

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS  
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS  
CURSO DE DIREITO**

**EDUARDO WAGNER SCHIEVE**

**UMA ANÁLISE ACERCA DA PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL  
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa  
2022

**EDUARDO WAGNER SCHIEVE**

**UMA ANÁLISE ACERCA DA PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL.  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas  
Machado de Assis, como requisito parcial para  
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Luiz Alberto Brasil Simões Pires Filho

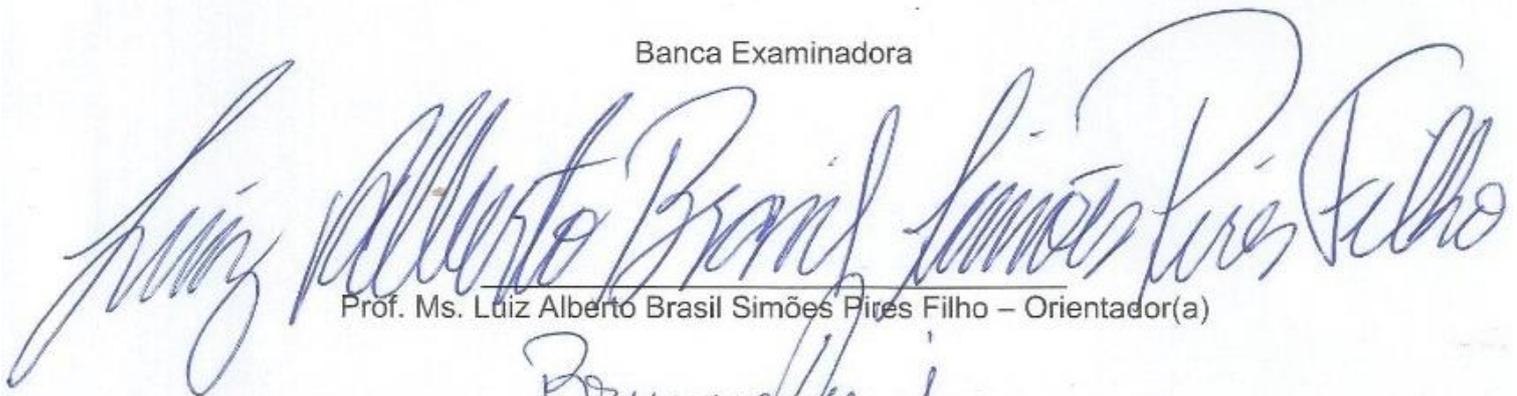
Santa Rosa  
2022

**EDUARDO WAGNER SCHIEVE**

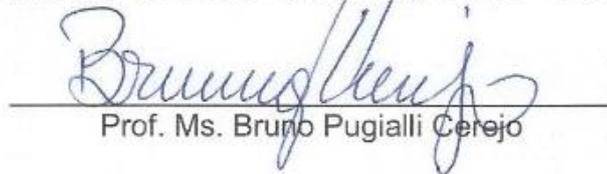
**UMA ANÁLISE ACERCA DA PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas  
Machado de Assis, como requisito parcial para  
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof. Ms. Luiz Alberto Brasil Simões Pires Filho – Orientador(a)



Prof. Ms. Bruno Pugialli Cerejo



Ms. Daiane Specht da Silva

Santa Rosa, 29 de junho de 2022.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico o presente trabalho a minha família, que esteve presente durante toda minha trajetória acadêmica. Apesar de todas as dificuldades e desafios sempre estiveram comigo, confiando e transmitindo forças para seguir em frente.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha família por me incentivar a seguir estudando e me dedicando a buscar meus objetivos com disciplina. Agradeço por acreditarem na minha capacidade, pois nada disso seria possível sem a ajuda de vocês.

Sou grato a todos os professores que participaram da minha caminhada acadêmica e pessoal, auxiliando, de alguma forma, para o meu crescimento pessoal e acadêmico.

Faço um agradecimento especial ao meu orientador, Professor Luiz Alberto Brasil Simões Pires Filho, pela orientação e disposição durante a elaboração dos estudos. Guardarei com enorme carinho e consideração.

Sonhos determinam o que você quer. Ação  
determina o que você conquista.

Aldo Novak

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo expor a privatização do sistema prisional brasileiro, abordando a crise vivenciada pelo sistema penitenciário brasileiro e suas implicações jurídicas. Serão mencionadas as dificuldades que o Estado possui em reabilitar os apenados, esclarecendo a viabilidade administrativa e jurídica para a implementação da privatização. Busca-se elucidar as alternativas que seriam responsáveis por contornar a situação das penitenciárias brasileiras, elencando a privatização como uma possibilidade factível, desde que tenha viabilidade jurídica e administrativa. Objetiva-se analisar o sistema penal e os motivos que impedem a ressocialização dos apenados. Além disso, objetiva-se explicar as modalidades de privatização existentes, como as parcerias público-privadas, a cogestão e a terceirização. O tema foi escolhido com o propósito de conhecer o sistema penal brasileiro, que sofre com a carência de verbas públicas, o que limita a garantia da segurança e da ordem pública. A privatização surge na década de 80 como uma alternativa frente à crise que o sistema penitenciário mundial vivenciava. O Brasil, inspirado nas experiências internacionais, iniciou a privatização de algumas penitenciárias na década de 90, essa privatização inicial, posteriormente, se espalhou para outras casas prisionais. Dentre os autores utilizados destaque Laurindo Dias Minhoto, Rogério Greco e Maria Silvia Zanella Di Pietro. A categorização do trabalho tem natureza hipotético-dedutivo, a partir de conceitos e ideologias relacionadas a temática. Os dados serão elaborados de maneira qualitativa. A pesquisa se classifica como descritiva e explicativa, desenvolvendo-se através da análise de bibliografias, artigos científicos e normas jurídicas pertinentes à temática. O primeiro capítulo buscou esclarecer as características administrativas que envolvem a privatização no Brasil e o pioneirismo da privatização em um contexto mundial. O segundo retratou o sistema penal brasileiro e os principais problemas que ele vem enfrentando. O terceiro buscou esclarecer os modelos de privatização propostos para o sistema penal brasileiro, aduzindo os argumentos contrários e favoráveis, e expondo algumas experiências brasileiras com a privatização de centros prisionais. Conclui-se que o Brasil permite a privatização parcial de seus presídios, ou seja, a execução de algumas atividades no interior do presídio, e que também permite o investimento na construção de novos centros prisionais para depois administrá-los.

**Palavras-chave:** Privatização – Sistema Penal – Penitenciárias.

## ABSTRACT

This thesis aims to examine the privatization of the Brazilian prison system, addressing the crisis experienced by the Brazilian penitentiary system and its legal implications. The difficulties that the State faces in rehabilitating the inmates will be discussed, clarifying the administrative and legal feasibility for their implementation. It seeks to elucidate the alternatives that would be responsible for circumventing the situation of Brazilian prisons, considering privatization as a possible alternative, provided that it has legal and administrative feasibility. The aim is to analyze the penal system and the reasons that prevent resocialization of the inmates. In addition, it explains the existing privatization models within the Brazilian penal system, such as public-private partnerships, co-management and outsourcing. The theme was chosen in order to explain the Brazilian penal system, which suffers from a lack of public funding, thus preventing the guarantee of security and public order. Privatization arose in the 1980s as an alternative to the crisis that the world penitentiary system was experiencing. Brazil, inspired by international experiences, began the privatization of some prisons in the 1990s, and later this spread to other prisons. Among the authors, I highlight Laurindo Dias Minhoto, Rogério Greco and Maria Silvia Zanella Di Pietro. The categorization of the work has a hypothetical-deductive nature, based on concepts and ideologies related to the theme. The data will be prepared in a qualitative manner. The research is classified as descriptive and explanatory, as it is developed through the analysis of bibliographies, scientific articles and legal norms relevant to the question. The first chapter sought to clarify the administrative characteristics that involve privatization in Brazil and the pioneering spirit of privatization in a global context: the second chapter portrayed the Brazilian penal system and the main problems it has been facing and, finally, the third chapter sought to clarify the models of privatization proposed for the Brazilian penal system, examining the arguments against and in favor, in addition to presenting some Brazilian experiences with the privatization of prisons. It was concluded that Brazil allows partial privatization of its prisons, that is, the execution of some activities inside the prison, or it may invest in the construction of new prison centers in order to manage them later.

**Key words:** Privatization – Penal System – Prison.

## **LISTA DE ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS**

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CPTF – Conjunto Penal de Teixeira de Freitas

CPV – Conjunto Penal de Valença

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

INAP – Instituto Nacional de Administração Prisional

INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LEP – Lei de Execuções penais

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PPP – Parceria Público Privada

p. – Página

§ – Parágrafo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 SERVIÇOS PÚBLICOS E SEUS DESDOBRAMENTOS .....</b>	<b>13</b>
1.1 MODELOS DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	16
1.1.1 Permissão e concessão dos serviços públicos.....	17
1.1.2 Concessão.....	18
1.2 PRIVATIZAÇÃO: UMA ALTERNATIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	20
1.2.1 As hipóteses de terceirização .....	22
1.2.2 Parcerias público-privadas .....	23
1.3 PIONEIRISMO DA PRIVATIZAÇÃO PRISIONAL EM UM AMBIENTE MUNDIAL.....	25
<b>2 CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA JURÍDICO-PENAL .....</b>	<b>29</b>
2.1 CARACTERÍSTICAS DO CRIME E DAS PENAS .....	29
2.2 A REALIDADE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA .....	34
2.3 DIFICULDADES DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO .....	39
2.3.1 Superlotação .....	39
2.3.2 Direito à saúde, alimentação e higiene.....	41
<b>3 A PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL.....</b>	<b>43</b>
3.1 A PROPOSTA DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	43
3.1.1 Parcerias público-privadas .....	47
3.2 OBSTÁCULOS BRASILEIROS FRENTE À PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS .....	48
3.3 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS COM A PRIVATIZAÇÃO .....	56
3.3.1 O Estado do Paraná.....	60
3.3.2 O sistema de cogestão na Bahia e no Espírito Santo .....	62
3.3.3 O sistema de parceria público-privada no Estado de Minas Gerais .....	64
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>68</b>

## INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho trata acerca da privatização do sistema carcerário brasileiro: delimitando-se em abordar e analisar a viabilidade da privatização no contexto brasileiro; apresentando a estrutura administrativa e penal; evidenciando a crise do sistema penitenciário brasileiro e suas implicações econômicas, políticas e sociais; elencando as dificuldades que as políticas públicas têm para reabilitar os apenados e, apresentando a possibilidade de transferir o controle dos presídios para as mãos da iniciativa privada. Além disso, serão retratados argumentos contrários e favoráveis à privatização. Será também estudada a Lei de Execução Penal (Lei n.º 7.210/84) e suas implicações aos direitos fundamentais e às garantias da segurança e da ordem pública, no que diz respeito ao cumprimento das penas. O problema que norteia a pesquisa é analisar a viabilidade da privatização no contexto prisional brasileiro.

A omissão do Estado e a escassez de recursos públicos impulsionaram a elaboração de uma via alternativa, que teria a função de contornar a crise sistêmica instaurada no sistema penal. Neste sentido, o objetivo geral do trabalho é responder se a privatização das penitenciárias brasileiras se mostra uma importante alternativa a ser avaliada; se poderia ser capaz de evitar o colapso e a falência da pena de prisão e, conseqüentemente, sua execução. Estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos: analisar o atual sistema penal brasileiro e os motivos que levaram à falência do sistema carcerário; explicar o modelo de privatização implementado no Brasil e seus desdobramentos administrativos e penais; investigar as garantias que a Lei de Execução Penal apresenta; e compreender os requisitos legais para a implementação da transferência parcial do poder de punir do Estado à iniciativa privada.

O referido tema foi escolhido com o propósito de aprofundar o estudo sobre o complexo e ineficiente sistema prisional brasileiro. Trata-se de uma crise histórica e persistente da qual pode-se destacar as seguintes características: a superlotação das casas prisionais; a falta de condições mínimas de reabilitação dos apenados, se é que

ainda é possível falar em algum tipo de reabilitação por parte dos apenados; a carência de verbas públicas destinadas a investir no aprimoramento mínimo dos centros prisionais, na garantia da ordem pública e da própria segurança dos agentes públicos direta ou indiretamente envolvidos na execução das penas. Diante destas características negativas surge uma alternativa à ineficiência do Estado: a privatização do sistema prisional.

Dentre as hipóteses que serão apresentadas, destacam-se as seguintes: as discussões mais acaloradas vêm questionando a validade jurídica e constitucional da alternativa acima exposta. Uma parte contrária argumenta que a flexibilização da titularidade estatal estaria colocando em risco à aplicação imparcial e justa das penas, uma vez que o chamado direito de punir, ou *jus puniendi*, estaria sendo transmitido para o setor privado. Os pesquisadores desta temática questionam a possibilidade da privatização de alguma parte do setor carcerário, pois existiria a possibilidade de impedir o poder punitivo do Estado. Isto colocaria em risco a garantia dos direitos fundamentais e a própria aplicabilidade das execuções penais; possibilitaria a mercantilização das penas, e, conseqüentemente, seria um perigo para a concretização das execuções penais. Por outro lado, a participação do capital privado poderia ajudar no fornecimento de materiais aos apenados, além de financiar novos centros prisionais ou mesmo na reestruturação dos que já existem. Tais argumentos poderiam proporcionar uma possível solução ao problema prisional.

A categorização do trabalho terá por natureza o tratamento hipotético-dedutivo, a partir de conceitos, ideologias e ideias relacionadas à temática proposta. Com relação ao tratamento dos dados, este trabalho será elaborado de maneira qualitativa, a qual permite observar e sistematizar determinado assunto, garantindo uma maior compreensão dos temas propostos no trabalho. O objetivo do presente trabalho será descrever e explicar os conceitos e teorias correspondentes às propostas de intervenção das entidades privadas na administração dos presídios brasileiros. Nesse sentido, a pesquisa se classifica como descritiva e explicativa, pois irá abordar e aprofundar com precisão os temas levantados. Outrossim, os dados técnicos se desdobraram por meio da análise de bibliografias, artigos científicos e as normas jurídicas pertinentes aos temas abordados.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo serão abordados os conceitos que norteiam os serviços e suas formas de delegação, além das parcerias público-privadas e da terceirização. Serão trazidos os aspectos

referentes aos princípios; às atividades da administração e aos elementos que a compõe; e as formas de delegação de alguns de seus serviços à iniciativa privada. Serão apresentados os princípios que fazem parte do ideário de privatização. Além disso, será tratado sobre o surgimento da privatização em um contexto mundial, nos Estados Unidos, na França e na Inglaterra, países que tiveram as primeiras experiências com a privatização.

No segundo capítulo, a fim de compreender o sistema penitenciário brasileiro, será analisado, brevemente, os conceitos e características do crime e do seu desdobramento: a pena. Serão elencadas as modalidades das penas e suas principais características, além dos seus principais princípios. Serão discutidas as características do sistema prisional brasileiro, e serão expostos os principais problemas enfrentados pelo Estado na aplicação das penas e na ressocialização dos apenados. A superlotação dos presídios brasileiros viola constantemente importantes direitos garantidos pela Lei de Execuções Penais. Além disso, as condições precárias colocam em risco a vida dos detentos e agentes públicos que lá trabalham.

No terceiro capítulo serão abordadas as propostas de privatização no Brasil e as Parcerias Público-Privadas, evidenciando os modelos de privatizações que estão em prática no Brasil. A privatização trouxe uma discussão importante acerca de sua viabilidade jurídica, política e social. Serão expostos inúmeros argumentos, contrários e favoráveis à privatização. Por fim serão destacadas algumas experiências brasileiras com a privatização dos presídios: na Bahia; em Minas Gerais; no Espírito Santo; e no Paraná. Em tempo, faz-se especial destaque da pesquisa feita pela Pastoral Carcerária Nacional: tal pesquisa apresenta um panorama a respeito das privatizações que já foram colocadas em execução.

## 1 SERVIÇOS PÚBLICOS E SEUS DESDOBRAMENTOS

O atual cenário de investimentos públicos no Brasil é marcado pelo déficit orçamentário e a escassez de recursos financeiros, fatores que são responsáveis por colocar em cheque o atual sistema público, principalmente no que diz respeito a investimentos em áreas de fundamental interesse do Estado, como nas políticas públicas de encarceramento e reabilitação dos apenados. Por conta desta problemática levantou-se a possibilidade de delegar algumas funções tipicamente desempenhadas pelo Estado para a iniciativa privada. Uma das importantes delegações, tema abordado neste capítulo, é a privatização dos presídios brasileiros por meio das parcerias público-privadas e da cogestão.

Diante disso faz-se necessária a elucidação do que seria o serviço público; de quais seriam as limitações jurídicas da delegação de parte desse poder à iniciativa privada; e das possibilidades existentes de transferência dessa prerrogativa até então exercida de maneira exclusiva pelo Estado. Outrossim, serão elencados os conceitos de parcerias público-privadas e de terceirização.

O Estado é responsável por prestar os serviços públicos essenciais aos cidadãos afetados a ele direta ou indiretamente. Esta incumbência de gerir tais funções está prevista no artigo 175, caput, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O ente público irá fiscalizar, planejar e desenvolver os recursos públicos a fim de atender as necessidades básicas da população (MEIRELLES, 2016).

Neste viés, o dever de dizer o direito penal, principalmente em relação a privação da liberdade dos indivíduos, é poder majoritariamente exercido pelo Estado, sendo, portanto, um direito que não pode ser delegado de maneira discriminada a qualquer outra entidade (COSTA JUNIOR, 2009). Conforme menciona Paulo José da Costa Junior:

O direito penal se inclui entre os ramos do direito público. Sua atuação independe da vontade do ofendido, constituindo função e dever do Estado [...] sendo público o direito penal, porque os valores que tutela interessam a toda a coletividade, é indisponível [...] (COSTA JUNIOR, 2009, p. 03).

