

INTRODUÇÃO

A realidade brasileira atual em relação ao sistema penitenciário apontou a existência de grave crise em vista da superlotação dos presídios e um cotidiano no qual os presos percebem o descumprimento e mesmo a inexistência de direitos, tratando-se de um cenário em que especialistas avaliam que é ineficiente e insuficiente a gestão governamental para resolver ou mesmo minimizar a grave crise em que se encontra o sistema carcerário brasileiro atual.

Observa-se, nesse sentido que, do ponto de vista físico, o sistema carcerário brasileiro é extremamente deficiente, eis que não dispõe de vagas suficientes e que as suas construções não obedecem aos padrões estabelecidos pela lei, haja vista que os dados relativos ao sistema carcerário refletem a quantidade flagrantemente enorme da população carcerária e cuja tendência é de crescimento e, ainda, a falta de investimentos para a ressocialização dos presos.

A superpopulação carcerária é, sem dúvida alguma, um elemento inibidor da aplicação de várias das disposições que constam da Lei de Execução Penal (LEP, Lei nº 7.210/84), que entre outros direitos, estabelece que a todo o preso é assegurado o direito ao trabalho, como meio de lhe garantir dignidade e promover sua reeducação e, conseqüentemente, sua ressocialização.

A todos é notório que o modelo prisional brasileiro encontra-se falido de acordo com Oliveira Filho, Kunhein e Brasil (2013), além de ser inapelavelmente degradante. Porém, surgem alternativas no Brasil, a partir da ideia de implementação das parcerias público-privadas (PPP), visando, além da melhoria da infraestrutura penitenciária, a transferência da responsabilidade para a iniciativa privada da reorganização de todo o cotidiano das penitenciárias, representando uma possível solução para a falta de verbas e de investimentos públicos destinados à solução da crise penitenciária brasileira.

Nesse sentido, este artigo tem o objetivo de descrever a parceria público-privada nos presídios como modelo para enfrentar a crise penitenciária no Brasil.

Para a concretização deste estudo, foi utilizada como técnica de trabalho a pesquisa exploratória, utilizando fontes secundárias, ou seja, a pesquisa bibliográfica que, segundo Andrade (2012), abrange a pesquisa feita em livros e em toda pesquisa considerada válida por ter caráter de cientificidade.

1. A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) COMO MODALIDADE ESPECÍFICA DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A parceria público-privada (PPP) é uma modalidade específica de concessão de serviços públicos, instituída pela Lei 11.079/2004. Nos dizeres do art. 2º “É o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

A PPP tem por objeto a implantação de atividade ou infraestrutura com responsabilidade duradoura, considerando o prazo longo que as caracteriza.

Invariavelmente, as PPP determinarão a prestação de atividades, já que a Lei proíbe a PPP com objeto único de fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. Porém, esta pode ser precedida pela construção, ampliação, melhoria ou manutenção de infraestrutura pública, o que pode aplicado à melhoria da infraestrutura física dos presídios brasileiros.

Segundo a Lei 11.079/2004, o escopo da PPP consiste na disponibilidade da utilidade de interesse público fruível, direta ou indiretamente, pelo administrado, respectivamente na concessão patrocinada e na concessão administrativa, caracterizando a Parceria Público-Privada (PPP) como uma modalidade específica de concessão especial de serviços públicos, instituída pela Lei em tela.

A referida lei estabelece normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Trata-se de uma lei de caráter nacional, aplicável aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo administração direta e indireta (art. 1º). Aplicável, portanto, à gestão do sistema carcerário nacional.

As parcerias público-privadas foram concebidas sob o amparo de duas justificativas principais: a falta de recursos financeiros do Estado para investimentos de grande vulto, sobretudo em infraestrutura, e a eficiência da gestão do setor privado.

Carvalho Filho (2014) define parceria público-privada como um contrato administrativo de concessão firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes.

O termo parceiro público faz referência ao Poder Público enquanto autoridade competente para prestar o serviço público contratado, precedido ou não por obra pública. Já o termo parceiro privado é empregado para designar o particular contratado, via de regra formalizado em uma sociedade de propósito específico, que terá grandes atribuições no projeto, não se confundido com um simples executor dos contratos previamente esquadrihados pelo Poder Público.

Assim nasce a lógica de parceria público-privada: por um lado, o Poder Público participa na composição da remuneração do parceiro privado (integralmente nas concessões administrativas e parcialmente nas concessões patrocinadas) e, por outro, estabelece efetivo relacionamento de parceria com o parceiro privado na tomada de relevantes decisões de estratégia negocial e contratos.

1.1 Modalidades de Parceria Público-Privada

A parceria público-privada (PPP) é uma modalidade específica de concessão de serviços públicos, instituída pela Lei 11.079/2004. Nos dizeres do art. 2º “É o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.”

