silva (2016, p. 134) acrescenta:

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

Isso se compatibiliza perfeitamente com a lógica do capitalismo, já que a GPA – Gestores Prisionais Associados – enquanto empresa, persegue o lucro, e não teria interesse em investir para ter vagas ociosas. Como um complexo hoteleiro precisa de hóspedes, o complexo penal privado precisa de pessoas presas. Todavia, parece incongruente com a perspectiva da redução da criminalidade e de uma sociedade mais pacífica, porquanto se deve manter o nível de aprisionamento para atender as regras do contrato.

Importa ressaltar que nem mesmo em caso de necessidade de adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 –, o poder concedente poderia, por força da Cláusula 14.6 do Contrato de Concessão do CPPP⁴¹ (MIINAS GERAIS, 2009), reduzir o valor ou suspender o pagamento da contraprestação pecuniária mensal.

Os mencionados descontos, que incidem sobre a contraprestação pecuniária cheia, são calculados de acordo com o desempenho da concessionária na operação do complexo penal, o que é medido por meio de uma estrutura de cálculo segmentada em vários níveis, com notas, subnotas, indicadores, subindicadores e índices, os quais avaliam os esforços da concessionária voltados à ressocialização, aos serviços assistenciais, à segurança, às condições básicas e ao monitoramento – o que o Contrato de Concessão detalha em anexos distintos, como o IX (Caderno de Encargos da Concessionária), o X (Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade) e o XI (Mecanismo de Pagamentos).

É importante destacar que os descontos podem chegar a no máximo 20% da Contraprestação Pecuniária Mensal, conforme o item 2.1.2 do Anexo XI – Mecanismo de Pagamento ao Contrato de Concessão⁴². Assim, mesmo que a concessionária preste um serviço insatisfatório, terá garantido o recebimento de 80% do valor da Contraprestação Pecuniária Mensal, o que diminui consideravelmente a importância da eficiência da PPP no desempenho de suas atribuições para fins remuneratórios.

⁴¹ “14.6 Caso para manter-se adimplente frente à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o PODER CONCEDENTE precise reduzir despesas, não poderá reduzir o valor ou suspender o pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA MENSAL, promovendo a inclusão desta previsão junto às leis orçamentárias pertinentes durante todo o prazo de vigência deste CONTRATO”.

⁴² “A CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA MENSAL de cada unidade penal(CNTRPR) é calculada a partir de uma das seguintes fórmulas, conforme o regime referente da unidade penal:

Para unidades penais de regime fechado:

$$\text{CNTRPR} = \text{VVG DIA} * (\text{SUPTLZD} * 0,9 + \text{OCUP} * 0,1) * \{[1-(Z * W)] + (Z * W) * \text{COEF}\}$$

Para unidades penais de regime semi-aberto:

$$\text{CNTRPR} = \text{VVG DIA} * (\text{SUPTLZD} * 0,9 + \text{OCUP} * 0,8 * 0,1) * \{[1-(Z * W)] + (Z * W) * \text{COEF}\}$$

Onde:

CNTRPR: CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA MENSAL da referida unidade penal;

VVG DIA: VALOR DA VAGA DIA DISPONIBILIZADA E OCUPADA EM UNIDADE PENAL DE REGIME FECHADO1;

SUPTLZD: Supertotalizador da respectiva unidade penal. Este número representa o total apurado de vagas dia disponibilizadas na respectiva unidade penal durante o mês;

OCUP: Número total de vagas dia ocupadas na respectiva unidade penal durante o mês;

Z: Percentual da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA MENSAL sujeito à influência dos índices de mensuração de desempenho e de qualidade da disponibilidade. Este percentual é 20%, ou seja, o valor de Z é igual a 0,20;

W: Parâmetro referente à curva de aprendizado, conforme o item 2.1.3 deste documento; e

COEF: Coeficiente de mensuração de desempenho e de qualidade de disponibilidade. Trata-se de um valor entre 0 (zero) e 1 (um) resultante da ponderação do ÍNDICE DE DESEMPENHO e do ÍNDICE COMPOSTO DE QUALIDADE DA DISPONIBILIDADE (ICQD). A apuração de tais índices bem como a do valor de COEF se dará com periodicidade bimestral. O detalhamento do cálculo de COEF é dado no em 2.1.4 deste documento.”

A Parcela Anual de Desempenho, por sua parte, é definida no item 2.2 do Mecanismo de Pagamento, constituindo-se como um valor pago à concessionária com base no desempenho obtido nas análises e avaliações anuais referentes ao Parâmetro Anual de Desempenho (PAD), que consta no item 6 do Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade.

O cálculo do Parâmetro Anual de Desempenho se baseia em oito notas pré-estabelecidas no Anexo X e outras duas notas discriminadas bianualmente pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais. Essas duas notas, em áreas não designadas previamente, possibilitam a premiação financeira à concessionária por boas práticas desenvolvidas e que não foram pensadas no momento da pactuação do Contrato de Concessão. Já as oito notas predeterminadas se referem a: segurança e monitoramento externo; assistência social; assistência educacional; assistência ao trabalho; atividades desportivo-recreativas e artístico-culturais; assistência à saúde; assistência material; e manutenção da infraestrutura.

A Cláusula 14.15.1 do Contrato estabelece que o Valor da Parcela Anual de Desempenho não poderá exceder 1,5% (um e meio por cento) da receita total referente à Contraprestação Pecuniária Mensal auferida pela Concessionária nos doze meses a que corresponder a PAD, sendo calculada, para cada unidade penal, de acordo com a seguinte fórmula, conforme o Anexo XI (MINAS GERAIS, 2009):

$$VPAD = PAD * (1,5/100) * RECEITA$$

Onde,

VPAD = Valor devido à concessionária referente ao Parâmetro Anual de Desempenho para determinada unidade penal;

PAD = Parâmetro anual de desempenho, calculado com base no item 6 do Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade de uma determinada unidade penal;

RECEITA = Soma de todas as contraprestações pagas nos doze meses a que se refere o PAD, incluindo seus respectivos ajustes.

Nota-se, assim, que a concessionária pode ser compensada financeiramente pelo cumprimento de obrigações que decorrem naturalmente do tipo de serviço para o qual foi contratada, percebendo uma dupla remuneração pela assistência que é oferecida às pessoas privadas de liberdade nos termos da Lei de Execução Penal, ou seja, pelo respeito tão somente aos parâmetros mínimos previstos na legislação e no próprio Contrato de Concessão, no qual a contratada se obriga a prestar serviços assistenciais aos sentenciados, responsabilizando-se pelos custos do seu provimento adequado, quantitativa e qualitativamente, buscando, tanto quanto possível, a ressocialização, como está expresso no item 3.1 do Anexo IX ao Contrato de Concessão (MINAS GERAIS, 2009).

Já o Parâmetro de Excelência representa uma parcela devida mensalmente (e adimplida bimestralmente pelo poder concedente) à concessionária, tendo, como condição, o alcance de alguns níveis mínimos de desempenho relacionados à educação e ao trabalho.

O valor desse pagamento é calculado com base no ressarcimento recebido pelo Estado como fruto do trabalho dos sentenciados de cada unidade penal, seja ele de natureza industrial, rural ou agrícola, ou ainda relativo à manutenção do estabelecimento penal, sendo importante frisar que se deu preferência no contrato ao primeiro tipo, considerando-se que aquele seria de maior importância para a ressocialização e que a redução do montante pago pela utilização de mão de obra direta de pessoa presa, como consta do Anexo X do contrato, “afasta a possibilidade de a concessionária retirar proveito econômico com a utilização própria do trabalho do preso” (MINAS GERAIS, 2009, p. 171).

Fica evidente, também aqui, que a concessionária, por meio do Parâmetro de Excelência, passa a poder ser remunerada uma terceira vez pela prestação do serviço que o Estado se obrigou a oferecer⁴³ e o concedeu ao setor privado, a pretexto de uma maior eficiência.

Além disso, o 8º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão passou a permitir que a concessionária possa explorar a força de trabalho das pessoas presas no CPPP. Antes do referido Termo, o Caderno de Encargos da Concessionária previa, no item 3.1.3.1, duas configurações laborais para os sentenciados, sendo que, em nenhuma delas, a contratada podia configurar como tomadora do trabalho, direta ou indiretamente. O item determinava expressamente que o tomador do trabalho deveria guardar “independência administrativa, financeira, comercial e societária” com a concessionária (MINAS GERAIS, 2009, p. 17).

A partir das modificações introduzidas no Contrato de Concessão por meio do 8º Termo Aditivo, o item 3.1.3.1 do Anexo IX – Caderno de Encargos da Concessionária passou a ter a seguinte redação (MINAS GERAIS, 2009, p. 107):

⁴³ Lei n. 7.210/1984, Lei de Execução Penal

Art. 41 - Constituem direitos do preso:

(...)

II - atribuição de trabalho e sua remuneração; (...)

Art. 83. O estabelecimento penal, conforme a sua natureza, deverá contar em suas dependências com áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva.

3.1.3.1 Configurações do contrato de trabalho dos sentenciados

São possíveis 02 (duas) configurações para o trabalho dos sentenciados, consoante os termos a seguir:

Configuração A: trabalho preferencialmente de natureza industrial, rural ou agrícola e de serviços, cujo tomador seja uma pessoa jurídica (TOMADOR). O TOMADOR poderá ser órgão ou ente da esfera pública, bem como a CONTRATADA, submetendo-se às mesmas regras, procedimentos e diretrizes aplicadas a outras empresas TOMADORAS.

Configuração B: trabalho referente a serviços gerais e de manutenção da UNIDADE PENAL.

Com as alterações promovidas pelo 8º Termo Aditivo, portanto, a GPA pode auferir lucro diretamente do trabalho dos sentenciados sob a sua reponsabilidade no Complexo Penal de Ribeirão das Neves durante toda a vigência da concessão. Vale ressaltar que, financeiramente, o trabalho de pessoas presas é vantajoso para o tomador do serviço, uma vez que a remuneração pelas atividades exercidas nesses casos pode ser a partir de $\frac{3}{4}$ do salário mínimo⁴⁴. Esse tipo de permissão é, no mínimo, controverso, tendo em vista sua capacidade de gerar problemas complexos no interior dos estabelecimentos penais, principalmente, decorrentes de conflitos de interesses. Como exemplo, a concessionária, acumulando a função de tomadora de serviço de sentenciados do CPPP, pode ter interesse na manutenção da privação da liberdade de um reeducando que se destaque no ofício que está sendo exercido, uma vez que ele é duplamente lucrativo para a empresa.

A respeito das disposições contratuais que regem as atividades laborais no CPPP, Silva (2016, p. 117) nota a ilegalidade constante no item 3.1.3.1 do Caderno de Encargos da Concessionária, que atribui à contratada a responsabilidade “pela manutenção da ordem e da disciplina, pela higiene e pela segurança laboral e disciplinar”, tendo em vista que o art. 34 da Lei de Execução Penal estabelece que o gerenciamento do trabalho no âmbito prisional só poderá ser realizado por “fundação, ou empresa pública, com autonomia administrativa, e terá por objetivo a formação profissional do condenado”⁴⁵, excluindo, portanto, a possibilidade de gerenciamento das atividades laborais por empresa privada. Para mais, a referida disposição contratual viola também o art. 47 da Lei de Execução Penal, o qual estabelece que “[o] poder disciplinar, na execução da pena privativa de liberdade, será exercido pela autoridade administrativa conforme as disposições regulamentares”.

Os dados produzidos pela concessionária relativos à Contraprestação Pecuniária Mensal e ao Parâmetro de Excelência são obrigatoriamente, nos termos do Anexo X ao Contrato

⁴⁴ Lei nº 7.210/1984 - Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a $\frac{3}{4}$ (três quartos) do salário mínimo.

⁴⁵ Lei nº 7.210/1984 - Art. 34. O trabalho poderá ser gerenciado por fundação, ou empresa pública, com autonomia administrativa, e terá por objetivo a formação profissional do condenado.

de Concessão, aferidos por um Verificador Independente, que, contratado pelo poder concedente, possui competência para manifestar expressamente os ajustes a serem efetuados – caso existam – nos valores que devem ser considerados para efeitos de pagamento à contratada. Caso seja de interesse do poder concedente, os dados relativos à Parcela Anual de Desempenho também podem ser remetidos ao exame do Verificador Independente.

A empresa que exerce atualmente as atribuições do Verificador Independente do Contrato de Concessão do CPPP, a Accenture do Brasil LTDA., foi contratada, com base na Lei nº 8.666/1993, pelo período de 36 meses, a partir de 1º de novembro de 2018, mediante o pagamento de R\$3.729.899,88 (três milhões setecentos e vinte e nove mil oitocentos e noventa e nove reais e oitenta e oito centavos) (MINAS GERAIS, 2018). No entanto, a Accenture do Brasil LTDA. exerce tais funções desde 2012, quando foi contratada por 36 meses, a partir de janeiro de 2016, pelo preço global de R\$ 8.344.941,45 (oito milhões trezentos e quarenta e quatro mil novecentos e quarenta e um reais e quarenta e cinco centavos), valor que foi reajustado em um primeiro termo aditivo ao contrato para R\$ 8.734.693,05 (oito milhões setecentos e trinta e quatro mil seiscentos e noventa e três reais e cinco centavos); no 2º termo aditivo para R\$ 9.149.949,57 (nove milhões cento e quarenta e nove mil novecentos e quarenta e nove reais e cinquenta e sete centavos); foi prorrogado no 4º termo aditivo, por 24 meses, a contar de 30 de janeiro de 2015, sob o valor de R\$ 6.613.118,40 (seis milhões seiscentos e treze mil cento e dezoito reais e quarenta centavos); novamente prorrogado, no 5º termo aditivo, por mais 5 meses, já totalizando 60 meses, com o valor reajustado para R\$ 6.900.981,87 (seis milhões novecentos mil novecentos e oitenta e um reais e oitenta e sete centavos); e, por fim, prorrogado, no 6º termo aditivo, por mais 12 meses, a contar de 30 de junho de 2017, com o valor global de R\$ 3.918.797,52 (três milhões novecentos e dezoito mil setecentos e noventa e sete reais e cinquenta e dois centavos).