A sociedade, de uma maneira geral, depende dos serviços prestados pelo Estado, que são por isso intransferíveis. Ainda que alguns indivíduos consigam satisfazer as suas necessidades sem a intervenção estatal, grande parte dos

indivíduos depende quase que exclusivamente das atividades prestadas pelo ente, passando a ser, por isso, uma obrigação do Estado prestar suas atividades através dos serviços públicos.

Celso Antônio Bandeira de Mello caracteriza o regime jurídico em dois pilares fundamentais. O primeiro deles diz respeito à supremacia do interesse público, princípio que preconiza a prevalência dos interesses da coletividade sobre os interesses individuais (MELLO, 2014). E o segundo princípio seria o da indisponibilidade do interesse público, caracterizado pela prevalência do poder público nas relações com entes particulares. Ambos os preceitos são responsáveis por nortear a atuação estatal e proporcionar as prerrogativas assumidas pelo poder público (DI PIETRO, 2018).

Deve-se compreender o serviço público como toda atividade desempenhada pelo Estado, por intermédio de seus agentes direta e indiretamente envolvidos, para alcançar e satisfazer o bem da coletividade em geral. O Estado atrai para si o dever, ainda que não de maneira exclusiva, de proporcionar as mais variadas necessidades e anseios sociais. A iniciativa privada tem apenas um papel secundário na concretização dos elementos materiais (MELLO, 2014). Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua Direito Público:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administradores, que o Estado assume como pertinente a seus devedores e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um Regime de Direito Público [...] (MELLO, 2014, p. 692).

Hely Lopes Meirelles conceitua o serviço público como sendo “[...] todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado.” (apud DI PIETRO, 2018, p. 172). Com efeito, é possível compreender que o serviço público é uma atividade naturalmente desempenhada pelo ente Estatal, sendo este responsável por garantir as atividades de fundamental relevância para os cidadãos diretamente afetados pelo poder de polícia. Outrossim, pertence ao ente Estatal a titularidade dos serviços públicos, ou seja, suas atividades tipicamente desempenhadas não podem ser livremente delegadas à iniciativa privada.

O Poder público através de suas atividades é responsável por regular todas as relações do indivíduo com o meio social. Não cabe à iniciativa privada controlá-lo. Ao

Estado é garantido o direito ao chamado *jus puniendi*, ou seja, cabe a ele a obrigação de dizer o direito e punir o indivíduo. (JESUS, 2010). Menciona Damásio de Jesus:

Quando o sujeito pratica um delito, estabelece-se uma relação jurídica entre ele e o Estado. Surge o *jus puniendi*, que é o direito que tem o Estado de atuar sobre os delinquentes na defesa da sociedade contra o crime. Sob outro aspecto, o violador da norma penal tem o direito de liberdade, que consiste em não ser punido fora dos casos previstos pelas leis estabelecidas pelos órgãos competentes e a obrigação de não impedir a aplicação das sanções. (JESUS, 2010, p. 48).

A fim de satisfazer as necessidades da coletividade o Estado atribui a si próprio o dever de prestar os serviços públicos, não sendo conveniente delegar à iniciativa privada, pois cabe ao ente o dever de fiscalizar e controlar os serviços públicos (MELLO, 2014).

Para caracterizar o serviço público são adotados três critérios: subjetivo, material e formal. O critério subjetivo qualifica o Estado como a pessoa jurídica responsável por prestar os serviços públicos. O critério material permite ao serviço público a prerrogativa de satisfazer as necessidades da sociedade. E o critério formal qualifica o serviço público sob o regime de direito público, ou seja, faz parte da estrutura estatal (DI PIETRO, 2018).

O serviço público pode ser próprio e impróprio. O serviço público próprio assume de maneira direta a prestação dos interesses coletivos, ou seja, utiliza-se de seus próprios agentes para concretizar os fins sociais do Estado. O serviço público impróprio, por outro lado, é prestado indiretamente pelo Estado, por meio de concessões ou permissões. Nesse último os serviços não são desempenhados exclusivamente pelo Estado, mas sim por entidades privadas. Cabe ao Estado o dever de polícia: fiscalizando, regulando e autorizando a prestação destes serviços (MEIRELLES, 2016).

Um ponto que merece esclarecimento é o da prestação indireta dos serviços por meio da delegação a terceiros. Como assevera Hely Lopes Meirelles “[...] a regulamentação e controle do serviço público e de utilidade pública caberão sempre e sempre ao Poder Público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação aos usuários.” (MEIRELLES, 2016, p. 426).

Como é possível notar, ainda que os serviços não sejam prestados diretamente pelo poder público não se retira da administração pública o direito indelegável de regular e controlar as atividades prestadas. Cabe ao Estado controlar, intervir e exigir

que as entidades privadas cumpram com eficiência o que fora acordado, principalmente quando estas deixarem de prestar os serviços a contento da administração (MEIRELLES, 2016).

Diante disso é importante elencar alguns princípios norteadores do serviço público. Tais princípios estão previstos na Constituição Federal e devem ser obedecidos pela administração, são eles: continuidade, eficiência e modicidade. A continuidade do serviço público é um princípio que exige que o Estado pratique suas atividades de forma ininterrupta, evitando a paralisação dos serviços públicos, pois são delas que os cidadãos dependem para a satisfação de suas necessidades básicas. Além disso, cabe ao Estado por meio deste princípio aperfeiçoar suas atividades, buscando atender as exigências que venham a ser desempenhadas pelo Estado (CARVALHO FILHO, 2015).

No princípio da eficiência vislumbra-se o dever do Estado de prestar os serviços de maneira eficiente. É indispensável a realização de avaliações técnicas periódicas que busquem reduzir custos para que se preste o melhor serviço possível com o menor custo aos cofres públicos (CARVALHO FILHO, 2015). Vale ressaltar que na concessão e na permissão, pontos abordados posteriormente, deve-se também manter a adequada prestação do serviço público, observando com prudência o presente princípio. Pelo princípio da impessoalidade entende-se que é dever do Estado prestar seus serviços, desde que os indivíduos preencham alguns requisitos legais, sem que se faça distinções entre os indivíduos (DI PETRO, 2018).

Ainda, é possível identificar o princípio do dever inescusável do Estado em promover a prestação. Neste caso o Poder Público tem a incumbência de direta ou indiretamente (por meio das modalidades de permissão ou concessão) garantir os fins sociais. Tarefa realizada por intermédio da criação das mais variadas políticas públicas de assistência aos cidadãos (DI PIETRO, 2018).

## 1.1 MODELOS DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Esclarecido o conceito de serviço público e suas principais características, pertinente compreender as modalidades responsáveis pela descentralização de parte dos serviços públicos. Para tanto, serão construídos breves conceitos de suas modalidades, quais sejam: prestação descentralizada ou centralizada.

O serviço público centralizado é prestado diretamente pelos órgãos públicos. Ao Estado pertence a titularidade e a prerrogativa de prestar as atividades estatais, fazendo parte da administração direta (MEIRELLES, 2016). Conforme Carvalho Filho:

O serviço descentralizado é a transferência da execução, ou mesmo a outorga deste, consiste na prestação do serviço público por pessoas alheias à administração pública. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, que o conceitua como “Descentralização é o fato administrativo que traduz a transferência da execução de atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da Administração. Dentre essas atividades inserem-se os serviços públicos [...]” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 356).

Este modelo de serviço pode ser exercido de maneira outorgada ou delegada. A outorgada é a modalidade onde o Estado cria uma entidade e a ela transfere, mediante lei, algum serviço público. Já a delegada consiste na transferência de um único serviço público via contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão). Neste modelo de descentralização o ente que houver recebido a delegação prestará o serviço em nome do Poder Público e tendo todos os riscos a cargo do Poder Público (MEIRELLES, 2016). O serviço público poderá ser prestado direta ou indiretamente pelo Estado, como preceitua Di Pietro:

A atividade da administração pública pode ser exercida diretamente, por meio de seus próprios órgãos (centralização administrativa ou administração direta) ou indiretamente, por meio da transferência de atribuições a outras pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas (descentralização administrativa ou administração indireta). (DI PIETRO, 2015, p. 46).

Diante do exposto, é possível vislumbrar que a administração pública pode prestar seus serviços direta ou indiretamente. Do ponto de vista direto, tem-se os serviços prestados pelo próprio poder público, por meio de seus órgãos e entidades, assumindo todos os riscos. Com relação à administração indireta, percebe-se que esta é prestada por uma entidade ou órgão diverso da administração pública, ou seja, a prestação de determinados serviços é transferida a outra entidade para que ela ofereça determinados encargos.

### **1.1.1 Permissão e concessão dos serviços públicos**

O Estado assume importantes funções após o liberalismo. Passa a ser protagonista de encargos econômicos e, principalmente, sociais. Tais fatores exigiram

do Estado a procura por novas formas de gestão para maximizar a prestação dos serviços públicos. A partir deste momento percebe-se a necessidade de utilizar os métodos de gestão privados: atividades prestadas de maneira indireta e descentralizada, a fim de, em tese, melhorar a prestação dos serviços públicos (DI PIETRO, 2018).

A permissão é uma modalidade de prestação indireta dos serviços públicos (MELLO, 2014). A permissão está prevista no artigo 175, caput, da Constituição Federal: “[...] 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” (BRASIL, 1988).

A permissão é um ato unilateral do Estado. Por meio dela o ente público transfere para um terceiro determinadas funções que devem ser exercidas em seu nome, sendo permitida, inclusive, a cobrança de tarifas aos usuários. “Seu objeto é a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público [...]” (DI PIETRO, 2015, p. 159). Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Permissão de serviço público, segundo conceito tradicionalmente acolhido na doutrina, é o ato unilateral e precário, *intuitu personae*, através do qual o Poder Público transfere a alguém o desempenho de um serviço de sua alçada [...] dita outorga se faz por licitação [...] (MELLO, 2014, p. 799).

Ato unilateral significa dizer que o Estado poderá, por sua simples vontade, ceder a um terceiro alguma de suas funções, devendo, entretanto, seguir determinados parâmetros legais, como a licitação. A precariedade estaria relacionada com a flexibilidade dessa modalidade. O Estado poderá alterar ou encerrar a permissão quando quiser e não precisará indenizar a parte permissionária se sua motivação estiver pautada em interesse público (MELLO, 2014).

### **1.1.2 Concessão**

A modalidade de concessão consiste em uma das formas de prestação indireta e descentralizada dos serviços públicos. Nela o ente público permanece como titular dos serviços, mas abre mão de parte desses serviços para uma entidade privada. Conforme refere Celso Antônio Bandeira de Mello: “Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém

que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público [...]” (MELLO, 2014, p. 722).

O conceito de concessão de serviço público também está disciplinado no artigo 2º, inciso II, da Lei n.º 8.987/95 “[...] a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante, licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.” (BRASIL, 1995).

O conceito de concessão não está pacificado em todas as doutrinas. Existem três grandes grupos. O primeiro grupo qualifica a concessão de maneira mais ampla. Refere que ela “[...] abrange qualquer tipo de ato unilateral ou bilateral, pelo qual a Administração outorga direitos ou poderes ao particular. ” (DI PIETRO, 2018, p. 372).

O segundo grupo a qualifica de maneira menos ampla. Para esse grupo são dois modelos de concessão: a translativa e a constitutiva. A translativa viria a ser a transferência de um direito ou bem a outro sujeito. São direitos próprios do Estado, mas que passam para as mãos do concessionário. Na modalidade constitutiva, por outro lado, o Estado cede ao concessionário um poder menos amplo (DI PIETRO, 2018).

Para o terceiro grupo a concessão é uma acepção mais restrita. Este grupo a qualifica como delegação na prestação de determinados serviços públicos: “[...] a concessão é uma espécie, em cujas, manifestações se verifica, sempre, a incumbência de um serviço público a uma pessoa de direito privado, que em seu nome os exerça [...]” (DI PIETRO, 2018, p. 372).

A doutrina ainda qualifica a concessão como uma forma especial de descentralização dos serviços. Trata-se de uma delegação negocial na qual determinados serviços públicos são delegados a iniciativa privada por meio de contrato administrativo (CARVALHO FILHO, 2015). Esta modalidade divide a concessão dos serviços públicos em comuns e especiais.

A concessão comum, se subdivide em concessões de serviços públicos simples e concessões de serviços públicos precedidas da execução de obra pública, regidos pela Lei n.º 8.987/95. Neste modelo o Estado não ofereceria qualquer contrapartida. Caberia a parte concessionária angariar os recursos através de tarifas (CARVALHO FILHO, 2015).

A concessão de serviço público, conforme José dos Santos Carvalho Filho: “[...] é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certa atividade de interesse

coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelos usuários [...]” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 445).

A concessão de serviço público, que prescinde da execução de obra pública, consiste em um contrato firmado entre a pessoa jurídica (ou consórcio de empresa) e a administração pública para que a empresa execute uma determinada obra pública. A empresa também deverá arcar com os riscos do empreendimento, podendo, após finalizar a obra, explorar economicamente o serviço dentro de um determinado período de tempo (CARVALHO FILHO, 2015).

Os serviços públicos especiais, por sua vez, dividem-se em concessões patrocinadas e concessões administrativas. A diferença deste modelo, se comparado ao modelo comum, está no fato de que a concedente (poder público) deverá fornecer uma contraprestação pecuniária ao concessionário (empresa que assumiu a concessão), estando ambas regidas pelas chamadas parcerias público-privadas (CARVALHO FILHO, 2015).

A concessão se distingue da permissão. A concessão é uma modalidade advinda de um acordo de vontades entre o ente público e a entidade, podendo ser esta pessoa jurídica ou consórcio, que não pode ser extinta unilateralmente pelo Estado. A permissão também é uma modalidade de transferência de algum serviço público, mas ela é precária, ou seja, pode ser extinta a qualquer tempo pelo poder público, normalmente, mediante tarifa.

## 1.2 PRIVATIZAÇÃO: UMA ALTERNATIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao longo das últimas décadas levantaram-se discussões sobre o inchado e ineficiente Estado. A privatização mostrou ser uma alternativa para a crise já instaurada dentro dos serviços públicos. A participação do capital privado na gestão dos serviços públicos, como é o caso dos centros prisionais, poderia aliviar as contas públicas e aumentar a eficiência do Estado (SOUSA, 2015). A busca por capital privado na gestão das penitenciárias vem aumentando nos últimos anos. O principal objetivo é proporcionar condições melhores aos apenados. Conforme menciona Greco:

Hoje, muitos países discutem a necessidade de privatização de seu sistema carcerário em virtude de uma série de problemas encontrados, e não raras as vezes, produzidos pela própria Administração Pública. Existe, outrossim, uma crise carcerária no mundo, que necessita de respostas rápidas e urgentes, uma vez que estamos lidando com o direito de liberdade do cidadão e, conseqüentemente, com a sua própria dignidade. (GRECO, 2017, p. 237).

O conceito de privatização é amplo. Segundo Di Pietro ela consiste em medidas tomadas pelo Poder Público na tentativa de diminuir a extensão do Estado. A privatização apresenta as seguintes características:

[...] 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, mais recentemente, as parcerias público-privadas (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada e não mais a empresas estatais, como vinha ocorrendo), além das concessões de obras públicas e várias modalidades de concessões para exploração de bens públicos; e. os *contracting out* (como 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); é nesta última fórmula que entra o instituto da terceirização; atualmente fala-se em consensualização para designar a tendência de buscar as fórmulas contratuais em substituição ou em acréscimo à atuação unilateral e autoexecutória da Administração Pública; f. a liberalização de serviços públicos, em movimento inverso ao da *publicatio*; por outras palavras, atividades antes assumidas como serviços públicos perdem essa qualidade, passando a ficar abertas à livre iniciativa; trata-se de privatização da própria atividade. (DI PIETRO, 2015, p. 31).

Com a privatização surge para a administração pública formas de parcerias com a iniciativa privada como: os contratos de gestão compartilhada com os recursos privados; a terceirização; e as parcerias público-privadas. Todas serão abordadas nos tópicos posteriores.

A delegação de determinadas funções iminentemente públicas teria a função de reduzir a atuação do Estado e fomentar a atuação da iniciativa privada (SOUSA, 2015). Francisco José Villar Rojas adota um conceito amplo de privatização: “[...] 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 [...]” (ROJAS, 1993, 100-101, *apud* DI PIETRO, 2015, p. 06,).

Dessa maneira, a privatização dos presídios, enfoque central do trabalho, ocorreria por meio da utilização das empresas privadas responsáveis por gerir determinados setores dos conjuntos prisionais. A concretização desta privatização no

Brasil aconteceria por meio da terceirização (cogestão) ou pelas Parcerias Público-Privadas, ambas aptas a administrar determinados setores dentro dos conjuntos prisionais, além de, em algumas situações, serem responsáveis também por financiar a construção e manutenção de alguns centros prisionais (NAVARRO NETO; CHAVES, 2018). Conforme mencionam Navarro Neto e Chaves:

[...] como lixo que existe hoje, tido como depósitos humanos, escolas de crime, fábrica de rebeliões, e que 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”, mas, tem que ser enfrentada como uma necessidade absolutamente insuperável. Para ele, 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 essas cenas que envergonham nossa nação perante o mundo. Portanto, a privatização não é a questão de escolha, mas uma necessidade indiscutível é um fato. (CAPEZ, 2009 *apud* NAVARRO NETO; CHAVES, 2018, p.19).

A privatização dos complexos prisionais teria a possibilidade de amenizar as situações dos presídios brasileiros, visto que seria possível o investimento de novos recursos.

### **1.2.1. As hipóteses de terceirização**

Para Celso Antônio Bandeira de Mello “[...] terceirização significa, pura e simplesmente, passar para particulares tarefas que vinham sendo desempenhadas pelo Estado [...]” (MELLO, 2014, p. 225). Percebe-se que este modelo consiste na transferência de determinadas tarefas executadas pelo Estado, mas que passaram para as mãos da iniciativa privada.

