

## A TERCEIRIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS NO BRASIL

Rodolfo Silveira Rodrigues\*

### RESUMO

O presente artigo faz um estudo sobre o sistema penitenciário brasileiro e seus principais problemas, como superlotação, rebeliões, mortes, fugas, entre outros, abordando a possibilidade de sua terceirização como forma de gestão das unidades prisionais. O objetivo da pesquisa é avaliar a terceirização das prisões no Brasil segundo os modelos de gestão pública e da teoria da coprodução do bem público. A metodologia do trabalho consistiu em pesquisa bibliográfica e documental, empregando o conhecimento disponível sobre o tema escolhido em fontes bibliográficas, como livros, legislações, monografias e artigos científicos, e em documentos, como relatórios, manuais de organizações, entre outros. A fundamentação teórica considerou os modelos de gestão pública e da teoria da coprodução do bem público. Os principais resultados foram as viabilidades legal, administrativa e financeira da adoção do modelo de gestão terceirizada das penitenciárias brasileiras. Concluiu-se que a terceirização dos presídios no Brasil enquadra-se na modalidade da administração pública gerencial (PAES de PAULA, 2005) e de coprodução funcional (SALM e MENEGASSO, 2010), enfatizando dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Assim, o Estado desconsidera a dimensão sociopolítica e a coprodução sustentável e comunitária para elaborar um projeto de reeducação e ressocialização dos presos à luz dos novos paradigmas de gestão pública, mais abertos à participação social e voltados às necessidades dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Administração pública gerencial. Administração pública societal. Coprodução do bem público. Terceirização. Presídios.

### 1 INTRODUÇÃO

A administração do sistema penitenciário brasileiro é preocupante, tendo em vista que a pena aplicada é cumprida em condições inadequadas, degradantes e contrárias aos princípios da dignidade humana e dos direitos humanos, restando latente a necessidade de mudança dessa realidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, inciso XLVIII, declara que a pena de prisão deverá ser cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado.

Todavia, diante da precariedade em que se encontra a maior parte dos estabelecimentos penais brasileiros, com a estrutura inadequada impossibilitando abrigar com o mínimo de segurança necessária a enorme e crescente população carcerária, resultante do aumento da criminalidade e, ainda, da insuficiência de penitenciárias que possam abrigar condizentemente essa população, tem-se uma situação de inobservância da finalidade das prisões no atual sistema carcerário (BRASIL, 1988).

De acordo com Rabelo, Viegas e Resende (2011), ao longo do tempo é possível observar que os presídios brasileiros não cumprem sua função primordial de ressocializar o detento para o retorno ao convívio em sociedade. Nos últimos anos é notória a crise do sistema prisional, que sofre com a superlotação, falta de atendimento à saúde, falta de recuperação dos egressos, crescimento constante da criminalidade, tudo isso aliado à incapacidade do Estado em investir para o aumento do número de vagas no sistema prisional brasileiro.

Segundo dados de dezembro de 2011 do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão ligado ao Ministério da Justiça, o Brasil tem hoje uma população carcerária de 514.582 presos, a despeito de existir uma capacidade projetada para 306.497 detentos. Isso significa um déficit de 208.085 (DEPEN, 2013).

Tal problemática, todavia, não é exclusividade dos brasileiros e nem de países de terceiro mundo, haja vista que o colapso do sistema prisional assola até mesmo as grandes potências mundiais, situação que evidencia a falta de investimento por parte do Estado e a necessidade de uma intervenção para modificar essa situação insustentável que atravessa o sistema penitenciário brasileiro.

A superlotação do Carandiru foi apontada como uma das causas do massacre, e passados vinte anos desse fato a situação do sistema prisional no Estado de São Paulo não mudou (ESTADÃO, 2013):

Passados pouco mais de 20 anos do massacre do Carandiru, um terço dos presídios paulistas está com lotação maior que a da Casa de Detenção na época em que 111 presos foram mortos, em outubro de 1992. Às vésperas do julgamento da maior chacina de detentos da história de São Paulo, o sistema penitenciário paulista ultrapassou os 200 mil presos, com 198.476 nas 156 unidades prisionais da Secretaria de Administração Penitenciária e 5.205 em cadeias da Secretaria da Segurança Pública.

A superlotação do Carandiru foi apontada como uma das causas do massacre. As mortes ocorreram depois que dois presos iniciaram uma briga que rapidamente levou a uma rebelião. Policiais militares foram chamados para conter os rebelados e acabaram provocando o massacre. Segunda-feira, 26 serão julgados no Fórum da Barra Funda, na zona oeste de São Paulo, acusados pela morte de 15 presos no 2º pavimento do pavilhão 9.

O caso do Carandiru não foi levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos porque o Estado de São Paulo se comprometeu a diminuir a lotação no sistema penitenciário, o que não ocorreu. Hoje, considerados os 77 presídios paulistas, 28 têm mais que o dobro de presos em relação à capacidade. Na época do massacre, o Carandiru tinha pouco mais que o dobro de presos por vagas (7.257 para 3,5 mil).

"A situação no sistema penitenciário é hoje pior do que há 20 anos", afirma a professora de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC Camila Nunes Dias. "Nos Centros de Detenção Provisória o drama é ainda maior. Como faltam funcionários para administrar essa superpopulação, cabe hoje aos próprios presos, integrantes do Primeiro Comando da Capital, assumir a tarefa."

Em 1992, São Paulo tinha 32 unidades penitenciárias, com taxas de 94,4 presos por 100 mil habitantes. O total chegou a 481 presos por 100 mil

habitantes nos dias de hoje, espalhados em 156 unidades em todo o Estado.

Esta situação não se restringe apenas ao Estado de São Paulo, atingindo vários Estados da Federação, como também é o caso do Presídio Central no Rio Grande do Sul (OGLOBO, 2013):

RIO — Movimentos de direitos humanos decidiram, nesta quinta-feira, levar o que classificaram de “grave situação” do Presídio Central de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, à Organização dos Estados Americanos (OEA). A denúncia, apresentada por oito entidades que compõem o Fórum da Questão Penitenciária, revela que o presídio enfrenta superlotação da população carcerária e precariedade das instalações, entre outros problemas. Segundo Pio Giovanni Dresch, presidente da Associação de Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris), uma das entidades que participam do fórum, a situação se arrasta desde 1995.

— O presídio já vinha sofrendo uma série de interdições judiciais que proibem, por exemplo, a entrada de presos provisórios. Mas isso não vem sendo respeitado. O presídio está funcionando com mais que o dobro da capacidade — afirmou Dresch.

Hoje, a maior preocupação tem sido com os três grandes complexos penitenciários que parecem ter se transformado em barris de pólvora, com uma lotação maior do que a do antigo Carandiru, palco da maior tragédia do sistema carcerário brasileiro, há 20 anos. Um dos presídios que mais preocupa é justamente o Central de Porto Alegre.