A PPP na modalidade patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas na qual o concessionário será remunerado, conjuntamente, pela tarifa paga pelos usuários e pela contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado.

Importante assinalar que as concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa (art. 10, § 3º).

Já a PPP na modalidade administrativa é a concessão de serviço público em que a remuneração é feita totalmente pelo Poder Público, não havendo cobrança de tarifas dos usuários. Conforme a Lei 11.079/2004, nesse tipo de concessão a Administração será usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Deve ser usada para serviços não cobrados dos usuários, tais como a administração de hospitais, escolas públicas e presídios.

1.2 Características da Parceria Público-Privada

Quanto ao valor: a PPP não pode ser inferior a R\$ 10 milhões (Redação da pela Lei nº 13.529/2017);

Quanto ao tempo: a PPP deve ter periodicidade mínima de 5 anos e máxima de 35 anos, incluindo eventual prorrogação;

Quanto à matéria: não é cabível PPP que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Quanto à área de atuação: a PPP não pode ser utilizada para delegação das atividades de poder de polícia, regulação, jurisdicional e de outras atividades exclusivas do Estado, pois são considerados serviços indelegáveis.

1.3 Os Riscos Associados à Parceria Público-Privada.

Na PPP, o ente federativo se torna parceiro da empresa privada na prestação do serviço público, compartilhando os riscos do empreendimento. É uma situação diversa do que ocorre na concessão comum, na qual o particular presta o serviço por sua conta e risco.

O objetivo dessa repartição de riscos na PPP é atrair empresas para serviços a princípio não interessantes para a iniciativa privada, em vista do grande vulto no investimento e da perspectiva de não conseguir retorno.

1.4 A Obrigatoriedade de Contraprestação Pecuniária do Poder Público

A PPP tem como característica marcante a previsão de uma contraprestação pecuniária do Poder Público ao parceiro privado, a fim de remunerá-lo pelo investimento feito. Dessa forma, se o contrato não prevê essa contraprestação pecuniária do poder concedente ao concessionário, não será PPP (ou concessão especial, como chama a doutrina), e sim concessão comum, regulada pela Lei 8.987/1995. Nas concessões comuns, o particular delegatário é remunerado apenas pelas tarifas pagas pelos usuários (CARVALHO FILHO, 2014, p. 433).

Conforme o art. 6º da Lei nº 11.079/2004, a contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por Ordem bancária; Cessão de créditos não tributários; Outorga de direitos em face da Administração Pública; Outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; Outros meios admitidos em lei.

Conforme se vê, a contraprestação pecuniária do Poder Público não é feita apenas mediante dinheiro (ordem bancária), podendo também envolver cessão ou outorga de outros direitos que possuam valor monetário.

Segundo Justen Filho (2012), a lei admite a possibilidade de pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.

Importante destacar que a contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada (art. 7º). Em outras palavras, o poder concedente só poderá repassar a

contraprestação ao parceiro privado quando os serviços objetos do contrato já estiverem disponíveis para uso, ou seja, a contraprestação não pode ser antecipada.

Não obstante, é facultado à Administração Pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação pela disponibilização parcial do serviço, relativa à parcela já fruível (disponível), mesmo que todo o objeto ainda não tenha sido concluído (art. 7º, § 1º).

A Lei nº 11.079/2004 prevê três tipos de garantias para as parcerias público-privadas: (1) garantia de execução do contrato, prestada pelo parceiro privado ao parceiro público; (2) garantia de cumprimento das obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público perante o parceiro privado; (3) contragarantia prestada pelo parceiro público à entidade financiadora do projeto.

Ensina Meirelles (2011) que o primeiro tipo de garantia é comum nas várias modalidades de contrato administrativo, abrangendo caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária, conforme previsto no art. 56 da Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações e Contratos Administrativos).

Nas duas modalidades de PPP (patrocinada e administrativa) o contrato deverá prever a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, limitadas a até 10% do valor do contrato, observando-se que no caso de contratos que envolvam a entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário do valor da garantia, deverá ser acrescido o valor desses bens; ainda, no caso de concessão patrocinada que envolva a execução de obra pública, as garantias exigidas para essa parte específica do contrato são limitadas ao valor da obra (art. 5º, VIII).

Tal como exposto por Meirelles (2011), o segundo tipo de garantia é aquela prestada pelo parceiro público em benefício do parceiro privado. Essa garantia é importante porque, conforme salientado, a contraprestação do Poder Público somente será paga quando o serviço objeto do contrato estiver disponibilizado. Assim, para que o parceiro privado tenha interesse no negócio, é importante que o Poder Público também apresente garantias de que irá cumprir a sua parte no contrato.

Moreira Neto (2015) cita que, nos termos do art. 8º da Lei 11.079/2004, as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

Vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, que veda a vinculação de receitas de impostos;

Instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; para a União, a lei prevê a instituição do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) (art. 16);

Contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

Garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

Garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

Outros mecanismos admitidos em lei.

