

Parcerias públicas privadas no sistema prisional brasileiro Public-private partnerships in the Brazilian prison system

Lunara Machado de Almeida¹

v. 10 / n. 4 (2022)
Outubro/Dezembro

Aceito para publicação em
10/10/2022.

¹Graduada em Direito pela Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga, (FADIP), Pós Graduada em Direito Civil, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS), Doutoranda pela Universidad Museo Social Argentino (UMSA) E-mail: lunaramach@hotmail.com



<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

1 INTRODUÇÃO

O sistema penitenciário brasileiro encontra-se em uma situação desalentadora e degradante no que tange o objetivo de ressocializar os detentos, isso ocorre devido á escassez de vagas e as más condições das vagas já existentes. Dentre as alternativas propostas para mudar a situação deste sistema, está a utilização do instituto das Parcerias Público-Privadas, como forma de driblar a falta de capital para investimentos do Estado e, assim, com o auxílio da iniciativa privada alcançar um padrão mais desejável no atendimento dos apenados. E por esse motivo houve uma série de polêmicas, doutrinárias e institucionais, acerca do papel que o Estado deveria exercer dentro da sociedade. Em que alguns defendiam uma visão de Estado Social, que esta participação deveria ser ampla, com um Estado altamente intervencionista, já outros afirmando o Estado Liberal, em que deveria estar o mais ausente possível dos interesses sócio-econômicos da questão social, deixando a prestação dos serviços públicos e funções que lhe seriam inerentes, para a iniciativa privada, pois este seria mais célere no que tange os encargos de interesse público.

Todos esses debates foram colocados nas atuais agendas políticas dos governos ocidentais sendo que o Brasil, evidentemente, não estaria fora dos debates. Diante desse contexto prevalece uma visão liberal, em que se procura aliar a eficiência e eficácia da organização empresarial aos propósitos e necessidades da sociedade no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o instituto das

Parcerias Público-Privadas (PPPs), sendo esta uma nova espécie de concessão utilizada para

investimentos estratégicos para o Estado com a participação e a devida remuneração de um parceiro do setor privado.

A Lei 11.079 de 2004 traz normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no Brasil e foi um marco para a criação das PPPs. A partir da sua criação, por ter sido um tema polêmico, trouxe inúmeras discussões e questionamentos por parte dos publicistas que consideraram ilegais e/ou inconstitucionais por entenderem inviáveis, alegando que o Estado não poderia delegar atividades essenciais a um terceiro com intenções meramente econômicas e empresariais. Vale ressaltar que este instituto surge dentro de uma tendência privatizante observada em alguns Estados, os quais procuram agregar ao serviço público a eficiência e a eficácia da iniciativa privada, para o bem estar dos apenados e sua ressocialização.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS

Para uma melhor análise histórica que levou à criação das Parcerias Público-Privadas (PPPs) é necessário analisar minuciosamente a evolução dos modelos de Estado e suas características a eles inerentes. Ao longo da história se verificaram várias transformações políticas, econômicas e sociais que induziram significativas mudanças nos padrões de relação entre o setor público e o setor privado, entre o Estado e a livre iniciativa dos particulares.

Durante o século XIX começaram algumas manifestações contra o Estado Liberal, então vigente, uma vez que as grandes empresas estavam se transformando em poderosos monopólios e acabando com as de pequeno porte. Diante dessa situação econômica e social, aumentou absurdamente o número de empregados destas grandes empresas, criando uma nova classe social, o proletariado, em geral, em más condições de saúde, higiene, econômicas e com baixo grau de instrução.

Estas desigualdades entre os proletários e os ricos empresários, devido a esse aumento, se mantinha o não-intervencionismo defendido pelo liberalismo, que se tornou insuficiente e ineficiente para garantir a todos acessos a serviços e condições de vida básicos. Esta necessidade de intervenção estatal evidenciada pelos efeitos do liberalismo fez criar novas formas de organização e políticas do Estado. O Estado do Bem Estar Social (Welfare State), em que consolidou ao final Segunda Guerra Mundial, caracterizado pela forte presença do Estado na economia, a prover diretamente determinados serviços de interesse geral, que passaram a serem considerados serviços públicos.

Para Di Pietro (2005): “Uma das tendências verificadas foi a da socialização, que não se confunde com socialismo, mas designa a preocupação com o bem comum, com o interesse público, em substituição ao individualismo imperante, sob todos os aspectos, no período do Estado Liberal”.