O Complexo Penitenciário Público Privado de Ribeirão das Neves possui uma estrutura organizacional baseada em uma divisão de tarefas entre o poder concedente e a concessionária, com o primeiro indicando o Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, e a segunda, o Diretor Privado do Complexo. Cada unidade penal do CPPP possui, ainda, um Subdiretor Público de Segurança e um Gerente de Monitoramento da contratada.

O Contrato de Concessão enumera as obrigações do poder concedente e da concessionária, não restando tantas ao primeiro, senão, além da própria remuneração à GPA, a indicação formal da composição da equipe de fiscalização; a disponibilização do imóvel de localização do Complexo Penal, responsabilizando-se pelas obras necessárias para garantir o acesso ao local indicado; a responsabilização pela segurança externa no entorno do Complexo; a

transferência e o transporte de sentenciados; a nomeação dos servidores para ocuparem o cargo de Diretor Público de Segurança em cada unidade penal; além de outras obrigações acessórias.

O Diretor Público de Segurança do Complexo Penal é a mais elevada autoridade do Poder Público na estrutura administrativa do CPPP e, entre as suas competências elencadas no Caderno de Encargos da Concessionária, destacam-se as seguintes:

- a) promover a execução penal dos sentenciados;
- b) promover, em caráter subsidiário e não conflitante em relação às atribuições da contratada, medidas de segurança e tratamento para a recuperação social dos sentenciados e para a manutenção e melhoria das condições de custódia, zelando pela integridade física e moral dos sentenciados;
- c) em caso de risco iminente à segurança do Complexo Penal ou de uma ou mais unidades penais: comunicar imediatamente o parceiro privado; assumir o controle decisório, estratégico e operacional de todas as funções de direção da unidade penal; e autorizar, caso julgue necessária, a entrada de força pública externa.
- d) promover a aplicação de sanções e penalidades aos sentenciados;
- e) autorizar a alocação dos sentenciados nos postos de trabalho;
- f) autorizar todo e qualquer remanejamento e movimentação de sentenciados, bem como a movimentação interna e externa à unidade penal e/ou complexo penal, em qualquer hipótese ou sob qualquer condição;
- g) executar as atividades de inteligência penitenciária, incluindo, mas sem se limitar ao monitoramento do clima da unidade penal e de anormalidades ocorridas nas diversas áreas;
- h) orientar, fiscalizar e controlar as atividades e procedimentos desenvolvidos pela contratada, para a execução do monitoramento interno, de acordo com as normas legais e regulamentares pertinentes;
- i) intervir, por meio do gerente de monitoramento da contratada, nas atividades e procedimentos de monitoramento por esta desempenhadas;
- j) auxiliar no planejamento dos serviços de monitoramento de responsabilidade da contratada;
- k) participar da elaboração e do desenvolvimento de cursos para os Agentes de Monitoramento internos da contratada.

A prerrogativa do poder concedente de fiscalizar a concessão durante todo o seu prazo de duração, conforme a Cláusula 21 do Contrato, permite livre acesso, a qualquer época, a todas as áreas, instalações, locais e documentos referentes ao Complexo, podendo, inclusive, demandar à concessionária, a qualquer tempo e sob qualquer circunstância, informações de natureza técnica, operacional, econômica, financeira e contábil, bem como medições e prestações de contas (MINAS GERAIS, 2009).

A fiscalização pelo poder concedente é exercida atualmente pelo Núcleo de Fiscalização da Assessoria de Gestão de Parceria Público-Privada e outras parcerias (AGPPP), que é composto pelos seguintes profissionais: Coordenador; Fiscal da Assistência Jurídica; Fiscal da Assistência educacional, profissionalizante, cultural e recreativa; Fiscal da Assistência ao trabalho; Fiscal da Assistência à saúde, da Assistência social e da Assistência religiosa; Fiscal da Infraestrutura; Fiscal da Assistência material; e Fiscal da Segurança, de acordo com as informações prestadas pela própria AGPPP.

Para a concessionária, as obrigações contratuais adentram em tantos diferentes âmbitos na estrutura de funcionamento do Complexo que ajudam a fortalecer o debate em torno da invasão do setor privado em atividades que não poderiam ser delegadas pelo Estado. Entre as incumbências do parceiro privado, destacam-se, na Cláusula 17.3 do Contrato, as seguintes (MINAS GERAIS, 2009):

- a) prestar serviços nas área jurídica, psicológica, médica, odontológica, psiquiátrica, assistencial, pedagógica, esportiva, social e religiosa, em conformidade com a Lei de Execução Penal;
- b) prover o monitoramento interno de cada unidade penal, efetuando o controle e a inspeção nos postos de vigilância e mantendo o monitoramento dos sentenciados nos termos das respectivas sentenças condenatórias;
- c) cumprir os mandados de soltura, após o exame e autorização do Diretor Público de Segurança de cada unidade penal;
- d) implantar todos os equipamentos e instalações necessários à prestação, à continuidade e à modernização das atividades e serviços sob a concessão administrativa, conservando-os em perfeitas condições de funcionamento, reparando-os quando necessário e substituindo-os em caso de desgaste ou superação tecnológica;

- e) recrutar e fornecer toda a mão de obra, direta ou indireta, à exploração da concessão;
- f) organizar e manter prontuário com identificação dos sentenciados, registros de movimentação, bem como sistema de informações, de maneira a permitir a execução das medidas necessárias ao cumprimento das determinações judiciais e do Conselho Penitenciário, mantendo ainda um cadastro informatizado com todos os dados da população carcerária, mediante supervisão do Diretor Público de Segurança de cada unidade penal; entre outras.

A respeito das responsabilidades conferidas ao parceiro privado, Silva (2016) chama a atenção para a violação ao art. 134 da Constituição Federal⁴⁶, decorrente da cláusula contratual que previa, nos termos do contrato inicialmente celebrado, a possibilidade de prestação de serviços jurídicos pela concessionária a sentenciados em situação de hipossuficiência econômica, em substituição a defensores públicos, o que foi modificado apenas em 8 de janeiro de 2015, com a celebração do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, sobre o qual ainda se tratará mais detalhadamente neste trabalho.

Outras atribuições elencadas no Contrato de Concessão como de competência da concessionária são criticadas por invadirem o poder de punir, de exclusividade do Estado. Silva (2016, p. 108) aponta que atividades como o monitoramento interno das unidades penais; o controle e a inspeção nos postos de vigilância; a manutenção do monitoramento dos sentenciados nos termos das respectivas sentenças condenatórias; além do cumprimento dos mandados de soltura, após exame e autorização do Diretor Público de Segurança de cada unidade penal, evidenciam a “atribuição de vigilância e controle direto da Concessionária sobre o preso para fazer valer o comando do título executivo penal, atividade preponderantemente estatal que não poderia ser deslocada para o particular”. O autor acrescenta ainda:

⁴⁶ CF/1988: Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº80, de 2014).

O parceiro privado deve garantir, de forma constante, a manutenção da ordem, a disciplina e a segurança no interior da Unidade Penal, inclusive durante os períodos e ocasiões de visitas, observadas as determinações e orientações do Diretor Público de Segurança do complexo penitenciário, ouvido o Subdiretor Público de Segurança, e sob a fiscalização da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Nota-se nesta atribuição o poder coercitivo delegado ao ente privado, no sentido de manter a ordem, a disciplina e a segurança do presídio, atividade típica do Estado e que em nenhuma hipótese poderia ser transferida ao particular.

(...) Todavia, o que mais surpreende é a atribuição concedida ao particular para preparar atestados, certidões de comportamento carcerário e outros documentos referentes à execução penal. Em outras palavras, a Concessionária tem o poder de emitir documentos que comprovem as horas trabalhadas e estudadas para efeito de remição, e que atestam o comportamento do preso, como requisito subjetivo para o direito a livramento condicional, progressão de regime, indulto, comutação de pena, saída temporária, dentre outros. Até mesmo a apresentação de sentenciados às autoridades requisitantes ficou a cargo da Concessionária, caracterizando, sem qualquer dúvida, o poder coercitivo empregado pelo particular sobre outro, o que incompatibiliza com o Estado Democrático de Direito. Sem maior esforço, percebe-se que as atividades delegadas ao particular são típicas de Estado, impregnadas do que poderíamos chamar de poder de império, pois atinge a liberdade individual e impõe vigilância, caracterizando visível poder de polícia, de constrição sobre a pessoa, que um particular, em nenhuma hipótese, teria sobre outro se não investido em poderes do Estado, de uso da força e da coerção. Não se pode duvidar que monitorar pessoas, cumprir mandado de soltura, manter registro, informações e controle sobre pessoas, inclusive ter a guarda de valores de sentenciado, organizar e manter prontuários com identificação de pessoas condenadas, não são decididamente tarefas delegáveis ao ente privado.

(...) Conclui-se neste ponto que a Concessionária dispõe de um feixe de atribuições que são tipicamente de Estado, pelo caráter coercitivo que ostenta, e que desta forma não poderiam por ela serem executadas, por indelegáveis. Assim, a Parceria Público-Privada, observada a Lei nº 11.079/2004, não seria aplicável para privatização de presídios. Ademais, quando a Constituição Federal do Brasil, no art. 5º, XLIX, assegura aos presos o respeito à integridade física e moral, remete esta responsabilidade ao Estado, que deve diretamente garantir a execução da pena.

Mascarenhas e Monteiro (2017, p. 2), por sua vez, observam que a imputação e a classificação de determinado fato como falta disciplinar no CPPP são realizadas pelo diretor público da unidade, conforme o art. 677, inciso II, alínea *a*, do Regulamento e Normas de Procedimento do Sistema Prisional de Minas Gerais – ReNP⁴⁷, mas que essa imputação tem ori-

⁴⁷ Art. 677. O Diretor Geral, ao receber o comunicado interno, proferirá despacho motivado no prazo de 24 (vinte e quatro) horas ou no máximo no primeiro dia útil subsequente em caso de feriado e/ou final de semana, determinando:

(...) II – A instauração do procedimento disciplinar, decidindo sobre: a) capitulação da falta disciplinar; b) isolamento preventivo do infrator, conforme disposto no art 644, bem como comunicar o Juiz competente; e c) remeter o Procedimento Administrativo Disciplinar para o secretário do Conselho Disciplinar que dará sequência ao processo.

gem em Comunicado Interno (art. 675 do ReNP⁴⁸) lavrado por funcionário do parceiro privado que presenciou ou teve ciência do fato, o que também demonstra a ilegal delegação de poder de polícia ao setor privado por meio do Contrato de Concessão:

Isso porque o contrato de concessão prevê na cláusula 17.3, n1, que é obrigação da concessionária “prover o monitoramento interno de cada *unidade penal*, efetuando o controle e a inspeção nos postos de vigilância e mantendo o monitoramento dos sentenciados nos termos das respectivas sentenças condenatórias”.

Ou seja, essa estipulação contratual confere ao parceiro privado o exercício do poder de polícia sobre os internos, o que é feito mediante a contratação de empregados (monitores) cuja função correspondente àquela realizada pelos agentes de segurança penitenciária (servidores públicos) nas unidades públicas, isto é, a vigilância ostensiva.

Cabe acrescentar, a respeito do monitoramento interno, sob a responsabilidade da concessionária, que o Contrato de Concessão, em seu Anexo IX, item 3.2.1, permite inclusive o uso de tonfas⁴⁹ pelos funcionários da contratada, mediante a comprovação de participação em curso de formação e treinamento, o que ilustra a dimensão do poder de polícia ilegitimamente exercido por particulares em nome do Poder Público no Complexo Penal de Ribeirão das Neves, permitindo-se, inclusive, o uso da força (MINAS GERAIS, 2009).

A estrutura de segurança do CPPP conta com um robusto suporte tecnológico e com um aparato que se divide entre as atribuições do Poder Público e as incumbências da concessionária. As unidades de regime fechado possuem uma muralha de concreto armado com 5 metros de altura e mais 1 metro destinado ao passagem dos agentes de segurança externa, totalizando 6 metros de altura. Nos blocos onde há permanência de internos, há um afastamento de 10 metros da muralha. Já na unidade penal de Regime Semiaberto, o fechamento dos blocos é feito por um conjunto de alambrados com 6 metros de altura e espaçados de 6 metros entre si, possuindo, ainda, na parte superior, um conjunto de concertinas para reforço de segurança. Nos blocos onde há permanência de internos, o afastamento do alambrado interno é de 15 metros, e o do externo, de 21 metros.

Nas extremidades da muralha, há torres de vigilância em concreto armado com guaritas blindadas, em forma circular, com sanitário e dispositivos de alarme e comunicação,

⁴⁸ Art. 675. Havendo indícios da falta disciplinar será lavrado comunicado interno relatando os fatos para que seja instaurado procedimento disciplinar visando à sua apuração. I - O servidor que presenciar ou tiver ciência do cometimento de qualquer infração disciplinar deverá providenciar a formalização do comunicado com a descrição detalhada dos fatos, individualização dos envolvidos e rol de testemunhas; (...)

⁴⁹ Tonfa é uma arma semelhante a um cassetete, compota por um bastão fino e comprido, com uma pega perpendicular a mais ou menos um terço do comprimento, utilizada em algumas artes marciais e também por forças de segurança.

CFTV (648 câmeras no total das três unidades em funcionamento) e equipamentos de iluminação, situadas a 11 metros do nível do solo permitindo uma visão geral e desimpedida da unidade penal. No passadiço, entre cada duas guaritas blindadas, há guaritas intermediárias de concreto.

O Complexo conta, também, com sistema de fechamento e acionamento automático de portas controlado remotamente por quadros sinópticos; dilacerador de pneus instalados na entrada das unidades penais; identificação biométrica, por leitores digitais, na portaria e em setores internos estratégicos; equipamentos de Raio X e detectores de metal nas entradas dos Salões Família e das unidades, entre outros equipamentos.