Scatolino (2014) ressalta que, entretanto, o Poder Público não é obrigado a prestar garantias da sua contraprestação ao parceiro privado; porém, se prestar, as garantias deverão estar especificadas no edital da licitação (art. 11, parágrafo único).

Meirelles (2011) cita que o terceiro tipo de garantia é a prestada pelo Poder Público ao financiador. Com efeito, pelo vulto dos contratos de PPP, como regra geral o parceiro privado depende de financiamento obtido junto a terceiros para executar os investimentos necessários para disponibilizar o serviço à população.

Assim, a título de garantia aos financiadores, o art. 5º, § 2º da Lei 11.079/2004 prevê que os contratos de PPP poderão prever: transferência, para os financiadores, do controle da sociedade de propósito específico constituída pelo parceiro privado; possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública; legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

2. A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NOS PRESÍDIOS COMO MODELO DE ENFRENTAMENTO DA CRISE PENITENCIÁRIA NO BRASIL

Para Mirabete (2013), justifica-se na ressocialização, o modelo ideal de prisão previsto na Lei de Execuções Penais, de forma a proporcionar ao infrator, que ali se encontra, o aprendizado da disciplina, regras de moral, estímulo ao arrependimento, estudo, trabalho e amparo religioso, não se podendo esquecer que a dignidade humana é a opinião majoritária dos constitucionalistas brasileiros, não dependendo de condições concretas, pois é (peculiar), ou seja, próprio a todos e a qualquer pessoa humana, observando-se que na origem todos são iguais em dignidade, até mesmos os maiores delinquentes, pois que devem ser reconhecidos por serem pessoas e não pelos atos cometidos.

Silva (2010 *apud* SARLET, 2012, p. 45) lembra que:

Como forma de comportamento (admitindo-se, pois, atos dignos e indignos), ainda assim, exatamente por constituir - no sentido aqui acolhido - atributo intrínseco da pessoa humana (mas não própria mente inerente à sua natureza, como se fosse um atributo físico!) e expressar o seu valor absoluto, é que a dignidade de todas as pessoas, mesmo daquelas que cometem as ações mais indignas e infames, não poderá ser objeto de desconsideração e esse entendimento é o mesmo do art. 1º da Declaração Universal da ONU (1948), segundo o qual todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direito. Dotado de fraternidade.

Para Sarlet (2012), a dignidade da pessoa não desaparece por mais baixa que seja a conduta do ser humano, pois é uma qualidade para que ele possa ser reconhecido. O autor também evidencia que a dignidade não existe apenas onde é reconhecida pelo Direito e, na medida em que este a reconhece, pois essa qualidade está em cada pessoa e não depende do direito para existir, mas não se pode esquecer que o direito poderá exercer papel crucial na sua proteção e promoção. Para o autor, a dignidade da pessoa humana tem caráter multidimensional em condição de princípio e norma embasadora de direitos fundamentais:

Onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano; onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas; onde não houver limitação do poder; enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direito e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças (SARLET, 2012, p. 61).

É nesse contexto que, segundo Costa Jr. (2009), existem preceitos de grande importância que devem ser obedecidos, os quais incluem o respeito à integridade física e moral do preso, pois o preso não se reduz a um simples objeto de um processo administrativo-penal. Ele deve ser considerado como titular de direitos e faculdades e não somente detentor de obrigações e ônus.

No entanto, como bem assevera o autor, hoje a pena privativa de liberdade não cumpre as finalidades para as quais foi criada, em vista da falência do sistema carcerário brasileiro, não só em nível estatal, mas também em nível nacional, observando-se o cerceamento de direitos inerentes à dignidade humana dos presos, haja vista que, apesar do cometimento de crimes, o preso possui direitos de assistência da instituição prisional e do Estado, contrariamente ao que tem sido comum ocorrer, ou seja, seres humanos tratados como animais, tratados de forma desumana em locais que são, pela falência do sistema prisional, utilizados como verdadeiros “depósitos” de presos, um amontoado de pessoas em condições semelhantes às que eram verificadas na Idade Média, em franco desrespeito a uma política criminal alicerçada na dignidade da pessoa humana, na ressocialização do criminoso, na busca do engajamento do

Direito Penal a partir da essência do Estado de Direito e do nítido reconhecimento dos direitos humanos (COTTA, 2015).

Segundo o autor, ainda, que, teoricamente, a Lei de Execução Penal institua aos presos uma política de defesa social baseada na proteção do indivíduo, prevê que o Estado não é um ente revestido de valor absoluto e detentor de poderes discricionários; ao contrário, possui deveres com o cidadão, mesmo um criminoso, que possui direitos à assistência moral, física, religiosa e educativa, além do direito à ressocialização, fundada no sentimento íntimo e pessoal de liberdade do indivíduo, atentando-se que é de responsabilidade do Estado o cumprimento do que preceitua a LEP, além do respeito à dignidade humana de todos os presos que se encontram sob sua custódia.

