



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Flávia Soubre

Rio de Janeiro  
2009

FLÁVIA SOUBRE

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof<sup>a</sup>. Néli Fetzner  
Prof. Nelson Tavares  
Prof<sup>a</sup>. Mônica Areal, etc.

Rio de Janeiro  
2009

# RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS POR MEIO DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**Flávia Soubre**

Graduada pela Faculdade Nacional de Direito. Advogada.

**Resumo:** A reinserção digna do preso na sociedade, um dos principais objetivos da execução da pena, não é observado no sistema prisional brasileiro. A realidade consiste, em grande parte, em verdadeiros depósitos humanos, dada a ociosidade, a superlotação e falta de atividades ressocializantes em tais estabelecimentos. A Lei nº 11.079/2004, com a proposta das parcerias público-privadas, vem, nesse contexto, como uma solução que agrega a eficiência permitida pelo investimento do ente privado, com o controle mantido nas mãos estatais. Permite-se, com tal modelo, um equacionamento dos interesses público e privado e, por conseguinte, um benefício social de extrema relevância para a coletividade.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional, Trabalho, Parcerias Público-Privadas, Ressocialização.

**Sumário:** Introdução. 1 – Sistema Prisional. 2 – Ressocialização por meio do Trabalho. 3 – Parcerias Público-Privadas. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto enfoca a questão da ressocialização de presos por meio do trabalho prisional, sendo esse aplicado mediante uma estrutura apoiada nas parcerias público-privadas. Um dos objetivos do presente estudo é trazer à baila um problema social que, a cada dia, vem tomando maiores proporções, sem que sejam alcançadas medidas efetivas para sua

solução. Nele será também tratada uma das propostas de renovação do sistema carcerário que consiste na utilização das parcerias público-privadas.

Tal estrutura é a que se pauta na Lei nº 11.079 de 2004 que, por sua vez, regula duas espécies de concessão, diversas da tradicional disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Trata-se da concessão patrocinada e da concessão administrativa, sendo essa última a adequada aos estabelecimentos prisionais. Fundamenta-se, em resumo, na promoção da eficiência gerada pela atuação do ente privado com a contrapartida da repartição de riscos e lucros entre aquele e o Poder Público.

A aplicação dessa parceria vem como uma alternativa a um problema social verificado com facilidade, referente ao objetivo pedagógico da prisão que, ainda que almejado, não encontra meio passível de desenvolvimento nos estabelecimentos prisionais da atualidade, como se verifica nas estatísticas de reincidência dentre os egressos.

Ao longo do artigo, serão apresentados os seguintes tópicos: o sistema prisional observado sob um prisma de legalidade, bem como sob um ponto de vista realista; a ressocialização possível por meio do trabalho dentro dos estabelecimentos prisionais e a proposta de aplicação da estrutura das parcerias público-privadas aos presídios brasileiros.

O estudo retrata, ainda, questões como a efetividade do direito fundamental ao trabalho, assim como a sua função terapêutica no processo de reinserção social, ou mesmo, de inserção social. Traz, em caráter informativo e comparativo, a real situação dos egressos com base nos dados estatísticos de reincidência e exemplifica a proposta teórica por meio de experiências bem sucedidas observadas em presídios brasileiros.

Nesses pilares, busca-se estimular a elaboração de novos modelos de efetivação das garantias constitucionais e, com isso, primar pelo alcance concreto do respeito à tão citada – e, muitas vezes, não considerada com a devida valoração – dignidade da pessoa humana.

## 1 – SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional brasileiro é um sistema complexo que tem por escopo, segundo prevê o regramento sobre o tema, dar cumprimento à sentença ou à decisão criminal, visando, simultaneamente, à reintegração do condenado na sociedade.

Nesse sentido, traz, expressamente, o artigo 1º da Lei nº 7.210 de 1984 que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Deste preceito, verificam-se duas finalidades. A que se refere à punição, caracterizada pela pena a ser cumprida, e uma finalidade social e muito mais profunda, uma vez que com efeitos duradouros, referente à reintegração harmônica do indivíduo apenado na sociedade.

Entende-se esse segundo objetivo como de maior relevância, pois, ao contrário do efeito emergencial da retirada temporária de um indivíduo nocivo da esfera social de convivência, há o efeito curativo, que, se conquistado, terá caráter permanente, consistente na ressocialização do condenado com sua efetiva reintegração na sociedade.

Ressalta-se que a lei, ao tratar da finalidade da execução penal, vale-se do termo “integração”, o que pode ser considerada uma opção feliz do legislador, ou, pelo menos, realista, haja vista que, em grande parte dos casos, o delinqüente nunca fora, de fato, integrado à sociedade, mas sim marginalizado. Nesse contexto não seria correto almejar a reintegração a uma sociedade da qual aquele indivíduo nunca fora ou se sentira parte.

O referido dispositivo prevê também que tal finalidade de integração se dê de forma harmônica e, para tanto, seguem-se as regras referentes aos direitos do preso, que, se não respeitadas, impossibilitam o alcance da citada finalidade.

A função primordial da prisão é, pois, a já delimitada, mas o que se almeja, na verdade, é um pouco mais. Busca-se, além do que prevê a letra da lei, a reconstrução de um ser humano.

Tal, no entanto, só se verifica com uma atenção mais profunda à realidade de cada preso, a suas motivações, seus sonhos, suas tristezas. Essa atenção que, por sua vez, possibilita o desenvolvimento da auto-estima e, a partir daí, o nascimento de novos homens dispostos ao trabalho e a uma convivência saudável em sociedade. Apenas dessa forma a sociedade poderá ver seus presos recuperados e as taxas de reincidência reduzidas, realidade há tanto sonhada por todos.

Nesse sentido, é certo que se a sociedade juntamente com o Estado, conforme prevê o artigo 4º da Lei, não der condições a essas pessoas de fazerem parte de seu corpo, tal objetivo nunca será alcançado e, como um ciclo vicioso, os marginais de ontem retornarão aos estabelecimentos penais amanhã, tendo nesse ínterim, causado mais uma série de danos a essa mesma sociedade que os excluiu.

### 1.1. Evolução Histórico-Social do Tratamento Constitucional dado ao Tema.

Em uma breve análise da evolução histórico-social do tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao sistema prisional no Brasil, é possível traçar algumas considerações.

Em 1824, a chamada Constituição do Império, outorgada por Dom Pedro I, tratou expressamente da execução das penas, quando, em seu artigo 179, inciso XIX, determinou abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, bem como todas as penas cruéis.

Abordou ainda, em seu inciso XXI, que as cadeias seriam seguras, limpas, bem arejadas, além do que, deveria haver diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes, demonstrando assim já uma atenção à individualização da pena e um respeito à dignidade do apenado.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, tendo ela silenciado quanto ao tema.

A Constituição brasileira de 1934, promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 16 de julho, especificamente quanto à questão prisional, previu no artigo 113, item 6, o direito à assistência religiosa nas penitenciárias sempre que solicitado.

Com o advento do Estado Novo, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 apenas reduziu garantias.

Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. O referido diploma, por sua vez, não inovou quanto à temática das prisões.

A Constituição de 1967, não obstante o contexto político da época, uma vez que, em meio ao regime militar, determinou no parágrafo 14 o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário imposta a todas as autoridades. A referida Constituição foi alterada pelo Ato Institucional nº 5 (1968) e pela Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969, mantendo, no entanto, a garantia então prevista.

Enfim, em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, direitos fundamentais foram garantidos a todos, ratificando aqueles já alcançados na demais ordens jurídicas, assim como acrescentando certas garantias específicas para os presos. Nesse sentido, o artigo 5º da referida Carta dispôs no seu inciso XLVIII que o cumprimento da pena deve se dar em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, bem como com a idade e sexo do apenado. Ademais, garante às presidiárias condições para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação.

Considerada a visão constitucional do tema, passa-se, por conseguinte, à sua análise infraconstitucional, por meio da Lei nº 7.210 de 1984, a Lei de Execução Penal.

## 1.2. A visão prevista na Lei nº 7.210 de 1984.

Ao analisar o corpo da Lei de Execução Penal, verifica-se que mesmo constituído em data anterior à Constituição de 1988, tal lei prima pela preservação da dignidade da pessoa humana, uma vez que dispõe não apenas um rol de direitos do apenado, mas observa a integridade do condenado como ser humano ao longo de quase todos os seus artigos.

Em primeiro lugar, é clara a preocupação com os direitos humanos do preso na leitura do parágrafo único do artigo 3º da referida lei. Nele está disposto que é vedada a discriminação por motivo de natureza racial, social, religiosa ou política em relação ao condenado. O legislador retrata, assim, o princípio da isonomia, comum à tradição jurídica brasileira, conforme dispõe o item 23 da respectiva Exposição de Motivos.

O artigo 5º da Lei consagra o princípio da individualização da pena e determina que os condenados devem ser classificados de acordo com os delitos cometidos, bem como com seus antecedentes e personalidade, efetivando a individualização da execução penal para cada preso. Assim, a lei prevê que cada qual terá um tratamento prisional próprio, o que permite que se alcance os objetivos da sanção penal com a devida isonomia.

Segundo a lei, cabe ao Estado a responsabilidade pela assistência, como um todo, ao preso. O artigo 11 delimita como tal assistência, aquela relativa às esferas material, da saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Dessa forma, objetiva a prevenção de novos crimes e a reintegração do condenado à sociedade.



No artigo 40, tem-se disposta a idéia do parágrafo 14 da Constituição de 1967, que fora também reafirmada na Constituição de 1988, no artigo 5º, XLIX. Trata o dispositivo do respeito à integridade física e moral do preso. Tal artigo é o que melhor retrata o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e garante ao condenado um tratamento similar ao deferido a qualquer outro ser humano que venha a sofrer privações em seus direitos por alguma ilegalidade ou ato abusivo.