A terceirização é uma das modalidades mais amplas de privatização. Nela ocorre a inclusão da iniciativa privada. Trata-se de uma parceria capaz de possibilitar a execução de alguns serviços públicos que a administração já não consegue mais prestar (SOUSA, 2015). Conforme menciona Célia Regina:

A terceirização se traduz como uma suave forma de privatização, ou seja, a administração não é realizada plenamente pela iniciativa privada, é gerenciada pelo particular em parceria com o poder público, ou seja, terceirizar consiste na contratação de uma empresa (tomador) por outra prestadora de serviço para a realização de determinadas atividades-meio (vigilância, limpeza, manutenção, publicidade, conservação, alimentação, etc), que podem se tratar de bens, serviços ou produtos. (SOUSA, 2015, p. 118).

Nesta modalidade faz-se uma parceria com as empresas tomadoras ou prestadoras de serviços que se tornam responsáveis por prestar as atividades-meio, garantindo a redução dos gastos administrativos e trabalhistas. A privatização dos presídios brasileiros, conforme Navarro Neto e Chaves:

No Brasil, impera no campo da privatização de presídios o modelo de terceirização ou co-gestão dos serviços penitenciários. A base legal para os contratos de terceirização é a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93). Neste sistema, o Estado entrega por um período de um a cinco anos uma prisão já construída para uma empresa, que fica encarregada de toda a administração interna, da cozinha aos agentes penitenciários. (OSTERMANN, 2010 *apud* NAVARRO NETO; CHAVEZ, 2018, p.10).

Ao tratar sobre a terceirização dos presídios no Brasil é importante esclarecer que a base dos contratos firmados entre o ente privado e o poder público será a Lei de Licitações. A empresa privada ficará responsável por fornecer alguns dos serviços internos das casas prisionais (NAVARRO NETO; CHAVES, 2018).

### **1.2.2 Parcerias público-privadas**

Nos últimos anos as necessidades públicas vêm aumentando e os recursos do Estado, por outro lado, estão se mostrando insuficientes para atender à crescente demanda, necessitando da ajuda de algumas parcerias com o setor privado. Com a intenção de financiar determinados serviços públicos que demandam maior investimento por parte do poder público foi criada a Lei Federal n.º 11.079 de 2004 (COUTO, 2020).

Nesta lei foi criado um novo modelo específico de contrato de concessão: a parceria público-privada. Nos termos do artigo 2º da referida lei seria um “[...] contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004). No mais, trata-se de uma modalidade privada, pois determinadas empresas utilizariam seu capital para prestar alguns serviços públicos ou obras de interesse do Estado. Partindo do conceito de parceria público-privada, define Maria Silvia Zanella Di Pietro:

[...] A parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público (DI PIETRO, 2015, p. 149).

A modalidade nada mais é do que uma concessão especial formulada para alcançar maior eficiência social e econômica e ser capaz de enfrentar os problemas relacionados aos investimentos do poder público sobre serviços públicos essenciais para os indivíduos. Tal modalidade é firmada entre as entidades privadas e o ente estatal “[...] para realizar empreendimentos que não sejam autossustentáveis ou cujo processo de maturação seja muito longo. O setor privado participa como empreendedor e o setor público atua como concedente e remunerador parcial do serviço [...]” (COUTO, 2020, p. 702).

Ainda, com relação ao seu conceito, José dos Santos Carvalho Filho, caracteriza esta parceria como “[...] acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objeto de implementação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou financiamento de bens [...]” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 447).

A parceria público-privada possui duas modalidades: a patrocinada e a administrativa. A concessão patrocinada está prevista no artigo 2º, §1º, e consiste em uma forma de concessão de obras públicas ou serviços públicos mediante o pagamento de tarifas cobradas dos usuários. Como conceitua Maria Silvia Zanella Di Pietro:

[...] O contrato administrativo pelo qual a Administração Pública (ou o parceiro público) delega a outrem (o concessionário ou parceiro privado) a execução de um serviço público, precedida ou não de obra pública, para que o execute, em seu próprio nome, mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao parceiro privado. (DI PIETRO, 2015, p. 150).

Ao passo que a concessão administrativa, prevista no artigo 2º, §2º, consiste na prestação de serviços públicos da qual a administração é usuária direta ou indireta, sendo que a remuneração é feita pelo poder público e não pelos usuários. Ao contrário da concessão patrocinada, na qual o parceiro seria responsável por executar serviços públicos, a concessão administrativa busca a execução ou gestão de determinados

serviços públicos. Na concessão administrativa, entretanto, o Estado continuaria responsável por gerir e fiscalizar os serviços (DI PIETRO, 2015).

Importante distinguir a privatização da parceria público-privada. Na parceria público-privada não haverá a oneração definitiva do controle público, sendo exigido um determinado período de vigência desta concessão. A contratação de parcerias com as entidades privadas visaria angariar recursos a fim de investi-los em infraestrutura pública e melhorar as condições dos centros prisionais. Na privatização, por outro lado, transfere-se a administração total e definitiva para a iniciativa privada.

### 1.3 PIONEIRISMO DA PRIVATIZAÇÃO PRISIONAL EM UM AMBIENTE MUNDIAL

A privatização prisional origina-se de uma reviravolta internacional movida pela crise prisional que se instalou em alguns dos mais importantes países capitalistas, conforme pontua Laurindo Dias Minhoto:

A partir de meados da década de 80, primeiramente nos EUA, e a seguir em outros países industrializados, como Inglaterra, França, Canadá e Austrália, a política de privatização de prisões torna-se uma realidade no combate à crise generalizada do sistema penitenciário das sociedades capitalistas avançadas do Ocidente. Em 1992, já na esteira da “experiência internacional”, discute-se também no Brasil a viabilidade da adoção das prisões privadas como resposta à crise do sistema penitenciário brasileiro. (MINHOTO, 2000, p. 25).

A política de privatização das penitenciárias, de uma maneira global, surge na década de 80 em países como Estados Unidos, Inglaterra e França. Adotou-se essa política como resposta ao aumento expressivo das populações carcerárias e, conseqüentemente, a insuficiência do número de vagas e da precarização das próprias casas prisionais. Tais fatores levaram a um aumento excessivo dos gastos públicos e colocaram em risco o sistema carcerário destes países (MINHOTO, 2000).

A intervenção exclusiva do Estado no sistema prisional passou a mostrar-se insuficiente, uma vez que o Estado se tornou incapaz de atender sozinho a demanda dos presídios, fazendo-se necessária a intervenção de outras entidades aptas a atender a esta demanda. A superlotação e os elevados custos do aprisionamento levaram a falência do até então sistema prisional. Isso fez com que aqueles Estados procurassem novas formas de gerir todo o sistema, tendo como alternativa a participação das empresas privadas na gestão das prisões (MINHOTO, 2000).

É na década de 80 que surgem os primeiros modelos de privatização das casas prisionais. Um dos países pioneiros na implementação desse sistema foi os Estados Unidos. Esta nação enfrentava uma crise em seus sistemas carcerários: superlotações; incapacidade generalizada do sistema de conseguir atender e manter as condições mínimas aos encarcerados; e elevados custos de construção, administração e manutenção das casas prisionais; “[...] um efeito imediato do crescimento da população prisional e dos custos de administração do sistema diz respeito à precarização generalizada das condições de encarceramento [...]” (MINHOTO, 2000, p. 53). Estes fatores favoreceram a busca por alternativas capazes de suprir a demanda e evitar um colapso do sistema vigente naquela época.

Em uma perspectiva histórica, percebe-se que o problema da superlotação dos presídios norte-americanos vem preocupando ao longo dos anos: “[...] à superlotação, em 1985 estimava-se em cerca de 450.000 presos cumpriam pena e outros 250.000 aguardavam julgamento [...]” “[...] A população carcerária da União e dos Estados cresceu 250% desde 1950. ” (MINHOTO, 2000, p. 48). Tais motivos impulsionaram a procura de iniciativas privadas aptas a financiar a gestão de parte dos conjuntos criminais.

Outro importante país responsável por fomentar a participação da iniciativa privada na gestão dos presídios foi a Inglaterra: “[...] da mesma forma que nos EUA, a superlotação e os custos crescentes do encarceramento estão no centro da crise do sistema penitenciário inglês [...]” (MINHOTO, 2000, p. 56). Percebe-se que novamente o crescimento exagerado da população prisional ocasionou uma superlotação do sistema e elevados custos relacionados à operação e manutenção das casas de detenção.

Os altos custos relacionados com a operação e manutenção das casas de detenção impulsionaram a busca de capital privado. A relação da privatização entre o Estado e a empresa se desenvolveria da seguinte forma:

O Estado, ao contratar a execução do serviço ao setor privado, continuaria responsável por seu financiamento, regulação, avaliação e controle, mas se beneficiaria do acesso a novas tecnologias, redução de gastos com pessoal, da “burocracia” (“red tape”) e dos atrasos recorrentes nos cronogramas, no caso das prisões, fundamentalmente, a construção de novos estabelecimentos. (MINHOTO, 2000, p. 65).

Observa-se que a privatização se daria de maneira fracionada, sendo, por excelência, garantido ao Estado o controle e fiscalização interna e da própria empresa responsável por prestar os serviços as penitenciárias. De acordo com Minhoto: “O processo de privatização de prisões atualmente em curso pode assumir várias modalidades, que variam do financiamento e arrendamento de presídios à administração total de estabelecimentos penitenciários [...]” (MINHOTO, 2000, p. 70). Dentre as modalidades existentes de participação do capital privado na gestão dos presídios, destacam-se quatro:

- [...] a. o financiamento da construção de novos estabelecimentos prisionais;
- b. a administração do trabalho prisional (prisões industriais);
- c. a provisão de serviços penitenciários, tais como educação, saúde, profissionalização, alimentação, vestuário, etc.;
- d. a administração total de estabelecimentos penitenciários, que pode ser contratada somente para a gestão de presídios já existentes, ou, combinando as várias modalidades, para o financiamento, construção e operação de novos estabelecimentos (esta modalidade é conhecida como “DCFM contracts”, isto é, contratos para design, construção, financiamento e administração). (MINHOTO, 2000, p. 70).

Percebe-se que todas essas modalidades buscam compartilhar, ou até mesmo delegar, a totalidade de suas atividades relacionadas à gestão dos presídios para as mãos da iniciativa privada. Inicialmente, a forma mais comum de privatização dos presídios nos Estados Unidos foi o contrato de arrendamento. Nesta modalidade a empresa privada seria responsável por financiar e projetar as casas prisionais para posteriormente arrendar o conjunto prisional para o Estado. Esta forma de privatizar acarretou um problema político ao Estado, pois diminuiria a participação jurídica e popular nas tomadas de decisões, uma vez que implicaria em um aumento de gasto público, devendo haver obrigatoriamente um controle administrativo por parte do Estado (MINHOTO, 2000). Esta forma de privatização, segundo Roberto de Paula:

[...] O Estado praticava o arrendamento de prisioneiros para empresários, que os utilizavam como mão-de-obra, semelhante à escrava em plantações e fábricas. Estabelecia-se um contrato dentre o Estado (ou outra autoridade pública) e arrendatário (indivíduo ou companhia), no qual este garantia custódia e alimentação aos prisioneiros, em troca da exploração de seu trabalho [...] (PAULA, 2010, p. 1142).

No sistema de arrendamento o Estado ficaria responsável pela administração das casas prisionais e proveria a alimentação e demais utensílios de higiene e vestuário. Para as empresas seria estabelecido um contrato de administração para a

exploração das oficinas prisionais. A empresa deveria pagar ao Estado um valor fixo referente ao trabalho prestado por cada apenado (PAULA, 2010).

O trabalho prisional, em meio à superlotação do sistema prisional, mostrou-se uma importante ferramenta na prevenção de rebeliões e na diminuição dos casos de violência. As empresas privadas iriam gerir o trabalho prisional, criando prisões industriais. Neste modelo de gestão ocorreria a transferência de alguns setores produtivos da empresa privada para o interior dos centros prisionais, onde os apenados iriam produzir mercadorias. Entretanto, tal modalidade poderia colocar em risco os direitos dos apenados, pois o pagamento deste trabalho poderia estar em desacordo com os valores praticados fora das cadeias. Além disso, este trabalho poderia ser desenvolvido com o implemento de práticas mais rigorosas e desiguais (MINHOTO, 2000).

Outra modalidade importante diz respeito ao fornecimento de determinados serviços como alimentação, vestuário, saúde, educação e profissionalização aos apenados. As empresas privadas seriam responsáveis por fornecer os mais variados serviços que estariam em déficit, que já não conseguiriam ser supridos unicamente com o orçamento público. A administração e fiscalização ficaria a cargo do Estado.

Ainda, poderia existir a modalidade mais ousada de privatização: a administração direta dos estabelecimentos prisionais. Nesta modalidade a administração, o controle e fiscalização ficariam a cargo da empresa privada. Foi adotada nas esferas de criminalidade de imigrantes e juvenis. Esse modelo geriu esses pequenos estabelecimentos prisionais por meio de contratos com o Estado (MINHOTO, 2000).

## 2 CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA JURÍDICO-PENAL

A fim de compreender o sistema penitenciário brasileiro, importante analisar, ainda que brevemente, os conceitos e características do crime e do seu desdobramento: a pena. Serão elencadas as modalidades de penas, suas principais características e seus principais princípios. Além disso, serão elencadas as características do sistema prisional brasileiro e expostos os principais problemas enfrentados pelo Estado na aplicação das penas e na ressocialização dos apenados.

### 2.1 CARACTERÍSTICAS DO CRIME E DAS PENAS

Antes de ser trazido o objeto central deste capítulo, o sistema penitenciário, importante esclarecer o conceito de delito. De início, cabe ressaltar o conceito elaborado por Guilherme de Souza Nucci:

[...] é a sociedade a criadora inaugural do crime, qualificativo que reserva às condutas ilícitas mais gravosas e merecedoras de maior rigor punitivo. Após, cabe ao legislador transformar esse intento em figura típica, criando a lei que permitirá a aplicação do anseio social aos casos concretos [...] (NUCCI, 2020, p. 218).

Diante desse conceito é possível compreender o delito como um fato social, ou seja, ele é criado pela própria sociedade a partir de acontecimentos sociais. Determinadas condutas humanas são definidas como crime. Criam-se normas capazes de combater as condutas ilícitas e atingir os anseios da sociedade. (NUCCI, 2020).

Segundo Luiz Regis Prado, o delito seria uma conduta humana comissiva ou omissiva capaz de provocar um injusto penal, atentando contra os bens jurídicos tutelados pelo Estado (PRADO, 2019). José Antonio Boschi caracteriza o crime como sendo uma “[...] ação humana típica, antijurídica e culpável, sendo a pena sua consequência” (BOSCHI, 2020, p. 62).

Vale ressaltar que o delito é o desdobramento de uma conduta humana, que, segundo a doutrina, advém de um fato típico, ilícito e culpável. Típico pois é a lei que regula e qualifica determinado fato como criminoso e, portanto, deve ser aplicada uma sanção penal. Ilícito, pois, ataca bens jurídicos tutelados pelo Estado, ou seja, o crime.

Já a culpabilidade está ligada ao grau de culpa do agente que praticou o ato, atingindo diretamente na aplicação da pena (BOSCHI, 2020).

O conceito de crime se desdobra sobre três enfoques: material, formal e analítico. O material consiste em esclarecer os motivos que levam um fato social ser delituoso e o outro simplesmente não significar fato delituoso. Já o aspecto formal trata-se do ponto de vista positivo, ou seja, é tudo aquilo que a lei vigente considera como crime. O conceito analítico por sua vez define os elementos que fazem parte da estrutura do conceito de crime. Trata-se de garantir a melhor aplicação de pena possível, assegurando que o intérprete desenvolva seu raciocínio em etapas para garantir uma decisão justa (CAPEZ, 2020).

O enfoque material se desdobraria sobre o ilícito penal, isto é, sobre os fatos sociais que a sociedade considera como danosos e que devem ser previstos como crimes pelas leis penais. Tais condutas danosas devem ser reprimidas pela lei penal quando atentarem para a estabilidade e desenvolvimento da vida em sociedade. Objetiva-se proteger a coletividade ou mesmo a individualidade de cada ser (PRADO, 2019).

O enfoque formal conceitua o delito a partir do direito positivado, ou seja, aquilo que a lei qualificou como crime pelo código vigente. Tal perspectiva está diretamente ligada ao artigo 1º do Código Penal: “Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal” (BRASIL, 1940). Portanto, é a lei que irá qualificar determinado fato como criminoso, aplicando previamente uma sanção penal. Esclarecidos os principais pontos que qualificam os delitos, importante adentrar na pena, pois esta é o desdobramento do fato típico. O conceito de pena, nas palavras de Fernando Capez:

Sanção penal de caráter aflitivo, imposta pelo Estado, em execução de uma sentença, ao culpado pela prática de uma infração penal, consistente na restrição ou privação de um bem jurídico, cuja finalidade é aplicar a retribuição punitiva ao delinquente, promover a sua readaptação social e prevenir novas transgressões pela intimidação dirigida à coletividade. (CAPEZ, 2020, p. 650).

É possível compreender através do disposto acima que a pena é uma sanção imposta pelo Estado apta a punir determinadas condutas ilícitas. Estas são consideradas através do conjunto de normas vigentes em determinadas sociedades. Ainda, a pena estaria baseada em dois pilares: a retribuição e a prevenção. “É a

sanção imposta pelo Estado, através da ação penal, ao criminoso, cuja finalidade é a retribuição ao delito e a prevenção de novos crimes” (NUCCI, 2020, p. 512).

O caráter punitivo da pena se desdobra em dois aspectos: geral e especial, subdividindo-se em negativo e positivo. O caráter geral negativo diz respeito ao poder de intimidar os indivíduos sujeitos à norma penal. O geral positivo significa a eficiência do direito penal. O aspecto especial negativo está relacionado com a intimidação do agente que pratica determinado delito. Na tentativa de impedir a prática reiterada do delito, como forma de repreensão, pode-se recolher ao cárcere. Ainda, a perspectiva especial positiva está ligada a ideia de ressocialização do condenado, que voltará ao convívio social após o cumprimento de sua pena (NUCCI, 2020).

A retribuição é uma medida que advém da imposição de uma pena. Tal pena é notadamente aflitiva, mas dentro dos limites legais, a fim de impedir a vingança privada dos particulares, garantindo que o poder punitivo fica a cargo e monopólio do Estado: “A pena é uma necessidade social de sobrevivência, cuja imposição simboliza a retribuição pela prática do crime, objetivando-se a prevenção de outras infrações, seja pelo próprio condenado, seja por outras pessoas” (NUCCI, 2020, p. 513).

