

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA**

LEONARDO ESTEVAM LOPES

**PRISÕES PRIVATIZADAS:
a experiência da parceria público-privada em Minas Gerais**

Belo Horizonte

2016

LEONARDO ESTEVAM LOPES

**PRISÕES PRIVATIZADAS:
a experiência da parceria público-privada em Minas Gerais**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-graduação em Criminalidade e Segurança Pública do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientador: Victor Neiva e Oliveira

Belo Horizonte

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Victor Neiva e Oliveira e aos meus amigos Eduardo Antônio Andrade Amorim e a Paula Ferraz dos Anjos a ajuda e a paciência dispensadas.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de fazer uma breve análise do sistema prisional brasileiro, mostrando a entrada de um novo ator no setor, particularmente o projeto Parceria Público-Privada (PPP) do município de Ribeirão das Neves, Estado de Minas Gerais. Iniciando-se com uma revisão bibliográfica, apresentar-se-á a Parceria Público-Privada e suas peculiaridades.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. PPP. Administração Pública. Sistema Prisional. Reinserção Social.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 – Administração da PPP: o Estado	30
Fluxograma 2 – Administração da PPP: GPA	32
Fluxograma 3 – Ciclo do material apreendido	34
Fotografia 1 – Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves/MG	28
Fotografia 2 – Entrada para as vivências	37
Fotografia 3 – Visualização das Celas	37
Fotografia 4 – Sala de monitoramento e controle	38
Fotografia 5 – Empresa privada que atua na PPP	40
Fotografia 6 – Empresa privada que atua na PPP	41
Fotografia 7 – Empresa privada que atua na PPP	41
Fotografia 8 – Setor de ensino/Sala de professores	42
Fotografia 9 – Setor de Ensino/Rede EAD	42
Fotografia 10 – Setor de Ensino/Sala de 2º grau	43
Fotografia 11 – Setor de Ensino/Biblioteca	43
Fotografia 12 – Parlatório individual	44
Fotografia 13 – Sala de assistência jurídica da PPP	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Apac	Associações de Proteção e Assistência ao Condenado
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPPC	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
Condisc	Conselho Disciplinar
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
CRS	Centros de Reintegração Social
CTC	Comissão Técnica de Classificação
DAE	Documento de Arrecadação Estadual
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
GIR	Grupo de Intervenção Rápida
GPA	Gestão Prisional Associada
IBGE	Instituto brasileiro de Geografia e Estatística
Inap	Instituto Nacional de Administração Prisional
Infopen	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
LEP	Lei de Execução Penal
PIR	Programa Individualizado de Ressocialização
PPP	Parceria Público-Privada
Renp	Regulamentos e Normas de Procedimentos
SAIGV	Superintendência de Articulação e Gestão de Vagas
SAP	Superintendência de Atendimento ao Preso
Seap	Secretaria de Estado de Administração Prisional
Seds	Secretaria de Estado de Defesa Social
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	CRIME, PUNIÇÃO E PRIVATIZAÇÃO DAS PRISÕES: UMA BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	12
2.1	O nascimento das prisões na modernidade e suas vicissitudes	12
2.2	A privatização das prisões	19
3	PERCURSO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EM MINAS GERAIS.....	25
3.1	Estrutura física da Unidade Prisional	28
3.2	Estrutura formal da PPP.....	29
3.3	Sistema de Segurança e Vigilância	34
3.4	Rotina da Unidade Prisional	35
3.5	Organização dos pavilhões e celas	36
3.6	Sistema de distribuição de presos	38
3.7	Setores de trabalho da equipe administrativa e postos de trabalho dos funcionários da GPA e agentes penitenciários.....	45
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
	REFERÊNCIAS	50
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevista	53
	APÊNDICE B – Roteiro de observação	55

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo central analisar o modo de funcionamento de unidades prisionais administradas através de parcerias público-privadas, especificamente, a experiência do Estado de Minas Gerais. As principais questões a guiar esse empreendimento de investigação foram as seguintes: como funciona uma prisão administrada internamente por uma empresa privada e externamente pelo Estado? Como ocorreu o processo de implantação de experiências prisionais dessa natureza em Minas Gerais?

Esta nova forma de contrato administrativo vem causando um conflito de opiniões não apenas entre os especialistas, mas também dentro de todos os segmentos da sociedade; sendo considerada um avanço na gestão administrativa por alguns, enquanto que para outros é uma porta aberta ao desperdício de dinheiro público (LEMGRUBER, 2001; MINHOTO, 2002).

Como é cediço, a realidade do sistema prisional brasileiro é caótica, não se permitindo, com raríssimas exceções, a harmônica integração social do preso, principal objetivo previsto na Lei de Execução Penal (LEP), Lei nº 7.210 (BRASIL, 1984, *online*). As assistências legais previstas – material; à saúde; jurídica; educacional; social e religiosa – variam de acordo com cada unidade prisional e cada Estado brasileiro.

O sistema prisional é conhecido, em geral, como uma escola de delinquência e que não cumpre o papel de ressocialização do condenado. Com inúmeros problemas estruturais, a maioria dos presídios brasileiros é um verdadeiro “barril de pólvora”, dada a propensão a rebeliões. As prisões convencionais superlotadas refletem a falta de políticas públicas adequadas no que diz respeito ao encarceramento de pessoas punidas pelo Poder Judiciário, o que afeta a saúde física e mental do preso, favorecendo, por conseguinte, a reincidência criminal, já que se reforça o vínculo deste com a criminalidade.

Após a redemocratização política do Brasil, mais precisamente durante a década de 1990, foram instauradas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) que tiveram fundamental importância na divulgação de dados e da real situação das penitenciárias brasileiras, mobilizando a sociedade civil e o Poder Público para este quadro alarmante. No Estado de Minas Gerais, especificamente, a CPI do ano de 1997 da Assembleia Legislativa do Estado, propondo uma reformulação do sistema prisional, apresentou um relatório final com mais de 70 recomendações aos Poderes Executivo e Judiciário, e ao Tribunal de Contas, ressaltando,

principalmente, o déficit de vagas do sistema prisional e a superlotação carcerária das delegacias de polícia civil.

O Ministério da Justiça, através do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen)¹ do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), atualizou dados que vêm sendo divulgados. Nesta última avaliação, publicada em junho de 2014, apresentou-se um panorama geral da população prisional brasileira com um total de 607.731 presos, sendo 579.423 no sistema penitenciário, 27.950 nas secretarias de segurança/carceragens de delegacias e 358 no sistema penitenciário federal (BRASIL, 2014, *online*).

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)², em 2014, havia cerca de 147.937 pessoas em prisão domiciliar. Somando-se esse valor à população prisional brasileira contabilizada pelo Infopen, constata-se que há 775.668 pessoas privadas de liberdade no Brasil. O déficit de vagas do sistema é de 231.062 vagas e uma taxa de ocupação média dos estabelecimentos de 161%, já que o número de presos é bem maior que as 376.669 vagas do sistema penitenciário. Com a nova Lei de Drogas, Lei nº 11.343 (BRASIL, 2006), aumentou-se consideravelmente a população prisional, pois, segundo o próprio Depen, em 2006, havia 47 mil presos por crimes de drogas (14% do total), sendo que, em 2013, esse número passou para 138 mil, um em cada quatro presos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014).

Segundo o relatório do Depen, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou que, de 2002 a 2013, a população brasileira cresceu 15%, enquanto que a população prisional mais do que dobrou (um aumento de 140%) no mesmo período. Há quase dois presos por vaga. Houve negligência na construção de novos presídios e, conseqüentemente, abertura de novas vagas? O relatório do Depen informa que de 2000 a 2014 o número de vagas triplicou, e mesmo assim o déficit do período mais do que dobrou (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014).

Existem, ao todo no país, 1.424 unidades prisionais, sendo que 184 estão em Minas Gerais (Unidade Federativa com o maior número de prisões em funcionamento), seguido por São Paulo

¹ Infopen. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-depen-versao-web.pdf>>

² CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf>.

com 162 e, em terceiro, o Ceará com 158 unidades. Para fazer funcionar esse sistema 67.176 pessoas trabalham nessas instituições e, deste total, 45.619 são agentes penitenciários, representando 68% dos recursos humanos do sistema prisional brasileiro³.

Além de diversos presídios convencionais administrados pelo poder público, Minas Gerais possui, como alternativas a esse modelo, as Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (Apac), inspiração do advogado e professor paulista Mário Ottoboni no ano de 1974, na cidade de São José dos Campos, estado de São Paulo, e o Complexo Penitenciário Público-Privado do município de Ribeirão das Neves (BATITUCCI; CRUZ, 2011).

A Apac, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, administra Centros de Reintegração Social (CRS) de presos e é amparada pela Lei Estadual nº 15.299 (MINAS GERAIS, 2004) que dispõe sobre a realização de convênio entre o Estado e as Apacs, pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e pela LEP. Como um modelo de humanização do sistema prisional no cumprimento das penas privativas de liberdade, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais criou no ano de 2001 o Programa Novos Rumos na Execução Penal, visando a aplicação do método Apac que possui doze elementos: participação da comunidade; recuperando e ajudando o recuperando; trabalho; religião; assistência jurídica; assistência à saúde; valorização humana; a família; o voluntário e sua formação; CRS; mérito; e jornada de libertação com Cristo (CUNHA; ROCHA, 2015).

Os dados sobre o sistema penitenciário brasileiro apontam para uma política de encarceramento em massa, refletindo que o sistema de justiça criminal clama por reforma, onde, por um lado, dever-se-ia reduzir e racionalizar a entrada dos presos no sistema, e, por outro, incentivar e investir recursos em políticas penais alternativas ao cárcere. Sem falar que cerca de 41% das pessoas privadas de liberdade são presos sem condenação, ou seja, quatro a cada dez presos estão encarcerados sem terem sido julgados e condenados, conforme relatório do Infopen (BRASIL, 2014, *online*).

Evidencia-se, assim, que o populismo penal, citado por GARLAND (2008), não reduz a criminalidade, visto não haver correlação entre aprisionamento e diminuição dos índices de crimes no país. Assim, fica patente que os principais fatores que alimentam e inflamam o

³ Informações disponíveis no relatório “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen – junho de 2014”. Ministério da Justiça – Depen.

sistema prisional nacional são os presos provisórios, a reincidência e o tradicionalismo punitivo. Os presos provisórios retratam a morosidade, a limitação técnica e a excessiva burocracia do sistema penal judiciário brasileiro. A reincidência criminal, inobstante a falta de dados sistemáticos e confiáveis, decorre de um consenso sobre o sistema prisional atual, onde o preso é colocado em uma situação degradante, dificultadora de uma possível reinserção social. O tradicionalismo penal punitivo, como já explicitado, reflete uma justiça que pune de forma mais severa alguns delitos cometidos por certa parcela da população, o que denota uma seletividade punitiva.

No Estado de Minas Gerais, segundo dados do Infopen, apenas para exemplificar, 3% dos presos são analfabetos, 8% são alfabetizados, 56% têm o ensino fundamental incompleto, 13% o ensino fundamental completo, 12% o ensino médio incompleto, 7% o ensino médio completo, 1% o ensino superior incompleto, 0% o ensino superior completo e 0% ensino acima do superior completo (BRASIL, 2014, *online*).

As unidades prisionais brasileiras apresentam diversos problemas, tendo o relatório apontado, dentre diversas coisas, que mais da metade (51%) dos estabelecimentos existentes no país foram concebidos com vistas ao recolhimento de presos provisórios; que mais de um terço das unidades prisionais no país (36%) não foram concebidas para serem estabelecimentos penais, mas adaptadas para este fim; que existem poucas unidades prisionais femininas (7%); que há baixa disponibilidade de vagas destinadas exclusivamente aos grupos específicos (LGBT, idosos, indígenas e estrangeiros); e que em apenas 6% das unidades analisadas registrou-se a existência de módulos, alas ou células acessíveis a pessoas com deficiência (BRASIL, 2014, *online*).

O relatório também apresentou percentual das unidades prisionais distribuídas pelo país, de acordo com o tipo de gestão, ou seja, gestão pública, cogestão, Parceria Público-Privada (PPP) e gestão por organizações sem fins lucrativos. Aproximadamente 92% dos estabelecimentos penais do país são geridos pelo poder público, sendo a parcela de unidades geridas por organizações sem fins lucrativos (3%), cogestão (3%) e parcerias público-privadas (1%). Minas Gerais aparece como o estado com a maior concentração (cerca de 22%) de estabelecimentos com alguma modalidade de gestão não exclusivamente pública (BRASIL, 2014, *online*).

