

PARCERIA, TERCEIRIZAÇÃO, PRIVATIZAÇÃO E RESSOCIALIZAÇÃO: QUE RELAÇÃO É ESSA?

Lídia Mendes da COSTA¹
Marilda Ruiz Andrade AMARAL²

RESUMO: O presente artigo teve como objeto de preocupação, compreender as relações existentes entre as propostas de parceria, terceirização e privatização do sistema prisional brasileiro com a ressocialização efetiva, real do recluso, para deixar de ser, frente a crise o assola, mera utopia.

Palavras-chave: Sistema prisional. Parceria. Terceirização. Privatização. Unidades prisionais.

1 INTRODUÇÃO

Embora o sistema prisional seja considerado, por muitos, como modelo exemplar de punição àqueles que infringem a lei, este sistema também tem sido considerado, por muitos, como o crepúsculo de uma era, pois além dos problemas que lhe são inerentes está acrescido de inúmeras falhas, fazendo com que o futuro daqueles que estão sob sua custódia fique incerto ou irremediavelmente perdido.

Essa incerteza ou comprometimento irreversível ocorre em função desse sistema não ter a eficácia desejada e para a qual ele existe: a ressocialização do infrator.

Diante da finalidade da pena que o legislador brasileiro adota, dos direitos e deveres do preso e do Estado, advindos de previsão legal e constitucional, bem como a grave crise que assola o sistema, surgindo várias propostas para o resgate de sua verdadeira função e a finalidade: segregar para ressocializar, ou seja, responsabilizar o detento pelo ato cometido, dando-lhe, ao mesmo tempo, uma oportunidade nova em sua vida, qual seja: ressocializá-lo para que, cumprida sua pena, se reintegre à sociedade como cidadão.

¹ Discente do 5º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. e-mail: lidiacostinha@hotmail.com

² Docente do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente.

A ineficiência do Estado na gestão das unidades prisionais vem despertando o interesse da iniciativa privada, que apresenta propostas de privatização e terceirização.

Essas propostas além de utópicas são inconstitucionais visto que a própria Lei de Execução Penal determina que o Estado deve recorrer à comunidade para auxílio na execução da pena. Desta forma não se entende que uma empresa particular, que visa lucro, possa substituir a participação da comunidade na execução da pena.

Outro fator que não justifica a delegação da gestão dos estabelecimentos prisionais a iniciativa privada é que a própria LEP regula todas as propostas que as empresas particulares apresentam.

Buscar soluções em propostas particulares não é a solução efetiva para os problemas que o sistema enfrenta. A solução para o sistema carcerário brasileiro está nas próprias leis vigentes, porém não respeitadas e não aplicadas, e na participação da comunidade no processo de execução da pena humanizando o olhar da sociedade sobre o preso, assegurando sua reinserção deste na sociedade.

2 PROPOSTAS DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

O artigo 4º da Lei nº. 7.210, de 11 de Julho de 1984, ressalva o seguinte:

Art. 4º O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança.

Este artigo preconiza o dever do Estado em recorrer à cooperação da comunidade na execução penal, no sentido de mobilizar a sociedade e o poder

público em um esforço coletivo para encontrar soluções positivas para as deficiências da execução penal no sistema prisional brasileiro, tendo em vista que a criminalidade nasce na sociedade e é na sociedade que devem ser encontradas fórmulas para saná-las.

Atentando-se à relevância da participação da comunidade na execução penal, a Constituição Federal, em vigência, no seu artigo 144 menciona a responsabilidade de todos quanto à segurança pública como segue.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos [...].

Diante do dispositivo legal é notório que tal responsabilidade é solidária.

É certo que a cooperação da comunidade é fundamental para proporcionar àquele que conquistou sua liberdade, após cumprimento de sua sanção penal, inserir-se novamente na sociedade.

Porém, a organização estatal não satisfaz os anseios da sociedade decorrente da falta de credibilidade da prestação de seus serviços, eclodindo clima de insegurança na sociedade.

O ex-condenado é visto como um cidadão que oferece perigo e insegurança e que não está à margem da reincidência.

Urge uma mudança. O Estado tem que deixar de ser inerte e a sociedade deixar de ser passiva.

Na Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal o item 24 releva a participação da comunidade como mecanismo de apoio ao poder público.

24. Nenhum programa destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinqüente e à pena se completaria sem o indispensável e contínuo apoio comunitário.

