



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - FASA
CURSO: ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS
DISCIPLINA: MONOGRAFIA ACADÊMICA
PROFESSOR ORIENTADOR: HOMERO REIS**

GESTÃO DA CRISE PENITENCIÁRIA BRASILEIRA E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

**VANESSA SANTANA VILELA
MATRÍCULA N° 990117-5**

Brasília/DF, 15 de Julho de 2005.

VANESSA SANTANA VILELA

GESTÃO DA CRISE PENITENCIÁRIA BRASILEIRA E A
EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Monografia apresentada como
requisito para conclusão do curso
de Bacharelado em Administração
de Empresas do Uniceub – Centro
Universitário de Brasília

Prof. Orientador: Homero Reis

Brasília – DF, 15 de junho de 2005.

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – FASA
CURSO: ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS
DISCIPLINA: MONOGRAFIA

MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

MEMBROS DA BANCA	ASSINATURA
1. Professor:	
2. Professor:	
3. PROFESSOR ORIENTADOR Prof.: Homero Reis	
MENÇÃO FINAL	

Brasília – DF, 15 de junho de 2005.

“A coerência da fala se desfaz na
incoerência das ações.”

Ewbank

A Deus, que apesar das dificuldades de alguns momentos, sempre me proporcionou ânimo para concretizar este ideal.

À Minha Família, que sempre incentivou, colaborou e apoiou a realização deste trabalho.

Ao Professor Orientador Homero Reis, que sempre esteve disponível e interessado no bom andamento da pesquisa.

Agradeço a Deus pela oportunidade de concluir este trabalho com êxito.

A minha mãe, Alenice, por todo incentivo e carinho ao longo da minha vida.

A minha irmã, Tatiane, por todo afeto.

Ao meu namorado, Paulo André, por toda paciência e colaboração.

Ao Professor, Homero Reis, pela ajuda no desenvolvimento do trabalho e oportunidade de aprimorar meus conhecimentos, através de toda a sua experiência

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	01
2. METODOLOGIA DO TRABALHO	03
2.1. Tema.....	03
2.1.1. Delimitação do Tema.....	03
2.2. Justificativa.....	03
2.3. Discussão e Apresentação do Problema.....	04
2.4. Objetivos.....	06
2.4.1. Objetivo Geral.....	06
2.4.2. Objetivos Específicos.....	06
2.5. Metodologia Aplicada.....	07
2.5.1. Metodologia.....	07
2.5.2. Método de Abordagem.....	07
2.5.3. Método de Procedimentos.....	08
2.5.4. Técnicas de Pesquisa.....	08
2.5.5. Universo da pesquisa.....	08
2.5.6. Técnicas de amostragem.....	09
3. O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	10
3.1. O Sistema Penitenciário Brasileiro.....	10
3.2. A Proposta de Terceirização de Presídios Brasileiros como reflexo do Sistema Penitenciário Estrangeiro.....	16
4. CONTRATO DE GESTÃO COMO MEIO DE EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	19
4.1. O Estado e os Serviços Públicos.....	19
4.2. Diferenças entre Terceirização e Privatização no Tocante ao Sistema Prisional.....	21
5. OS FATORES QUE ENSEJARAM A IDÉIA PRIVATIZANTE NO BRASIL	24
5.1. A crise do Sistema Penitenciário Brasileiro.....	24

5.2. As experiências estrangeiras.....	28
5.3. A ideologia da Lei e Ordem.....	29
6. A CRISE GENERALIZADA DO SISTEMA PRISIONAL...	31
6.1. A Crise do Sistema Penitenciário dos EUA.....	31
6.2. A Crise do Sistema Penitenciário da França.....	34
7. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL.....	37
7.1. O Modelo dos EUA.....	37
7.2. O Modelo da França.....	40
8. ASPECTOS LEGAIS DA TERCEIRIZAÇÃO DE PRISÕES.....	44
8.1. A Terceirização dos Estabelecimentos Penais diante da Lei N° 7.210, de 11.07.84 (LEP).....	44
9. A IMPORTÂNCIA DO MODELO.....	47
9.1. Alternativa para o Brasil.....	47
9.2. O Modelo de Terceirização implementado no Brasil...	49
10. DISCUSSÃO DO TEMA.....	56
10.1. Argumentos Contrários à terceirização.....	56
10.2. Argumentos Favoráveis à Terceirização.....	58
11. CONCLUSÃO.....	63
12. RECOMENDAÇÕES.....	67
13. BIBLIOGRAFIA.....	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EUA	Estados Unidos da América
LEP	Lei de Execuções Penais
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ABRAC	Associação Brasileira dos Advogados Criminalistas
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
PIG	Penitenciária Industrial de Guarapuava
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Números de vagas disponíveis e déficit de vagas no Sistema Penitenciário do Brasil.....	11
Tabela 2	Evolução da população prisional dos EUA 1950-1984.....	32
Tabela 3	Evolução do gasto público no Sistema de Justiça Criminal nos EUA 1982-1992.....	32

RESUMO

A presente monografia constitui um esforço de compreensão e problematização da política de terceirização de presídios, procurando verificar de que maneira ela surge, se expande e funciona concretamente, bem como as questões, dilemas e problemas que coloca para a formulação e implementação das políticas criminais na sociedade. Tem como tema a questão da gestão da crise penitenciária brasileira e utiliza dois modelos de terceirização, o modelo americano e o modelo francês como comparativo da experiência internacional, procurando realçar a terceirização dos estabelecimentos prisionais. Seu objetivo é entender as dificuldades da falta de controle dos órgãos governamentais em priorizar tanto os internos para sua reabilitação na sociedade quanto às verbas destinadas a manutenção dos presídios. A idéia de privatização de unidades prisionais é nova no Brasil, assim como no resto do mundo. A expressão "privatização de presídios" dá a idéia de transferência do poder estatal para a iniciativa privada que visando ao lucro utilizaria a mão-de-obra dos encarcerados. Mas é possível a transferência da administração das prisões sem que isto implique a retirada da função jurisdicional do Estado, a qual é indelegável. Nesse sistema a iniciativa privada se encarrega apenas da execução do atividade-meio como fornecimento de alimentação, vestuário, limpeza. Os objetivos principais são de reduzir os encargos públicos e introduzir no sistema prisional um modelo administrativo de gestão moderna, atendendo ao mandamento constitucional de respeito à integridade física e moral do preso e aliviar a situação da superlotação que atinge todo o sistema carcerário. Para isso, esta pesquisa foi caracterizada segundo seus objetivos como sendo exploratória realizada através do levantamento bibliográfico e visita a web sites especializados em sistema penitenciário.

1. INTRODUÇÃO

Ao abordar questões do sistema penitenciário brasileiro nos vêm à mente versos do “Navio Negreiro” de Castro Alves: “*Senhor Deus dos desgraçados!// Dizei-me vós, Senhor Deus!// Se é loucura... se é verdade/ Tanto horror perante os céus?!*”. Esses versos evidenciam a perplexidade do autor sobre os negros capturados como animais selvagens, empilhados em porões de navios e vendidos nas praças brasileiras, bem poderiam retratar indignação de todos aqueles comprometidos com a causa dos direitos humanos em face do que ocorre em muitos de nossos estabelecimentos prisionais.

Sabe-se que o sistema penitenciário brasileiro passa por distorções estruturais como a superpopulação e as más condições físicas, materiais e psicológicas além da deficiência do pessoal prisional que contribuem para o aumento da criminalidade.

Assim, algumas sugestões serão apresentadas como possíveis soluções para diminuir a grave situação do sistema penitenciário brasileiro, dentre elas, a política de terceirização de presídios. Vale ressaltar que a crise no Sistema Penitenciário tem caráter mundial, e independe da forma de estrutura política dos diversos Estados e da maneira como as atividades de repressão e execução das penas são enquadradas.

Somente em 1992, já com a experiência internacional, é que se discutiu no Brasil a viabilidade da adoção das prisões terceirizadas como exemplo para os graves problemas a que vem enfrentando o sistema penitenciário brasileiro.

O trabalho em questão buscará detalhar a maneira pelas quais as prisões terceirizadas se apresentam se constituem e se reproduzem como solução econômica, passando por três contextos marcadamente diferenciados: EUA, França e Brasil.

Em 1999, com a inauguração da penitenciária de Guarapuava, no Estado do Paraná, é que se implantou efetivamente no Brasil essa nova forma de administração penitenciária, da qual participam a iniciativa privada e as Secretarias de Estado responsáveis pelas diretrizes dos presídios.

Enfim, relatam-se algumas distorções do sistema penitenciário brasileiro, sobretudo na questão da superpopulação carcerária. Busca-se definir o contrato de gestão firmado pelas organizações sociais e o setor público, demonstrando a legalidade e a constitucionalidade do mesmo. Apresentam-se fatores significativos que destacam a falência do sistema penitenciário, a experiência internacional e a ideologia da Lei e da Ordem como fatores para a implantação da política de terceirização.

Visa-se à crise dos sistemas penitenciários dos EUA e da França, com o objetivo de verificar o modo como ela torna possível a apresentação da política de terceirização de presídios como solução racional aos graves problemas com que se vê os sistemas prisionais norte-americanos e franceses.

Por fim, apresentam-se alguns argumentos utilizados no discurso pró-privatização, bem como posicionamos doutrinários contrários aos mesmos, destacando a opinião de várias autoridades. E avalia-se a política de terceirização de presídios diante da Lei 7.210, de 11.07.1984 (LEP).

2. METODOLOGIA DO TRABALHO

2.1. Tema

Gestão da crise penitenciária brasileira e a experiência internacional.

2.1.1. Delimitação do tema

Terceirização dos estabelecimentos prisionais.

2.2. Justificativa

No Brasil, a questão penitenciária continua em segundo plano e, por isso, os presídios não exercem seu papel reeducador e ressocializador.

Mesmo com o recente esforço do governo federal e de alguns governos estaduais de superarem as deficiências desta área, através da construção de novos presídios, o sistema penitenciário de nosso país está exposto pela imprensa e pela televisão, que retratam a realidade desses estabelecimentos penais em péssimas condições e superpovoados.

Os governantes e administradores se alternam e apesar das denúncias, das propostas de melhoria, dos discursos em defesa da humanização, os problemas continuam e tendem a agravar-se, por força da crescente criminalidade.

Por isso este trabalho busca uma proposta de solução para a complexa e desafiadora questão penitenciária que exige o

envolvimento dos órgãos governamentais, das entidades privadas e da sociedade civil.

2.3. Discussão e Apresentação do Problema

Como se sabe, a prisão busca a ressocialização do indivíduo, para que este se encontre em condições de ser inserido na sociedade, não voltando a delinquir. Para alcançar esse objetivo, é necessário que a permanência no estabelecimento carcerário seja adequada a esta reabilitação. Porém, as condições políticas, econômicas, sociais e culturais do nosso País dificultam a transmissão de recurso para estas instituições.

A superlotação das unidades prisionais, as subumanas condições de vida dos presos, o crescimento de organizações criminosas e da corrupção dentro das prisões, aliado à falta de segurança, não permitem que os estabelecimentos carcerários cumpram sua função.

Sabe-se que as instituições carcerárias brasileiras são insuficientes para abrigar todos os presos de forma adequada. Contudo, embora alguns esforços tenham sido feitos para resolver o problema, a desigualdade entre a capacidade instalada e o número atual de presos tem piorado.

Também se sabe que quase todos os estabelecimentos prisionais brasileiros encontram-se superlotados. E os administradores prisionais sabem que prisões repletas de detentos aumentam as tensões, ocasionando a violência entre os mesmos, às tentativas de fuga e os ataques aos guardas.