Diante do surgimento de modalidades de administrações prisionais em parceria com empresas privadas que merece indagações e reflexões sobre o sistema de justiça criminal como um todo

e tudo que está envolvido por trás dos números, surge este novo modelo de gestão prisional, a PPP, cujo objetivo é o trabalho do interno como prioridade, com desenvolvimento de atividade diferenciadas propícias à reintegração social do preso à sociedade e, além disso, a manutenção de laços com instituições sociais.

Importante salientar, ainda, que este trabalho buscou, no capítulo 2, uma breve revisão bibliográfica sobre encarceramento e privatização das prisões em outros países como, por exemplo, os Estados Unidos. Além de destacar os principais trabalhos brasileiros sobre privatização de prisões e a entrada do setor privado no sistema prisional, destacando os trabalhos de Laurindo Minhoto, Julita Lemgruber e o relatório da Pastoral Carcerária Nacional que trata das modalidades de gestão privada das prisões no país: a cogestão e a PPP.

No capítulo 3, foram analisados o contrato firmado entre a parceira e o Poder Público, o estatuto social da PPP e o contrato firmado entre o verificador independente e o Poder Público. A partir da análise de documentos e da legislação buscou-se mostrar como ocorreu a criação, a implantação e o que está previsto na legislação em termos de administração das unidades prisionais através da PPP. Ou seja, a estrutura formal de uma unidade prisional que funciona mediante um convênio de PPP.

Realizaram-se, nos dias 30.09.2015, 20.10.2016 e 24.11.2016, três visitas à Unidade Prisional 1, que abriga presos condenados ao regime fechado, onde foram realizados registros fotográficos e entrevistas com funcionários do Estado e da Gestão Prisional Associada (GPA), podendo-se conhecer, assim, melhor o funcionamento e a interação entre os funcionários deste novo ator do sistema prisional.

Insta ressaltar, por conseguinte, a necessidade de um posterior estudo longitudinal para se avaliar a real recuperação do preso, sendo certo de que as investigações deste trabalho estão cingidas à análise de como esta parceria pode auxiliar neste processo.

2 CRIME, PUNIÇÃO E PRIVATIZAÇÃO DAS PRISÕES: UMA BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Nesta revisão da literatura, visando aprofundar o conhecimento sobre o tema proposto, serão abordadas questões como substituição das formas de controle tradicionais, ou seja, a substituição do suplício, característica repressiva da justiça criminal medieval, pelas celas, vigilância característica da justiça criminal moderna, bem como serão analisados os estudos referentes ao encarceramento, à nova cultura do controle do crime e à privatização das prisões e, ainda, tratar-se-á sobre o ingresso do setor privado no sistema prisional brasileiro.

Para tanto, serão analisados e expostos estudos sobre as mudanças no modo como o Estado tem controlado o crime e o criminoso, especialmente, no que diz respeito ao sistema prisional. Nesse sentido, é pertinente ressaltar que a instituição da pena privativa da liberdade para tratar do problema da criminalidade e da violência é medida recente na história da humanidade.

2.1 O nascimento das prisões na modernidade e suas vicissitudes

Na obra “Vigiar e Punir”, Foucault (2014) analisa o surgimento do poder disciplinar, da racionalidade punitiva nas sociedades modernas, ou seja, o processo de substituição da penalidade corpórea (suplício) por uma penalidade incorpórea (celas). Uma penalidade que não atinge mais o corpo diretamente, mas o insere num sistema de privação, coação e obrigações.

Os métodos utilizados implicam numa sujeição constante e, por conseguinte, uma relação de docilidade-utilidade que o filósofo chamou de disciplina. Segundo Foucault (2014), forma-se então uma política das coerções que são um trabalho sobre o corpo, uma manipulação calculada de seus elementos, de seus gestos, de seus comportamentos. Este poder exercido sobre o corpo, que é seu alvo, ininterruptamente, faz com que este se torne submisso, exercitado e, por consequência, menos resistente e mais propenso ao fim almejado.

Insta ressaltar que as prisões buscam o adestramento dos presos, procurando-se sugar o que o indivíduo tem de melhor. Tendo conhecimento dos limites e das capacidades de cada preso, surge a individualização do mesmo. Nesse processo, destacam-se os recursos para o bom adestramento do preso, ou seja, a importância da vigilância hierárquica (induzimento pelo jogo de olhar), da sanção normalizadora (arte de punir), e do exame (vigilância que permite qualificar, classificar e punir).

A vigilância hierárquica se caracteriza por permitir ao poder disciplinar estar em toda parte, de forma permanente e, na maioria das vezes, em silêncio. A presença deste poder é sentida em todo o sistema prisional, já que, conforme cita Foucault (2014), o aparelho disciplinar perfeito capacitaria um único olhar tudo ver permanentemente. A arquitetura passa a ser fonte de transformação dos indivíduos, visto que seus comportamentos são visíveis.

A sanção normalizadora tem o intuito de reprimir comportamentos desviantes com punições daqueles indivíduos que não se adequam ao sistema. Com essas punições o indivíduo, aos poucos, vai se modificando e, por conseguinte, normalizando-se. Algo muito comum nos sistemas prisionais são as celas de isolamento, conhecidas como solitárias, para onde são levados indivíduos que transgridam as normas.

O exame é, assim, a soma da vigilância hierárquica com a sanção normalizadora. Com sua aplicação, os indivíduos passam a ser classificados e, com isso, suas diferenças ficam individualizadas, permitindo um melhor controle sobre os mesmos.

Na Antiguidade e Idade Média, a prisão servia, essencialmente, como lugar de custódia para quem seria submetido a castigo corporal e à pena de morte. Julita Lemgruber (2001) ensina que a prisão moderna surge com o capitalismo e, ao longo do Século XIX, a pena privativa de liberdade se torna a principal ferramenta de controle do sistema penal, alcançando o seu ápice no Século XX.

Nesse cenário, o controle do crime era monopolizado pelas autoridades estatais, através das instituições do Estado de justiça criminal. Sobre esse momento, David Garland (2008) leciona que:

Durante boa parte do século XX, a maioria das decisões político-criminais e da justiça criminal se fundou num modo social de pensamento. Problemas criminais tinham uma causa social e, portanto, uma solução social. Os problemas particulares que sobrevinham eram socialmente contextualizados, reconduzidos às suas raízes sociais e tratados com os mais adequados instrumentos sociais, tais como o aconselhamento social, a provisão social ou a reforma social (GARLAND, 2008, p. 395).

Garland (2008, p. 382) também ensina que “o criminoso era protagonista; o principal objeto da preocupação criminológica”. Assim, as penas deviam ser individualizadas para suprir às necessidades de correção do infrator, levando-se em conta dados biográficos, sociais e psicológicos, de modo que as suas peculiaridades conduzissem toda a ação penal. Para ele, tudo

“funcionava como se os interesses da sociedade e os do criminoso pudessem ser compatibilizados” (GARLAND, 2008, p. 382).

No entanto, ao longo das últimas décadas do Século XX, esse modelo de controle do crime sofreu um processo de transformação causado, em essência, pela diminuição do Estado Social e aumento do Estado Penal, como aponta Loïc Wacquant (2001).

Segundo Wacquant (2001, p. 62-63), a construção de um Estado Penal seguiu ao desmonte das políticas sociais do Estado-providência que aos poucos, a partir da década de 90, se tornou irrelevante para o interesse dos capitalistas interessados principalmente em aumentar os lucros e fazer avanços de mercado. Para esse autor, “a penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com um ‘mais Estado’ policial e penitenciário o ‘menos Estado’ econômico e social que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança” (WACQUANT, 2001, p. 4).

Portanto, a diminuição do *Welfare State* causou ocorrências e desordens no espaço público, potencializados pelos desarranjos naturais do capitalismo que afetam diretamente a ordem social, alimentando, de efeito, a sensação de insegurança, de sorte a abrir espaço para o crescimento do “Estado-penitência”.

Dáí esse sociólogo francês afirmar que “à atrofia deliberada do Estado social corresponde a hipertrofia despótica do Estado penal: a miséria e a extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolente do outro” (WACQUANT, 2001, p. 51). De efeito, há um aumento considerável da população carcerária fazendo movimentar também todo um comércio em torno da construção de novas instituições capazes de concentrar a delinquência das ruas.

Wacquant questiona a legitimidade de uma gestão autoritária da ordem social pelo uso sistemático da força na base da estrutura de classes, por entender que a miséria deixou de ter um tratamento social e passou a ser tratada como uma questão penal. Segundo este autor:

Em tais condições, desenvolver o Estado penal para responder às desordens suscitadas pela desregulamentação da economia, pela dessocialização do trabalho assalariado e pela pauperização relativa e absoluta de amplos contingentes do proletariado urbano, aumentando os meios, a amplitude e a intensidade da intervenção do aparelho policial e judiciário, equivale a (r) estabelecer uma verdadeira ditadura sobre os pobres (WACQUANT, 2001, p. 6).

Diante desse novo cenário, Garland (2008, p. 366) trouxe a ideia da “nova cultura do controle do crime”, advertindo que essa mutação histórica não é uma transformação ao nível das formas institucionais, nem do abandono das velhas práticas de controle. Para ele, “a arquitetura institucional da modernidade penal permanece firme em seu lugar, como também o aparato estatal da justiça criminal. Foram sua distribuição, seu funcionamento estratégico e sua significação social que se transformaram” (GARLAND, 2008, p. 367).

A partir de 1970, houve um aumento significativo, nos EUA e na Grã-Bretanha, o que acaba refletindo no mundo, tal como no Brasil, do sistema penal em si, abrangendo um maior trabalho e um maior orçamento, além do aumento de pessoas envolvidas no processo e construção de mais presídios. Somado a isso, o recrudescimento punitivo, com ênfase nas penas privativas de liberdade e por mais tempo de condenação, ensejou no controle do crime como prioridade.

Diz Garland:

Estas mudanças de ênfase punitiva causaram efeitos importantes no número de pessoas custodiadas, no tamanho da indústria prisional, na composição racial da população carcerária e no significado político e cultural da punição (GARLAND, 2008, p. 367).

Para esse estudioso da criminologia, o evento mais significativo no campo do controle do crime é o desenvolvimento de uma nova forma de gerir o crime e os criminosos. Ao lado das instituições clássicas do sistema penal, surgiu o “terceiro setor governamental” (GARLAND, 2008, p. 369), composto por organizações de prevenção ao crime, parcerias público-privadas, mecanismos de policiamento comunitário e por rotinas de trabalho multiagências que unem as diferentes autoridades cujas atividades digam respeito ao problema do crime e da segurança.

O terceiro setor tem como objetivo analisar as situações criminais que favoreçam o cometimento do crime, ou seja, a segurança da comunidade passa a ser prioridade, e não os criminosos em si. Cada vez mais surgem especialistas, analistas, coordenadores, profissionais de geoprocessamento, e outras nomenclaturas que trabalham baseados na prevenção situacional do crime.

Garland (2008) ressalta que a redução do medo, redução de perdas e danos e controle de custos se transformam em considerações proeminentes. E à medida que este novo setor de prevenção se liga aos setores antigos da polícia e da pena – particularmente através da primeira e das

agências de livramento condicional – as preocupações com prevenção se fazem sentir em todo campo.

Segundo Garland (2008), o efeito maior desse movimento é a quebra do monopólio estatal do controle do crime, ou seja, as fronteiras formais do campo do controle do crime não são mais marcadas pelas instituições do Estado de justiça criminal, mas se estende para além, envolvendo os atores da sociedade civil e do setor privado, permitindo que rotinas de controle do crime sejam organizadas e direcionadas à revelia dos órgãos estatais.

Nas palavras de Garland:

Agora, a cultura política do controle do crime admite simultaneamente, que tal presença nunca é suficiente. O desfecho paradoxal é que o Estado aumenta o seu poder punitivo e reconhece, cada vez mais, a inadequação desta estratégia soberana. Ao lado de um padrão crescentemente punitivo de sentenciamento, tem-se o desenvolvimento de novos modos de exercício do poder, através dos quais o Estado procura ‘governar à distância’, formando alianças e ativando os poderes governamentais das agências não-estatais. Nesse contexto, o Estado de justiça criminal não mais reclama o monopólio do controle do crime e não mais se considera o único ou mesmo o principal provedor de segurança. O Estado, agora, opera numa economia mesclada de provisão de segurança e controle do crime e suas agências têm que se adaptar ao mercado de segurança privada que cresceu ao longo dos últimos trinta anos (GARLAND, 2008, p. 374).