Ao Estado cabe a função de aplicar e posteriormente executar o cumprimento de uma pena ao agente que cometer conduta contrária ao ordenamento jurídico. Ocorre que esse cerceamento de liberdade do agente que cometeu um crime não deve ser de forma arbitrária, devendo respeitar alguns direitos mínimos ao condenado estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme preconiza o artigo 3º, parágrafo único, da Lei de Execuções de Penais, "Ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei".

Assim, diante da inoperância do Estado em gerir o sistema prisional brasileiro de forma adequada e respeitar a legislação vigente, surgem debates e estudos sobre a possibilidade de terceirização dos presídios.

O embasamento jurídico para esse novo modelo de gestão é o artigo 4º da Lei de Execuções Penais, que diz: "O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança" (BRASIL, 1984).

Há a preocupação de o Estado estar perdendo espaço e afetando sua soberania ao delegar à iniciativa privada o controle do sistema penal, mas também há a necessidade de ações inovadoras para suprir as falhas existentes no sistema.

A discussão sobre a terceirização dos estabelecimentos penais passou a ganhar espaço mundialmente a partir da década de 80, com a expansão da política neoliberal e consequente diminuição do Estado, que passou à iniciativa privada a responsabilidade de

executar diversas atividades anteriormente desempenhadas apenas por ele. Estados Unidos e Europa veem essa possibilidade de terceirização como alternativa para regularizar a crise do sistema penitenciário.

De acordo com D'Urso (1999), no Brasil, em 1992, começou a ser discutida a viabilidade de prisões privadas como proposta de melhoria do sistema. Assim, a penitenciária de Guarapuava, no Paraná, que desde 2006 não está mais sob o regime privatizado de gestão penal, mas foi a pioneira no Brasil; a penitenciária industrial de Joinville, em Santa Catarina, e a penitenciária industrial de Pernambuco são exemplos de unidades penais privadas inseridas no contexto prisional brasileiro.

A terceirização dos presídios é uma realidade no Brasil, e notória a incapacidade do Estado em fazer cumprir a execução penal de forma humanizada, diante da falta de investimentos e do aumento da criminalidade (PACHECO, 2012).

Assim, com base nos levantamentos, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: como se classifica a terceirização das prisões no Brasil segundo os modelos de gestão pública e da teoria da coprodução do bem público?

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1 Modelos de gestão pública - administração pública gerencial, administração pública societal**

Segundo Paes de Paula (2005), a origem da administração pública gerencial está ligada ao movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou na década de 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense. Seu projeto político enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações de organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.

As dimensões estruturais enfatizadas na gestão são: econômico-financeira e institucional-administrativa. A organização administrativa do aparelho estatal preconiza a separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.

No tocante à abertura das institucionais políticas à participação social, este modelo é participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular. No que tange à abordagem da gestão, o gerencialismo enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.

Paes de Paula (2005) faz uma análise crítica, elencando os limites e pontos positivos do modelo de administração pública gerencial. Cita como limites a centralização do

processo decisório e o não estímulo à elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social; esse modelo enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão; implementou um modelo de reforma e gestão pública que se inspirou nas recomendações e no *design* sugeridos pelo movimento internacional de reforma de Estado; não há uma proposta nova para a organização do aparelho do Estado.

Aponta como pontos positivos a clareza em relação à organização do aparelho do Estado e aos métodos de gestão, e o fato de que alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro.

O modelo de administração societal, de acordo com Paes de Paula (2005), tem sua origem nos movimentos sociais brasileiros, que tiveram início na década de 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes. O projeto político enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. A dimensão estrutural enfatizada na gestão é a sociopolítica.

No que tange à organização administrativa do aparelho do Estado, não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatizam-se iniciativas locais de organização e gestão pública. Referente à abertura das instituições políticas à participação social, esse modelo é participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular. A respeito da abordagem da gestão, a gestão social enfatiza a elaboração de experiências focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Sobre os limites do modelo de administração pública societal, segundo Paes de Paula (2005), não elaborou de forma mais sistemática alternativas de gestão coerentes com seu projeto político; não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública.

Mas também são destacados os pontos positivos: procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais; está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas às necessidades dos cidadãos.

## **2.2 Teoria da coprodução do bem público**

Segundo Salm e Menegasso (2010), a coprodução do bem público envolve a participação ativa e direta do cidadão nos processos de elaboração, desenho,

implementação e avaliação das políticas públicas voltadas ao interesse público e, em última instância, à construção do bem comum.

A coprodução configura-se como uma alternativa para o desenvolvimento e acesso a bens e serviços públicos, haja vista que, como afirma Marschal (2004), sem a participação ativa do cidadão, a capacidade do governo em prover bens e serviços públicos é severamente comprometida.

Cooper (2005) conceitua da seguinte forma:

O processo por meio do qual membros de uma sociedade (aqueles que não estão ocupando posições oficiais ou administrativas no governo) compartilham poder com os agentes públicos na tomada de decisões substanciais e na implementação de ações relacionadas à comunidade. O foco está na participação direta (quando os cidadãos estão pessoalmente envolvidos e ativamente engajados) em detrimento da participação indireta (quando cidadãos elegem outros para representá-los) no processo de decisão.

Esse modelo toma por princípio que o ser humano é, antes de mais nada, um ser político que age na comunidade; que a comunidade politicamente articulada requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado.

A coprodução do serviço público apresenta variadas tipologias de participação popular, conforme ensinam Salm e Menegasso (2010, p. 13-14):

A coprodução nominal é uma estratégia para a produção dos serviços públicos, por meio do compartilhamento de responsabilidades entre pessoas da comunidade, preferencialmente voluntários, e o aparato administrativo público do estado, com o propósito, apenas, de tornar eficientes esses serviços.

A coprodução simbólica é uma estratégia para envolver os cidadãos na produção dos serviços públicos para demonstrar a presença do estado.

A coprodução funcional é uma estratégia utilizada pelo aparato público do estado para produzir os serviços públicos de maneira mais eficiente e eficaz com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade.

A coprodução representativa com sustentabilidade é o resultado da sinergia que se estabelece na realização dos serviços públicos de que participam os cidadãos, as organizações da comunidade e o aparato administrativo do estado que, no seu conjunto, interagem em prol do bem comum.

A coprodução para a mobilização comunitária é uma estratégia para a realização dos serviços públicos de que participa toda a comunidade, orientada por princípios éticos e pela democracia normativa, com o propósito de manter a sociedade permanentemente mobilizada.

Esse modelo de administração pública abre novas possibilidades para o desenvolvimento político e comunitário dentro da sociedade, com uma maior possibilidade de participação popular na prestação dos serviços públicos.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para a elaboração e o desenvolvimento do presente artigo, quanto ao método de abordagem, foi utilizado o método dedutivo. "É dedutivo o raciocínio que parte do geral para o particular, ou seja, do universal ao singular, isto é, para tirar uma verdade particular de uma geral" (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 256).