O artigo 41, por sua vez, traz um rol de direitos próprios da pessoa condenada e submetida à prisão. Nele, vários direitos referentes à condição do preso são dispostos, esses que garantem condições mínimas de vida digna e permitem um retorno saudável à sociedade.

O referido artigo prevê, entre outros direitos, a atribuição de trabalho com a respectiva remuneração, previdência social, o chamamento nominal – o que se verifica como de suma importância para reconstrução da auto-estima desestruturada -, contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita e leitura.

Dentre tais direitos, vale destacar a proteção contra o sensacionalismo. Tal direito visa à proteção da imagem do preso, numa era em que a mídia constrói e destrói imagens, da noite para o dia, sem se ater à realidade dos fatos. Corrobora essa idéia, a parte final do artigo 198 do dispositivo. Esse artigo veda a exposição do preso que venha a acarretar inconveniente notoriedade àquele durante o cumprimento de pena, afinal a sanção é a pena a que foi condenado e não sua desmoralização perante a sociedade. Visa, tão somente, à proteção da imagem do condenado ao longo da execução penal. Pugna, dessa forma, pela efetivação do respeito à integridade moral do preso, observando-o como o ser humano que é, independentemente dos erros que haja cometido.

No que tange a resguardar a integridade física do preso, prevê o artigo 85 que “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”, bem como, deve constituir-se em um ambiente salubre, sendo o local arejado, dotado de luz solar e

com condições térmicas adequadas ao ser humano, conforme determina o artigo 88, parágrafo único, “a” da Lei em comento. Ainda que não se vislumbre na prática, tal é a previsão proposta pelo legislador, em consonância com a ordem constitucional que rege a sociedade, e é em busca da efetivação dessa previsão que se deve lutar.

Por fim, ao examinar o conteúdo da Lei de Execução Penal, conclui-se que ela abraça, em sua totalidade, a ideologia do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se vislumbra como um progresso para a sociedade. Nesse sentido, passa-se a detalhar como o trabalho do apenado se insere nos regimes de pena estabelecidos pela legislação penal, tais como delineados na própria Lei de Execução Penal.

### 1.3. Regimes de Cumprimento de Pena.

O sistema de execução penal brasileira abarca três regimes de cumprimento de pena, quais sejam, o regime fechado, o semi-aberto e o aberto, possuindo cada um suas peculiaridades.

No regime fechado, disposto no Art. 34, § 1º, § 2º e § 3º, estão previstos o trabalho diurno, o trabalho em comum dentro do estabelecimento prisional e o trabalho externo nos casos de serviços e obras públicas. No regime semi-aberto as condições admissíveis do trabalho estão no Art. 35, § 1º e § 2º em que o preso desenvolve trabalho em comum em colônia agrícola, industrial ou similar em período diurno ou trabalho externo. Por fim, no regime aberto tem-se o trabalho externo sem o rigor da vigilância, porém retornando a noite para a dormida na prisão.

O trabalho para o preso se verifica, portanto, como um direito efetivo, sendo este garantido pelo artigo 41, II da lei 7.210 de 1984, bem como pela Constituição da República no *caput* do artigo 7º. No entanto, no que tange ao cumprimento de pena em regime aberto, é próprio requisito à aquisição e permanência no mesmo, sendo neste regime, para os presos, um dever, conforme dispõe o artigo 114, I da Lei de Execução Penal.

Nesse contexto, os presos afetados pela estrutura proposta no presente estudo se limitam àqueles submetidos aos regimes fechado e semi-aberto, tão somente, uma vez que exercem trabalho dentro do estabelecimento prisional.

Desta feita, passa-se ao exame mais detido acerca da realidade prisional do Estado do Rio de Janeiro, buscando, assim, trabalhar sobre parâmetros mais concretos.

#### 1.4. A Realidade Prisional Fluminense.

O Estado do Rio de Janeiro é dotado de um total de 44 (quarenta e quatro) estabelecimentos penais. Dentre os quais, 21 (vinte e um) são classificados como penitenciárias, 6 (seis) são classificados como presídios, 6 (seis) como cadeias públicas, 3 (três) como casas de albergado, 7 (sete) como hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e 1 (um) como colônia agrícola, industrial ou similar, segundo o último cadastro estadual, de 2008, do Infopen – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias fornecido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

No estado, o órgão responsável pelo sistema penitenciário é a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ – criada pelo Decreto nº 33.164 de 12 de maio de 2003.

Segundo informações colhidas de pesquisa feita pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – em outubro de 2007, na qual se buscou traçar um Plano Diretor para o Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, não existem, no estado, estabelecimentos penais terceirizados.

O custo mensal de manutenção de um preso, segundo um levantamento da SEAP-RJ de dezembro de 2006, é de R\$ 864,21 (oitocentos e sessenta e quatro reais e vinte e um centavos) e a escolha dos diretores das Unidades Prisionais é uma escolha discricionária do Secretário de Administração penitenciária.

Segundo o relatório, a guarda externa dos estabelecimentos penais é feita pela Polícia Militar, além disso, não se utiliza, nem nunca se utilizou no Estado do Rio de Janeiro, do método APAC, da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que muito êxito vem obtendo em outros estados do país.

O Estado do Rio de Janeiro possui um Conselho Penitenciário situado na Rua Senador Dantas, nº 15, 9º andar no Centro da capital formado por: 02 (dois) professores de Direito Penal, Processo Penal ou Execução Penal, 02 (dois) representantes do Ministério Público estadual e 02 (dois) do Ministério Público Federal, 02 (dois) representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da seção do Rio de Janeiro, 02 (dois) representantes da Defensoria Pública Geral do Estado, 02 (dois) representantes da comunidade, bem como 01 (um) médico e 01 (um) psicólogo.

Vale ressaltar que, ainda que não seja dada a devida atenção à condição dos presos que superlotam as prisões, haja vista que o custo de produção de uma vaga é avaliado em R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), considerando a construção de uma casa de Custódia orçada em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) para 500 (quinhentos) presos, investimentos são postos em cursos e treinamentos de Grupamentos de Ações Táticas próprios para repressão de possíveis – e prováveis – rebeliões carcerárias. Invertem-se os

valores e pretende-se remediar o que poderia ser prevenido com um investimento no ser humano apenado.

Segundo o relatório, no estado, 532 (quinhentos e trinta e dois) presos, sendo 247 (duzentos e quarenta e sete) do regime fechado, exercem atividade laboral. O número é, no entanto, ínfimo, em comparação com a totalidade. Há ainda 2.932 (dois mil novecentos e trinta e dois) presos incluídos em programas de laborterapia, que exercem, em sua grande maioria, atividades de apoio aos estabelecimentos penais.

Em termos quantitativos, segundo o relatório de outubro de 2007, havia um total de 22.951 (vinte e dois mil, novecentos e cinquenta e um) presos no estado, sendo que mais da metade tem o ensino fundamental incompleto e 900 (novecentos), dentre o total, são analfabetos. Há ainda 5.000 (cinco mil) presos em delegacias policiais aguardando vagas nos demais estabelecimentos penais.

O déficit de vagas apontado pelo SEAP-RJ é de 741 (setecentas e quarenta e uma) vagas, todas referentes ao regime semi-aberto e aberto. Segundo o relatório não há déficit em relação aos estabelecimentos de regime fechado, no entanto, tais dados geram dúvidas.

A SEAP pretende absorver os 5.000 (cinco mil) presos instalados ainda em delegacias, com a construção de três novas Casas de Custódia no estado, com capacidade para 750 (setecentas e cinquenta) vagas cada. Seriam a Casa de Custódia Oscar Sterverson, em Magé, a Casa de Custódia Bandeira Stampa, na cidade do Rio de Janeiro junto ao Complexo de Gericinó e a Casa de Custódia José Frederico Marques, também junto ao Complexo de Gericinó.

Observa-se, ao se valer de uma conta simples, que tais estabelecimentos não abrigariam de forma adequada nem metade desses presos. Seria, pois, deliberadamente, inserido o dobro da capacidade prevista. E tal é colocado, de forma expressa em um relatório oficial, como se fosse um dado, ou melhor, uma meta a ser aplaudida. Assim, entende-se

porque se considera não haver déficit no número de vagas dos estabelecimentos de regime fechado do estado. A superlotação, para o estado, é tida como algo dotado de normalidade e, pela forma como tal é exposto, é prevista e aceita com naturalidade pelos órgãos responsáveis, como se algum êxito existisse nisso.

Após a breve tentativa de mapear a realidade prisional fluminense, passa-se a uma análise da teoria em que se baseia o presente estudo, no escopo de validar um dos meios que se observa de efetivar os fins almejados pela prisão.

## 2 – RESSOCIALIZAÇÃO POR MEIO DO TRABALHO

Neste ponto, será estudada a função que se considera primordial no que tange ao cumprimento de pena, não obstante, muitas vezes ser esquecida pelas dificuldades práticas encontradas.

### 2.1. Direito Constitucional ao Trabalho e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - tem o direito ao trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme se observa no artigo 1º, IV, bem como, um direito social do indivíduo, disposto no artigo 6º, um princípio geral da ordem econômica, no *caput* de artigo 170 e como próprio fundamento da ordem social no artigo 193.

Não obstante tais disposições normativas delineadas constitucionalmente, a referida Carta não delimita o real alcance do direito fundamental ao trabalho, restando aos intérpretes da Constituição fazê-lo. Há, portanto, para a obtenção de efeitos práticos, que se delimitar o conteúdo mínimo de tal direito fundamental, ou seja, determinar o que, a princípio, poder-se-ia exigir do Estado.

Nessa busca, verifica-se a intensa ligação entre o presente direito e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III da CRFB/88.

O professor Sarlet (2006) desenvolveu uma detalhada análise dos direitos fundamentais, com especial destaque para o citado princípio da dignidade da pessoa humana, o qual será no presente estudo apresentado.