Ainda debruçando sobre a obra de David Garland, importante anotar que a nova cultura do controle do crime tornou o método penal mais proeminente, ou seja, mais punitivo, mais ligado à segurança. Preocupações especificamente penais, tais como a certeza e determinação da pena, a condenação e o tratamento severo aos criminosos e a proteção do público foram priorizadas. Os criminosos passaram a ser retratados como indivíduos culpáveis e perigosos que devem ser cuidadosamente controlados para a proteção do público e para a prevenção de outros crimes. Em vez de pessoas carentes de amparo, eles são vistos como um risco que deve ser administrado. Em vez de enfatizar meios de reabilitação que atendam às necessidades do infrator, o sistema prioriza controles efetivos que minimizem os custos e maximizem a segurança. Assim, os interesses dos criminosos são vistos essencialmente como opostos aos do público.

A entrada desses novos atores no contexto do sistema prisional brasileiro, como a PPP, por exemplo, é reflexo de uma pressão social sobre o Poder Público. Conforme Cruz, Souza e Batitucci:

Tal pressão foi fruto de diversas circunstâncias, como certas decisões judiciais controversas, os inúmeros mandados de prisão a espera de serem cumpridos, as tentativas de resgate de presos nas cadeias e presídios, os índices de reincidência, a crônica falta de vagas, as sucessivas rebeliões e as denúncias recorrentes sobre corrupção dos operadores do sistema. Soma-se a isso, a exibição de sinais de poder dos reclusos por meio de rebeliões e atentados nas ruas das grandes cidades, a partir de ordens de suas lideranças encarceradas que, por sua vez, reagem a regimes disciplinares mais rígidos (CRUZ; SOUZA; BATITUCCI, 2013, p. 1321).

Nessa linha de raciocínio, segundo Marinho e Souza:

O tradicionalismo punitivo ao qual nos referimos fundamenta-se em um sistema de justiça de estrutura precária, cuja quantidade de profissionais e de estabelecimentos de natureza punitiva necessários ao atendimento é aquém à demanda crescente e é sustentado por um conjunto de “normas” e leis penais que propiciam a seletividade do sistema (MARINHO; SOUZA, 2011, p. 13).

A prisão, que antes servia como última instância do setor correcional, último estágio de um processo contínuo de tratamento, hoje é concebida como um explícito instrumento de exclusão e controle. Para Garland, “a prisão é usada atualmente como um tipo de reservatório, uma zona de quarentena, na qual indivíduos supostamente perigosos são segregados em nome da segurança pública” (GARLAND, 2008, p. 382).

Nessa linha de pensamento, Oliveira acrescenta:

Eis o estado da natureza conforme a concepção de Thomas Hobbes. Dois traços lhe são essenciais: todos são potencialmente inimigos de todos e cada um se vira como pode para prover a própria segurança. Um e outro estão presentes hoje na sociedade brasileira, sobretudo nas grandes áreas metropolitanas (OLIVEIRA, 2011, p. 332).

No Brasil, já há algumas décadas e na maioria de suas cidades, a segurança pública é um dos assuntos mais fomentados, sendo carro chefe da campanha de muitos políticos. Existem vários programas televisivos, cujo material é exclusivamente a violência e a população, de maneira geral, vivem em uma insegurança constante. O reflexo disso é um problema civilizacional, ou seja, a preocupação cada vez menor com o próximo e com os problemas da coletividade, buscando-se um comportamento auto defensivo, onde as pessoas se isolam em grandes condomínios fechados, pagam por segurança privada, entre outros artifícios confortantes.

O sociólogo e criminologista norueguês Nils Christie (1998) alerta para a ausência de limites de ampliação desse controle do crime, pois, para tanto, existe aparato científico e tecnológico, além de contar com leis severas e uma demanda ilimitada de crimes.

Essa suscetibilidade da justiça criminal é reflexo de um ideal punitivo, decorrente da relação entre políticos, público e especialistas do sistema penal, ávidos por um controle penal efetivo.

Segundo Cruz, Souza e Batitucci:

O aumento desmesurado na população carcerária na região é devido, em geral, à tendência de resolver qualquer ofensa por meio da prisão preventiva; pelo processo penal moroso; pela resistência à aplicação de sanções alternativas; pela intensificação da legislação antidrogas; pela adoção de sentenças mais altas; e pela corrupção e ineficiência no processamento dos casos (CRUZ; SOUZA; BATITUCCI, 2013, p. 1313).

Garland (2008) acrescenta que agora, a justiça criminal possui menos autonomia do que há três décadas, estando mais sujeita a ingerências vindas de fora. Os atores e agências da justiça criminal são menos capazes de dirigir seus próprios destinos e de formular suas próprias políticas e decisões. Isto é, parcialmente, o resultado da necessidade de trabalhar com outros “provedores” e de ser mais reativo às demandas do público e de outros “clientes”.

Ainda segundo Christie, a opinião pública, desejosa por segurança, encoraja a criação de políticas conservadoras e repressoras. Com a crise do Estado Social, as políticas de tolerância zero introduziram a roupagem ideal para elevar a segurança a uma das categorias que os setores públicos e privados mais investem, de modo que o tratamento da questão criminal se transformou em prestação de serviço, em negócio, ou, nas palavras do próprio autor, em “indústria do controle do crime” (CHRISTIE, 1998).

Nesse contexto, tanto Christie (1998) quanto Wacquant (2001) entendem que o aumento crescente do encarceramento gera lucros fabulosos em um mercado global em enorme expansão. Para o primeiro, os crimes são uma oferta inesgotável para todo o sistema que garante a segurança. Já para o segundo, a indústria da carceragem é um empreendimento próspero e de futuro radioso.

Nesta esteira de pensamento, diz Garland:

O encarceramento em larga escala funciona como um modo de posicionamento econômico e social, um mecanismo de zoneamento que segrega aquelas populações rejeitadas pelas decadentes instituições da família, do trabalho e da previdência, colocando-as nos bastidores da vida social (GARLAND, 2008, p. 382).

O aumento do encarceramento revelou a ineficiência do tradicional modelo estatal de gestão do cumprimento da pena privativa de liberdade, daí porque Batitucci e Cruz afirmarem que:

A administração da justiça deve se encarregar de atenuar os problemas da aplicação da pena privativa de liberdade e preparar o detento para o retorno a vida pregressa, de tal maneira que seja possível a convivência pacífica na sociedade. A necessidade de maior efetividade e a mudança do contexto social levou as instituições do Estado responsáveis pelas unidades prisionais a experimentar novas escolhas em seus processos estratégicos como as parcerias com a iniciativa privada (CABRAL, 2007), regimes disciplinares diferenciados (DIAS, 2009), monitoramento eletrônico de presos (AMARAL, 2010), dentre outras (BATITUCCI; CRUZ, 2011, p. 07).

2.2 A privatização das prisões

Dentro dessas premissas, surgiu, a partir dos anos 80, nos Estados Unidos, a política de privatização de presídios, conforme leciona Laurindo Dias Minhoto (2002), destinada a driblar os gargalos do sistema penitenciário através de fórmulas alternativas de financiamento da construção de novos estabelecimentos, da adoção de técnicas de gestão empresarial da administração das prisões e, sobretudo, do enfrentamento da superpopulação carcerária de maneira a criar condições propícias a uma efetiva reabilitação dos detentos.

Em análise da experiência norte-americana, Minhoto (2002) conclui que as prisões privadas têm operado em níveis muito aquém do que prometido, especialmente, em relação aos objetivos internos do sistema de justiça criminal, como a diminuição da superpopulação e a reabilitação dos detentos, entretanto, paradoxalmente, o setor continua em franca expansão de mercado e de lucratividade. De efeito, seguindo essa tendência aliado ao contexto de superpopulação, violência e condições notadamente subumanas de acomodação, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC), propõe formalmente, em 1992, a adoção das prisões privadas no Brasil. Minhoto afirma que "hoje, a reedição do modelo aperfeiçoou-se, na medida que, no mercado penitenciário contemporâneo, é o próprio fundo público que financia diretamente o lucro privado" (MINHOTO, 2005, p. 233).

Para Lemgruber,

[...] a privatização das prisões é inaceitável, sobretudo, do ponto de vista ético e moral, conquanto em uma sociedade democrática, a privação da liberdade é a maior demonstração de poder do Estado sobre seus cidadãos e, como tal, só deve ser exercida pelo próprio Estado (LEMGRUBER, 2001, p. 16).

No entanto, os defensores desse modelo justificam a privatização na capacidade que a iniciativa privada tem de gerir prisões com mais eficácia, oferecendo um serviço de melhor qualidade a custos menores.

No ano de 2014, a Pastoral Carcerária Nacional elaborou um relatório sobre as prisões privadas, visando tornar público os resultados do mesmo e proporcionar um debate sobre a viabilidade destas novas Unidades Prisionais no Brasil.

O referido relatório aponta que:

Não ficou demonstrado, ainda, que a privatização decorreu da constatação de que unidades privatizadas são mais eficientes ou que a privatização ingressou na agenda a partir do diagnóstico das práticas punitivas no âmbito dos estados, com a conseqüente conclusão sobre sua real necessidade; mas restou evidente que o processo de privatização resultou da confluência de fatores favoráveis à sua introdução. Com efeito, as crises dos sistemas penitenciários nos estados, o aumento acelerado da população carcerária, as pressões internas e externas face à incapacidade do estado de administrar prisões seguras, os interesses de políticos locais e a influência da indústria do controle do crime foram alguns dos fatores que formaram o ambiente propício para a privatização, a partir do final da década de 1990. O fato é que o processo de privatização não emergiu, nos estados, como resultado de um amplo debate público para identificar a melhor alternativa frente à crescente população carcerária e às constantes crises que atingem as prisões do país (PATORAL CARCERÁRIA NACIONAL, 2014, p. 12).

A privatização das unidades prisionais teve início em 1999 no estado do Paraná, havendo, atualmente, cerca de 52 prisões privadas no país nos sistemas cogestão e PPP, perfazendo cerca de 20 mil presos distribuídos nos estados de Santa Catarina, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas e Amazonas, segundo dados do Infopen (BRASIL, 2014, *online*).

Impende salientar a existência de dois modelos de privatização de prisões praticados, quais sejam, a cogestão e a PPP, sendo estas últimas as mais questionadas, apesar da cogestão representar quase a totalidade dos contratos. Na cogestão, segundo estipulado em contrato, o Estado assume a direção da unidade, da guarda e de escolta externa, enquanto a empresa privada assume toda a operacionalização da unidade, gerindo serviços de saúde, alimentação, limpeza, vigilância e escolta internas, além da manutenção das instalações.

Já nos contratos de PPP, as prisões, em regra, são projetadas, construídas, financiadas, operadas e mantidas por companhias privadas por um longo período de tempo. O modelo de gestão prisional das PPP é repartido entre as administrações privada e estatal, competindo à primeira a operacionalização da unidade prisional no que diz respeito à vigilância interna, rotina e disciplina; assistência jurídica, médica, odontológica, religiosa, educacional, social e ao trabalho; formação e treinamento de agentes penitenciários privados; fornecimento de alimentação, uniformes e necessidades materiais básicos. A administração estatal possui como

atribuições a fiscalização do parceiro privado; autorização de transferências e transporte de presos para dentro e para fora da unidade prisional; escolta em saídas dos presos, como, por exemplo, audiências e oitivas em delegacias de polícia; segurança externa da unidade prisional e manutenção de agentes públicos dentro da unidade prisional. Com essa repartição de riscos, ficam patentes as atribuições do parceiro privado, referentes à execução das rotinas da unidade prisional, e do Estado, referente ao monitoramento desta execução.