Encontra-se em Foucault (2008) os princípios para o cumprimento da boa gestão penitenciária, que possibilite o respeito à dignidade humana e aos direitos humanos dos presos, considerando-se que o sentido da pena é punir, porém sem desprezar os direitos humanos fundamentais, os quais devem ser valorizados no momento da aplicação das penas, principalmente, as penas de prisão: transformação do comportamento do indivíduo; distribuição dos presos de acordo com a gravidade do ato penal, idade, disposições e técnicas de correção; respeito à individualidade dos detentos; trabalho como instrumento de socialização; a educação como uma obrigação para o detento; medidas de controle e assistência; e administração e controle por pessoal especializado.

Para Sica (2015), entretanto, o sistema penitenciário brasileiro não consegue alcançar a sua finalidade principal, que é ressocialização dos indivíduos apenados, pois problemas como as precárias e insalubres instalações físicas, somadas à falta de treinamento dos funcionários que são responsáveis pela reeducação carcerária, bem como a superlotação e as péssimas condições de saúde e higiene nos ambientes carcerários, são alguns dos fatores que levam o sistema penitenciário brasileiro ao fracasso.

Observa-se, nesse sentido que, tal como afirmado por Carvalho Filho (2014), que a alternativa viável e adequada à legislação e modelo brasileiro de sistema carcerário, é a implantação de parcerias público-privadas.

2.1 Parcerias Público-Privadas no Sistema Penitenciário Brasileiro

Estudos de Guerra (2017) apontam que, de todos os modelos de parcerias existentes, para o sistema penitenciário brasileiro o mais adequado é o modelo francês, haja vista que a

empresa parceira, depois de vencida o processo de licitação, é incumbida da prestação de serviços nela estabelecidos e que podem abranger:

[...] a construção de unidades prisionais, prestação de assistência social, médica, odontológica, psicológica e psiquiátrica, fornecimento de alimentação, prestação de assistência jurídica, educação profissionalizante, diretamente ou através de convênio com entidades estatais ou privadas, esporte e recreação (GUERRA, 2017, p. 19).

Esclarece Guerra (2017) que no modelo francês a direção do estabelecimento prisional é responsabilidade e controle do Estado, ficando, portanto, a administração dos serviços à empresa parceira, o que caracteriza o modelo como uma gestão mista, compartilhada ou co-gestão e que é adequado aos critérios instituídos pela Lei nº 11.079/2004 - Parceria Público-Privada.

Nesse sentido, Guerra (2017) observa que o modelo de terceirização de alguns serviços (alimentação, vestuário, assistência médica, jurídica, odontológica, vigilância, etc.), como adotado em vários estados brasileiros também é viabilizado pela legislação nacional, haja vista que o Estado permanece com a tutela do estabelecimento penitenciário em relação ao controle da segurança e da disciplina dos presos.

No mesmo sentido, Santos Neto *et al* (2016) avaliam que a superlotação dos presídios é o grande problemas dos sistema prisional brasileiro, que não consegue melhorar a questão da infraestrutura nas penitenciárias., opinando os autores que a parceria público-privada possibilitaria um melhor desempenho do sistema na medida em que:

O objetivo dessa parceria privada com a Administração Pública é justamente propiciar um melhor desempenho a prestação do serviço. Por meio dessa parceria, o Estado entrega um serviço de sua competência para uma instituição privada, transferindo assim somente em termos de gestão, segurança e serviços internos (SANTOS NETO *et al*, 2016, p. 44).

De acordo com os autores, a parceria público-privada na gestão penitenciária brasileira, isto é, a parceria entre o governo e uma empresa particular/empresários teria a vantagem de impor regras mais seguras aos estabelecimentos penitenciários e, maior vantagem, asseguraria um mais alto índice de recursos para investimentos, desonerando o Estado de tal obrigação e, ainda, possibilita a implantação de recursos tecnológicos de vigilância e controle dos presídios, melhorando a eficiência administrativa e a melhoria da infraestrutura, que atualmente é, tal como apontam todos os especialista da área de segurança pública, urgente e necessária.

2.2 Os Modelos de PPP Existentes no Brasil

Santos Neto *et al* (2016) apresentam pesquisa que apontam um modelo pioneiro de parceria público-privada no sistema carcerário do estado de Minas Gerais, implantado em janeiro de 2008, cujo resultado viabilizou a construção de unidades prisionais na região de Ribeirão das Neves e região metropolitana de Belo Horizonte, além do que a PPP também previa a prestação de atividades de apoio aos detentos, tais como assistência médica, odontológica, psicológica e religiosa.