No que se refere ao contingente dos efetivos de segurança, conforme dados da AG-PPP, estão alocados da parte do poder concedente nas unidades penais do Complexo PPP, ao todo, 256 agentes penitenciários efetivos, o que representa uma média de um agente a cada cinco pessoas presas, ficando no limite da recomendação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Da parte da concessionária, por sua vez, há 354 funcionários atuando como agentes de monitoramento.

No caso de inadimplemento das obrigações assumidas no Contrato, a concessionária fica sujeita a algumas espécies de penalidades a serem aplicadas pelo poder concedente, quais sejam: advertência formal, com a determinação da adoção das medidas de correção necessárias; multa; caducidade da concessão; suspensão temporária do direito de participação em licitações e impedimento de contratar com a Administração Pública; declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos da punição e até que seja promovida sua reabilitação perante a Administração estadual; e o descredenciamento do registro cadastral, as quais serão aplicadas conforme a natureza e a gravidade da infração, além dos danos resultantes.

A GPA já recebeu duas multas decorrentes de Processos Administrativos Punitivos (PAPs) instaurados para a apuração de irregularidades. A primeira, no âmbito do Processo Administrativo Punitivo nº 034/2012, se deu no valor total de R\$ 2.313.975,38 (dois milhões trezentos e treze mil, novecentos e setenta e cinco reais e trinta e oito centavos), e a segunda, no PAP nº 02/2019, no montante de R\$ 34.360.370,15 (trinta e quatro milhões trezentos e sessenta mil, trezentos e setenta reais e quinze centavos), conforme informações da AGPPP.

Em que pese o Contrato dispor que as sanções somente poderão ser aplicadas após a prévia e ampla defesa da concessionária, o poder concedente tem a faculdade de tomar medidas cautelares urgentes, nos casos de risco de continuidade da prestação da concessão; de da-

no grave aos direitos dos sentenciados, à segurança pública e ao meio ambiente; e em outras situações nas quais se verifique risco iminente, desde que motivado.

Outrossim, o poder concedente pode determinar a intervenção na concessão, pelo prazo máximo de 60 dias, prorrogáveis, excepcionalmente, por mais 30 dias, nos seguintes casos: paralisação injustificada das atividades; desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de má administração que coloque em risco a continuidade da concessão; inadequações, insuficiências ou deficiências graves e reiteradas dos serviços e atividades prestados e das obras executadas; utilização da infraestrutura referente à concessão para fins ilícitos; prática reincidente de infrações tidas como graves, nos termos do Contrato; outras hipóteses em que haja risco à continuidade e qualidade ou possam acarretar prejuízo à segurança pública e/ou ao meio ambiente; omissão em prestar contas ao poder concedente ou oferecimento de óbice à atividade fiscalizatória; bem como por razões de interesse público, de alta relevância e de amplo conhecimento, devidamente justificadas.

A decretação da intervenção acarreta o afastamento imediato dos administradores da concessionária, sem afetar, no entanto, o curso regular dos seus negócios ou o seu normal funcionamento. Nesse caso, deve ser nomeado interventor entre os quadros do poder concedente.

Após a extinção da concessão, o que se dará, como visto, em, no máximo, 35 anos, ou nos casos de encampação, caducidade, rescisão, falência ou extinção da concessionária e anulação do contrato – conforme previsão contratual na Cláusula 40 e seguintes –, todos os bens imprescindíveis à execução do objeto do Contrato reverterão em favor do poder concedente, sendo a concessionária obrigada a entregá-los em perfeitas condições de operacionalidade, utilização e manutenção, sem prejuízo do desgaste normal de uso, bem como livres de quaisquer ônus ou encargos (MINAS GERAIS, 2009).

Vale salientar que o contrato de concessão do CPPP recebeu, desde a sua celebração, 11 termos aditivos até outubro de 2021, tratando, a maioria deles, de alterações no cronograma físico das obras de infraestrutura, prorrogando por diversas vezes a conclusão do projeto previsto – o que não foi feito até este momento, mais uma vez contrariando a defendida eficiência desse tipo de pactuação com o setor privado. Alguns desses termos aditivos, todavia, promoveram outras modificações significativas em relação ao ajuste inicial celebrado entre o Estado de Minas Gerais e o consórcio GPA.

O já mencionado 7º Termo Aditivo, por exemplo, alterou a cláusula referente à assistência jurídica aos sentenciados, prevista no Caderno de Encargos da Concessionária.

O Contrato inicial estabeleceu, no item 3.1.1 do Anexo IX, que na ausência de defensores públicos ou de advogados constituídos, a assistência jurídica prestada pela GPA deveria representar os interesses dos sentenciados em âmbito judicial e administrativo. Tal previsão motivou a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais a requerer sua habilitação como litisconsorte ativa na ACP nº 0024.08.135073-8, ajuizada pelo Ministério Público estadual em face do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de anular o procedimento licitatório e, consequentemente, a contratação da parceria público-privada prisional de Ribeirão das Neves, sob o argumento de que o Estado estava privatizando ilegalmente parte do sistema penitenciário mineiro, uma vez que a custódia de pessoas presas e a execução penal são serviços públicos indelegáveis.

O requerimento da Defensoria Pública mineira visou, do mesmo modo, à anulação do processo licitatório, porém alegando que, no edital da licitação, o Estado teria permitido a prestação de assistência judiciária particular pela GPA aos sentenciados do Complexo Penal que não tivessem advogado ou defensor público constituído, o que implicaria afronta à Lei Complementar nº 80/1994, à Lei Complementar Estadual nº 65/2003, e à Constituição Federal, que garante competência privativa à Defensoria Pública para representar o Estado na orientação jurídica e na defesa dos cidadãos economicamente hipossuficientes.

Se, por um lado, o pedido do Ministério Público estadual foi indeferido, por outro, como consequência do pleito da Defensoria Pública, foi homologado nos autos da ACP em questão um acordo entre a instituição, o Estado de Minas Gerais e a GPA, para a adequação legal da prestação de assistência judiciária no Complexo Prisional Público-Privado, que resultou no 7º Termo Aditivo, o qual excluiu qualquer possibilidade de representação jurídica da concessionária a pessoas cumprindo pena no CPPP, limitando-se a assistência da GPA a servir como suporte aos advogados e defensores públicos que representem os sentenciados.

Para além disso, pode-se apontar o conflito de interesses que decorria da possibilidade de que advogados custeados pela concessionária pudessem ser responsáveis, por exemplo, pela impetração de *habeas corpus*, por requerimentos de indulto e de comutação ou pelo acompanhamento de pedidos de livramento condicional e progressão de regime, medidas capazes de promover a saída dos próprios representados do CPPP. Isso porque, como visto, a custódia de sentenciados é parte da remuneração da concessionária, e, portanto, não haveria, em tese, interesse na desocupação de vagas nas unidades penais. A este respeito, Silva (2016, p. 108) destaca:

Ademais, seria inimaginável admitir que advogados pagos pela Concessionária teriam a isenção necessária para promover a defesa dos presos perante o Conselho Disciplinar para apuração de faltas, especialmente quando estas decorrerem de fatos provocados pelos próprios agentes da Unidade Prisional Privada.

O 9º Termo Aditivo, de sua parte, decorreu de uma disputa judicial envolvendo o poder concedente e a concessionária, em torno de inconformidades e inconsistências verificadas pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais no 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, o que já havia resultado em decisões judiciais cautelares que determinaram a suspensão do pagamento da parcela remuneratória complementar pactuada no aludido Termo⁵⁰ e a paralisação da construção e implementação das Unidades 4 e 5 do Complexo – decisões posteriormente revistas pelo Judiciário.

Foi estabelecida, com o 9º Termo Aditivo, uma série de medidas que modificaram sobremaneira os parâmetros iniciais do Contrato de Concessão, entre elas:

- a) a implantação de 440 novas vagas no Complexo, que passaria a totalizar 3.800 vagas;
- b) a ampliação do prazo de vigência da concessão, que passou de 27 para 30 anos;
- c) a devolução, pela concessionária, ao poder concedente, de R\$39.730.394,70 (trinta e nove milhões setecentos e trinta mil trezentos e noventa e quatro reais e setenta centavos) em 270 parcelas, em razão de despesas da concessionária que passaram a não mais serem deduzidas e para fins de equilíbrio econômico-financeiro do Contrato; e
- d) um novo prazo de entrega para as unidades 4 e 5, bem como da célula-mãe, que passou a ser de 18 meses a partir da publicação da decisão judicial que homologou o acordo que deu origem ao 9º Termo Aditivo ou da liberação do crédito suplementar das unidades 4 e 5 por parte do BNDES, o que ocorresse por último.

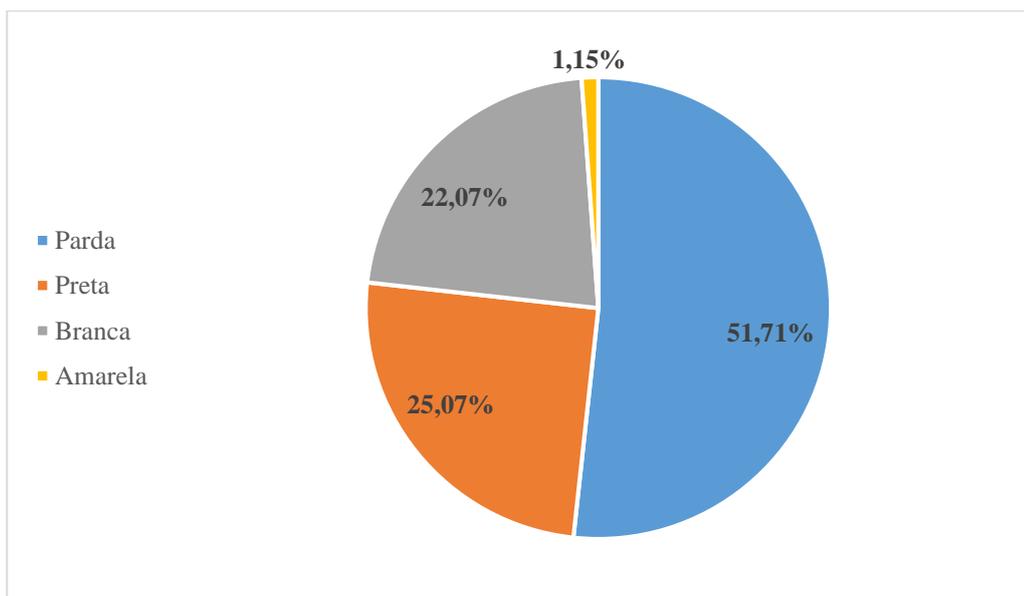
⁵⁰ No 2º Termo Aditivo foi pactuada a oferta de 64 novas vagas na Unidade 1 e o pagamento de uma parcela complementar pelo poder concedente à concessionária em virtude de investimentos realizados pela contratada para atender alterações do projeto solicitadas pelo poder concedente. A parcela complementar foi ajustada no valor de R\$1.890.060 (um milhão, oitocentos e noventa mil e sessenta reais), a ser paga mensalmente entre agosto de 2013 e dezembro de 2018.

Dada a liberalidade da condição pactuada nesse último ponto, que com o 10º Termo Aditivo ainda sofreria a substituição de “BNDES” por “instituições financeiras”⁵¹, até hoje as Unidades 4 e 5, além da célula-mãe, não foram entregues pela concessionária. Importa registrar que o edital licitatório do CPPP previa, no Anexo V, que o prazo entre a assinatura do contrato e o início de operação da última unidade penal não poderia ser superior a 30 meses (MINAS GERAIS, 2009).

Desse modo, os mais de oito anos desde o início das operações da primeira unidade do Complexo, sem que a sua construção tenha sido finalizada e nem mesmo haja previsão para tanto, configuram mais um exemplo do déficit de eficiência observado na PPP de Ribeirão das Neves, o que fortalece os argumentos contrários a esse tipo de pactuação para o sistema penitenciário – na esteira dos exemplos estrangeiros já analisados nesta pesquisa.

O perfil populacional do Complexo Público-Privado não difere muito do que se observa no restante do sistema penitenciário brasileiro. Em uma primeira segmentação, pela cor da pele dos sentenciados, como pode ser visto no Gráfico 22, repete-se no CPPP a predominância de pessoas negras entre os indivíduos privados de liberdade, característica marcante do cárcere brasileiro e reflexo das políticas públicas que historicamente alijam negros e negras da sociedade: 51,71% da população do CPPP é da cor parda; 25,07%, preta; 22,07%, branca; e 1,15%, amarela.

Gráfico 22 – Distribuição da população do CPPP pela cor da pele



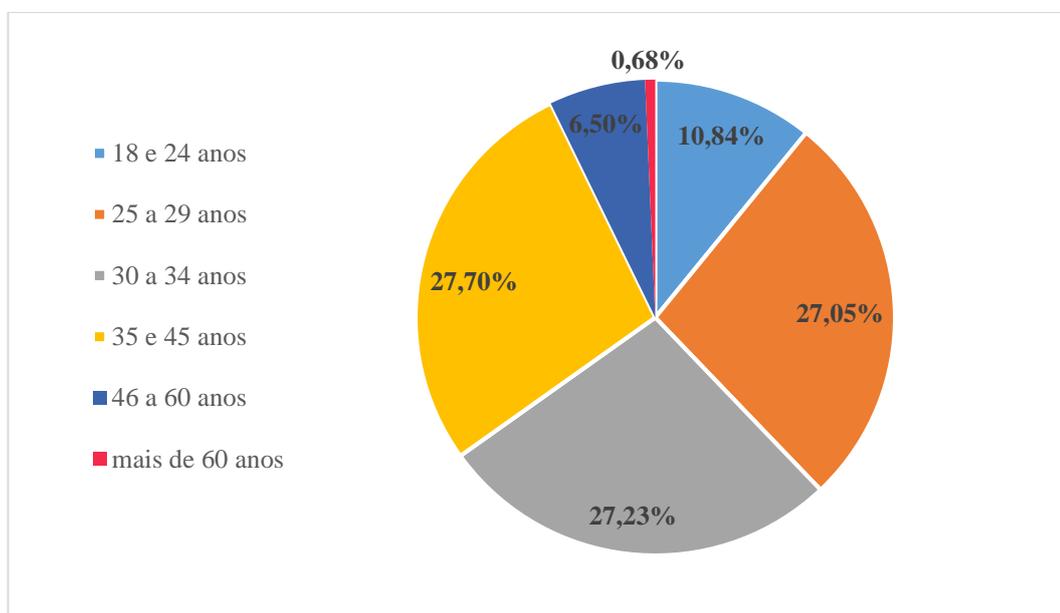
Fonte: Autoria própria (2021).