Importante ressaltar que o Poder Público também possui suas responsabilidades, mas, entretanto, não basta somente buscar reduzir os seus gastos se o serviço, principal objetivo do contrato, não for prestado de forma eficiente. Assim sendo, formalizando-se um contrato de PPP, deve-se estabelecer os indicadores de desempenho para que o parceiro privado execute o serviço na forma prevista no contrato. Estes indicadores de desempenho, contratualmente previstos, estabelecem as características do serviço que a concessionária deverá prestar. Os indicadores compõem a fiscalização e a avaliação do parceiro privado pelo Estado e, via de regra, medem a disponibilidade de vagas; a qualidade das vagas oferecidas e o desempenho em quesitos de segurança, ressocialização e assistência, além de monitoramento.

Em seu relatório, a Pastoral Carcerária Nacional (2014), refletiu os principais argumentos em torno dos temas mais relevantes relativos à privatização, tais como: custo das prisões, reincidência, ético-jurídicos, corrupção e fraude, segurança e controle, quadro pessoal e assistências.

No tocante ao custo das prisões privatizadas a Pastoral Carcerária Nacional (2014), apontou um custo aproximado do repasse do estado à iniciativa privada, por preso, de R\$ 3.000,00 (três mil reais), além dos gastos com escolta e guarda externa, despesas da administração penitenciária, com a supervisão dos contratos, custos processuais, com internação médica e com eventuais diligências policiais. A Pastoral Carcerária Nacional (2014, p. 14) entendeu que “o alto gasto com presos efetivamente apresenta bons resultados em termos de benefícios assistenciais: saúde, alimentação e serviços jurídicos, mas não eleva a empregabilidade dos detentos”.

Em relação à reincidência a Pastoral Carcerária Nacional (2014), é categórica ao consignar que não há dados confiáveis e sistematizados, nem estudos sérios que sustentem o argumento da diminuição da reincidência como parâmetro comparativo entre unidades privatizadas e públicas.

Já sobre os aspectos ético-jurídicos a Pastoral Carcerária Nacional (2014), anotou que a Constituição Federal de 1988 não veda expressamente a privatização do poder de polícia ou do poder de punição, ensejando interpretação favorável à transferência dos serviços de segurança das unidades prisionais para a iniciativa privada. Nesse contexto, apesar de entender pela ilegalidade do arranjo ante a transferência, ainda que parcial, do poder de controle e disciplina aos agentes privados, a Pastoral Carcerária observou que a direção geral, a direção de segurança, a guarda externa e a escolta permanecem sob a responsabilidade de agentes públicos, enquanto que os demais serviços, inclusive a vigilância e escolta internas, são executados pela empresa contratada.

O aspecto de corrupção e fraude não foi verticalizado pela Pastoral Carcerária Nacional (2014), seja pela necessidade de condenação judicial definitiva, seja pela recusa tanto dos governos quanto das empresas em fornecer as informações solicitadas, o que revela um baixo nível de transparência na condução das privatizações. No entanto, há advertência no relatório de suspeitas de corrupção ou fraude em algumas situações, durante as visitas.

No que diz respeito à segurança e controle, assim como acontece em unidades públicas, a Pastoral Carcerária Nacional (2014) encontrou presos supostamente torturados, fugas recentes, mortes e tantas outras situações aviltantes, presentes no cotidiano das prisões em geral, apesar da ausência de divulgação desses tipos de dados. Além disso, a rigidez disciplinar ficou patente, tanto nas unidades masculinas quanto nas femininas, aproximando os centros de custódias privatizados aos chamados “regimes disciplinares diferenciados” ou das prisões federais, onde presos permanecem por longo tempo em total isolamento e praticamente não têm acesso a banho de sol, exercícios físicos e prática de esportes.

Sobre o quadro de pessoal, a Pastoral Carcerária Nacional (2014) apurou que a formação dos agentes contratados pelas empresas para trabalhar com presos é mínima, se comparada com a dos servidores públicos. Ademais, ficou patente a vulnerabilidade desses agentes privados, que podem ser facilmente demitidos e recebem salários até quatro vezes menores do que os servidores públicos, contribuindo para uma alta rotatividade de agentes. A Pastoral Carcerária, aliás, aponta a precarização do trabalho aliada à alta rotatividade como uma das principais marcas da privatização.

Por fim, acerca das assistências, o relatório da Pastoral Carcerária Nacional (2014) consigna que em mais da metade das prisões privatizadas não houve queixas de presos sobre a assistência

à saúde, psicológica, jurídica e alimentação. Entretanto, o levantamento demonstrou que a privatização não conduz necessariamente à melhoria dos serviços, uma vez que, em algumas unidades visitadas pela Pastoral Carcerária, mesmo com o elevado repasse de recursos à iniciativa privada, os presos manifestaram descontentamento em relação a esses serviços.

Ao apresentar o relatório, a Pastoral Carcerária Nacional concluiu que:

[...] é de pouca credibilidade enaltecer prisões privatizadas quando elas, na verdade, não operam com os mesmos problemas que as demais prisões mantidas pelo estado. Não é de se admirar que as prisões privatizadas sejam apresentadas sempre como ‘modelos’ mas sonega-se o fato de que elas ficam resguardadas de participar dos desafios cotidianos das administrações prisionais (PATORAL CARCERÁRIA NACIONAL, 2014, p. 09).

A Pastoral Carcerária Nacional (2014), no entanto, concluiu que o desempenho de uma prisão privatizada não pode conduzir ao entendimento taxativo de que a privatização seja o melhor ou o pior caminho. Isso somente será possível após um debate mais amplo sobre o tema.

Especificamente sobre a situação prisional em Minas Gerais, os estudos ressaltam que a sua configuração contemporânea surge a partir dos anos 80. Até então, destacam Batitucci e Cruz (2011), que tradicionalmente as cadeias públicas dos municípios, gerenciadas pela Polícia Civil, custodiavam a população prisional do estado, pois até meados dos anos 50 havia apenas três penitenciárias no estado. Batitucci e Cruz aduzem, também, que a:

[...] escalada da violência e criminalidade acelerada em meados da década de 1990 e a falência do estado em promover um sistema com mínimas condições de recuperação do apenado, com a diminuição de sua reentrada no sistema, marcariam o sistema prisional mineiro (BATITUCCI; CRUZ, 2011, p. 11).

Ainda sobre o histórico da política prisional de Minas Gerais, Batitucci e Cruz lecionam que:

Para minimizar tal quadro, é promulgada a Lei Estadual 12.985/1998 que preconiza a mudança da gestão das 296 cadeias sob a égide da Polícia Civil para a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos naquela época, estipulando um período de dois anos para a transição. [...]

No escopo dessas modificações estruturais, o governo que toma posse em 2003 extingue a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos e a Secretaria de Estado de Segurança Pública, criando a Secretaria de Estado de Defesa Social que fica como única responsável pela política carcerária estadual. [...]

A expansão e modernização do sistema prisional mineiro proporcionaram um aumento significativo do número de vagas prisionais. No início do governo as restrições orçamentárias levaram apenas a continuidade das obras anteriormente programadas, mas ao longo do mandato novas construções foram sendo inauguradas. Com a construção e ampliação de presídios e penitenciárias as vagas saltaram de 5.381, em 2003, para 34.201 até dezembro de 2010, em um total de 142 unidades. A aplicação da Lei Estadual 12.985/1998 foi considerada uma ação primordial, voltada para a transferência da gestão das carceragens da polícia civil e liberação dos policiais militares e civis da guarda de presos e escolta. Além disso, as ações de educação e trabalho também passaram a ser monitoradas e seu número vem se elevando, apesar das circunstâncias relacionadas ao embate entre custódia e ressocialização permanecerem fortemente no sistema.

No entanto, em relação ao total da população carcerária, as ações de humanização do sistema ainda permanecem tímidas. Os núcleos de saúde e psicossocial nas unidades prisionais ainda sofrem com a falta de profissionais qualificados como médicos, psicólogos e assistentes sociais (BATITUCCI; CRUZ, 2011, p. 11-13).

Em arremate, Batitucci e Cruz (2011) concluem que a Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds) introduziu uma nova dinâmica na esfera prisional procurando prover o sistema de uma lógica mais razoável e concernente às demandas que hoje se colocam ao Estado brasileiro. Medidas voltadas para a expansão e modernização do sistema prisional, desativação das cadeias públicas, formação de quadros profissionalizados para o sistema prisional, o investimento em programas de ressocialização e a realização de parcerias público-privada na administração das unidades prisionais, traduzem as práticas recomendadas para superar este crônico problema da gestão pública nacional. Essa última medida, em específico, as PPP realizadas no âmbito do sistema prisional de Minas Gerais, será analisada a seguir.

3 PERCURSO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EM MINAS GERAIS

A PPP, contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, é regida pela Lei nº 11.079 de 2004, tendo o Estado de Minas Gerais editado a Lei nº 14.868 de 2003, que conceitua PPP no Art. 1º, parágrafo único, como sendo:

[...] contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas (MINAS GERAIS, 2003, p. 01).

No âmbito do sistema prisional, surgiram inúmeras controvérsias quanto à constitucionalidade ou não de uma eventual PPP. Uma das diretrizes previstas no inciso III do artigo 4 da Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004, *online*), consiste na “indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado”.

Assim sendo, enquanto uns se posicionam pela possibilidade, visto que a titularidade do poder de polícia permaneceria com o Estado, outros entendem pela excrescência, visto, dentre outras coisas, que a gestão privada não deve ir além da manutenção do estabelecimento prisional,

Diante desse cenário inicial, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais ajuizaram em 14.08.2008, como litisconsortes ativos, ação civil pública contra o Estado de Minas Gerais e o Consórcio GPA (TJMG AI nº 0024.08.135073-8), a fim de que fosse declarada a inconstitucionalidade da licitação realizada. Todavia, foi entendido pelo Tribunal de Justiça que não estava sendo concedido ao particular o poder de polícia, já que este não teria poder de decisão, mas apenas alguns atos materiais posteriores ao poder de polícia (CUNHA; ROCHA, 2015).

Superada essa fase, pelo menos no âmbito jurisdicional, e não no âmbito doutrinário, foi celebrado, em 16.06.2009, o contrato de concessão administrativa para construção e gestão de complexo penal na região metropolitana de Belo Horizonte (contrato nº 336039.54.1338.09), entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Seds, com a interveniência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e GPA.

O consórcio GPA, responsável pela gestão, é formado por cinco empresas: CCI – Construções S/A, Construtora Augusto Velloso S/A, Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços, NF Motta Construções e Comércio e o Instituto Nacional de Administração Prisional (Inap).

O modelo da PPP mineira, diferente de outros Estados da Federação, onde são adotadas gestões compartilhadas, mantém a responsabilidade do poder público na supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades, bem como da segurança armada das muralhas e da parte externa de cada unidade do complexo penal, e das transferências dos presos.

O contrato administrativo assinado possui 112 páginas, com 51 cláusulas distribuídas em 17 capítulos, além de 14 anexos. O contrato foi firmado pelo prazo de 27 anos, podendo ser prorrogado até 2044, respeitando-se o limite legal de 35 anos (BRASIL, 2004, *online*).

Conforme prescreve a cláusula 12 do contrato, o valor estimado do mesmo foi de R\$ 2.111.476.080 (dois bilhões e cento e onze milhões e quatrocentos e setenta e seis mil, setecentos e oitenta reais) – soma dos valores nominais de 2008, sendo que o valor da vaga dia disponibilizada e ocupada em unidade de regime fechado seria de R\$ 74,63 (setenta e quatro reais e sessenta e três centavos). Ressalta-se que, como qualquer contrato, há a previsão da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, mediante acordo entre as partes, conforme prescreve a cláusula 26 (BRASIL, 2004, *online*).

A cláusula 14 do contrato estabelece a composição da remuneração e a forma de pagamento por parte do Estado à GPA, sendo que cada unidade penal terá direito à contraprestação pecuniária mensal, parcela anual de desempenho e parcela referente ao parâmetro de excelência (BRASIL, 2004, *online*).

Neste aspecto, onde aparecem vários índices, tais como índice de desempenho e índice composto de qualidade da disponibilidade, surge a importante figura do verificador independente, ou seja, empresa especializada contratada para, dentre outras coisas, aferir os indicadores de qualidade e desempenho dos serviços prestados pela GPA.

