



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara , 210 , 5º andar Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173- 20020 -080
www.iabnacional.org.briab@iabnacional.org.br

INDICAÇÃO 042/2021

Ementa: Alternativas para administração penitenciária. Modelos de cogestão, privatização e parceria público privada. “Flexibilização” na execução da administração prisional. A atividade do Estado é assegurar a execução da pena de prisão de forma humanitária. A submissão de qualquer pessoa privada de sua liberdade pela força do poder estatal em instituição de controle social (prisão) é incompatível com instituições de mercado, especialmente vinculada à estrutura econômica. Os cuidados dispensados pelo Estado aos cidadãos devem ser iguais (princípio da igualdade, CF art. 5º, inciso I), em especial quando se trata de privação de liberdade (princípio da dignidade da pessoa humana, CF art. 1º, inciso III). A privatização ou a terceirização da administração prisional, seja parcial ou total, é incompatível com os princípios constitucionais.

Palavras chave: Consulta Pública, Modelos de Administração Penitenciária, Privatização Prisional

I – Introdução

Versa o presente parecer sobre a Indicação do Presidente a Comissão Permanente de Direito Penal do Instituto dos Advogados Brasileiros, Consócio Márcio Barandier, a qual visa atender a consulta pública formulada pelo Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) sobre alternativas para administração penitenciária pelos modelos de cogestão, privatização e parceria público privada.

Inicialmente é importante destacar que há diversas formas do Estado efetivar a prestação do serviço público e cabe a ele – Estado – prover essa prestação de serviços da melhor forma, entretanto deve levar em consideração os princípios que regem a administração pública e a imprescindibilidade, ou não, da interferência da iniciativa privada na esfera pública. Portanto, como se percebe, o presente parecer pretende analisar a possibilidade do Estado prestar o serviço de custódia judicial de pessoas, especificamente o encarceramento de condenados pelo sistema de justiça criminal, lançando mão de modelos previstos na legislação brasileira como a cogestão, a privatização e as parcerias público privadas na administração de estabelecimentos prisionais.

Destaco que o parecer não fará análise das questões atinentes à constitucionalidade formal dos procedimentos de cogestão, privatização ou parcerias público privadas, mas tão somente serão analisados alguns pontos da questão principal do debate: a possibilidade, ou não, da execução de atividade fim do Estado – administração de estabelecimentos prisionais – ser realizada a partir de modelos de contratação de terceiros. Esse é o debate!

2. A prestação do serviço público pela administração e por terceiros

2.1. Esclarecimentos iniciais necessários

Em regra, o serviço público deve ser prestado pela Administração Direta, por meio de seus órgãos e agentes, conforme comando constitucional previsto no artigo 175, o qual estabelece que: “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”. Significa dizer que é possível, do ponto de vista formal o poder público, por meio de contratos com terceiros, permitir que a iniciativa privada realize serviço público, entendendo como tal a atividade realizada pela Administração Pública, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Antes de prosseguir, cabe um pequeno apontamento: como se sabe há um debate teórico sobre o termo correto para identificar o modelo de contrato, vez que alguns entendem que o correto seria utilizar o termo “terceirização” e não “privatização”, pois os serviços públicos essenciais são indelegáveis.

Aliás, conforme nos apresenta Pompeu e Ferreira¹ a “(...) terceirização prisional é uma forma de cogestão dos estabelecimentos penais por meio da parceria entre os setores público e privado, a fim de otimizar a prestação dos serviços penitenciários. Maria Sylvia Di Pietro concebe a terceirização como “a contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiros para o desempenho de atividade meio”.

Entretanto, atendendo aos propósitos do presente parecer, partiremos do pressuposto contido na consulta pública, isto é, analisar a

¹ POMPEU, Gina Marcilio Vidal; FERREIRA, Carlos Lélío Lauria. A privatização de presídios e a ideia neoliberal de criação de um Estado Mínimo. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 1, 2018 p.162-177).

viabilidade de efetivar alternativas para administração penitenciária pelos modelos de cogestão, privatização e parceria público privada. O termo “terceirizado” será sempre utilizado indistintamente para indicar a contratação pelo Poder Público de empresas privadas à prestação do serviço público, justamente porque a análise será global e não a partir de um determinado modelo e, mais ainda, não há consenso na conceituação das diversas modalidades e atribuições em cada modelo. Ao longo do parecer, portanto, o termo “terceirização” poderá significar “cogestão”, “privatização” ou “parceria público privada”, as quais, guardadas as diferenças e respectivas especificidades, representam modalidades de contratação pelo poder público, especialmente porque o debate tem como foco a análise da utilização da iniciativa privada para a administração do sistema penitenciário independente do modelo contratual adotado.