A pesquisa é qualitativa no que tange ao método e forma de abordar o problema, pois se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados (ZANELLA, 2009, p. 75).

Referente aos objetivos, a pesquisa é descritiva, uma vez que tem a finalidade de descrever com exatidão os fatos e os fenômenos ligados à terceirização dos presídios no Brasil (JACOBSEN, 2009).

Quanto aos procedimentos de pesquisa, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, empregando o conhecimento disponível sobre o tema escolhido em fontes bibliográficas, como livros, legislações, monografias e artigos científicos, e em documentos, como relatórios, manuais de organizações, entre outros (ZANELLA, 2009).

No tocante à delimitação do universo da pesquisa, a amostra é não probabilística por acessibilidade, uma vez que não é feito o uso de uma forma aleatória de seleção dos membros da população que faz parte da amostra, e longe de qualquer procedimento estatístico, os elementos da amostra são selecionados pela facilidade de acesso a eles (JACOBSEN, 2009).

De modo complementar concernente à categoria da pesquisa, foram estudados os modelos de gestão pública - administração pública gerencial, administração pública societal e teoria da coprodução do bem público.

### **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

#### **4.1 O sistema prisional brasileiro**

O sistema prisional brasileiro, em seu início, tinha a prisão como cárcere, onde os acusados permaneciam segregados de sua liberdade aguardando a sentença.

De acordo com Sedrez (2008), as penas de trabalho e prisão simples foram regularizadas pelo Código Criminal do Império, de 16 de dezembro de 1830, sancionado por Dom Pedro I, vindo a Casa de Correição a ser o primeiro estabelecimento prisional surgido no Brasil, em 1850.

Porto (2007, p. 16) descreve quem eram os detentos abrigados na Casa de Correição:

Estudos realizados nos livros de matrícula da Casa de Correição da Corte, bem como nos relatórios elaborados por alguns de seus diretores, indicam

que os encarcerados naquele estabelecimento eram, em sua grande maioria, pobres e miseráveis, muitos deles escravos. Ao que se percebe, o sistema penal aplicado na primeira prisão brasileira destinava-se à pequena delinquência ocasional, difusa, mais frequentemente das classes mais pobres.

Nesse estabelecimento prisional os detentos eram divididos em três alas diferentes, sendo destinada uma ala especial aos presos políticos.

Diante do aumento da criminalidade, cresceu consideravelmente a população carcerária no Estado de São Paulo, surgindo a necessidade de construção de uma penitenciária estadual maior.

Nesse sentido, Porto (2007, p. 16) explica:

Diante do crescente número de presos, surge a ideia de construção da Penitenciária do Estado de São Paulo. Inaugurado no ano de 1920, este presídio obedeceu o projeto idealizado por Ramos de Azevedo, tendo sido construído para abrigar 1.200 presos, correspondente à população carcerária do Estado naquele período.

Conforme Sedrez (2008), essa penitenciária, por sua estrutura, que era formada por oficinas de trabalho, enfermaria e celas individuais, foi considerada um modelo no âmbito nacional e serviu de base para a criação de inúmeros estabelecimentos prisionais no País.

Em 1956 foi inaugurada a Casa de Detenção de São Paulo, com o fim de abrigar presos que aguardavam julgamento, mas logo essa finalidade foi alterada, passando a abrigar presos condenados e vindo a sofrer com problemas de superlotação.

Porto (2007, p. 17) explica:

Passou logo após a sua criação a acolher, também, presos condenados. Com capacidade para abrigar 3.250 presos, a Casa de Detenção de São Paulo chegou a hospedar mais de 8.000 homens, recorde mundial de detentos em único estabelecimento.

Nesse período, visando à adoção de um sistema progressivo em que o apenado, de acordo com seu comportamento e produção no trabalho, tivesse sua pena reduzida, foram criados os institutos penais agrícolas no País.

O ordenamento jurídico brasileiro adotou a teoria mista da pena, conforme disposto no artigo 59 do Código Penal, o qual prevê que "o juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime" (BRASIL, 1940).

Após a realização de uma conduta que, típica, viola o ordenamento jurídico, e após o devido processo legal, vem a aplicação da pena e posteriormente a execução penal.

Rosa (1995, p. 11-12) define o ciclo do *jus puniendi* estatal da seguinte forma:



Nos regimes constitucionais, ou onde efetivamente existe um Estado de Direito, esse Direito de Punir (*jus puniendi*) é monopólio do Estado e compreende três fases: 1) a determinação clara e precisa dos tipos penais; 2) o devido processo legal; e 3) a execução penal.

A primeira fase representa um aspecto abstrato e condicionado do direito de punir do Estado, dirigido àqueles que possam delinquir; na segunda, dá-se o seu reconhecimento *in concreto* com relação a um indivíduo determinado, declarado culpado e responsável. Na terceira fase passa-se à aplicação da pena àquele que for reconhecido e confirmado como infrator.

A execução penal no Brasil, conforme Santos (1998, p. 13), “tem por finalidade básica tanto o cumprimento efetivo da sentença penal condenatória como a recuperação do sentenciado e o seu retorno ao convívio social”.

A natureza jurídica da execução penal, segundo corrente majoritária da doutrina, é um misto entre jurisdição e administração, e nesse sentido Santos (1998, p. 14) diz que “tem prevalecido, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, o entendimento de que a Execução Penal mantém hoje uma natureza predominantemente jurisdicional, o que significa dizer, é um procedimento complexo, com aspectos e características jurisdicionais e administrativas”.

O Brasil adotou o sistema progressivo no cumprimento das penas privativas de liberdade, partindo de um regime mais gravoso para um menos gravoso, com o objetivo final de reinclusão do apenado ao convívio em sociedade.

As penas privativas de liberdade são aquelas cumpridas em estabelecimentos penais, dividindo-se em reclusão, detenção e prisão simples e tendo como aplicação os regimes fechado, semiaberto e aberto.

Na prática essa divisão entre os apenados, em regimes e de acordo com a gravidade do delito praticado, não ocorre como deveria, sendo a legislação vigente não aplicada conforme o estabelecido.

Na Lei de Execução Penal ainda são garantidos vários direitos aos apenados que o atual sistema penitenciário brasileiro e seu modelo de gestão não conseguem garantir, vejamos:

Art. 40. Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios.

Art. 41. Constituem direitos do preso:

I - alimentação suficiente e vestuário;

II - atribuição de trabalho e sua remuneração;

III - Previdência Social;

IV - constituição de pecúlio;

V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;

VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena;

VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;

VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo;

IX - entrevista pessoal e reservada com o advogado;

X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados;

XI - chamamento nominal;

XII - igualdade de tratamento, salvo quanto às exigências da individualização da pena;  
XIII - audiência especial com o diretor do estabelecimento;  
XIV - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito;  
XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes;  
XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena de responsabilidade da autoridade judiciária competente. (Incluído pela Lei n. 10.713, de 2003)  
Parágrafo único. Os direitos previstos nos incisos V, X e XV poderão ser suspensos ou restringidos mediante ato motivado do diretor do estabelecimento. (BRASIL, 1984).