Dentre as várias razões encontradas para justificar tal cooperação se destaca o fato de a comunidade agir como organismo fiscalizador do sistema. Neste sentido Mirabete (2004, p. 46) escreve que “o mundo do cárcere, submetido autocraticamente aos agentes do Estado, precisa ser ajudado e fiscalizado por pessoas alheias ao sistema”.

Por fim, se verifica que é necessário ações efetivas e conjuntas entre comunidade e o poder público para obtenção de melhorias que se reverterão à própria comunidade, propiciando condições sadias de desenvolvimento humano.

O artigo 144 da Constituição Federal, anteriormente citado, dá ao Estado o dever da segurança pública.

O Estado tem o dever de prevenir as condutas criminosas e punir os criminosos. Porém, a função do Estado não acaba com a punição daquele que delinqüiu. É também dever do Estado acompanhar o cumprimento ou aguardo da sentença penal condenatória e a reinserção do egresso na sociedade após cumprimento de sua pena.

No capítulo II “Da assistência” da Lei de Execução Penal se pode extrair o artigo 10 que preceitua que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir e orientar à convivência em sociedade”.

Para reforçar tal idéia, logo em seguida o artigo 22, da mesma lei, legisla que “a assistência social tem por finalidade amparar o preso e o internado à prepará-los para o retorno à liberdade”.

Adiante, a LEP, em seus artigos 25 e 27 regulam a assistência ao egresso.

Art. 25. A assistência ao egresso consiste:

I - na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade;

II - na concessão, se necessário, de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de 2 (dois) meses.

Parágrafo único. O prazo estabelecido no inciso II poderá ser prorrogado uma única vez, comprovado, por declaração do assistente social, o empenho na obtenção de emprego.

Art. 27. O serviço de assistência social colaborará com o egresso para a obtenção de trabalho.

Entende-se por egresso, segundo Ferreira (2000, p. 251), “detento ou recluso que, tendo cumprido sua pena, ou por outra causa legal, se retirou do estabelecimento penal”.

A LEP também esclarece o que é egresso em seu artigo 26.

Art. 26. Considera-se egresso para os efeitos desta Lei:

I - o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento;

II - o liberado condicional, durante o período de prova.

Portanto, diante de todas estas considerações fica evidente a competência do Estado em zelar por todo o processo punitivo do detento. Competência, esta, revestida de caráter de dever.

É evidente que na atual conjuntura do sistema prisional, este papel do Estado não vem sendo desempenhado com sucesso, muitas vezes por falta de interesse político, e esta falta de assistência ao preso e ao egresso é mais um motivo a ser inserido no vasto rol de problemas a serem superados no sistema prisional brasileiro.

O Brasil não oferece a seus encarcerados qualquer possibilidade de apoio à sua ressocialização.

São mínimos os presos que trabalham ou estudam dentro das unidades prisionais, fator este que dá à pena restritiva de direito o caráter meramente punitivo.

Araújo Junior (1995, p. 26) também disserta sobre o tema.

A prisão, com efeito, está em crise. Essa crise abrange também o objeto ressocializador da pena privativa de liberdade, visto que grande parte dos questionamentos e críticas que se são feitos à prisão não referem-se à impossibilidade relativa ou absoluta de obter algum efeito positivo sobre o apenado. Inclusive os próprios detentos estão cômicos dessas dificuldades do sistema prisional.

Desta forma, a finalidade de regenerar o preso só será alcançada quando o Estado, detentor do monopólio da jurisdição, proporcionar às instituições prisionais condições ideais para o desenvolvimento de atividades e de programas que auxiliem na reintegração do preso à sociedade, pois a reinserção deste não se dá apenas com a liberdade adquirida.

2.1 A Proposta De Parceria

Ferreira (2000, p. 515) define parceria como “reunião de pessoas que visam a interesse comum”.

Quando se lê o artigo 4º da LEP que determina que o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade logo vem a idéia de implantação de parcerias entre a administração penitenciária e organismos da sociedade.

A cooperação citada pelo artigo 4º é entendida no sentido de parceria onde os usuários de tais serviços buscam benefícios sem finalidade lucrativa.

No Brasil as parcerias são geralmente feitas com organizações não governamentais, entidades filantrópicas e por líderes religiosos, porém são vários os obstáculos encontrados, dentre eles, a falta de repasse financeiro para custeio das necessidades mínimas necessárias para que haja efetivamente a parceria.

São poucos os estabelecimentos que contam com parceiros da própria comunidade para o auxílio da execução penal.

A proposta de parceria pode ser amplamente difundida no Brasil e pode envolver vários setores da sociedade, pois como a própria Magna Carta determina, “a segurança pública é responsabilidade de todos”.

