

# A Parceria Público-Privada no sistema prisional

Cristiane Achilles Guedes

*Pedro Paulo  
Profissão: pedreiro  
Passa-tempo predileto: pandeiro  
Preso portando pó. Passou pelos piores pesadelos  
Presídios, porões, problemas pessoais, psicológicos  
Perdeu parceiros, passado, presente  
País, parentes, principais pertences  
PC: político privilegiado  
Preso parecia piada  
Pagou propina pro plantão policial  
Passou pela porta principal<sup>1</sup>*

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Origens do sistema penitenciário; 3 A violação dos direitos humanos dentro das prisões; 4 A parceria público-privada no sistema prisional e seus defensores; 5 A inconstitucionalidade da parceria público-privada no sistema prisional; 6 A experiência da privatização nos Estados Unidos; 7 A APAC como modelo ao sistema prisional; 8 Conclusão; Referências.

## 1 Introdução

A implementação da parceria público-privada (PPP) no sistema penitenciário é um assunto polêmico que vem sendo cada vez mais discutido em Seminários, Congressos, trabalhos acadêmicos, etc. De um lado, estão os defensores assíduos da PPP que utilizam como principal argumento o fato de que essa parceria do Estado com empresas privadas teria como consequência uma maior eficiência do sistema penitenciário. De outro, estão aqueles que são

---

<sup>1</sup> Trecho da música de Gog intitulada Brasil com P

radicalmente contrários à privatização do sistema penitenciário, argumentando ser ela inconstitucional.

O que é Parceria Público-Privada? Quais são os motivos que levam seus defensores a dizer que haverá uma maior eficiência do sistema prisional e aos críticos a dizer que ela é inconstitucional? A PPP é uma idéia moderna e inovadora ou já houve experiências semelhantes em outros países? Seria a solução para o caos do atual sistema prisional? Seria ela a tão desejada luz no fim do túnel?

O presente artigo tem como objetivo ser uma análise crítica da temática, desocultando aspectos que, muitas vezes, são negligenciados quando se trata das parcerias público-privadas.

## 2 Origens do sistema penitenciário

Para se ter uma visão mais completa do Direito Penal atual é necessário que se volte ao passado, contextualizando a origem do sistema penitenciário e sua transformação conforme o modelo político-econômico vigente.

A Antigüidade desconheceu a pena de privação de liberdade tal qual a conhecemos hoje. Havia o encarceramento dos delinqüentes como uma espécie de prisão provisória e sem o caráter de pena. Os réus aguardavam no cárcere até seu julgamento ou execução. Recorria-se à pena de morte, às penas corporais e às infamantes.

As sanções da Idade Média estavam submetidas ao arbítrio dos governantes, que as impunham em função do "status" social a que pertencia o réu. A dissolução da ordem feudal com a transição para economia mercantilista leva a aceleração do processo migratório às cidades. Pode-se dizer que a origem da pena privativa de liberdade confunde-se com a origem do sistema capitalista de produção.

A invenção da penitenciária, convém ressaltar, representou um progresso. O cárcere, sem dúvida, é muito menos desumano que às penas de morte e às penas corporais.

Na passagem da sociedade feudal-mercantilista para a sociedade capitalista liberal surge uma nova forma de punir. As novas regras da economia aumentam as taxas de desemprego e emprego precário. O encarceramento, no início do capitalismo, tem como função regular o mercado de trabalho, disciplinando os camponeses expulsos do campo e que não conseguiam emprego nas cidades. Eles formavam o chamado “exército industrial de reserva”, seja pelo baixo preço em que eram forçados a vender sua força de trabalho, seja pela superexploração na qual estavam submetidos. Zigmunt Bauman, em sua obra intitulada *Globalização: As conseqüências Humanas*, afirma que o confinamento passa a ser uma “maneira de utilizar ou neutralizar uma parcela considerável da população que não é necessária a produção”.<sup>2</sup>

Michel Foucault, em *Vigiar e Punir*, já identificava uma nova maneira de conceber as penas nos dias atuais, que não visará tanto o corpo e sim a alma. A vigilância é individual, perpétua e ininterrupta. As classes dominantes descobrem que é “mais eficaz e mais rentável vigiar que punir”.<sup>3</sup> A prisão de agora é diferente da prisão do período anterior, pois permitirá punir e ao mesmo tempo isolar, vigiar, controlar. A pena deve levar “em conta o que é o criminoso em sua natureza profunda, o grau presumível de sua maldade, a qualidade intrínseca de sua vontade”.<sup>4</sup> Propaga-se a imagem de “criminoso” como sendo o “outro”, o “perigoso”, o “mal”.