2.2. A terceirização do serviço público de administração do sistema prisional brasileiro

A proposta de “terceirizar” a administração do sistema penitenciário se fortaleceu a partir dos anos 1980 em países como os Estados Unidos e Inglaterra e na década de 1990 em países como o Brasil, justamente em razão do aprofundamento dos problemas prisionais, especialmente a superlotação dos estabelecimentos penais em face das políticas de segurança pública focadas no encarceramento em massa, rebeliões, fugas, denúncias de corrupção e violência interna são eventos corriqueiros. Apenas para se ter idéia do crescimento da população prisional no Brasil, conforme dados disponibilizados no DEPEN², na década de 1990 havia, aproximadamente, 90

² Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Dados disponíveis em <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>. Acesso em 12.07.2021.

mil presos e em junho de 2020 estavam presos 759.518³ pessoas em todo sistema prisional brasileiro.

Importante perceber que é a partir dessa realidade brutal, especialmente em razão do caos e da crise do sistema prisional, do evidente e inevitável fracasso das políticas de prevenção à criminalidade que, naturalmente, surge, como consequência, o fácil discurso da ineficácia da prestação dos serviços públicos, quando realizados pela própria Administração Pública. É exatamente neste momento e cenário que houve o fomento à concepção e necessidade de um Estado menos intervencionista no âmbito da segurança pública, momento em que o discurso da privatização do sistema penitenciário tomou corpo na administração pública no Brasil e, por conta dessa configuração política, financeira e social, ganha forma a possibilidade de entregar à iniciativa privada a administração operacional do sistema de cumprimento de penas.

Conforme Relatório da Pastoral Carcerária⁴ (2014, p.10) em 2014 havia cerca de 30 prisões privatizadas no Brasil, nos estados de Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas e Amazonas, as quais abrigavam aproximadamente 20 mil presos. Conforme o Relatório, há dois modelos de privatização de prisões utilizados no Brasil: a Cogestão e Parceria Público Privada (PPP).

As PPPs são as mais debatidas, mas as unidades em cogestão representam quase a totalidade dos contratos. Contratos estes que definem que, na cogestão, o estado assume a direção da unidade, da guarda e de escolta externa, enquanto a empresa privada assume toda a operacionalização da unidade, gerindo serviços de saúde, alimentação, limpeza, vigilância e escolta internas, além da manutenção das instalações.

Pelos contratos de PPPs, as prisões são projetadas, construídas, financiadas, operadas e mantidas por companhias privadas por um longo período de tempo; no caso do Brasil, 30 anos.

³ Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Dados disponíveis em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjU3Y2RjNjctODQzMj00YTE4LWEwMDAtZDIzNWQ5YmIzMzk1IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 12.07.2021.

⁴ Prisões privatizadas no Brasil em debate/Pastoral Carcerária Nacional. Coordenação de obra coletiva: José de Jesus Filho e Amanda Hildebrand Oi. – São Paulo: ASAAC, 2014. Disponível em <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Relato%CC%81rio-sobre-privatizac%CC%A7o%CC%83es.pdf>. Acesso em 12.07.2021.

Estas duas modalidades de administração não estatal dos estabelecimentos prisionais permitem afastar o controle estatal da responsabilidade pela execução de determinadas atividades não diretamente vinculadas à finalidade principal desse serviço público, isto porque, como se sabe há um aspecto importante nesse debate, o qual vai além da divisão entre propriedade pública e privada, na medida em que o instituto da propriedade pública se divide em pública estatal e pública não estatal. Esse é o ponto: há serviços públicos que podem ser “terceirizados” à iniciativa privada, isto é, serviços de conteúdo técnico e que não expressam poder de decisão do Estado. Assim, no âmbito do sistema prisional, por exemplo, poderiam ser transferidas as atividades de assistência médica, o fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas, justamente porque não apresentam qualquer atividade de coerção para realizar esse serviço.

Cabe lembrar, ainda neste ponto, que o debate sobre a terceirização da administração dos presídios se fortaleceu a partir da década de 1980, nos países de economia central, justamente em meio às discussões neoliberais sobre o enfrentamento da crise econômica originadas na década anterior, em especial, o qual visa tornar os diversos setores da vida em sociedade adequados à lógica do mercado, isto porque a administração dos serviços prestados pelo Estado passou a ser vista como ineficiente e suscetível aos interesses do mercado e, conseqüentemente, a privatização se mostrou a solução para o problema.