Entretanto, segundo Santos Neto *et al* (2016), considerando-se a real efetividade da PPP, a primeira experiência ocorreu na Penitenciária Industrial de Guarapuava, no estado do Paraná e cuja inauguração se deu em 12 de novembro de 1999.

Dessa forma, a parceria com a iniciativa privada permitiu investimentos na ordem de R\$ 5.323.360,00 (cinco milhões trezentos e vinte e três mil trezentos e sessenta reais), para possibilitar capacidade de custódia de 240 presos em celas com 6 m² e destinadas a somente dois presos.

A Penitenciária Industrial de Guarapuava, a partir da implementação da parceria público-privada, viabiliza trabalho para a maioria dos presos em uma fábrica de móveis, a eles sendo destinada a remuneração correspondente a 75% do salário mínimo, ressaltando Santos Neto *et al* (2016) que os 25% restantes são destinados ao Fundo Penitenciário do Paraná.

A parceria público-privada permite, também, que a empresa contratada seja a responsável pela administração e segurança interna do presídio, no que cabe a realização de serviços como, hospedagem, recursos humanos, serviços psicológicos, educacional, jurídico, alimentação, saúde e recreação (e, portanto, dando-se cumprimento aos direitos estabelecidos para os presos na LEP), ficando o Estado com o controle e a supervisão do presídio.

Em termos econômicos, tal como exposto por Santos Neto *et al* (2016), o contrato previu o pagamento mensal de \$ 297.000,00 (duzentos e noventa e sete mil reais) para a empresa privada, com o custo médio de R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais) por cada preso e custo individual de R\$ 450,00 por preso à época dessa PPP.

Para Santos Neto *et al* (2016), no entanto, na atualidade, é o Complexo Prisional de Riachão das Neves, o único no Brasil a utilizar a parceria público-privada, em um modelo que deveria seguido por todo o sistema penitenciário brasileiro.

A característica fundamental de vantagem para a administração pública é o estabelecimento de metas para a empresa privada parceira na PPP:

[...] se a empresa não atingir os objetivos esperados ocorre um desconto em sua remuneração, assim o Estado não paga por um serviço mal prestado. Além de exigir que a empresa ofereça bons serviços, e atividades para que os presos custodiados por

ela ocupem sua mente, e saiam de lá melhores do que entraram, com profissão ou com nível de escolaridade maior (SANTOS NETO *et al*, 2016, p. 51).

Regido pela Lei da Parceria Público-Privada, o Complexo Prisional de Riachão das Neves (MG) é, de acordo com os autores, o primeiro presídio totalmente privado, que é avaliado pelo governo mineiro “como uma boa opção para aumentar as possibilidades de reinserção social do preso e oferecer alimentação, vestuário e atendimento médico de forma mais rápida e dinâmica (CAETANO, 2017 *apud* ROSTIROLLA, 2018, p. 28).

Dados de 2016, conforme apontado por Rostirolla (2018), apontam que o Complexo Prisional de Riachão das Neves (MG) abriga 3.040 presos (1.824 no regime fechado e 1.216, no regime semiaberto), com a garantia do Governo do Estado de Minas Gerais de que não existe possibilidade de superlotação no Complexo, que foi construído pelo consórcio formado pela CCI Construções S.A., Construtora Augusto Velloso, Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços, NF Motta Construções e Comércio e Instituto Nacional de Administração Prisional, com investimentos de R\$ 280 milhões (recursos próprios das empresas), consórcio que também opera e administra o Complexo Prisional.

Observa-se, pois, que o Governo do Estado de Minas Gerais não teve que disponibilizar recursos governamentais para investimento da construção do Complexo Prisional de Riachão das Neves (MG), apontando-se os seguintes custos de cada preso:

No sistema presidiário de Minas Gerais, o custo mensal de cada preso é de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), sendo metade deste valor, no caso R\$ 1.750,00 (hum mil setecentos e cinquenta reais) para despesa com o custodiado e manutenção do presídio e a outra metade do valor para pagamento da construção do presídio (BERGAMASCHI, 2017 *apud* ROSTIROLLA, 2018, p. 29).

Rostirolla (2018, p. 30) expõe que nas penitenciárias estaduais brasileiras o custo mensal médio de um preso gira em torno de R\$ 1.800,00 (hum mil e oitocentos reais) e nas penitenciárias federais de segurança máxima (Campo Grande, Catanduva, Porto Velho e Mossoró) o custo mensal médio de um preso gira em torno de R\$ 3.450,00 (três mil quatrocentos e cinquenta reais), ressaltando o autor que “a maior parte desse valor é para pagar os salários dos servidores públicos”.