Uma parcela significativa dos incidentes de rebeliões, greves de fome e outras formas de protesto nos estabelecimentos prisionais do país, estão diretamente ligadas à superlotação.

Em alguns presídios, a distribuição do espaço não segue regras, o que significa que o pior da superlotação recai de forma desigual sobre certos presos. Ou seja, algumas celas ficam completamente lotadas enquanto outras têm uma ocupação mais equilibrada.

No geral, presos que são mais pobres mais fracos ou menos influentes tendem a viver em dependências com condições menos humanas.

Como no resto do mundo, a população carcerária no Brasil é formada basicamente por jovens, pessoas pobres e indivíduos com baixo nível de escolaridade.

Organizações nacionais e internacionais, freqüentemente, denunciam o tratamento desumano e violento a que estão submetidos os presos.

Nestes estabelecimentos, os detentos, convivem com o medo de serem vítimas de uma agressão física, de serem violentados sexualmente, entre outras barbaridades carcerárias, já que estão sujeitos a um regime no qual, inexistente uma adequada assistência, seja ela material, educacional, espiritual, médica, jurídica ou social e uma separação entre o pequeno infrator e os presos de alta periculosidade.

O concreto, a pintura e o piso, bem como os sistemas hidráulicos e elétricos encontram-se seriamente danificados. Em

muitas unidades prisionais, as celas possuem goteiras, por infiltrações espalhadas pelo teto, que podem molhar os presos, deixando o ambiente úmido e repleto de musgos. Nas paredes, há fios descobertos, o que evidencia risco de incêndio. Os chuveiros consistem apenas de um cano que sai da parede. Nem sempre se tem água corrente. Os vasos sanitários não possuem descarga, impregnando os banheiros com um odor terrível.

Os presos recebem refeições mínimas, dependendo dos familiares para levar quase toda sua comida. Ouvem-se denúncias envolvendo corrupção, distribuição desigual do alimento, assim como inúmeras queixas quanto à qualidade da comida servida. E para agravar mais a situação, as áreas onde as comidas são estocadas quase sempre estão sujas e infestadas de insetos e ratos.

O sistema prisional não apenas ameaça a vida dos detentos, como também facilita a transmissão dessas doenças à população em geral, por meio das visitas conjugais e do livramento dos presidiários. Muitos morrem das doenças infecto-contagiosa, após terem recebido tratamento médico insuficiente ou nenhum.

2.4. Objetivos

2.4.1. Objetivo Geral

Analisar a questão da terceirização de presídios como alternativa ao modelo atual de gestão administrativa dos estabelecimentos prisionais.

2.4.2. Objetivos Específicos

Entender as dificuldades da falta de controle da administração por parte dos órgãos governamentais;

Comparar os modelos de privatizações de presídios americano, francês e brasileiro.

2.5. Metodologia Aplicada

Para FACHIN, “Todo trabalho científico deve ser apoiado em procedimentos metodológicos, que conduzem a operações destinadas a conhecer, agir e fazer. Tais operações são desempenhadas pelo ser humano, a fim de desenvolver adequadamente um estudo”¹.

2.5.1. Metodologia

Esta pesquisa acadêmica foi caracterizada segundo seus objetivos como sendo exploratória, ou seja, foi realizada através do levantamento bibliográfico, visita a web sites especializadas em Sistema Penitenciário, e outras fontes de dados, tais como revistas, artigos e periódicos. De acordo com os procedimentos de coleta, ela foi caracterizada como sendo uma pesquisa bibliográfica (conjunto de materiais escritos contendo informações já elaboradas e publicadas) e documental (fontes de informações, através de documentos, que ainda não receberam organização, tratamento analítico e publicação).

¹ FACHIN, Odília. Fundamentos de metodologia. São Paulo: Atlas, 1993. p. 36.

2.5.2. Método de Abordagem

O método de abordagem é aquele escolhido para a investigação do fenômeno, referindo-se ao plano geral do trabalho.

O método de abordagem escolhido para a investigação do fenômeno foi o dedutivo. O Método Dedutivo é aquele que, partindo das leis gerais que regem os fenômenos, permite chegar aos fenômenos particulares.

2.5.3. Método de Procedimentos

Os métodos de procedimentos são, segundo PAULESCU e MUNIZ, “as atividades necessárias para a aquisição dos dados com os quais se desenvolverão os raciocínios (previstos nos objetivos específicos) que resultarão em cada parte do trabalho”².

O método de procedimentos utilizados foi comparativo, onde são buscadas semelhanças e diferenças entre os fenômenos no tempo ou no espaço. Visa realizar comparações a fim de verificar semelhanças e explicar divergências.

2.5.4. Técnicas de Pesquisa

A técnica de pesquisa é uma atividade de coleta de dados e informações para a solução de problemas, através do emprego de processos científicos e das técnicas que são: entrevistas, questionários, observação, medidas e estimativas, testes e

² PAULESCU, Doina e MUNIZ, Adir Jaime de Oliveira. Normas para apresentação da monografia acadêmica do curso de administração. Brasília: Uniceub, 2001.

formulários. A técnica de pesquisa utilizada foi o da Observação Sistemática, que é empregada em estudos destinados a obter sistematicamente de uma tarefa ou verificar hipóteses causais.

2.5.5. Universo da Pesquisa

Refere-se ao grupo, população-alvo, local, área. O universo a ser pesquisado precisa ser caracterizado, ser identificado segundo uma ou mais referências, de forma a distingui-lo de um determinado contexto. No entanto, para este trabalho não existe universo a ser pesquisado porque se trata de uma pesquisa bibliográfica.

2.5.6. Técnicas de Amostragem

Uma amostra é um subconjunto finito de uma população. No entanto, para este trabalho não existe amostra por ser uma pesquisa bibliográfica.

3. O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E A EXPERIENCIA INTERNACIONAL

3.1. O sistema Penitenciário Brasileiro

O sistema penitenciário brasileiro passa por distorções estruturais, tais como a superpopulação. Segundo o Censo Penitenciário de 2002, “o número de presos já supera quase o dobro do número de vagas oferecidas pelo sistema que dispunha de 59.954 vagas para uma população de 129.169 detentos, o que, na média, significa 2,1 presos por vaga. Em 2001, da população penitenciária total (128.152), havia 88.784 detentos efetivamente condenados pela justiça e 37.368 provisórios, aguardando julgamento”³.

Ainda nos termos do Censo de 2002, “a população prisional saltou para 148.760 detentos, um aumento superior a 15% em relação ao ano anterior. O déficit total de vagas chegava a 72.514, representando um aumento na ordem de 20% em apenas dois anos. Ainda previa que 130 novos estabelecimentos penitenciários teriam de ser adicionados ao sistema para acabar com a superpopulação. A agravar a situação, estima-se que há hoje, no Brasil, algo como 345.000 mandados de prisão ainda não cumpridos. O custo mensal por detento é, na média, de 3,5 salários mínimos”⁴.

Segundo o Censo de 2003, “a exceção de Roraima, todos os Estados da federação se vêem às voltas com o problema da Superpopulação”⁵

³ BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Censo Penitenciário de 2002. 2ª ed. Brasília, 2004.

⁴ Idem

⁵ Idem.

Veja tabela abaixo:

Tabela 01. Número de Vagas Disponíveis e Déficit de Vagas no Sistema Penitenciário do Brasil.

Estados	Presos	Vagas	Déficit
Amapá	297	84	213
Amazonas	601	11	590
Ceará	3.455	3.242	213
Distrito Federal	2.291	1.310	981
Espírito Santo	1.770	931	839
Goiás	2.628	200	2.428
Maranhão	2.405	240	2.165
Mato Grosso	1.808	1.556	252
Minas Gerais	12.515	2.401	10.114
Pará	2.026	712	1.314
Paraíba	5.036	1.900	3.136
Paraná	8.160	3.624	4.536
Pernambuco	4.701	2.265	2.436
Piauí	551	173	378
Rio de Janeiro	16.468	9.323	7.145
Rio G. do Sul	10.914	8.889	2.025
Roraima	123	200	-77
Santa Catarina	3.521	2.336	1.185
São Paulo	58.778	26.446	32.332
Tocantins	349	40	309
Total	138.397	65.883	72.514

Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Censo Penitenciário de 2003. 1ª ed. Brasília, 2004.

Verifica-se no Brasil, segundo o doutrinador MINHOTO:

a intensificação do uso da prisão como estratégia privilegiada de controle social. Nos últimos anos, a taxa de encarceramento tem subido significativamente. Em média nacional, estimava-se que, em 1987, havia 62 presos por 100.000 habitantes, uma taxa de encarceramento parcimonioso no emprego da prisão. Em 2001, a taxa salta para 88 presos por 100.000 habitantes, que o colocaria próximo à posição da

Inglaterra, a qual possui uma das mais altas taxas de encarceramento da União Européia⁶.

Outra Situação que merece destaque na questão da crise do sistema penitenciário brasileiro é que, “no interior de nossos estabelecimentos prisionais, a violência medra, tanto entre detentos, quanto entre detentos e policiais”⁷.

Destacamos o episódio ocorrido no dia 02 de outubro de 1992, no interior da antiga Casa de Detenção de São Paulo, onde segundo fontes oficiais por ARAÚJO JÚNIOR:

111 presos foram sumariamente mortos, a sangue frio, com requintes de perversidade, a tiros, golpes de baionetas e mordidas de cão numa desastrosa operação que converteu o pavilhão 09 do extinto maior presídio de nosso país com 7.250 homens, num campo nazista de extermínio. O mundo inteiro ficou perplexo, atônico não só com a violência policial, mas também com as profundas deficiências do âmbito penitenciário que afloram, então, em toda sua crueza obscena⁸.

Para LEAL, a chacina na Casa de Detenção de São Paulo não deve, em momento algum, ser vista isoladamente (até porque não foi a primeira), “senão como um elo a mais na ignominiosa corrente de fatos que se repetem com freqüência cada vez maior e deixam transparente tanto o despreparo e a crueldade dos agentes de segurança como a situação falimentar do sistema prisional”⁹.

⁶ MINHOTO, Laurindo Dias. Privatização de Presídios e Criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 16.

⁷ Idem, p. 17.

⁸ ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. Privatização de prisões. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003. p. 24.

A tragédia do Carandiru provocou uma enorme reação não só por parte do povo Brasileiro. “Os jornais, o rádio e a televisão, a partir de então, têm realçado a precariedade dos cárceres brasileiros, transmudados em indisfarçáveis paióis de pólvora”¹⁰.

LEAL continua a narrar que:

a manifestação mais grotesca de violência entre os detentos é o assassinato como forma de protesto contra as condições de encarceramento. Tais assassinatos muitas vezes estão relacionados à atuação de líderes do crime organizado dentro das prisões. O sistema penitenciário Brasileiro tem se defrontado com uma onda crescente de rebeliões. Espancamentos, estropos e esfaqueamentos também são práticas recorrentes. Nas palavras de um ex-detento do presídio Evaristo de Moraes, no Rio de Janeiro, tem briga por comida, por cigarro; tem muito estupro de jovens prisioneiros; os jovens são vendidos pelos guardas que os colocam nas celas dos compradores¹¹.

Da parte dos agentes de segurança, a violência contra os detentos é algo comum. Segundo ARAÚJO JÚNIOR:

como subproduto do período da ditadura militar, a tortura e os maus-tratos permanecem práticas corriqueiras no sistema, de que são exemplos os choques elétricos. Além disso, procedimentos internos de segurança têm legitimado a aplicação arbitrária de penalidades, que podem variar da advertência ao encarceramento em solitária, e invariavelmente, abusos são detectados. Parece haver consenso quanto à precariedade do

⁹ LEAL, César Barros. *Prisão: Crepúsculo de uma era*. Belo Horizonte: Del Rei, 2002. p. 69.