Segundo Capez, a finalidade da pena poderia ser explicada a partir de três teorias. A teoria absoluta ou da retribuição: “A finalidade da pena é punir o autor de uma infração penal. A pena é a retribuição do mal injusto, praticado pelo criminoso [...]” (CAPEZ, 2020, p. 650). Percebe-se que a pena existe para punir e coibir o autor de uma infração penal, retribui o mal causado, devendo sempre respeitar os limites legais.

A teoria relativa, finalista, utilitária ou da prevenção, caracteriza a pena como um fim imediato, ou seja, ela serviria apenas como prevenção da prática de novos crimes, desdobrando-se em duas espécies: “[...] especial porque a pena objetiva a readaptação e a segregação sociais do criminoso como meios de impedi-lo de voltar a delinquir. A prevenção geral é representada pela intimidação dirigida ao ambiente social” (CAPEZ, 2020, p. 650-651).

Segundo Michel Foucault a pena seria uma ferramenta de utilidade do Estado usada pela sociedade para combater o sujeito que pratica determinado delito. O sujeito teria a ciência de que seria punido pelo conjunto de leis instituídas pelo corpo social. Nas palavras do autor:

[...] a infração lança o indivíduo contra todo o corpo social; a sociedade tem o direito de se levantar em peso contra ele, para puni-lo. Luta desigual: de um só lado todas as forças, todo o poder, todos os direitos. E tem mesmo que ser assim, pois aí está representada a defesa de cada um. Constitui-se assim um formidável direito de punir, pois o infrator se torna o inimigo comum [...] (FOUCAULT, 2014, p. 89).

Observa-se que a pena é fruto de um determinado contexto social. A sociedade, de uma maneira geral, estaria legitimada a enfrentar e defender os interesses da coletividade. “O castigo penal é então uma função generalizada, coextensiva ao corpo social e a cada um de seus elementos [...]” (FOUCAULT, 2014, p. 89). O grupo social afetado por determinada conduta ilícita impõe uma sanção aos indivíduos a fim de garantir a paz social.

O direito penal brasileiro possui três espécies de penas: penas privativas de liberdade, penas restritivas de direitos e penas pecuniárias. As penas privativas de liberdade desdobram-se em reclusão, detenção e prisão simples. Trata-se de um modelo de execução baseado na privação de liberdade do indivíduo. Conforme o artigo 33 do Código Penal, essa modalidade poderá se dar em regime fechado, semiaberto e aberto. O regime fechado é sempre obrigatório quando a pena privativa for de reclusão excedente a 8 anos. O regime semiaberto de regra é aplicado a condenações que não excedam a 8 anos, devendo ser necessariamente superior a quatro anos. Por fim, o regime aberto é aplicável a todas as penas que não forem superiores a quatro anos. A mudança de regime se dará por meio da chamada progressão de regime, instituto que será abordado posteriormente (BOSCHI, 2020).

A pena restritiva de direitos, por sua vez, compreende a prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos, entre outros. E a prestação pecuniária consistiria em uma pena de multa (NUCCI, 2020).

O direito penal, assim como outros ramos do direito, tem suas bases alicerçadas em princípios. É por meio dos princípios que se busca frear as arbitrariedades estatais, ou seja, o poder punitivo do Estado, garantindo que as liberdades e direitos dos indivíduos sejam respeitadas, “[...] em síntese: servem de fundamento e de limite à responsabilidade penal” (PRADO, 2019, p. 153).

Primeiramente cabe elucidar um dos princípios norteadores das penas: o princípio da humanidade. Ele tem a função de impedir que as penas sejam cruéis e causem danos graves aos apenados, pois a real função da punição é a reeducação e reinserção do condenado ao convívio social. A execução da pena deverá ser

determinada, isto é, a restrição da liberdade deverá ser por um período determinado. Além disso, a execução da pena respeitará a integridade física e moral dos apenados (ROSSETTO, 2014).

Outro princípio ligado a pena é o princípio da legalidade. Esse preconiza que todas as penas devem estar estipuladas em lei, cabendo ao Estado executar suas atribuições dentro dos ditames da lei “[...] O Estado não tem o poder absoluto de punir. Não só limita o poder de punir do Estado, mas também confere liberdade ao indivíduo, porque a punição só pode ocorrer de acordo com a lei” (ROSSETTO, 2014, p. 94).

Necessário também elucidar os preceitos da individualização da pena. Esse princípio exige que os operadores do direito ao aplicarem a pena devam prezar pela individualização da pena, ou seja, o juiz deverá equilibrar a quantidade de pena aplicada de acordo com as características do agente, as circunstâncias de cada caso e a culpabilidade. Busca-se impedir uma padronização das penas. Conforme refere Boschi: “[...] evitando-se o tratamento de massa em direito penal com a aplicação sistemática para qualquer acusado e por qualquer fato de penas ou sempre brandas ou sempre elevadas[...]” (BOSCHI, 2020, p.141-142).

Outro princípio de relevância está relacionado à culpabilidade do agente que pratica determinado crime: “[...] tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, exclui a legitimidade de toda a pena que não tenha por pressuposto a culpabilidade do autor e que exceda a sua equivalência a gravidade [...]” (ROSSETTO, 2014, p. 112). Esse possui dois desdobramentos para o direito penal. O primeiro deles preceitua que a pena deverá ser aplicada proporcionalmente à gravidade da culpabilidade do agente. O segundo preceitua que a prevenção geral ou especial da prática de novos delitos não pode, por si só, justificar a aplicação de uma pena que supere a gravidade da culpabilidade (ROSSETTO, 2014).

O atual sistema penal brasileiro adota o modelo progressivo de penas. Consiste na progressão de regimes pelo apenado. Diminui-se a intensidade da pena afrouxando o regime inicialmente imposto ao apenado. Transfere-se o apenado para um regime menos gravoso desde que ele preencha certos requisitos legais (MARCÃO, 2012).

Para que o indivíduo faça jus a progressão do regime é necessário que ele atenda dois requisitos, um de ordem objetiva e outro de ordem subjetiva. O quesito objetivo exige que o apenado tenha cumprido pelo menos um sexto de sua pena em regime anterior. Já o segundo requisito, de ordem subjetiva, diz respeito à “[...]”

comprovação de bom comportamento carcerário, a ser documentado em atestado firmado pelo diretor do estabelecimento [...]” (MARCÃO, 2012, p. 107). Exigência prevista no artigo 112 da Lei de Execução Penal. Esclarecido os pontos de relevância para o sistema jurídico-penal, a seguir será destacado o sistema prisional brasileiro.

## 2.2 A REALIDADE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA

O sistema prisional brasileiro tem a função de garantir aos apenados a ressocialização e, por consequência, castigar aquele que praticou determinado delito. O Estado tem o dever de retirar o indivíduo da sociedade e colocá-lo em um ambiente de isolamento, privando-o de sua liberdade, impedindo a prática de novos crimes, ação que se concretiza por meio da prisão (TEIXEIRA, 2008).

Os números de criminalidade e reincidência demonstram que o ambiente carcerário, no formato atual que vem sendo praticado no Brasil, não possui a capacidade nem de recuperar nem de ressocializar o condenado. A precariedade da maior parte das casas prisionais coloca o indivíduo em condições desumanas, desrespeitando direitos garantidos pelo ordenamento jurídico. Tais condições transformam os conjuntos prisionais em verdadeiros depósitos de pessoas. E a precarização das condições de vida do apenado aumenta as rebeliões (TEIXEIRA, 2008).

Os presídios brasileiros têm violado ao longo dos anos inúmeros direitos e garantias que estão previstas no ordenamento jurídico. Grande parte dos presídios sofre com a insuficiência de recursos financeiros, fator que impede a oferta mínima de saúde e higiene, e conta com uma infraestrutura seriamente fragilizada. Conforme menciona Mirabete:

A falência de nosso sistema carcerário tem sido apontada, acertadamente, como uma das maiores mazelas do modelo repressivo brasileiro, que, hipocritamente, envia condenados para penitenciárias, com a apregoada finalidade de reabilitá-lo ao convívio social, mas já sabendo que, ao retornar à sociedade, esse indivíduo estará mais despreparado, desambientado, insensível e, provavelmente, com maior desenvoltura para a prática de outros crimes, até mais violentos em relação ao que o conduziu ao cárcere. (MACHADO; GUIMARÃES, 2014, p. 04, *apud* MIRABETE, 2008, p. 89).

O indivíduo é colocado dentro de uma cela, momento em que passa a ser obrigado a permanecer em um ambiente insalubre, sem as mínimas condições de sobrevivência. Tais fatores levam a uma revolta dos apenados, e, por consequência, levam ao aumento da violência entre os próprios carcerários, que se veem obrigados a “lutar” pelo pouco que existe dentro das cadeias (MACHADO; GUIMARÃES, 2014). A falta de investimentos sobre a estrutura penal proporciona o aumento da violência. Conforme mencionam Demboguski, Oliveira e Duraes:

[...] O insuficiente investimento no sistema prisional por parte do Estado reflete na carência de recursos materiais e humanos. O número de agentes prisional é ínfimo o que favorece a ausência de fiscalização e controle do sistema. Uma prática recorrente no Brasil é instalação do poder paralelo dos presos em função da ausência do Estado. As prisões passaram a ser reguladas e administradas pelos próprios detentos. São eles que ditam as regras e normas vigentes nesses espaços ao passo que a administração prisional realiza suas práticas de ordem e administração do local mediante delicados acordos de paz entre a população carcerária e administração prisional. (DEMBOGURSKI; OLIVEIRA; DURAES, 2021, p.138, *apud* DARKE E KARAM, 2014).

A falta de investimentos também atinge o número de agentes que atuam na segurança dos presídios. Por este motivo algumas prisões passaram a ser controladas pelas facções e grupos criminosos. Estes estipulam normas de condutas próprias aos apenados que ali se encontram, gerando ainda mais violência, o que dificulta em muito a atuação do poder público.

O crescimento desenfreado das taxas de encarceramento no Brasil está acompanhado de ações ainda mais severas do aparato estatal. Na tentativa de combater a incidência de novos crimes, impõe-se penas de prisão com regimes disciplinares mais rígidos, impedindo alguma forma de ressocialização dos apenados (MONTEIRO; CARDOSO, 2013).

O ambiente torna-se um local de destruição da subjetividade humana. Tanto o “eu” quanto o corpo do apenado são levados ao limite. Destrói-se a subjetividade dos indivíduos privados de sua liberdade. O detento torna-se, na maioria das vezes, um sujeito mais violento e hostil, desvirtuando totalmente dos ideais de pacificação e ressocialização que em tese caberiam às instituições penais. Estes fatores impedem que o indivíduo seja reinserido ao convívio em sociedade (DEMBOGURSKI; OLIVEIRA; DURAES, 2021).

O descaso do Estado também está presente na implementação e financiamento de políticas públicas voltadas à ressocialização e recuperação dos

apenados. Percebe-se uma certa resistência da classe política brasileira em dirigir recursos financeiros para o custeio de programas sociais, o que contribui para as elevadas taxas de reincidência (DEMBOGURSKI; OLIVEIRA; DURAES, 2021).

Pela falta de investimento e pela má administração o sistema penitenciário brasileiro tem deixado de cumprir o disposto no artigo 8º da Lei de Execuções Penais: “O condenado ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em regime fechado, será submetido a exame criminológico para a obtenção dos elementos necessários a uma adequada classificação e com vistas à individualização da execução” (BRASIL, 1984). Este artigo garante que o indivíduo que ingressa no sistema terá direito a individualização da sua execução e, por consequência, será separado dos demais indivíduos. Entretanto, na maioria das vezes, isso não ocorre (GRECO, 2017). De acordo com Greco:

O sistema penitenciário resente-se da falta de classificação dos presos que nele ingressam, misturando delinquentes contumazes, muitas vezes pertencentes a grupos criminosos organizados, com condenados primários, que praticaram infrações penais de pequena importância. Essa mistura faz com que aquele que entrou pela primeira vez no sistema, ao sair, volte a delinquir, ou mesmo que seja iniciado na prática de infrações penais mais graves, por influência dos presos que com ele conviveram durante certo período [...] o Estado não cumpre sua função ressocializadora, os demais condenados, já experts em criminalidade, cumprirão o seu papel de transformar, para pior, aquele que ingressou no sistema. (GRECO, 2017, p. 234-235).

O Estado não é capaz de proporcionar a ressocialização dos apenados através de políticas que facilitem sua reinserção no meio social, e, por isso, expõe o indivíduo às “regras” de convivência e conduta impostas pelos apenados que lá se encontram. Como se não bastasse, alguns dos funcionários têm agido conjuntamente com os apenados, criando uma rede de corrupção. Tudo passa a ser permitido, incorporam-se ao sistema drogas, armas e telefones celulares. Vendem-se lugares privilegiados (GRECO, 2017).

Esta sequência de fatores proporciona o aumento da reincidência. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça a atual taxa de reincidência no Brasil é de 70%. O Departamento Penitenciário Nacional estima que a cada dez apenados soltos sete voltam a praticar novos crimes e retornam para a prisão (JULIÃO, 2020). Conforme menciona Julião:

[...] Os coeficientes elevados de reincidência penitenciária divulgados pela mídia indicariam um sistema pouco eficaz, no sentido de não concretizar as finalidades para as quais foi criado. Historicamente, tal situação é invocada como fator principal na comprovação do efetivo fracasso da pena privativa de liberdade: a despeito da presunção de que, durante a reclusão, os internos são submetidos a um tratamento ressocializador. (JULIÃO, 2020, p. 117).

O Brasil carrega consigo algumas características que o colocam em situação de fragilidade. Conforme mencionam Dembogurski, Oliveira e Duraes:

A sociedade brasileira é marcada historicamente pelas desigualdades sociais e ausência de mecanismos e instituições democráticas que possam diminuir a diferença social existente entre classes [...] Sem aparatos políticos, econômicos ou sociais que possam diminuir a pobreza e miséria, as classes mais pobres e marginalizadas enfrentam um aparato de opressão maior que as demais classes [...] (DEMBOGURSKI; OLIVEIRA; DURAES, 2021, p. 135-136).

Ainda, nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Edson Fachin:

Os estabelecimentos prisionais funcionam como instituições segregacionistas de grupos em situação de vulnerabilidade social. Encontram-se separados da sociedade os negros, as pessoas com deficiência, os analfabetos. E não há mostrar de que essa segregação objetive um dia reintegrá-los à sociedade, mas sim, mantê-los indefinidamente apartados, a partir da contribuição que a precariedade dos estabelecimentos oferece à reincidência. (BRASIL, 2021, p. 08).

Estudos recentes revelam que a maior parte da população prisional que hoje se encontra no interior dos presídios brasileiros é composta por jovens negros e com pouco nível de escolaridade. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a maior parte dos apenados está na faixa etária dos 18 e 29 anos, o que representa 65,4% dos carcerários, ao passo que 75,1% deles não tiveram acesso à educação básica ou são analfabetos. Em contrapartida, os detentos que possuem algum tipo de formação superior são responsáveis pela realização de apenas 2% dos crimes (DEMBOGURSKI; OLIVEIRA; DURAES, 2021).

Foi instaurado um regime de política criminal autorial voltada para determinados grupos sociais. A política criminal adotada no Brasil mostra que a gestão de recursos públicos está voltada para o controle de determinados grupos. A desigualdade social é uma grande marca até mesmo no interior dos sistemas prisionais. Dados do Infopen de 2017 (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias) mencionam que 63,6% das pessoas cumprindo penas privativas de liberdade são pessoas de cor preta ou pardas. Ainda, salienta-se que mais de 51,3%

dos apenados sequer possui o Ensino Fundamental Completo. Percebe-se que o sistema penal se tornou um lugar de evidenciação da desigualdade social. Nele estão inseridos sujeitos desprovidos de educação e a sua maioria advém de classes sociais subalternas (MONTEIRO; CARDOSO, 2013).

A maior parte das prisões no Brasil não é formada por criminosos violentos ou perigosos. É formada por indivíduos que praticaram crimes de menor gravidade como furto, drogas, roubo ou atos atentatórios à ordem social. Grande parte dos crimes são praticados sem violência. Estes indivíduos são levados a praticar o crime por alguma necessidade social. Conforme mencionam Monteiro e Cardoso: “[...] o ‘aspirador social’ que se tornou o sistema prisional brasileiro, no qual o aumento de sua população deve-se mais a uma política de repressão e de criminalização à pobreza, do que a uma política capaz de diminuir as ocorrências criminais [...]” (MONTEIRO; CARDOSO, 2013, p. 101).

No Brasil as discussões acerca da segurança pública apontam para dois tipos de concepções: as repressivas e preventivas. Ambas são entendidas como formas de combate à criminalidade. Na concepção repressiva são apontadas como alternativa as medidas mais rígidas de punição como: o aumento do aparelhamento policial; maior rigor na aplicação das penas; avanços da máquina judicial; e o aumento do encarceramento. Tais condutas deveriam ser o centro da atuação governamental. A concepção preventiva filia-se na inclusão de medidas humanitárias e sociais como a diminuição do desemprego e das desigualdades sociais e a valorização da educação. Os autores entendem que a união de ambos os métodos seria fundamental para atingir um equilíbrio nas políticas públicas de encarceramento no Brasil (MONTEIRO; CARDOSO, 2013).