A vantagem da parceria é que ela está longe da radical proposta de privatização total dos estabelecimentos penitenciários. Não se trata de uma proposta de retirar do Estado a administração penitenciária, mas sim reforçar a presença de parceiros aptos para cooperar na busca de resultados positivos seja durante a execução da pena, seja na reinserção do recluso depois do cumprimento de sua pena.

2.2 A Proposta De Terceirização

As propostas de terceirização dos serviços meio, nas unidades prisionais, é uma realidade no Brasil. Alguns Estados já convivem com a experiência de delegar à iniciativa privada os chamados “serviços meio” como construção e a manutenção dos estabelecimentos prisionais, fornecimento de alimentação, assistência social, jurídica, médica, psicológica, educação e ensino técnico-profissionalizante, atividades de recreação, esportivas e trabalho.

A terceirização consiste em delegar parcialmente a empresas privadas alguns serviços, já que é do Poder Público o monopólio da execução penal. A

iniciativa privada seria responsável pelas atividades acessórias ou atividades meio, ou seja, estas empresas seriam executoras dos serviços necessários, como os acima citados.

Desta forma a gestão material seria delegada a empresas privadas e a gestão operacional continuaria com o Estado, constituindo uma gestão mista.

Esta gestão é firmada através de contrato administrativo, seguindo certos parâmetros, tanto que nas propostas de terceirização as contratações das empresas são feitas através de licitações públicas e há cláusulas que prevêm tanto a anulação como a rescisão dos contratos de prestação de serviços.

Os defensores desta idéia alegam que com o maior investimento na estrutura física dos estabelecimentos e na prestação dos serviços, aos quais os presos têm direito, diminuiria a violência dentro das unidades penitenciárias e as chances de regeneração dos presos seria muito maior que a existente.

Porém, há questões controvertidas neste modelo, como o alto custo de investimento no empreendimento e quanto à fiscalização dos serviços e dos funcionários.

2.3 Proposta de Privatização

É de conhecimento da sociedade que existe no sistema prisional brasileiro um conjunto de fatores que propiciam as propostas de privatização do sistema.

Minhoto (ano, p. 64) em sua obra relaciona alguns desses fatores.

É precisamente num contexto de explosão da população penitenciária, de escala dos gastos, de degradação das condições de alojamento que, por sua vez, tem levado à intervenção judicial no sistema, e de uma postura do público que, ao mesmo tempo em que exige penas mais duras para os violadores da lei penal, recusam-se a autorizar os recursos necessários à construção de novos estabelecimentos, que as prisões privadas têm sido propostas e apresentadas como solução à crise do sistema penitenciário.

Alguns argumentos indicam que o Estado não tem condições de resolver sozinho um problema que é da sociedade como um todo. Outros enfatizam a incapacidade do Estado na gestão pública.

Há consenso quando se diz que o sistema atual não recupera o condenado e a administração gasta muito e não atinge seus objetivos. O que se vê é que tanto no judiciário, na educação, na saúde, só para dar alguns exemplos, a administração do Estado tem gerado insatisfação dos usuários tornando-se por esta razão onerosa à sociedade.

Porém, esta insatisfação não é só dos usuários dos serviços públicos, os próprios servidores públicos que também sofrem com as más condições de trabalho e baixos salários. É comum policiais civis e militares prestarem serviços particulares fora de seu turno de trabalho. Assim, só recebe proteção quem paga por ela, enquanto os que não têm condições para custear segurança particular fica a mercê da sorte, embora tenha pago seus impostos.

A proposta de privatização dos presídios no Brasil se mostra recente e radical, visto que a privatização, diferentemente da parceria e da terceirização de alguns serviços, é uma entrega total dos serviços e da administração dos estabelecimentos à iniciativa privada, esbarrando em uma questão de ordem constitucional. Para entender tal afirmação, é oportuno a análise dos seguintes artigos da Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Diante da análise destes dispositivos normativos legais, é mister reforçar que a repressão da criminalidade e da violência, a administração da justiça e a manutenção das forças de segurança são deveres do Estado. O *jus puniendi*, leia-se direito de punir, é do Estado.

Estender o poder de gestão e administração a empresas privadas deixaria a soberania do Estado vulnerável.

Meirelles apud Minhoto (2000, p. 32) ensina o seguinte:

Os serviços públicos, propriamente ditos, são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer a sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso mesmo, tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a Administração deve prestá-los, sem delegação a terceiros, compulsórias em relação aos administradores. Exemplos desses serviços são os de defesa nacional, os de polícia, os de preservação da saúde pública.