O autor descreve que o referido princípio não contém tão somente uma declaração de conteúdo ético e moral, mas constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional, que, pela sua natural eficácia, deve reger a comunidade como um valor jurídico fundamental. Deve, para ele, ser visto como um “valor-guia” a reger toda a ordem constitucional vigente, tendo, portanto maior hierarquia axiológica em face dos demais princípios.

A dignidade humana tem intrínseca relação com os direitos sociais, uma vez serem estes determinantes para que haja uma vida digna. Dentre estes, o direito ao trabalho.

Canotilho (2003) define os direitos sociais como normas de natureza programática. Para o autor português, por meio dessas normas programáticas se chegaria à regulamentação das prestações sociais, no entanto, estas seriam suscetíveis de serem trazidas à colação no momento da concretização, para obtenção da almejada efetividade, detendo, assim, também função instrumental.

Delgado (2006) atenta para o fato de que o trabalho deve ser entendido como elemento que concretiza a identidade social do homem, possibilitando-lhe autoconhecimento e plena socialização.

Dessa feita, na tentativa de compatibilizar ambos princípios fundamentais, resta evidenciado que dignidade humana é inalcançável quando o trabalho humano não recebe a valorização adequada.

## 2.2. Experiências Bem Sucedidas de Recuperação por meio do Trabalho Prisional.

Um dos esforços observados para a reintegração do apenado na sociedade de modo a minimizar as discriminações e dificuldades encontradas pelo indivíduo ao alcançar sua liberdade pelo cumprimento de sua pena, são as políticas públicas de reintegração social.

O Brasil possui inúmeros projetos sendo desenvolvidos nos estabelecimentos prisionais, envolvendo atividades de culinária, artesanato, marcenaria, piscicultura, tecnologia industrial, confecção, agricultura, entre outras. No *site* do Ministério da Justiça encontra-se elencado um rol de boas práticas desenvolvidas em todo Brasil. No entanto, para tais práticas, falta a publicidade dessas ações, que devem ser divulgadas como demonstrativo do processo de ressocialização eficiente e promissor na reinserção do indivíduo a sociedade.

Como exemplo de projeto bem sucedido no estado do Rio de Janeiro tem-se a Penitenciária Industrial, de regime fechado, Esmeraldino Bandeira, com mais de 950 homens, que, por sua vez, é uma das pioneiras na aceleração do processo de oportunização de trabalho, reeducação e reintegração dos apenados.

Conforme declarou o Subsecretário Adjunto das Unidades Prisionais e com a qual deve se concordar, a preocupação com a ocupação do preso deveria ser prioridade em todas as unidades, ressaltando que na referida Penitenciária, os internos trabalham o dia inteiro, retornando para as celas à noite, onde podem ver televisão.



Os presos da unidade que participam do projeto realizam atividades diversas como a fabricação de tijolos ecológicos, criação de fontes, vasos artesanais e quadros, produzem placas e tarjetas automotivas, que são distribuídas pelo Detran, reciclam *pallets*, estruturas de madeiras, doadas pela Michellin do Brasil, que se transformam em brinquedos vendidos para o Saara, no Centro do Rio e para o Mercado de Madureira. Realizam, ainda, a produção de mais de 30 mil pães diários, que abastecem todo o sistema penitenciário do Estado.

O ponto problemático é que, da totalidade dos mais de 950 presos, apenas 300 participam do projeto, consideradas as dificuldades práticas de efetivação das estruturas de produção, em função da necessidade de parcerias com empresas privadas.

Outro fator interessante que mostra como o resultado do trabalho prisional na vida dos apenados é de suma importância, assim como, realmente efetivo, advém dos dados estatísticos apurados quanto aos percentuais de reincidência.

A reincidência, por sua vez, pode ser apontada como uma consequência desastrosa, tanto para a sociedade, como para o Poder Público. No entanto, tal prejuízo não supera o que representa para o próprio réu, que se vê submetido a um novo cumprimento de pena. Daí o interesse em minimizar essa consequência a partir de uma renovação de valores que dá aos presos perspectivas futuras e oportunidades de manutenção dessa nova forma de vida, apoiada no valor do trabalho e na sua dignidade como ser humano, quando se tornam egressos do sistema prisional.

Curiosamente, um dos presídios que, como o Esmeraldino Bandeira, veem no trabalho uma considerável alternativa à reintegração do apenado na sociedade, a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, estima que a taxa percentual de reincidência migra entre 5 a 7%, um número drasticamente inferior ao observado na média nacional que gira em torno de 70%.

Tal percentual, que é exposto na Revista Desafios do Desenvolvimento, em reportagem de Wolffenbüttel (2004), fora estimado por Sbrissia (2004), que dirigiu por muitos anos o referido presídio e hoje se encontra na direção do Grupo Auxiliar de Direitos Humanos do Departamento Penitenciário do Paraná. Simplesmente esse dado, ainda que sem fontes fidedignas, no entanto estimado por quem trabalhou diretamente num desses estabelecimentos diferenciados, chama a atenção para os efeitos concretos que o trabalho dignificante pode realizar na vida dos apenados.

Vale ressaltar que, o referido Presídio Industrial de Guarapava, no Paraná, trabalha de forma terceirizada, ou seja, conta como parceiros com empresas privadas que realizam serviços dentro do estabelecimento. Fora às críticas a esse tipo de estrutura, a mesma já aponta para a necessidade de um trabalho conjunto entre sociedade, na forma de tais empresas, e Poder Público, haja vista que, até então, só com essa união de forças tem se vislumbrado resultados satisfatórios nesse contexto.

### 3 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O sistema das Parceria Público-Privadas (PPPs) foi estabelecido e regulamentado pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, à luz dos princípios e regras da Constituição da República. Consiste em duas novas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas.

Tal instituto nasceu a partir de três dispositivos específicos em que a Constituição faz alusão à possibilidade de contratações públicas como instrumentos de que o Estado pode se

utilizar para a execução de suas tarefas, bem como para o alcance de seus objetivos, quais sejam: o artigo 22, inciso XXVII; o artigo 37, inciso XXI e o artigo 175.

Desses dispositivos, nota-se que o constituinte apenas oferece balizas às modalidades contratuais utilizadas pela Administração Pública, haja vista que não adota um regime de tipicidade fechada. Cabe, portanto, ao legislador infraconstitucional determinar e detalhar, dentro desses limites, a mecanismo contratual mais eficiente a ser utilizado, o que, por sua vez, fora realizado, no caso da estrutura das PPPs, por meio a Lei nº 11.079 de 2004.

A referida lei é, no entanto, segundo Binenbojm (2008), apenas mais uma lei-quadro, ou seja, é tão somente mais uma lei de caráter geral sobre contratação pública, tal como são as Leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos mais eficientes para a prestação dos serviços públicos. Entretanto, para o professor, tal estrutura, aparentemente, oferece mecanismos mais criativos e inovadores de financiamento para os gestores públicos.

Uma condição excepcional observada no referido sistema é a necessidade de produção de um estudo técnico prévio que ateste a conveniência e a oportunidade da contratação, justificando a opção pela PPP. Essa determinação se verifica no artigo 10, I, “a” da Lei nº 11.079/2004 e existe pelo fato de, tais contratações, significarem um comprometimento contratual de recursos a longo prazo.

Uma característica peculiar observada no sistema das PPPs é o compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado contemplado no artigo 4º, VI e no artigo 5º, III, da Lei nº 11.079/2004. Tal previsão dispõe que os riscos a serem suportados por cada parceiro devem ser repartidos objetivamente, devendo ser, portanto, explicitados detalhadamente no edital. Não haveria, no caso, afronta ao princípio da manutenção do equilíbrio contratual, uma vez que, sendo tais riscos determinados previamente no contrato, caberia ao parceiro privado

quantificar em valores esses riscos em sua proposta, logo, afastaria a possibilidade de prejuízo.

Explicitada a ideologia que ampara o citado instituto, passa-se à apresentação das modalidades nele previstas.

### 3.1. Modalidades.

Duas são as modalidades de concessão previstas no sistema de PPPs, a que se refere a Lei nº 11.079/2004, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Fazendo um paralelo com a chamada concessão comum da Lei nº 8.987/95, a modalidade patrocinada é uma espécie de concessão de serviço público em que, segundo o artigo 2º, parágrafo 1º da Lei nº 11.079/2004, a remuneração do concessionário envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação do poder concedente. Assim, também se depreende, *a contrario sensu*, do que prevê a Lei nº 8.987/95 quanto à concessão comum, uma vez que esta não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, sendo, portanto, uma grande distinção entre tais institutos.

Outra importante distinção observada entre as concessões comuns e as patrocinadas consiste na distribuição de riscos. Isso se verifica quando, na primeira, a lei prevê a execução da obra ou serviço pelo concessionário por sua conta e risco e, na segunda, a lei, ainda que não detalhe a forma como tal será estabelecido na prática, prevê o compartilhamento desses riscos entre ambas as partes. Resta, pois, obrigatoriamente, ao contrato de PPP, dispor sobre tal repartição objetiva de riscos, na forma do artigo 5º, III da lei de regência.

Por outro lado, a modalidade administrativa consiste no contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 2º da lei.

Resta claro, segundo entende Di Pietro (2008), que o objeto principal dessa modalidade de concessão é a prestação de serviços, ao contrário da modalidade patrocinada em que o objeto é a execução do serviço público.

Para delimitar tal modalidade, é possível se valer das vedações constantes no parágrafo 4º do artigo 2º combinado com o artigo 5º, I da lei em apreço. Deles se verifica que o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), assim como que o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) e, por fim, que o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Essa seria, portanto, a modalidade adequada de aplicação do instituto em estudo aos estabelecimentos prisionais, haja vista suas características já explicitadas. Sendo assim, passa-se ao tratamento de tal hipótese mais detalhadamente no capítulo seguinte.