Segundo Assis (2007), o Brasil convive com um abandono do sistema prisional, o qual deveria ser um instrumento de ressocialização, mas muitas vezes funciona como escola do crime, devido à forma como é tratado pelo Estado e pela sociedade.

Conforme Kuehne (2001, p. 13), o indivíduo sai do sistema penitenciário pior do que entrou, porque no cárcere passa por situações que afrontam a dignidade da pessoa humana:

Submetido a maus-tratos, em função do problema da superpopulação carcerária, à falta de higiene, à falta de trabalho, à carência médica, à carência jurídica, ao uso de drogas, à corrupção, aos abusos sexuais e a outras violências, enfim, que lhe são alvo no dia-a-dia, em verdade, bestializa-se, animaliza-se.

Diante desse contexto problemático, nota-se também que a pena de prisão não consegue cumprir o fim estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro, de, além de ser um meio de reprovação de uma conduta, ser um modo pelo qual o apenado se ressocializará, não atingindo o preconizado no artigo 1º da Lei de Execução Penal, que é "efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado".

Conforme Ribeiro (2009), ressalta-se que a crise vivenciada pelos mais diversos países na atualidade quanto ao aparelho carcerário não permite cumprir com os objetivos esculpidos pela legislação, contudo precisa de restabelecimento e efetivação imediata, o que acontecerá apenas se houver vontade política e coragem para que seja dado o pontapé inicial.

Nesse sentido é ressaltada a importância de estudar o modelo da terceirização dos presídios brasileiros, a fim de que a legislação seja cumprida, havendo respeito à dignidade da pessoa humana e cumprimento, pelo sistema, de sua função de regenerar o apenado para o convívio em sociedade.

Conforme dados do Departamento Penitenciário Nacional (2012), a população carcerária no Brasil atualmente é de 549.777 presos, e tal número elevado evidencia a necessidade de uma intervenção urgente.

## 4.2 A terceirização dos presídios no Brasil

A privatização dos presídios no Brasil encontra amparo no ordenamento jurídico, em diversas legislações vigentes. A competência para legislar sobre o direito penitenciário é concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 24, inciso I, da Constituição da República.

As parcerias público-privada estão regulamentadas na Lei n. 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação das parcerias público-privadas no âmbito da administração direta e indireta, tanto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além da existência de legislações específicas nos Estados da Federação para regular situações específicas.

Num sentido amplo, parceria público-privada é todo o ajuste que a Administração Pública de qualquer nível celebra com um particular para viabilizar programas voltados ao desenvolvimento socioeconômico do país e ao bem-estar da sociedade, como são as concessões de serviços precedidas de obras públicas, os convênios e os consórcios públicos. (PAVANI; ANDRADE, 2006, p. 36)

A modalidade de parceria público-privada a ser adotada nos presídios brasileiros é a concessão administrativa, uma vez que haverá repasse financeiro do Estado ao parceiro privado, sem a cobrança de tarifas dos usuários.

Melo (2006, p. 664) conceitua concessão:

Concessão é o instituto pelo qual o estado atribui um serviço público (os que defendem a concessão administrativa de serviços ao estado entenderão que nem sempre público, tendo em vista a referida modalidade) a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições avençadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual do equilíbrio econômico-financeiro, seja através da contraprestação contratual pela administração ou pelo pagamento de uma tarifa pelo particular.

Binenbojm (2005, p. 4) conceitua concessão administrativa:

Espécie do gênero concessão de serviço público, sendo este prestado diretamente ao usuário, sem cobrança de qualquer tarifa, e sendo o concessionário remunerado por contraprestação pecuniária do Poder Público (em conjunto ou não com outras receitas alternativas). Em tal hipótese, a Administração Pública é de ser considerada a usuária indireta dos serviços, vez que estes são prestados diretamente pela concessionária à população. Este seria o caso, por exemplo, de um serviço de coleta de lixo, sem cobrança de tarifa dos usuários diretos.

O artigo 4º da Lei n. 11.079/2004 estabelece os princípios e as normas a serem observados na contratação de uma parceria público-privada, vejamos:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. (BRASIL, 2004).

Justen Filho (2006, p. 53) explica as características *lato sensu* das parcerias público-privada:

- a) O contrato nunca pode ser inferior a R\$ 20 milhões;
- b) Período deve ser maior ou igual a 5 anos;
- c) Não pode ter como objeto apenas o fornecimento de mão-de-obra, fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra pública;
- d) Os pagamentos pelo Estado só de dão com a execução e disponibilização do objeto do contrato pelo particular;
- e) No caso da concessão administrativa, o risco de qualidade é atribuído ao particular, sendo que a elevação da qualidade assegurará a este melhor resultado econômico.

A Lei de Execução Penal não restringe de maneira expressa a possibilidade de privatização dos estabelecimentos penais, oportunizando a criação dos departamentos penitenciários locais, vejamos:

Art. 73. A legislação local poderá criar Departamento Penitenciário ou órgão similar, com as atribuições que estabelecer.

Art. 74. O Departamento Penitenciário local, ou órgão similar, tem por finalidade supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da unidade da Federação a que pertencer. (BRASIL, 1984).

Mirabete (1993) também argumenta no sentido de não haver proibição legal para tal possibilidade:

Nada impede que a lei federal ou estadual, por instrumento hábil (delegação, concessão, permissão ou privatização), encarregue uma pessoa jurídica de direito privado de exercê-la para promover a execução material das penas (...). Mas em caráter geral, por força de norma complementar estadual, nada impede que os estabelecimentos penais sejam geridos e operados por empresa privada, ressalvadas as atividades jurisdicionais e administrativas judiciárias(...). Não há dispositivo que vede a possibilidade de a gerência e operação material dos estabelecimentos penais ser exercida por entidade privada. Em nenhum momento a lei federal dispõe que o diretor e os servidores devam ser obrigatoriamente servidores públicos. Embora se refira a "pessoal administrativo", deve-se entender que essas funções podem ser exercidas por particulares, de entidade privada, quando se trata de atividades de mera execução material da pena (vigilância, instrução técnica, trabalho, assistência etc.).

Embora a gestão do sistema penitenciário seja atribuição do poder público, este poderá recorrer ao apoio da sociedade, conforme o artigo 4º da Lei de Execução Penal, que dispõe o seguinte: "O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança" (BRASIL, 1984).