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XLIX, prevê que todos os presos terão assegurados o respeito a sua integridade física e moral. Entretanto, a norma de ordem Constitucional é violada diariamente pelos agentes estatais, transformando as penitenciárias em verdadeiras “fábricas de criminosos”. A falta de investimento na ampliação e na modernização dos centros prisionais impede que a real função dos presídios seja cumprida. Problemas como superlotação, falta de assistência médica, jurídica, social, psicológica e de utensílios de higiene aumentam ainda mais o sentimento de revolta e abandono por parte dos apenados e dos próprios agentes responsáveis pela segurança (GRECO, 2017). Conforme menciona Rogério Greco:

No que diz respeito ao sistema penitenciário, como se percebe, parece que o desrespeito à dignidade da pessoa pelo Estado é ainda mais intenso. Parece que, além das funções que, normalmente, são atribuídas às penas, vale dizer, reprovar aquele que praticou o delito, bem como prevenir a prática de futuras infrações penais, o estado, quer vingar-se do infrator, como ocorria em um passado não muito distante, fazendo com que se arrependa amargamente pelo mal que praticou perante a sociedade, na qual se encontrava inserido. O descumprimento, pelo delinquente, do “contrato social” parece despertar a fúria do Estado, que passa tratá-lo com desprezo, esquecendo-se de que é portador de uma característica indissociável da sua pessoa, vale dizer, a sua dignidade. (GRECO, 2017, p. 68).

O Estado brasileiro viola o princípio da dignidade da pessoa humana quando deixa de combater e preservar esse conjunto de direitos. A ressocialização do apenado torna-se uma tarefa difícil de ser alcançada, uma vez que o ambiente de convívio desrespeita e pune severamente o preso.

[...] Indivíduos que foram condenados ao cumprimento de uma pena privativa de liberdade são afetados, diariamente, em sua dignidade, enfrentando problemas como superlotação carcerária, espancamentos, ausência de programas de reabilitação, falta de cuidados médicos [...] (GRECO, 2017, p. 68).

Um exemplo desta omissão por parte do Estado está nos inúmeros atos de violência que ocorrem dentro das penitenciárias. Nelas alguns presos são espancados e muitos deles assassinados pelos próprios companheiros de cela. O Estado que deveria agir para impedir e evitar as agressões, nada o faz, de certa forma consente com tais agressões ou até mesmo com a morte dos apenados (GRECO, 2017).

A Lei de Execuções penais (LEP) traz um rol de direitos e garantias para os presos. Dentre eles o artigo 40: “Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios” (BRASIL, 1984). Percebe-se que é obrigação de todos os agentes o respeito à dignidade dos presos.

## 2.3 DIFICULDADES DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

### 2.3.1 Superlotação

A superlotação é um dos maiores obstáculos que afetam o sistema penal brasileiro. De acordo com o Informe de junho de 2021, disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça, a população privada de liberdade aumentou 9,3% entre o ano de

2016 e o ano de 2020. A taxa de ocupação teve seu pico no ano de 2016, momento em que haviam quase duas pessoas por vaga, uma média de 1,87 preso para cada vaga disponível. Devido a pandemia ocorreu uma pequena redução nessa taxa passando para 1,47 por vaga (BRASIL, 2021).

Segundo dados do Infopen de 2019, o Brasil conta com 1.394 estabelecimentos prisionais que oferecem 447.331 vagas. Entretanto, 722.097 apenados ocupam essas vagas, o que representa uma taxa de ocupação de 61,42% a mais do que o sistema é capaz de sustentar (BRASIL, 2021). Com relação à superlotação Greco menciona que:

A superlotação carcerária é um mal que corrói o sistema penitenciário. O movimento de lei e ordem, ou seja, a adoção de um Direito Penal máximo, a cultura da prisão como resolução dos problemas sociais têm contribuído, enormemente, para esse fenômeno [...] é um fator de risco não somente para os presos, que cumprem suas penas em situações deprimentes, como também para os funcionários encarregados de sua vigilância, pois o sistema penitenciário transforma-se em um verdadeiro barril de pólvora, pronto a explodir a qualquer momento. (GRECO, 2017, p. 233-234).

O aumento do aparato legislativo, fundado em uma ideia de punição máxima pelo Estado, acabou permitindo que fatos de pequena relevância para o direito penal venham a ser julgados pela Justiça Criminal, aumentando ainda mais a lotação das celas (GRECO, 2017). “[...] A superlotação gerada pelas políticas de encarceramento atenua a deficiência do sistema prisional devido ao déficit gerado na relação oferta e demanda de vagas no sistema carcerário” (DEMBOGURSKI; OLIVEIRA; DURAES, 2021, p. 138).

A Lei de Execução Penal, com o objetivo de controlar a lotação dos estabelecimentos penais, assegurou em seu artigo 85 que deverá haver compatibilidade entre a estrutura física do presídio e a sua capacidade de lotação. Entretanto, como já exposto acima, o número de presos é quase duas vezes maior do que o número de vagas atualmente disponíveis no sistema penal (AVENA, 2019). Dispõe o artigo 88 da LEP:

Art. 88. O condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório.

Parágrafo único. São requisitos básicos da unidade celular:

- a) salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana;
- b) área mínima de 6,00m<sup>2</sup> (seis metros quadrados). (BRASIL, 1984).

O referido artigo faz algumas exigências aos estabelecimentos prisionais. Exige, por exemplo, que seja reservado a cada apenado um espaço mínimo de 6 metros quadrados. Mas a grande maioria jamais foi capaz de atingir alguns desses requisitos: “Segundo dados fornecidos pela Fundação Joaquim Nabuco, condenados cumprem pena em presídios de Belo Horizonte (MG) em espaços de 30 centímetros quadrados [...]” (PORTO, 2008, p. 22).

Tais dados retratam a realidade de boa parte das celas brasileiras. Diante disso, é comum que em um ambiente lotado ocorra a proliferação de doenças contagiosas, como a tuberculose, ocasionando a morte de inúmeros condenados. O artigo 83 da mesma Lei prevê que: “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” (BRASIL, 1984). Entretanto, na maioria das vezes, não possuem sequer condições mínimas de sobrevivência (AVENA, 2019).

### **2.3.2 Direito à saúde, alimentação e higiene**

O Estado não tem condições de arcar com as despesas mínimas de alimentação, saúde e higiene dos apenados. Conforme relatam Dembogurski, Oliveira e Duraes

Somam-se à superlotação das prisões brasileiras as suas precárias condições estruturais, organizacionais e sanitárias. As celas são espaços inadequados para a vivência e convivência de seres humanos. São locais de tortura física e psicológica; predomina péssimas condições de higiene, de alimentação; assistência médica propiciando a proliferação de epidemias e o contágio de doenças. As prisões são verdadeiras jaulas, em desrespeito aos direitos humanos, sem as mínimas condições de abrigar os presos [...] (DEMOGURSKI; OLIVEIRA; DURAES, 2021, p. 138).

Ao apenado também é garantida a assistência material, conforme esclarecem os artigos 12 e 14 da LEP:

Art. 12. A assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas.

(...)

Art. 14. A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico. (BRASIL, 1984).

A Lei de Execução Penal, nos referidos artigos, garante que o indivíduo terá direito a assistência material. Isto consiste no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas. Terá direito também ao acompanhamento médico, farmacêutico e odontológico. Todavia, boa parte dos indivíduos que cumpre pena está sujeita à péssimas condições de higiene. Este fator, combinado com a falta de tratamento e atendimento médico, ocasiona a proliferação de inúmeras doenças, colocando em risco a vida dos apenados e dos agentes responsáveis pela manutenção e segurança (GRECO, 2017).

Em decorrência do descumprimento destes preceitos legais, surgem graves problemas. Dentre eles, destaca-se as inúmeras doenças entre os detentos. “O ambiente promíscuo e superlotado do cárcere é propício a toda sorte de doenças contagiosas. Tuberculose, AIDS, doenças de pele, hepatite, enfim, o preso está sujeito a todo tipo de doença que, fatalmente, debilitarão a sua saúde” (GRECO, 2017, p. 235). É comum que os apenados venham a contrair alguma doença grave enquanto estão cumprindo suas penas. Menciona Avena:

Como todo o ser humano, preso está suscetível a doenças, risco esse que se eleva em razão das condições em que vive no ambiente prisional. Pode ocorrer que, ao ingressar no estabelecimento penitenciário, já esteja ele acometido de alguma patologia, ou então que venha a contrai-la durante a execução da pena [...] (AVENA, 2019, p. 30).

Complementa Greco:

Infelizmente, muitas vezes o sistema penitenciário é carente de profissionais da saúde ou mesmo de medicamentos destinados aos presos. Assim, a realidade carcerária conduz a uma situação extremamente preocupante, uma vez que essas doenças, ligadas à superlotação, fazem com que ocorra a sua multiplicação [...] em muitas penitenciárias não há local adequado, tampouco profissionais especializados na área da saúde [...] (GRECO, 2017, p. 235).

Diante de todas as dificuldades relatadas acima, fica evidente que o sistema prisional brasileiro está em colapso; que é incapaz de fornecer o mínimo de dignidade aos indivíduos aprisionados. Por isso, faz-se necessário a busca de alternativas viáveis, aptas a combater as ilegalidades praticadas pelo atual sistema, sendo a privatização uma possível ferramenta.

### 3 A PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL

A fim de compreender a privatização do sistema prisional no Brasil, serão analisadas as propostas de privatização colocadas em prática no Brasil, os principais obstáculos que o Estado enfrenta em implementar tais propostas na política criminal brasileira, além de mencionar as principais experiências de privatização prisional no país.

#### 3.1 A PROPOSTA DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A política de privatização começou a ser implantada a partir da década de 80 nos Estados Unidos. Verificou-se a necessidade de se privatizar o sistema carcerário em virtude de inúmeros problemas encontrados, sendo que, muitos deles têm como autor a própria Administração Pública (GRECO, 2017) Menciona Greco:

[...] essa crise acabou culminando em discussões sobre a necessidade de se privatizar o sistema penitenciário, trazendo para o serviço público, que se mostrou ineficiente, principalmente, no que diz respeito à administração da Justiça na fase da execução da pena, os critérios característicos de uma empresa de natureza privada, que prima pela eficiência de seus funcionários e a qualidade de seus serviços. (GRECO, 2017, p. 238).

A crise mundial do sistema penitenciário passou a ser preocupação no Brasil. Foi necessário o estudo de novas políticas de enfrentamento e combate à crise generalizada do sistema. O sistema penitenciário brasileiro encontrava-se com graves problemas estruturais e materiais. Além disso, era atravessado por inúmeras distorções estruturais como: corrupção; superlotação; fugas; e violência interna dentro das casas prisionais. Estas distorções colocavam em risco tanto os apenados como os agentes públicos que atuavam diretamente com o sistema. Diante disso, os governos vêm promovendo algumas inovações no referido setor, tendo como destaque a participação de entidades privadas na gestão das penitenciárias (CABRAL, 2007). Segundo Sandro Cabral:

À reboque das experiências estrangeiras, ao longo dos últimos anos, pode ser observado no Brasil a admissão de empresas privadas e de organizações ligadas ao terceiro setor na operação de estabelecimentos penais. Há, no entanto, algumas diferenças em relação ao modelo adotado nos países

anglo-saxões, sobretudo, em função do fato da Lei de Execuções Penais brasileira asseverar que as funções de direção e segurança de prisões são atribuições do Estado, não podendo ser delegadas a agentes externos [...] (MIRABETE, 1993 *apud* CABRAL, 2007, p. 30).

Foi nesse contexto que o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC), órgão que faz parte do Ministério da Justiça, propôs, no ano de 1992, a adoção dos presídios privados no Brasil (MINHOTO, 2000). Essa proposta inicial buscava atender algumas das principais dificuldades do sistema brasileiro dentre eles:

- [...] 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 detendo, 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 [...] (MINHOTO, 2000, p. 168).

Nesse embrião inicial, a privatização das empresas seria por meio da modalidade de concorrência pública, sendo o contrato o instrumento que regulamentaria as obrigações e deveres das partes (MINHOTO, 2000). “[...] O setor privado passaria a prover serviços penitenciários, tais como alimentação, saúde, trabalho e educação aos detentos, além de poder construir e administrar os estabelecimentos” (MINHOTO, 2000, p. 169).

Antes de aprofundar a proposta brasileira, é necessário esclarecer qual foi o modelo de privatização que inspirou o Brasil. Informa-se desde logo que o modelo brasileiro é diferente do modelo de privatização americano. No modelo americano o apenado é literalmente entregue pelo Estado à iniciativa privada. Fica a empresa responsável por acompanhar o apenado em todos os desdobramentos de sua prisão, desde o início do cumprimento da pena até o dia de sua liberdade. Neste modelo o ente estatal estaria totalmente desobrigado da responsabilidade jurídica em relação ao apenado (PAULA, 2010).

O modelo brasileiro não tem relação com o americano, o qual é alvo de inúmeras críticas pelos pesquisadores dessa área. A privatização brasileira teve inspiração no modelo francês. “[...] A administração se faria em sistema de gestão

mista, ficando a supervisão geral dos estabelecimentos com o setor público, cuja atribuição básica seria a de supervisionar o efetivo cumprimento dos termos fixados em contrato [...]” (MINHOTO, 2000, p.169). Ainda, conforme Greco:

Ao contrário do que ocorre com o modelo prisional privado norte-americano, no qual a empresa privada se encarrega da construção, bem como da administração do sistema carcerário, o modelo francês se baseia em um sistema de dupla responsabilidade, ou seja, tanto o Estado quanto a empresa privada administram, em conjunto, o sistema prisional [...] (GRECO, 2017, p. 239).

A gestão dos presídios se daria através da chamada gestão mista: a cogestão. O ente estatal ficaria responsável pela direção, vigilância interna e externa e supervisão geral dos estabelecimentos prisionais. Teria a atribuição mínima de gerir o cumprimento das penas e o efetivo controle do que foi pactuado no contrato. Também cuidaria de todo aspecto jurídico e da garantia dos direitos dos apenados, determinando quem e por qual período deverá cumprir a pena. Não haveria violação dos direitos garantidos pelo conjunto de normas do Estado, ou seja, a jurisdição continuaria sendo indelegável. Ao passo que a empresa privada assumiria a operacionalização das unidades prisionais, oferecendo serviços de saúde, limpeza, alimentação e vigilância (PAULA, 2010). “[...] a fiscalização continua sendo exercida pelo Ministério Público, bem como pelo Poder Judiciário [...]” (GRECO, 2017, p. 239).

Ainda, o diretor do presídio é indicado pelo Estado. O deslocamento dos presos para outra unidade fora do estabelecimento e a segurança da estrutura prisional também seria feita por funcionários do Estado. Além disso, os demais direitos referentes a progressão de regime de cumprimento da pena, bem como, os benefícios legalmente garantidos ao apenados, como visitas e saídas temporárias, ficariam a cargo do poder judiciário. Ou seja, nenhuma empresa privada poderá regular tais condutas ficando a cargo do Estado a tutela do preso (GRECO, 2017). A empresa privada ficaria responsável por administrar o funcionamento da casa prisional fornecendo:

[...] a) construção da penitenciária; b) colocação de todos os móveis necessários ao seu funcionamento; c) manutenção de serviços médicos e dentários; d) criação de áreas de lazer; e) fornecimento de alimentação, roupas, medicamentos etc; f) segurança interna, realizada por pessoal contratado, ou mesmo por funcionários registrados pela empresa privada; g) fornecimento de assistência jurídica gratuita para os presos; h) possibilidade de assistência religiosa [...] (GRECO, 2017, p. 239).

O modelo de intervenção da iniciativa privada no âmbito dos estabelecimentos prisionais se daria através da privatização ou da terceirização (POMPEU; FERREIRA, 2018). Através da terceirização, que seria uma espécie de privatização, a gestão dos presídios aconteceria por meio de parcerias firmadas entre os setores público e privado, visando a eficiência na prestação dos serviços penitenciários. É afastada do Estado a responsabilidade pela concretização das atividades secundárias, deixando-as a cargo das entidades privadas, ficando para o Estado o dever de executar as atividades-fim (POMPEU; FERREIRA, 2018).

A privatização envolveria a administração profissional de instituições privadas, as quais ficariam responsáveis por desenvolver as atividades no interior das casas prisionais, tanto na modalidade de gestão mista ou da privatização total. Segundo Roberto de Paula, destacam-se três modelos de privatização no Brasil: o federal, o paulista e o paranaense. A proposta federal estimava a criação de um sistema penitenciário federal, sendo que estas prisões de segurança máxima seriam geridas pela União. Tal proposta possibilitaria o envolvimento do setor público e do setor privado, aproximando-se da gestão mista (PAULA, 2010). Esse modelo possui as seguintes características:

[...] os servidores do sistema penitenciário seriam servidores estatais; a empresa privada construiria a prisão dentro dos parâmetros da Administração e gerenciaria o centro penal; exploraria o trabalho remunerado dos presos, ao tempo em que estes contribuiriam com seu trabalho para a manutenção do estabelecimento prisional, que seria tanto para presos condenados como para provisórios; os lucros obtidos com o produto dos investimentos seriam auferidos pela empresa privada; os contratos não seriam superiores ao período de 10 anos; os terrenos seriam cedidos pelo Governo Federal e as construções e benfeitorias poderiam ser incorporadas ao patrimônio da empresa privada. (POMPEU; FERREIRA, 2018, p. 09).

As empresas privadas ficariam responsáveis pela construção e gerenciamento interno da casa prisional, além de poder explorar o trabalho dos apenados mediante o oferecimento da remuneração devida. Ao Estado ficaria a responsabilidade de fiscalizar o que fora pactuado.

O modelo paulista, de forma similar ao federal, filiou-se ao regime de concessão de obras e serviços públicos, o qual possibilitou a privatização, a única diferença é que aqui os servidores do sistema seriam das empresas privadas. O terceiro exemplo seria a terceirização de alguns serviços, como é o caso da Penitenciária de

Guarapuava, no Estado do Paraná. Neste modelo a iniciativa privada ficaria responsável por prestar alguns serviços, como a construção e o fornecimento de utensílios básicos para os detentos (POMPEU; FERREIRA, 2018).

Importante mencionar que no Brasil os contratos firmados entre as empresas privadas e o Estado possuem grande similitude (CABRAL; AZEVEDO, 2012). “[...] O governo é responsável pela licitação para a construção da prisão e, durante ou após o final da obra, por promover outra licitação para concessão dos serviços de operação da prisão. ” (CABRAL; AZEVEDO, 2012, p. 58). Ao ente privado caberia o fornecimento de todos os serviços relacionados ao funcionamento da unidade prisional: “[...] alimentação, limpeza, serviços de saúde, educação, atividades laborais e supervisão dos internos. Por conta de restrições legais, o governo permanece responsável pelas atividades de direção e coordenação de segurança da unidade [...]” (CABRAL; AZEVEDO, 2012, p. 58).