Informações obtidas do Governo de Minas Gerais por meio da Lei de Acesso à Informação.

⁵¹ Outra mudança relevante disposta no 10º Termo foi a previsão de mais 148 vagas na Unidade 3.

Quanto à faixa etária, os sentenciados no CPPP são divididos da seguinte maneira: 10,84% possuem entre 18 e 24 anos; 27,05%, de 25 a 29 anos; 27,23% 30 a 34 anos; 27,70% têm entre 35 e 45 anos; 6,50%, de 46 a 60 anos; e 0,68%, têm mais de 60 anos. Nota-se a predominância de pessoas jovens, em idade ativa para o trabalho. Todavia, diferentemente dos dados nacionais, no Complexo, a maior porcentagem entre os sentenciados não está na faixa etária de 18 a 24 anos, e sim concentrada entre 25 e 34 anos de idade, como se pode observar melhor no Gráfico 23 abaixo:

Gráfico 23 – Distribuição da população do CPPP pela faixa etária

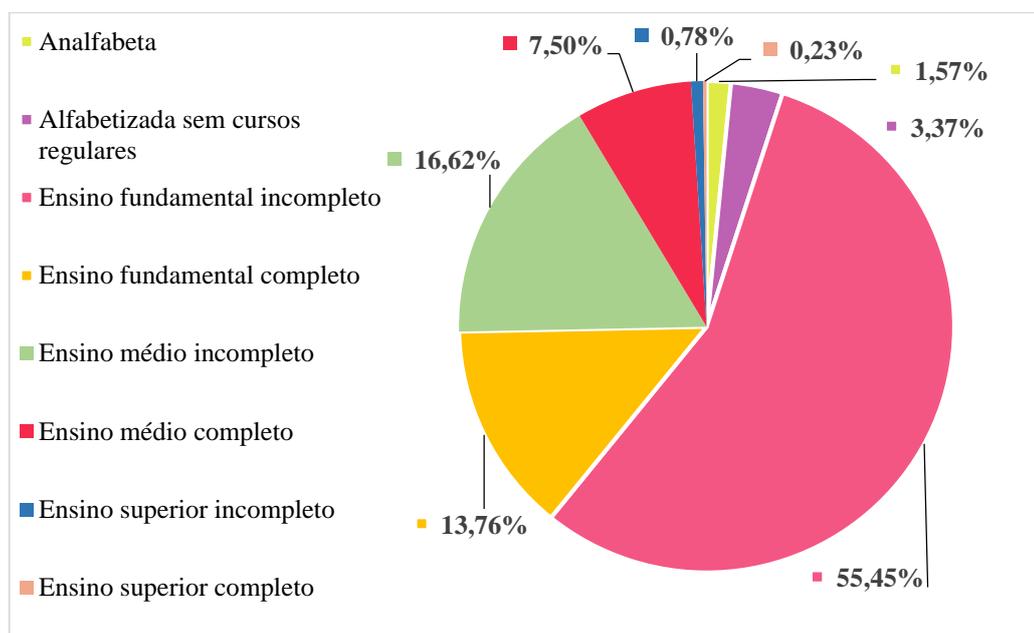


Fonte: Autoria própria (2021).

Informações obtidas do Governo de Minas Gerais por meio da Lei de Acesso à Informação.

A respeito da escolaridade, a distribuição da população do CPPP pode ser dividida da seguinte maneira: 1,57% é analfabeta; 3,37% é alfabetizada sem cursos regulares; 55,45% possui Ensino Fundamental incompleto; 13,76% têm o Ensino Fundamental completo; 16,62%, Ensino Médio incompleto; 7,5%, o Ensino Médio completo; 0,78% alcançou o Ensino Superior, embora sem completá-lo; e apenas 0,23% tem o Ensino Superior completo. Os números do CPPP, como exposto no Gráfico 24, em percentuais semelhantes à média nacional nesse segmento, mostram que a maioria da população prisional não alcançou muitos anos de estudo.

Gráfico 24 – Distribuição da população do CPPP pela escolaridade

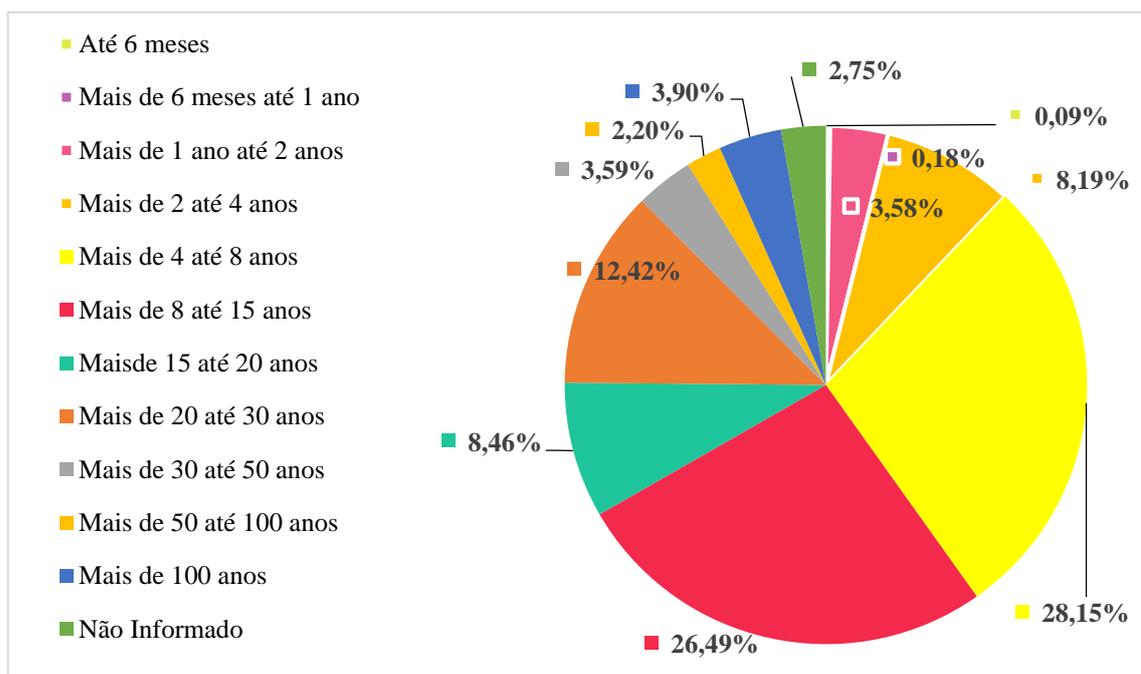


Fonte: Autoria própria (2021).

Informações obtidas do Governo de Minas Gerais por meio da Lei de Acesso à Informação.

Já em relação ao tempo de pena dos sentenciados, assim como na média nacional e mineira, a maior parte dos indivíduos privados de liberdade na parceria público-privada de Ribeirão das Neves tem entre 4 e 8 anos ou de 8 a 15 anos de pena privativa de liberdade, de acordo com o Gráfico 25 a seguir:

Gráfico 25 – Distribuição da população do CPPP pelo tempo de pena



Fonte: Autoria própria (2021).

Informações obtidas do Governo de Minas Gerais por meio da Lei de Acesso à Informação.

Na visita ao CPPP, em junho de 2021, antes mesmo de chegar ao Complexo, foi possível observar episódios típicos da realidade racista e autoritária brasileira, que tem, nas prisões, um instrumento garantidor e reproduzidor dessas condições. Em um transporte por aplicativo, o motorista, jovem e negro, relatou algumas de suas experiências nas quais foi vítima de discriminação em razão da sua cor.

O profissional contou que, certa vez, ao procurar carne para comprar em um supermercado de Belo Horizonte, capital mineira, percebeu que estava sendo perseguido por seguranças, que, em um dado momento, abordaram-no para questionar o que ele estava querendo no local há tanto tempo – algo que dificilmente aconteceria com uma pessoa branca. O jovem falou também de outra situação, em que foi presenteado pelo pai com a compra de um computador e, quando se dirigiu a uma loja para escolher o aparelho eletrônico, os vendedores, por bastante tempo, passaram por ele sem atendê-lo, o que não acontecia com outras pessoas que estavam no mesmo local e eram brancas.

Realizada em dois turnos de um mesmo dia, a visita ao CPPP permitiu verificar as instalações e o modo de funcionamento do Complexo. Na chegada ao local, pôde-se atestar o estágio de algumas das edificações ainda não entregues: a Unidade 4 estava com a fundação terminada, e a Unidade 5, em terraplanagem. Já em reunião com representantes da GPA, foi inicialmente apresentada, por meio de PowerPoint, toda a estrutura do Complexo. Após a apresentação, em momento de diálogo, foi relatado que o perfil dos presos transferidos para o CPPP é estabelecido pelo poder concedente, sem a participação da concessionária, embora, na opinião dos presentes, esse perfil devesse estar definido no Contrato de Concessão. Este tipo de opinião se alinharia a declarações ouvidas de agentes políticos, relatadas pelos presentes na reunião, de que a PPP de Ribeirão das Neves “tinha que dar certo”, por ser um projeto de Estado e não de um governo.

Nesse estágio da visita, relatou-se também que existiam alguns presos membros de facções criminosas nas unidades do CPPP, todos segregados, e que se notou que a presença deles acentuou o respeito à disciplina no local. Por outro lado, a presença de facções foi considerada problemática, pelo fato de aumentar a organização dos presos e o seu poder de reivindicação. Por isso, a concessionária solicitaria a movimentação de sentenciados sempre que percebesse um aumento no nível de organização interna.

Ressaltou-se, ainda nessa reunião, que os equipamentos de vigilância interna eram alugados, a fim de se garantir a atualidade tecnológica, e que o conjunto de aparelhos utilizados, como câmeras e sensores de presença, formaria o maior parque tecnológico da empresa

Bosch no Brasil. Aliás, acerca das câmeras, foram mencionadas como criadoras de um “grande Big Brother”, uma vez que todos os locais são vigiados, com acesso por todos os diretores dos estabelecimentos penais do Complexo, e que as imagens ficam disponíveis por 30 dias. Outro equipamento de segurança salientado pelos representantes da GPA foi o bloqueador de sinal de celular, considerado como importante inibidor de atividades das facções criminosas e de outras condutas delituosas no interior do Complexo.

O elevado volume de equipamentos tecnológicos no CPPP demonstra, como já ressaltado no capítulo 2 do trabalho, citando Christie (1988), que as prisões, sejam elas públicas ou privadas, envolvem quantias bastante elevadas de dinheiro, nas construções, em equipamentos, na administração – o que, por consequência, significa também lucros significativos para as companhias que consideram o cárcere um negócio. Esse tipo de constatação ajuda a explicar o interesse no fomento a esse tipo de atividade por determinados segmentos empresariais e políticos, desconsiderando os resultados alcançados nas experiências com esse tipo de pactuação.

Durante a visita à Unidade 1, destinada a presos em regime fechado, já guiada por representantes do poder concedente, pôde-se atestar algumas diferenças marcantes em relação à maioria dos estabelecimentos penais brasileiros, sobretudo no que diz respeito à limpeza e à organização, com destaque para a ausência do forte mau cheiro que caracteriza unidades prisionais de maneira geral. Além disso, constatou-se que as salas de visita, estudos (que contava com 8 universitários em aula no momento) e multiuso, primeiras a serem visitadas, estavam todas suficientemente equipadas para as suas finalidades.

É necessário ressaltar que a organização do CPPP fica inevitavelmente menos dificultosa pela proibição contratual de superlotação das unidades, o que, por si só, impossibilita uma comparação direta entre o Complexo e os estabelecimentos penais administrados unicamente pelo Poder Público, os quais não possuem essa vantagem administrativa. Além disso, durante a visita, contou-se, mais de uma vez e por representantes distintos do setor público e do privado, que presos considerados de alta periculosidade não eram encaminhados para o Complexo, e que, por muitos anos, foi evitada a presença de membros de facções, outras características que colocariam a PPP em situação vantajosa numa comparação direta com estabelecimentos sob gestão inteiramente pública.

Também bem equipadas, além de bem iluminadas, estavam as salas de saúde da unidade. No âmbito da assistência à saúde, compete à concessionária, nos termos do item 3.1.4 do Anexo IX ao Contrato de Concessão (MINAS GERAIS, 2009), a prestação de primeiros socorros e o atendimento médico de baixa complexidade. Os atendimentos médicos de média

e alta complexidade ficam, assim, a cargo do Poder Público, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). Desse modo, a assistência à saúde dos presos nos casos mais complexos, que exigem maior volume de recursos e organização interna para a sua execução, encontram-se sob o encargo do poder concedente.