De acordo com informações divulgadas no Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais⁴, a remuneração do parceiro privado é

⁴ Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br>.

vinculada à disponibilidade da vaga prisional e aos indicadores de desempenho dos serviços prestados. Os indicadores compreendem medições das atividades de assistência e apoio ao interno, bem como dos padrões de segurança praticados. Dentre os indicadores que foram definidos estão, por exemplo: o número de fugas; o número de rebeliões e/ou motins; o nível educacional dos internos; a proporção dos internos que trabalham; a quantidade e qualidade dos serviços de saúde prestados; e a quantidade e qualidade da assistência jurídica e psicológica aos internos.

Em 30 de janeiro de 2012, foi celebrado o contrato de prestação de serviços de verificador independente (Seds nº 339039.54.1902.12) entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Seds, e a empresa Accenture do Brasil Ltda., visando o monitoramento permanente do processo de aferição do desempenho da GPA.

O verificador independente, mediante a aplicação do sistema de mensuração do desempenho da disponibilidade, analisa 380 indicadores de desempenho para que a GPA possa receber o repasse integral do Governo.

Apesar de não divulgar o valor da multa, a fuga de um preso consiste na quebra de um dos indicadores, conforme citado em reportagem veiculada pelo G1⁵, onde notícia que os detentos, que estavam no regime semiaberto, fugiram enquanto trabalhavam na limpeza da unidade, pulando o alambrado que fica no entorno do complexo prisional.

Hoje, estão em funcionamento três unidades, respeitando-se a capacidade máxima de 672 (seiscentos e setenta e dois) presos em cada uma. Cada preso da PPP custa ao Estado de Minas Gerais a quantia de R\$ 3.330,00 (três mil trezentos e trinta reais), incluindo toda a assistência contratualmente prevista e a construção das unidades penais, enquanto que no sistema público, estima-se algo entre R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e R\$ 3.000,00 (três mil reais)⁶.

⁵ G1 (*online*). Disponível em: <http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/02/apos-fuga-administradora-de-presidio-pode-ser-multada-diz-seds.html>.

⁶ SACCHETTA (2014). Disponível em: <<http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro>>. Neste documentário, Laurindo Minhoto expõe que a cadeia é um grande negócio por causa da política de encarceramento em massa, sendo que Robson Sávio, suscita, ainda, que a exigibilidade contratual de que 90% das vagas prisionais da PPP estejam ocupadas contraria a lógica da cidadania, pois deveria se preocupar em ter cada vez menos presos, com o sistema de justiça funcionando corretamente.

Tal assertiva é apresentada após a exposição das sete máximas universais da boa condição penitenciária, quais sejam, princípios da correção, da classificação, da modulação das penas, do trabalho como obrigação e como direito, da educação penitenciária, do controle técnico da detenção e das instituições anexas.

Estes princípios refletem o que prescreve a LEP (Lei nº 7.210 de 1984), que tem como principal objetivo a harmônica integração social do preso e o direito deste às seguintes assistências: material, saúde, jurídica, educacional, social e religiosa (BRASIL, 1984, *online*).

3.1 Estrutura física da Unidade Prisional

Fotografia 1 – Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves/MG



Fonte: arquivo do autor, 2016.

A Unidade visitada, PPP 1, constitui-se de um prédio com guarita principal de identificação e uma sala de visitantes para acesso à unidade, sendo que está sendo instalado um *body scan* com Raio X de mala e o cigarro é proibido em todo complexo.

Quanto ao *body scan*, vale destacar que o mesmo está sendo alugado pela GPA, sem reequilíbrio financeiro do contrato, ou seja, sem ônus para o Estado, e está sendo construído um espaço para seu funcionamento. Tal fato se deve porque no dia 15.04.2016 foi sancionada a Lei Federal nº 13.271 (BRASIL, 2016, *online*) que, em seu artigo 1º, estabelece serem, a partir da entrada em vigor da lei, as empresas privadas, os órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, proibidos de adotar qualquer prática de revista íntima de suas funcionárias e de clientes do sexo feminino.

Todavia, as revistas ainda acontecem, havendo espaços reservados para revistas masculinas e femininas, inclusive de funcionários da GPA ao chegarem para o serviço. Assim que entram no complexo, os funcionários são levados para salas destinadas à revista, ficando apenas com roupas íntimas. Todavia, não é solicitado que o funcionário se agache, procedimento normal com parentes de detentos, como foi relatado por um deles.

Quanto à questão do aluguel do aparelho por parte da GPA, vale suscitar que a mesma irá economizar futuramente, pois com o mesmo, as chances de êxito no encontro de objetos proibidos e ilícitos vão aumentar consideravelmente, evitando, assim, multas impostas pelo Poder Público através do verificador independente, tal como ocorre com a entrada de um chip de aparelho celular.

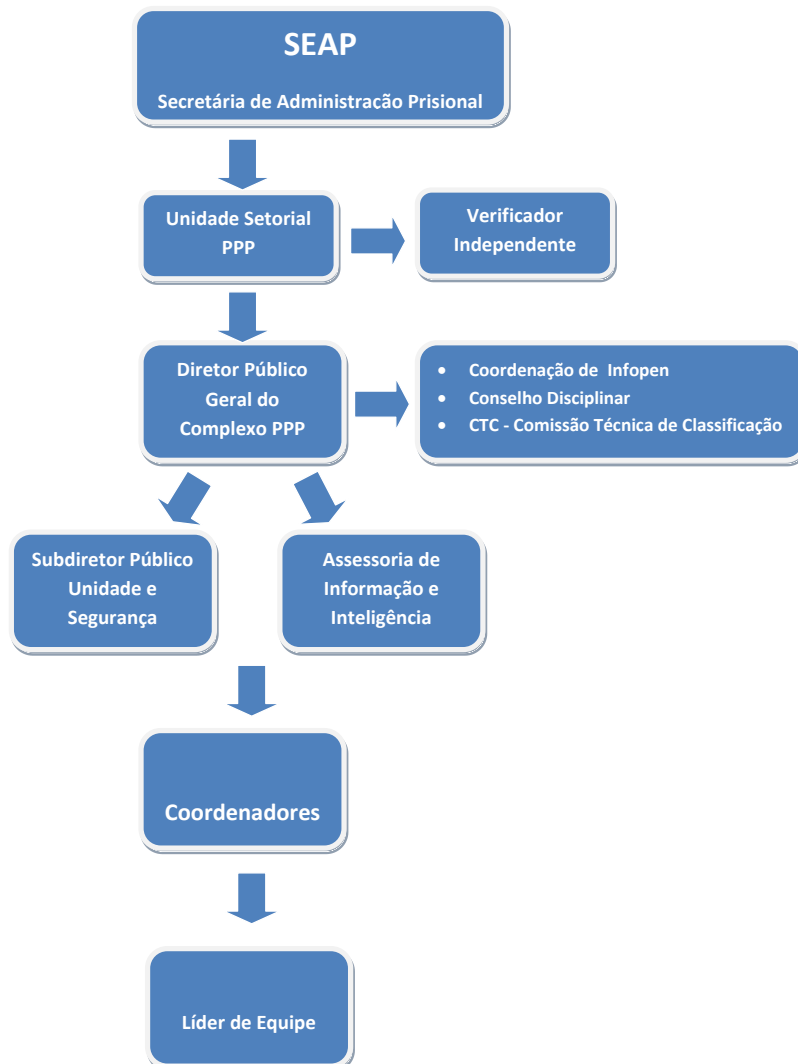
Quanto à questão do cigarro, deve-se suscitar que o fumo não é proibido pela LEP e nem pelos Regulamentos e Normas de Procedimentos (Renp). Mas o seu enquadramento se dá no Art. 641, inciso II, do Renp (MINAS GERAIS, 2016, *online*), porque o preso descumpra uma norma interna da unidade prisional, devidamente homologada pela Secretaria de Estado de Administração Prisional (Seap). Todo preso ao entrar em qualquer unidade prisional assina um documento chamado de "acolhida", onde constam os deveres e direitos do mesmo, além das diretrizes da unidade prisional e, assim sendo, deve se portar segundo as normas vigentes.

A entrada de acesso restrito para pavilhões é composta por: um almoxarifado; uma sala de atendimento jurídico da OAB; um núcleo de assistência psicossocial; um núcleo de assistência jurídica; um núcleo de saúde (uma sala psiquiátrica, uma sala odontológica, uma sala ambulatorial, uma sala de enfermagem); um núcleo de ensino (uma secretaria, uma sala de professores, seis salas de aula para 25 sentenciados cada, um laboratório de informática e uma biblioteca); um núcleo de trabalho (seis oficinas, ou seja, empresas conveniadas com o Estado, uma área de carga e descarga).

3.2 Estrutura formal da PPP

A PPP apresenta em sua administração dois atores. À GPA incumbe a administração interna, sendo o Estado responsável pelas supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades, bem como da segurança armada das muralhas e da parte externa de cada unidade do complexo penal, e das transferências dos presos.

Fluxograma 1 – Administração da PPP: o Estado



Fonte: Secretaria de Estado de Administração Pública (Seap), 2016.

O fluxograma da parte do Estado tem os seguintes integrantes (informação verbal)⁷, cujas atribuições estão no contrato firmado e no Renp do Sistema Prisional de MG (MINAS GERAIS, 2016):

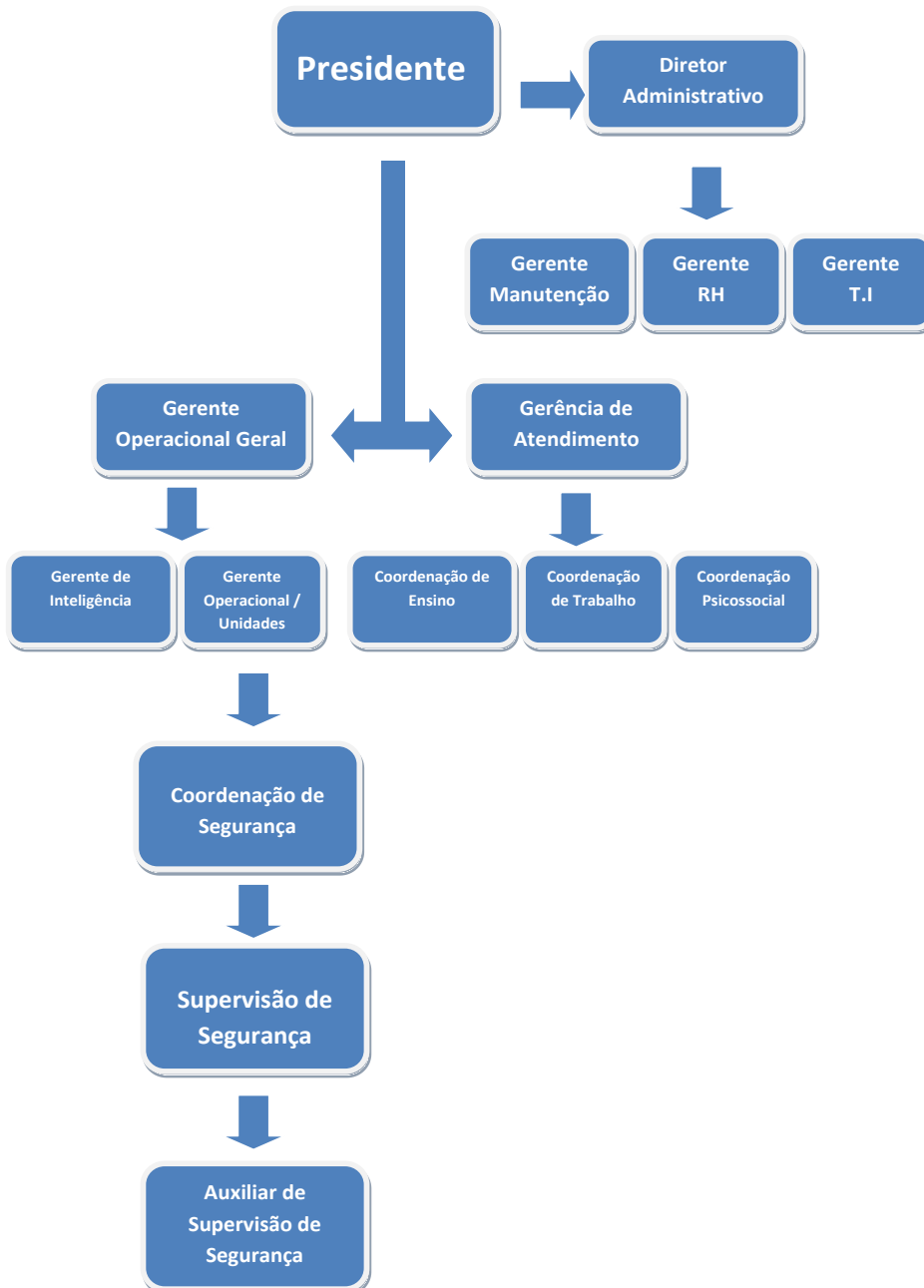
- a) Seap – Secretaria de Estado de Administração Prisional: órgão do Governo responsável pelo sistema prisional;
- b) unidade setorial PPP: diretoria ligada à Seap e responsável pela gestão do contrato e fiscalização das diretrizes emanadas por esta;

⁷ Informações fornecidas pelo Subdiretor Público do Complexo PPP de Ribeirão das Neves/MG, em entrevista com o autor.