O Relatório da Pastoral Carcerária (2014, p. 7) aponta:

Não foram poucas as vezes que a privatização apareceu como diretriz para enfrentar alguns problemas na área da segurança pública como é o caso, por exemplo, da enorme massa de encarcerados que vem se acumulando no Brasil. Para as prisões superlotadas, degradantes, violentas, desorganizadas,

inseguras muitos apontaram a privatização como solução. Porém, como sempre ocorre no país, o debate foi conduzido principalmente por interesses políticos e econômicos que raramente colocam em primeiro lugar os interesses coletivos e o bem estar da população, em todos os sentidos.

É evidente que a crise no sistema de justiça criminal colaborou, e muito, nessa perspectiva, justamente porque a tentativa de se privatizar prisões está alinhada com os pressupostos de mercado, isto porque a competitividade e as estratégias do setor privado reduziria o custo e melhoraria a qualidade do serviço prestado, vez que o Estado é incompetente para gerenciar o sistema prisional em virtude de sua incapacidade de racionalizar os aspectos práticos e burocráticos da gestão prisional, em especial quanto gastos, letargia para solucionar problemas urgentes e incapacidade de acompanhar a execução das penas dos indivíduos.

Por fim, cabe trazer aqui a justificativa do Projeto de Lei 513/2011 que tratava de estabelecer normas gerais para a contratação de parceria público-privada para a construção e administração de estabelecimentos penais. Este projeto foi arquivado em 2018, após consulta pública indicar a reprovação do projeto por 816 votos favoráveis ao projeto e 1431 votos contra. Importante deixar claro que apesar do referido projeto estar arquivado, sua justificativa esclarece exatamente sua motivação.

O presente projeto de lei objetiva traçar normas gerais para a parceria público-privada na construção e administração de estabelecimentos penais no Brasil. Já existem parcerias em andamento em alguns Estados. O que se busca é fornecer um tratamento mínimo para o tema em relação a questões essenciais, para que haja uma uniformidade de execução em relação a elas no território nacional. Este projeto não trata de “privatização” do sistema prisional. Seria mais adequado falar em terceirização; ou, ainda melhor, em co-gestão dos estabelecimentos prisionais por meio da parceria entre setor público e privado, buscando otimizar a prestação dos serviços penitenciários. Há parcerias no Ceará, Bahia, Amazonas, Espírito Santo e Santa Catarina. Há projetos em andamento em Pernambuco e em Minas Gerais. Não é uma novidade em nosso País. Prima-se pela idéia de uma Administração Pública gerencial, em que se busca fazer com que o serviço

público seja menos burocrático e atinja sua finalidade, que a prestação do serviço seja mais eficiente, procurando, assim, eliminar fatores que inflacionam o gasto público, como a corrupção, o nepotismo, o abuso do poder etc. Em muitos casos não há ganho em termos de economia de recursos públicos. Mas esse não é o objetivo da parceria público-privada de que trata este projeto. A Lei de Execução Penal anuncia em seu art. 1º qual é o objetivo da execução de qualquer pena: a ressocialização. E é precisamente isso o que o nosso atual sistema público de execução penal não tem logrado cumprir. O custo financeiro para o Estado na manutenção do preso pela iniciativa privada deve ser analisado de acordo com os fatores positivos que esse modelo traz para a sociedade, uma vez que os índices de reincidência criminal são baixos. Ou seja, ao menos abre-se a possibilidade de ressocialização no nosso sistema, em face do investimento que se faz na pessoa do preso, colocando ao seu dispor trabalho, condições mínimas de habitabilidade, alimentação e saúde. Algumas experiências têm sido muito positivas. Por exemplo, na Penitenciária de Guarapuava, no Paraná, em que vários serviços foram terceirizados, a taxa de reincidência criminal é de 6%, enquanto a média nacional gira em torno de 85%. A terceirização trará ganhos ao mirar os seguintes fatores: obrigatoriedade de trabalho para o preso; capacitação profissional; e educação. São fatores fundamentais para um processo de ressocialização eficiente. Para tanto, a iniciativa privada precisa estar livre para explorar a mão-de-obra do preso como bem quiser, respeitados, obviamente, os limites legais. A lógica econômico-privada garantirá uma auto-regulação do sistema que só trará ganhos para a sociedade, pois possibilitará o que o sistema atual não possibilita, a ressocialização, e, talvez, no longo prazo, a auto-suficiência. Em janeiro de 2011, por exemplo, foi firmado acordo entre o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), o Ministério dos Esportes e o Comitê Organizador Brasileiro da Copa do Mundo de 2014, com previsão de contratação de detentos e ex-detentos nas obras e serviços necessários à realização do Mundial. É disso que o Brasil precisa: uso inteligente e racional da mão-de-obra dos presos. Importante ressaltar que o projeto respeita a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho. O trabalho do preso para a iniciativa privada é contratado e, portanto, deve ter seu assentimento. Se o preso não consentir, deverá ser transferido para uma unidade penal controlada pelo Poder Público. O sistema de co-gestão da execução penal não implica em abrir mão da competência privativa de executar a pena, que é do Estado. Mesmo que o setor de segurança seja administrado pela iniciativa privada, a responsabilidade pela execução da política penitenciária continua sendo estatal, já que se trata de matéria de índole constitucional. O corpo diretivo do presídio (diretor e vice-diretor) é composto por membros indicados pelo Estado, exercendo função pública típica. As competências jurisdicionais e disciplinares também são indelegáveis. Uma das causas do agravamento da crise no sistema penitenciário brasileiro é a má aplicação do dinheiro público na administração dos presídios. Profissionais que recebem sem trabalhar, agentes penitenciários que fazem da profissão um “bico”, servidores administrativos que desviam material de expediente e gêneros alimentícios, estruturas prisionais sujas, que estimulam crimes e faltas disciplinares, e que operam sem capacidade de suportar a população carcerária que abriga, o que estimula rebeliões. Gasta-se muito e os