Alguns importantes nomes da doutrina brasileira discorrem sobre os aspectos da terceirização dos presídios no Brasil. D'Urso (2003), um dos grandes defensores desse modelo de gestão, diz:

Registro que sou amplamente favorável à privatização, no modelo francês, e as duas experiências brasileiras, uma no Paraná há um ano e outra no Ceará, há dois meses, há de se reconhecer que são um sucesso, não registram uma rebelião ou fuga e todos que orbitam em torno dessas unidades, revelam que a "utopia" de tratar o preso adequadamente pode se transformar em realidade no Brasil. [...] Das modalidades que o mundo conhece, a aplicada pela França é a que tem obtido melhores resultados e testemunho que, em visita oficial aos estabelecimentos franceses, o que vi foi animador. Trata-se de verdadeira terceirização, na qual o administrador privado, juntamente com o Estado, faz parceria administrativa, inovando o sistema prisional. Já o modelo americano, o qual também visitei, tal seria inaplicável ao Brasil, porquanto a entrega do homem preso ao particular é total, fato que afrontaria a Constituição brasileira. [...]. De minha parte, não me acomodo e continuo a defender essa experiência no Brasil, até porque não admito que a situação atual se perpetue, gerando mais criminalidade, sugando nossos preciosos recursos, para piorar o homem preso que retornará, para nos dar o troco!

Para Capez (2002), a privatização dos presídios é uma necessidade diante da atual realidade do sistema penitenciário brasileiro:

O Estado não tem recursos para gerir, para construir os presídios. A privatização deve ser enfrentada não do ponto de vista ideológico ou jurídico, se sou a favor ou contra. Tem que ser enfrentada como uma necessidade absolutamente insuperável. Ou privatizamos os presídios; aumentamos o número de presídios; melhoramos as condições de vida e da readaptação social do preso sem necessidade do investimento do Estado, ou vamos continuar assistindo a essas cenas que envergonham nossa nação perante o mundo. Portanto, a privatização não é questão de escolha, mas uma necessidade indiscutível, é um fato.

Cabral e Lazzarini (2008) dizem que:

Nossos resultados apontam que as formas híbridas de provisão de serviços prisionais apresentam não apenas melhores custos, mas também melhores indicadores de qualidade em termos de segurança, ordem e nível de serviço oferecido aos detentos. A chave está na presença do supervisor público, cujo papel é garantir um nível adequado de serviço. Nesse caso, a supervisão pública exercida pelos diretores do presídio inibe eventuais condutas auto-interessadas dos operadores privados, evitando a redução dos padrões de qualidade dos serviços acordados.

Assis (2008, p. 8) explica que:

A discussão em torno desse modelo de gestão é de grande relevância atualmente, pois, além da possibilidade de sua implantação imediata, ele apresenta inúmeras vantagens, sendo uma delas o fato de as empresas particulares disporem de maior agilidade e menor burocracia, o que otimizaria os serviços e reduziria as despesas. Em contrapartida, no serviço público, a morosidade e a burocracia são demasiadas, sem levar em conta os escândalos de corrupção que comumente ocorrem no aparelho administrativo.

D'Urso (1999, p. 217-218) reforça aspectos favoráveis à mudança da gestão do sistema penitenciário:

Na verdade não se está transferindo a função jurisdicional do Estado para o empreendedor privado, que cuidará exclusivamente da função material da execução penal, vale dizer, o administrador particular será responsável pela comida, pela limpeza, pelas roupas, pela chamada hotelaria, enfim, por serviços que são indispensáveis num presídio.

Já a função jurisdicional, indelegável, permanece nas mãos do Estado, que por meio de seu órgão juiz determinará quando um homem poderá ser preso, quanto tempo assim ficará, quando e como ocorrerá punição e quando o homem poderá sair da cadeia, numa preservação do poder de império do Estado, que é o único titular legitimado para o uso da força, dentro da observância da lei.

Conforme Oliveira (2007), as parcerias público-privadas surgem como alternativa às licitações tradicionais, abrindo possibilidade ao Estado de realizar obras e serviços de forma imediata, sanando a demanda do sistema prisional mesmo sem prover recursos para esse fim.

Outra parte da doutrina se posiciona de maneira contrária à terceirização da gestão do sistema prisional brasileiro, elencando vários aspectos a serem observados antes da adoção de um novo modelo de gestão.

Segundo Meirelles (2012), determinados serviços públicos são privativos do Estado e não podem ser delegados a particulares, pois normalmente necessitam de atos de império e medidas compulsórias. Como exemplo, cita o serviço de defesa nacional, a preservação da ordem pública, entre outros.

Cretella Júnior (2002) se posiciona de maneira semelhante ao falar sobre concessão de serviços públicos, ao afirmar que somente os serviços suscetíveis de remuneração por parte dos usuários e que não necessitem do emprego da força contra os particulares relutantes ao seu cumprimento, existindo serviços que, por sua própria natureza, são privativos do poder público e só por este podem ser exercidos. Não é possível, assim, outorgá-los a particulares, sob pena de "falência virtual" do Estado, porque se criaria um organismo estatal dentro do próprio Estado.

De acordo com Carvalho (1994), as penitenciárias particulares transformariam o objetivo da execução penal, subordinando a reinserção social do preso ao lucro que ele

representa, não só pela taxa paga pelo Estado, como também por ser, no interior do presídio, mão de obra barata, dócil e manipulável.

Gomes (2007) fala sobre a privatização dos presídios nos Estados Unidos e a criação da indústria das prisões:

Desde 1980, especialmente nos E.U.A., o sistema penal vem produzindo o subproduto da superpovoação dos presídios. Tudo começou como fruto da política econômica neoliberal de Reagan (que contou, nessa iniciativa, com a coautoria de Thatcher). Cabe considerar que desde essa época, paralelamente, vem se difundindo o fenômeno da privatização dos presídios, que deu origem a uma das mais destacadas facetas da "indústria" das prisões.

Vidal (1993, p. 58) diz que:

É, pois, nas sociedades organizadas, o Estado detentor de todo o poder de interpretar lei e exigir o cumprimento de suas sentenças; não apenas exigir, mas fazer cumprir as suas sentenças. Temos, pois, que o pensamento político que fundamenta por assim dizer toda a teoria do liberalismo assenta-se num tripé: limitação da liberdade natural, constituição do estado regular e reconhecimento de poder, autoridade e força a este estado. A força, em diferentes graus, é sempre monopólio do Estado, pois em favor dele houve a renúncia originária.

Segue o autor (1993, p. 60-61), reforçando argumentos contrários à privatização dos estabelecimentos penais:

Quando a atividade empresarial se assenhora de toda ou parcela da execução da pena, evidentemente objetiva o lucro. O preso deixa, pois, de ser sujeito – agente social (em recuperação) e torna-se objeto da empresa. Já aqui evidencia-se a distância que há entre a participação da comunidade e a gestão empresarial dos presídios. São conceitos tão distintos que o elemento sujeito da primeira torna-se objeto na segunda. Nada há, pois, de comum entre as duas espécies de intervenção analisadas, de modo que uma não justifica a outra. Eis mais uma falácia privatista. Na medida em que o preso, no sistema privatista, deixa de ser sujeito em processo de ressocialização e torna-se objeto da empresa, resta privado de qualquer dignidade.