### **3.1.1 Parcerias público-privadas**

Uma modalidade de privatização que se originou recentemente é a das parcerias público-privadas, que nada mais são do que uma modalidade específica de contrato de concessão. A modalidade consiste em um contrato pelo qual uma entidade privada ficará responsável pela execução de obras públicas ou mesmo pela prestação de determinados serviços, em regra com grande período de duração, podendo haver ou não o direito à remuneração. Ela é regulada pela Lei n.º 11.079/04 (SILVA, 2019).

A parceria busca atrair investimentos do setor privado em áreas de infraestrutura e desenvolvimento, como é o caso da construção e operação de alguns centros prisionais. Essa categoria possui algumas características, tais como; aplicação eficaz dos recursos; respeito aos indivíduos afetados pela atividade prestada; transparência dos serviços prestados; garantia de que o poder de jurisdição e o de polícia permanecem a cargo do Estado (SILVA, 2019). O referido modelo tem sua inspiração no modelo francês de privatização. Estado e empresa privada trabalham conjuntamente na administração dos serviços. Conforme Silva:

[...] cabem às empresas privadas a construção da penitenciária; a manutenção de serviços médicos, odontológicos, jurídicos, alimentação, limpeza, instrucionais, lavanderia, segurança interna, assistência religiosa, entre outros, enquanto o Poder Público fiscaliza os serviços, apoiado pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário [...] (SILVA, 2019, p. 132).

A referida modalidade será regulada por um contrato administrativo. O Estado terá as seguintes prerrogativas: fiscalizar a execução das obras e o desempenho das atividades; alterar unilateralmente os contratos firmados; rescindir o contrato; aplicar penalidades à empresa que desvirtuar as diretrizes do contrato. A fiscalização dos serviços continuaria sob monopólio do Estado (SILVA, 2019).

### 3.2 OBSTÁCULOS BRASILEIROS FRENTE À PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS

A privatização dos presídios no Brasil ocasionou o surgimento de argumentos favoráveis e contrários. Uma das primeiras entidades a se posicionar de forma contrária foi a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que condenou a proposta inicial elaborada pelo governo em 1992, afirmando que:

[...] a. a experiência está longe de ser moderna antes, constituindo um retrocesso histórico em termos do desenvolvimento da política criminal; b. a execução da pena é uma função pública intransferível; c. a proposta violaria direitos e garantias constitucionais dos presos; d. a política de privatização de presídios poderia dar margem a uma superexploração do trabalho prisional, uma vez que, segundo disposição expressa da Lei de Execução Penal, o trabalho dos detentos é considerado relação jurídica de natureza administrativa, não estando sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho [...] (MINHOTO, 2000, p. 172).

Considerando as condições da atual gestão dos estabelecimentos penais brasileiros, é possível perceber uma confusão que provoca sequelas no sistema de justiça criminal. Conforme Pompeu e Ferreira:

[...] De um lado, uma corrente busca reconstruir o Estado e estruturar uma forma de gestão prisional apta a tornar o sistema de execução de pena mais condizente com as finalidades da sanção penal; de outro, estão aqueles que apregoam a impossibilidade de delegação à iniciativa privada de atividades-fim da administração pública, mesmo diante do fracasso das políticas públicas ineficientes na prestação dos serviços penitenciários e da constatação dos elevados índices de reincidência criminal. (POMPEU; FERREIRA, 2018, p.166).

Conforme Minhoto, o questionamento da viabilidade estaria balizado em dois pontos:

[...] de um lado, a promessa da eficiência e da redução dos custos feita pelos defensores da privatização; de outro, a possibilidade e mesmo a oportunidade

e conveniência da delegação do poder de execução da pena às empresas privadas, envolvendo razões de ordem jurídica, política, ética e simbólica. (MINHOTO, 2000, p. 81).

A legitimação da privatização dos presídios está alicerçada no pretexto de que a competição e a aplicação de teses empresariais na gestão do sistema poderia diminuir significativamente os custos e possibilitaria o aperfeiçoamento dos serviços prestados. Foi desenvolvida no imaginário dos defensores a ideia de que a iniciativa privada conseguiria gerenciar de maneira menos burocrática os presídios, flexibilizando encargos trabalhistas e diminuindo as despesas públicas (MINHOTO, 2000). Conforme Minhoto:

Os defensores da privatização têm advogado a ideia de uma “fertilização cruzada” entre os setores público e privado, no âmbito da qual um suposto intercâmbio ótimo daria lugar a que uma esfera aprendesse e se beneficiasse com a incorporação de práticas e técnicas de gestão da outra. O que se observa na prática, porém, à medida que lentamente a privatização se aproxima do “núcleo duro” do sistema prisional – o encarceramento de adultos condenados -, é uma espécie de “fertilização cruzada” às avessas, em que mais e mais as prisões privadas se vêem às voltas com os mesmos problemas dos estabelecimentos públicos, notadamente a superlotação, um regime disciplinar desumano e um contexto avesso às estratégias de reabilitação, minando assim a viabilidade dos próprios indicadores de qualidade fixados em contrato [...] (MINHOTO, 2000, p. 91).

A privatização levanta uma importante discussão acerca da viabilidade jurídica, política, ética e simbólica da proposta de privatização. “Os defensores da privatização de presídios sempre se apressam em distinguir entre alocação e execução da punição, ressaltando expressamente que apenas a segunda é que constitucionalmente poderia ser privatizada [...]” (MINHOTO, 2000, p. 86). A possibilidade de as empresas privadas tomarem para si o poder de executar as penas privativas de liberdade e seus desdobramentos coloca em risco a permanência da política e, conseqüentemente, eleva o risco de ocorrer graves violações dos direitos legais (GRECO, 2017).

Do ponto de vista jurídico, a execução das penas é uma atividade exercida majoritariamente pelo Estado, característica que está fundamentada na Lei de Execução Penal e na Constituição Federal. O Estado possui o monopólio da jurisdição das penas e de outras sanções penais, não estando autorizado a delegar estas atividades a outra entidade que não esteja investida na função. Outra relevante questão diz respeito ao grau de violência que o Estado utiliza para administrar os

estabelecimentos penitenciários. O uso legítimo da força é privilégio exclusivo do Estado e, portanto, intransferível (MINHOTO, 2000).

[...] O direito de privar um cidadão da liberdade, e de empregar a coerção, que o acompanha, constitui uma daquelas situações excepcionais que fundamentam a própria razão de ser do Estado, figurando no centro mesmo sentido moderno de coisa pública e, nessa medida, seria intransferível. (MINHOTO, 2000, p. 87).

Salienta-se a existência de questões de ordem constitucional. A Constituição Federal de 1988 estabelece que a segurança e a justiça são funções que deverão ser prestadas exclusivamente pelo Estado. A Constituição garante em seu artigo 5º, “caput”, que o direito à segurança, à liberdade e à igualdade. É dever do Estado. Não há margem para uma ampliação hermenêutica que justifique a delegação para a iniciativa privada. Conforme Roberto de Paula:

[...] é parte da essência do Estado prover segurança para a coletividade e ter o monopólio do uso da força física e até mesmo de força letal (em momento de guerra), como também a custódia e o tratamento dos presos. Estas atribuições, muitos dizem, não podem ser entregues às mãos de terceiros, de particulares, ou serem assumidas por eles [...] (PAULA, 2010, p. 1149).

Outro fator jurídico estaria relacionado aos procedimentos disciplinares que seriam adotados dentro dos sistemas privados. A discricionariedade das decisões internas é conferida ao conjunto de funcionários dos estabelecimentos. Estes profissionais são responsáveis pela aplicação das infrações internas, requerimentos de livramentos condicionais, inspeção das celas, manutenção da ordem e da disciplina dos apenados, além de outras práticas internas. (CORDEIRO, 2014). Conforme Cordeiro:

Além do caráter de flagrante ilegalidade e inconstitucionalidade de que se revestia a autorização dada ao particular para aplicar sanções disciplinares aos presos, mediante a aquiescência do Estado, tal aspecto propiciava e até mesmo estimulava o cometimento de arbitrariedades por parte dos administradores das prisões privatizadas. Os propagadores dessa ideia privatizadora de presídios ainda não atentaram para os eventuais problemas daí decorrentes, tais como: qual o papel da iniciativa privada e do Estado no caso de rebeliões e motins no interior desses estabelecimentos [...] (CORDEIRO, 2014, p. 139-140).

O deslocamento desta atividade aos agentes privados provocaria algumas distorções, pois os parâmetros utilizados pelas entidades privadas poderiam resultar

em violações aos direitos dos condenados, além de colocar em risco a segurança do Estado. A execução total da pena não cabe à iniciativa privada, mas sim o fornecimento e a execução material da pena privativa de liberdade, por meio dos serviços chamados de hotelaria, ou seja, serviços de manutenção das necessidades básicas dos apenados (MINHOTO, 2000).

As faltas administrativas praticadas pelos condenados durante o cumprimento da pena influenciam diretamente na concessão de benefícios e da liberdade. A prerrogativa de analisar a possibilidade de conceder ou não os benefícios é do Ministério Público e do juiz. Os autores discutem se a decisão tomada pelo funcionário privado com relação a alguma sanção imposta ao apenado, como, por exemplo, a condução do indivíduo para uma cela individual por ter o indivíduo descumprido alguma regra interna, seria legítima. Greco entende que essa decisão do particular violaria os direitos do apenado, pois todas as punições deverão ser impostas pelos agentes públicos (GRECO, 2017).

Ainda, quanto aos fatores jurídicos, são levantadas algumas indagações em relação ao cumprimento da pena e a progressão de regime. A execução e a fiscalização são funções da justiça, monopólio intransferível da atuação estatal (PAULA, 2010). A administração do sistema não pode ser delegada ao particular, o diretor do presídio, bem como, a fiscalização deverá ficar a cargo do Poder Judiciário e do Ministério Público. Menciona Greco:

[...] tudo o que disser respeito à execução da pena será de responsabilidade dos órgãos públicos, a exemplo da progressão de regime, da concessão do livramento condicional, da decretação da extinção da pena devido ao seu integral cumprimento, enfim, ao particular somente se delegará as atividades ligadas diretamente à manutenção do sistema prisional, como ocorre com a prestação dos serviços médicos, dentários, a introdução de atividades recreativas, a contratação do trabalho de presos, o fornecimento de alimentação, vestuário, materiais de higiene pessoas etc. (GRECO, 2017, p. 243).

Em um viés político, é possível salientar que o envolvimento do setor privado na administração das penitenciárias colocaria em dúvida a compatibilidade entre a “[...] natureza pública do processo de tomada de decisões inerente à formulação da política criminal e a finalidade lucrativa das empresas [...]” (MINHOTO, 2000, p. 89). A interferência da iniciativa privada, através da predominância de seus interesses, poderia interferir na formulação dos termos e na condução das políticas criminais do Estado. A participação das empresas privadas na administração das penitenciárias

tem significado a criação de um lugar privilegiado das atividades de controle estatal, abrindo caminho para a criação de grupos que estariam interessados no aumento da população carcerária. O aumento da população carcerária poderia ocasionar um subproduto para as empresas privadas, as quais transformariam o encarceramento em um negócio lucrativo (GRECO, 2017).

Outro fator político estaria relacionado com as dinâmicas do processo de implementação das prisões privadas. A transferência de atividades tipicamente desempenhadas pelo Estado aos particulares, de certa forma, negaria a existência do próprio órgão político, deturpando o seu próprio significado. As empresas privadas tenderiam a ocupar as fatias menos problemáticas e hipoteticamente menos custosas da população carcerária, atividade que pouco contribuiria na melhora das condições carcerárias.

Do ponto de vista ético, a privatização é criticada sob dois vieses que entram em confronto: o lucro das empresas através do trabalho carcerário e a ressocialização como propósito da pena. A empresa privada, por sua natureza, visa à obtenção de lucro, o qual em se tratando de presídios viria através da extração do trabalho humano. “[...] a privatização vem sendo criticada basicamente por extrair lucros do sofrimento humano: trata-se de gente que fica rica na proporção do ‘quantum’ de pena que consegue infligir [...]” (MINHOTO, 2000, p. 89).

O trabalho no interior dos presídios estaria, de certa forma, desamparado da fiscalização do Estado, possibilitando, ao invés da educação e da ressocialização, uma exploração exagerada do trabalho prisional. “[...] Para os defensores da privatização do sistema prisional, a obrigatoriedade do trabalho do preso é vista como fator reabilitador, motivo pelo qual deverão ser as prisões transformadas em fábricas [...]” (CORDEIRO, 2014, p. 154). Tal conduta seria no mínimo irresponsável e perigosa, entregando o apenado a própria sorte.

O apenado poderia acabar sendo “escravizado”, pois o labor é desempenhado através de uma relação administrativa com o Estado, não estando vinculado às Leis do Trabalho. Além disso, as empresas não terão por objetivo a reinserção social do condenado, mas sim a redução dos custos e a maximização do lucro (MINHOTO, 2000). Na tentativa de aumentar seus lucros a empresa aumentaria sensivelmente o número de indivíduos presos, porque a sua rentabilidade estaria justamente no número de indivíduos apenados e das penas mais longas: “[...] as empresas encarregadas do sistema penitenciário somente agiriam com a finalidade de lucro, isto

é, sua preocupação seria a de apenas lucrar com o aprisionamento das pessoas [...]” (GRECO, 2017, p. 240).

As empresas conseguiriam garantir grande quantidade de lucro na administração dos presídios, pois explorariam a mão de obra carcerária remunerando-a precariamente. Ao mesmo tempo, as entidades estariam desobrigadas de seguir o conjunto de Leis que protegem o trabalhador que se encontra fora das celas. Ainda, com relação à privatização através das parcerias público-privadas, Silva menciona:

[...] no setor prisional há uma tendência de se manterem altos níveis de encarceramento, por conta das grandes empresas que atuarão no setor, influenciando os políticos a imporem leis mais severas, tal como ocorreu nos Estados Unidos da América, elevando assim os níveis de encarceramento. (SILVA, 2019, p. 148).

A rentabilidade da gestão empresarial está no aumento da produtividade, que neste caso viria através da quantidade de indivíduos encarcerados. As pressões políticas e jurídicas praticadas pelas empresas poderiam impulsionar a criação de leis mais severas, voltadas ao aumento das penas. Além das peculiaridades mencionadas acima, Greco enfatiza um problema que está presente em todos os Poderes Públicos do Brasil: a corrupção. “[...] a delegação não somente da construção, mas da manutenção do sistema prisional privado, geraria um custo excessivo para o Estado, em virtude do superfaturamento das obras e dos serviços prestados” (GRECO, 2017, p. 242). Aduz Greco:

Todos sabemos que as grandes construções são uma fonte de enriquecimento do funcionário público corrupto. Obras superfaturadas são a alegria do administrador inescrupuloso. Não será diferente com a privatização das prisões. Assim, tudo deverá ser minuciosamente fiscalizado, desde a licitação, com a investigação exhaustiva das empresas participantes, evitando-se o conluio entre elas, até o orçamento final do projeto. (GRECO, 2017, p. 242).

A cultura de corrupção que prevalece em nosso país impede que mudanças implementadas venham a ter sucesso. Em razão disso, deverá haver uma maior fiscalização pelos órgãos competentes. O governo deverá buscar fazer perícias periódicas com o intuito de auditar os valores empenhados na construção e nas demais estruturas que fazem parte do funcionamento do sistema prisional. As empresas que assumiram o controle dos centros prisionais deverão fornecer todos os

dados referentes à construção, manutenção e administração, a fim de possibilitar o controle administrativo por parte do Estado (GRECO, 2017).

Esclarecidos alguns pontos polêmicos da privatização, serão abordados alguns argumentos favoráveis à privatização. Conforme Roberto de Paula:

Há um conjunto de fatores, que são tomados como justificadores da proposta de privatização de presídios pelos defensores da exploração do sistema carcerário por empresas particulares. Entre os argumentos, apresentam-se os mais utilizados e tidos como mais significativos: a falta de recursos públicos; o aumento da violência e da criminalidade; a incapacidade administrativa do Estado em gerir a coisa pública e a corrupção; ineficiência do Estado versus a eficiência da iniciativa privada [...] (PAULA, 2010, p. 1148).

Um dos principais desafios enfrentados é a insuficiência de recursos públicos. Os defensores da privatização defendem que o “Estado não tem dinheiro”. O Estado não possui recursos para satisfazer a crescente demanda por novas vagas do sistema prisional (PAULA, 2010). Conforme reportagem destacada por Silva:

[...] O Estado lastimável dos presídios brasileiros, superlotados, sem respeitar os direitos humanos, onde ocorrem todos os tipos de abusos, demonstram a incapacidade do Estado em gerir os presídios. Além disso, o alto custo dos presídios públicos demonstra que o caminho tomado pelas autoridades encontra-se equivocado. Segundo a mesma reportagem, o custo dos presos administrados pela iniciativa privada é de aproximadamente de R\$: 3 mil, enquanto nos presídios federais o custo vai de R\$ 4 mil a R\$ 7mil por preso. (SCOFIELD, 2012, p. 4 *apud* SILVA, 2019, p. 152).

Percebe-se que o Estado não tem capacidade financeira para financiar ou mesmo gerir, com eficiência, as estruturas prisionais. Um exemplo é o caso do Estado de São Paulo, que teria de construir um novo presídio a cada mês para dar conta dos novos e atuais encarcerados (PAULA, 2010).

O fator de eficiência, levantado pelos doutrinadores, está intimamente ligado à falta dos recursos financeiros. Entendem eles que a dinâmica proporcionada pela iniciativa privada traria maior eficiência e agilidade na prestação dos serviços públicos, uma vez que o Estado, já engessado com o orçamento público, torna a sua prestação burocrática e morosa (PAULA, 2010).