problemas não são resolvidos. O Estado mostrou-se incompetente para tratar da questão. Urge a transferência desses problemas para a iniciativa privada. Nesse sentido, julgamos a presente proposta fundamental para o futuro do sistema prisional brasileiro, e conclamamos os ilustres Pares a apoiá-la.

Destaco, entretanto, que esta justificativa foi captada no parecer do Conselho Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, o qual foi instado a se manifestar sobre o tema da privatização dos presídios e, no bojo do referido parecer, o Grupo de Trabalho fez referência ao PLS 513/2011. Diga-se, ademais, que consta no parecer do CPERJ um fundamento específico ao debate que se faz agora, isto porque está expresso no parecer que o “(...) processo de privatização de presídios envolve diversas questões, relacionadas às atribuições estatais na área de segurança pública e a possibilidade de delegação do exercício do poder de polícia, bem como a relação entre a lógica de mercado e os objetivos perseguidos pela política penitenciária.”

Ao final, o Grupo de Trabalho firma o parecer e conclui em repudiar o PL 513/2011, sob o fundamento da complexidade das questões envolvidas, especialmente àquelas relacionadas à delegação do exercício do poder de polícia e as consequências dela decorrentes, mas, o mais importante, pelo menos ao debate que aqui se propõe, é perceber que a conclusão do parecer do CPERJ está **desvinculada** dos pressupostos neoliberais da lógica do mercado, pois fundados na **ineficiência do Estado**, na necessidade de **diminuição do tamanho do Estado** e, conseqüentemente, na **transferência de suas atribuições à iniciativa privada**.

Importante refletir sobre o tempo histórico, as condicionantes do mercado da violência em articulação aos pressupostos econômicos neoliberais, isto porque o sistema de segurança pública se tornou um grande negócio, diante da necessidade de se buscar novos espaços à reprodução do capital. A análise do tempo histórico é fundamental: basta lembrar que os debates do início da década de 1970 têm relação direta com a crise do capital, a qual está umbilicalmente vinculada à sobreacumulação de capital e a ausência de espaço à sua

reprodução. Wacquant (1999, p. 39)⁵ revela que 1967 a população carcerária nos Estados Unidos estava diminuindo aproximadamente 1% ao ano, contudo, a partir da primeira metade dos anos 1970 se inicia nos Estados Unidos o que se convencionou chamar de “grande encarceramento”. Apenas para se ter ideia do que isso representa, Cabral (2006, p. 164)⁶ aponta que os Estados Unidos passam de 176 presos por 100.000 habitantes em 1975 para, 716 presos em 2005, significa dizer que o sistema penal foi transformado, inclusive aqui no Brasil.

Apesar de existir uma tendência de se realizar o chamado “previdenciário penal” no Brasil, especialmente com a edição da Lei de Execução Penal de 1984, a partir dos anos 1990 as políticas de segurança públicas no Brasil passam a adotar orientações mais repressivas do controle social penal, em especial com a legislação penal e processual penal mais rígida, como se pode observar com a edição da Lei dos Crimes Hediondos, Lei Maria da Penha, Lei de Lavagem de Capitais, por exemplo, e o aumento do aparato repressivo do Estado com o aumento dos órgãos estatais de controle de crimes.