- c) verificador independente: a empresa Accenture do Brasil LTDA faz o monitoramento permanente do processo de aferição do desempenho da GPA, trabalhando em conjunto com a Unidade Setorial;
- d) diretor público geral do complexo PPP: representa o Estado na administração prisional e na interlocução junto aos órgãos de execução. Suas atribuições estão no contrato, no item 3.4.1, do anexo IX, do caderno de encargos da concessionária. Importante salientar que a PPP é a única unidade prisional do Estado onde o diretor é eleito, com mandato de quatro anos. A Coordenação de Infopen, o Conselho Disciplinar e a Comissão Técnica de Classificação estão subordinados ao Diretor Público;
- e) subdiretor público de unidade e segurança: representa o Estado na administração prisional, auxiliando o Diretor Público. Suas atribuições também estão no item 3.4.1, do anexo IX, do caderno de encargos da concessionária;
- f) assessoria de informação e inteligência: setor que auxilia a administração prisional com informações sobre a unidade prisional;
- g) coordenadores: agentes penitenciários que coordenam a parte operacional externa da unidade prisional, por exemplo, GIR (grupo de intervenção rápida), GETAP (grupo de escolta), guarita, portaria, censura de carta, conselho disciplinar e escolta hospitalar;
- h) líder: agente penitenciário que planeja escala de plantão, postos de trabalho e fiscaliza o andamento do serviço dos outros agentes.

Nessa relação Estado/GPA, o contrato firmado entre ambos prevê no capítulo IX, cláusula 21, item 21.3, que o poder concedente poderá demandar à concessionária, a qualquer tempo e sob qualquer circunstância, informações de natureza técnica, operacional, econômica, financeira e contábil, bem como medições e prestação de contas. Isto reflete o poder fiscalizatório constante por parte do Poder Público.

Fluxograma 2 – Administração da PPP: GPA



Fonte: Secretaria de Estado de Administração Pública (Seap), 2016.

O fluxograma da parte da GPA tem os seguintes integrantes (informação verbal)⁸, cujas atribuições estão no anexo III (proposta econômica), item 1.3.4, níveis de atribuições da chefia, do contrato da PPP (MINAS GERAIS, 2014):

⁸ Informações fornecidas pelo Subdiretor Público do Complexo PPP de Ribeirão das Neves/MG, em entrevista com o autor.

- a) presidente;
- b) diretor superintendente;
- c) diretor administrativo;
- d) gerente de manutenção;
- e) gerente de recursos humanos;
- f) gerente técnico de informática;
- g) gerente operacional geral;
- h) gerente de inteligência;
- i) gerente operacional das unidades;
- j) gerente de atendimento;
- k) coordenação de ensino;
- l) coordenação de trabalho;
- m) coordenação psicossocial;
- n) coordenação jurídica;
- o) coordenação de segurança;
- p) supervisão de segurança;
- q) auxiliar de supervisão de segurança.

Assim como toda empresa privada, todos os cargos visam dar maior eficiência ao serviço prestado, tendo como objetivo principal o fiel cumprimento do contrato e dos indicadores de desempenho.

Visando apresentar uma diferença entre a forma de administração de um presídio convencional e de uma PPP, um dos entrevistados, que já trabalhou no presídio convencional, esclareceu que um dos desafios na PPP é transformar as diretrizes da Seap à luz do contrato, pois tem que ter participação direta da Unidade Setorial, o que denota mais burocracia, já que não há uma tomada de decisão direta e isolada, havendo a necessidade dessa participação. Todavia, acrescentou que, em virtude dos recursos disponíveis (instalações, financeiros, etc.), consegue-se chegar mais próximo do que estabelece o Renp, diferentemente do sistema convencional, desde que não haja impacto no reequilíbrio financeiro do contrato, como, por exemplo, a instalação do *body scan*.

Para ilustrar o percurso até se chegar ao impacto de um indicador de desempenho, pois sabe-se que isto implica em não repasse por parte do Estado à GPA em virtude de uma multa gerada, pode-se citar o exemplo de uma droga arrecadada dentro da unidade prisional.

Fluxograma 3 – Ciclo do material apreendido



Fonte: Secretaria de Estado de Administração Pública (Seap), 2016.

Realizados a apreensão de uma droga e o conseqüente comunicado interno, o Subdiretor Público despacha para o Conselho Disciplinar (Condisc) e para a Assessoria de Informação e Inteligência. A droga arrecadada é encaminhada à delegacia de polícia civil, com ou sem autor, haja vista a necessidade de investigação do fato. O ConDisc, ao receber a comunicação do evento, encaminha a mesma ao Diretor Público Geral do Complexo para os devidos enquadramentos de faltas disciplinares, caso haja autor (Art. 640 - faltas leves, Art. 641 - faltas médias e Art. 642 - faltas graves, do Renp; e Art. 49/52 da LEP). Após o despacho de encaminhamento à delegacia de polícia civil, a Assessoria de Informação e Inteligência emitirá um relatório mensal ao Verificador Independente para informar as ocorrências internas da unidade prisional. Todos os indicadores de desempenho avaliados são remetidos pelo Verificador Independente à Unidade Setorial, responsável pela fiscalização das diretrizes contratuais. A partir do então, é seguido todo um trâmite, com direito à apresentação de esclarecimentos por parte da GPA, até a aplicação da multa.

3.3 Sistema de Segurança e Vigilância

A PPP1 abriga presos que cumprem pena no regime fechado e a segurança interna é de responsabilidade da GPA, sob supervisão e fiscalização do Estado. O Estado tem a responsabilidade na supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades, bem como da

segurança armada das muralhas e da parte externa de cada unidade do complexo penal, e das transferências dos presos. Na PPP, há uma câmera para cada três presos, além de aparelhos de Raios-X nos corredores, bloqueadores de celular e leitor óptico para identificação dos detentos. Assim como nos cofres do Banco Central, no solo, existe 29 cm de concreto e meia polegada de chapa de aço. Resumindo, pode-se fazer o seguinte esquema de segurança e vigilância: Intramuros = GPA/ Extramuros = Estado (informação verbal)⁹.

O Grupo de Intervenção Rápida (GIR), por exemplo, é formado por um grupo diário de 14 agentes penitenciários, em média, para atender as três unidades prisionais em funcionamento no complexo PPP, auxiliando na manutenção da ordem e da segurança. Um exemplo de atuação é o procedimento de revista em celas feitas de maneira aleatória, a pedido da GPA ou de ofício pelo Diretor Público ou Subdiretor Público.

3.4 Rotina da Unidade Prisional

A unidade possui procedimentos de atendimento agendados dos indicadores e procedimentos padrões de assistência (LEP) e vigilância. Existe um protocolo em todo o Estado de Minas Gerais (Resolução nº 1618, de 07.07.2016), Renp do Sistema Prisional de MG, que tem como objetivo, conforme parâmetros legais e metodológicos, regulamentar atividades desenvolvidas no âmbito da Seap, bem como padronizar procedimentos da rotina diária das áreas de atendimento ao preso e segurança das Unidades Prisionais subordinadas (MINAS GERAIS, 2016).

A fim de exemplificar, apresentam-se informações sobre a rotina diária de um preso que estuda no período da manhã ou trabalha, devendo-se suscitar que várias situações ou particularidades podem interferir na mesma. O preso, que já tem um horário natural de acordar, recebe o café da manhã entre às 6 h e 7 h, possuindo um período de banho de, aproximadamente, 5 min e, em seguida, aguarda para ser chamado.

O monitor, de posse de uma lista nominal de trabalho ou de estudo, visto que os presos são separados por atividades, chama o preso pelo nome e o encaminha até ao núcleo. O preso que trabalha almoça na própria oficina durante a pausa para as refeições, enquanto que o preso que

⁹ Informações fornecidas pelo Subdiretor Público do Complexo PPP de Ribeirão das Neves/MG, em entrevista com o autor.

estuda almoço na cela. O preso que não participa de atividades o restante do dia, tem direito a, no mínimo, duas horas diárias de banho de sol, onde ele pode realizar atividade esportiva, cultural, dentre outras. Além dessas horas fora da vivência, o preso pode participar de oficinas e outras atividades.

Logo após o banho de sol, o preso recebe o lanche da tarde. O banho da tarde/noite é liberado um tempo depois do lanche. Um monitor chama os presos por cela, avisando sobre a liberação do banho. Existe um banheiro coletivo com quatro duchas e o banho tem a duração de, aproximadamente, 5 min. Por volta das 18 h 30 min é fornecido o jantar, da mesma forma que as outras refeições.

Em cada cela existe uma televisão de LED ou LCD, de no máximo 19 polegadas, fornecida por seus familiares, sendo seu funcionamento controlado. Todavia, existem exceções e autorizações para funcionamento até mais tarde como, por exemplo, em dias de jogos de futebol.

Importante ressaltar que foi substituída a televisão única e central da vivência, de aproximadamente 50 polegadas, instalada pela GPA, pelas televisões individuais das celas, não havendo impacto financeiro no contrato, pois, por mais que a GPA tenha tido custos com as partes elétricas e de infraestrutura, houve melhoras na disciplina e no funcionamento da Unidade Prisional, já que discussões entre os presos eram constantes, além de discussões entre presos e monitores de segurança.

3.5 Organização dos pavilhões e celas

Existem oito pavilhões, chamados de vivência, sendo: do 1º ao 7º composto por 22 celas com capacidade para, no máximo, quatro presos; o pavilhão oito com 62 celas, sendo da 1ª a 32ª com capacidade para um preso, e da 33ª a 62ª com capacidade para dois presos. Existem, ainda, duas celas para portadores com necessidades especiais, com capacidade para dois presos em cada. Em cada pavilhão existe uma cela multiuso onde são realizados cultos religiosos, palestras, cursos etc. Na área de saúde ficam quatro leitos para observação (informação verbal)¹⁰.

¹⁰ Informações fornecidas pelo Subdiretor Público do Complexo PPP de Ribeirão das Neves/MG, em entrevista com o autor.

A organização das celas é orientada pelo Programa Individualizado de Ressocialização (PIR) e pela disciplina do preso, incumbindo esta à GPA. O aspecto arquitetural da PPP favorece a disciplina desse espaço complexo pelo simples jogo de olhar, sustentando o encaixamento espacial das vigilâncias hierarquizadas. O funcionamento dos pavilhões e celas se dá por automação.

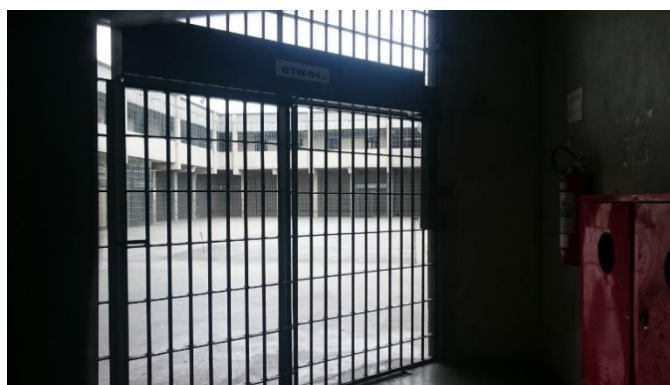
A entrada para as celas prisionais da PPP demonstra a disciplina e o rigor a que estão submetidos os presos.

Fotografia 2 – Entrada para as vivências



Fonte: arquivo do autor, 2016.

Fotografia 3 – Visualização das Celas



Fonte: arquivo do autor, 2016.

Existe uma torre de monitoramento das celas.