Observa-se, também, que os presídios brasileiros estão com outro grave problema, que é a existência de facções criminosas que dominam a estrutura da penitenciária, afora presos perigosos e de alta periculosidade, que provocam constantes crises e conflitos nos ambientes

penitenciários, tomando-se também como fator de gravidade na crise penitenciária as péssimas estruturas dos presídios e celas superlotadas.

Em tal cenário, a pesquisa de Sica (2015, p. 89) aponta que o sistema penal brasileiro revela a incoerência e insensatez que existem no sistema, o qual se imagina ser racional, mas, na realidade, está diretamente conectado à agressividade, ao comportamento e à personalidade julgada do indivíduo, excluindo qualquer possibilidade de solidariedade. “O sistema penal, que tem o objetivo de resolver problema da criminalidade, o que consegue é agravá-lo ainda mais”.

A questão da elevada agressividade verificada no ambiente prisional brasileiro remete ao mais recente acontecimento desastroso de rebelião e massacre de presos ocorrido em 29 de julho de 2019 no Presídio de Altamira (PA), que resultou em 57 presos mortos (16 por degola e 41 pela inalação de fumaça de um incêndio provocado por uma facção rival). É o mais forte e cruel exemplo da crise do sistema penitenciário brasileiro, que está em condições praticamente impossíveis de obter a ressocialização do apenado, bem como a sua reintegração ao seio social.

Trata-se de um cenário que tem sido agravado pela notória formação de quadrilhas e facções de criminosos no interior dos presídios e que são ainda responsáveis pelo recrutamento de outros presos para o exercício de suas atividades ilícitas e criminosas dentro e fora dos presídios.

Observa-se que essas quadrilhas ou facções cada vez mais ganham força no interior dos presídios, haja vista que possuem estrutura organizada e com papéis definidos entre seus membros e, inclusive, muitas com ramificações em outros presídios e também fora deles, comandando a conquista de mais territórios para sua atuação criminosa em todos os ramos do crime, em uma atividade que, antes clandestina, é atualmente de conhecimento de toda a estrutura estatal gerenciadora e fiscalizadora dos estabelecimentos penitenciários.

Mingardi (2017) pontua que o crime organizado dentro dos presídios possui como principais características o comando da prática de atividades ilícitas dentro e fora dos presídios; hierarquia organizacional na medida em que possuem líderes e subordinados a uma determinada facção criminosa; divisão e distribuição das atividades criminosas; uso da intimidação, e muitas vezes a violência é utilizada para obter acesso a oportunidades e manter a concorrência com outros grupos criminosos, formando um cenário que propicia a prática de motins, brigas internas, rebeliões e tentativas de fuga dos presídios.

O sistema carcerário vive em crise, rebeliões e fugas as quais eclodem a todo o momento, necessitando de respostas contundentes por parte do Sistema de Segurança Pública Brasileiro. Os estabelecimentos prisionais brasileiros, em sua maioria, representam para os

detentos um verdadeiro inferno em vida, onde o apenado se amontoa a outros, em celas minúsculas, totalmente sujas, úmidas, anti-higiênicas e principalmente superlotadas, tendo o preso que fazer revezamento para dormir, enquanto outros ficam em pé.

Nesse grave cenário, Oliveira (2017) opina que a quase apatia do Estado no processo de fiscalização e implementação de programas, projetos e políticas sociais junto à população carcerária, contribui para o agravamento da questão prisional no país, dificultando assim, possíveis soluções para os inúmeros problemas que afetam as unidades penais brasileiras.

Detentos que deveriam ser reeducados, para posteriormente serem reinseridos na sociedade pelo sistema prisional brasileiro, na realidade retornam ao convívio social muito mais agressivos, pois os presídios se tornaram um potencializador da violência e, mais grave ainda, ineficazes para o melhoramento comportamental e ressocialização dos detentos, tendo vigência no sistema penitenciário brasileiro a ideia de que as pessoas que estão presas não merecem atenção do poder público e nem da sociedade no que tange aos direitos humanos.

Para Melo *et al* (2014, p.142), “[...] a prisão, nos moldes atuais, é a mais cruel realidade brasileira, é um meio de degeneração total do ser humano e não um meio educativo como considera tão, brilhantemente, a Lei de Execução Penal.”

Segundo Bitencourt (2015, p. 92):

A esmagadora maioria dos estabelecimentos penais brasileiros não apresenta as mínimas condições para cumprir as funções que lhes são destinadas por lei. O espaço físico é inadequado, a salubridade inexiste e a superlotação carcerária torna os ambientes insuportáveis e impróprios para abrigar vidas humanas.