Portanto, aos propósitos da presente análise, é fundamental que se identifique os efeitos das políticas econômicas neoliberais introduzidas a partir de meados dos anos de 1970, relacionando a sobreacumulação de capital, a criação de novos espaços à acumulação de capital, o desemprego em massa, a pobreza e as privatizações, com o encarceramento de grandes massas populacionais. Isto não é coincidência, mas uma análise geopolítica do tempo histórico e a percepção de que a privatização dos presídios não é fruto da crise do sistema prisional atual, mas um grande esforço para alavancar um grande negócio.

⁵ WACQUANT, Loïc. Crime e castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton. Revista de Sociologia e Política, UFPR, Curitiba, n. 13, p. 39- 50, nov. 1999.

⁶ CABRAL, Sandro. Além das grades: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional. Doutorado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

2.3. A privatizaçãodos presídios e a gestão dos descartados

A gestão dos descartados é, na verdade, um grande negócio. Em arrojado parecer sobre o tema da privatização dos presídios, Augusto F. G. Thompson⁷ nos apresenta vários argumentos contrários à privatização. Logo de início indica que “a proposta da privatização prisional, à primeira vista, e sobretudo engalanada pelo vigoroso trabalho dos lobistas, mostra-se sedutora”.Este é o tom que deve ser debatido aqui nesse parecer.

De forma idêntica, a Pastoral Carcerária (2014, p. 39) traz em seu relatório 15 considerações e recomendações sobre a privatização dos presídios. Vejamos:

- 1 – A relação custo/benefício da privatização não é vantajosa à administração pública, tanto com base em considerações legais quanto financeiras, mesmo tomando em conta as poucas informações sistematizadas disponíveis. Assim, recomendamos reverter imediatamente o processo de privatização em curso e buscar meios de tornar a administração penitenciária pública mais eficiente e aparelhada com instrumentos de controle externo da atuação dos agentes penitenciários, para assegurar maior transparência na atuação e apurar as responsabilidades;
- 2 – Constatou-se que a privatização das prisões resulta da ausência de políticas penais para pessoas em conflito com a lei. Para evitar medidas como essa, sem soluções efetivas para o problema criminal, os governos estaduais, juntamente com o Governo Federal, devem trabalhar na elaboração de políticas criminais mais centradas em alternativas à prisão e menos punitivas e recrudescedoras;
- 3 – O Estado deve buscar formas alternativas e comprometidas com valores democráticos para sanar a sua própria incapacidade em prover segurança e bem estar aos presos e à sociedade por meio da prisão. A transferência desse serviço à iniciativa privada não se mostra adequada para solucionar os problemas atuais de segurança pública;
- 4 – Os governos dos estados, o Ministério Público e o Poder Judiciário deveriam avaliar as consequências colaterais da privatização das prisões, bem como o agravamento da superlotação e redução de alocação de recursos em unidades públicas;
- 5 – A privatização dos serviços de custódia, segurança e vigilância interna das unidades prisionais viola a indelegabilidade do exercício do poder de polícia e atividades exclusivas do Estado, como o exercício do direito de punir (*ius puniendi*), conforme artigo 4º, inciso III, da Lei 11.079/2004 e extrapola os limites legais conferidos pela lei 7.102/83, artigo 10, para os serviços de segurança privada. Dessa forma, para não permanecer em

⁷THOMPSON, Augusto. *A Questão Penitenciária*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ilegalidade, os estados devem romper imediatamente os contratos com a iniciativa privada e devolver a custódia dos presos a agentes públicos concursados;

6 – Há alta rotatividade no quadro de pessoal das unidades privatizadas, com baixos salários e mínima ou nenhuma qualificação para o serviço de custódia de presos. Essa situação é agravada pela ausência de controle externo sobre sua atuação. Devido à relevância e importância do trabalho desempenhado pelos agentes de controle das empresas dentro das unidades prisionais, é urgente uma intervenção, por parte do Estado, para impedir abusos das empresas nas relações trabalhistas e garantir a qualidade dos serviços prestados;

7 – A privatização das prisões está marcada pela falta de transparência. Os processos de licitação e os contratos firmados entre os governos e a iniciativa privada para administração prisional devem ser tornados públicos e os mecanismos de controle externo, compostos por entidades da sociedade civil, devem realizar visitas regulares a esses estabelecimentos. É preciso romper com a cultura do sigilo, ora presente na esfera pública, mas que se mostra ainda mais forte na esfera privada;

8 – A Lei de Acesso à Informação foi pouco útil para acessar dados relativos à privatização nos estados, especialmente naqueles que já a implementaram. O Governo Federal deveria formular propostas de monitoramento de sua efetiva aplicação nos estados;