Ainda no que se refere à assistência à saúde, cabe à concessionária, conforme o Anexo IX ao Contrato, contratar e manter, no âmbito de cada unidade penal, equipe de saúde constituída por, no mínimo, 01 (um) médico clínico geral; 01 (um) médico psiquiatra; 01 (um) enfermeiro; 01 (um) auxiliar de enfermagem; 01 (um) psicólogo; 01 (um) terapeuta ocupacional; 01 (um) ortodontista; e 01 (um) auxiliar de consultório dentário. Além disso, a GPA deve prover, em cada unidade penal, serviço de assistência à saúde correspondente a, no mínimo, semanalmente, 40 (quarenta) horas de serviço de médico clínico geral; 20 (vinte) horas de serviço de médico psiquiatra; 40 (quarenta) horas de serviço de enfermeiro; 40 horas de serviço de auxiliar de enfermagem; 40 (quarenta) horas de serviço de psicólogos; 20 (vinte) horas de serviço de terapeuta ocupacional; 20 (vinte) horas de serviço de odontológico; e 20 horas de auxiliar de consultório dentário.

Durante a pandemia de Covid-19, declarada pela OMS em 11 de março de 2020, foram montadas novas enfermarias no CPPP, voltadas para o atendimento a pessoas infectadas pelo coronavírus. Os referidos espaços de saúde ocuparam salas antes destinadas a atividades laborais, que foram paralisadas em virtude das necessidades de prevenção à Covid-19.

De acordo com informações obtidas junto ao Governo do Estado de Minas Gerais por meio da Lei de Acesso à Informação, foram realizados 264 testes de Covid-19 no CPPP, com 159 resultados positivos entre os sentenciados, servidores públicos e/ou funcionários privados, sem nenhum registro de óbito. No sistema penitenciário mineiro, como um todo, foram feitos 20.904 testes de diagnóstico para Covid-19, com 7.412 resultados positivos e 15 óbitos.

A entrada e a saída de todos os espaços das unidades de regime fechado do Complexo são automatizadas, controladas por uma central de monitoramento que possui a transmissão das imagens das câmeras instaladas em todos os ambientes da unidade e operada por funcionários da GPA. A partir da referida central, pode-se observar visualmente diversas dependências, como o pátio para banho de sol e as entradas das celas. Quanto à unidade do semiaberto, informou-se que os próprios presos são responsáveis por abrirem e fecharem a entrada dos espaços internos.

Na reunião com representantes do poder concedente, num segundo momento, embora todos se mostrassem entusiastas e defensores da PPP, diversas críticas foram apontadas, enfatizando-se a necessidade de uma execução mais eficiente do contrato.

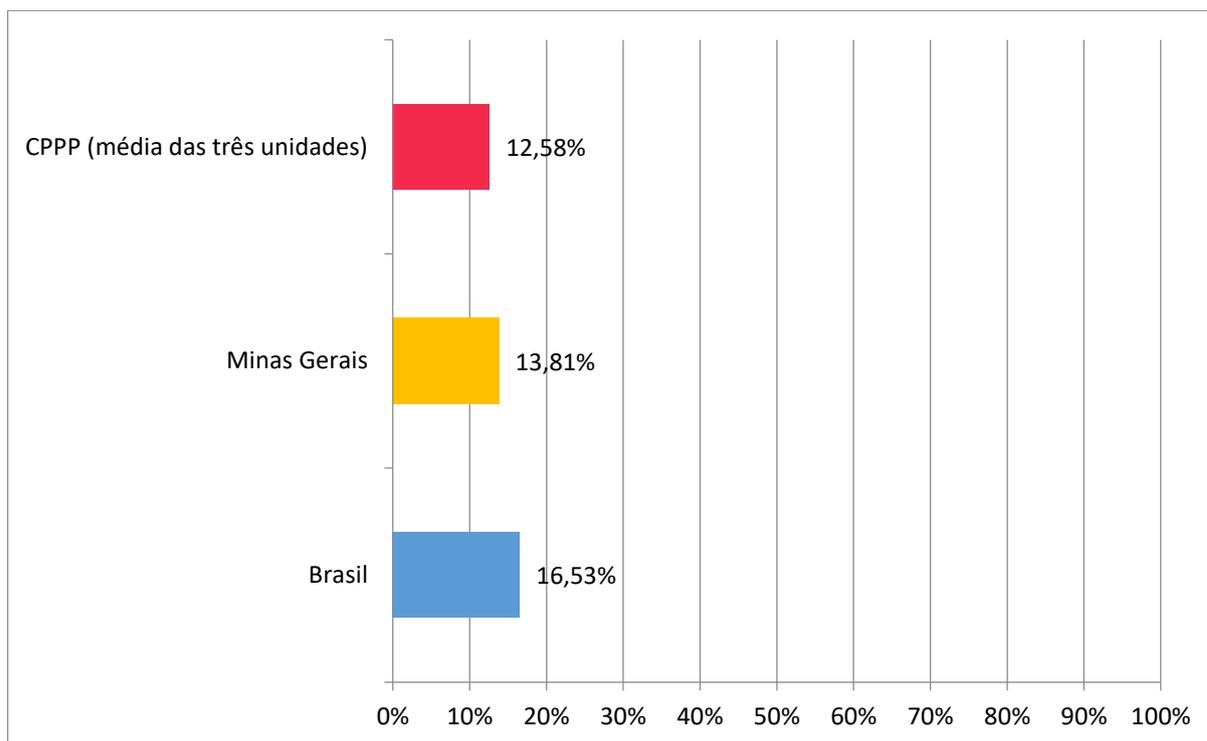
Ficaram evidentes problemas relacionados à divisão de funções entre o setor público e o privado, como a discordância sobre quem deveria operar o equipamento de *body scan*, se um policial penal ou um agente de monitoramento da GPA, uma vez que o aparelho é responsável por revistar pessoas que estão adentrando o Complexo; o entendimento da concessionária de que seus monitores não estão submetidos ao ReNP, norma que padroniza procedimentos da rotina diária das áreas de atendimento ao preso e segurança das unidades prisionais subordinadas à Secretaria de Estado de Defesa Social; a ausência de normas claras para a execução de atividades por parte da GPA; além de insatisfações relativas a dificuldades de responsabilização de agentes de monitoramento quando são demitidos e de problemas de relacionamento entre os trabalhadores do setor público e do privado.

Outro importante aspecto levantado foi a insuficiência de oportunidades para a realização de atividades educativas e laborais às pessoas privadas de liberdade no CPPP. De fato, quando são verificados os percentuais dos sentenciados incluídos nessas atividades, a parceria público-privada fica aquém dos resultados esperados por aqueles que defendem esse tipo de administração no sistema prisional, não se diferenciando muito de estabelecimentos penais dirigidos unicamente pelo Poder Público.

Tomando, como referência, os últimos dados divulgados pelo SISDEPEN antes da pandemia, o Brasil possuía, ao final de 2019, 16,53% do total de pessoas presas em atividades educacionais, incluindo alfabetização, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior, atividades complementares, cursos profissionalizantes e remissão pelo estudo e esporte. Minas Gerais, no mesmo período, registrou resultados inferiores à média nacional nesse âmbito: 13,81% dos presos e presas do estado estavam incluídos em atividades educacionais.

Já em relação ao Complexo Público Privado de Ribeirão das Neves, o Ministério da Justiça apresenta os seguintes registros em 2019: 16,77% dos sentenciados em atividades educacionais na Unidade 1; 15,77% na Unidade 2; e 5,22% na Unidade 3, números que colocam o CPPP no mesmo patamar nacional no caso da Unidade 1 e abaixo da média do país nas Unidades 2 e 3. Ainda em um comparativo por unidade, os dois estabelecimentos de regime fechado da parceria público-privada ficam acima da média estadual, enquanto a unidade 3 fica abaixo. E, se a comparação for feita com a média registrada para o Complexo (12,58%), os resultados obtidos pela parceria público-privada são inferiores às médias nacional e mineira, conforme pode ser melhor observado no Gráfico 26 a seguir:

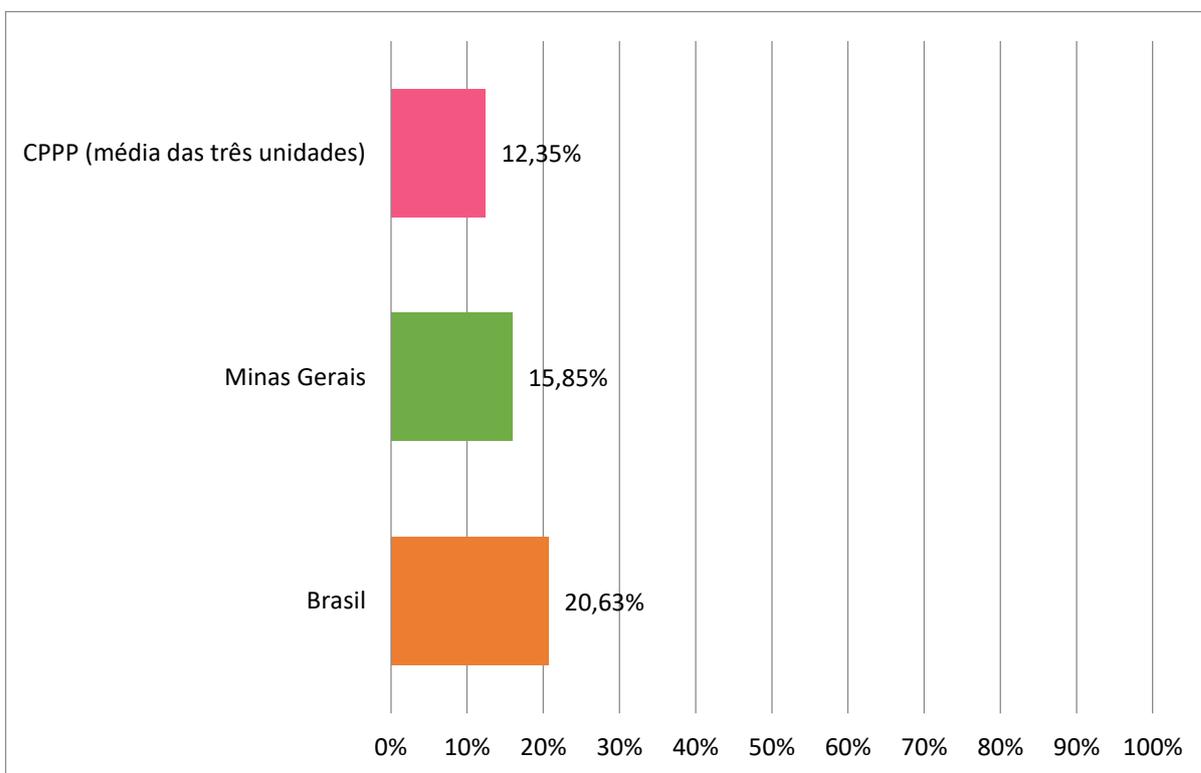
Gráfico 26 – Distribuição de pessoas presas em atividades educacionais em 2019



Fonte: Autoria própria (2021).
Informações extraídas do Ministério da Justiça.

Analisando-se as atividades educacionais no âmbito prisional durante 2020, embora a pandemia tenha impactado negativamente as mais diversas áreas da sociedade, o SISDEPEN registra índices mais elevados no setor em relação a 2019, tanto no país, quanto em Minas Gerais. Entre julho e dezembro de 2020, segundo o Ministério da Justiça, 20,63% das pessoas privadas de liberdade no país estiveram inseridas em atividades educacionais, enquanto, em Minas Gerais, o percentual foi de 15,85%. Ainda conforme o Governo Federal, os números apresentados pela PPP de Ribeirão das Neves foram os seguintes em 2020: 15,73% dos presos em atividades educacionais na Unidade 1; 12,24% na Unidade 2; e 9,08% na Unidade 3. Desse modo, seja no comparativo por unidade, seja no cotejo com base na média do Complexo, o CPPP registrou resultados inferiores às médias nacional e mineira em 2020, como se observa no Gráfico 27 abaixo:

Gráfico 27 – Distribuição de pessoas presas em atividades educacionais em 2020



Fonte: Autoria própria (2021).
 Informações extraídas do Ministério da Justiça.

Por outro lado, os números informados pela concessionária relativos a maio de 2021 no âmbito educacional são melhores do que aqueles registrados pelo SISDEPEN em 2019 e 2020. Segundo a AGPPP, no referido mês, registrou-se que a Unidade 1 teve um total de 26% dos sentenciados em atividades educacionais; a Unidade 2, o total de 27%; e a Unidade 3 teve 8%. Não há registros públicos, no entanto, consolidados pelo Ministério da Justiça para 2021, o que impossibilita tanto uma comparação mais atualizada com os dados nacionais, como um comparativo a partir de informações provenientes das mesmas fontes.

Vale ressaltar que as referidas comparações possuem evidentes limitações, uma vez que, entre os sistemas penitenciários das regiões e estados do país e mesmo entre as regiões e municípios do Estado de Minas Gerais, existe uma série de características distintas e de fatores culturais capazes de impactar esses números. Os resultados alcançados pelo CPPP, todavia, são, no mínimo, sintomáticos de que as ações voltadas para o campo da educação estão ainda distantes do esperado pelos defensores da gestão penitenciária compartilhada com o setor privado.