Fotografia 4 – Sala de monitoramento e controle



Fonte: arquivo do autor, 2016.

Na parte superior do pavilhão existe uma sala de monitoramento e controle que tem acesso visual à porta de todas as celas, pátio e ao corredor principal por meio de câmeras. Em cada vivência existe um monitor de segurança responsável pelas telas e que mantém contato com outros monitores de segurança, que trabalham em dupla por meio de rádios, controlando a abertura e fechamento das grades, portões, passagens e celas de modo automático.

Esta torre faz lembrar o ideal panóptico de Bentham, ou seja, a assimilação da vigilância constante que assegura o funcionamento automático do poder, um olhar perfeito. Todavia, deve-se ressaltar que a tecnologia e a época estão distantes do imaginário de Bentham.

3.6 Sistema de distribuição de presos

O perfil dos presos que ingressam na PPP, apesar de diversas críticas, já que muitos entendem haver uma seletividade e a destinação de presos com melhor perfil, é definido pela Seap/MG, sendo que a periculosidade não interfere no custo, ou seja, presos com mais antecedentes criminais não geram maior destinação de dinheiro à parceira (informação verbal)¹¹. Cabe ressaltar que o Estado, dentro de uma linha conceitual que atende ao escopo da PPP, normalmente não destina presos vinculados a facções criminosas, pois, segundo os gestores,

¹¹ Informações fornecidas pelo Subdiretor Público do Complexo PPP de Ribeirão das Neves/MG, em entrevista com o autor.

um processo de ressocialização seria prejudicado pelo vínculo externo, apesar da existência de mecanismos que inibem contato com o mundo externo. A Superintendência de Articulação e Gestão de Vagas (SAIGV) da Seap é que faz a gestão de vagas de todo o Sistema Prisional.

O Subdiretor Público de Unidade e Segurança, diariamente, informa ao Diretor Público Geral do Complexo PPP o número de vagas disponíveis, e este, em seguida, informa à SAIGV, responsável por montar o fluxo e a disponibilização das vagas. Não existe interferência da GPA no critério de escolha para preenchimento das vagas em aberto.

Os pavilhões são separados por atividades, sendo que os presos que estudam são divididos dos que trabalham. Não há divisão por tipos de delito ou por idade.

Na PPP estão instaladas diversas empresas privadas que utilizam esta mão de obra, gerando muitas posições contrárias. Alguns argumentam que o trabalho do preso é 54% mais barato para empresas e que os mesmos consomem o produto que fabricam¹².

No Complexo PPP, o salário dos sentenciados segue as diretrizes do Art. 29 da Lei nº 7.210 (BRASIL, 1984, *online*), “não podendo ser inferior a $\frac{3}{4}$ do salário mínimo...”. Todavia, a regra é a contratação pelo salário mínimo. O contrato é celebrado entre o particular e o Estado, não tendo a concessionária qualquer interferência em relação a valores ou recebimentos. A empresa que contrata a mão de obra do sentenciado recolhe a salário ao Estado através de Documento de Arrecadação Estadual (DAE).

O processo de seleção dos presos que trabalham e estudam é feita por uma Comissão Técnica de Classificação (CTC) que é presidida pelo diretor do Estado. A comissão é composta pelos seguintes profissionais: um pedagogo, um enfermeiro, um assistente social, um psicólogo, um psiquiatra, uma secretária, um representante da segurança, um gerente de trabalho e um diretor do Estado (presidente) (informação verbal)¹³.

¹² SACCHETTA (2014). Disponível em: <<http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro>>. Neste documentário, Laurindo Minhoto diz que o lucro que as empresas auferem não vêm tanto do trabalho prisional, ou seja, da exploração da mão de obra cativa, e sim do fato dos presos terem se tornado consumidores cativos dos produtos vendidos pela indústria da segurança. Patrick Cacicedo afirma que os gestores vão querer escolher um perfil de preso que aceite se submeter a condições de trabalho não regidas pela CLT e com um salário menor que o mínimo ($\frac{3}{4}$ do salário mínimo).

¹³ Informações fornecidas pelo Subdiretor Público do Complexo PPP de Ribeirão das Neves/MG, em entrevista com o autor.

Pode-se perceber a presença de empresas que fabricam capas de colete balístico, artigos de couro, incluindo coturnos; de sirenes, alarmes e circuitos de segurança; de uniformes, artigos militares e calçados de segurança; etc. Dentre essas, cita-se: TEM Indústria Eletrônica, Fortline, Jopesa e São Francisco Indústria. Além disso, a própria GPA contrata a mão de obra do preso para a prestação de serviços gerais, de hidráulico, de eletrônica e outros.

Apesar de críticas e defesas na contratação desta mão de obra, deve-se atentar para o fato de que, com o trabalho, há uma requalificação do condenado em trabalhador, impondo, por conseguinte, a forma moral do salário como condição de sua existência e, ainda, a aplicação do instituto da remição da pena, conforme cita o Art. 126 da Lei nº 7.210 (BRASIL, 1984, *online*).

Empresas privadas que atuam na PPP:

Fotografia 5 – Empresa privada que atua na PPP



Fonte: arquivo do autor, 2016.

Fotografia 6 – Empresa privada que atua na PPP



Fonte: arquivo do autor, 2016.

Fotografia 7 – Empresa privada que atua na PPP



Fonte: arquivo do autor, 2016.

O ensino na concessionária se inicia do processo de alfabetização ao ensino superior, existindo atualmente 109 presos em processo de graduação através da rede EAD. Assim como no trabalho, no ensino, incluindo o à distância, também se aplica o instituto da remição, conforme cita o Art. 126 da Lei nº 7.210 (BRASIL, 1984, *online*).

Assim como em outras unidades prisionais do Estado, os presos participam do Exame Nacional do ensino Médio (ENEM) e, conforme diretrizes da Superintendência de Atendimento ao Preso

(SAP) e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), será inserida a remição por leitura na perna destes.

No setor de ensino, os presos também participam de palestras com equipes multidisciplinares, versando, por exemplo, sobre execução penal, doenças sexualmente transmissíveis, drogas, dentre outras.

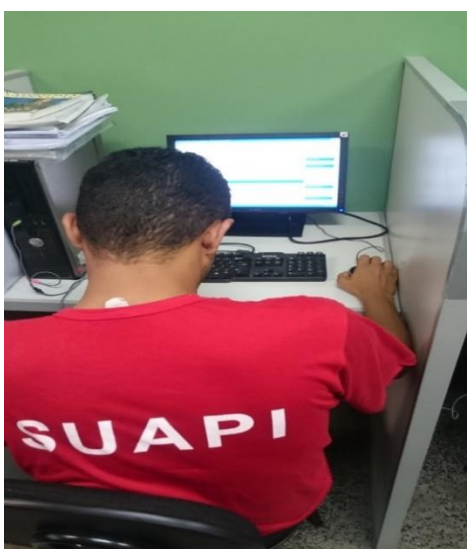
Também ocorrem cursos profissionalizantes abrangidos pelo instituto da remição no cômputo da pena.

Fotografia 8 – Setor de ensino/Sala de professores



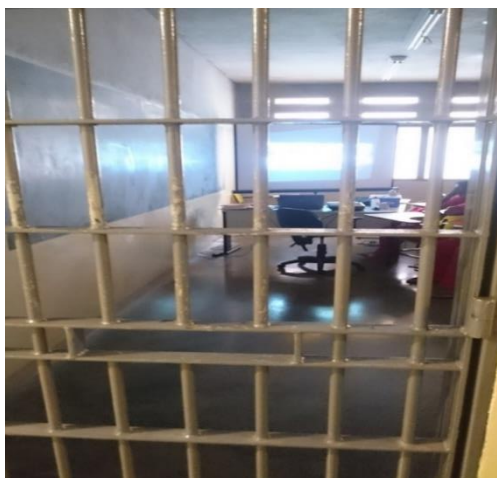
Fonte: arquivo do autor, 2016.

Fotografia 9 – Setor de Ensino/Rede EAD



Fonte: arquivo do autor, 2016.

Fotografia 10 – Setor de Ensino/Sala de 2º grau



Fonte: arquivo do autor, 2016.

Fotografia 11 – Setor de Ensino/Biblioteca



Fonte: arquivo do autor, 2016.

A GPA também presta assistência jurídica aos presos, em complementação à Defensoria Pública de MG, no sentido de orientar o preso acerca do seu prontuário, direitos e deveres. Existe uma agenda na assistência jurídica e a periodicidade máxima para atendimento a cada um dos presos é de 60 dias, mas pode haver o requerimento, a recusa e o adiamento da consultoria jurídica por parte o preso¹⁴.

¹⁴ SACCHETTA (2014). Disponível em: <<http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro>>. Todavia, apesar de ser uma atividade complementar, neste documentário, Patrick Cacicedo

O atendimento de advogados particulares ocorre em salas chamadas de parlatórios individuais, com janela de vidro e telefones em ambos os lados, não podendo as conversas serem gravadas e nem ouvidas, conforme prevê a legislação nacional.

Fotografia 12 – Parlatório individual



Fonte: arquivo do autor, 2016.

Fotografia 13 – Sala de assistência jurídica da PPP



Fonte: arquivo do autor, 2016.

Segundo a própria GPA, o que a PPP tem de específico é a busca da cidadania perdida e a confiança na recuperação e na possibilidade de reinserção do preso à sociedade. Para isso,

entende como um cúmulo se privatizar assistência jurídica, função constitucionalmente reservada à Defensoria Pública.

continuam, ela cumpre à risca a LEP e vai além: inova, integra e cria um ambiente transformador (informação verbal)¹⁵.

Como consequência, investe fortemente em atividades que contribuam para preparar o preso para o retorno ao convívio na sociedade, proporcionando assistência e atendimentos de diversas naturezas, tais como: jurídica (em atividade complementar à Defensoria Pública), médica, odontológica, psicológica, social, educacional, laborativa, ocupacional e religiosa.

3.7 Setores de trabalho da equipe administrativa e postos de trabalho dos funcionários da GPA e agentes penitenciários

A GPA é composta por todo quadro administrativo de uma empresa comum. Existem as Gerências Operacional e de Atendimento. No que diz respeito à Gerência Operacional, em cada uma das unidades em funcionamento, existe um gerente operacional, coordenadores de segurança e supervisor de segurança. Quanto à gerência de atendimento, esta é voltada às assistências, subdividindo-se em Coordenação Biopsicossocial, de Trabalho, Jurídica e de Ensino.

Quanto à parte do Estado, esta é composta por um Diretor Geral do Complexo e por quatro subdiretores, tendo, ainda, um subdiretor em cada Unidade Prisional e um responsável por toda parte externa da Unidade (Ex.: guaritas, portarias, escoltas, Grupo de Intervenções, etc.)

Quanto ao número de funcionários, o Estado possui uma média de 220 agentes e a GPA, dados somente da área da segurança, no mínimo 110 agentes por Unidade, conforme disposto no contrato.

Na GPA, existem duas escalas de monitores, sendo uma de segunda à sexta e outra de plantão no regime 12 h por 36 h, ambas abrangidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Quanto aos funcionários do Estado, a grande maioria dos agentes penitenciários também trabalham em escala de plantão no regime 12 h por 36 h, havendo também os que trabalham 172 h mensais, como, por exemplo, o caso dos comissionados.

¹⁵ Informações fornecidas pelo Subdiretor Público do Complexo PPP de Ribeirão das Neves/MG, em entrevista com o autor.

Segundo relatado por um dos entrevistados, que já trabalhou no sistema convencional, no início da gestão, houve pequenos desentendimentos em virtude de alguns monitores de segurança se sentirem insatisfeitos com o salário, pois muitos entendiam estarem exercendo as mesmas funções de um agente penitenciário do Estado. Todavia, atualmente, este problema é mínimo, pois os monitores de segurança passaram a entender melhor a função, visto que os agentes penitenciários são concursados e possuem outras atribuições, e o cadastro de reserva da GPA tem mais de mil currículos à espera de uma oportunidade de emprego.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela análise desenvolvida nesse trabalho, verificou-se que o Estado ampliou sobremaneira o seu poder punitivo pela via do encarceramento massivo em diversos países, entretanto, paradoxalmente, tornou-se cada vez mais difícil administrar e controlar as populações prisionais. De efeito, deixou de exercer de forma única e legítima o monopólio sobre o controle do crime, aliando-se a agências não estatais como, por exemplo, as do setor privado.