¹⁰ Idem, p. 71.

¹¹ Idem, p. 72-73

treinamento, remuneração e educação do corpo de funcionários¹².

Concorre com esta realidade, o desprezo do governo, a indiferença da sociedade, a lentidão da justiça, a apatia do Ministério Público e de todos os demais órgãos da execução penal incumbidos legalmente de exercer uma função fiscalizadora, mas que, no entanto, em decorrência de sua omissão, tornam-se cúmplices do caos.

Para LEAL:

É do conhecimento de todos que grande parte da população carcerária está confinada em cadeias públicas, presídios, casa de detenção e estabelecimentos análogos, onde prisioneiros de alta periculosidade convivem em celas superlotadas com criminosos ocasionais, de escassa ou nenhuma nocividade, e pacientes de imposição penal prévia (presos provisórios ou aguardando julgamento), para quem é um mito, no caso, a presunção de inocência. Nestes ambientes de estufa, a ociosidade é a regra¹³.

Neste contexto, MIRABETE salienta que:

A doutrina penitenciária moderna, com acertado critério, proclama a tese de que o preso, mesmo após a condenação, continua titular de todos os direitos que não foram atingidos pelo internamento prisional decorrente da sentença condenatória em que se impôs uma pena privativa de liberdade. Cria-se, com a condenação, especial relação de sujeição que se traduz em complexa relação jurídica entre o Estado e o condenado em que, ao lado dos direitos daquele, que constituem os deveres do

¹² ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. Privatização de prisões. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003. p. 27.

¹³ LEAL, César Barros. Prisão: Crepúsculo de uma era. Belo Horizonte: Del Rei, 2002. p. 80.

preso, se encontram os direitos deste, a serem respeitados pela Administração. Por estar privado de liberdade, o preso encontra-se em uma situação especial que condiciona uma limitação dos direitos previstos na Constituição federal e nas leis, mas isso não quer dizer que perde, além da liberdade, sua condição de pessoa humana e a titularidade dos direitos não atingidos pela condenação¹⁴.

Ainda complementa que:

é de conhecimento geral que a cadeia, salvo raríssimas exceções, não cumpre o seu papel principal, qual seja, o de readaptar aquele que delinqüiu: aquele que violou um bem penalmente protegido pelo Direito. Ao revés, perverte-o, deforma-o, e embrutece-o. É uma fabrica de reincidência, é uma universidade às avessas, onde se diploma o profissional do crime. A prisão, essa monstruosa opção, perpetua-se ante a insensibilidade da maioria como uma forma ancestral de castigo onde, dificilmente se viu alguém sair de um cárcere melhor do que entrou¹⁵.

3.2. A proposta de terceirização de presídios brasileiro como reflexo do sistema penitenciário estrangeiro

Nesse contexto o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC), órgão subordinado ao Ministério da Justiça e encarregado da formulação de linhas diretrizes para a área, propõe em janeiro de 1992, a adoção das prisões terceirizadas no Brasil. A proposta sobre as modernas e recentes experiências, vinham sendo colocadas em prática em estabelecimentos prisionais dos EUA, da França, da Inglaterra e

¹⁴ MIRABETE, Júlio Fabrinni. Privatização de Presídios. São Paulo: 2002. Entrevista concedida ao Jornal FENAVISTE em março de 2002.

¹⁵ MIRABETE, Júlio Fabrinni. Privatização de Presídios. São Paulo: 2002. Entrevista concedida ao Jornal FENAVISTE em março de 2002.

da Austrália, destinava-se, dentre outras coisas, segundo MIRABETE¹⁶ a:

a) atender aos preceitos constitucionais da individualização da pena e de respeito à integridade física e moral do preso;

b) lançar uma política ambiciosa de reinserção social e moral do detento, destinada a confiar nos efeitos da reabilitação e a refrear a reincidência;

c) introduzir, no sistema penitenciário, um modelo administrativo de gestão moderna;

d) reduzir os encargos e gastos públicos;

e) favorecer o desenvolvimento de salutar política de prevenção da criminalidade, mediante a participação organizada da comunidade nas tarefas de execução da pena privativa de liberdade;

f) aliviar, enfim, a dramática situação de superpovoamento, no conjunto do parque penitenciário nacional.

A proposta de terceirização do CNPCP, segundo MIRABETE:

prevê ainda a criação de um Sistema Penitenciário Federal, ao qual caberia a responsabilidade pelo cumprimento da pena privativa de liberdade em regime fechado (estabelecimento de segurança máxima), permanecendo com os estados a responsabilidade pelo cumprimento da pena privativa de liberdade em regime médio, semi-aberto (colônia agrícola, industrial ou

¹⁶ Idem.

estabelecimentos similar) e em regime aberto (casa de albergado ou estabelecimento adequado)¹⁷.

Continua ainda sobre a proposta de terceirização do CNPCP a dizer que:

A admissão das empresas seria feita por concorrência pública e os direitos e obrigações das partes seriam regulados por contratos. 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. 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. Para esse fim, seria criado um conselho composto por representantes do sistema penitenciário, da empresa, do juízo das Execuções Penais e um membro de associação ou entidade comunitária¹⁸.

Convém falar, que os países indicados, EUA, França Inglaterra e Austrália embora tenham unidades prisionais privadas:

estas são minorias frente ao sistema estatal, e cada qual adota modelo diferente, com maior ou menor participação do empreendedor privado, destacando-se os Estados Unidos como modelo no qual se constata maior participação, quase total, do empresário na administração do presídio, diferentemente da França, que adota modelo segundo o qual o Estado está, juntamente com o empreendedor, administrando aquela unidade, numa verdadeira co-gestão¹⁹.

¹⁷ Idem. Ibidem.

¹⁸ Idem. Ibidem.

¹⁹ ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. Privatização de prisões. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003.p. 34.

4. CONTRATO DE GESTÃO COMO MEIO DE EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

4.1. O Estado e os serviços públicos

O estado brasileiro, já atrasado no cenário internacional, viu-se frente à necessidade de agilizar sua atuação, notadamente no que diz respeito à prestação de serviços públicos, nascendo dessa busca de melhor atingir as metas sociais, a emenda constitucional n° 19, de 04 de junho 1998, que trouxe ao contexto constitucional brasileiro a moderna figura do contrato de gestão.

Tal contrato pode ser concebido como fruto dessa moderna reestruturação do Estado brasileiro. Cumpre salientar que tal reforma constitucional não se apenas de uma reforma de institutos de direito administrativos como muitos vêem, mas sim, trata-se de uma verdadeira reestruturação da noção de Estado, em nítida busca de promover de forma eficiente a busca do tão sonhado bem comum da comunidade²⁰.

“A doutrina dá alguns passos, ainda tímidos é certo, na tentativa de entender o contrato de gestão, e até mesmo de aceitá-lo, pois toda mudança é sempre tratada com muita reserva por nossos juristas”²¹.

É necessário, neste momento, transcrever o pensamento de PIETRO, sobre o contrato de gestão:

Não é fácil discorrer sobre o tema, por diversas razões: em primeiro lugar, porque ele não está disciplinado, de forma genérica, no direito positivo, a não ser em leis esparsas e relativas a

²⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. A privatização das prisões. 2002.

²¹ Idem.

contratos específicos com entidades determinadas; em terceiro lugar, porque ele assume diferentes contornos, conforme o interesse da administração pública em cada caso: em quarto lugar, porque, inspirado no direito estrangeiro, adapta-se mal à rigidez de nosso direito positivo. A França, que parece ter sido o berço do instituto, tem um direito administrativo em grande parte jurisprudencial, muito menos legislado do que o nosso, deixando muito mais espaços para as inovações feitas pela Administração Pública. Aqui no Brasil o contrato de gestão tem sido um desses temas em que a aplicação prática antecede o labor legislativo e exige todo um trabalho de interpretação e, mais do que isso, de acomodação de um instituto novo ao ordenamento jurídico vigente. E as dificuldades não são pequenas para o estudioso do direito, em face de um sistema jurídico-constitucional rígido, que praticamente fecha todas as portas para qualquer tipo de flexibilização nas formas de atuação da Administração Pública. As poucas frestas deixadas pelo legislador vão servindo de caminho para os tecnocratas, na tentativa de modernizar a Administração Pública, tornando-a mais eficiente²².

Pode-se concordar com a professora Maria Sylvia de Pietro quando afirma ser difícil discorrer sobre o tema contrato de gestão, mas pode-se discordar da professora quando afirma que a rigidez constitucional brasileira fecha as portas a esse instituto. Partindo desse raciocínio, a constituição, ao invés de contribuir para a construção do estado e da sociedade, estaria, ao contrário, impedindo o desenvolvimento do estado e da sociedade.

Esclareça-se que a denominada rigidez constitucional em matéria administrativa não fecha as portas por completo a instrumentos novos para a consecução dos fins previstos na Constituição, senão seríamos obrigados a

²² PIETRO, Silvia de. Parcerias na Administração Pública. 3º ed. São Paulo: Atlas, 1999.p. 188.

afirmar que o texto constitucional não passa de instrumento jurídico estático, o que não se coaduna com o moderno direito constitucional que vê na mutação constitucional²³.

4.2. Diferenças entre terceirização e privatização no tocante ao sistema prisional

O contrato de gestão firmado entre as organizações sociais e o setor público é plenamente compatível com a Constituição Federal. Deste modo, toda a construção legislativa do direito nacional aponta para a adoção de uma estrutura terceirização de serviços públicos e até mesmo de mão-de-obra que envolva novas técnicas de administração pública gerencial, entre elas o contato de gestão.

“Cada vez mais a administração pública norteia-se pelo princípio da eficiência e procura alcançá-lo notadamente pela prestação de serviços por terceiros”²⁴.

Faz-se determinar então o que se compreende por privatização de prisões no sistema penitenciário.

Segundo BLASCO:

A gestão plena por parte de empresas privadas, que desenvolvem seu trabalho a título lucrativo, em centros ou estabelecimentos tutelares ou penitenciários, gestão que pode chegara incluir a construção do centro ou habilitação do já existente. Nestes termos, a privatização é a entrega ao particular de encargo público, que o explorará economicamente²⁵.

No entanto, segundo SILVA:

²³ OLIVEIRA, Edmundo. Política Criminal e alternativas a prisão. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 322.

²⁴ Idem.

²⁵ BLASCO, Bernardo Del Rosal. As prisões privadas: Um novo modelo em uma nova concepção sobre a execução penal. RT 665/244, 1991.

quando se trata de prisões, quatro fórmulas: a entrega da direção da prisão à companhia privada; a entrega da construção à iniciativa privada que posteriormente a aluga ao Estado; a utilização do trabalho dos presos nas prisões industriais pelos particulares; e a entrega de determinados serviços para o setor privado, que hoje vem se chamando de terceirização²⁶.

Cabe realçar que uma das estratégias do discurso pró-privatização para SILVA:

é a de salientar a denominação inadequada do referido termo para o que de fato se pretende com a aludida proposta, uma vez que não se trata de vender ações do presídio de Bangu em Bolsa, mas tão-somente chamar e admitir a participação da sociedade e da iniciativa privada, que viria a colaborar com o Estado nessa importante e arriscada função, a de gerir nossas unidades prisionais²⁷.

A diversidade de situações impede uma análise uniforme, mas SILVA afirmar que: “por enquanto, o que se tem colocado em prática no Brasil, nas prisões tidas como experimentais, é a utilização pelos particulares do trabalho dos presos nas prisões industriais e a terceirização de determinados serviços para o setor privado”²⁸.

²⁶ SILVA, Evandro Lins. Privatização das prisões. Jornal do Brasil, 4.4.92, Rio de Janeiro.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem. Ibidem.