### 3.2. Aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais

A idéia da aplicação do sistema das PPPs aos presídios brasileiros desenha-se como uma possibilidade de imediata solução às dificuldades encontradas pela Administração Pública na gestão e eficiência de tais estabelecimentos.

A figura específica da concessão administrativa, modalidade de PPP adequada a ser empregada nos estabelecimentos prisionais, é pertinente, uma vez que não há a possibilidade de se exigir do cidadão o pagamento de tarifa pelo uso do serviço, ou seja, são contratos em que o parceiro privado irá prestar serviços e será remunerado diretamente pela administração pública.

Em geral, as concessões administrativas são aquelas voltadas a atividades tais como a própria construção e/ou operação de presídios, escolas, hospitais e centros administrativos, dentre outros. No que tange à sua aplicação às prisões, há pontos de vista diversos, sendo uns favoráveis à idéia e outros temerosos, com base nos riscos que o investimento envolve.

Dentre os entusiastas, não haveria problema algum na referida aplicação. Para eles, o sistema das PPPs viria como uma solução para a superlotação carcerária, bem como possibilitaria permitir aos presidiários a efetiva reintegração digna à sociedade.

Há, por outro lado, os que discordam de tal aplicação, considerando-na temerária, posto que acreditam que a guarda de presos é um compromisso vital do Estado e, desse modo, não poderia ser compartilhado com entidades privadas.

Diante de tais posições, imprescindível é compreender como tal parceria seria configurada, para a obtenção, com isso, de alicerces fidedignos à tese. Para tanto, válido se torna a observância de exemplos das experiências de PPP em presídios de outros países, como ocorre no Reino Unido e no Chile. O Reino Unido vem como precursor da utilização das PPPs em presídios, possuindo, em 2005, dez presídios sob responsabilidade da iniciativa privada. No Chile, o governo iniciou o respectivo programa no ano de 2000 e segue o modelo semelhante ao já empregado no precursor inglês.

Em ambos os modelos, como no Brasil, há a vedação da desvinculada operação em presídios. No Chile, a guarda de presos ocorre sob responsabilidade das autoridades policiais e a gestão dos presídios se dá em conformidade a uma rigorosa política de qualidade. Já os

ingleses transferiram a guarda para o parceiro privado, que presta esse serviço consoante uma rígida regulamentação do ente público.

Vale ressaltar, a cargo de estímulo aos mais temerosos, que tais experiências resultaram em visíveis melhoras na qualidade do sistema prisional, bem como em mais efetividade na reintegração social dos apenados. Os presídios, nesses locais, adquiriram contornos de estabelecimentos voltados, de fato, à reeducação e à reintegração do preso na sociedade, o que, no Brasil, é tido como objetivo primordial, de acordo com o que dispõe o artigo 1º da Lei de Execução Penal, que, no entanto, não se observa na prática.

No Brasil, a lei sobre PPPs não trata especificamente de sua aplicação a presídios, assim como, não delimita expressamente quais atividades poderão se valer do sistema. Entretanto, é possível depreender da lei, que ao parceiro privado caberá, na hipótese, a gestão da unidade carcerária, devendo a guarda e a manutenção da ordem permanecerem nas mãos do Estado.

Tal gestão seria expressamente delimitada no contrato específico, caracterizando-se, a título de exemplo, por atividades como a limpeza, conservação e higiene do local, garantindo assim a manutenção de condições dignas de habitação, o provimento e a manutenção de áreas de lazer, o reforço do imóvel prisional, a fim de coibir fugas e rebeliões, além de atividades ligadas à educação e à reintegração social, por meio de bibliotecas e unidades de promoção do trabalho carcerário.

Quanto à contraprestação paga pela Poder Público ao parceiro privado, esta será realizada consoante o determinado no contrato, podendo apresentar uma das seguintes configurações: pagamento mensal ao parceiro privado, segundo o número de vagas oferecidas e a eficiência na administração da unidade carcerária; pagamento de um valor fixo por cela disponível; ou pagamento por presidiário.

Delineada a forma como seria a utilização do sistema de parceria entre o Poder Público e o ente privado no que tange aos presídios, de acordo com a legislação pátria, em particular

com a Lei nº 11.079/2004, passa-se, como a finalizar o referido tema e demonstrar que este pode ser aplicado efetivamente aos moldes brasileiros, ao primeiro contrato nesse sentido, assinado em 16 de junho de 2009 pelo estado de Minas Gerais.

### 3.3. Contrato da primeira PPP Penitenciária brasileira.

Em 16 de junho de 2009 foi assinado o contrato para construção do primeiro complexo penitenciário implantado por meio de parceria público-privada. Tal se deu em Minas Gerais, pelo governador Aécio Neves, e veio como uma esperançosa iniciativa com vistas à obtenção de soluções ao problema carcerário vigente hoje no país. O complexo deverá ser erguido em, no máximo, 30 meses pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), tendo como investimento o aporte de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões), sem custos iniciais para o Estado e se localizará no município de Ribeirão das Neves.

De acordo com o contrato, por vinte e sete anos, o concessionário será responsável pela manutenção do complexo e pela gestão dos serviços exigidos pelo Estado. O complexo disponibilizará 3.040 (três mil e quarenta) vagas ao sistema prisional mineiro, sendo cinco unidades prisionais, cada qual com 608 (seiscentas e oito) vagas, abrigando presos do sexo masculino condenados a penas de reclusão em regimes fechado e semi-aberto. O número de presos por cela será de quatro no regime fechado e seis no semi-aberto e o complexo contará com uma unidade central, onde serão instalados administração, cozinha, almoxarifado e lavanderia.

A ressocialização do interno será prioridade no modelo de gestão apresentado pelo ente privado contratante. Segundo o consórcio GPA, a pretensão é que, com o desenvolvimento de



atividades diferenciadas, seja criado um ambiente adequado ao objetivo de reintegração social dos presos. Nesse sentido, haverá atividades educativas, artísticas e culturais, bem como cursos profissionalizantes, a fim de criar mão de obra especializada e pronta para o mercado de trabalho. Há, também, a idéia de que os presos no regime semi-aberto poderão exercer trabalho externo, ou seja, terão oportunidades de empregos fora da prisão, uma vez que o parceiro privado oferecerá assistência profissional aos sentenciados, em parceria com empresas locais.

No referido projeto, ficou estabelecido, em consonância com a ideologia do sistema, que o ente federativo manterá o seu papel constitucional de controle, no que tange à direção carcerária e segurança interna, cuidando da disciplina e do exato cumprimento das penas, conjuntamente com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, bem como quanto à segurança externa, relativo às muralhas e à escolta dos apenados.

Segundo afirmou o governador do estado de Minas Gerais, Aécio Neves (2009), a hipótese não se trata de privatização, uma vez que o controle do sistema permanecerá com o poder Público: “O que estamos contratando não são vagas apenas no sistema prisional, que eventualmente poderia levar à impressão de que haveria privatização desse setor. Ao contrário, estamos contratando resultados”. Ao Governo do estado, caberá ainda nomear um agente público como diretor de segurança para cada unidade do complexo, encarregando-se eles pela coordenação e pelas medidas de segurança das unidades. No caso de situações de crise, confronto ou rebelião o Poder Público ainda poderá fazer intervenções, por meio de agentes penitenciários pertencentes aos seus quadros, especialmente treinados para este fim.

Para garantir a transparência e a efetividade do contrato, será ainda criado, após o início do funcionamento do referido Complexo, um Conselho Consultivo formado por

representantes da sociedade, pela Ouvidoria do Estado, pela Secretaria de Defesa Social e pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos.

Desta feita, resta possível vislumbrar o desenvolvimento da visão a respeito do modelo das PPPs, tornando útil sua concepção, uma vez que, aplicada de forma a atingir os objetivos constitucionais, por meios eficazes e consubstanciados na prática.

#### 4 – CONCLUSÃO

Examinadas as posições teóricas e empíricas sobre o tema objeto do presente estudo, mostra-se necessária uma visão crítica a respeito destas, no afã de se chegar à orientação mais razoável sobre a questão.

Dentre as opiniões mencionadas, quais sejam, dos que se posicionam a favor da aplicação das parcerias público-privadas ao sistema prisional e dos que veem nisso alto risco capaz de ensejar sua inaplicação, entende-se como dotado de mais razoabilidade o pensamento daqueles que acreditam na validade dessa parceria, na hipótese concreta dos presídios brasileiros.

De um lado, uma postura tendente a defender que a criação de presídios mantidos com a aplicação conjunta da verba privada seria uma forma de “entreguismo” para o setor privado nacional, ou mesmo, um início de privatização da segurança pública. Para os que participam dessa tese, o argumento consiste no fato de que a segurança pública seria tarefa exclusiva da Administração Pública, não podendo ser delegada à iniciativa privada.

Nesse entender, a presença da iniciativa privada alimentaria o interesse econômico, em vez de estimular a eficiência da gestão.

Por outro lado, vislumbra-se a aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais como uma proposta que, dentro do contexto observado, tem características providenciais.

Assim se justifica tal posição quando, diante de uma realidade em que gastos inúmeros são despendidos pelo Poder Público para a manutenção dos submetidos a penas privativas de liberdade, por falta de organização, ou mesmo de responsabilidade, nada se obtém além da manutenção de verdadeiros depósitos humanos.

Sendo assim, considerando que o interesse econômico, nada mais é que o eixo de todo o desenvolvimento alcançado no mundo capitalista, resta claro ser mais válida a aplicação de recursos em estruturas dotadas do elemento da precariedade, materializando-se, portanto, sob uma espécie de condição capaz de torná-las eficiente.

Nesse contexto, ao ser possível vislumbrar um meio de cumprimento de pena e, ademais, o que, por sua vez, é o mais relevante, a reestruturação do ser humano ali presente, dúvidas e temores encontram alicerces suficientes para serem deixados de lado.