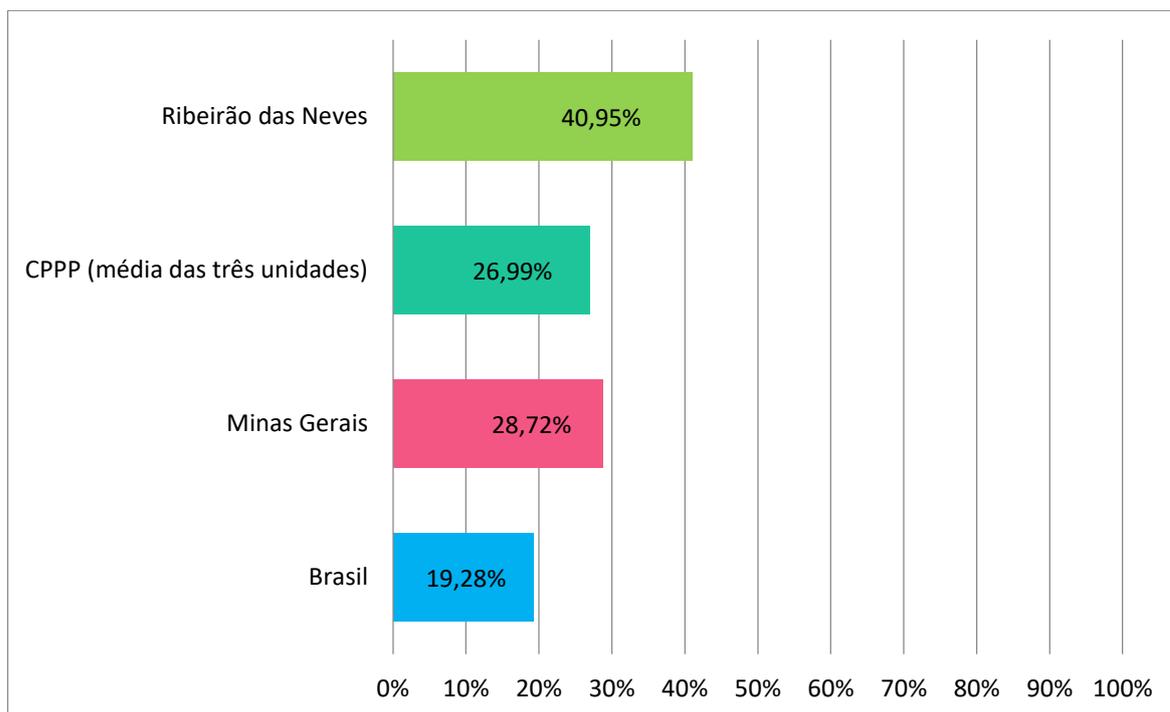
No que se refere às atividades de laborterapia, como parâmetro, tem-se o ano de 2019, último em que há registros do Governo Federal nesse campo para o Estado de Minas Gerais. Embora em 2020 haja registros para todos os demais estados do país e para o Distrito Federal, os números relativos às atividades laborterápicas de Minas Gerais se encontram todos “em branco” no SISDEPEN, o que dificulta o controle social nesse âmbito.

Destaca-se ainda que, com o início da pandemia, as atividades de laborterapia internas ao CPPP foram paralisadas. Em uma das salas de trabalho da Unidade 1, por exemplo, onde funcionava uma oficina de artesanato, foi montada uma enfermaria de tratamento para a Covid-19.

Em dezembro de 2019, os sistemas penitenciários do país contavam com 19,28% da população prisional em trabalho interno ou externo. Minas Gerais, por sua vez, apresentava índice mais elevado do que a média nacional, com 28,72% dos presos e presas no estado em atividades de laborterapia. O município de Ribeirão das Neves, por sua vez, que possui, além do CPPP, outros cinco estabelecimentos penais, registrou, no ano de referência, 40,95% das pessoas privadas de liberdade em suas unidades penais em atividades laborterápicas.

O Complexo Público-Privado, nesse contexto, alcançou os seguintes resultados: 23,15% na Unidade 1; 22,02% na Unidade 2; e 35,80% dos sentenciados na Unidade 3 exercendo atividades laborterápicas internas ou externas, perfazendo uma média de 26,99% para o Complexo. Os números registrados pelo CPPP, portanto, ficaram acima da média nacional, mas abaixo do patamar médio mineiro e bastante aquém do percentual médio registrado nos demais estabelecimentos penais do município de Ribeirão das Neves. Essas informações podem ser observadas no Gráfico 28 a seguir:

Gráfico 28 – Distribuição de pessoas presas em atividades laborerápicas em 2019



Fonte: Autoria própria (2021).
 Informações extraídas do Ministério da Justiça.

Vale salientar que os números disponibilizados pela AGPPP para 2019 apresentam diferenças significativas em relação àqueles publicados pelo Governo Federal, principalmente no que concerne à unidade destinada ao regime semiaberto: Unidade 1: 29,12%; Unidade 2: 28,36%; e Unidade 3: 68,54% dos sentenciados em trabalho interno ou externo.

Uma possível explicação para os percentuais mais elevados é a eventualidade de que o cálculo realizado pela concessionária tenha considerado somente os indivíduos classificados por ela como aptos ao trabalho e não o total de sentenciados cumprindo pena na PPP, tendo em vista que essa é a maneira como a empresa calcula o subindicador “ocupação com o trabalho”, que compõe o indicador “ocupação do sentenciado” no Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade – Anexo X ao Contrato.

Desse modo, tomando-se como referência os números informados pela agência do governo mineiro e comparando-os com os publicados pelo Ministério da Justiça, nas Unidades 1 e 3, assim como na média verificada no Complexo, a PPP mineira apresentaria resultados melhores do que os observados nas médias do país e de Minas Gerais quanto ao trabalho prisional. Tais resultados seriam ligeiramente superiores também à média dos demais estabelecimentos penais do município de Ribeirão das Neves. A Unidade 2, todavia, ficaria, ainda

assim, em patamar pouco aquém da média mineira e bastante abaixo da média do município Ribeirão das Neves, embora acima da média nacional.

Apesar de o comparativo acima ser prejudicado pelo fato de estarem em cotejo informações provenientes de fontes diferentes, optou-se por mantê-lo a fim de que se possa dar registro às informações fornecidas pelo poder concedente e, ainda, para que se permita fazer o comparativo a seguir.

Merece destaque, nesta análise, os dados registrados pelo SISDEPEN para dois estabelecimentos penais localizados em Ribeirão das Neves: a Penitenciária José Maria Alkmin e o Presídio Antônio Dutra Ladeira.

Em dezembro de 2019 (SISDEPEN, 2021), a Penitenciária José Maria Alkmin registrava 2.449 pessoas privadas de liberdade, sendo que sua capacidade é de 1.070 pessoas, ou seja, o estabelecimento se encontrava com uma população carcerária mais de duas vezes superior às vagas existentes. O Presídio Antônio Dutra Ladeira, por sua parte, possuía 2.406 pessoas presas, embora sua capacidade fosse de 870 vagas, o que significa que a unidade possuía uma população quase três vezes maior que a adequada.

Mesmo com essa significativa superlotação, os dois referidos estabelecimentos penais alcançaram resultados relevantes no que toca às atividades laborterápicas, sobretudo no comparativo com o CPPP, em que o contrato não permite ocupação além da capacidade adequada: a Penitenciária José Maria Alkmin registrou, em 2019, 45,73% da sua população carcerária trabalhando, percentual superior ao das Unidades 1 e 2, bem como à média do Complexo Público-Privado, tomando-se como referência os números fornecidos pela AGPPP, que são melhores para o CPPP do que os registrados pelo SISDEPEN; enquanto isso, o Presídio Antônio Dutra Ladeira alcançou 84,50% dos presos em laborterapia no mesmo ano, resultado superior ao observado na PPP prisional localizada no mesmo município, seja a partir dos números publicados pelo Governo Federal, seja com base nos dados disponibilizados pela AGPPP.

A falta de oportunidades de trabalho e de estudo no CPPP é igualmente criticada por ativistas em defesa dos direitos das pessoas privadas de liberdade ouvidos durante a pesquisa, que apontaram aspectos negativos e positivos da parceria público-privada prisional de Ribeirão das Neves. Questionou-se, por exemplo, a promessa não cumprida de que a PPP oportunizaria atividades educativas e laborais para todos os reeducandos sob a sua gestão, elementos considerados habitualmente como fundamentais para a pretendida ressocialização durante o cumprimento da pena.

O local no qual se encontram as três unidades em funcionamento, distante do núcleo populacional da cidade⁵², foi apontado como de difícil acesso, sendo necessário, conforme os relatos, pegar até três ônibus para chegar até ele – o que também onera os visitantes, geralmente, pessoas com poucos recursos financeiros. Outro aspecto criticado foi a comida, não obstante tenha sido apontada como melhor do que a corriqueiramente servida nos estabelecimentos sob a gestão pública. Além disso, a assistência psicológica foi alvo de reclamações, principalmente porque seria muito rápida (mencionou-se que não passava de 15 minutos) e teria sempre as mesmas perguntas sendo feitas, o que levou o serviço a ser informalmente denominado pelos sentenciados de atendimento “psicolouco”.

Por outro lado, foram mencionados, como aspectos positivos, a limpeza do local; o fornecimento regular de kit com vestimentas limpas e produtos de higiene; a continuidade do contato com familiares por telefone a cada 15 dias durante a pandemia (enquanto a respeito dos estabelecimentos penais públicos o contato foi mencionado como quase que inexistente durante o período de restrição a visitas); e a menor ocorrência de agressões em comparação com unidades públicas, o que ocorreria em virtude das muitas câmeras de vigilância no CPPP.

Chamou-se a atenção ainda para os custos do modelo público-privado, que seria responsável por pagamentos em valores muito elevados à GPA, em detrimento da ausência de investimentos nos estabelecimentos penais públicos e em atividades de prevenção ao crime nas periferias. O sistema foi denominado, assim, de “caro” e de “injusto”, além de ser visto como beneficiado pelo Estado com todas as condições para um bom funcionamento, enquanto as unidades públicas não receberiam “nada”.

Quanto aos custos do CPPP, pode-se verificar que os valores destinados à GPA por pessoa presa no Complexo são, de fato, bastante superiores à média nacional: enquanto a concessionária recebe pelo menos R\$ 143,47 (cento e quarenta e três reais e quarenta e sete centavos) de diária por pessoa presa sob a sua administração (conforme informações da AGPPP) – o que totaliza R\$ 4.304,10 (quatro mil trezentos e quatro reais e dez centavos) a cada 30 dias –, o custo médio mensal por preso no país é de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), segundo o CNJ (2021a), e de R\$ 1.938,78 (mil novecentos e trinta e oito reais e setenta e oito centavos), de acordo com o Ministério da Justiça (SISDEPEN, 2021). Ainda segundo os dados da plataforma Sisdepen, o custo médio, por pessoa presa, aferido em junho de 2021, no estado de Minas Gerais, foi de R\$ 2.725,18 (dois mil setecentos e vinte e cinco reais e dezoito centavos).

⁵² O Complexo Penitenciário fica a pouco mais de 5km do centro de Ribeirão das Neves e a cerca de 40km do centro de Belo Horizonte.

Dessa maneira, o custo de cada preso no Complexo Público-Privado de Ribeirão das Neves/MG é 70% superior à média dos estabelecimentos penais brasileiros, quando a comparação é feita com os dados divulgados pelo CNJ; e mais de 120% superior à média nacional, quando a comparação é realizada com base nas informações do Ministério da Justiça. Além disso, no comparativo com os números do Governo Federal, o custo por preso no CPPP é 58% superior à média das unidades prisionais mineiras. Importa também aqui registrar que a ausência de transparência quanto à metodologia utilizada para se chegar a esses números, por parte das instituições responsáveis por sua produção e divulgação, prejudica uma análise comparativa mais profunda.

O elevado custo mensal por preso no CPPP se traduz em lucros para a GPA. Conforme as demonstrações contábeis da empresa, publicadas no *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, em 24 de março de 2021, a GPA obteve um lucro bruto de R\$ 41.696.000,00 (quarenta e um milhões seiscientos e noventa e seis mil), no exercício de 2019, e de R\$ 46.585.000,00 (quarenta e seis milhões quinhentos e oitenta e cinco mil), em 2020.

Dessa maneira, embora os resultados alcançados pela concessionária não comprovem a propagada eficiência desse tipo de pactuação, o desempenho financeiro do parceiro privado não deixa dúvidas acerca das razões pelas quais a contratação de parcerias público-privadas para o sistema penitenciário é bastante estimulada pelos setores da sociedade que enxergam o cárcere como um negócio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mais de oito anos de operação do Complexo Penitenciário Público Privado de Ribeirão das Neves indicam com clareza que a gestão prisional por meio de parceria público-privada não alcança resultados que justifiquem o seu estímulo no país.

Passado mais de um quarto do período total do Contrato de Concessão – que foi de 27 para 30 anos com a celebração do 9º Termo Aditivo –, o projeto vencedor da licitação não foi finalizado e não possui data de previsão para a sua conclusão: apenas três das cinco unidades prisionais pactuadas foram construídas e estão em funcionamento.

Mesmo com vantagens administrativas em relação aos estabelecimentos penais administrados inteiramente pelo Poder Público – como a proibição de superlotação e a ausência, por anos, de sentenciados membros de facção ou considerados de alta periculosidade –, o CPPP obtém resultados inferiores às médias nacional e mineira quanto à oferta de atividades educacionais; e, no que se refere às atividades laborterápicas, embora o Complexo apresente resultados melhores do que a média nacional, seus números ficam abaixo da média de Minas Gerais e do município de Ribeirão das Neves, que possui outras cinco unidades penitenciárias.

Chama a atenção ainda o custo de cada sentenciado no CPPP, que é 70% superior à média dos estabelecimentos penais brasileiros, no comparativo feito com dados divulgados pelo CNJ; e fica mais de 120% acima da média nacional no cotejo com as informações divulgadas pelo Ministério da Justiça. O custo por pessoa presa no Complexo é ainda 58% superior ao da média das unidades prisionais mineiras.

A PPP de Ribeirão das Neves, desse modo, custa mais caro e apresenta resultados inferiores aos dos estabelecimentos penais sob gestão completamente pública. Por outro lado, a atividade tem sido bastante rentável para a concessionária, que obteve um lucro bruto de mais de 41 milhões de reais em 2019, e de mais de 46 milhões de reais em 2020.

Além dos índices de educação e trabalho aquém dos esperados pela propaganda em torno das parcerias público-privadas prisionais, a forma de remuneração do parceiro privado também coloca em xeque esse tipo de contratação. De acordo com o Contrato, a concessionária é remunerada por pelo menos 90% das vagas disponibilizadas, independentemente da ocupação, e mesmo que seja prestado um serviço insatisfatório, de acordo com os parâmetros contratuais, os descontos não ultrapassam 20% do valor recebido a título de Contraprestação Pecuniária Mensal, o que diminui a importância da eficiência no desempenho das obrigações da contratada.