Do ponto de vista legal, jurídico e político, é possível elencar argumentos que favorecem a privatização. A corrupção, empecilho tão temido pelos doutrinadores, contrariamente ao que foi mencionado previamente, não pode ser encarada como impeditivo da privatização. Grande parte dos contratos firmados pelo Estado são

eivados de corrupção, sendo assim, os contratos privados não teriam nenhuma inovação frente aos já existentes (SILVA, 2019).

Vale ressaltar que não se quer legalizar a corrupção através desta afirmação, mas possibilitar a participação das empresas privadas, cabendo ao Estado frear essa prática. “[...] O que tem de se fazer é aperfeiçoar as práticas de fiscalização e gestão a fim de coibir condutas desviantes. Utilizando-se de elementos jurídicos adequados, bem como fiscalização de todos os contratos com apoio do Ministério Público [...]” (SILVA, 2019, p. 148-149). A corrupção está presente tanto na esfera privada como na pública, cabendo ao Estado controlar, fiscalizar e orientar a direção da administração prisional no Brasil.

A empresa privada, por sua própria natureza empresarial, visa à obtenção de lucro, pilar que sustenta a sua existência. O aumento do número de indivíduos atrás das grades seria um dos elementos que viabilizariam a operação destas empresas. Mas não são elas as responsáveis por julgar ou mesmo determinar o período que o indivíduo permanecerá recluso (SILVA, 2019). Aduz Silva:

[...] Não há ligação comprovada entre o aumento do número de presos e as privatizações das prisões, pois quem condena os presos são os membros do Poder Judiciário, enquanto quem realiza os contratos de privatização dos presídios são os membros do poder Executivo. Portanto, são poderes independentes que não coadunam com políticas de aumento da população carcerária, a qual não seria obviamente saudável para nenhum dos poderes. (SILVA, 2019, p. 150).

Também não prospera o argumento de que a delegação de certas atividades colocaria em risco a garantia dos direitos dos apenados. O Estado continuaria responsável pela execução das penas: nomeando os dirigentes das casas prisionais; aplicando as sanções disciplinares adequadas. As funções essenciais permaneceriam sob o controle do Estado.

[...] o controle da execução e a fiscalização permanecem nas mãos do Estado. As empresas são proibidas de aplicar punições, os contratos estipulam multas, indenizações em caso de abusos cometidos por seus agentes. O Estado delega algumas atribuições, como já visto, sem, contudo, poder aplicar sanções, pois está é atribuição do Estado. (SILVA, 2019, p. 152).

Greco destaca um rol de 15 argumentos favoráveis à privatização, que foram elaborados por Edmundo Oliveira, os quais merecem ênfase: o Estado já comprovou

sua ineficiência em gerir os estabelecimentos penais; o fraco investimento no âmbito prisional comprova a pouca preocupação com o atual cenário; em um cenário mundial nenhuma Corte de Justiça reconheceu a ilegalidade da privatização; negar a possibilidade da privatização sem ao menos experimentá-la é ser conivente com a situação atual; a empresa privada, por estar liberada da morosidade e da burocracia, conseguiria gerir com maior habilidade; a entidade privada conseguiria oferecer aos apenados melhores condições de trabalho; a entidade privada poderia facilitar a entrada no mercado de trabalho do indivíduo após o cumprimento da pena; os administradores teriam maior interesse em otimizar os serviços prestados, pois este resultado afetaria diretamente seu lucro; os dirigentes do setor público, por vezes, encontram-se envolvidos em escândalos de corrupção; ainda que os presídios estejam privatizados, o Estado estará vigilante, fiscalizando a sua execução, a fim de efetivar o que fora pactuado em contrato; o Estado iria adotar critérios claros para contratar as empresas privadas, impedindo a participação de empresas vinculadas ao crime organizado; ainda que a empresa vise o lucro, este beneficiaria também o recluso, que será pago pela sua produção; a empresa vai zelar pelo trabalho prestado, a fim de garantir sua renovação de contrato; os direitos dos presos serão resguardados, podendo a empresa ser processada, gerando indenização pelos danos que causar (OLIVEIRA, 2007 *apud* GRECO, 2017).

### 3.3 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS COM A PRIVATIZAÇÃO

O Brasil possui alguns centros prisionais que são administrados pela iniciativa privada, tanto por meio da cogestão como por meio da parceria público-privada. A cogestão, que é a administração feita conjuntamente pelo Estado e por uma entidade privada, representa boa parte dos contratos firmados no Brasil. Enquanto que nos contratos de parcerias as empresas ficariam responsáveis por projetar, financiar, construir, operar e manter as casas prisionais por um certo período de tempo (JESUS FILHO; OI, 2014).

Em trabalho elaborado pela Pastoral Carcerária Nacional, intitulado *Prisões privatizadas no Brasil em debate*, foram analisadas recentes pesquisas sobre os resultados obtidos com a privatização no Brasil. A entidade visitou alguns centros privatizados ao longo do país, em torno de oito prisões em seis diferentes Estados (visita à Penitenciária Jucemar Casconetto em Joinville – SC; ao Centro Prisional

Feminino de Cachoeiro Itapemirim – ES; à Penitenciária Regional de Cachoeiro Itapemirim – ES; à Unidade de Tratamento Penal de Barra da Grotta – TO; ao Conjunto Penal de Serrinha – BA; ao Presídio do Agreste – AL; à Penitenciária de Segurança Máxima I – PSMAI Viana – ES e ao Complexo Prisional em Parceria Público Privada [PPP] de Ribeirão das Neves – MG), colhendo informações junto às autoridades e às empresas responsáveis pelo gerenciamento dos funcionários e detentos (JESUS FILHO; OI, 2014).

O número de presídios que possuem alguma ligação com a iniciativa privada é muito reduzido, em torno de 30 estabelecimentos, nos Estados do Espírito Santo, Santa Catarina, Bahia, Minas Gerais, Sergipe, Alagoas e Amazonas, atingindo, aproximadamente, vinte mil presos (JESUS FILHO; OI, 2014).

O trabalho destaca a falta de transparência que existe quanto aos processos relacionados à adoção das privatizações, bem como dos termos que são pactuados no contrato. O Estado mostrou-se omissivo, deixando de fornecer os dados de contratação, enquanto que as empresas privadas, em sua grande maioria, demonstraram resistência em oferecer informações sobre os processos de licitação e de suas finanças, isto é, sobre os valores gastos com os apenados e os lucros obtidos (JESUS FILHO; OI, 2014).

As principais empresas que atuam na gestão prisional brasileira são: Reviver, INAP (Instituto Nacional de Administração Prisional), Umanizzare e MonteSinos, todas com finalidade lucrativa. As únicas empresas que prestaram algum esclarecimento foram a Reviver e a INAP. As demais não retornaram os questionamentos dos responsáveis pela pesquisa (JESUS FILHO; OI, 2014).

A pesquisa enaltece alguns pontos em comum encontrados nos centros prisionais mencionados, demonstrando fatores de melhora e piora do sistema em cinco importantes pontos a seguir expostos. O primeiro ponto: acerca do quadro de funcionários é possível observar que:

[...] as unidades prisionais em regime de cogestão e as privatizadas apresentam um quadro similar de funcionários. As unidades, em geral, contam com advogado, agentes de controle (segurança interna e operacionalização), assistentes sociais, auxiliares de serviço geral, dentista, enfermeiro e técnico de enfermagem, médico clínico geral, psiquiatra, gerente operacional, pedagogo, psicólogos, almoxarife, assistente administrativo, terapeuta ocupacional, supervisor operacional [...] (JESUS FILHO; OI, 2014, p. 23-24).

Percebeu-se que o número era suficiente às demandas, entretanto, em algumas unidades haviam menos funcionários do que era necessário para viabilizar as atividades. Foi atestado que a empresa não é obrigada a atender a totalidade das demandas das unidades, devendo apenas atender o que fora acordado em contrato. Esta situação poderia colocar em risco a integridade de alguns apenados. A alta rotatividade dos funcionários também prejudicaria um bom relacionamento destes com os detentos. Impediria, entretanto, algum tipo de corrupção destes. Os funcionários também recebiam um treinamento intensivo (JESUS FILHO; OI, 2014).

Pelo que foi apurado, a assistência prestada aos apenados consistiu em: “[...] oferta de trabalho, educação, assistência e serviços médicos, alimentação oferecida, limpeza, assessoria jurídica e infraestrutura [...]” (JESUS FILHO; OI, 2014, p. 23-24). Em geral as entidades estavam melhor equipadas que as unidades estatais. Entretanto, a capacidade de oferecer trabalho e cursos educacionais e profissionalizantes era insuficiente. Com relação à saúde foi observado que:

Um dos aspectos que mais chamou atenção é o tratamento médico oferecido aos presos. Em todas as unidades, a equipe foi conduzida à farmácia onde foi exposta a grande quantidade de medicamentos armazenados. Todas as unidades contam com auxiliares de enfermagem e enfermeiros que ajudam no atendimento aos presos. Algumas unidades, inclusive, são referência e recebem presos de outras unidades [...] (JESUS FILHO; OI, 2014, p. 31).

Apesar de a saúde ter sido priorizada, não se pode dizer a mesma coisa sobre a alimentação e os materiais de subsistência. Ambos foram alvos de inúmeras reclamações dos apenados, que afirmavam a insuficiência de alimentos oferecidos a eles e a baixa qualidade dos produtos oferecidos. No entanto, o mínimo era garantido a todos os apenados. Um exemplo que causou preocupação foi a privatização de Ribeirão das Neves: “[...] apresentou uma situação grave em relação à comida. Algumas reclamações foram feitas e, questionada, a direção informou que não era feito nenhum controle de qualidade sobre a comida oferecida pela empresa contratada para fornecer alimento” (JESUS FILHO; OI, 2014, p. 31).

A infraestrutura, por outro lado, se destacou. Grande parte dos estabelecimentos era bem conservada e limpa, embora tenham sido percebidos alguns pontos que poderiam ser melhor trabalhados pelas empresas (JESUS FILHO; OI, 2014). O tratamento, disciplina e segurança oferecidos pelas empresas demonstraram uma maior rigidez. Grande parte dos apenados relataram que tinham

maior dificuldades de se comunicar com os familiares, além de não possuírem informações do mundo exterior, já que as empresas não fornecem jornais ou revistas aos apenados. Há pouco contato dos funcionários com os detentos, fato que se mostrou positivo, reduzindo a intimidade das partes, impedindo que haja alguma corrupção ou favorecimento a determinados grupos (JESUS FILHO; OI, 2014). A segurança causou preocupação:

Questão central e de absoluta relevância jurídica, por sua vez, é a segurança interna. Os diretores entrevistados durante as visitas foram categóricos ao dizer que a segurança é um dos aspectos frágeis do modelo de privatização. Há dois pontos fundamentais que merecem atenção: a incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, que limita a atividade de segurança privada, e o dever do estado de desempenhar suas atividades típicas. (JESUS FILHO; OI, 2014, p. 34).

Os agentes privados, por não passarem por um controle administrativo do Estado, mostram-se despreparados para controlar os apenados. Boa parte pela inexperiência, ou mesmo por uma deficiência em sua capacitação. “[...] houve relatos de que presos foram colocados em celas com presos rivais, o que teria gerado violência e agressões, e que isso teria ocorrido pela falta de conhecimento e sensibilidade dos funcionários da empresa para lidar com tal questão [...]” (JESUS FILHO; OI, 2014, p. 34-35). A rígida disciplina imposta pelos funcionários das empresas poderia deteriorar a integridade física e mental dos presos, colocando em risco a viabilidade dos projetos.

As apurações dos custos foram as mais difíceis de encontrar. Os Estados não sabiam informar os valores repassados às empresas, apenas mencionaram que haviam inúmeras variáveis que influenciavam nos valores. Foram obtidos alguns valores, como nos casos dos Estados do Tocantins, da Bahia e do Espírito Santo:

[...] contrato firmado entre o estado do Tocantins e a empresa Umanizzare, o estado deve pagar aproximadamente R\$ 2.780,00 por preso. O contrato estima que, ao final de um ano, a empresa receba R\$ 25.029.000,00 pela administração de duas unidades prisionais.

Na Bahia, verificou-se que em 2011, 2012 e 2013 foram pagos R\$ 12.051.157,49 (R\$ 11.103.980,24 + 947.177,25), R\$ 29.801.527,72 (R\$ 22.745.501,32 + R\$ 7.056.026,40) e R\$ 47.429.888,96, respectivamente, a título de compras, serviços e obras e outros para a empresa Reviver.

De acordo com dados disponíveis no Portal da Transparência do estado do Espírito Santo, em 2013 as empresas Reviver, MonteSinos e INAP receberam, respectivamente, R\$ 12.302.824,36, R\$ 18.483.778,84 e R\$ 40.403.955,47 [...] (JESUS FILHO; OI, 2014, p. 35-37).

Foi apurado que o Estado repassa, em média, R\$ 3.000,00 (três mil reais) por mês à iniciativa privada por cada indivíduo preso. O valor é elevado. Entretanto, os serviços essenciais possuem maior qualidade, com melhor gerência destes recursos principalmente na aquisição dos materiais e na estrutura física dos centros penitenciários quando estes se desenvolvem pela Parceria Público-Privada. Concluíram que:

[...] as conclusões a uma só vez desagradam a ambos os polos do debate, pois, embora a privatização, vista desde uma perspectiva sistêmica, seja prejudicial ao interesse público, a agilidade na prestação de serviços essenciais aos presos como saúde, higiene e alimentação, bem como na manutenção das instalações, observada em algumas unidades privatizadas, suscita questionamentos sobre como a administração pública tem conduzido a contratação e prestação desses mesmos serviços. (JESUS FILHO; OI, 2014, p.11).

Percebe-se que a privatização possui argumentos contrários e favoráveis. Certas atividades são desempenhadas de maneira mais eficiente pelas entidades privadas, já outras de maneira mais eficiente pelo poder público, portanto, cabe ao Estado adequar a execução das atividades prisionais.

### **3.3.1 O Estado do Paraná**

A experiência pioneira de empresas privadas na gestão de estabelecimentos prisionais se deu no Estado do Paraná, em 1999, na Penitenciária Industrial de Guarapuava, que é destinada aos condenados do sexo masculino. Neste caso foi adotada a modalidade de terceirização dos serviços, em consonância com o modelo francês (CABRAL; AZEVEDO, 2012). Conforme Célia:

[...] A administração da penitenciária foi terceirizada, mas não de modo total. A empresa contratada é a Humanitas Administração Prisional S/C, na verdade um sub-ramo da empresa Pires Segurança. O trabalho exercido por tal empresa envolve o atendimento aos presos no que se refere à alimentação, necessidades de rotina, assistência médica, psicológica e jurídica dos presidiários. (SOUSA, 2015, p. 152).

Os dados do DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional) apontam que o Estado repassava uma quantia mensal de R\$ 297.000,00 (duzentos e noventa e sete mil reais) à Penitenciária Industrial de Guarapuava. Uma média de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) por cada preso. Outro dado que chamou atenção foi a redução da

reincidência, que ficou em 6%, enquanto que a média do Estado é de 30% e a média nacional é de 70% (SOUSA, 2015).

Em estudo elaborado por Sandro Cabral e Sergio Giovanetti Lazzarini sobre a experiência do Estado do Paraná, com base em dados de gestão durante os anos de 2001 a 2006, concluiu-se que:

[...] além de apresentarem menores custos, as prisões terceirizadas são mais seguras que as prisões operadas na modalidade tradicional. As prisões terceirizadas na nossa amostra apresentam relativamente menor incidência de fugas e mortos, além de proverem mais consultas médicas. As razões para os resultados distintos estão relacionadas aos incentivos a que as operadoras privadas estão submetidas e às suas habilidades para contornar as restrições institucionais, notadamente ligadas ao número de controles administrativos para contratação de pessoal, execução de mecanismos de recompensas e punições e aos procedimentos de compras. A delegação de atividades a operadores privados, ao mesmo tempo que permite maior agilidade nas operações, ao que parece permite aos gestores públicos nas unidades terceirizadas um papel de supervisão das atividades, garantindo maior focalização em tarefas de maior valor agregado, tais como atividades de coordenação com o judiciário e com serviços de inteligência. Além disso, a presença de funcionários públicos no interior das unidades terceirizadas pode ser apontada como um dos fatores preponderantes para evitar condutas dos operadores privados, de modo que os resultados obtidos refutam a hipótese de Hart et al. (1997), pela qual empresas privadas tenderiam a diminuir os indicadores de custo em detrimento da qualidade [...] (CABRAL; LAZZARINI, 2010, p. 410).

Ainda,

[...] os indicadores de desempenho observados em termos da superior qualidade dos serviços prestados estão, em verdade, fortemente condicionados ao desenho de estruturas de governança capazes de estabelecer níveis ótimos de delegação de autoridade, bem como de prover os fatores de incentivos adequados, sob à ótica do bem-estar coletivo, a cada uma das partes envolvidas no processo de concepção e execução contratual. Enquanto a gestão privada gera elevados incentivos para redução de custos, o monitoramento público garante a elevação dos níveis de serviço [...] (CABRAL; LAZZARINI, 2010, p. 410).

O Estudo elaborado por ambos atestou que os estabelecimentos que são geridos em parceria com a iniciativa privada apresentaram menores custos e aumento da segurança, tanto em relação aos apenados quanto em relação aos agentes prisionais. Além disso, diminui o número de fugas e mortes de presidiários. Houve uma melhora no atendimento das questões médicas. De acordo com os autores, o setor privado possui maior competência para gerir as casas prisionais: “[...] ao adotar mecanismos de gestão nos quais se preveem recompensas, punições e procedimentos administrativos mais ágeis, como ocorre na área de compras de

material” (SILVA, 2019, p.167). Entretanto, boa parte dos presídios privatizados foi extinta em 2006.

### 3.3.2 O sistema de cogestão na Bahia e no Espírito Santo

O Estado da Bahia também adotou modelo de cogestão similar ao que já era praticado no Paraná, de terceirização de serviços. O Estado deveria eleger os diretores internos e os chefes de segurança e a empresa deveria contratar os demais funcionários: médicos, psicólogos, dentistas, agentes de disciplina (CORDEIRO, 2014). O Estado aderiu a modalidade em 2007, contando com cinco estabelecimentos administrados por empresas privadas. Fazem parte deste grupo: o Conjunto Penal de Valença; o Conjunto Penal de Juazeiro; o Conjunto Penal de Serrinha; o Conjunto Penal de Itabuna e o Conjunto Penal de Lauro de Freitas (CORDEIRO, 2014).