O que se diz, de modo a concluir o tema apresentado no presente estudo, é que, perante uma clara ponderação de interesses e, cogitando os prejuízos sociais observados até então advindos do sistema prisional brasileiro, a assunção de riscos compartilhados entre o Poder Público e o parceiro privado assume caráter de inafastável legitimidade, sendo sua aplicação uma proposta a reluzir no horizonte como solução ao sistema prisional atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal, Coletânea de Legislação Administrativa*. Odete Medauar (Org.). 6. ed. rev., atual. e ampl. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. *Código Penal, Código de Processo Penal, Legislação Penal e Processual Penal, Constituição Federal*. Luiz Flávio Gomes (Org.). 11. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Governo do Estado De Minas Gerais. *Aécio Neves assina contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>. Acesso em 20.11.2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 06.07. 2009.

\_\_\_\_\_. *Reintegração social*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10. 2009.

\_\_\_\_\_. *Sistema prisional*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10.2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2003.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. *Crime e castigo*. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/7/artigo12931-3.php>>



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Flávia Soubre

Rio de Janeiro  
2009

FLÁVIA SOUBRE

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof<sup>a</sup>. Néli Fetzner  
Prof. Nelson Tavares  
Prof<sup>a</sup>. Mônica Areal, etc.

Rio de Janeiro  
2009

# RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS POR MEIO DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**Flávia Soubre**

Graduada pela Faculdade Nacional de Direito. Advogada.

**Resumo:** A reinserção digna do preso na sociedade, um dos principais objetivos da execução da pena, não é observado no sistema prisional brasileiro. A realidade consiste, em grande parte, em verdadeiros depósitos humanos, dada a ociosidade, a superlotação e falta de atividades ressocializantes em tais estabelecimentos. A Lei nº 11.079/2004, com a proposta das parcerias público-privadas, vem, nesse contexto, como uma solução que agrega a eficiência permitida pelo investimento do ente privado, com o controle mantido nas mãos estatais. Permite-se, com tal modelo, um equacionamento dos interesses público e privado e, por conseguinte, um benefício social de extrema relevância para a coletividade.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional, Trabalho, Parcerias Público-Privadas, Ressocialização.

**Sumário:** Introdução. 1 – Sistema Prisional. 2 – Ressocialização por meio do Trabalho. 3 – Parcerias Público-Privadas. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto enfoca a questão da ressocialização de presos por meio do trabalho prisional, sendo esse aplicado mediante uma estrutura apoiada nas parcerias público-privadas. Um dos objetivos do presente estudo é trazer à baila um problema social que, a cada dia, vem tomando maiores proporções, sem que sejam alcançadas medidas efetivas para sua

solução. Nele será também tratada uma das propostas de renovação do sistema carcerário que consiste na utilização das parcerias público-privadas.

Tal estrutura é a que se pauta na Lei nº 11.079 de 2004 que, por sua vez, regula duas espécies de concessão, diversas da tradicional disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Trata-se da concessão patrocinada e da concessão administrativa, sendo essa última a adequada aos estabelecimentos prisionais. Fundamenta-se, em resumo, na promoção da eficiência gerada pela atuação do ente privado com a contrapartida da repartição de riscos e lucros entre aquele e o Poder Público.

A aplicação dessa parceria vem como uma alternativa a um problema social verificado com facilidade, referente ao objetivo pedagógico da prisão que, ainda que almejado, não encontra meio passível de desenvolvimento nos estabelecimentos prisionais da atualidade, como se verifica nas estatísticas de reincidência dentre os egressos.

Ao longo do artigo, serão apresentados os seguintes tópicos: o sistema prisional observado sob um prisma de legalidade, bem como sob um ponto de vista realista; a ressocialização possível por meio do trabalho dentro dos estabelecimentos prisionais e a proposta de aplicação da estrutura das parcerias público-privadas aos presídios brasileiros.

O estudo retrata, ainda, questões como a efetividade do direito fundamental ao trabalho, assim como a sua função terapêutica no processo de reinserção social, ou mesmo, de inserção social. Traz, em caráter informativo e comparativo, a real situação dos egressos com base nos dados estatísticos de reincidência e exemplifica a proposta teórica por meio de experiências bem sucedidas observadas em presídios brasileiros.

Nesses pilares, busca-se estimular a elaboração de novos modelos de efetivação das garantias constitucionais e, com isso, primar pelo alcance concreto do respeito à tão citada – e, muitas vezes, não considerada com a devida valoração – dignidade da pessoa humana.



## 1 – SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional brasileiro é um sistema complexo que tem por escopo, segundo prevê o regramento sobre o tema, dar cumprimento à sentença ou à decisão criminal, visando, simultaneamente, à reintegração do condenado na sociedade.

Nesse sentido, traz, expressamente, o artigo 1º da Lei nº 7.210 de 1984 que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Deste preceito, verificam-se duas finalidades. A que se refere à punição, caracterizada pela pena a ser cumprida, e uma finalidade social e muito mais profunda, uma vez que com efeitos duradouros, referente à reintegração harmônica do indivíduo apenado na sociedade.

Entende-se esse segundo objetivo como de maior relevância, pois, ao contrário do efeito emergencial da retirada temporária de um indivíduo nocivo da esfera social de convivência, há o efeito curativo, que, se conquistado, terá caráter permanente, consistente na ressocialização do condenado com sua efetiva reintegração na sociedade.

Ressalta-se que a lei, ao tratar da finalidade da execução penal, vale-se do termo “integração”, o que pode ser considerada uma opção feliz do legislador, ou, pelo menos, realista, haja vista que, em grande parte dos casos, o delinqüente nunca fora, de fato, integrado à sociedade, mas sim marginalizado. Nesse contexto não seria correto almejar a reintegração a uma sociedade da qual aquele indivíduo nunca fora ou se sentira parte.

O referido dispositivo prevê também que tal finalidade de integração se dê de forma harmônica e, para tanto, seguem-se as regras referentes aos direitos do preso, que, se não respeitadas, impossibilitam o alcance da citada finalidade.

A função primordial da prisão é, pois, a já delimitada, mas o que se almeja, na verdade, é um pouco mais. Busca-se, além do que prevê a letra da lei, a reconstrução de um ser humano.

Tal, no entanto, só se verifica com uma atenção mais profunda à realidade de cada preso, a suas motivações, seus sonhos, suas tristezas. Essa atenção que, por sua vez, possibilita o desenvolvimento da auto-estima e, a partir daí, o nascimento de novos homens dispostos ao trabalho e a uma convivência saudável em sociedade. Apenas dessa forma a sociedade poderá ver seus presos recuperados e as taxas de reincidência reduzidas, realidade há tanto sonhada por todos.

Nesse sentido, é certo que se a sociedade juntamente com o Estado, conforme prevê o artigo 4º da Lei, não der condições a essas pessoas de fazerem parte de seu corpo, tal objetivo nunca será alcançado e, como um ciclo vicioso, os marginais de ontem retornarão aos estabelecimentos penais amanhã, tendo nesse ínterim, causado mais uma série de danos a essa mesma sociedade que os excluiu.

### 1.1. Evolução Histórico-Social do Tratamento Constitucional dado ao Tema.

Em uma breve análise da evolução histórico-social do tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao sistema prisional no Brasil, é possível traçar algumas considerações.

Em 1824, a chamada Constituição do Império, outorgada por Dom Pedro I, tratou expressamente da execução das penas, quando, em seu artigo 179, inciso XIX, determinou abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, bem como todas as penas cruéis.

Abordou ainda, em seu inciso XXI, que as cadeias seriam seguras, limpas, bem arejadas, além do que, deveria haver diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes, demonstrando assim já uma atenção à individualização da pena e um respeito à dignidade do apenado.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, tendo ela silenciado quanto ao tema.

A Constituição brasileira de 1934, promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 16 de julho, especificamente quanto à questão prisional, previu no artigo 113, item 6, o direito à assistência religiosa nas penitenciárias sempre que solicitado.

Com o advento do Estado Novo, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 apenas reduziu garantias.

Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. O referido diploma, por sua vez, não inovou quanto à temática das prisões.

A Constituição de 1967, não obstante o contexto político da época, uma vez que, em meio ao regime militar, determinou no parágrafo 14 o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário imposta a todas as autoridades. A referida Constituição foi alterada pelo Ato Institucional nº 5 (1968) e pela Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969, mantendo, no entanto, a garantia então prevista.

Enfim, em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, direitos fundamentais foram garantidos a todos, ratificando aqueles já alcançados na demais ordens jurídicas, assim como acrescentando certas garantias específicas para os presos. Nesse sentido, o artigo 5º da referida Carta dispôs no seu inciso XLVIII que o cumprimento da pena deve se dar em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, bem como com a idade e sexo do apenado. Ademais, garante às presidiárias condições para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação.

Considerada a visão constitucional do tema, passa-se, por conseguinte, à sua análise infraconstitucional, por meio da Lei nº 7.210 de 1984, a Lei de Execução Penal.

## 1.2. A visão prevista na Lei nº 7.210 de 1984.

Ao analisar o corpo da Lei de Execução Penal, verifica-se que mesmo constituído em data anterior à Constituição de 1988, tal lei prima pela preservação da dignidade da pessoa humana, uma vez que dispõe não apenas um rol de direitos do apenado, mas observa a integridade do condenado como ser humano ao longo de quase todos os seus artigos.

Em primeiro lugar, é clara a preocupação com os direitos humanos do preso na leitura do parágrafo único do artigo 3º da referida lei. Nele está disposto que é vedada a discriminação por motivo de natureza racial, social, religiosa ou política em relação ao condenado. O legislador retrata, assim, o princípio da isonomia, comum à tradição jurídica brasileira, conforme dispõe o item 23 da respectiva Exposição de Motivos.

O artigo 5º da Lei consagra o princípio da individualização da pena e determina que os condenados devem ser classificados de acordo com os delitos cometidos, bem como com seus antecedentes e personalidade, efetivando a individualização da execução penal para cada preso. Assim, a lei prevê que cada qual terá um tratamento prisional próprio, o que permite que se alcance os objetivos da sanção penal com a devida isonomia.