Conforme pontua Oliveira (2017, p. 34):

Convém lembrar que o Brasil tem um sistema prisional que funciona precariamente, sendo, portanto, incapaz de atender a toda população carcerária, até mesmo em termos de acomodações. O número de vagas nas unidades penais é sabidamente insuficiente para atender à demanda sempre crescente, o que se torna ainda mais lamentável. Nesse sentido, o país enfrenta o que se denomina falência do sistema penitenciária expressa na: superlotação dos presídios; falta de recursos materiais e humanos; insuficiência de trabalhos para todos os internos; falta de preparo específico do pessoal penitenciário; questão sexual da prisão; ociosidade e violência. Enfim, infelizmente a prisão não cumpre um dos seus principais objetivos que é a reinserção social do apenado.

Para o autor, a preocupação do sistema penitenciário é o aumento do número de vagas, através de construção de novas unidades, bem como as demandas do encarceramento quanto aos recursos materiais dispendidos como algemas, alimentação, viaturas para as audiências judiciais etc., afora as condições precárias a que são submetidos os agentes prisionais, policiais

e todos os trabalhadores que atuam no sistema carcerário, haja vista a insalubridade encontrada nesse ambiente.

Para Carvalho Filho (2014, p.10), “as prisões brasileiras são insalubres, corrompidas, superlotadas, esquecidas. A maioria de seus habitantes não exerce o direito de defesa. Milhares de condenados cumprem penas em locais impróprios”. O trabalho dentro dos presídios deveria ser desenvolvido de maneira adequada e deveria também ser praticado em um ambiente seguro e higiênico, porém devido à estrutura, a falta de investimentos e principalmente pelo excedente populacional nos estabelecimentos prisionais, essas exigências são relegadas a segundo plano.

Dessa forma, o sistema penitenciário brasileiro está quase que diariamente na mídia por sua desestruturação e ineficiência, afora as rebeliões, fugas, motins, corrupção etc., que ocupam lugar de destaque nas emissoras de televisão, jornais e rádios que divulgam a realidade do atual sistema prisional no Brasil, em que os presídios estão abarrotados de criminosos que não se amedrontam diante da pena, pois a prisão, em lugar de se constituir em um instrumento de ressocialização e de educação para a liberdade, se transformou em um meio corruptor, um núcleo de aperfeiçoamento no crime, onde os primários, os menos perigosos, adaptam-se aos condicionamentos sociais intramuros, ou seja, assimilam, em maior ou menor grau, os usos, costumes, hábitos e valores da massa carcerária já distribuída em facções dentro dos presídios (MINGARDI, 2017).

Do mesmo modo, verifica-se que o sistema penitenciário está longe de ser um modelo de referência, pois possui problemas graves de superlotação na medida em que a população carcerária brasileira cresce em uma proporção muito superior à produção de vagas, haja vista que atualmente, as penitenciárias estão com seus ambientes superlotados, onde proliferam inúmeros casos de violência, tais como motins, brigas internas, rebeliões e tentativas de fuga nas quais, por vezes, visitantes, agentes penitenciários e outros são tomados como reféns.

Tal cenário demanda a aplicação de estratégias que permitam uma real eficácia na inibição da ocorrência desses eventos e, nesse sentido, entende-se que, por suas características e vantagens, o modelo de parceria público-privada realmente se caracteriza como a mais viável alternativa de enfrentamento e solução para a grave crise penitenciária brasileira, já que viabilização a cooptação de presos menos graves e não violentos por essas facções instaladas nos presídios brasileiros, considerando-se que o modelo implantado no estado de Minas Gerais, com o Complexo Penitenciário de Riachão das Neves, abriga somente presos que não sejam chefes de quadrilha e que cumpram pena em regime fechado ou semi-aberto por crimes que não sejam considerados violentos, estando o consórcio também obrigado ao cumprimento de metas

de impedimento de fugas e rebeliões que, se ocorrerem, incidirão em descontos nos valores pagos pelo Estado ao consórcio.

Rostirola (2018) pontua que os presos abrigados no Complexo Penitenciário de Riachão das Neves são presos disciplinados para o atendimento dos critérios de segurança e de transformação comportamental, observando-se que esse modelo de administração penitenciária se enquadra no que Foucault (2008) aponta como princípios para uma boa condição penitenciária:

- Transformação do comportamento do indivíduo;
- Distribuição dos presos de acordo com a gravidade do ato penal, idade, disposições e técnicas de correção;
- Respeito à individualidade dos detentos;
- Trabalho como instrumento de socialização;
- A educação como uma obrigação para o detento;
- Administração e controle por pessoal especializado;
- Medidas de controle e assistência.

De acordo com Foucault (2008), a prisão também se fundamenta pelo papel de “aparelho para transformar os indivíduos”, servindo desde os primórdios como uma detenção legal, a qual fica encarregada de um suplemento corretivo, uma espécie de empresa que tem por finalidade promover a modificação dos indivíduos através da privação da liberdade, mas sem ociosidade.