### 3 A violação dos direitos humanos dentro das prisões

Em 1997, foi realizada a CPI que investigou o sistema penitenciário mineiro. Constatou que, apesar de existir uma Lei de Execuções Penais (LEP) avançada, o sistema prisional era uma realidade bem diferente da prescrição legal. Havia um tratamento prisional deficiente aliado à carência de recursos humanos qualificados. Episódios envolvendo violação de direitos humanos,

---

<sup>2</sup> BAUMAN, Zigmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998, pp. 119-120.

<sup>3</sup> FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1992, p. 130.

<sup>4</sup> FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993, p. 90.

tratamento privilegiado a certos presos, violência e criminalidade dentro das prisões, dificuldade para efetivação e visitas no cárcere, assistência jurídica precária e pouca ou nenhuma oferta de trabalho para o preso e para o egresso são os pontos destacados no relatório final da CPI.

Em 2000, realizou-se a CPI do Narcotráfico. Constatou-se ausência de vagas no sistema penitenciário combinada com um grande número de mandados de prisão não cumpridos, as freqüentes fugas de presos, muitas com suspeita de conivência de agentes públicos, tratamento privilegiado concedido a certos presos, tráfico de drogas dentro das prisões, precariedade dos recursos humanos que atuavam no setor, dentro diversos outros problemas.

A Comissão de Direitos Humanos, em 2001, fez o Relatório sobre o Sistema Prisional. Entre as conclusões do relatório estão: ausência de respeito às garantias constitucionais e legais do preso, inclusive as básicas, como educação, saúde e trabalho; os poucos recursos públicos destinados ao setor, a tímida utilização da penas alternativas, a deficiência, quantitativa e qualitativa, na assistência jurídica ao preso, e o quadro de pessoal insuficiente e precário.

Por fim, em 2002 realizou-se mais uma CPI, a CPI do Sistema Prisional. Em meio a várias irregularidades destacaram-se as fugas e rebeliões, os casos de concessões de regalias a presos, o uso de aparelhos de telefonia e fortes indícios da manutenção de relações estreitas e promíscuas entre presos e servidores.

Verifica-se, portanto, que há uma total precarização do sistema prisional. Os presos vivem em condições insalubres, sofrem com a superlotação dos presídios, com a alimentação insuficiente e de má qualidade e com a falta da assistência jurídica, sendo que muitos continuam presos mesmo depois de terminada a pena, ou cumprem-na em regime fechado apesar de terem direito a livramento condicional ou a cumpri-la em regime mais brando.

Não é necessário ser um especialista para constatar a falência do sistema penitenciário. As instituições carcerárias são precárias e não cumprem

o seu objetivo maior: a ressocialização dos presos; o que é comprovado com as altas taxas de reincidência.

O artigo de Rosiane Cristina R. Costa, ex-detenta, intitulado *Memória do Cárcere*, retrata, de uma forma profunda e chocante, a falência do sistema prisional e a violação dos direitos humanos, regra dentro do cárcere.

Ninguém ali dentro está comprometido com a ressocialização, nos dizem o tempo todo que somos culpadas, vagabundas, burras, inúteis... Fazem com que a gente se sinta como vermes perto delas, passam para gente que elas são certas porque estão cumprindo com o dever social (trabalhar por um mísero salário até a morte), e nós não, somos seres anormais, aberrações e muito mais...

O Estado finge que está tudo bem e para a sociedade fica a impressão de que uma pessoa que é presa não muda porque não presta. Mas não é essa a realidade. O Estado não oferece as mínimas condições para que um criminoso seja reintegrado na sociedade. Não há saúde no sistema prisional em nenhum sentido, não há saúde física e muito menos psicológica. Para quem não tem visita não há o que comer, não há remédios e o pior: essas pessoas são as mais castigadas porque eles sabem que não vai haver ninguém para denunciar.<sup>5</sup>

#### 4 A Parceria Público-Privada no sistema prisional e seus defensores

Nesse contexto de crise do sistema penitenciário há a tentativa de implementação das parcerias público-privadas. A parceria público-privada consiste em um contrato do Governo com um consórcio de empresas, no qual esse consórcio vai desenhar o projeto arquitetônico, financiar o empreendimento, construir, manter a infraestrutura e atingir uma série de indicadores de desempenho. A decisão sobre a conveniência da adoção de determinada política pública permanece na esfera governamental, enquanto que o processo de sua implementação é desenvolvido em parceria com a iniciativa privada.