O governo baiano firmou contrato com a empresa REVIVER – Administração Prisional Privada Ltda e a empresa YUMATÃ, para a administração desses estabelecimentos penitenciários, pagando mensalmente, por cada preso, o equivalente a R\$ 1.400,00 (hum mil e quatrocentos reais). (GARANI, 2012 *apud* CORDEIRO, 2014, p. 107).

A empresa Reviver tinha a responsabilidade de administrar a custódia, alimentação, questões disciplinares, transferências, além de contratar profissionais da saúde para as mais variadas necessidades da casa prisional.

Sandro Cabral e Paulo Furquim Azevedo desenvolveram o trabalho intitulado *Terceirização de Prisões, notas de uma análise comparada*. Este trabalho analisou e comparou dois estabelecimentos com tamanhos idênticos: o Conjunto Penal de Teixeira de Freitas (CPTF), administrado pelo Estado, e o Conjunto Penal de Valença (CPV), administrado na modalidade de terceirização de serviços, ambos localizados no Estado da Bahia. A pesquisa utilizou dados colhidos entre os anos de 2003 e 2004, obtidos junto à Secretaria de Justiça, e buscou identificar os efeitos das administrações privadas e públicas (CABRAL; AZEVEDO, 2012). O Estudo se baseou em três pilares: o administrativo, a segurança e os serviços prestados aos apenados.

Primeiro, em relação aos indicadores administrativos, tem-se que a prisão pública emprega 20% a mais de funcionários e reporta taxas de absenteísmo três vezes mais altas que a prisão terceirizada. Entretanto, os salários dos agentes penitenciários no CPV são 60% inferiores em relação aos seus colegas do CPTF. Enquanto dois empregados foram demitidos na prisão

pública, no mesmo período, na prisão operada pela empresa privada, 15 pessoas foram demitidas. O CPTF gasta três vezes mais com despesas de água e eletricidade e investiu 50% menos em manutenção da unidade, em relação ao CPV nos anos de 2003 e 2004. As despesas com salários e com água e eletricidade perfazem algo em torno de 60% do custo direto de operação. Segundo, os indicadores de segurança e ordem os resultados também diferem substancialmente. No período analisado nenhuma fuga ou tentativa de fuga foi registrada no CPV, ao passo que, na prisão pública, os números foram respectivamente de oito e 25. Uma rebelião ocorreu no estabelecimento operado pela empresa privada. As despesas relativas a este evento (ao redor de US\$ 15.000) foram absorvidas pela operadora. O ambiente interno do CPTF é mais violento que o do CPV, uma vez que foram registradas oito agressões de internos contra empregados, ao passo que em Valença nenhuma ocorrência foi registrada. No mesmo período, o número de agressões entre os próprios internos foi 12 vezes maior na prisão pública.6 Terceiro, no que se refere aos indicadores de serviços oferecidos aos internos, tem-se que a prisão operada pela empresa privada apresenta indicadores de desempenho superiores, em quesitos como assistência médica (10 vezes maior) e assistência psicológica. A prisão pública, no entanto, apresentou um número ligeiramente superior de consultas odontológicas (ao redor de 8%). O número de atendimentos jurídicos no CPV é 20 vezes maior em relação ao CPTF, o que decorre do modo como a governança privada lida com a ineficiência do sistema jurisdicional local, ponto este desenvolvido em maior detalhe na próxima seção. Vale lembrar que a falta de assistência jurídica é uma das principais causas de eventos indesejados no interior das prisões. (CABRAL; AZEVEDO, 2012, p. 63).

O estudo concluiu que as empresas privadas apresentaram melhores números de desempenho em relação aos mesmos serviços prestados pela governança pública. Principalmente em relação aos gastos cotidianos dos centros prisionais e do investimento em infraestrutura e manutenção dos complexos administrados pelas empresas privadas (CABRAL; AZEVEDO, 2012).

No Estado do Espírito Santo, a reportagem do *O Globo*, do ano de 2012, destacada por Silva, mencionou que o ente possui seis presídios em cogestão. Grande parte dos centros prisionais investiu em melhores condições aos apenados, oferecendo trabalhos na biblioteca, produção de embalagens e bolsas, além de outras atividades (SCOFIELD, 2012 *apud* SILVA, 2019).

É destacada a Penitenciária de São Mateus, que é gerenciada pela empresa privada Reviver. Esta se tornou um grande exemplo no que diz respeito ao trabalho e a qualificação dos internos (SCOFIELD, 2012 *apud* SILVA, 2019). Segundo a matéria:

[...] funciona há 17 meses a um custo de R\$ 1,1 milhão para 534 presos. Sendo assim, o custo por detento é de R\$: 2.060,00, ficando abaixo do custo dos presídios geridos unicamente pelo ente público. Além disso, dos 534 presos, 76 são mulheres e 458, homens. Dentro do total dos presos, 506 ocupam funções na geração de renda ou em educação, pois os que trabalham recebem mensalmente um salário mínimo e ainda reduzem a pena

da ordem de um dia abatido para cada três dias trabalhados [...] (SCOFIELD, 2012, p. 3-4 *apud* SILVA, 2019, p. 171).

Nota-se que a participação das empresas privadas na gestão interna dos presídios proporciona, na maioria das vezes, uma melhor alocação de recursos. Abre portas que possibilitam a ressocialização do apenado e o preparam para sua reinserção social.

### **3.3.3 O sistema de parceria público-privada no Estado de Minas Gerais**

O Estado de Minas Gerais iniciou em 2008 o processo de privatização de algumas de suas penitenciárias, por meio das parcerias público-privadas (SOUSA, 2015). A implementação se desenvolveria através de um processo de licitação, em grande parte sob o regime de concessão pública, pelo qual empresas privadas assumiriam a construção e gestão de um determinado complexo prisional. Para a empresa vencedora da licitação caberia:

[...] entre outras responsabilidades, está a de prestar serviços nas áreas jurídica, psicológica, médica, odontológica, psiquiátrica, assistencial, pedagógica, esportiva, social e religiosa, para o desenvolvimento e acompanhamento dos sentenciados, em conformidade com o disposto na nossa Lei de Execução Penal. (SOUSA, 2015, p. 169).

Ao passo que o Estado:

[...] permanece responsável pelas atividades de segurança armada nas muralhas e pela segurança externa à unidade, bem como pela supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades. O diretor de segurança também permanece como um agente governamental e tem exclusivamente as responsabilidades de monitorar e supervisionar os padrões de segurança da unidade, além de aplicar eventuais sanções [...] (SOUSA, 2015, p. 169).

Um dos maiores exemplos foi a construção do sistema prisional de Ribeirão das Neves. Este contaria com cinco prédios e capacidade de receber até três mil presos. O valor gasto com a manutenção de cada interno seria de R\$ 2.100,00 (dois mil e cem reais) o que representaria, na época, uma redução de 20% do que até então era gasto com o mesmo indivíduo em um estabelecimento público (AZEVEDO, 2008 *apud* SOUSA, 2015).

## CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como enfoque a discussão acerca da privatização do sistema carcerário brasileiro. O Estado brasileiro enfrenta, em grande parte de seus presídios, graves problemas de cunho social e econômico. O fenômeno da privatização surgiu na década de 80, em países como Estados Unidos, Inglaterra e França. Tal iniciativa buscou oferecer o aumento no número de vagas e foi impulsionada pelo aumento expressivo das populações carcerárias e a insuficiência dos recursos públicos. O Brasil, a reboque das experiências estrangeiras, iniciou a discussão da privatização na década de 90.

O ordenamento jurídico brasileiro não permite a privatização total dos serviços públicos, como no caso dos serviços prestados nas casas prisionais. A implementação de uma política de desestatização não poderia ser completa, ou seja, o Estado não pode delegar toda a sua força punitiva, o chamado “Jus Puniendi”, para as mãos de uma empresa privada. O sistema brasileiro permite apenas um certo grau de participação da iniciativa privada e, por isso, a privatização dos presídios brasileiros se desenvolveria através da gestão mista entre Estado e a empresa privada. Nesta modalidade, ao Estado seria garantido o controle e a execução das penas, podendo fiscalizar a atuação das entidades privadas. Ao passo que para a empresa privada, a depender da modalidade de gestão firmada em contrato com o ente público, caberia a construção ou a reforma dos complexos prisionais, podendo ainda ser responsável pelo fornecimento e manutenção dos materiais e serviços prestados aos apenados.

A pesquisa voltou-se, no primeiro capítulo do trabalho, para a conceituação do serviço público e da privatização. Demonstrou-se os princípios pelos quais eles devem ser norteados, respeitando e preservando o que o ordenamento jurídico preconiza. Tais princípios devem ser seguidos tanto na prestação direta pelo Estado quanto na indireta por uma entidade privada. Foram abordadas as formas pelas quais o Estado poderia delegar suas funções tipicamente desempenhadas: por meio da concessão, permissão e parcerias público-privadas. A partir disso foi possível observar que o Estado tem a prerrogativa de delegar suas atividades a terceiros, desde que esteja

atento aos limites impostos pelo ordenamento jurídico e aos princípios que regem a prestação dos serviços públicos.

Com a crescente demanda dos serviços públicos torna-se necessária a participação de entidades privadas. Estas poderiam ajudar o Estado no fornecimento de suas atividades e, conseqüentemente, proporcionar a melhora dos serviços prestados pelo Estado. Levantou-se também a discussão acerca das parcerias público-privadas. Apesar de serem, de certa forma, novidade no âmbito jurídico nacional, têm potencial para ser uma importante alternativa para a administração pública, pois poderiam financiar serviços públicos que demandam maior investimento por parte do Estado, como é o caso da construção de novos complexos prisionais ou a reforma dos já existentes. Ainda, foram levantadas as propostas de privatização em países como Estados Unidos e Inglaterra, que influenciaram o modelo brasileiro.

No segundo capítulo estudou-se sobre o direito penal e sobre os princípios e as características das penas, temas de suma importância para o sistema prisional brasileiro. Foi também apresentada a realidade do sistema prisional brasileiro e os principais problemas que ele vem enfrentando. A situação do sistema prisional é caótica. A ressocialização do apenado jamais foi alcançada. A falta de infraestrutura impede qualquer atividade apta a proporcionar um local minimamente digno aos indivíduos que lá se encontram. As celas apresentam condições precárias e estão superlotadas. Faltam remédios, alimentos, vestuários, materiais de higiene... Tais fatores impedem a real intenção da pena privativa de liberdade: a de ressocializar. A grande maioria dos indivíduos que se encontra no interior do sistema prisional brasileiro voltará a praticar novos crimes mais violentos ao retornar para o convívio em sociedade. E isto é um reflexo dos abusos que foram praticados no sistema prisional brasileiro.

Por fim, no terceiro capítulo, buscou-se investigar a proposta de privatização implementada no Brasil. Também foram trazidos argumentos favoráveis e contrários ao modelo de privatização e algumas experiências dos complexos prisionais que já adotaram determinada forma de privatização. A privatização despertou uma grande discussão acerca de sua implementação. O que estaria em jogo é a segurança pública e a própria vida do indivíduo que lá se encontra. Por um lado, o capital privado seria capaz de financiar e aprimorar a estrutura dos presídios. Por outro, poderia colocar em risco a segurança jurídica e a execução das penas, uma vez que a entidade privada visa o lucro e, por isso, poderia acentuar e precarizar o pouco que hoje existe.

Apesar dos argumentos contrários, é bem verdade que a situação dos presídios brasileiros já se arrasta ao longo dos anos. A participação de empresas privadas poderia trazer benefícios ao sistema: possibilitaria o aumento no número de vagas; promoveria melhores condições de vida aos apenados; capacitaria os indivíduos através do oferecimento de atividades laborais; e isentaria o Estado no tocante a gastos com o sistema prisional.

A participação do capital privado poderá proporcionar benefícios à gestão dos presídios. Poderá também aumentar as vagas do sistema prisional e, além disso, garantir melhores condições de vida aos apenados e agentes que atuam nestes estabelecimentos. A implementação de uma gestão compartilhada com o setor privado teria a capacidade de atenuar a situação dos presídios. A segurança pública seria garantida por meio de uma fiscalização intensiva do poder público, tanto no início das implementações quanto durante a execução dos serviços. Tal iniciativa teria a função de evitar qualquer arbitrariedade cometida pelas empresas privadas, impedindo violações de direitos. Se ambas as partes estiverem compromissadas em cumprir as obrigações pactuadas, a gestão compartilhada poderá proporcionar benefícios aptos a amenizar a atual situação.

Diante disso, acredita-se que a terceirização das penitenciárias brasileiras, por meio de parcerias firmadas entre o poder público e a iniciativa privada, poderia ser uma alternativa factível. Auxiliaria o Estado nos setores de administração e, principalmente no investimento estrutural do sistema. Seriam reduzidos os gastos do setor público, além de possibilitar que o indivíduo que se encontra atrás das grades tenha preservada a sua dignidade.

## REFERÊNCIAS

AVENA, Norberto. **Execução Penal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BOSCHI, José Antônio Paganella. **Das Penas e seus Critérios de Aplicação**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 15 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois. Brasília: **CNJ**, jun. 2021. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio\\_ECI\\_1406.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf). Acesso em: 30 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 15 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 15 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 14 mar. 2022.

CABRAL, Sandro. Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da nova economia institucional. **Organizações & Sociedade**, Curitiba, v. 14, n. 40, p. 29-47, jan. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/stJKyYywwkZm4qfGCySDSgM/?lang=pt>. Acesso em: 25 maio 2022.

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 (Orgs.). **Prisões numa abordagem interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 53-73. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/7mkg8/pdf/coelhos-9788523217358-05.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sergio Giovanetti. Impactos da Participação Privada no Sistema Prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 395-413, maio de 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/ttpXTJcDXGPK9H3Jj7y6ZDG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2022.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CORDEIRO, Grecianny Carvalho. **Privatização do Sistema Prisional brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.

COSTA JUNIOR, Paulo José da. **Curso de Direito Penal**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

DEMBOGURSKI, Lucas Sena de Souza; OLIVEIRA, Dijaci David de; DURAES, Telma Ferreira Nascimento. Análise do processo de ressocialização. O método da Associação de Proteção e Assistência a Condenados. **Revista de Ciências Sociais**, Montevideo, v. 34, n. 48, p. 131-154, jun. 2021. Disponível em: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0797-55382021000100131#:~:text=O%20m%C3%A9todo%20da%20APAC%20d%C3%A1,ap%C3%B3s%20sua%20sa%C3%ADda%20da%20institui%C3%A7%C3%A3o](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-55382021000100131#:~:text=O%20m%C3%A9todo%20da%20APAC%20d%C3%A1,ap%C3%B3s%20sua%20sa%C3%ADda%20da%20institui%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 24 mar. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na Administração Pública**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão**. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional, Colapso Atual e Soluções Alternativas**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2017.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito Penal – parte geral**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

JESUS FILHO, José de; OI, Amanda Hildebrand. **Prisões privatizadas no Brasil em debate**. 1. ed. Pastoral Carcerária. São Paulo: Asaac, 2014. v. 1. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Relato%CC%81rio-sobre-privatizac%CC%A7o%CC%83es.pdf>. Acesso em: 02 maio 2022.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **Sistema Penitenciário Brasileiro: aspectos conceituais, políticos e ideológicos da reincidência**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2020.

MACHADO, Nicaela Olímpia; GUIMARÃES, Issac Sabbá. A Realidade do Sistema Prisional Brasileiro e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**, Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 5, n.1, p. 566-581, 1º Trimestre de 2014. Disponível em: <https://www.univali.br/graduacao/direito-itajai/publicacoes/revista-de-iniciacao-cientifica-ricc/edicoes/Lists/Artigos/Attachments/1008/Arquivo%2030.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

MARCÃO, Renato. **Curso de Execução Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MINHOTO, Laurindo Dias. **Privatização de Presídios e Criminalidade**. 1. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MONTEIRO, Felipe Mattos; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 93-117, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/wjmWpRx3yMLqSJ6fQJ9JkNG/?lang=pt#ModalArticles>. Acesso em: 28 mar. 2022.

NAVARRO NETO, Edson Serrano; CHAVES, Carlos Braulio da Silveira. A implementação da privatização de Presídios como Forma de Solução ao Colapso Atual Vivido no Sistema Prisional Brasileiro. **Revista Científica do Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ**, João Pessoa, 2018. Disponível em: <https://bdtcc.unipe.edu.br/publications/a-implantacao-da-privatizacao-de-presidios-como-forma-de-solucao-ao-colapso-atual-vivido-no-sistema-prisional-brasileiro-edson-serrano-navarro-neto/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PAULA, Roberto de. Privatização dos Presídios e Trabalho dos Presos: Mão-de-Obra Encarcerada. In: Encontro Nacional do CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. **Anais Eletrônicos...** Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3888.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2022.

POMPEU, Gina Marcilio Vidal; FERREIRA, Carlos Lélío Lauria. A Privatização de Presídios e a Ideia Neoliberal de Criação de um Estado Mínimo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 162-177, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4839>. Acesso em: 20 abr. 2022.

PORTO, Roberto. **Crime organizado e sistema Prisional**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PRADO, Regis. **Curso de Direito penal Brasileiro**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ROSSETTO, Enio Luiz. **Teoria e Aplicação da Pena**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVA, Wallace Christian Ricardo da. **As Parcerias Público-Privadas no Sistema Prisional Brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SOUSA, Célia Regina Nilander de. **A Privatização do Sistema Prisional**. 01. ed. Curitiba: Editora Prismas, 2015.

TEIXEIRA, Sérgio William Domingues. **Estudo Sobre a Evolução da Pena, dos Sistemas Prisionais e da Realidade Brasileira em Execução Penal** – Propostas para Melhoria do Desempenho de Uma Vara de Execução Penal. 2008. 216f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4218>. Acesso em: 23 mar. 2022.