Outro aspecto interessante a ser abordado é o fato da possibilidade da execução penal ser objeto de contrato administrativo, já que esta é um serviço público, e, sabe-se, que serviço público é indelegável.

A fiscalização da execução da pena também é função da justiça, porém com a privatização total dos estabelecimentos penais ela passaria a ser feita por particulares, correndo-se o risco de se ensejar corrupção por parte destes na execução penal.

É pertinente ressaltar, também, que com a privatização das unidades penais o Estado não estaria fiscalizando os funcionários privados no tratamento dado ao preso. Questiona-se: quem será responsabilizado se um funcionário da empresa particular mal tratar, bater, espancar ou torturar um preso? O Estado ou as empresas privadas ou o funcionário das mesmas, que têm sob si a responsabilidade das instituições prisionais onde esses fatos ocorreram?

Diante disso parece que o Estado não terá ou terá grande dificuldade para controlar os abusos praticados pelos funcionários da empresa privada contra o preso.

Vale a pena lembrar que o particular é privado, visa lucro e a pessoa humana não pode ser mercantilizada, objeto de lucro.

Minhoto (2000, p. 13) ressalva o seguinte:

[...] a privatização das prisões mostra muito bem como a reestruturação econômica por meio das forças de mercado aniquila os mais elementares direitos fundamentais e corrói tanto os padrões éticos quanto as próprias estruturas jurídico-políticas do Estado de Direito.

No Brasil o custo e manutenção do preso varia de acordo com cada Estado.

Porto (2007, p. 36) revela que “o custo médio para a manutenção do preso no Brasil é de 3,5 salários mínimos por mês [...] em São Paulo [...] o custo da manutenção do preso, por mês, é de R\$742,05”.

Porém, os interessados no gerenciamento das prisões no Brasil prevêm números ainda mais altos. O jornal O Estado de São Paulo, em 05 de setembro do corrente ano, divulgou matéria no caderno Cidades, às folhas 03, que “em Minas, a licitação oferece uma base de R\$2,2 mil mensais por preso para os empresários dispostos a participar da gestão de presídio”.

Diante destes números conclui-se que a privatização dos presídios além de inconstitucional, porque tira do Estado seu poder coercitivo, é onerosa aos cofres públicos. Além de tudo, outros setores essenciais como saúde e educação

poderão ficar ameaçados já que o repasse financeiro para os mesmos poderão ficar com seus serviços comprometidos por causa do repasse financeiro à iniciativa privada, pois caso contrário, haveria crise fiscal do Estado.

Porém a questão da onerosidade é uma situação muito relativa diante destas propostas, pois hoje a incidência de impostos no Brasil é altíssima e os contribuintes não recebem retorno algum. Assim, o custo de um preso não é o principal obstáculo, mas sim o alto investimento que o governo faria em um projeto que não demonstra viabilidade na realidade brasileira.

2.4 E Então, É Parceira, É Terceirização Ou Privatização?

Atualmente se nota o aumento das discussões em torno das crises que rodeiam o sistema prisional brasileiro. A todo custo alguns apontam a ineficiência do Governo na gestão da coisa pública em contraposição com a eficiência da iniciativa privada para sustentar propostas de terceirizar alguns serviços ou até mesmo, tornar o sistema penitenciário em um setor privado. Estes idealistas destas propostas buscam subsídios e bases para fundamentação de suas teses em modelos norte-americanos e franceses, onde tais países injetam milhões no sistema prisional. Enquanto no Brasil um preso custa aos cofres públicos em média R\$1000,00, há propostas na Inglaterra de unidades privadas em cada preso custa, por mês, R\$65.000,00.

Este choque de cultura entre os países comprova que não se pode aplicar modelos estrangeiros, de países de primeiro mundo, aqui no Brasil, país de terceiro mundo. A realidade penitenciária é diversa em todo o mundo, inclusive as próprias leis.

Além de tudo estas propostas, lucrativas, encontram obstáculos na Constituição e no Direito Administrativo brasileiro.

Não obstante, a LEP determina a cooperação da comunidade na execução penal, não se entende empresas privadas que visam lucros como representantes da comunidade.

O que se deseja é a descentralização da administração envolvendo a comunidade local e a participação de entidades em defesa dos direitos humanos. Além do cumprimento severo e pleno da atual legislação brasileira e da responsabilidade pública dos governantes na execução de tais leis, legislação esta, capaz de resolver todos os problemas que assolam o sistema brasileiro.