A tentativa de implementação da parceria do Estado com empresas privadas no sistema prisional é defendida por aqueles que utilizam como

---

<sup>5</sup> COSTA, Roseane Cristina R. *Memórias do Cárcere*. In: MATTOS, Virgílio de (Org.). *Desconstrução das Práticas Punitivas*, p. 53,59.

principal argumento o fato de ter o setor privado menores dificuldades operacionais, já que o Estado necessita de licitações, o que acaba burocratizando e, conseqüentemente, precarizando o trabalho estatal. Portanto, com a implementação das parcerias públicos privadas, haveria uma otimização do desenho, construção e gestão do sistema prisional, além do setor privado ter uma facilidade maior em captar recursos, o que aumentaria a eficiência e diminuiria os custos.

Além disso, os defensores da PPP pugnam que, com sua implantação, haveria um aumento de investimentos; criação de novas vagas; otimização dos recursos públicos; prestação de assistência jurídica gratuitas aos presos, além de assistência social, médica, psicológica, psiquiátrica, odontológica, dentre diversos outros benefícios que são assegurados aos presos, mas não são cumpridos.

## 5 A inconstitucionalidade da Parceria Público-Privada no sistema prisional

A despeito das opiniões favoráveis à implementação das parcerias público-privadas no sistema prisional, há clara inconstitucionalidade nessa proposta. Diversos críticos à PPP dizem que parceria público-privada é privatização, havendo apenas uma troca de nomenclatura que não altera seu 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.<sup>6</sup>

Além do problema da inconstitucionalidade, Marianne dos Reis Pereira, em sua monografia de conclusão de curso intitulada *A privatização do sistema penitenciário*, fala dos obstáculos éticos, jurídicos e políticos à proposta de privatização do sistema penitenciário brasileiro.

Segundo a autora, não se pode aceitar, do ponto de vista ético, que um indivíduo, além de exercer o domínio sobre o outro, tire alguma vantagem econômica do trabalho do preso. Já o obstáculo jurídico consiste na proibição, pela Lei de Execuções Penais (LEP), que o trabalho carcerário seja gerenciado por empresas privadas e a delegação da gestão penitenciária aos particulares. Por fim, privatizar, do ponto de vista político, significa consagrar um modelo que já se mostrou fracassado, conforme será analisado mais adiante.

Além desses, há diversos outros problemas como: aumento da complexidade institucional da estrutura governamental e o problema da transparência.

A relação hierárquica entre o Governo do Estado e o Diretor da Penitenciária, dentro do modelo tradicional, tende a ser substituída, com os modelos de parceria público-privada, por uma relação de natureza contratual que estabelece metas e resultados a serem alcançados. Começa a haver uma série de atores diferentes que têm a capacidade de interferir no que o Governo faz.

Outro problema é o da transparência. Pode-se chegar ao 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.

Em relação à maior eficiência do sistema prisional com a implementação da parceria público-privada, os críticos da PPP dizem que deve haver a dissolução de falsos consensos hegemônicos como a da eficiência

---

<sup>6</sup> 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.

privada neoliberal e ineficiência estatal. No Edital da PPP consta que haverá um advogado para cada grupo de quatrocentos presos que deverão prestar meia hora de atendimento por bimestre a cada sentenciado. Essa com certeza não é a eficiência que o sistema prisional necessita.

Além disso, com a implementação da parceria público-privada no sistema prisional, 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.

Por fim, a Resolução Nº 08/2002 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciário, recomenda a rejeição de quaisquer propostas tendentes a privatização do sistema prisional porque incitam a atividade negocial e o encarceramento não pode ser considerado negócio.