Ante o exposto, o que se pode afirmar é que o modelo atual não conseguirá reverter o quadro de absoluta falência, em termos de medidas retributivas e preventivas, que reina nas penitenciárias brasileiras. Está muito distante de serem alcançados os objetivos do Estado na execução da pena, ou seja, promover a segurança pública ou do próprio interno. O correto é que uma gestão pública modernizada e plenamente articulada com os demais segmentos da organização pública e privada é o caminho mais adequado e necessário a ser traçado.

De acordo com Moura (2011, p. 25):

Não há, na Lei, dispositivo que proíba a possibilidade de a gerência e operação material dos estabelecimentos penais serem exercidas por entidade privada. Porém, o controle e fiscalização do cumprimento e das condições da pena continuam a ser exercidos pelo juiz da execução, e a realização da atividade administrativa-judiciária, pelos demais órgãos da execução penal.

Após analisar posições contrárias e favoráveis à terceirização do sistema penitenciário, pode-se observar que não há uma proibição legal quanto à parceria público-privada em sua gestão de acordo com o ordenamento jurídico vigente, mantendo o poder público o controle de fiscalização sobre o novo sistema de gestão.

#### **4.3 Custos para manutenção de um sistema terceirizado**

O aspecto econômico da análise sobre as experiências de administração privada de prisões é de grande importância. Trata-se, não obstante, de uma linha de análise bastante abrangente e polêmica. O princípio da administração pública a ser observado é o da eficiência, objetivando o máximo de aproveitamento possível de recursos com pouco, ou seja, fazer mais com menos.

Donahue (1992, p. 190) cita os principais argumentos para a gestão privada ser mais eficiente do que a gestão pública no âmbito dos estabelecimentos penais:

De maneira geral, podem ser citadas três razões fundamentais para a presença de maior eficiência na gestão de recursos por parte de uma administração privada do que de uma administração estatal: não há na gestão privada os entraves burocráticos típicos da administração pública (muitas vezes necessários à atuação transparente e isonômica da administração pública, em nome de princípios de Direito Administrativo, como da legalidade, publicidade, motivação, etc.); os administradores privados são sócios ou se reportam diretamente aos donos das firmas, tendo a expectativa de auferir certo benefício profissional com o aumento da eficiência; os empregados da empresa correcional têm maior oportunidade de ascensão dentro da empresa.

Segundo Osterman (2008), na Penitenciária Industrial de Joinville, administrada pela empresa Montesinos, percebe-se a presença de fortes incentivos à prestação de bons serviços ao Governo do Estado de Santa Catarina, pois seus diretores sabem da forte oposição política à participação de empresas nas penitenciárias. Além disso, a tendência é que cada vez mais empresas se interessem por participar desse mercado, e essa competição tende a conduzir à melhoria dos serviços prestados e à eliminação de práticas tidas como ineficientes.

Na medida em que empresas privadas são pagas ou não de acordo com a qualidade da prestação do seu serviço e contanto que cumpram o contrato (diferentemente dos funcionários do Estado), estas têm o incentivo para evitar práticas que violem os direitos humanos dos presos.



Conforme dados da Comissão Parlamentar de Investigação do Sistema Carcerário (BRASIL, 2009), a iniciativa privada mostra-se mais capacitada em gerir recursos para administrar e aplicar os subsídios que seriam empreendidos pelo Estado de forma ineficiente, trazendo assim vantagens aos apenados e para a própria sociedade.

Em seus dados, o custo para a manutenção de um preso em um estabelecimento de segurança máxima como o do Paraná é de cerca de R\$ 4.000 mensais, enquanto em outros o custo é de cerca de R\$ 1.300 a R\$ 1.600 por mês. Só a criação de uma vaga no sistema carcerário custa cerca de R\$ 22.000.

Minhoto (2002) salienta que a privatização do sistema carcerário brasileiro deve ser analisada com critérios não só baseados nos custos, e sim em programas de qualidade e de gestão de todo o sistema. Afirma que as reduções de custo, quando existem, são mínimas se comparadas aos gastos dos estabelecimentos públicos. O verdadeiro critério a ser analisado é a adaptação do infrator à sociedade. As diferenças entre os custos do setor público e privado tornam-se realmente aceitas no momento em que surgem os efeitos esperados do sistema prisional.

#### **4.4 Experiências brasileiras de gestão privada em penitenciárias**

Kloch (2008, p. 134) cita os exemplos dos vários Estados brasileiros que já adotaram a terceirização de alguns dos serviços da administração ou da execução das penas privativas de liberdade:

O Estado do Paraná iniciou a privatização com a Penitenciária construída no município de Guarapuava;  
No Estado do Ceará, a Penitenciária Regional do Cariri, Sobral e Fortaleza foram terceirizadas;  
A Penitenciária edificada no município de Valença, no Estado da Bahia, é gerida por empresa privada;  
No Estado do Amazonas também existem Penitenciárias terceirizadas;  
No Estado de Santa Catarina há implantação dos serviços penitenciários com parcerias públicas e privadas;  
O governo do Estado do Pernambuco implantou a terceirização com parcerias entre as empresas públicas e privadas, para construção e gestão de presídios;  
No Espírito Santo, o governo do Estado também privatizou a administração de um presídio.

Kloch (2008) explica que 16 unidades prisionais brasileiras já adotaram a privatização dos serviços penitenciários, onde aproximadamente 9.000 detentos estão sob a administração de empresas com iniciativa privada, além das contratações feitas por meio das parcerias públicas e privadas, onde empresas prestam alguns serviços para a unidade prisional, sob a gerência direta da administração pública.

Como se observa, as experiências de parcerias público-privadas em estabelecimentos penais no Brasil são recentes e carecem de maiores estudos acerca da

implantação desse novo modelo de gestão, mas algumas já apresentam resultados bastante positivos, como é o caso da Penitenciária Industrial de Joinville, no Estado de Santa Catarina.

De acordo com Mello (2009), fundada em 2005 a um custo de aproximadamente R\$ 10.000.000, a Penitenciária Industrial de Joinville tem capacidade para 366 apenados, distribuídos em celas com 6 detentos cada. O governo do Estado de Santa Catarina repassa mensalmente R\$ 770.000 (cerca de R\$ 2.100 por detento) para a empresa contratada por meio de licitação para a gestão da prisão. Por esse valor, a empresa deve oferecer segurança, saúde, vestuário, limpeza, manutenção, alimentação, educação, assistência psicológica, assistência social e demais serviços previstos na Lei de Execução Penal.

Mello (2009) explica que a direção, as gerências e os mestres são cargos ocupados por servidores indicados pelo Governo do Estado de Santa Catarina (cargos de confiança), num regime de gestão público-privada compartilhada da penitenciária. São cinco os gerentes: Gerência de Execuções Penais; Gerência de Apoio Operacional; Gerência de Saúde, Ensino e Promoção Social; Gerência de Atividades Laborais; e Gerência de Revisões Criminais; além do Mestre de Obras, vinculado à segunda gerência citada, e do Mestre de Oficina, vinculado à quarta gerência mencionada.