Somam-se a isso ilegalidades apontadas no ajuste vigente entre o Poder Público e a concessionária, como o gerenciamento de atividades laborais pelo parceiro privado e o poder coercitivo delegado à contratada para prover o monitoramento dos sentenciados e cumprir mandados de soltura; além de cláusulas excluídas por decisões judiciais, a exemplo da representação jurídica dos reeducandos por advogados da empresa. Merecem destaque ainda aspectos contratuais controversos, como a possibilidade de que a concessionária seja tomadora de serviço dos sentenciados no Complexo, o que propicia uma nova forma de lucro e um possível interesse na manutenção da privação da liberdade de pessoas que se destaquem no ofício exercido.

Os resultados insatisfatórios do CPPP, todavia, não surpreendem, tendo em vista, conforme o trabalho demonstrou, que experiências privatizadoras nos sistemas prisionais de outros países, e até mesmo no Brasil, já indicavam graves problemas relacionados à participação do setor privado na gestão penitenciária.

Nos EUA, a privatização de prisões é uma atividade lucrativa que ajudou a construir a maior população prisional do mundo, agravando problemas sociais como o racismo, sem que isso tenha impactado na redução da criminalidade ou significado resultados melhores que os dos estabelecimentos públicos. Na França, estudos empíricos indicaram a eficiência inferior das parcerias público-privadas em relação a outras formas de contratação para a gestão prisional e a Cour des Comptes recomendou ao governo que evitasse recorrer a PPPs carcerárias. Já no Brasil, as experiências de cogestão são marcadas por superlotação das unidades, más condições de alojamento, precariedade das condições de trabalho dos funcionários terceirizados, exercício ilegal do poder de polícia pelas contratadas e elevado custo por preso para o Estado.

Não encontrando, portanto, justificção nos resultados que obtêm, as parcerias público-privadas no sistema penitenciário só encontram amparo em sua tentativa de justificar o cárcere – apesar do seu histórico fracasso no cumprimento de suas finalidades oficiais –, ocultando o papel central exercido pela pena de prisão no desenvolvimento e na manutenção do capitalismo, especialmente em sua fase neoliberal, o que é denunciado, há muito, pela crítica criminológica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Julia. Prisão da Umanizzare no Tocantins tem superlotação de 145%. **Estadão**, São Paulo, 16 jan. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/prisao-da-umanizzare-no-tocantins-tem-superlotacao-de-145/>. Acesso em: 11 abr. 2021.

ÂNGELO, Tiago. Brasil é denunciado na ONU e OEA por avanço do coronavírus nos presídios. 23 jun. 2020. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-23/brasil-denunciado-onu-avanco-coronavirus-presidios>. Acesso em: 12 nov. 2021.

ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Trad. Sérgio Lamação. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARROS, Carolyne Reis *et al.* **Covid-19 nas prisões de Minas Gerais**: o que nos dizem as famílias. Relatório técnico. 2020, 87 f. Belo Horizonte: Laboratório de Estudos sobre Trabalho, Cárcere e Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais; Governador Valadares: Núcleo Interdisciplinar Sociedade e Encarceramento da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2020.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. v. 1: parte geral (arts. 1 a 120). 26. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

BOWIE, Nile. **Profit Driven Prison Industrial Complex**: The Economics of Incarceration in the USA. Global Research: 2012. Disponível em: <https://www.globalresearch.ca/profit-driven-prison-industrial-complex-the-economics-of-incarceration-in-the-usa/29109>. Acesso em: 12 de jan. de 2021.

BRASIL. **Sisdepen**. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República [1984]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Presidência da República. 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF: [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.146/1999**. Autoriza o Poder Executivo Estadual a promover a privatização do sistema penitenciário. Brasília, DF [1999]. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=2146&intAnoProp=1999&intParteProp=1#/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Resolução nº 8**, de 9 de dezembro de 2002. Recomenda a rejeição de quaisquer propostas tendentes à privatização do Sistema Penitenciário Brasileiro. São Paulo, SP: [2002]. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2002/resolucaoono08de09dedezembrode2002.pdf/view>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Presidência da República [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência, Inteiro Teor do Acórdão, 9 set. [2015a]. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro**. Agosto de [2015b]. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2017/01/relatorio-cpi-sistema-carcerario-camara-ago2015.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.334/2016**, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF autoriza contratação de terceirizados para garantir funcionamento de unidades prisionais na Bahia. **Supremo Tribunal Federal**, 10 set. [2019a]. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=423205>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.106**, de 6 de novembro de 2019. Dispõe sobre a qualificação da política de fomento aos Sistemas Prisionais Estaduais no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República [2019b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10106.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)**. Brasília, DF: [2019c]. Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo nº 690**, de 6 de novembro de 2019. Susta os efeitos do Decreto nº 10.106, de 6 de novembro de 2019, que dispõe sobre a qualificação da política de fomento aos Sistemas Prisionais Estaduais no âmbito do Programa de Parcerias de Inves-

timentos da Presidência da República. [2019d] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833707. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **BNDES e Rio Grande do Sul assinam contrato para viabilizar parceria pioneira em sistemas prisionais**. 22 set. [2020a]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/bndes-e-rio-grande-do-sul-assinam-contrato-para-viabilizar-parceria-pioneira-em-sistemas-prisionais>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 135**, de 18 de março de 2020. Estabelece padrões mínimos de conduta a serem adotados em âmbito prisional visando a prevenção da disseminação do Covid-19. Brasília, DF: [2020b]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-135-de-18-de-marco-de-2020-248641860>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Governo e empresários estruturam projeto para construção de complexo penal em SC**. 28 jan. [2021a]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/governo-e-empresarios-estruturam-projeto-para-construcao-de-complexo-penal-em-sc>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **CNPCP abre consulta pública sobre modelos alternativos de administração prisional**. 25 jun. [2021b]. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/cnpcp-abre-consulta-publica-sobre-modelos-alternativos-de-administracao-prisional>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BNDES. **BNDES vai estruturar PPP de penitenciária em Erechim, no Rio Grande do Sul**. 27 set. 2020. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-vai-estruturar-ppp-de-penitenciaria-em-erechim-no-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRUNO, Aníbal. **Direito Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1967, v. 1.

CABRAL, Sandro. **“Além das grades”**: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional. Tese. (Doutorado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

CABRAL, Sandro; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Terceirização de prisões: notas de uma análise comparada. In: COELHO, Maria Thereza Ávila Dantas; CARVALHO FILHO, Milton Júlio de. (org.). **Prisões numa abordagem interdisciplinar** [on-line]. Salvador: EDUFBA, 2012, p. 53-73. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/7mkg8/epub/coelho-9788523217358.epub>. Acesso em: 29 abr. 2021.

CAMPELLO E CHIES-SANTOS. Superlotação, Covid-19 e ausência de dados: a situação das prisões brasileiras. **G1**. 17 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/05/17/superlotacao-covid-19-e-ausencia-de-dados-a-situacao-das-prisoas-brasileiras.ghtml>. Acesso em: 16 nov. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CASARA, Rubens. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CEARÁ. Ministério Público Federal. MPF/CE questiona privatização dos presídios no estado. **Procuradoria da República no Ceará**, 31 jul. 2007. Disponível em: http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_geral/mpf-ce-acao-contra-privatizacao-dos-presidios-sera-intensificada-com-completa-investigacao. Acesso em: 10 fev. 2021.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

CHRISTIE, Nils. **A indústria do controle do Crime**. Trad. Luis Leiria. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco: a institucionalização da barbárie**. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

CONJUR. Presídio em AL deixa presos sem água por até 5 horas. **Revista Consultor Jurídico**, 17 dez. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-dez-17/presidio-alagoas-deixa-presos-agua-horas-constata-inspecao>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CONJUR. Juízes devem ter sensibilidade e cautela com consequências de decisões, diz Fux. **Revista Consultor Jurídico**, 10 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-10/juiz-sensibilidade-cautela-consequencias-fux>. Acesso em: 11 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos penais**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/geopresidios-page/>. Acesso em: 3 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório do Grupo Especial de Monitoramento e Fiscalização (GEMF)**. Brasília, dez. 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/09/df01478fd5c137606194a895cadd6dc7.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 62**, de 17 de março de 2020. Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Brasília, DF: [2020a]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado164744202009165f6241b000b81.pdf>. Acesso em 11 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Agência CNJ de Notícias. **“Estado de coisas inconstitucional” nas prisões repercute dentro e fora do país**. [2020b]. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/estado-de-coisas-inconstitucional-nas-prisoas-repercute-dentro-e-fora-do-pais/>. Acesso em: 6 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Novos dados do sistema prisional reforçam políticas judiciárias do CNJ**. 20 maio [2021a]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/novos-dados-do-sistema-prisional-reforcam-politicas-judiciarias-do-cnj/>. Acesso em: 11 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Número de pessoas presas vacinadas sobe 47,3% em quinze dias. 13 ago. [2021b]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/novos-dados-do-sistema-prisional-reforcam-politicas-judiciarias-do-cnj/>. Acesso em: 13 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento Casos e Óbitos Covid-19**. 11 ago. [2021c]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/monitoramento-casos-e-obitos-covid19-12-8-21-info.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução de 18 de Junho de 2002**. Medidas provisórias solicitadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos a Respeito da República Federativa do Brasil. Caso da Penitenciária Urso Branco. 2002. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_01_portugues.pdf. Acesso em: 22 nov. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução de 13 de fevereiro de 2007**. Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assuntos da unidade de internação socioeducativa, do Complexo Penitenciário de Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2007. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/asuntos_unidad_se_01_por.pdf. Acesso em: 22 nov. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução de 23 de novembro de 2016**. Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assunto Do Complexo Penitenciário de Curado. 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_04_por.pdf. Acesso em: 22 nov. 2020.

COSTA, Flávia. Gestão terceirizada de presídio facilitou massacre de Manaus, dizem peritos. **UOL**, São Paulo, 3 jan. 2017. Disponível em: <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2017/01/03/gestao-terceirizada-de-presidio-facilitou-massacre-de-manau-dizem-peritos.amp.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

COUR DES COMPTES. Rapport public thématique: **Gardeet reinsertion** – La gestion de prisons. Cour des Comptes, Paris, França, jan. 2006. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/064000049.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

COUR DES COMPTES. **La politique immobilière du ministère de la justice**. Cour des comptes, Paris, França, dez. 2017. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-immobiliere-du-ministere-de-la-justice> . Acesso em: 16 mar. 2021.

COUR DES COMPTES. **Le service public pénitentiaire**: prévenir la récidive, gérer la vie carcérale. Cour des comptes, Paris, França, jul. 2010. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-service-public-penitentiaire>. Acesso em: 15 mar. 2021.

COUR DES COMPTES. **Les partenariats public-privé pénitentiaires**, Cour des comptes, Paris, França, out. 2011. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-partenariats-publics-privés-pénitentiaires>. Acesso em: 15 mar. 2021.

DEL OLMO, Rosa. **A América Latina e sua criminologia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2017.

DIARINHO. Ação popular quer impedir nova empresa de assumir unidades prisionais de Joinville, Itajaí e Lages. **Diarinho**, Santa Catarina, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://www.diarinho.net/materia/617859/acao-popular-quer-impedir-nova-empresa-de-assumir-unidades-prisionais-de-joinville-itajai-e-lages>. Acesso em: 5 abr. 2021.

DIETER, Maurício Stegemann. **A política criminal atuarial: a Criminologia do “fim da história”**. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DUARTE, Evandro Piza. Criminologia e Racismo: A construção discursiva da criminologia positiva brasileira e a negação da cidadania no Brasil. In: CARVALHO, Salo; DUARTE, Evandro Piza. **Criminologia do Preconceito**. São Paulo: Saraiva, 2017.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Tomada de Contas Especial Convertida. Processo nº 05144/2013-3. **Acórdão nº 00512/2019-1 – Plenário**. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/empresas-deverao-ressarcir-mais-de-700-mil-vrte-aos-cofres-publicos/>. Acesso em: 11 abr. 2021.

FERNANDES, Kamila. Ceará discute "reestatizar" prisão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 9 maio 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0905200510.htm>. Acesso em: 5 abr. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. Polícia mata ao menos nove presos após fuga e rebelião no Tocantins. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/10/policia-mata-ao-menos-nove-presos-apos-fuga-e-rebeliao-no-tocantins.shtml?origin=folha>. Acesso em: 11 abr. 2021.

FOLHA DO ESTADO. Fuga de presos na Penitenciário de Itajaí. **Folha do Estado**, Santa Catarina, 19 out. 2019. Disponível em: <https://www.folhaestado.com/urgente-fuga-de-presos-penitenciario-itajai/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Tradução de Raquel Ramalhete. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FREIRE, Christiane Russomano. **A Política de Privatização das Prisões Brasileiras. Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 17. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8872>. Acesso em: 12 de mar. de 2021.

G1 SC. **Governo tem R\$ 46,3 milhões em contratos de gestão de três presídios de SC.** Santa Catarina. 26 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2019/06/25/governo-tem-r-463-milhoes-em-contratos-de-gestao-de-tres-presidios-de-sc.ghtml>. Acesso em: 5 abr. 2021.

GERMAIN, Louis. **La privatisation des prisons, un gouffre financier pour l'Etat.** 2018. Disponível em: https://medium.com/@louis_germain/la-privatisation-des-prisons-un-gouffre-financier-pour-letat-c483c708d433. Acesso em: 10 abr. 2021.

GOTSCH, Kara; BASTI, Vinay. **Capitalizing on Mass Incarceration U.S. Growth in Private Prisons.** The Sentencing Project, 2018. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/capitalizing-on-mass-incarceration-u-s-growth-in-private-prisons/>. Acesso em: 14 de jan. de 2021.

GPA. GPA com você. Parceria que transforma. **Complexo Penitenciário Público-Privado – CPPP.** 2021. Disponível em: <https://www.gpapp.com.br/o-que-e-cppp/>. Acesso em: 12 nov. 2021.