5. OS FATORES QUE ENSEJARAM A IDÉIA PRIVATIZANTE NO BRASIL

Existe um conjunto de fatores que propiciou a existência da proposta de terceirização de presídios no Brasil. Avaliaremos, os que julgamos mais significativos e que têm sido utilizados como justificativas para a política da terceirização.

5.1. A crise do sistema penitenciário brasileiro

Entidades governamentais e não governamentais têm mostrado, o colapso do sistema penitenciário brasileiro. Após dois anos de minucioso levantamento, tendo sido visitadas 33 instituições penais e examinadas dezenas de casos e violação de direitos humanos, a Anistia Internacional concluiu que: “o sistema está em crise, e que em relatório recentemente divulgado, apontou o Brasil como o país latino-americano que menos respeita os direitos humanos dos encarcerados”²⁹.

A ninguém, de resto, surpreendeu. Que outra ilação, afinal, poder-se-ia extrair de cárceres onde os presos vivem amontoados em celas escuras, sem ventilação, infestadas de insetos e roedores, sem assistência médica e jurídica, com sério risco de vida, entregues à violência de outros internos, de policiais e agentes penitenciários? O que se poderia esperar de um sistema que admite a permanência prolongada de presos em delegacias policiais, superlotadas, onde seus direitos são desrespeitados no limite extremo, em ambientes diferentes de degradante promiscuidade?³⁰.

²⁹ LEAL, César Barros. Direitos do Homem e Sistema Penitenciário. Publicado na revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. 2002.

³⁰ Idem.

O fato é que quase a totalidade dos estabelecimentos penitenciários brasileiros se caracteriza pelas péssimas condições de encarceramento.

Continua LEAL:

Lamentavelmente, temos de nos envergonhar com a existência de tanta promiscuidade, tanta violência e tanto desrespeito à condição de dignidade do ser humano no interior de nossos cárceres. O que se constata no dia-a-dia, representados por números dramáticos, por situações que fazem eclodir as rebeliões nos cárceres e presídios, são as disputas de vagas, o sorteio – como há algum tempo ocorria em Minas Gerais – onde o pacto de morte é selado entre os reclusos para permitir que os menos possam deitar o corpo no chão, disputando aqueles míseros centímetros quadrados e não os metros quadrados assegurados pelo nosso ordenamento jurídico³¹.

A Dra. SUSSEKIND, nos dá o diagnóstico preciso da realidade penitenciária em números redondos, hoje, em termos de Brasil:

são 230 mil homens privados de sua liberdade em locais que não caberia mais do que 140 mil homens, em uma disputa diária e incessante pelos espaços. Nosso déficit de vagas no sistema é brutal carecendo de aproximadamente 90 mil vagas somente para acomodar os que já se encontravam presos. Essa realidade já seria dantesca, não fosse o absurdo número de mandados de prisão que estão nas ruas brasileiras, da ordem de 275 mil mandados, vale dizer, são mais de duzentas mil pessoas que deveriam estar presas (já descontados os mandados em duplicidade, prescritos, contra

³¹ Idem.

falecidos, etc.), e presas nas mesmas vagas disponíveis em nosso país³².

E afirma:

São situações como essas que fazem com que os seres humanos recolhidos aos cárceres, que, única e exclusivamente, perderam a liberdade, mas não à dignidade, saiam dali, embrutecidos, animalizados, bestilizados, prontos a cometer não mais aquele que os levou aos cárceres, mas outro mais violento, que a todos nós atordoa, porque, ao sairmos de nossos lares, não temos a tranqüilidade e a certeza de que retornaremos, porque os grandes centros, principalmente, estão a enfrentar um crescimento assustador, no que concerne à criminalidade, e não há remédios eficazes a possibilitar que essa criminalidade possa ser contida³³.

Transcreve-se um episódio narrado por THOMPSON, em “A questão Penitenciária”, numa solenidade festiva, na Penitenciária Lemos de Brito, presentes várias figuras da administração do estado na qual servia, como garçom, um interno que era exibido como o exemplo mais convincente da capacidade regeneradora da prisão. Condenado a mais de cem anos, pela soma das penas recebidas em inúmeros delitos violentos, ostentava a estrela amarela, símbolo do excelente comportamento carcerário. Respeitando rigorosamente as normas disciplinares, colaborava com a administração, na tarefa de manter em paz a rotina da casa:

Era eu, na época, o Superintendente do Sistema Penal. Conversava com o Promotor Silveira Lobo, quando o mencionado rapaz serviu de bebida, aproveitando para trocar algumas

³² SUSSEKIND, Elizabeth da Cunha. Terceirização de serviço prisionais como alternativa. Brasília: Escola de Governo, 2002. (Palestra proferida na Escola de Governo, Brasília, março de 2002.).

³³ Idem.

palavras comigo. Após afastar-se, comentei com meu interlocutor:

- É, parece que está mesmo recuperado.

Silveira Lobo demorou-se um pouco, seguindo com a vista o interno, objeto do comentário. Depois, soltou vagarosamente:

- É... Está muito diferente do menino que conheci, logo que caiu nas mãos da justiça. Engordou, exibe formas algo arredondada; os olhos estão meio baços e, em geral, fitam o chão; curva-se com bastante servilidade, diante das pessoas; a voz mostra certo acento feminino; move-se com lentidão, cuidadosamente, quase diria com receio; formalmente respeitoso, parece preocupado em por qualquer distração, deixar de cumprir algum comando regulamentar; na pequena conversa que teve com você, sugeriu uma intriga envolvendo um guarda e um companheiro. É..., daquele jovem, atrevido, energético, topetudo, independente, altivo, não restou nada. E terminou com triste ironia:

- Foi uma bela regeneração³⁴.

5.2. O ideário neoliberal

Segundo o professor ARAÚJO JÚNIOR: “o Direito Penal é o ramo do Direito mais sensível às modificações políticas. Essa onda privatizante atingiu a seara penal em alguns países não só quanto à privatização dos presídios, mas, até criando um conceito de segurança”³⁵.

Segundo NETTO:

³⁴ THOMPSON, Augusto. Artigo publicado na revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. 2003.

³⁵ ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. Privatização das Prisões. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

Uma das agências desses sistemas mais atingidas por esse fenômeno é a própria polícia. Atualmente esse corpo de funcionários do Estado enfrenta séria e acirrada concorrência, em razão do vertiginoso aumento do número de empresas privadas que exploram o ramo da segurança pública e individual. Este mercado, pelo qual circulam milhões de dólares anualmente, foi segundo especialistas, o que mais cresceu na última década. Em termos quantitativos, o número de policiais privados, em países como Inglaterra, Canadá e EUA, ultrapassa a quantidade de policiais recrutados pelo Estado, na proporção de dois para um. Quer dizer: as empresas privadas lograram formar um exército composto do dobro de homens que aquele mantido pelo Estado³⁶.

A despeito de não se ter estatística brasileira, sabe-se que o mesmo fenômeno vem ocorrendo no Brasil, com a existência de justiceiros, “a polícia mineira”, que atuam de forma velada. Ressalta-se, portanto, a lei do Estado do Rio de Janeiro que autorizou os efetivos da polícia estadual a terem outros empregos, institucionalizou a atuação dos policiais como agentes de segurança privada.

E a segurança é privada não só porque quem a presta é o particular, mas também é privada, pois só protege os que a remuneram. Esse efeito é perverso, pois condena todos os cidadãos de baixa renda, que pagam seus impostos, ao mundo de violência e impunidade. Pior quando são os próprios funcionários do Estado que prestam à segurança privada, pois ficam comprometidos apenas com os que o remuneram.

Com o processo de privatização da economia brasileira, criou-se à idéia da privatização de presídios, a qual vem sendo

³⁶ NETTO, Guilherme Magali. Privatização do Sistema Penal. Revista da OAB, 1991.

colocada em prática no Brasil desde 1999, com a criação da penitenciária de Guarapuava, no Paraná, criada já nos moldes dos serviços de administração e segurança interna terceirizados.

5.3. As experiências estrangeiras

Por se ter a crise prisional como universal, a partir de meados da década de 80, primeiramente nos EUA, seguida por outros países industrializados, como Inglaterra, França, Canadá e Austrália, a política de privatização de prisões tornou-se uma realidade no combate à crise do sistema penitenciário.

E, no que se refere especificamente ao contexto brasileiro, GOMES nos relata que: “não somos europeus nem americanos do norte, mas destituídos de cultural original, nada nos é estrangeiro, pois tudo o é. A penosa construção de nós mesmos se desenvolve na dialética rarefeita entre o não ser e o ser outro”³⁷.

Com esta premissa é que “a política de terceirização de presídios apresentou-se ao Brasil como solução supostamente racional aos graves problemas penitenciários após ter sido implementado nos sistemas prisionais estrangeiros”³⁸.

³⁷ GOMES, Paulo Emilio Sales. Privatização dos presídios. Revista CEJ. Set/dez. 2001.

³⁸ Idem.

6. A CRISE GENERALIZADA DO SISTEMA PRISIONAL

Neste capítulo, examina-se a crise no sistema prisional nos EUA e na França, bem como se constituíram a dinâmica da privatização de presídios no sistema penitenciário estrangeiro. Portanto, baseada nos contextos norte-americano e francês, procura-se analisar a justificativa para a adoção das prisões terceirizadas no Brasil que derivam de uma leitura da crise do sistema penitenciário dos dois países.

6.1. A crise do sistema penitenciário dos EUA

Segundo KUEHNE:

desde a década de 80, o sistema prisional norte-americano tem se defrontado com os problemas da superpopulação das prisões e dos custos crescentes do encarceramento. Com relação à superpopulação, em 1985 estimava-se que cerca de 450.000 presos cumpriam pena e outros 250.000 aguardavam julgamento em cadeias locais. No período entre 1976 e 1986, a população prisional cresceu 115%. Em 1986, a taxa de encarceramento dos EUA só perdia para as da África do Sul e da União Soviética. À época, de cada 350 norte-americanos, um encontrava-se encarcerado; aproximadamente 3,3 milhões de pessoas viviam sob algum tipo de supervisão correcional; dadas às discrepâncias de gênero e raça que atravessam o sistema penitenciário, isso significava que aproximadamente um branco em cada 45 e um negro em cada nove, encontravam-se sob as malhas do sistema; $\frac{3}{4}$ dessa população estavam na comunidade, beneficiados pela suspensão da pena ou por programas de livramento condicional³⁹.

³⁹ KUEHNE, Mauricio. A crise generalizada do sistema prisional. Revista CEJ. Jan/abr. 2002.

Segundo o último censo penitenciário disponível, em meados de 1996, “um norte-americano a cada 163 encontrava-se preso e nada mais nada menos do que 2,8% de toda a população adulta achava-se sob alguma forma de controle no âmbito do sistema correcional”⁴⁰.

Tabela 2. Evolução da População Prisional dos EUA 1950-1984. (União e Estados)

Ano	População Prisional
1980	317.974
1982	395.516
1983	445.381
1984	445.381
1985	774.208
1990	1.148.702
1993	1.369.185
1996	1.630.940

Fonte: Bureau of Justice Statistics, janeiro de 1997.

“O rápido crescimento da população prisional se fez acompanhar da escalada dos custos relacionados à construção e administração das prisões. Entre 1982 e 1992, o gasto público com o sistema penitenciário aumentou 248%”⁴¹.

Tabela 3. Evolução do Gasto Público no sistema de justiça criminal nos EUA 1982-1992.

Ano	Gastos com prisões
1982	9.048.947
1987	17.548.769
1990	26.153.654
1991	31.461.433
% crescimento	248

Fonte: Bureau of Justice Statistics, Justice employmente and expenditure extracts, US. Department of Justice, 1992.