Diante dessa tendência de proteger o interesse público, de buscar garantir melhores condições a todos fez crescer os direitos sociais e ampliou enormemente o rol de atribuições do Estado e, conseqüentemente seu custo financeiro.

Com essa enorme demanda de recursos públicos na implementação de políticas sociais (saúde, educação e segurança pública), bem como a participação do Estado no domínio econômico fez aumentar extraordinariamente os gastos governamentais, diante de tanta falta de recursos, mesmo com aumento de tributos, gera uma restrição de capital para investimentos em infra-estrutura, peça fundamental para o crescimento econômico, sendo esta uma consequência desfavorável.

A partir da década de 1980, ouve muitos questionamentos sobre a economia mundial. Diante da crise do Estado do Bem Estar Social, surgiram grandes debates neoliberais. Em que o Estado contemporâneo impunha o desempenho de um novo papel, em que o Estado passou a ser visto como um ente subsidiário ao interesse privado, adotando idéias que limitam o poder intervencionista do Estado e conseqüentemente diminuem a alta carga de atribuições vistas no Estado Social.

O Estado a partir de então deveria fomentar, fiscalizar e coordenar a iniciativa privada, de modo a permitir o sucesso dos empreendimentos privados. Mas em alguns casos a iniciativa privada demonstrava deficiências, e por isso o Estado poderia unir-se ao particular, através de parcerias, visando subsidiar o empreendedor.

Já no fim dos anos 80 e, início dos anos 90, inicia-se no Brasil uma política de desestatização da economia, marcada por uma série de privatizações e concessões de alguns serviços públicos.

Com a lei 11.079 de 2004, a Lei das PPPs, veio ao encontro desta tendência, buscando trazer mudanças e inovações na forma de prestação dos serviços públicos através da criação das Parcerias PúblicoPrivadas no ordenamento jurídico brasileiro.

Em 2003, o presidente Lula afirmou que as PPPs eram: “Uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva dos setores público e privado”.

3 POCISIONAMNETOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS AS PPPs NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO.

Em 1992, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), órgão do Ministério da Justiça, propôs a adoção do sistema de gerenciamento privado das prisões no Brasil. Essa idéia surgiu após a adoção desse sistema nas prisões da Austrália, Inglaterra, França e Estados Unidos.

Os objetivos principais desse sistema eram reduzir os encargos públicos, introduzir no sistema prisional um modelo administrativo de gestão moderna, atender ao mandamento constitucional de respeito à integridade física e moral do preso além de aliviar a situação de superlotação do sistema carcerário.

Com isso o setor privado passaria a prover serviços penitenciários internos tais como alimentação, saúde, trabalho e educação aos detentos, além de poder construir e administrar os estabelecimentos. E a partir de então a administração se faria em sistema de gestão mista, com a supervisão geral dos estabelecimentos com o setor público, cuja atribuição básica seria a de supervisionar o efetivo cumprimento dos termos fixados em contrato.

A Ordem dos Advogados do Brasil condenou a proposta de privatização, alegando que esta experiência estaria longe de ser moderna, que seria um retrocesso em termos de desenvolvimento da política criminal; que a execução da pena é função pública intransferível; que a política de privatização carcerária daria margem a uma contínua exploração do trabalho prisional e que tal proposta violaria direitos e garantias constitucionais dos presos.

Diante de algumas discussões e divergências de posicionamento ideológico a proposta do Ministério da Justiça apresentada em 1992 foi arquivada.

A gestão compartilhada é um modelo pelo qual cada parceiro mantém sua identidade institucional e programática, dirigindo pessoas, esforços e recursos para fins comuns e integrados. (SANTOS, 2008).

As parcerias público-privadas (PPPs) são criadas a partir da necessidade de o Estado buscar parceiros no desenvolvimento de infra-estrutura e serviços públicos para o atendimento das demandas da sociedade.

As PPPs estão relacionadas às diferentes formas de articulação entre o setor público, empresas e organizações não governamentais. Na qual tem por objetivo viabilizar projetos de interesse para a sociedade ao mesmo tempo em que supõem o exercício de atividade empresarial pelo setor privado.

Esse projeto se enaltece pela eficiência no retorno tanto ao operador quanto ao investidor. Todas essas vantagens seriam um novo modelo de melhoria das condições de infraestrutura em um

Estado que estaria esgotado nesse setor e impossibilitado de realizar novas políticas e investimentos em instalações de estabelecimentos prisionais.