Segundo a lei, cabe ao Estado a responsabilidade pela assistência, como um todo, ao preso. O artigo 11 delimita como tal assistência, aquela relativa às esferas material, da saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Dessa forma, objetiva a prevenção de novos crimes e a reintegração do condenado à sociedade.

No artigo 40, tem-se disposta a idéia do parágrafo 14 da Constituição de 1967, que fora também reafirmada na Constituição de 1988, no artigo 5º, XLIX. Trata o dispositivo do respeito à integridade física e moral do preso. Tal artigo é o que melhor retrata o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e garante ao condenado um tratamento similar ao deferido a qualquer outro ser humano que venha a sofrer privações em seus direitos por alguma ilegalidade ou ato abusivo.

O artigo 41, por sua vez, traz um rol de direitos próprios da pessoa condenada e submetida à prisão. Nele, vários direitos referentes à condição do preso são dispostos, esses que garantem condições mínimas de vida digna e permitem um retorno saudável à sociedade.

O referido artigo prevê, entre outros direitos, a atribuição de trabalho com a respectiva remuneração, previdência social, o chamamento nominal – o que se verifica como de suma importância para reconstrução da auto-estima desestruturada -, contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita e leitura.

Dentre tais direitos, vale destacar a proteção contra o sensacionalismo. Tal direito visa à proteção da imagem do preso, numa era em que a mídia constrói e destrói imagens, da noite para o dia, sem se ater à realidade dos fatos. Corrobora essa idéia, a parte final do artigo 198 do dispositivo. Esse artigo veda a exposição do preso que venha a acarretar inconveniente notoriedade àquele durante o cumprimento de pena, afinal a sanção é a pena a que foi condenado e não sua desmoralização perante a sociedade. Visa, tão somente, à proteção da imagem do condenado ao longo da execução penal. Pugna, dessa forma, pela efetivação do respeito à integridade moral do preso, observando-o como o ser humano que é, independentemente dos erros que haja cometido.

No que tange a resguardar a integridade física do preso, prevê o artigo 85 que “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”, bem como, deve constituir-se em um ambiente salubre, sendo o local arejado, dotado de luz solar e

com condições térmicas adequadas ao ser humano, conforme determina o artigo 88, parágrafo único, “a” da Lei em comento. Ainda que não se vislumbre na prática, tal é a previsão proposta pelo legislador, em consonância com a ordem constitucional que rege a sociedade, e é em busca da efetivação dessa previsão que se deve lutar.

Por fim, ao examinar o conteúdo da Lei de Execução Penal, conclui-se que ela abraça, em sua totalidade, a ideologia do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se vislumbra como um progresso para a sociedade. Nesse sentido, passa-se a detalhar como o trabalho do apenado se insere nos regimes de pena estabelecidos pela legislação penal, tais como delineados na própria Lei de Execução Penal.

### 1.3. Regimes de Cumprimento de Pena.

O sistema de execução penal brasileira abarca três regimes de cumprimento de pena, quais sejam, o regime fechado, o semi-aberto e o aberto, possuindo cada um suas peculiaridades.

No regime fechado, disposto no Art. 34, § 1º, § 2º e § 3º, estão previstos o trabalho diurno, o trabalho em comum dentro do estabelecimento prisional e o trabalho externo nos casos de serviços e obras públicas. No regime semi-aberto as condições admissíveis do trabalho estão no Art. 35, § 1º e § 2º em que o preso desenvolve trabalho em comum em colônia agrícola, industrial ou similar em período diurno ou trabalho externo. Por fim, no regime aberto tem-se o trabalho externo sem o rigor da vigilância, porém retornando a noite para a dormida na prisão.

O trabalho para o preso se verifica, portanto, como um direito efetivo, sendo este garantido pelo artigo 41, II da lei 7.210 de 1984, bem como pela Constituição da República no *caput* do artigo 7º. No entanto, no que tange ao cumprimento de pena em regime aberto, é próprio requisito à aquisição e permanência no mesmo, sendo neste regime, para os presos, um dever, conforme dispõe o artigo 114, I da Lei de Execução Penal.

Nesse contexto, os presos afetados pela estrutura proposta no presente estudo se limitam àqueles submetidos aos regimes fechado e semi-aberto, tão somente, uma vez que exercem trabalho dentro do estabelecimento prisional.

Desta feita, passa-se ao exame mais detido acerca da realidade prisional do Estado do Rio de Janeiro, buscando, assim, trabalhar sobre parâmetros mais concretos.

#### 1.4. A Realidade Prisional Fluminense.

O Estado do Rio de Janeiro é dotado de um total de 44 (quarenta e quatro) estabelecimentos penais. Dentre os quais, 21 (vinte e um) são classificados como penitenciárias, 6 (seis) são classificados como presídios, 6 (seis) como cadeias públicas, 3 (três) como casas de albergado, 7 (sete) como hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e 1 (um) como colônia agrícola, industrial ou similar, segundo o último cadastro estadual, de 2008, do Infopen – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias fornecido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

No estado, o órgão responsável pelo sistema penitenciário é a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ – criada pelo Decreto nº 33.164 de 12 de maio de 2003.

Segundo informações colhidas de pesquisa feita pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – em outubro de 2007, na qual se buscou traçar um Plano Diretor para o Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, não existem, no estado, estabelecimentos penais terceirizados.

O custo mensal de manutenção de um preso, segundo um levantamento da SEAP-RJ de dezembro de 2006, é de R\$ 864,21 (oitocentos e sessenta e quatro reais e vinte e um centavos) e a escolha dos diretores das Unidades Prisionais é uma escolha discricionária do Secretário de Administração penitenciária.

Segundo o relatório, a guarda externa dos estabelecimentos penais é feita pela Polícia Militar, além disso, não se utiliza, nem nunca se utilizou no Estado do Rio de Janeiro, do método APAC, da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que muito êxito vem obtendo em outros estados do país.

O Estado do Rio de Janeiro possui um Conselho Penitenciário situado na Rua Senador Dantas, nº 15, 9º andar no Centro da capital formado por: 02 (dois) professores de Direito Penal, Processo Penal ou Execução Penal, 02 (dois) representantes do Ministério Público estadual e 02 (dois) do Ministério Público Federal, 02 (dois) representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da seção do Rio de Janeiro, 02 (dois) representantes da Defensoria Pública Geral do Estado, 02 (dois) representantes da comunidade, bem como 01 (um) médico e 01 (um) psicólogo.

Vale ressaltar que, ainda que não seja dada a devida atenção à condição dos presos que superlotam as prisões, haja vista que o custo de produção de uma vaga é avaliado em R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), considerando a construção de uma casa de Custódia orçada em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) para 500 (quinhentos) presos, investimentos são postos em cursos e treinamentos de Grupamentos de Ações Táticas próprios para repressão de possíveis – e prováveis – rebeliões carcerárias. Invertem-se os



valores e pretende-se remediar o que poderia ser prevenido com um investimento no ser humano apenado.

Segundo o relatório, no estado, 532 (quinhentos e trinta e dois) presos, sendo 247 (duzentos e quarenta e sete) do regime fechado, exercem atividade laboral. O número é, no entanto, ínfimo, em comparação com a totalidade. Há ainda 2.932 (dois mil novecentos e trinta e dois) presos incluídos em programas de laborterapia, que exercem, em sua grande maioria, atividades de apoio aos estabelecimentos penais.

Em termos quantitativos, segundo o relatório de outubro de 2007, havia um total de 22.951 (vinte e dois mil, novecentos e cinquenta e um) presos no estado, sendo que mais da metade tem o ensino fundamental incompleto e 900 (novecentos), dentre o total, são analfabetos. Há ainda 5.000 (cinco mil) presos em delegacias policiais aguardando vagas nos demais estabelecimentos penais.

O déficit de vagas apontado pelo SEAP-RJ é de 741 (setecentas e quarenta e uma) vagas, todas referentes ao regime semi-aberto e aberto. Segundo o relatório não há déficit em relação aos estabelecimentos de regime fechado, no entanto, tais dados geram dúvidas.

A SEAP pretende absorver os 5.000 (cinco mil) presos instalados ainda em delegacias, com a construção de três novas Casas de Custódia no estado, com capacidade para 750 (setecentas e cinquenta) vagas cada. Seriam a Casa de Custódia Oscar Sterverson, em Magé, a Casa de Custódia Bandeira Stampa, na cidade do Rio de Janeiro junto ao Complexo de Gericinó e a Casa de Custódia José Frederico Marques, também junto ao Complexo de Gericinó.

Observa-se, ao se valer de uma conta simples, que tais estabelecimentos não abrigariam de forma adequada nem metade desses presos. Seria, pois, deliberadamente, inserido o dobro da capacidade prevista. E tal é colocado, de forma expressa em um relatório oficial, como se fosse um dado, ou melhor, uma meta a ser aplaudida. Assim, entende-se

porque se considera não haver déficit no número de vagas dos estabelecimentos de regime fechado do estado. A superlotação, para o estado, é tida como algo dotado de normalidade e, pela forma como tal é exposto, é prevista e aceita com naturalidade pelos órgãos responsáveis, como se algum êxito existisse nisso.

Após a breve tentativa de mapear a realidade prisional fluminense, passa-se a uma análise da teoria em que se baseia o presente estudo, no escopo de validar um dos meios que se observa de efetivar os fins almejados pela prisão.

## 2 – RESSOCIALIZAÇÃO POR MEIO DO TRABALHO

Neste ponto, será estudada a função que se considera primordial no que tange ao cumprimento de pena, não obstante, muitas vezes ser esquecida pelas dificuldades práticas encontradas.