Ainda segundo Mello, o quadro é composto por 21 funcionários do quadro administrativo e 20 do setor técnico, sendo 1 médico psiquiatra, 1 médico clínico geral, 1 odontólogo, 2 psicólogos, 2 assistentes sociais, 1 terapeuta ocupacional, 2 advogados, 1 pedagoga, 1 enfermeiro, 4 técnicos em enfermagem, 1 atendente de gabinete odontológico, 1 atendente de farmácia e 1 estagiário de direito. Além desses, há o pessoal do setor de segurança, que conta com 1 coordenador, 1 supervisor geral, 5 supervisores, 3 assistentes, 1 motorista e 100 agentes de disciplina.

Esse modelo de gestão privada se torna eficiente quanto ao propósito da pena na medida em que o índice de reincidência no sistema prisional catarinense é de 75%, e na Penitenciária Industrial de Joinville é de 17%, conforme Ostermann (2008).

Losekann (2013) defende que parceria público-privada na gestão de presídios pode ser viável se cumprir o estabelecido no contrato de concessão administrativa de ressocialização do apenado ao convívio social:

Se esse modelo de parceria público-privada de gestão penitenciária possibilitar a qualificação e a ressocialização dos presos, como prevê o contrato de concessão administrativa, eu aposto nessa ideia. Hoje, pelo modelo público atual, o preso sai pós-graduado em criminalidade.

#### **4.5 Avaliação do modelo de tercerização prisional brasileiro segundo as categorias da pesquisa**

O exame da literatura estudada ao longo do presente trabalho demonstra que o modelo de administração pública adotado na tercerização do sistema penitenciário brasileiro é o da administração pública gerencial, principalmente no que tange às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, buscando reorganizar o Estado e reestruturar a gestão administrativa desses estabelecimentos.

Conforme relatado no capítulo anterior, a Penitenciária Industrial de Joinville adota o modelo de administração gerencial, em que uma empresa terceirizada, por meio de parceria-público-privada, foi contratada mediante processo licitatório e é responsável pela saúde, alimentação, segurança interna, limpeza e demais serviços estabelecidos na Lei de Execução Penal, recebendo um valor pecuniário por cada preso internado.

Entretanto, a direção e as gerências setoriais desse estabelecimento são ocupadas por servidores públicos estaduais em cargos de confiança de livre nomeação e exoneração do Governo do Estado.

Conforme Paes de Paula (2005), a administração gerencial preceitua a separação das atividades exclusivas e não exclusivas do Estado, e nesse viés a tercerização dos estabelecimentos penais por meio de parcerias público-privadas se encaixa como um serviço público não exclusivo, devendo nesse caso ser pautada no princípio da eficiência ao recorrer à iniciativa privada para celebrar parcerias como nos exemplos citados acima.

Outro exemplo prático da administração gerencial aplicada na gestão de estabelecimentos penitenciários é o caso do complexo inaugurado na região metropolitana de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais:

Construída por um consórcio de cinco empresas, a primeira unidade do complexo penitenciário com gestão privatizada na região metropolitana de Belo Horizonte foi planejada para acolher 608 presos. A alimentação, a saúde e a educação deles ficarão por conta de um consórcio, que vai receber mensalmente do governo mineiro R\$ 2,8 mil por preso, durante os próximos 27 anos. (ESTADÃO, 2013)

Também se enquadra no modelo de coprodução funcional, conforme Salm e Menegasso (2010), uma vez que busca a mobilização social para a participação da sociedade no processo de ressocialização dos apenados, para o retorno ao convívio em sociedade, sob os novos ditames da gestão pública atual vigorante em nosso País.

Conforme estudado ao longo do presente trabalho, a própria Lei de Execução Penal, em seu artigo 4º, prevê a participação da comunidade, ao lado do Estado, na execução penal, cabendo a adoção do modelo de coprodução funcional no intuito de aprimorar a gestão e fazer cumprir a referida legislação.

## 5 CONCLUSÃO

No transcorrer deste estudo, ao analisar a estrutura atual do sistema prisional brasileiro, observa-se que a situação é caótica e preocupante, apresentando diversos problemas graves, como falta de vagas, superlotação, falta de condições de higiene e saúde, rebeliões, ataques comandados por apenados de dentro das prisões, entre outros.

Diante da situação atual, em que o Estado não consegue cumprir sua função ao longo da execução penal, não existindo a recuperação do apenado para seu retorno ao convívio social, o qual cumpre sua pena mas volta a delinquir, a terceirização dos presídios se mostra uma medida alternativa para ajudar na solução desse grave problema.

Ao analisar o ordenamento jurídico a respeito da viabilidade legal de adoção desse sistema de gestão terceirizada dos estabelecimentos penais, a Lei n. 11.079/2004, que regula o sistema de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, autoriza tal prática, e a Lei Execução Penal estabelece a cooperação entre o poder público e a comunidade na execução penal.

Sob o aspecto econômico, os custos do sistema terceirizado em relação ao sistema convencional é equivalente, porém as experiências de parcerias público-privada em estabelecimentos penais no Brasil, num primeiro momento, apresentam resultados satisfatórios quanto às condições de saúde, distribuição de presos nas celas, trabalho dos apenados, custos de manutenção do sistema e, principalmente, índice de reincidência, que é muito inferior ao dos presídios convencionais.

Assim, cabe uma atenção especial ao Estado, por meio dos órgãos competentes, para estudar a criação de uma legislação específica sobre a terceirização dos presídios e os resultados apresentados ao longo do tempo pelos estabelecimentos que adotaram o sistema de gestão privada, a fim de verificar a viabilidade econômica e social dessa espécie de gestão. Observe que a saída está na coprodução dos serviços públicos, à luz dos princípios da gestão social, e não em medidas *top-down*, como ocorre hoje, centralizadas no Governo e no Estado.

Conclui-se que a terceirização dos presídios no Brasil enquadra-se na modalidade da administração pública gerencial (PAES DE PAULA, 2005) e de coprodução funcional (SALM e MENEGASSO, 2010), enfatizando as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.

Assim, o Estado desconsidera a dimensão sociopolítica e a coprodução sustentável e comunitária para elaborar um projeto de reeducação e ressocialização dos presos à luz dos novos paradigmas de gestão pública, mais abertos à participação social e voltados para as necessidades dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Rafael Damaceno de. **A realidade atual do sistema penitenciário Brasileiro**. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos908/a-realidade-atual/a-realidade-atual.shtml>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Privatização de prisões e adoção de um modelo de gestão privatizada**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3483/Privatizacao-de-prisoas-e-adocaode-um-modelo-de-gestao-privatizada>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 5 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **CPI do Sistema Carcerário 2009**. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2701/cpi\\_sistema\\_carcerario.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2701/cpi_sistema_carcerario.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 2.848**, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm)>. Acesso em: 6 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2013.