Assim como toda mudança ou criação de algo novo, traz inúmeros questionamentos, em que nem todos vêem esse sistema como algo tão eficiente, assim como se tem opiniões favoráveis à implementação das parcerias público-privadas no sistema prisional, há muitas opiniões desfavoráveis que consideram inconstitucional essa proposta.

Diversos críticos à PPP dizem que parceria público-privada é privatização, havendo apenas uma troca de nomenclatura mantendo o mesmo conteúdo.

José Luiz Quadros de Magalhães, além de achar imoral essa privatização, também defende a sua inconstitucionalidade:

Privatizar os Poderes do Estado significa acabar com a república. A privatização da execução penal é a privatização de uma função republicana, que pertence ao Estado enquanto tal. Privatizar o Estado significa acabar com a república, com a separação dos poderes, com a democracia republicana. As funções do Estado não são privatizáveis, entre elas o Judiciário e a execução penal na esfera administrativa.

Privatizar a execução penal e qualquer outra função essencial republicana do estado significa ignorar não apenas um dispositivo ou princípio constitucional; significa também, agredir todo o sistema constitucional. Não há inconstitucionalidade mais grosseira. A nossa Constituição é uma Constituição Social, e não uma Constituição Liberal (...). Para privatizar o Estado e suas funções essenciais privatizando, por exemplo, a execução penal, teríamos que fazer uma nova Constituição.

Essa relação de hierarquia entre o Governo do Estado e o Diretor da Penitenciária, foge do modelo tradicional, partindo para um modelo de parceria público-privada, constituindo uma relação de natureza contratual que estabelece metas e resultados a serem alcançados.

Outro problema trazido é o da transparência, em que se discute ser o cúmulo do Governo dizer que não sabe sobre determinada política pública porque a empresa que a está fazendo não está dizendo por razões de confidencialidade empresarial. Para os críticos da PPP isso é um absurdo, pois afeta a eficiência do sistema prisional colocando abaixo o objetivo principal desse sistema.

Outro questionamento apontado é em relação a implementação da parceria público-privada no sistema prisional, em que muitos entendem que a empresa privada irá receber mais do Estado quanto maior for o número de presos que trabalham, pois, assim, ela alcançaria certos indicadores. Portanto,

para ela é interessante que as prisões estejam sempre cheias já que o lucro auferido será maior, o que favorece a política de encarceramento em massa.

Enfim para as correntes contrárias eles afirmam que o modelo privado beneficiará apenas uma parte dos encarcerados, questionando também quais os critérios que serão adotados e serão seguidos para eleger os que permanecerão em suas unidades, ou seja, existe assim uma lacuna ainda não preenchida para que de fato esse modelo tenha eficácia perante ressocialização desses detentos. Com isso abre uma brecha para a seguinte pergunta; Quem lucrará então com a lógica atraente do sistema de “PPPs” utilizado para a administração carcerária?

Vale destacar que assim como toda mudança tem os prós e contras e todas as indagações devem ser levadas em consideração, para corrigir e acima tudo promover um modelo completo e eficaz para o bem estar da sociedade.

4 ASPECTOS JURÍDICOS E SOCIAIS DAS PPPs

A realidade carcerária no Brasil é preocupante, ao invés de lugares de ressocialização do homem, acabam tornando-se escolas de criminosos, saindo de lá ainda mais decididos em ficar no mundo da criminalidade. O retorno dessas pessoas a sociedade é um desafio de sobrevivência, pois elas se deparam com o desemprego, descrédito perante a sociedade e o desprezo, restando poucas alternativas que não seja o retorno ao submundo do crime.

Pra isso é necessário e urgente a reformulação desse sistema, pois, com raríssimas exceções, o sistema prisional brasileiro apresenta mais problemas e perguntas do que soluções. E através das Parcerias Público-Privadas - PPPs, faz com que a falta de capital para investimentos do Estado e, com o auxílio da iniciativa privada alcance um padrão mais digno no atendimento dos apenados. Este instituto surge dentro de uma tendência de privatização global, os quais procuram transferir ao serviço público a eficiência e a eficácia da iniciativa privada.

E como são escassos os recursos públicos para fazer frente a investimentos em setores de responsabilidade do poder público, o Estado procura novas formas de relacionamento entre os setores público e privado; e uma dessas formas é a gestão compartilhada. Sendo este um modelo pelo qual cada parceiro mantém sua identidade institucional e programática instruindo pessoas, esforços e recursos para fins comuns e integrados.