9 – A reestatização das unidades prisionais deve ser acompanhada da inclusão de mecanismos de controle mais efetivos sobre a atuação e atividade profissional dos agentes penitenciários. A corrupção, a prática de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes figuram como os aspectos mais graves na condução das prisões por agentes públicos e tem sido fonte de insatisfação e deslegitimação da administração prisional pública. A criação de mecanismos de controle externo como ouvidorias independentes e os mecanismos preventivos estaduais pode assegurar um melhor desempenho institucional das unidades prisionais;

10 – Os serviços de assistência tais como o social, de saúde e jurídico devem ser organizados e oferecidos por sistemas públicos universais já existentes como os SUAS, o SUS e as defensorias públicas, visto que esses entes estão mais bem qualificados e equipados para prestar esses serviços aos presos que a administração penitenciária pública e em menor custo que as empresas privadas. Quando apropriado, esses serviços devem ser prestados em parceria com organizações comunitárias ou entidades sem fins lucrativos, a fim de aproximar a comunidade na reintegração social do preso e reduzir os custos com essas assistências;

11 – A rigidez disciplinar observada em todas as unidades privatizadas tem gerado restrições aos direitos dos presos previstos na Lei de Execução Penal. A administração prisional à prova de violência, fugas, rebelião e desordem não pode prevalecer à custa da violação de direitos fundamentais de presos. Dessa forma, todas as unidades prisionais públicas e privadas devem buscar meios de equilibrar as exigências de segurança com a preservação de direitos, oferta de serviços e bem estar físico e mental dos presos;

12 – As instalações das unidades prisionais privatizadas não permitem o exercício adequado de atividades recreativas, banho de sol e exercícios

físicos. Além disso, muitas delas foram construídas em desrespeito às diretrizes estabelecidas pelas resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) para a arquitetura penal. O Ministério Público deveria apurar o processo que levou à construção dessas unidades e exigir a adequação de novas construções às exigências da Resolução 09/2011 do CNPCCP;

13 – A proibição de acesso a revistas e jornais atualizados, bem como a programas televisivos com noticiários e outros conteúdos, viola o direito do preso ao contato com o mundo exterior, previsto na LEP (artigo 41, inciso XV) e constitui crime de abuso de autoridade por atentar contra a liberdade de consciência e crença (Lei 4898/1965, artigo 3º, d). Assim, recomendamos a imediata autorização de acesso a diversos meios de comunicações e programação variada de TV;

14 – O Ministério Público, nos estados, deve investigar as suspeitas de corrupção na contratação de empresas privadas para a administração prisional;

15 – O Ministério Público Federal deve apurar se as empresas que assumiram a administração dos presídios no país atuam dentro dos limites impostos pela Lei 7.102/83 e verificar se estão devidamente autorizadas pela Polícia Federal a exercer atividades de segurança privada.

Ademais, outro ponto fundamental é o debate trazido por Camila Nunes Dias e Josiane da Silva Brito⁸, as quais apontam que há, no Brasil, duas formas de privatização das prisões: a privatização formal, por meio das parcerias público-privadas (PPPs) e das terceirizações, e a privatização informal, através do compartilhamento da gestão do cotidiano carcerário entre a administração prisional e os grupos organizados de presos, chamados de comandos ou facções.

As autoras apontam algumas críticas ao modelo de privatização, em especial a “impossibilidade de que a privatização das prisões seja uma política universalizável, visto que só é lucrativo para a iniciativa privada atuar nas instituições para presos de menor potencial ofensivo ao sistema”. Entretanto, as “instituições de maior segurança, onde se encaixam os presos de maior periculosidade, exigem maiores investimentos e, sendo um setor de menor interesse para a iniciativa privada, continuam sob a responsabilidade do Estado.”

⁸ A privatização das prisões em duas perspectivas: preso como mercadoria e gestão compartilhada com comandos. Disponível em <https://www.comciencia.br/a-privatizacao-das-prisoas-em-duas-perspectivas-o-preso-como-mercadoria-e-a-gestao-compartilhada-com-os-comandos/>. Acesso em 15.07.2021.

Há mais alguns problemas apontados pelas autoras, dentre eles destacam-se “a falácia do discurso da redução dos custos e encargos públicos difundido por aqueles que defendem a privatização”, a “maior rigidez disciplinar, seletividade na escolha dos presos (para que a unidade permaneça como uma “vitrine” do sucesso da privatização) e a precarização e alta taxa de rotatividade no trabalho dos agentes penitenciários, que recebem até quatro vezes menos do que um agente do Estado”.

Como dito anteriormente, Camila Nunes Dias e Josiane da Silva Brito, apontam que há a privatização informal, isto é, a gestão da população carcerária é realizada pelos comandos, também chamados de facções, os quais são caracterizados como o modelo “informal”, caracterizado pela progressiva transferência de funções e responsabilidades da administração para os presos, notadamente os presos que atuam a partir da posição que ocupam nos comandos.