BINENBOJM, Gustavo. **As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, 2005. Disponível em: <[www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)>. Acesso em: 23 jan. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 120, n. 1, 1996.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sérgio. **Gestão privada com supervisão pública**. Disponível em: <<http://sergiolazzarini.insper.edu.br/Gest%C3%A3o%20privada%20com%20supervis%C3%A3o%20p%C3%ABlica.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2013.

CAPEZ, Fernando. **Direito público em pauta**. Entrevistas por Vilbégina Monteiro. Disponível em: <<http://www.datavenia.net>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

CARVALHO, Pedro Armando Egydio de. **É conveniente privatizar os presídios?** Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo, n. 7. 1994.

COOPER, T. L. Civic engagement in the twenty-first century: toward a scholarly and practical agenda. **Public Administration Review**, v. 65, n. 5, p. 534-535, Sep./Oct. 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Formulário categoria e indicadores preenchidos**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

DONAHUE, John D. **Privatização: fins públicos, meios privados**. Jorge Zahar: Rio de Janeiro, 1992.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. **Direito criminal na atualidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Privatização de presídios**. Consulex – Revista Jurídica, Brasília, ano 3, v. 1, n. 31, jul. 1999, p. 44-46.

\_\_\_\_\_. **Privatização das prisões: mais uma vez a polêmica**. Disponível em: <[http://www.oabms.org.br/noticias/lernoticia.php?noti\\_id=137](http://www.oabms.org.br/noticias/lernoticia.php?noti_id=137)>. Acesso em: 3 jan. 2013.

ESTADÃO. **1/3 dos presídios tem superlotação igual ao Carandiru**. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,13-dos-presidios-tem-superlotacao-igual-ao-carandiru,1017831,0.htm>>. Acesso em: 10 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Terceirização de prisões**. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,terceirizacao-de-prisoas,-989697,0.htm>> Acesso em: 10 maio 2013.

GOMES, Luiz Flávio. **Indústria das prisões**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1318, 9 fev. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9478>>. Acesso em: 3 fev. 2013.

JACOBSEN, Alessandra Linhares. **Metodologia do trabalho científico**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

KUEHNE, Maurício. **Privatização dos Presídios**. Revista CEJ, Brasília, n. 15, set./dez. 2001.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOSEKANN, Luciano. **Entrevista gestão público-privada Ribeirão das Neves Belo Horizonte**. Agência CNJ de Notícias. 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/23285-juiz-diz-apoiar-parceira-publico-privada-na-gestao-de-presidios-se-houver-ressocializacao-de-presos>>. Acesso em: 10 maio 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Fernando Brigidi de. **Análise da gestão carcerária: um estudo comparado entre o Presídio Central de Porto Alegre/RS e a Penitenciária Industrial de Joinville/SC**. Monografia (Graduação em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). 2009.

MINHOTO, Laurindo Dias. **As Prisões de mercado**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 55-56, p. 133-153, 2002.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. A privatização dos estabelecimentos penais diante da lei de execução penal. **Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**, Brasília, n. 1, jan./jul. 1993.

MOURA, Viviane Braga de. **As parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro**. 2011. 107 f. Monografia (Especialização em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 2011.

O GLOBO. **Brasil é denunciado na OEA por situação precária de presídio do RS**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/brasil-denunciado-na-oea-por-situacao-precaria-de-presidio-no-rs-7253673>>. Acesso em: 10 maio 2013.

OLIVEIRA, Henricson Luiz Neves de. **Riscos a uma gestão privada do sistema penitenciário**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 41, maio 2007. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1848&revista\\_caderno=11](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1848&revista_caderno=11)>. Acesso em: 4 fev. 2013.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Sistema penitenciário e parcerias público-privadas: novos horizontes**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7643>>. Acesso em: 7 fev. 2013.

OSTERMANN, Fábio. **Privatização de presídios**. Monografia de Conclusão de Curso, Faculdade de Direito/UFRGS. 2008.

PACHECO, Vanderley Doin. **O princípio da dignidade da pessoa humana e a ineficácia da execução da pena devido à ociosidade do condenado**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3204, 9 abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21456>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. *RAE – Revista de Administração de Empresas*. v. 45, n. 1, jan./mar. FGV-EAESP, São Paulo, 2005.

PAVANI, Sergio Augusto Zampol Pavani; ANDRADE, Rogério Emílio de Andrade (Coords). **Parceria público-privada**. São Paulo, MP, 2006.

PORTO, Roberto. **Crime organizado e sistema prisional**. São Paulo: Atlas, 2007.

RABELO, César Leandro de Almeida; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo et al. **A privatização do sistema penitenciário brasileiro**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2960, 9 ago. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19719>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

RIBEIRO, Jair Aparecido. **Liberdade e cumprimento de pena de presos no sistema carcerário paranaense**. 2009. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/direito-artigos/liberdade-e-cumprimento-de-pena-de-presos-no-sistema-carcerario-paranaense-1518528.html>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

ROSA, Antônio José Miguel Feu. **Execução Penal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. ENCONTRO DA ANPAD, 34,. 2010. **Anais...** Rio de Janeiro, 2010.

SANTOS, Jorge Amaral. **As parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro**. Trabalho de conclusão de curso: Pós graduação em Direito – Universidade Caxias do Sul – RS. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13521>>. Acesso em: 7 fev. 2013.

SANTOS, Paulo Fernando. **Aspectos práticos da execução penal**. São Paulo: Editora Universitária de Direito. 1998.

SEDREZ, Marilize. **A privatização das penitenciárias**. 2008. 107 f. Monografia (Graduação em Direito) – UNIVALI, Itajaí, 2008.

VIDAL, Luís Fernando Camargo de Barros. **Privatização de presídios**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 56-63, abr./jun. 1993.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração – UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

---

#### ABSTRACT

This paper makes a study about the brazilian penitentiary system and its main problems, as overcrowding, riots, deaths, escapes, among others, addressing the possibility of outsourcing the prisons in Brazil as a way to manage prisons. The research's objective is to evaluate the outsourcing of prisons in Brazil according to the models of public management and the theory of commonweal coproduction. The study's methodology consisted in literature and documents, using the available knowledge on the topic chosen bibliographic sources, such as books, laws, monographs and scientific articles, and documents, such as reports, organizations' manuals, among others. The theoretical models considered public management and the theory of commonweal coproduction. The main results were the legal, administrative and financial viability in the adoption of the outsourced management of brazilian prisons. We concluded that outsourcing of prisons in Brazil falls in the form of Public Administration Management (PAES PAULA, 2005) and coproduction functional (SALM and Menegasso, 2010), emphasizing economic-financial and institutional-administrative. Therefore, the State disregards the sociopolitical dimension and sustainable coproduction and community to draft a reeducation and rehabilitation of prisoners in the light of new paradigms of public management, more open to social and geared to the needs of citizens.

**Keywords:** Public administration management. Societal public administration. Commonweal coproduction. Outsourcing. Prisons.