5 CONCLUSÃO

Apesar de o Brasil contar com uma Lei de Execução Penal capaz de solucionar os problemas penitenciários e do esforço de estudiosos em apresentarem propostas inovadoras para as questões criminológicas e penitenciárias o que ocorre nos estabelecimentos prisionais é um contingente de excluídos da sociedade amontoados, miseráveis que também estão condenados a terem direitos anulados, entrando em anonimato e sendo estigmatizados sem perspectiva de um futuro que seu próprio presente lhe vem negando.

O que deve existir é a humanização na aplicação das penas, transformação no e do sistema prisional para que este atinja sua finalidade de ressocialização do preso, pois o acréscimo de sofrimento não previsto em lei não se justifica no cumprimento da pena e nem acrescenta nada ao preso.

Ademais, a paz social e a segurança pública não serão alcançadas com a criminalização das condutas ou com o endurecimento das penas. O problema que o Brasil enfrenta hoje é muito mais complexo e advém de vários fatores, inclusive de fatores sociais, econômicos e culturais.

A prisão é necessária não como regra, mas imprescindível para que, após avaliação de equipe multidisciplinar, se ateste a inviabilidade da liberdade do indivíduo que delinqüiu por representar perigo à sociedade.

A ineficiência do Estado na gestão dos serviços que devem ser oferecidos aos presos dentro do estabelecimento onde estes cumprem suas sentenças como assistência médica, jurídica, social, alimentação, higiene acrescidos de carência de vagas, nas unidades, vem despertando o interesse da iniciativa privada para obter, por meio de licitações públicas ou processo de privatização, a gestão das unidades prisionais brasileiras.

São diversas as propostas apresentadas ao governo brasileiro que vão desde a terceirização dos serviços “meio”, onde a administração continuaria por conta do Estado – gestão mista, até a privatização total dos estabelecimentos, importando modelos estrangeiros.

Estas propostas se mostram inconstitucionais frente à Constituição Brasileira, que dá o monopólio da jurisdição ao Estado, bem como o dever da segurança pública, contrariando o que a Lei de Execução Penal determina em seu artigo 4º: a cooperação da comunidade na execução penal.

Logo se entende que a parceria que o Estado deve firmar é com a comunidade e não com a iniciativa privada, que visa lucrar com o preso.

A parceria propicia a aproximação da comunidade com a realidade prisional.

Outra vantagem da parceria é que estando a sociedade em contato com o recluso durante o cumprimento de sua pena, certamente mudará seu olhar sobre o mesmo, deixando ele de ser “invisível” a ela e facilitando, assim, sua reinserção na sociedade. Sociedade, esta, que o acompanhou durante seu

aprisionamento e colaborou em sua ressocialização, o que é fundamental para a reintegração do preso à comunidade.

Além disso, diante dos anseios da sociedade por justiça, a participação da comunidade na execução das sentenças facilitaria o processo de aceitação das penas alternativas pela sociedade, fato que hoje não ocorre, pois diante dos altos índices de violência e criminalidade, suas vítimas só vêem a justiça concretizada com o infrator atrás das grades.

A participação da comunidade na execução da pena torna-se, naturalmente, elemento “fiscalizador” do sistema ao monitorar o trabalho dos agentes públicos que nele trabalham, evitando maus tratos e violência contra os presos, ao mediar às situações de conflito, bem como ao verificar quais as necessidades dos mesmos. A presença da comunidade, pode assim, inibir ações que não só dificultam como podem impedir a ressocialização daquele que é a razão de ser do próprio sistema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2005.**

[BRASIL](#). Leis, etc. **Lei de execução**. São Paulo: Saraiva, 1997.

CARVALHO FILHO, Luis Francisco. **A prisão**. São Paulo: Publifolha, 2002.

Dados consolidados do InfoPen - **Sistema Nacional de Informação Penitenciária do Departamento Penitenciário Nacional**. Disponível em: www.mj.gov.br. Acesso em 29 jul. 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. Editorial de 04 dez 2007. Caderno C3, fls. 04

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

MIRABETE, Júlio Fabbrini. Execução **Penal: Comentários à Lei nº 7.210, 11-7-1984**. 11 ed.; São Paulo: Atlas, 2004.

PORTO, Roberto. **O crime organizado e sistema prisional**. São Paulo: Atlas, 2007

Relatório “O Brasil atrás das grades”. **Site da Human Rights**. Disponível em: www.hrw.org/portuguese. Aceso em 29 jul. 2008.

SIMIONATO, Maurício. **SP põe 119 presas em cadeia que cabe 12**. Folha de São Paulo. São Paulo. 10 jan. 2008. Cotidiano. P. 04