Para Garland (2008), esse é o efeito mais significativo no campo do controle do crime, ou seja, uma nova forma de gerir o crime e os criminosos. O “terceiro setor governamental” surge, ao lado dos sistemas convencionais penais, composto por organizações de prevenção ao crime, parcerias público-privadas, mecanismos de policiamento comunitário e por rotinas de trabalho multiagências que unem as diferentes autoridades cujas atividades digam respeito ao problema do crime e da segurança.

Surge, então, a partir dos anos 80, nos Estados Unidos, a política de privatização de presídios destinada a superar os gargalos do sistema penitenciário através de meios alternativos de financiamento da construção de novos estabelecimentos, da adoção de técnicas de gestão empresarial da administração das prisões e, sobretudo, do enfrentamento da superpopulação carcerária de maneira a criar condições propícias a uma efetiva reabilitação dos detentos.

Entretanto, a experiência norte-americana revela que as prisões privadas não vêm prestando serviços necessariamente mais baratos e nem mais eficientes, e, ao contrário do prometido, se deparam com os mesmos problemas enfrentados pelos estabelecimentos de custódias convencionais, em especial a superpopulação e a deficiente reabilitação dos condenados.

No Brasil, a partir da década de 90, em decorrência das crises dos sistemas penitenciários estaduais, do aumento acelerado da população carcerária e da incapacidade do poder público de administrar prisões seguras, nasce o processo de privatização prisional, através de dois modelos: cogestão e parceria público privada.

A cogestão representa a grande maioria dos contratos no país. Por este modelo, o estado assume a direção da unidade, da guarda e da escolta externa, ao passo que o ente privado dirige a operacionalização da unidade, gerindo serviços assistenciais, alimentação, limpeza, vigilância, manutenção das instalações e escolta interna. Já pelos contratos de PPP, as prisões são

projetadas, construídas, financiadas, operadas e mantidas por empresas privadas por determinado período de tempo.

Ao longo das últimas duas décadas, Minas Gerais sofreu um processo de diversificação dos modelos de administração prisional. Destarte, além da configuração prisional clássica gerida exclusivamente pelo poder público, implantou-se, como via alternativa a este modelo as experiências das Apacs e da parceria público privada, cujo maior reflexo é o Complexo Penitenciário Público-Privado da cidade de Ribeirão das Neves.

A Apac opera como uma entidade auxiliar dos Poderes Judiciário e Executivo, respectivamente na execução penal e na administração do cumprimento das penas privativas de liberdade, visando humanizar as prisões, sem deixar de lado a finalidade punitiva da pena. Também objetiva evitar a reincidência no crime e proporcionar condições para que o condenado se recupere e consiga a reintegração social, tudo a partir de novas práticas de ressocialização do preso e de humanização das cadeias.

No modelo PPP foi pactuada a repartição de responsabilidades, ou seja, o poder público atua na supervisão, controle e monitoramento de todos os serviços, bem como na segurança armada das muralhas e externa e nas transferências dos presos, enquanto a empresa assume a gestão e manutenção de todas as atividades internas, isto é, a operacionalização da unidade no tocante à vigilância interna, rotina e disciplina; assistência jurídica, médica, odontológica, religiosa, educacional, social e ao trabalho; formação e treinamento de agentes penitenciários privados; fornecimento de alimentação, uniformes e necessidades materiais básicas. Com essa repartição de riscos, ficam patentes as atribuições do parceiro privado, referentes à execução da rotina interna da unidade prisional, e as do Estado, referente ao monitoramento desta execução, segurança externa e de escoltas externa de presos.

Ainda sobre a PPP mineira, ponto bastante controverso diz respeito ao custo benefício da privatização. A Pastoral Carcerária Nacional (2014, p. 103), ao elencar recomendações à Seds de Minas Gerais, foi taxativa ao afirmar que o contrato celebrado “não parece vantajoso para a administração pública”. Hoje, cada preso da PPP custa aos cofres mineiros a quantia de R\$ 3.330,00 (três mil trezentos e trinta reais), incluindo toda a assistência contratualmente prevista e a construção das unidades penais, sem, todavia, contabilizar neste valor os gastos que permanecem com o Estado (como vigilância externa e muralhas, por exemplo), enquanto que

na gestão pública, estima-se algo entre R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e R\$ 3.000,00 (três mil reais).

Esse alto valor repassado ao parceiro privado, segundo a Pastoral Carcerária Nacional (2014), inviabiliza a privatização no país, apesar desse elevado gasto refletir efetivamente bons resultados assistenciais (saúde, alimentação e serviços jurídicos). Outrossim, a falta de transparência em relação a essa quantia dificulta qualquer controle externo sobre a privatização dos serviços penitenciários.

Outro aspecto polêmico que gira em torno da PPP se refere ao tempo de duração do contrato, firmado pelo prazo de 27 anos, podendo ser prorrogado até 2044, respeitando-se o limite legal de 35 anos (BRASIL, 2004, *online*). Ao que parece, este pacto tão extenso somente favorece o parceiro privado, conquanto não se pode prever a dinâmica social, e, conseqüentemente, a demanda prisional, ao longo das próximas três décadas, de modo que o Estado precisará manter uma política de encarceramento massiva para não deixar vagas ociosas nas unidades privatizadas.

Finalmente, o modelo de gestão prisional por meio da parceria público privada em Minas Gerais ainda está longe de ser uma unanimidade entre os estudiosos, seja ela favorável ou contrária à privatização. O fato é que em apenas três anos de operação não se pode concluir pela efetividade ou não desse sistema no processo de ressocialização do condenado e nem pela vantagem ou desvantagem desse contrato para o poder público.

REFERÊNCIAS

- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da. De "Depósito de Presos" a "Instituição Penitenciária": sistema carcerário em Minas Gerais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 15., 2011. Curitiba. **Anais...** Curitiba: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2011. 20 p.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Centro gráfico, 1988, 292 p.
- BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 03 out. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 11.343**, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF, 24 ago. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 13.271**, de 15 de abril de 2016. Dispõe sobre a proibição de revista íntima de funcionárias nos locais de trabalho e trata da revista íntima em ambientes prisionais. Brasília, DF, 18 abr. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13271.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF, 12 jul. 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm>. Acesso em: 05 out.2016.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. [Brasília, DF], 2014. 147 p. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2016.
- CHRISTIE, Nils. **A indústria do controle do crime: a caminho dos GULAGs em estilo ocidental**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 227 p.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil**. Brasília, DF: Departamento de Monitoramento e Fiscalização. 2014. Slide. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf>. Acesso em: 04 out. 2016.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; SOUZA, Letícia Godinho de; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Trajetória recente da política penitenciária: análise de Minas Gerais e São Paulo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu. **Anais eletrônicos...** São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2012. p. 1-33. Disponível em: <<http://www.anpocs.org/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt38-5/1270-trajetoria-recente-da-politica-penitenciaria-analise-de-minas-gerais-e-sao-paulo/file>>. Acesso em: 20 out. 2016.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; SOUZA, Letícia Godinho de; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1307-1525, set./out. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n5/a11v47n5.pdf>. Acesso em: 03 out. 2016.

CUNHA, Juliana Falci Sousa Rocha; ROCHA, Virgínia de Oliveira Morais da. A Parceria Público-Privada no Sistema Prisional Brasileiro: uma garantia constitucional fundamental ou uma exploração econômica do trabalho carcerário? In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, 24., 2015, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2015. p. 313-339. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/9zg132z2/E8Ag9qu0Z8yHV4x2.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2016.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. 302 p.

GARLAND, David. A nova cultura do controle do crime. In: GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008. cap. 7, p. 365-411. (Coleção pensamento criminológico, 16).

LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. **Revista Think Tank**, São Paulo, p. 01-29, 2001.

MARINHO, Marco Antônio Couto; SOUZA, Robson Sávio Reis. Expansão do Sistema Prisional no Brasil: reveses e possibilidades para o Século XXI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 15., 2011. Curitiba. **Anais...** Curitiba: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2011.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.868**, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte, 17 dez. 2003. p. 1. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=14868&ano=2003&aba=js_textoOriginal>. Acesso em: 15 out. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.299**, de 09 de agosto de 2004. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.404, de janeiro de 1994, que contém normas de execução penal, e dispõe sobre a realização de convênio entre o Estado e as Associações de proteção e assistência aos Condenados APAC. Belo Horizonte, 10 ago. 2004. p. 1. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15299&ano=2004>>. Acesso em: 03 out. 2016.

MINAS GERAIS. Parceria Público-Privada – PPP. **Complexo Penal**. 2014. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-complexo-penal>>. Acesso em: 20 set. 2016.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa social. Resolução 1.618, de 07 de julho de 2016. Dispõe sobre a implantação e funcionamento da Comissão da Qualidade Prisional e aprova o Regulamento e Normas de Procedimento das atividades de rotina de segurança e atendimento das Unidades Prisionais subordinadas à subsecretaria de Administração Prisional. **Imprensa Oficial [do] Governo do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 07 jul. 2016. Caderno 1, p. 38. Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/167310>>. Acesso em: 01 out. 2016.

MINHOTO, Laurindo Dias. As Prisões do Mercado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 55-56, p. 133-154, 2002.

MINHOTO, Laurindo Dias. O paradoxo penitenciário. **Integração**, São Paulo: v. 42, p. 229-234, jul./set. 2005.

OLIVEIRA, Luciano. Relendo “Vigiar e Punir”. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 309-338, abr./jun. 2011.

PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL. **Prisões privatizadas no Brasil em debate**. São Paulo: ASAAC, 2014. 104 p.

SACCHETTA, Paula. Quanto mais presos, maior o lucro. **Agência Pública: Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo**. Reportagem Pública. São Paulo, 27 maio 2014. Disponível em: <<http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro>>. Acesso em: 20 set. 2016.

WACQUANT, Loic J. D. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. 174 p.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

Sistema Prisional e Parceria Público-Privada: a experiência em Minas Gerais

Objetivo: compreender o modo de funcionamento da unidade prisional público-privada

Público Alvo: funcionários da GPA e agentes de segurança penitenciária

Perfil

1. Você é de qual cidade? Qual é o seu bairro?
2. Qual é a sua idade?
3. Qual é o seu cargo no sistema prisional?
4. Qual o turno e escala de trabalho?
5. Há quanto tempo você trabalha como funcionário do sistema prisional?
6. Você trabalha nesta unidade prisional há quanto tempo?
 - a. Como é sua rotina de trabalho aqui na unidade?
 - b. Já trabalhou em outras unidades prisionais?
 - c. Sabe informar quais e por quanto tempo em cada uma?
7. Quantos presos estão reclusos aqui na unidade?
8. Quantos funcionários (GPA e agentes penitenciários) trabalham aqui na unidade?

Organização da rotina prisional

9. Quais são os procedimentos envolvidos quando o preso chega à unidade prisional?
 - a. É realizado o exame criminológico?
10. Como os presos são classificados e distribuídos pelos pavilhões da unidade?
11. Quais são os principais problemas de segurança e disciplina vivenciados cotidianamente? Como os funcionários da GPA lidam com esses problemas? Como os agentes lidam com esses problemas?
 - a. Como a direção lida com esses problemas?
12. Quais são as tarefas do seu dia a dia que demandam maior cautela e atenção?
13. Como é organizada a segurança da unidade prisional?
14. Existe algum critério para escolher os presos para realizar as tarefas na unidade prisional (por exemplo, faxina, trabalho)? Se sim, quais?
15. Existe algum pavilhão ou cela específica para presos considerados perigosos? Quais são os pavilhões e celas?

Relação com os presos

16. Como se dá a rotina dos presos nesta unidade prisional?
17. Quais são os principais problemas e dificuldades enfrentados no tratamento com os presos?
18. Como acontece a aplicação de punições quando o preso infringe alguma regra da unidade prisional?

APÊNDICE B – Roteiro de observação

Complexo Penitenciário Público - Privado

1. Estrutura física da unidade prisional
2. Regimes de cumprimento de pena (fechado e semiaberto)
3. Sistema de segurança e vigilância
4. Rotina da unidade prisional
5. Organização dos pavilhões e celas
6. Sistema de distribuição dos presos
7. Setores de trabalho da equipe administrativa (GPA e agentes)
8. Postos de trabalho dos funcionários da GPA e agentes penitenciários