As autoras concluem afirmando que as estratégias de privatização reiteram o lugar da prisão na sociedade contemporânea e, desta forma, ambas as estratégias convergem no sentido de nublar o caráter próprio da prisão e a sua função política básica que já havia sido apontada por Foucault, a de produzir a delinquência.

Por fim, cabe ressaltar alguns pontos importantes:

1. Um dos argumentos utilizados para se adotar a terceirização da administração prisional é ineficiência do Estado em gerir os estabelecimentos e não proporcionar aos presos a devida ressocialização. O pressuposto justificador é falho, isto porque se acredita tanto na reabilitação do preso (ressocialização) pelo trabalho, como pela entrega de estrutura física adequada ao serviço público de qualidade, na medida em que se coloca à disposição alimentação, higiene,

descanso, recreação, saúde. Entretanto, conforme apontou Foucault⁹ (1997, p. 240), a prisão é um espaço de contradição por produzir delinquência enquanto busca a ressocialização e, assim, ela só é capaz de contribuir para a “manutenção da delinquência, na indução do interno a se tornar reincidente; ela transforma o infrator ocasional com seus pequenos delitos e ilegalidades em delinquente habitual; a organização da ‘sociedade do cárcere’ ajuda a promover a solidariedade entre os internos para o mundo do crime e da delinquência.”

2. As políticas públicas de encarceramento em massa manifesta, claramente, o interesse estatal em dar respostas cada vez mais rígidas ao infrator da lei, portanto se há interesse em resolver essa questão é necessário e urgente fazer uma análise das políticas de segurança pública (vinculadas ao Poder Executivo) e adotar medidas (Poder Legislativo) de redução de criminalização e aprisionamento, em especial sobre a legislação de drogas e adoção de políticas descriminalizantes, principalmente nos crimes patrimoniais sem violência à pessoa,

3. É evidente que a solução do sistema prisional não passa, nem perto, pela privatização (em quaisquer das modalidades apresentadas) dos presídios, mas, ao contrário, os problemas devem continuar e tendem a aumentar e diversificar. Aliás, é muito importante atentar-se para o fato de que não se pode equiparar prisões públicas e privadas, pois os modelos são diferentes entre si, especialmente a estrutura física e os recursos humanos e financeiros. Aliás, o Relatório da Pastoral Carcerária aponta, inclusive que: **a)** algumas unidades privatizadas recebem mais recursos justamente para funcionarem como “modelo” e justificarem a privatização; **b)** As unidades privatizadas recebem apenas presos com histórico com bom comportamento e aqueles que não se adaptam à rotina são devolvidos às instituições públicas; **c)** As unidades privatizadas não possuíam quantidade de presos superior à capacidade, ou seja,

⁹ FOUCAULT, M. Vigiar e punir: o nascimento das prisões. 24. ed. Trad de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1997.

não apresentavam superpopulação, enquanto que as prisões públicas estavam com muitos presos em excesso; e **d)** a privatização de unidades prisionais pode ter causado uma deterioração nas condições e qualidade de vida dos servidores e também dos presos estabelecidos nas prisões públicas, especialmente quando se imagina os problemas mentais, riscos e condições de trabalho dos servidores quando equiparados às condições existentes nas instituições privatizadas. (2014, pp. 11-12).

Os problemas mais recorrentes apontados pelo Relatório da Pastoral Carcerária são os seguintes:

a) Não é uma política universal, isto é, não atingirá a totalidade dos presos, mas, tão somente, aqueles que praticaram crimes de menor potencial, justamente porque as prisões com necessidade de maior segurança e tecnologia são caras e inviabilizam financeiramente o negócio;

b) O custo público de manutenção dos serviços terceirizados é maior (R\$ 3.000,00) do que o gasto médio mensal com presos nas instituições públicas (R\$ 1.400,00);

c) As prisões privatizadas apresentam, ainda, problemas como maior rigidez disciplinar, precarização e alta taxa de rotatividade no trabalho dos agentes penitenciários, que recebem até quatro vezes menos do que um agente do Estado (Pastoral Carcerária, 2014).

Destaque-se, ainda, que a ideia de privatização dos presídios é fruto da ausência de políticas públicas de segurança e, diante disso, este espaço é preenchido pelo mercado ávido para encontrar espaços à reprodução do capital.