⁴⁰ Bureau of justice Statistics de 1997.

⁴¹ Idem.

Segundo KUEHNE:

um efeito imediato do crescimento da população prisional e dos custos de administração do sistema diz respeito à precarização generalizada das condições de encarceramento. Há um consenso na caracterização dos quase 5.000 estabelecimentos penitenciários norte-americanos como instituições improdutivas, violentas, insalubres e superpovoadas, em que o espectro de rebeliões famosas, como a de Santa Fé, em 1980, parece rondar novamente o sistema. Essa situação abriu caminho para uma crescente intervenção judicial no sistema penitenciário, outro ingrediente importante da crise, uma vez que, incapazes de dar conta da explosão da população prisional, muitos Estados encontravam-se sob ordem judicial para reduzir a superpopulação e corre o risco de liberar detentos perigosos antes do término de suas sentenças⁴².

A resposta do Estado tem sido a de apostar e investir na extensão da capacidade do sistema penitenciário. O maior programa de construção de estabelecimentos prisionais de que se tem notícia está em curso nos EUA.

Ainda assim, nem censo recente, realizado entre outubro de 2003 e fevereiro de 2004, que abrangeu os departamentos de correção da União e dos Estados, “61% das autoridades consultadas consideraram os planos de construção de novos estabelecimentos, em andamento, insuficientes para fazer frente à demanda das atuais projeções de crescimento da população prisional”⁴³.

⁴² KUEHNE, Mauricio. A crise generalizada do sistema prisional. Revista CEJ. Jan/abr. 2002.

⁴³ Idem.

Ressalta-se que num período de escassez de recursos públicos, a construção de novos estabelecimentos tem sido financiada mediante empréstimos de longo prazo, tomados no mercado, pelo lançamento de “títulos de obrigação geral”, que:

permitem ao Estado levantar capital a taxas relativamente competitivas. No entanto, o lançamento desses títulos está sujeito a limites de endividamento disciplinados em lei. Para ultrapassá-las, é necessária a autorização da população, usualmente sob a forma de plebiscito. Em 1981, os eleitores do Estado de Nova York negaram autorização ao Estado para o lançamento de títulos destinados à construção de novos estabelecimentos, no valor de U\$\$ 500 milhões. Diante do episódio, o Instituto Nacional de Justiça lamentou a inconsciência das demandas do público, que simultaneamente requer penas mais severas e se recusa a autorizar o financiamento de novas vagas⁴⁴.

6.2. A crise do sistema penitenciário da França.

KUEHNE também fala sobre o sistema da França que no ano de 1945 constituiu um ponto crucial por ser o momento de uma importante reforma no sistema penitenciário francês. A situação carcerária era das mais preocupantes, pois, para fazer um aumento maciço da população penal, a administração penitenciária dispunha apenas de métodos anárquicos, de uma frota velha e de um pessoal inexperiente:

O número de detentos passou de 18.000 a 70.000 e um recrutamento maciço de agentes, que passou de 2.500 a aproximadamente 10.000 criou o problema da insuficiente qualificação desse novo contingente⁴⁵.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Idem.

A privação de liberdade tornou-se uma verdadeira pena e os códigos criminais de 1971 criaram as prisões preventivas, as prisões corretivas e as prisões criminais. A evolução dessas idéias seguiu por todo o século XIX, passando pela revolução positivista, e finalizando por fazer a reinserção do preso à sociedade a função principal da pena, especialmente daquela privativa de liberdade.

Desigualdade existia entre idéias e realidades vieram das dificuldades financeiras do país, que impuseram obstáculos à realização de projetos de reformas (isto ocorreu desde o Império de Luís XVI e o Código de 1971).

A situação penitenciária na França tornava-se preocupante à medida que, não se podia mais falar de crise e sim de estado grave, que conduzia ao questionamento não só da política penitenciária seguida ou a se seguir, porém, mais genericamente sobre a política criminal adotada.

A reforma penitenciária de 1945 girava em torno de catorze princípios, cujo principal objetivo era de propiciar o retorno do preso ao meio social. A partir daí, durante 12 anos, criou-se uma série de medidas com essa finalidade: criação de numerosos estabelecimentos e especialização de outros e trabalho penal regulamentado. Em 1947, com a crise política da Argélia houve um agravamento da situação carcerária com o crescimento do número de presos. Este crescimento da população penal ampliou-se e teve como agravante as más condições das celas (pequenas, antigas, insalubres, propiciando um aumento da promiscuidade, praticamente desprovidas de equipamentos sanitários).

Entre 1962 e 1978, oito estabelecimentos foram construídos, “oferecendo 4.800 vagas suplementares e 3.000 renovadas”⁴⁶. Paralelamente tornaram-se medidas para que as infrações menores não fossem objetos de prisão (reforma na legislação sobre prisão provisória). Entretanto, isto não impediu o aumento do número de presos:

Uma pesquisa realizada em 1984 constatou que em 20 anos o total de crimes e delitos aumentou 469,73% e a população 15,26%, as taxas de criminalidade 394,40%, a população carcerária atingia a cifra de 44.498 detentos, chegando a mais de 51.000 em 1987⁴⁷.

Portanto, a situação atingiu um patamar de inadmissibilidade. A distância entre idéias e fatos estando ainda mais grave que há cinqüenta anos, os esforços de humanização da vida carcerária foram neutralizados pela superpopulação. Havia pelo menos quinze dentre os estabelecimentos penitenciários merecendo ser desativados. A França colocou-se, assim, numa posição de infratora não só de seus regulamentos internos, mas também dos internacionais aos quais ela aderiu e muito contribuiu.

⁴⁶ Idem.

7. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A terceirização de prisões tem sido objeto de discussões não só no Brasil como em outras partes do mundo. Em alguns lugares já vem sendo utilizada experimentalmente, como nos Estados Unidos e na França, sendo certo que em cada um desses países assumiu características próprias. Veja como essa questão tem sido implementada nos modelos a seguir.

7.1. O modelo dos Estados Unidos

Segundo BARROS:

em meados da década de oitenta, nos Estados Unidos, eram ensaiadas as primeiras iniciativas com prisões privatizadas. Experimentos nesse sentido foram a princípio levados o efeito nas chamadas “prisões de xerifes”, existentes nos condados norte-americanos, para acolher jovens presos provisoriamente pela Polícia, por períodos curtos, após cometerem pequenas infrações⁴⁸.

Partindo dessa prática, os Governos locais de alguns Estados norte-americanos resolveram implementar o modelo atual da ideologia do tratamento em penitenciárias administradas pela iniciativa privada, estabelecendo regras contratuais através das quais empresas particulares passaram a administrar estabelecimentos penais de presos condenados a penas mínimas ou médias e, eventualmente, de condenados a penas altas, em estágio de cumprimento dos dois últimos anos de sanção. Essa experiência vem sendo adotada em penitenciárias de vários

⁴⁷ Idem, ibidem.

⁴⁸ BARROS, Ângelo Roncalli Déramos. Terceirização de presídios é experiência muito positiva. 3º Encontro Nacional da Execução Penal. Brasília: FAP, 2000.

Estados dos EUA, como por exemplo, no Texas, Arizona, Califórnia, Colorado, Nova Iorque e Flórida, onde grupos particulares dirigem e administram algumas penitenciárias, cuidando da segurança, da saúde, da educação, do lazer e da alimentação dos presos, oferecendo-lhes, ainda, trabalho, assistência social, jurídica e espiritual, prestando contas de suas atividades ao Governo e à Justiça através de relatórios periódicos.

Embora haja contestação, especialmente por parte de Associações de Advogados, a idéia da privatização ganha adeptos nos Estados Unidos, acima de tudo porque é enorme o gasto público para manutenção de estabelecimentos prisionais em um País que conta com cerca de 823.414 presos⁴⁹.

Ainda não há uma avaliação completa sobre o êxito ou não da participação da iniciativa privada no sistema prisional norte-americano, todavia as empresas privadas têm se esforçado para mostrar que a fórmula é viável, sobretudo porque essas empresas procuram oferecer melhor preparo educacional e profissionalizante em relação ao ofertado pelos órgãos públicos, “além do que o custo de uma prisão, sob a responsabilidade de uma instituição privada, é menor do que os gastos em estabelecimentos prisionais administrados pelo serviço público”⁵⁰.

O exemplo de prisões dirigidas pela iniciativa privada nos Estados Unidos, que se escolhe para citar neste comentário, é a penitenciária de Kyle, no Texas, construída e administrada pela empresa Wackenhut Corporation.

A prisão de Kyle tem capacidade para 500 presos, e apresenta a peculiaridade de receber

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Idem. Ibidem.

somente condenados de outras prisões do Texas para, em Kyle, cumprirem os dois últimos anos de pena, não importam o tipo de crime praticado. Em Kyle, os presos trabalham em laboratórios de computação, aprendendo, através de cursos profissionalizantes, os ensinamentos básicos da informática, com perspectivas de emprego no futuro, fora da prisão. É uma prisão recomendável, inclusive para pessoas envolvidas com drogas, haja vista que lá foi implantado pela Wackenhut um eficiente programa terapêutico para reabilitação de dependentes.

A empresa Wackenhut administra essa prisão com 136 funcionários, incluindo aí o pessoal da segurança, sob seu comando. A empresa recebe do Governo do Texas 25 dólares por preso, por dia, enquanto que, numa prisão pública, o Governo consome em torno de 50 dólares por preso, por dia (cerca de 20 mil dólares por preso, por ano).

Os presos de Kyle se julgam aliviados depois de passarem por prisões públicas, principalmente porque sente em Kyle, maior preocupação com o preparo pedagógico e profissional para o retorno à sociedade livre⁵¹.

7.2. O modelo da França

Por outro lado, na França, o sistema de privatização prisional é diferente do modelo norte-americano.

Enquanto nos Estados Unidos a iniciativa privada assume a responsabilidade completa pela direção, gerenciamento e administração da prisão, inclusive pelo serviço de segurança, na França foi implantado um modelo de dupla responsabilidade,

⁵¹ BARROS, Ângelo Roncalli Déramos. Terceirização de presídios é experiência muito positiva. 3º Encontro Nacional da Execução Penal. Brasília: FAP, 2000.

cabendo ao próprio Estado e ao grupo privado o gerenciamento e a administração conjunta do estabelecimento prisional.

Segundo BARROS, a privatização das prisões na França começou a ser discutido em 1985, tanto em nível de parlamento, como nos meios jurídicos e dos serviços penitenciários controlados pelo Ministério da Justiça.

Em 1987, o presidente François Mitterrand sancionou a Lei nº. 897.432, de 22.06.1987, aprovada pela Assembléia Nacional e pelo Senado, que dispôs sobre a participação da iniciativa privada no serviço público penitenciário francês. Em 1988, o ministro da Justiça Pierre Arpailange aprovou o Projeto “Programa 13.000”, pelo qual o Governo, com a participação do capital de empresas privadas, deveria construir 13.000 celas, distribuídas por 25 penitenciárias, edificadas pelas várias regiões da França. O Governo francês recorreu ao setor privado para sanar o problema da superlotação nos estabelecimentos prisionais⁵².

Feita a concorrência pública, quatro grupos de empresas francesas se comprometeram a construir as penitenciárias, distribuídas em zonas geográficas: zona norte, zona sul, zona leste e zona oeste.

Esses quatro grupos privados são os que compartilham com o Governo “o compromisso da administração dos estabelecimentos vinculados ao Programme 13.000, envolvendo a edificação e manutenção das 25 penitenciárias, variando a capacidade de cada entre 400 e 600 celas individuais”⁵³.

⁵² BARROS, Ângelo Roncalli Déramos. Terceirização de presídios é experiência muito positiva. 3º Encontro Nacional da Execução Penal. Brasília: FAP, 2000.