Em relação aos aspectos jurídicos vale destacar que nos direitos fundamentais, a Constituição assegurou aos presos que a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado (art 5º, XLVIII), garantindo o respeito à integridade

física e moral do preso (art. 5º, XLIX). Já no art. 24 da Constituição Federal, que prevê as regras de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, no qual estabelece matérias que deverão ser regulamentadas de forma geral por aquela e específica por estes. Dentre as matérias, estabelece o inciso I do art. 24 da Carta Magna, a competência concorrente para legislar sobre direito penitenciário.

Também se encontra no art.37 da Carta Maior o princípio da eficiência da Administração Pública, no qual agrega a legalidade, princípio este basilar para um bom desempenho.

Já em muitos Estados brasileiros já editaram normas referentes às parcerias público-privadas como, por exemplo, a lei nº 12.234/2005 do Rio Grande do Sul, a lei nº 9.290/2004 da Bahia, a lei nº 14.868/2003 de Minas Gerais (nesta vem explicitado em seu § 1º, art. 5º, a autorização para contratos de PPPs na área do sistema penitenciário), entre outras.

E em 2004 foi publicada a Lei Nº 11.079, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública, demonstrando a ampliação e inovação desse sistema.

A partir de então foram criados os contratos de concessão, cujo objeto é a prestação de serviços (públicos ou não) ligados diretamente à Administração Pública, podendo o particular assumir a execução de obra, fornecimento de bens ou outras prestações. Nesse caso o contrato, deve ter o investimento superior a R\$ 20 milhões, e a contraprestação é paga pelo poder concedente, ou seja, a (Administração Pública), sendo o prazo do contrato entre 5 e 35 anos e o seu objeto da prestação, não pode ser restrito apenas à execução de obra ou ao fornecimento de mão-de-obra ou bens, deve-se associar também ao serviço objeto da concessão administrativa.

E em relação aos contratos para construção, manutenção de penitenciárias, em que pese que o usuário seja o próprio detento, será a Administração Pública a usuária indireta do sistema, por ser ela a compradora do serviço prestado pelo parceiro privado.

E, por fim, a lei afirma e determina que as funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado são indelegáveis.

As PPPs nasceram através da necessidade de o Estado buscar parceiros no desenvolvimento de infra-estrutura e serviços públicos para o atendimento das demandas da sociedade. Esse sistema está relacionado à diferentes formas de articulação entre o setor público, empresas e organizações não governamentais. Essa articulação tem por objetivo viabilizar projetos de interesse para a sociedade ao mesmo tempo em que supõem o exercício de atividade empresarial pelo setor privado.

Nas Parcerias Públicas Privadas existe a previsão de retorno positivo para todos os envolvidos. Em relação ao setor público, existe o retorno positivo em relação aos objetivos sociais, econômicos e políticos. Já em relação ao parceiro privado, o retorno, geralmente está relacionado ao capital financeiro, mas existem casos de parcerias em que ambos os envolvidos não visam o retorno financeiro, que são os casos em que o Estado faz parceria com fundações/instituições sem fins lucrativos.

5 – ESTADOS BRASILEIROS QUE ADERIRAM AS PPPs NOS PRESÍDIOS

Vale destacar que Minas Gerais foi o primeiro estado a ter Parceria Público-Privada (PPP) no Brasil para administração de um complexo penal, com fundamento expresso nos princípios da necessidade de uma gestão profissional de unidades penitenciárias, aplicando conceitos de qualidade e eficiência na custódia do indivíduo infrator e promovendo a efetiva ressocialização do detento.

Este sistema foi implantado no Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves, na região metropolitana de Belo Horizonte, e também o primeiro do Brasil a ser inteiramente construído e administrado por empresas particulares, em um modelo de parceria público-privada (PPP). Segundo a Unidade PPP de MG, o complexo exigiu investimentos de R\$ 350 milhões.