2.4. Um questionamento possível

Faço uma última análise diante dos diversos argumentos trazidos, aliás, um questionamento: fico a imaginar se seria possível, por exemplo, um preso pagar pela sua prisão? A primeira resposta seria negativa, justamente

porque o Estado deveria dar condições à submissão do preso a um processo de ressocialização, isto é, o Estado deve dar as condições materiais para essa finalidade. Mas ao privatizar uma unidade prisional e o Estado convencionar (por qualquer meio jurídico possível) com a iniciativa privada as condições contratuais, o que impediria o próprio preso financiar sua reclusão?

Ora! O questionamento sobre o financiamento prisional do próprio preso é retórico, mas foi possível perceber na pesquisa formulada pelo Pastoral Carcerária que alguns presos transferidos para unidades prisionais privatizadas interpretavam como castigo e não entendiam o motivo de estarem em um local com tratamento extremamente rígido e longe de sua cidade e de seus familiares e, outros presos interpretavam como benefício em razão dos melhores serviços e maior oportunidade de trabalho. Como se viu anteriormente, esse tipo de situação tem reflexos importantes nas condições de vida dos presos e dos próprios servidores que trabalham nos dois tipos de instituições.

Como se percebe, independente do modelo jurídico adotado, a “privatização” de unidades prisionais cria diferenciações impertinentes, justamente porque estabelece categorias de presos: presos em presídios público e presos em presídios privados. Há mais: é possível, diante dessa diferenciação, criar castas de presos que desejam ir aos presídios privatizados, isto porque, lá vão ter celas limpas, arejadas, com segurança real onde será preservada sua integridade, ou seja, cria-se um comércio ilegal de vagas em presídios privatizados. Vale lembrar a formação do PCC (Primeiro Comando da Capital) na qual a prisão desempenhou um papel fundamental na legitimação da autoridade daquela facção, isto porque as prisões se tornaram um espaço estratégico para a articulação da gestão política dos presos, justamente porque se produziu grupos de presos com identidades de ideias que consolidaram aquela organização e proporcionou, também, a melhor forma de disseminação de seus braços por todo território nacional.

Não se pode perder de vista que, como ressaltado por Augusto Thompson, o trabalho do preso é opcional e não obrigatório. A todo tempo se vê tentativas de infligir trabalhos forçados na cadeia, para que o preso pague por sua despesas com a detenção.

Além do risco enorme de corrupção, Julita Lemgruber, citada por Augusto Thompson, adverte sobre a pressão exercida sobre funcionários de prisões privadas para punir os presos com rigor, mesmo pelas faltas mais leves, de tal forma que possam ser adiadas as concessões de livramento condicional. É a privatização de prisões ameaçando o cumprimento da pena dentro da legalidade.

Importa para a empresa privada o lucro. No caso, quanto mais presos e mais tempo passam nos presídios, maiores os lucros.

3. Em conclusão

As formas de contratação da iniciativa privada pelo poder público aqui apresentadas – cogestão, privatização ou parcerias público privadas – para administração das prisões, estão no mesmo nível de exploração do ser humano privado de sua liberdade: a utilização de alguém que não pode escolher! O preso não tem qualquer tipo de poder dentro das instituições totais e será submetido a toda e qualquer tipo de exploração!

A perda da liberdade não é uma licença à exploração. O ser humano, submetido ao regime prisional, não pode estar submetido também ao regime de exploração, seja ele qual for, caso contrário é submetê-lo (a), sim, a violação de sua dignidade, isto é, condicionar o preso ao recebimento de direitos como o livramento condicional, progressão de regime, saída temporária, dentre outros, à aferição de merecimento pelo bom comportamento feito por uma empresa é violação de sua dignidade, justamente porque estará condicionado a silenciar em todos os momentos que estiver diante de uma violação pessoal e perderá, pouco a pouco, sua identidade, auto estima, dignidade e humanidade. O

vigia não pode ser o mesmo que concederá direitos ao preso, sob pena deste tornar-se refém de seu algoz.

Assim, diante de todos estes argumentos, entendo que o poder público não pode realizar qualquer tipo de contratação de terceiro (iniciativa privada) com vistas a administrar prisões, justamente porque além de violar os princípios constitucionais da igualdade e da dignidade, é indevida e não resolve os problemas do sistema prisional brasileiro, pois o problema não está na quantidade insuficiente de estabelecimentos prisionais, mas na quantidade enorme de presos e na ausência de políticas públicas de segurança de redução de violência e encarceramento.

Este é o nosso parecer!
Assinado de forma digital por
SERGIO FRANCISCO CARLOS
GRAZIANO SOBRINHO
Dados: 2021.07.17 10:05:13 -03'00'

SERGIO FRANCISCO
CARLOS GRAZIANO
SOBRINHO

Sergio F. C. Graziano Sobrinho

Sócio efetivo

Leonardo Villarinho

Sócio efetivo