⁵³ Idem.

Os principais pontos do sistema de duplo comando, no modelo de terceirização prisional na França, estão estipulados em contrato, através do qual:

- a) ao Estado compete à indicação do Diretor-Geral do estabelecimento, relacionamento com o juízo da execução penal e responsabilidade pela segurança interna e externa da prisão;
- b) à empresa privada incube as tarefas de promover, no estabelecimento prisional, o trabalho, a educação, o transporte, a alimentação, o lazer, bem como a assistência social, jurídica, espiritual e à saúde física e mental do preso;
- c) pelas atividades acima indicadas, o Estado paga por preso, por dia, à empresa privada, cerca de 150 francos (25 dólares)⁵⁴.

O exemplo de prisões dirigidas pela iniciativa privada na França, que se escolhe para citar neste comentário, é a prisão de Osny, localizada ao norte da França, em Val d'Oise, onde o Governo conta com a participação do Grupo Empresarial Spie Batignolle para administrar o estabelecimento.

A prisão de Osny, para presos condenados a penas mínimas e médias, foi construída pela própria Spie Batignolle, em 1990, com capacidade para 600 presos. Lá, os presos têm a disposição cursos de nível médio, desenvolvem tarefas profissionais no campo da eletrônica e da computação e atividades relacionadas à pintura contemporânea. A prisão tem um ambulatório médico muito bem equipado, sendo os casos de doenças graves tratados em hospital especializado fora da prisão. A ala de recreação contém campo de futebol, salas de jogos e uma quadra polivalente para tênis, vôlei, basquete e futebol de salão. Os presos contam também com setores para receberem assistência social, jurídica e espiritual, sendo interessante anotar

⁵⁴ Idem. Ibidem.

que há na prisão um serviço bancário interno para movimentação do dinheiro que recebem pelo trabalho, cerca de 100 francos por mês (167 dólares), podendo ainda os presos adquirir objetos de consumo, inclusive aparelhos eletrônicos, em um magazine instalado no interior do estabelecimento⁵⁵.

Para os dirigentes do Departamento de Assuntos Penitenciários do Ministério da Justiça da França, a terceirização no ambiente carcerário representa “uma revolução, porém está sob intensa observação, sendo que por isso os franceses só querem emitir um juízo conclusivo sobre o Programme 13.000, quando fizerem uma avaliação completa do mesmo após cinco anos de efetivo funcionamento”⁵⁶.

Mas, enquanto essa avaliação não ocorre, as discussões se multiplicam em torno desse tema polêmico, não só na França, mas no mundo todo.

⁵⁵ Idem. Ibidem.

⁵⁶ Idem.

8. ASPECTOS LEGAIS DA TERCEIRIZAÇÃO DE PRISÕES

8.1. A terceirização dos estabelecimentos penais diante da lei nº 7.210, de 11.07.84 (Lei de Execução Penal).

Uma das novidades da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) foi à previsão, no artigo 4º, de o Estado recorrer à cooperação da comunidade para abrir novos caminhos na execução penal.

Efetivamente, em vários momentos, a LEP busca a participação dos diversos segmentos da sociedade, como por exemplo:

- Na instalação do Conselho de Comunidade (art. 80 da LEP)
- Na assistência à saúde do preso (art. 14 da LEP)
- Na assistência religiosa (art. 24 da LEP)
- No convênio com entidades particulares para atividades educacionais (art. 20 da LEP)
- Na atribuição de trabalho ao preso (art. 36 da LEP)

A título de ilustração, cabe realçar que a natureza jurídica da execução penal envolve três ramos de atividade para D'URSO:

a) *Atividade jurisdicional*, que compete ao juiz da execução penal, na qualidade de comandante da execução, para garantir o cumprimento das disposições legais fixadas pelo Direito Penal, pelo Direito Processual Penal e pela Constituição Federal.

b) *Atividade administrativa-judiciária*, a qual é exercida pelo servidor público, para os fins da relação jurídica estabelecida entre o preso e o Estado, que é o titular do jus puniendi. Situam-se, nesse conjunto, as tarefas pertinentes ao

Ministério Público ao Conselho Penitenciário e ao departamento Penitenciário.

c) *Atividade administrativa extrajudicial*, que pode ser exercida por órgãos do próprio Estado ou por entidades privadas, conforme previsão em lei federal e estadual. É o caso da promoção de trabalho e da assistência religiosa, jurídica, educacional e à saúde do preso⁵⁷.

Segundo D'URSO o exame da Lei de Execução Penal produz a clara conclusão de que:

Ressalvadas as atividades jurisdicionais e as atividades administrativas-judiciárias, não há nenhum impedimento para a atuação de empresas, órgãos ou entidades privadas no gerenciamento ou realização de obras ou serviços, que envolvam qualquer atividade administrativa extrajudicial na execução da pena.

Desse modo, é plenamente viável a alternativa de implementar a iniciativa privada, no setor prisional, através de normas federais ou estaduais, que disciplinem a concessão de obras públicas, bem como a concessão e permissão de serviços públicos. Se a iniciativa privada for capaz de melhorar a assistência ao preso e reduzir custos, não tem por que gerar conflitos ou trazer complicações materiais para o desempenho do Poder Judiciário e do Poder Executivo na administração prisional.

O essencial é saber organizar a conjugação inteligente da função jurisdicional e da administração pública com a iniciativa privada, em condições de dar à execução penal o caráter de formação da cidadania, capaz de fundamentar a dignidade da pessoa presa, como ente apto a prover sua subsistência com autonomia e criatividade⁵⁸.

⁵⁷ D'URSO, Luiz Flávio Borges. Privatização das prisões mais uma vez a polemica em: http://www.oab-ms.org.br/advogados_artigo44.asp. Acesso em 28 de março de 2005.

⁵⁸ Idem.

De acordo, MIRABETE esclarece que:

é princípio da Lei 7.210/84, a cooperação das sociais na execução das penas. Nem a lei, nem seu espírito impedem que entidades privadas gerenciem e operem os estabelecimentos penais, ressalvadas as atividades jurisdicionais e executivas-judiciárias dos órgãos da execução penal⁵⁹.

⁵⁹ MIRABETE, Júlio Fabrinni. Privatização de Presídios. São Paulo: 2002. Entrevista concedida ao Jornal FENAVISTE em março de 2002.

9. A IMPORTÂNCIA DO MODELO

9.1. Alternativa para o Brasil

Segundo FREITAS as experiências pioneiras com a iniciativa privada na administração penitenciária, além dos estados Unidos e da França, já se estenderam para a Inglaterra e Austrália. Em outros países, o tema já está sendo objeto de análise, como, por exemplo, na Itália, na Espanha, no Canadá e no México.

É evidente que cada país parta a absorção do sistema, adaptando-se às peculiaridades internas, às conveniências administrativas e às disponibilidades financeiras, sobretudo considerando que não será sempre possível adotar em países pobres as regras convenientes aos países ricos⁶⁰.

Para BARROS os modelos de privatização adotados nos Estados Unidos e na França não são apropriados para o sistema brasileiro.

Naqueles países, o governo paga por preso, por dia, para a empresa privada, e isso, em países ricos, é facilmente compreensível. Mas em países pobres como Brasil, um dos pontos que mais se questiona, no âmbito da administração penitenciária, é o fato de o Governo gastar de três a quatro salários mínimos por mês, por preso, em prisões superlotadas, enquanto o povo vive sufocado, com baixos salários e ainda pagando pesados impostos. Transferir os presos da administração penitenciária ao particular, ficando, entretanto, o Governo com o ônus de pagar às empresas, por preso, para execução de um serviço que o Estado realiza, em nada iria aliviar o fardo que hoje o sistema penitenciário representa para os cofres públicos. Grande parte do dinheiro gasto, atualmente, sem retorno, em

⁶⁰ FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. Prisão Privada: solução, mas para quem? Revista da EMERJ. 1999.

estabelecimentos penais brasileiros - onde os presos nada produzem e vivem sem perspectiva de reintegração social – poderá muito bem ser utilizado em atividades pedagógicas de prevenção da criminalidade⁶¹.

Tendo em vista essas preocupações, idealiza-se um modelo de privatização penitenciária para o Brasil, segundo o qual o governo não tem o compromisso de pagar, por preso, para a iniciativa privada. Vencendo-se a concorrência pública, um dos direitos da empresa, de acordo com o nosso projeto, “é o de auferir os lucros obtidos com o produto dos investimentos na prisão, deduzidas as despesas de gerenciamento, prestação de serviços, manutenção, funcionamento do estabelecimento e remuneração condigna do trabalho dos presos”⁶².

Por outro lado, uma das objeções que se tem feito à terceirização das prisões, é de ser uma proposta inconstitucional, na medida em que a execução penal se fundamenta, no monopólio estatal de impor ao condenado o cumprimento penal fixada na sentença.

Em atenção a essa observação, evita-se elaborar um projeto, atribuindo plena delegação de poderes à iniciativa privada. De acordo com esta proposta,

a função jurisdicional do Estado em comandar a execução penal fica preservada, uma vez que se idealiza uma fórmula de gestão mista envolvendo a administração pública e a iniciativa privada, cabendo ao estado dirigir o estabelecimento, cuidar da vigilância, da segurança e ainda supervisionar as atividades materiais de

⁶¹ BARROS, Ângelo Roncalli Déramos. Terceirização de presídios é experiência muito positiva. 3º Encontro Nacional da Execução Penal. Brasília: FAP, 2000.

⁶² Idem.

reinserção social e moral do preso levadas o efeito pela instituição privada⁶³.

9.2. O modelo de terceirização implementado no Brasil

Pode-se dizer que ao lado dos questionamentos teóricos é oportuno sentir a experiência na prática sem conclusões apressadas.

Importa então se parti para uma análise das experiências realizadas em nosso país, nas quais a falência do sistema penitenciário brasileiro, marcada pelas constantes rebeliões, fugas e organizações criminosas, parece não fazer parte da realidade de Guarapuava, no Paraná, ou Juazeiro do Norte, no Ceará. A principal diferença é que nesses locais funciona uma nova forma de administração penitenciária, da qual participam a iniciativa privada e as Secretarias de Estado responsáveis pelas diretrizes dos presídios.

A primeira unidade prisional a experimentar essa nova forma de trabalho foi a Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG), no Paraná, mediante a celebração de um contrato de prestação de serviço entre a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania daquele Estado e a empresa "Humanistas-Administração Prisional Privada S/C Ltda.

Pelo contrato, as empresas se responsabilizam a executar todos os serviços humanos e materiais para a hospedagem, manutenção, segurança, alimentação, saúde, recreação, terapia ocupacional com acompanhamento psicológico e a reciclagem

⁶³ Idem. Ibidem.

educacional e profissional dos detentos, a cargo de indústrias que estabelecem com a secretaria do Estado da Justiça.

A penitenciária de Guarapuava foi inaugurada em 1999, já nos moldes dos serviços de administração e segurança interna terceirizados, e até agora não passou por qualquer tipo de crise, não tendo sido registrada qualquer manifestação ou sinal de revolta entre os detentos.

A unidade de Guarapuava está destinada a 240 presos, sendo a lotação atual de 204. As regras internas do presídio são bastante rígidas, não sendo permitido fumar ou usar telefone celular. A capacidade do presídio é correspondente à realização de um trabalho humano⁶⁴.