## 6 A experiência da privatização nos EUA

A privatização do sistema prisional, ao contrário do que muitos dizem, não é uma idéia inovadora. Já houve experiências semelhantes em outros países, como o que acontece atualmente nos Estados Unidos, com conseqüências desastrosas. Segundo Eduardo Galeano:

Nos Estados Unidos há cada vez mais presídios privados, embora a experiência, breve mas eloqüente, fale de péssima comida e de maus-tratos e prove que os presídios privados não são mais baratos do que os públicos, pois seus lucros desmesurados anulam os baixos custos [...] Uma empresa norte-americana de presídios privados, Corrections Corporation, figura entre as cinco empresas de mais alta cotação na Bolsa de Nova York [...] Há cada vez mais presos nos Estados Unidos: os presídios são hotéis sempre cheios. Em 1992, mais de cem empresas se dedicavam ao desenho, à construção e à administração de presídios [...]. Os presídios privados se especializam em alta segurança e baixos custos, e tudo indica que continuará sendo próspero o negócio da dor e do castigo. A National Criminal Justice Commission estima que, no ano de 2020 estarão atrás das grades seis de cada dez homens negros. Nos últimos vinte anos os gastos com presídios aumentaram novecentos por cento. Isto não contribui nem

um pouco para atenuar o medo da população [...], mas contribui bastante para a prosperidade da indústria carcerária.<sup>7</sup>

Os maiores prejudicados com a privatização do sistema prisional e o encarceramento em massa são os indivíduos que vêm da classe baixa e sobrevivem com uma renda mínima no final do mês, bem como os negros das periferias. O encarceramento serve à regulação da miséria e a sua perpetuação, como comprova a experiência estadunidense onde ocorreu um maior número de encarcerados, maior reincidência e precarização das condições de encarceramento.

Tal situação nos remete ao que Foucault dizia: “O delinqüente se distingue do infrator pelo fato de não ser tanto seu ato quanto a sua vida o que mais o caracteriza [...]. Porque ela faz existir o ‘criminoso’ antes do crime e, num raciocínio limite, fora deste.”<sup>8</sup> Portanto, com essa política de encarceramento em massa, serão criados delinqüentes para ocuparem as vagas do sistema carcerário e gerarem lucros às empresas privadas. Segundo Foucault, é ingênuo acreditar que os chamados delinqüentes são anteriores as prisões e que essas foram criadas com a função de reprimi-los e/ou ressocializá-los. Pare ele:

A técnica penitenciária e o homem delinqüente são de algum modo irmãos gêmeos. Ninguém creia que foi a descoberta do delinqüente por uma racionalidade científica que trouxe para as velhas prisões o aperfeiçoamento das técnicas penitenciárias (...) Elas aparecem as duas juntas e no prolongamento uma da outra como um conjunto tecnológico que forma e recorta o objeto a que aplica seus instrumentos.<sup>9</sup>

## 7 A APAC como modelo ao sistema prisional

<sup>7</sup> GALEANO, Eduardo. *De pernas pro ar: A escola do mundo ao avesso*. Porto Alegre: L&PM, 1999, p.114

<sup>8</sup> FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993, pp. 223-224.

<sup>9</sup> FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993, p. 226.

O projeto “Novos Rumos na Execução Penal”, implementado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais com o apoio da Secretaria de Defesa Social e da FBAC – Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, tem como objetivo incentivar a criação e ampliação das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC). Atualmente existem sete APACs nas cidades de Itaúna, Nova Lima, Santa Luzia, Sete Lagoas, Lagoa da Prata, Pouso Alegre, Passos, Campo Belo, Canápolis, Patrocínio, Perdões, Santa Maria do Suaçui e Viçosa.

O método APAC se inspira no princípio da dignidade da pessoa humana e na convicção de que ninguém é irrecuperável, pois todo homem é maior que a sua culpa. Alguns dos seus elementos informadores são: a participação da comunidade, sobretudo pelo voluntariado; a solidariedade entre os recuperandos; o trabalho como possibilidade terapêutica e profissionalizante; a religião como fator de conscientização do recuperando como ser humano, como ser espiritual e como ser social; a assistência social, educacional, psicológica, médica e odontológica como apoio à sua integridade física e psicológica; a família do recuperando, como um vínculo afetivo fundamental e como parceira para sua reintegração à sociedade; e o mérito, como uma avaliação constante que comprova a sua recuperação já no período prisional.

O método de valorização humana vinculada à evangelização tem como objetivo a humanização das prisões, sem perder de vista a finalidade punitiva da pena. O condenado deve ser responsabilizado pelo delito que cometeu, mas essa responsabilização tem que respeitar o princípio da dignidade humana.