### 2.1. Direito Constitucional ao Trabalho e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - tem o direito ao trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme se observa no artigo 1º, IV, bem como, um direito social do indivíduo, disposto no artigo 6º, um princípio geral da ordem econômica, no *caput* de artigo 170 e como próprio fundamento da ordem social no artigo 193.

Não obstante tais disposições normativas delineadas constitucionalmente, a referida Carta não delimita o real alcance do direito fundamental ao trabalho, restando aos intérpretes da Constituição fazê-lo. Há, portanto, para a obtenção de efeitos práticos, que se delimitar o conteúdo mínimo de tal direito fundamental, ou seja, determinar o que, a princípio, poder-se-ia exigir do Estado.

Nessa busca, verifica-se a intensa ligação entre o presente direito e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III da CRFB/88.

O professor Sarlet (2006) desenvolveu uma detalhada análise dos direitos fundamentais, com especial destaque para o citado princípio da dignidade da pessoa humana, o qual será no presente estudo apresentado.

O autor descreve que o referido princípio não contém tão somente uma declaração de conteúdo ético e moral, mas constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional, que, pela sua natural eficácia, deve reger a comunidade como um valor jurídico fundamental. Deve, para ele, ser visto como um “valor-guia” a reger toda a ordem constitucional vigente, tendo, portanto maior hierarquia axiológica em face dos demais princípios.

A dignidade humana tem intrínseca relação com os direitos sociais, uma vez serem estes determinantes para que haja uma vida digna. Dentre estes, o direito ao trabalho.

Canotilho (2003) define os direitos sociais como normas de natureza programática. Para o autor português, por meio dessas normas programáticas se chegaria à regulamentação das prestações sociais, no entanto, estas seriam suscetíveis de serem trazidas à colação no momento da concretização, para obtenção da almejada efetividade, detendo, assim, também função instrumental.

Delgado (2006) atenta para o fato de que o trabalho deve ser entendido como elemento que concretiza a identidade social do homem, possibilitando-lhe autoconhecimento e plena socialização.

Dessa feita, na tentativa de compatibilizar ambos princípios fundamentais, resta evidenciado que dignidade humana é inalcançável quando o trabalho humano não recebe a valorização adequada.

## 2.2. Experiências Bem Sucedidas de Recuperação por meio do Trabalho Prisional.

Um dos esforços observados para a reintegração do apenado na sociedade de modo a minimizar as discriminações e dificuldades encontradas pelo indivíduo ao alcançar sua liberdade pelo cumprimento de sua pena, são as políticas públicas de reintegração social.

O Brasil possui inúmeros projetos sendo desenvolvidos nos estabelecimentos prisionais, envolvendo atividades de culinária, artesanato, marcenaria, piscicultura, tecnologia industrial, confecção, agricultura, entre outras. No *site* do Ministério da Justiça encontra-se elencado um rol de boas práticas desenvolvidas em todo Brasil. No entanto, para tais práticas, falta a publicidade dessas ações, que devem ser divulgadas como demonstrativo do processo de ressocialização eficiente e promissor na reinserção do indivíduo a sociedade.

Como exemplo de projeto bem sucedido no estado do Rio de Janeiro tem-se a Penitenciária Industrial, de regime fechado, Esmeraldino Bandeira, com mais de 950 homens, que, por sua vez, é uma das pioneiras na aceleração do processo de oportunização de trabalho, reeducação e reintegração dos apenados.

Conforme declarou o Subsecretário Adjunto das Unidades Prisionais e com a qual deve se concordar, a preocupação com a ocupação do preso deveria ser prioridade em todas as unidades, ressaltando que na referida Penitenciária, os internos trabalham o dia inteiro, retornando para as celas à noite, onde podem ver televisão.

Os presos da unidade que participam do projeto realizam atividades diversas como a fabricação de tijolos ecológicos, criação de fontes, vasos artesanais e quadros, produzem placas e tarjetas automotivas, que são distribuídas pelo Detran, reciclam *pallets*, estruturas de madeiras, doadas pela Michellin do Brasil, que se transformam em brinquedos vendidos para o Saara, no Centro do Rio e para o Mercado de Madureira. Realizam, ainda, a produção de mais de 30 mil pães diários, que abastecem todo o sistema penitenciário do Estado.

O ponto problemático é que, da totalidade dos mais de 950 presos, apenas 300 participam do projeto, consideradas as dificuldades práticas de efetivação das estruturas de produção, em função da necessidade de parcerias com empresas privadas.

Outro fator interessante que mostra como o resultado do trabalho prisional na vida dos apenados é de suma importância, assim como, realmente efetivo, advém dos dados estatísticos apurados quanto aos percentuais de reincidência.

A reincidência, por sua vez, pode ser apontada como uma consequência desastrosa, tanto para a sociedade, como para o Poder Público. No entanto, tal prejuízo não supera o que representa para o próprio réu, que se vê submetido a um novo cumprimento de pena. Daí o interesse em minimizar essa consequência a partir de uma renovação de valores que dá aos presos perspectivas futuras e oportunidades de manutenção dessa nova forma de vida, apoiada no valor do trabalho e na sua dignidade como ser humano, quando se tornam egressos do sistema prisional.

Curiosamente, um dos presídios que, como o Esmeraldino Bandeira, veem no trabalho uma considerável alternativa à reintegração do apenado na sociedade, a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, estima que a taxa percentual de reincidência migra entre 5 a 7%, um número drasticamente inferior ao observado na média nacional que gira em torno de 70%.

Tal percentual, que é exposto na Revista Desafios do Desenvolvimento, em reportagem de Wolffenbüttel (2004), fora estimado por Sbrissia (2004), que dirigiu por muitos anos o referido presídio e hoje se encontra na direção do Grupo Auxiliar de Direitos Humanos do Departamento Penitenciário do Paraná. Simplesmente esse dado, ainda que sem fontes fidedignas, no entanto estimado por quem trabalhou diretamente num desses estabelecimentos diferenciados, chama a atenção para os efeitos concretos que o trabalho dignificante pode realizar na vida dos apenados.

Vale ressaltar que, o referido Presídio Industrial de Guarapava, no Paraná, trabalha de forma terceirizada, ou seja, conta como parceiros com empresas privadas que realizam serviços dentro do estabelecimento. Fora às críticas a esse tipo de estrutura, a mesma já aponta para a necessidade de um trabalho conjunto entre sociedade, na forma de tais empresas, e Poder Público, haja vista que, até então, só com essa união de forças tem se vislumbrado resultados satisfatórios nesse contexto.

### 3 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O sistema das Parceria Público-Privadas (PPPs) foi estabelecido e regulamentado pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, à luz dos princípios e regras da Constituição da República. Consiste em duas novas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas.

Tal instituto nasceu a partir de três dispositivos específicos em que a Constituição faz alusão à possibilidade de contratações públicas como instrumentos de que o Estado pode se

utilizar para a execução de suas tarefas, bem como para o alcance de seus objetivos, quais sejam: o artigo 22, inciso XXVII; o artigo 37, inciso XXI e o artigo 175.

Desses dispositivos, nota-se que o constituinte apenas oferece balizas às modalidades contratuais utilizadas pela Administração Pública, haja vista que não adota um regime de tipicidade fechada. Cabe, portanto, ao legislador infraconstitucional determinar e detalhar, dentro desses limites, a mecanismo contratual mais eficiente a ser utilizado, o que, por sua vez, fora realizado, no caso da estrutura das PPPs, por meio a Lei nº 11.079 de 2004.

A referida lei é, no entanto, segundo Binenbojm (2008), apenas mais uma lei-quadro, ou seja, é tão somente mais uma lei de caráter geral sobre contratação pública, tal como são as Leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos mais eficientes para a prestação dos serviços públicos. Entretanto, para o professor, tal estrutura, aparentemente, oferece mecanismos mais criativos e inovadores de financiamento para os gestores públicos.

Uma condição excepcional observada no referido sistema é a necessidade de produção de um estudo técnico prévio que ateste a conveniência e a oportunidade da contratação, justificando a opção pela PPP. Essa determinação se verifica no artigo 10, I, “a” da Lei nº 11.079/2004 e existe pelo fato de, tais contratações, significarem um comprometimento contratual de recursos a longo prazo.

Uma característica peculiar observada no sistema das PPPs é o compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado contemplado no artigo 4º, VI e no artigo 5º, III, da Lei nº 11.079/2004. Tal previsão dispõe que os riscos a serem suportados por cada parceiro devem ser repartidos objetivamente, devendo ser, portanto, explicitados detalhadamente no edital. Não haveria, no caso, afronta ao princípio da manutenção do equilíbrio contratual, uma vez que, sendo tais riscos determinados previamente no contrato, caberia ao parceiro privado

quantificar em valores esses riscos em sua proposta, logo, afastaria a possibilidade de prejuízo.

Explicitada a ideologia que ampara o citado instituto, passa-se à apresentação das modalidades nele previstas.

### 3.1. Modalidades.

Duas são as modalidades de concessão previstas no sistema de PPPs, a que se refere a Lei nº 11.079/2004, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Fazendo um paralelo com a chamada concessão comum da Lei nº 8.987/95, a modalidade patrocinada é uma espécie de concessão de serviço público em que, segundo o artigo 2º, parágrafo 1º da Lei nº 11.079/2004, a remuneração do concessionário envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação do poder concedente. Assim, também se depreende, *a contrario sensu*, do que prevê a Lei nº 8.987/95 quanto à concessão comum, uma vez que esta não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, sendo, portanto, uma grande distinção entre tais institutos.

Outra importante distinção observada entre as concessões comuns e as patrocinadas consiste na distribuição de riscos. Isso se verifica quando, na primeira, a lei prevê a execução da obra ou serviço pelo concessionário por sua conta e risco e, na segunda, a lei, ainda que não detalhe a forma como tal será estabelecido na prática, prevê o compartilhamento desses riscos entre ambas as partes. Resta, pois, obrigatoriamente, ao contrato de PPP, dispor sobre tal repartição objetiva de riscos, na forma do artigo 5º, III da lei de regência.