Segundo um estudo realizado pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça:

tanto na unidade de Guarapuava, no Paraná, quanto na Penitenciária Industrial Regional do Cariri, em Juazeiro do Norte, Ceará, o diretor, o sub diretor e o chefe de vigilância pertencem a secretaria de Estado, detendo o poder de decisão e mantendo a coluna dorsal da unidade sob controle e direção do Secretário correspondente. São disponibilizados 115 funcionários para os 204 presos na unidade de Guarapuava. A responsabilidade pela custódia e a relação do estabelecimento com o Juiz da Vara de Execuções Criminais são atribuições da Secretaria. A inspeção realizada pela Secretaria Nacional de Justiça, constatou a presença de médico clínico geral, psiquiatria, enfermeiro, auxiliar de enfermagem, psicólogo, dentista, advogado e assistente social. Constatou-se, ainda, o atendimento diário ao detento, durante expediente completo. No Paraná, um professor de educação física trabalha com os internos às

⁶⁴ PIMENTEL, Manuel Pedro. Fundação Professor Doutor Manuel Pedro Pimentel. Disponível em: <http://www.unimep.br>. Acesso em 21 de março de 2005.

sextas-feiras e sábado. No decorrer de conversas com membros do Ministério da Justiça, presos, familiares e custodiadores demonstram-se satisfeitos com o funcionamento das respectivas unidades⁶⁵.

Diante do exposto nos relatórios elaborados pelo Ministério da Justiça, cumpre destacar que:

em Guarapuava, o Estado está pagando à empresa terceirizada por uma série de serviços que não são oferecidos nas penitenciárias públicas. Na pública, normalmente, não se tem assistência médica sistematizada; não se tem um programa de educação; não se tem programa de assistência social nem assistência psicológica ou odontológica. Na privada todos estes serviços estão efetivamente oferecidos.

Constam, ainda, nos relatórios, que os detentos recebem material de limpeza, higiene, roupa de cama e banho, calças e camisetas. Somente a distribuição desse material e dos remédios prescritos bastaria para que o modelo fosse fortemente defendido pelas famílias, que são permanentemente oneradas com a necessidade de participar da manutenção do preso: semanalmente levam gêneros para complementar a alimentação, material de limpeza e higiene, cobertores, roupas e medicação. Atente-se para o grave fato de que os valores correspondentes a tais despesas não são computados quando os Estados avaliam os custos do preso, exatamente por não arcarem com eles, repassando-os às famílias⁶⁶.

VIDAL faz questão de afirmar que:

a penitenciária de Guarapuava é hoje um exemplo de parceria entre o Poder Público e uma empresa privada. Nosso trabalho não significa,

⁶⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório da visita à penitenciária de Guarapuava. Paraná. Março de 2001.

⁶⁶ Idem.

de maneira nenhuma, privatização de presídios. Apenas alguns serviços, dentro da unidade prisional, são terceirizados e de responsabilidade da iniciativa privada. Dessa forma, o Estado paga à Humanidade pelos serviços prestados que vão da administração à segurança interna. Também integra o contrato com a Secretaria que todos os presos têm obrigação de trabalhar. Os presos têm acesso a estudo ou trabalho, recebendo por esse um salário mínimo, e obtendo a conseqüente remissão de pena. Foram firmados convênios com empresas da região. Uma fabrica de moveis local, por exemplo, utiliza mão-de-obra de metade dos presos que recebem pelos serviços um salário e alimentação. Do salário pago aos detentos, 25% é destinado ao Fundo Penitenciário e, a cada três dias trabalhados, há uma redução de um dia de pena. A grande vantagem para a empresa que fabrica móveis está na isenção dos custos trabalhistas, férias e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Mensalmente, os presos produzem cerca de 2,5 mil sofás⁶⁷.

VIDAL diz que “nenhum preso fica sem trabalho. Aqueles que não trabalham na indústria são responsáveis pelos serviços internos da penitenciária, como cozinha, lavanderia ou faxina”⁶⁸.

Outro fator importante a ser destacado é o fato de que, segundo informações dos Secretários Estaduais:

centenas de funcionários de segurança conseguem manter-se nos cargos por meio de medidas liminares e recursos a Justiça, embora o próprio Estado constate sua ligação com irregularidades ou crimes. São objetos de denúncias, envolvimento em inquéritos sobre desvio de materiais e gêneros, corrupção, maus-tratos, homicídios. Muitos são flagrados em

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Idem Ibidem.

estados de embriagues ou sob efeito de drogas em pleno expediente⁶⁹.

Esta se tornando prática entre os Secretários estaduais da área prisional devolver à Secretaria de Administração dezenas de agentes prisionais, para redistribuição fora do sistema. Os estados entendem que é melhor abrir mão deles, pois não podem contratar outros em seus lugares, do que mantê-los, impunes, próximos aos presos.

Nas penitenciárias terceirizadas observadas, caso a direção do estabelecimento note qualquer inadequação ao que está previsto no contrato, o agente prisional deve ser afastado e avaliado. Há cobranças e regras rígidas para o comportamento e o desempenho da função de guarda.

Destaca-se que o processo de recrutamento e seleção dos funcionários foi desenvolvido por profissionais qualificados na área de recursos humanos. O treinamento dos agentes de disciplina foi realizado no Centro de Formação de Segurança Pires, em Guarulhos, São Paulo.

A postura profissional dos funcionários é cuidada permanentemente. São orientados para tratar o preso com respeito. O rodízio nos postos é outro procedimento positivo e garante a eficácia do trabalho. Outro aspecto importante é o uniforme utilizado pelos funcionários. Nas penitenciárias é comum o uso de uniformes pretos ou jalecos pretos. Em Guarapuava os agentes de disciplina utilizam calça cinza, camisa branca e sapatos pretos. Todos apresentam boa aparência, cabelos e barbas feitas.

⁶⁹ Idem.

Para o sucesso dos serviços prestados, a avaliação é periódica para esses funcionários com relação aos conhecimentos técnicos, às práticas da atividade e à vivência social. São comuns nessa atividade, em razão do estresse, casos de alcoolismo, uso de drogas, dificuldades no relacionamento familiar e social, e suicídio.

Cabe salientar que:

o orçamento do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), administrado pelo Ministério da Justiça, “previa um total de R\$ 5,2 milhões para dar treinamento e capacitação profissional para os agentes responsáveis pela custódia do preso em presídios como o de Bangu I, no Rio de Janeiro. Até o último dia 30 de agosto, nenhum tostão desse total havia sido liberado.

Certo é que os dois Estados estão se preparando para a expansão do modelo. No Paraná está sendo ultimada a Penitenciária de Cascavel, que contará com o mesmo sistema e deve entrar em funcionamento no próximo mês de novembro (2003). Outros Estados estão estudando a questão, enquanto aguardam resultados iniciais e os rumos da presente discussão⁷⁰.

⁷⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Funpen. Censo penitenciário de 2002. Brasília, 2002.

10. DISCUSSÃO DO TEMA

10.1. Argumentos contrários à terceirização

Segundo CHRISTIE:

deparamos nos dias atuais com sucessivas interrogações sobre a terceirização das prisões, tema esse que, no plano teórico, está sujeito a muitas controvérsias, com amplo repertório de posições conflitantes, enquanto que, na prática, alguns países já ousam submeter à prova a inspiração desse novo modelo de execução penal, envolvendo a administração profissional de instituições privadas⁷¹.

Os opositores à privatização das prisões começam por questionar se os contratos de privatização oferecem garantia de continuidade, o que para eles não é confiável. Levantam a questão da moralidade, uma vez que, no contexto capitalista, a preocupação maior da iniciativa privada, no setor penitenciário, será o lucro, com o risco até do trabalho escravo, sem a reabilitação social do delinqüente. Ainda com relação ao aspecto ético, destacam que a terceirização é temerária, uma vez que as prisões poderão cair nas mãos de empresas particulares controladas por segmentos do crime organizado. Acentuam os críticos que os grupos privados não têm nenhum interesse em diminuir a superlotação carcerária porque recebem por preso e o contrato em base per capita garante a margem de lucro oriundo da própria existência da criminalidade.

Com o pensamento fixo no lucro, enfatizam os adversários da privatização, os grupos particulares não terão o cuidado de

⁷¹ CHRISTIE, Nils. Terceirização de cárceres. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 111.

contratar pessoal qualificado e bem treinado, uma vez que é mais vantajoso pagar menos, ainda que o servidor não tenha preparo para o trabalho que vai desempenhar na prisão. O último argumento contrário à privatização das prisões reside no fato de que compete ao Estado a determinação política de exercer o dever constitucional, assegurando o monopólio estatal de impor ao condenado o cumprimento da pena estipulada pelo juiz na sentença condenatória. Desse modo, os críticos, passarem a execução penal para o controle dos interesses privados de empresas concessionárias, fazendo da prisão um negócio, atenta contra o dever constitucional do Estado, administrar os serviços penitenciários. “É intolerável que exista quem enriqueça sobre a base do quantum, em função do castigo que seja capaz de infringir”⁷².

Segundo o Professor ARAÚJO JÚNIOR:

a Constituição brasileira adotou os princípios decorrentes das teorias personalistas, que se caracterizam por declarar a indisponibilidade de pessoa humana e reconhecer no Homem os atributos da personalidade, conforme, vê-se nos diversos comandos que emergem das normas contidas no seu artigo 5º, em detrimento às teorias utilitaristas, para as quais o Homem é considerado como simples meio de realização de idéias superiores, sem qualquer ajustamento à idéia de personalidade. Assim, ao princípio ético da liberdade individual, corresponde à garantia constitucional do direito à liberdade. Essa garantia reconhece, no âmbito da ordem jurídica, o comando ético segundo o qual não será moralmente válido a um homem exercer sobre o outro qualquer espécie de poder, que se manifeste pela força. A única coação moralmente válida é a exercida pelo Estado através da

⁷² Idem.

imposição e execução de penas ou outras sanções⁷³.

Portanto, “o Estado, seja do ponto de vista moral, seja do ponto de vista jurídico, não está legitimado para transferir a uma pessoa, natural ou jurídica, o poder de coação de que está investido e que é exclusivamente seu, por ser, tal poder, violador do direito de liberdade”⁷⁴.

10.2. Argumentos favoráveis à terceirização

A Dra. SUSSEKIND:

destaca que mesmo sendo o sistema penitenciário brasileiro objeto de críticas contundentes, constata-se freqüente e forte reação contra mudanças propostas, quando estas não são apenas superficiais e imediatistas. Acrescenta-se que as instituições e a população que se afasta da receita tradicionalmente utilizada provoca insegurança. Alega-se elevado risco político, insuficiência de recursos, tempo e “preparo”. Como se fosse possível alterar significativamente o sistema prisional a que chegamos, neste país, sem a implementação de medidas radicalmente diferentes das que vimos utilizando⁷⁵.

Segundo D'URSO é que “se deve travar a reflexão sobre a proposta dessas unidades, que não são a panacéia do sistema prisional brasileiro a resolver todos seus problemas, mas que

⁷³ ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. Privatização das Prisões. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1995. p. 51.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ SUSSEKIND, Elizabeth da Cunha. Terceirização de serviço prisionais como alternativa. Brasília: Escola de Governo, 2002. (Palestra proferida na Escola de Governo, Brasília, março de 2002.).

podem representar um avanço significativo a preservar os encarcerados”⁷⁶.

Ainda como estratégia utilizada em seu discurso pró-privatização, salienta que facilmente compreende-se que o Estado não poderá sozinho, resolver esse problema que, na verdade, é de toda a sociedade, que o estado há muito tempo não investe devidamente no sistema penitenciário. “Assim sendo, dizer não à terceirização, precipitadamente, é concordar com o caos instalado em prisões que são verdadeiras universidades do crime, constituindo um sistema antiético, desumano, caótico”⁷⁷.