Os índices de reincidência nas APACs são muito baixos, chegando a 90% de recuperação dos condenados, o que comprova o sucesso desse modelo. O sentenciado quando cumpre a pena em sua terra natal encontra apoio da família e dos amigos e não corre o risco da promiscuidade com as lideranças perversas das grandes penitenciárias.

Além disso, faz cumprir o artigo quinto da Constituição Federal, que garante a individualização da execução, a proibição de penas desumanas e

crúéis ou que passem da pessoa do condenado, e garante o respeito físico, moral e emocional do sentenciado. Também está de acordo com a Lei de Execução Penal quanto aos direitos e deveres do preso e com as “Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos” da ONU que estabelece a metodologia em presídios pequenos, mantendo o preso perto de seu núcleo social e de sua família.

A APAC, portanto, traz novos paradigmas à execução penal, visando à recuperação e ressocialização dos condenados, e deve ser tomada modelo para a execução penal brasileira.

## 8 Conclusão

A prisão é uma instituição que nasce com o capitalismo e desde então vem sendo utilizada para administrar as classes tidas como perigosas. Até a sua consagração, em fins do século XVIII, diversas outras formas punitivas foram adotadas, sempre de maneira relacionada ao modelo político-econômico vigente.

A tentativa de implementação da parceria público-privada no sistema prisional está implicada com o modelo político econômico atual, no qual as empresas privadas buscam por maiores lucros. Já não basta lucrar com guerras e doenças, como ocorre em diversos países com a privatização das indústrias bélicas e da indústria farmacêutica. Agora querem lucrar também com aqueles indivíduos que se encontram cumprindo pena em privação de liberdade. E essa, sem sombra de dúvida, não é a solução que o sistema penitenciário necessita.

## Referências

- BAUMAN, Zigmunt (1998) *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor
- FOUCAULT, Michel (1992) *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal

- FOUCAULT, Michel (1993) *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis, RJ: Vozes
- GALEANO, Eduardo. *De pernas pro ar: A escola do mundo ao avesso*. Porto Alegre: L&PM, 1999, p.114
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Privatizar o sistema carcerário? In: OLIVEIRA, Rodrigo Tôrres, MATTOS, Virgílio de (Org.). *Estudos de execução Criminal: Direito e Psicologia*. 2009, p. 73-76.
- CARVALHO, Paulo Antônio de. APAC – Caminho de liberdade com amor e limite. In: OLIVEIRA, Rodrigo Tôrres, MATTOS, Virgílio de (Org.). *Estudos de execução Criminal: Direito e Psicologia*. 2009, p. 155-160
- ANDRADE, Joaquim Alves de Andrade. APAC – Uma experiência feliz do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais: o Projeto Novos Rumos na Execução Penal. In: OLIVEIRA, Rodrigo Tôrres, MATTOS, Virgílio de (Org.). *Estudos de execução Criminal: Direito e Psicologia*. 2009, p. 9-12
- MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. Comissão Especial da Execução das Penas no Estado. Relatório Final. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. 148 p.
- COSTA, Roseane Cristina R. Memórias do Cárcere. In: MATTOS, Virgílio de (Org.). *Desconstrução das Práticas Punitivas*, p. 53,59.

**Resumo:** O presente artigo é uma análise crítica da tentativa de implementação da parceria público-privada no atual contexto de crise do sistema penitenciário. Para tanto, haverá uma contextualização da origem do sistema penitenciário e das diversas formas de controle social que a História já presenciou. As condutas tidas como crimes variam de acordo com o modelo político-econômico vigente que, atualmente, favorece a política de encarceramento em massa. A necessidade, tão propagada pela mídia, de uma maior segurança e eficiência do Estado na punição dos (etiquetados) criminosos, faz com que se busque soluções para o falido sistema penitenciário. Será a parceria público privada a tão sonhada luz no fim do túnel?

**Palavras-Chave:** Controle social; crise do sistema penitenciário; privatização; violação dos direitos humanos.

**Abstract:** This article is a critic analysis of the attempt to implement the public and private association in the present context of crisis in the penitentiary system. To accomplish this main purpose there will be presented a contextualization of the penitentiary system's origin and an analysis to the different types of social control. Besides, the article tries to show that what is considered a crime to the society changes in accordance with the politic-economic system that, nowadays, is favorable to the mass imprison. The public and private association is the solution of the penitentiary system?

**Key words:** Social control; crisis in the penitentiary system; privatization; violation of the human rights.