O Estado do Paraná também se tornou o pioneiro na implementação do sistema de gerenciamento privado de presídios, criando a Penitenciária Industrial de Guarapuava em 1999. E passou a ser um exemplo de parceria entre a segurança pública e privada na qual o presídio é administrado pelo governo estadual e os serviços de segurança interna, assistência médica, psicológica, jurídica e social, são prestados pelo ente privado. Além disso, foi adotado o sistema de serviços terceirizados, como alimentação, vestuário, assistência médica, jurídica, odontológica e vigilância, todos prestados por empresa particular. O Estado fica responsável pela tutela do estabelecimento prisional, de sua direção, segurança e controle da disciplina. Nesta penitenciária, foram criados canteiros de trabalho locando-se os serviços dos internos com remuneração, a fim de auxiliar na manutenção de familiares e no ressarcimento dos prejuízos a que eventualmente deram causa quando do cometimento dos crimes. Vale ressaltar que esse sistema funcionou, tanto que tem dado certo, devido a baixa reincidência entre seus egressos.

Após o desenvolvimento do modelo desse sistema de inovação do Estado do Paraná, surgiram nos demais Estados brasileiros diversos estabelecimentos semelhantes, localizados: no Amazonas: na cidade de Manaus, na Bahia: nas cidades de Juazeiro, Serrinha, Valença, Lauro de Freitas e Itabuna, no Ceará: nas cidades de Sobral, Fortaleza, Juazeiro do Norte e Itaitinga, no Espírito Santo: nas cidades de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Viana, em Minas Gerais: na cidade de Ribeirão das

Neves, em Pernambuco: na cidade de Itaquitinga, e em Santa Catarina: na cidade de Joinville. 17 No Estado do Ceará foi aprovada a instituição de PPP nos presídios mantidos pelo Estado.

De fato cada Estado se utilizou do sistema, como modelo para se adequar a realidade e a necessidade de casa presídio, sempre levando em consideração o objetivo de todo esse sistema que é dar melhor qualidade de vida aos apenados e inseri-los novamente na sociedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção do sistema de PPPs em presídios é uma realidade interessante no Brasil, em que o parceiro privado fica responsável pelo investimento para a construção do sistema penitenciário, além da operação e manutenção desse sistema. E em relação ao Poder Público se estabelecem as obrigações de nomear os diretores e chefes de funções-chave do estabelecimento penal; e também de proporcionar segurança interna e externamente ao presídio; executar as penas e/ou medidas de segurança em todas as suas acepções; proporcionar o ensino fundamental, bem como, de acordo com o desempenho do trabalho efetivado pelo parceiro privado, arcar com o retorno financeiro a este.

Não obstante, são vários os benefícios presentes na adoção desse sistema, principalmente no sentido de aumentar a capacidade de vagas no sistema prisional; proporcionar um cumprimento de pena de maneira digna ao presidiário; podendo estabelecer parcerias com a sociedade no sentido de proporcionar trabalho ao apenado, além de facilitar sua ressocialização, e automaticamente desonerar o Estado em relação aos investimentos em curto prazo.

É óbvio que havendo o correto cumprimento das obrigações impostas ambos os lados da parceria sairão satisfeitos, além de tentar atingir o objetivo principal disso tudo que é reinserir esse ex-detento na comunidade, dando a eles novas oportunidades e principalmente ter de volta a sua dignidade, e é por esse e outros motivos que fica claro que esse novo modelo de gestão prisional poderá trazer muitos benefícios para a sociedade.

REFERENCIAS

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Privatizar o sistema carcerário? In: OLIVEIRA, Rodrigo Tôres, MATTOS, Virgílio de (Org.). Estudos de execução Criminal: Direito e Psicologia. 2009, p. 73-76.

FOUCAULT, Michel (1993) Vigiar e punir: história da violência nas prisões. Petrópolis, RJ: Vozes

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Departamento Penitenciário Nacional. População Carcerária Brasileira (Quinquênio 2003-2007). Evolução e Prognósticos. 2008 **MINISTÉRIO DO**

PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG), Secretaria do Planejamento e Investimentos Estratégicos. Modelos alternativos de investimento com ênfase na infra-estrutura: Parceria Público-Privadas (PPP) – uma abordagem metodológica, 2002.

Projeto PPP no Sistema Penal. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/pppeminas/projetos-ppp/complexo%20penal>. Acesso em: 04 nov. 2009

Revista Época, Privatizar Resolve? Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG76972-6009,00-PRIVATIZAR+RESOLVE.html> acesso em 03 abr 2008.

AZEVEDO Sette; Primeiro passo para parcerias. disponível em: http://www.azedosette.com.br/ppp/noticias/2008-01-17_05.html acesso em 10 abr 2008.