D’URSO ressalta que:

o homem segregado deve somente perder sua liberdade e nada mais. O Estado é o responsável por aqueles que se acha preso, de modo que tudo o mais, todas as atrocidades sofridas pelo preso enquanto segregado são de responsabilidade direta do Estado. Crê que as unidades prisionais privadas poderão preservar a dignidade do preso, de modo especial se estivermos tratando do preso provisório, aquele que ainda não foi julgado e que poderá ainda ser absolvido⁷⁸.

Para os defensores da privatização segundo D’URSO:

as empresas particulares dispõem de maior agilidade, uma vez que estão liberadas da morosa e difícil burocracia, que muito prejudica a lenta rotina das instituições estatais. A par dessa peculiaridade, sustentam que os grupos particulares, na competição de mercado, além de oferecerem trabalho remunerado para os presos

⁷⁶ D’URSO, Luiz Flávio Borges. A privatização dos presídios. In.: 1º Encontro Nacional da Execução Penal. George Lopes Leite (org.). Brasília: FAP, 1998.

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Idem. Ibidem.

– o que não ocorre comumente na prisão estatal
– têm agudo interesse em otimizar os serviços, reduzindo as despesas para poder manter eficiente posição, preocupação essa que não é relevante no serviço público, que gasta demasiadamente, está envolto de escândalos de corrupção e vem fracassando, através dos tempos, como detentor do monopólio no âmbito da execução penal⁷⁹.

Assim, na penitenciária terceirizada, o trabalho produtivo do preso, gera recursos em benefício do próprio sistema, e possibilita que as verbas, destinadas para a construção de penitenciárias e manutenção dos presos, no sistema penitenciário estatal, sejam carregadas para a área da política educacional como uma das formas de prevenção da delinquência.

Para se ter idéia do elevado custo de um moderno estabelecimento prisional com capacidade para 500 presos, “sua edificação consome atualmente cerca de 15 milhões de dólares, dinheiro esse que o Governo precisaria destinar para outros setores que exigem, com urgência, a melhoria da qualidade de vida do novo”⁸⁰.

No que diz à constitucionalidade da proposta, D’URSO parte da premissa de que “a lei maior clara e o que ela proibiu, permitiu”⁸¹. Acrescenta que:

na verdade, não se está transferindo a função jurisdicional do Estado para o empreendedor privado, que cuidará exclusivamente da função material da execução penal, vale dizer, o administrador particular será responsável pela comida, pela limpeza, pelas roupas, pela

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ D’URSO, Luiz Flávio Borges. A privatização dos presídios. In.: 1º Encontro Nacional da Execução Penal. George Lopes Leite (org.). Brasília: FAP, 1998.

⁸¹ Idem.

chamada hotelaria, enfim, por serviços que são indispensáveis num presídio”. Esse modelo assemelha-se ao modelo francês, o qual o doutrinador em questão defende para o Brasil⁸².

Destaca também, que “a função jurisdicional, indelegável, permanece nas mãos do Estado que por meio de seu órgão juiz, determinará quando o homem poderá ser preso, quanto tempo assim ficará, quando e como ocorrerá punição e dentro da observância da lei”⁸³.

Salienta, por fim, o defensor da privatização:

por que temer, a priori, a administração de uma prisão, por empresa particular, se o Estado estará sempre vigilante para evitar desvios no cumprimento das obrigações contratuais? A própria empresa terá interesse em mostrar zelo e eficiência, não só para garantir a manutenção do contrato, como também para merecer a credibilidade pública⁸⁴.

⁸² Idem.

⁸³ Idem.

⁸⁴ Idem. Ibidem.

11. CONCLUSÃO

Este trabalho procurou demonstrar que com a incapacidade do Estado brasileiro em enfrentar sua crise no sistema penitenciário, a política penal de terceirização de presídios ganhou legitimidade, passando a ser defendida por seus advogados no Brasil, a partir de uma apropriação seletiva da experiência internacional.

Identificou que a privatização de prisões tornou-se uma realidade no combate à crise generalizada do sistema penitenciário em meados da década de 80, primeiramente nos EUA, seguida por outros países como a França.

Neste contexto, com as experiências efetivamente implementadas no sistema penitenciário estrangeiro, constatou a existência de duas formas de privatização, a do modelo americano e a do modelo francês.

O modelo americano em que o preso é entregue pelo Estado à iniciativa privada, que o acompanhará até o final da pena e o libertará, ficando o preso nas mãos do administrador. Já o modelo francês, precoce no Brasil, em que o Estado permanece junto com a iniciativa privada gerenciando o presídio. Neste modelo, o administrador gerencia os serviços daquela unidade prisional, enquanto que o Estado administra a pena, cuidando do homem no aspecto jurídico, punindo em caso de faltas ou premiando quando merecer. É o Estado que mantém a função jurisdicional, que determina quando o homem vai preso, quanto tempo ficará enjaulado e quando será libertado.

Soube-se que a primeira experiência no Brasil surgiu em 1999 com a inauguração da penitenciária de Guarapuava, no estado do Paraná, se implantando uma nova forma de administração penitenciária, da qual participam a iniciativa privada e as Secretarias de Estado responsáveis pelas diretrizes dos presídios.

Vê-se a experiência dia uma forma positiva, porque a própria Secretaria Nacional de Justiça constatou a eficácia na administração nas atividades extrajudiciais por tais empresas. Ressaltou-se que no Brasil a efetividade alcançada por tais empresas é avaliada em função dos fins atingidos no processo de ressocialização do preso, e não apenas pelo nível dos gastos usufruídos.

Buscou-se avaliar a questão da terceirização de presídios como alternativa ao modelo atual de gestão administrativa dos estabelecimentos prisionais. Embora determinados países industrializados, bem como o Brasil, possuam unidades prisionais privadas, estas ainda são minoria frente ao sistema estatal, e cada qual adota modelo diferente, com maior ou menos participação do empreendedor privado.

Assim, não sendo novidade que o sistema penitenciário brasileiro tem vivido crescente crise que decorre de razões diversas, dentre as quais se destacou a falta de investimento público e de treinamento dos profissionais da área, o que resultou em índices de reincidência que superam os 50% e conseqüente déficit de vagas prisionais, facilmente compreendeu-se que o Estado brasileiro não poderá, sozinho, resolver esse problema que na verdade é de toda sociedade.

Ressaltaram-se as dificuldades em razão da falta de controle adequado, por parte dos órgãos governamentais relativamente às informações sobre a problemática criminal e penitenciária. E como visto, somente em meados de 1998, com a promulgação da emenda constitucional nº 19, é que o Congresso Nacional passou a atender as imposições de ordem prática, reconhecendo a descentralização dos serviços públicos por intermédio do instituto do contrato de gestão.

Procurou-se mostrar que não existe qualquer argumento sobre a inconstitucionalidade do contrato de gestão como meio para se promover parcerias com o poder público. Neste contexto, as organizações sociais que, como pessoas jurídicas de direito privado que são, atuarão reguladas pelas regras do direito privado, merecendo uma atenção especial dos órgãos de fiscalização financeira a fim de que o dinheiro público tenha a correta aplicação, evitando excessos e uso do contrato de gestão para alcançar interesse que não sejam interesses públicos.

Ficou claro que estamos diante de um enorme desafio à Nação, o de reestruturar o nosso Sistema Penitenciário. A alegação apresentada como justificativa pela maioria dos responsáveis pela política penitenciária do País para não agir é a escassez dos recursos disponíveis no sistema. Apesar de ser uma experiência recente, viu-se a política de terceirização de presídios de uma forma positiva, apesar de não termos um juízo conclusivo sobre a eficácia dessa proposta.

Cumpriu-se destacar que a política de terceirização, embora não seja a remédio para esse problema de tamanha grandeza, tornou-se irreversível, cabendo o monitoramento dessas penitenciárias por parte do Estado e da própria sociedade. A

terceirização de presídios está em pleno processo de expansão nos estados brasileiros.

Mas isso tudo não é caridade. É negocio. E a remuneração do empreendedor privado deveser suportada pelo Estado, nunca pelo preso, que deveserá trabalhar e com os recursos recebidos por seu trabalho, ressarcir prejuízos causados pelo crime, assistir sua família e fazer um pé-de-meia para quando for libertado, jamais pagando ao administrador, que recebe do estado.

Enfim, o que não se pode admitir é afastar a experiência, pois nada que possa substituir a prisão foi apresentada até agora e muitos jovens estão apodrecendo em nossos cárceres sem que a sociedade possa lhes ouvir.

12. RECOMENDAÇÕES

Objetivando colaborar com o aprimoramento do processo de terceirização do sistema penitenciário brasileiro, especialmente no que se refere á prestação de serviços e gestão administrativa, sugerimos continuação desse trabalho, em caráter de aprofundamento, acrescentando todos os fatores jurídicos necessários para efetivação desse processo de reestruturação do sistema prisional no Brasil.

13. BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. **Privatização de prisões**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003.

ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. **Privatização das Prisões**. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

BARROS, Ângelo Roncalli Déramos. **Terceirização de presídios é experiência muito positiva**. 3 Encontro Nacional da Execução Penal. Brasília: FAP, 2000.

BLASCO, Bernardo Del Rosal. **As prisões privadas: Um novo modelo em uma nova concepção sobre a execução penal**. RT 665/244, 1991.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Censo Penitenciário de 2002. 2 ed. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Censo Penitenciário de 2003. 1 ed. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. A privatização das prisões. 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório da visita à penitenciária de Guarapuava**. Paraná. Março de 2001.

BRASIL. Ministério da Justiça. Funpen. **Censo penitenciário de 2002**. Brasília, 2002.

CHRISTIE, Nils. **Terceirização de cárceres**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. **A privatização dos presídios.** Encontro Nacional da Execução Penal. George Lopes Leite (org.). Brasília: FAP, 1998.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. **Privatização das prisões mais uma vez a polemica em:** http://www.oab-ms.org.br/advogados_artigo44.asp. Acesso em 28 de março de 2005.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia.** São Paulo: Atlas, 1993.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Prisão Privada: solução, mas para quem?** Revista da EMERJ. 1999.

GOMES, Paulo Emilio Sales. **Privatização dos presídios.** Revista CEJ. Set/dez. 2001.

KUEHNE, Mauricio. **A crise generalizada do sistema prisional.** Revista CEJ. Jan/abr. 2002.

LEAL, César Barros. **Direitos do Homem e Sistema Penitenciário.** Publicado na revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. 2002.

LEAL, César Barros. **Prisão: Crepúsculo de uma era.** Belo Horizonte: Del Rei, 2002.

MINHOTO, Laurindo Dias. **Privatização de Presídios e Criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

MIRABETE, Júlio Fabrinni. **Privatização de Presídios.** São Paulo: 2002. Entrevista concedida ao Jornal FENAVISTE em março de 2002.

NETTO, Guilherme Magali. **Privatização do Sistema Penal.** Revista da OAB, 1991.

OLIVEIRA, Edmundo. **Política Criminal e alternativas a prisão.** 2 edição. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

PAULESCU, Doina e MUNIZ, Adir Jaime de Oliveira. **Normas para apresentação da monografia acadêmica do curso de administração**. Brasília: Uniceub, 2001.

PIETRO, Silvia de. **Parcerias na Administração Pública**. 3° ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PIMENTEL, Manuel Pedro. **Fundação Professor Doutor Manuel Pedro Pimentel**. Disponível em: <http://www.unimep.br>. Acesso em 21 de março de 2005.

SILVA, Evandro Lins. **Privatização das prisões**. Jornal do Brasil, 4.4.92, Rio de Janeiro.

SUSSEKIND, Elizabeth da Cunha. **Terceirização de serviço prisional como alternativa**. Brasília: Escola de Governo, 2002. (Palestra proferida na Escola de Governo, Brasília, março de 2002.).

THOMPSON, Augusto. **Artigo publicado na revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará**. 2003.