HUMAN RIGHTS WATCH. **O Brasil atrás das grades.** 1998. Disponível em: <http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos/sistema.htm>. Acesso em: 8 de jan. de 2021.

IBGE. **IBGE estima população do país em 211,8 milhões de habitantes.** 28 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28676-ibge-estima-populacao-do-pais-em-211-8-milhoes-de-habitantes>. Acesso em: 11 nov. 2021.

IDDD. **Justiça e Negacionismo.** Como Magistrados Fecharam os Olhos para a Pandemia nas Prisões. Disponível em: <https://iddd.org.br/wp-content/uploads/2021/08/iddd-relatorio-negacionismo-final-2.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Order of august 25, 2011.** Provisional measures regarding the Federal Republic Of Brazil. Matter of the Urso Branco prison. 2011. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_10_ing.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.

IN THE PUBLIC INTEREST. **Criminal: How Lockup Quotas and “Low-Crime Taxes” Guarantee Profits for Private Prison Corporations.** In the Public Interest, 19 de set. de 2013. Disponível em: <https://www.inthepublicinterest.org/criminal-how-lockup-quotas-and-low-crime-taxes-guarantee-profits-for-private-prison-corporations/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

JARDIM, Elâine. Embrasil continua na cogestão das maiores unidades prisionais. **Jornal do Tocantins**, 31 maio 2018. Disponível em: <https://www.jornaldotocantins.com.br/editorias/vida-urbana/embrasil-continua-na-cogest%C3%A3o-das-maiores-unidades-prisionais-1.1540816>. Acesso em: 11 abr. 2021.

KAFRUNI, Simone. Ministério da Segurança Pública terá R\$ 2,7 bilhões de orçamento. **Correio Braziliense**. 1º mar. 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/03/01/interna_politica,663025/ministerio-da-seguranca-publica-tera-r-2-7-bilhoes-de-orcamento.shtml Acesso em: 16 nov. 2021.

LAURINDO, Jean. Familiares de presos fazem manifestação no complexo prisional da Canhanduba, em Itajaí. **NSC Total**, Santa Catarina, 5 jul. 2020. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/familiares-de-presos-fazem-manifestacao-no-complexo-prisional-da-canhanduba-em-itajai>. Acesso em: 5 mai. 2021.

LEWIS, Nicole; LOCKWOOD, Beatrix. **The Hidden Cost of Incarceration**. The Marshall Project, 17 dez. 2019. Disponível em: <https://www.themarshallproject.org/2019/12/17/the-hidden-cost-of-incarceration>. Acesso em: 10 jan. 2021.

LOPES, José Marcos. Vida e Cidadania. Estado retoma a segunda das penitenciárias terceirizadas. **Gazeta do Povo**, 9 maio de 2006. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/estado-retoma-a-segunda-das-penitenciarias-terceirizadas-a0ju5ol672zme2nssv7qixetq/>. Acesso em: 14 fev. 2021.

LULA, Marcelo. Estado deve ser contestado na justiça após contratação de empresa suspeita de fraudes para cogestão do sistema prisional (...) **SC em pauta**, Santa Catarina, 3 nov. 2020. Disponível em: <https://scempauta.com.br/estado-deve-ser-contestado-na-justica-apos-contratacao-de-empresa-suspeita-de-fraudes-para-cogestao-do-sistema-prisional-gean-loureiro-se-fortalece-o-voto-do-desembargador-abreu-no-caso-dos-procurad/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

MACEDO, Fausto. Por risco de rebelião, juiz manda Umanizzare devolver água à prisão de Tocantins. **Estadão**, 6 jan. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-risco-de-rebeliao-juiz-manda-umanizzare-devolver-agua-a-prisao-de-tocantins/>. Acesso em: 11 abr. 2021.

MASON, Cody. **International Growth Trends in Prison Privatization**. The Sentencing Project, Washington, EUA, 2013. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/international-growth-trends-in-prison-privatization/>. Acesso em: 17 de abr. de 2021.

MATO GROSSO. **Estudo de viabilidade de PPP no Sistema Penitenciário é uma das exigências de TAC**. 1º out. 2020. Disponível em: <http://www.controladoria.mt.gov.br/-/15556091-estudo-de-viabilidade-de-ppp-no-sistema-penitenciario-e-uma-das-exigencias-de-tac>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.606**, de 20 de julho de 2017. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Cria fundos estaduais de incentivo e de financiamento de investimento e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22606&comp=&ano=2017>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE. **Les structures pénitentiaires**. Paris, 29 jan. 2018. Disponível em: <http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/direction-de-ladministration-penitentiaire-10025/les-structures-penitentiaires-28342.html>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MONTEIRO, Paulo Henrique Drummond; MASCARENHAS, Luís Felipe Rocha. **Poder de polícia no modelo penitenciário de parcerias público-privadas**. 11 abr. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-11/tribuna-defensoria-poder-policia-penitenciarias-parcerias-publico-privadas>. Acesso em: 12 nov. 2021. Acesso: 11 nov. 2021

MATOS, Erica do Amaral. Privatização de presídios e a mercantilização do crime e da pobreza. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 25, n. 133, p. 257-297, jul. 2017.

MATO GROSSO. **Portaria nº 188/2020/GAB/SESP**. 28 set. 2020. Institui Co-missão de estudo referente à viabilidade de terceirização dos serviços da área meio por meio de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/documents/4713378/14023065/PORTARIA+N%C2%BA+188.pdf/86103a88-6425-533d-d000-8eb9932334c4>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e fábrica: as origens do Sistema Penitenciário (Séculos XVI – XIX)**. Tradução de Sérgio Lamarrão. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Lei nº 14.868**, de 16 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=14868&ano=2003&tipo=LEI>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Edital de Licitação. **Concorrência nº 01/2008 – SEDS/MG**. Exploração mediante concessão administrativa da construção e gestão do complexo penal, em conformidade com a Lei Federal nº 11.079/2004 e a Lei Estadual nº 14.868/2003. Disponível em: <http://www.parcerias.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MINAS GERAIS. **Contrato de Concessão Administrativa nº 336039.541338.09**. 24 jun. 2009. Contrato de concessão administrativa para construção e gestão de complexo penal na região metropolitana de Belo Horizonte celebrado entre o estado de Minas Gerais por intermédio da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, com a interveniência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e gestores prisionais associados S.A. (GPA). Disponível em: <http://www.parcerias.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MINAS GERAIS. **Contrato nº 9196718/2018**. Prestação De Serviços, que entre si celebram o Estado De Minas Gerais por intermédio da Secretaria De Estado De Administração Prisional – SEAP, e a empresa Accenture Do Brasil Ltda. 28 set. 2018. Disponível em: <http://www.parcerias.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal/114-as-ultimas-noticias/contratos-assinados/670-verificador-independente-penal>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Pesquisa avalia violência no sistema prisional em Minas**. 26 jun. 2020. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal->

tjmg/noticias/pesquisa-avalia-violencia-no-sistema-prisional-em-minas.htm#. Acesso em: 11 nov. 2021.

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

MIRANDA, Fábio da Silva. **O fim da terceirização no IPPOOII: o que significou para o sistema penal cearense?**. 2009, 59 f. Monografia (Graduação). Universidade Federal do Ceará: Centro de Humanidades, Especialização em Policiamento Comunitário, Fortaleza, CE, 2009. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/37231>. Acesso em: 11 nov. 2021.

NDMAIS. Detentos fogem pela cozinha do Complexo Penitenciário do Vale do Itajaí. **NDmais**, Blumenau, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://ndmais.com.br/seguranca/detentos-fogem-do-complexo-penitenciario-do-vale-do-itajai/>. Acesso em: 4 abr. 2021.

OPPEL JR, Richard A. Private Prisons Found to Offer Little in Savings. **The New York Times**, Phoenix, EUA, 18 maio 2011. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2011/05/19/us/19prisons.html>. Acesso em: 18 jan. 2021.

PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL. **Prisões privatizadas no Brasil em debate**. São Paulo: ASAAC, 2014. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Relato%CC%81rio-sobre-privatizac%CC%A7o%CC%83es.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

PORTER, Nicole D. **Top Trends in State Criminal Justice Reform**, 2020. The Sentencing Project, 15 jan. 2021. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/top-trends-in-state-criminal-justice-reform-2020/>. Acesso em: 12 jan. 2021.

RABUY, Bernadette; WAGNER, Peter. **Following the Money of Mass Incarceration**. Prison Policy Initiative, 2017. Disponível em: <https://www.prisonpolicy.org/reports/money.html>. Acesso em: 13 jan. 2021.

RADAR PPP. **Complexo Penal (Minas Gerais)**. 15 out. 2021. Disponível em: <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/complexo-penal-minas-gerais/>. Acesso em 12 nov. 2021.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. **La gestion déléguée des établissements pénitentiaires: 20 ans de partenariat public-privé**. Direction de l'administration pénitentiaire. Le ministère de la Justice, 2011. Disponível em: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_GestionDeleguee.pdf. Acesso em: 4 maio 2021.

RIGAMONTI, Éric; LEROUX, Isabelle. L'inefficience des partenariats public-privé appliqués aux prisons françaises. **Revue d'économie industrielle** [En ligne], v. 162, p. 99-125, 2e trimestre 2018,. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rei/7093>. Acesso em: 5 maio 2021.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Tradução de Gizlene Neder. 2. ed. Revan: Rio de Janeiro, 2004.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **A criminologia radical**. 3. ed. Curitiba: ICPC/Lumen Juris, 2008.

SÃO PAULO. Defensoria Pública do Estado de São Paulo. **Ação Civil Pública**, 2019a. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/docs/2019/privatizacao_presidios_sao_paulo.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

SÃO PAULO. **Governo de SP lança licitação da operação de quatro presídios**. 6 set. 2019b. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sp-anuncia-modernizacao-do-sistema-prisional-nesta-sexta-feira-6/>. Acesso em: 12 nov. 2021.
SHECAIRA, Sérgio Salomão. Criminologia. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.286**, de 20 de agosto de 2020 – LDO 2021. Disponível em: <http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/diretrizes-orcamentarias>. Acesso em: 9 nov. 2021.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância zero. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 5, p. 165-176, out./2009.

SIFUPESP. **Justiça declara ilegal contrato de privatização de penitenciárias no Tocantins**. Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo, 17 maio 2019. Disponível em: <https://sifuspesp.org.br/noticias/6645-justica-declara-ilegal-contrato-de-privatizacao-de-penitenciarias-no-tocantins#deny>. Acesso em: 12 abr. 2021.

SILVA, José Adaumir Arruda da. **A privatização de presídios: Uma ressocialização perversa: incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito**. 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

SINDCOP. **Alagoas deve afastar servidores contratados sem concurso que atuam no sistema penitenciário**. Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária & demais servidores públicos do sistema penitenciário paulista, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://old.sindcop.org.br/blog/ler?link=alagoas-deve-afastar-servidores-contratados-sem-concurso-que-atuam-no-sistema-penitenciario>. Acesso em: 11 nov. 2021.

SINDICATO DOS POLICIAIS PENAIIS DE SERGIPE. **Sergipe pode economizar milhões no sistema prisional**. 25 mar. 2019. Disponível em: <https://sindpen-se.org.br/?p=2451>. Acesso em: 6 abr. 2021.

SLISCO, Aila. Joe Biden Moves to End Federal Use of Private Prisons After Pledging to Reduce Mass Incarceration. **Newsweek**, 26 jan. 2021. Disponível em: <https://www.newsweek.com/joe-biden-moves-end-federal-use-private-prisons-after-pledging-reduce-mass-incarceration-1564700>. Acesso em: 17 abr. 2021.

SMITH, Peter Glennon Lanzarotta. **A trajetória das prisões privadas no Brasil: uma análise da disputa pela legitimidade no debate público**. 2020, 197 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo: São Paulo, SP, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.8.2020.tde-11062020-203654>. Acesso em: 11 nov. 2021.

SPAUTZ, Dagmara. Presos fazem terceirizados reféns na Penitenciária da Canhanduba em Itajaí. **NSC Total**, Santa Catarina, 24 mar. 2019. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/dagmara-spautz/presos-fazem-terceirizados-refens-na-penitenciaria-da-canhanduba-em>. Acesso em: 5 abr. 2021.

THE SENTENCING PROJECT. **Criminal Justice Facts**. 2020. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/criminal-justice-facts/>. Acesso em: 14 jan. 2021.

THE WASHINGTON POST. **Justice Department memo announcing announcing the end of its use of private prisons**. 2006. Disponível em: <http://apps.washingtonpost.com/g/documents/national/justice-department-memo-announcing-announcing-the-end-of-its-use-of-private-prisons/2127/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

TOCANTINS. Secretaria de Parcerias e Investimentos **PPP de unidades prisionais é objeto de Estudos do Governo do Tocantins**. 13 ago. 2021. Disponível em: <https://www.to.gov.br/parcerias/noticias/ppp-de-unidades-prisionais-e-objeto-de-estudos-do-governo-do-tocantins/6sf23u4rako3>. Acesso em: 12 nov. 2021.

TREZZI, Humberto. Servidores penitenciários protestam contra privatização em presídios no RS. 28 jul. 2021. **GZH**. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2021/07/servidores-penitenciarios-protestam-contraprivatizacao-em-presidios-no-rs-ckrnfuwgi000t019340wc3udv.html>. Acesso em: 11 nov. 2021.

U.S. CENSUS BUREAU. **US and World Population Clock**. Disponível em: <https://www.census.gov/popclock/>. Acesso em: 10 fev. 2021.

VILELA, Vanessa Santana. **Gestão da crise penitenciária brasileira e a experiência internacional**. 2005. 75 f. Monografia (Graduação) – Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2005.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WORD PRISON BRIEF. Prison population total. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acesso em: 12 nov. 2021.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookmam, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* **Criminología y Crítica y Control Social: el poder punitivo del Estado**. Rosario: Juris, 1993.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro: primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.