Nesse sentido, a seleção dos presos é de perfil com disposição para trabalhar e estudar, bem como atividades esportivas e profissionais, haja vista que a política de atuação do consórcio administrador da parceria público-privada é a meta de zero ociosidade para os presos abrigados, visando possibilitar sua ressocialização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto nesta pesquisa, as Parcerias Público-Privadas são uma importante ferramenta e alternativa para a oferta à sociedade de serviços públicos de forma especializada e eficiente, pelo qual se busca o financiamento privado para exercício de finalidades e necessidades públicas, em que ocorre o compartilhamento de riscos e vantagens.

A partir do modelo de parceria público-privada implementado no estado de Minas Gerais, este estudo evidenciou que esse modelo pretende ser uma contribuição para a minimização dos graves problemas que permeiam a atual realidade carcerária brasileira que, tal

como noticiado pela mídia, é cada vez mais crescente a ocorrência de rebeliões e fugas no sistema carcerário, sendo este um cenário que demanda mudança de rumo e a implantação de alternativas e experiências positivas para que se mude a insalubre realidade que permeia a realidade dos presídios brasileiros na atualidade.

Além do que, apurou-se também que esse grave cenário requer soluções imediatas e urgentes a problemas cada vez mais agravados pelo aumento da criminalidade e, conseqüentemente, pelo aumento da superlotação de presos, problema que é ainda agravado pelas elevadas taxas de reincidência criminal, pois indivíduos que cumpriram suas penas, quando colocados em liberdade, voltam a cometer novos crimes que, algumas vezes, são piores que o praticado anteriormente, voltando ao sistema carcerário, que cada vez mais registra casos de motins e fugas que sempre provocaram pavor na população.

Ao final, conclui-se pela indicação favorável à implementação do modelo de PPP implementado com o Complexo Penitenciário de Riachão das Neves como uma alternativa de médio prazo (com a vantagem de a gestão governamental não precisar, de imediato, disponibilizar recursos para a reforma e/ou construção de novos presídios), com a vantagem de também dispensar a administração pública da governança dos presídios, caracterizando-se as parcerias público-privadas como alternativa para a minimização e, quiçá, solução dos graves problemas e crises que permeiam a realidade atual do sistema penitenciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida. **Como preparar trabalhos para cursos de Pós-Graduação: noções práticas**. São Paulo: Atlas, 2012.

BITENCOURT, César Roberto. **Falência da pena de prisão**. São Paulo: RT, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1988

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

COSTA JUNIOR, Paulo José da. **Curso de direito penal**. São Paulo: DPJ Editora, 2009.

COTTA, Francis Albert. Protocolo de Intervenção Policial Especializada. In: *Segurança Pública: uma experiência bem-sucedida da Polícia Militar de Minas Gerais na Gestão de Eventos de Defesa Social de Alto Risco*. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Edição 8. Ano 3. Ago/Set 2015.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008.

GUERRA, Vítor Abraão Cerqueira. **Parceria público-privada no sistema prisional brasileiro**. 2017. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/61193/>. Acesso em 28 de julho 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012.

MELO, J. S. M. *et. al.* **Atuação da equipe interdisciplinar da Defensoria Pública do Estado do Pará nas casas penais: um relato de experiência**. Belém: Defensoria Pública do Estado do Pará, v. 1, n.1, jan./jun.2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. Revista dos Tribunais, 2011.

MINGARDI, Guaracy. **O Estado e o crime organizado nos cárceres brasileiros**. São Paulo: DPJ Editora, 2017.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Execução penal: comentários à Lei 7.210, de 11.7.1984**. São Paulo: Atlas, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: introdutória, parte geral, parte especial**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

OLIVEIRA, Hilderline Câmara de. A falência da política carcerária brasileira. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, Maranhão. 2017.

OLIVEIRA FILHO, J. T.; KUNHEIN, L. ; BRASIL, V. . **O sistema penitenciário Brasileiro frente a dignidade humana**. In: 7 Mostra de Iniciação Científica e Extensão Comunitária e 6 Mostra de Pesquisa de pós-graduação, 2013, Passo Fundo - RS. Anais da 7 Mostra de Iniciação Científica e Extensão Comunitária e 6 Mostra de Pesquisa de pós-graduação, 2013.

ROSTIROLLA, Luciano. A adoção das parcerias público-privadas no sistema prisional como medida efetiva para reinserção social dos presos. Revista do Ministério Público do Estado de Goiás. 2018.

SANTOS NETO, Mac Eden; REIS, Victor Emanuel Oliveira; MELO, Jefferson Vieira de; BRITO NETO, Wanderley de Oliveira. **Análise das parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro**. 2016. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/61193/>. Acesso em 28 de julho 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dimensões da Dignidade: ensaio de Filosofia do Direito e Direito Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCATOLINO, G. Trindade, J. **Manual de Direito Administrativo**. JusPODIVM, 2014.

SICA, Leonardo. **Direito penal de emergência e alternativas à prisão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2015.