Por outro lado, a modalidade administrativa consiste no contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 2º da lei.

Resta claro, segundo entende Di Pietro (2008), que o objeto principal dessa modalidade de concessão é a prestação de serviços, ao contrário da modalidade patrocinada em que o objeto é a execução do serviço público.

Para delimitar tal modalidade, é possível se valer das vedações constantes no parágrafo 4º do artigo 2º combinado com o artigo 5º, I da lei em apreço. Deles se verifica que o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), assim como que o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) e, por fim, que o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Essa seria, portanto, a modalidade adequada de aplicação do instituto em estudo aos estabelecimentos prisionais, haja vista suas características já explicitadas. Sendo assim, passa-se ao tratamento de tal hipótese mais detalhadamente no capítulo seguinte.

### 3.2. Aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais

A idéia da aplicação do sistema das PPPs aos presídios brasileiros desenha-se como uma possibilidade de imediata solução às dificuldades encontradas pela Administração Pública na gestão e eficiência de tais estabelecimentos.

A figura específica da concessão administrativa, modalidade de PPP adequada a ser empregada nos estabelecimentos prisionais, é pertinente, uma vez que não há a possibilidade de se exigir do cidadão o pagamento de tarifa pelo uso do serviço, ou seja, são contratos em que o parceiro privado irá prestar serviços e será remunerado diretamente pela administração pública.

Em geral, as concessões administrativas são aquelas voltadas a atividades tais como a própria construção e/ou operação de presídios, escolas, hospitais e centros administrativos, dentre outros. No que tange à sua aplicação às prisões, há pontos de vista diversos, sendo uns favoráveis à idéia e outros temerosos, com base nos riscos que o investimento envolve.

Dentre os entusiastas, não haveria problema algum na referida aplicação. Para eles, o sistema das PPPs viria como uma solução para a superlotação carcerária, bem como possibilitaria permitir aos presidiários a efetiva reintegração digna à sociedade.

Há, por outro lado, os que discordam de tal aplicação, considerando-na temerária, posto que acreditam que a guarda de presos é um compromisso vital do Estado e, desse modo, não poderia ser compartilhado com entidades privadas.

Diante de tais posições, imprescindível é compreender como tal parceria seria configurada, para a obtenção, com isso, de alicerces fidedignos à tese. Para tanto, válido se torna a observância de exemplos das experiências de PPP em presídios de outros países, como ocorre no Reino Unido e no Chile. O Reino Unido vem como precursor da utilização das PPPs em presídios, possuindo, em 2005, dez presídios sob responsabilidade da iniciativa privada. No Chile, o governo iniciou o respectivo programa no ano de 2000 e segue o modelo semelhante ao já empregado no precursor inglês.

Em ambos os modelos, como no Brasil, há a vedação da desvinculada operação em presídios. No Chile, a guarda de presos ocorre sob responsabilidade das autoridades policiais e a gestão dos presídios se dá em conformidade a uma rigorosa política de qualidade. Já os

ingleses transferiram a guarda para o parceiro privado, que presta esse serviço consoante uma rígida regulamentação do ente público.

Vale ressaltar, a cargo de estímulo aos mais temerosos, que tais experiências resultaram em visíveis melhoras na qualidade do sistema prisional, bem como em mais efetividade na reintegração social dos apenados. Os presídios, nesses locais, adquiriram contornos de estabelecimentos voltados, de fato, à reeducação e à reintegração do preso na sociedade, o que, no Brasil, é tido como objetivo primordial, de acordo com o que dispõe o artigo 1º da Lei de Execução Penal, que, no entanto, não se observa na prática.

No Brasil, a lei sobre PPPs não trata especificamente de sua aplicação a presídios, assim como, não delimita expressamente quais atividades poderão se valer do sistema. Entretanto, é possível depreender da lei, que ao parceiro privado caberá, na hipótese, a gestão da unidade carcerária, devendo a guarda e a manutenção da ordem permanecerem nas mãos do Estado.

Tal gestão seria expressamente delimitada no contrato específico, caracterizando-se, a título de exemplo, por atividades como a limpeza, conservação e higiene do local, garantindo assim a manutenção de condições dignas de habitação, o provimento e a manutenção de áreas de lazer, o reforço do imóvel prisional, a fim de coibir fugas e rebeliões, além de atividades ligadas à educação e à reintegração social, por meio de bibliotecas e unidades de promoção do trabalho carcerário.

Quanto à contraprestação paga pela Poder Público ao parceiro privado, esta será realizada consoante o determinado no contrato, podendo apresentar uma das seguintes configurações: pagamento mensal ao parceiro privado, segundo o número de vagas oferecidas e a eficiência na administração da unidade carcerária; pagamento de um valor fixo por cela disponível; ou pagamento por presidiário.

Delineada a forma como seria a utilização do sistema de parceria entre o Poder Público e o ente privado no que tange aos presídios, de acordo com a legislação pátria, em particular

com a Lei nº 11.079/2004, passa-se, como a finalizar o referido tema e demonstrar que este pode ser aplicado efetivamente aos moldes brasileiros, ao primeiro contrato nesse sentido, assinado em 16 de junho de 2009 pelo estado de Minas Gerais.

### 3.3. Contrato da primeira PPP Penitenciária brasileira.

Em 16 de junho de 2009 foi assinado o contrato para construção do primeiro complexo penitenciário implantado por meio de parceria público-privada. Tal se deu em Minas Gerais, pelo governador Aécio Neves, e veio como uma esperançosa iniciativa com vistas à obtenção de soluções ao problema carcerário vigente hoje no país. O complexo deverá ser erguido em, no máximo, 30 meses pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), tendo como investimento o aporte de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões), sem custos iniciais para o Estado e se localizará no município de Ribeirão das Neves.

De acordo com o contrato, por vinte e sete anos, o concessionário será responsável pela manutenção do complexo e pela gestão dos serviços exigidos pelo Estado. O complexo disponibilizará 3.040 (três mil e quarenta) vagas ao sistema prisional mineiro, sendo cinco unidades prisionais, cada qual com 608 (seiscentas e oito) vagas, abrigando presos do sexo masculino condenados a penas de reclusão em regimes fechado e semi-aberto. O número de presos por cela será de quatro no regime fechado e seis no semi-aberto e o complexo contará com uma unidade central, onde serão instalados administração, cozinha, almoxarifado e lavanderia.

A ressocialização do interno será prioridade no modelo de gestão apresentado pelo ente privado contratante. Segundo o consórcio GPA, a pretensão é que, com o desenvolvimento de

atividades diferenciadas, seja criado um ambiente adequado ao objetivo de reintegração social dos presos. Nesse sentido, haverá atividades educativas, artísticas e culturais, bem como cursos profissionalizantes, a fim de criar mão de obra especializada e pronta para o mercado de trabalho. Há, também, a idéia de que os presos no regime semi-aberto poderão exercer trabalho externo, ou seja, terão oportunidades de empregos fora da prisão, uma vez que o parceiro privado oferecerá assistência profissional aos sentenciados, em parceria com empresas locais.

No referido projeto, ficou estabelecido, em consonância com a ideologia do sistema, que o ente federativo manterá o seu papel constitucional de controle, no que tange à direção carcerária e segurança interna, cuidando da disciplina e do exato cumprimento das penas, conjuntamente com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, bem como quanto à segurança externa, relativo às muralhas e à escolta dos apenados.

Segundo afirmou o governador do estado de Minas Gerais, Aécio Neves (2009), a hipótese não se trata de privatização, uma vez que o controle do sistema permanecerá com o poder Público: “O que estamos contratando não são vagas apenas no sistema prisional, que eventualmente poderia levar à impressão de que haveria privatização desse setor. Ao contrário, estamos contratando resultados”. Ao Governo do estado, caberá ainda nomear um agente público como diretor de segurança para cada unidade do complexo, encarregando-se eles pela coordenação e pelas medidas de segurança das unidades. No caso de situações de crise, confronto ou rebelião o Poder Público ainda poderá fazer intervenções, por meio de agentes penitenciários pertencentes aos seus quadros, especialmente treinados para este fim.

Para garantir a transparência e a efetividade do contrato, será ainda criado, após o início do funcionamento do referido Complexo, um Conselho Consultivo formado por

representantes da sociedade, pela Ouvidoria do Estado, pela Secretaria de Defesa Social e pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos.

Desta feita, resta possível vislumbrar o desenvolvimento da visão a respeito do modelo das PPPs, tornando útil sua concepção, uma vez que, aplicada de forma a atingir os objetivos constitucionais, por meios eficazes e consubstanciados na prática.

#### 4 – CONCLUSÃO

Examinadas as posições teóricas e empíricas sobre o tema objeto do presente estudo, mostra-se necessária uma visão crítica a respeito destas, no afã de se chegar à orientação mais razoável sobre a questão.

Dentre as opiniões mencionadas, quais sejam, dos que se posicionam a favor da aplicação das parcerias público-privadas ao sistema prisional e dos que veem nisso alto risco capaz de ensejar sua inaplicação, entende-se como dotado de mais razoabilidade o pensamento daqueles que acreditam na validade dessa parceria, na hipótese concreta dos presídios brasileiros.

De um lado, uma postura tendente a defender que a criação de presídios mantidos com a aplicação conjunta da verba privada seria uma forma de “entreguismo” para o setor privado nacional, ou mesmo, um início de privatização da segurança pública. Para os que participam dessa tese, o argumento consiste no fato de que a segurança pública seria tarefa exclusiva da Administração Pública, não podendo ser delegada à iniciativa privada.

Nesse entender, a presença da iniciativa privada alimentaria o interesse econômico, em vez de estimular a eficiência da gestão.

Por outro lado, vislumbra-se a aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais como uma proposta que, dentro do contexto observado, tem características providenciais.

Assim se justifica tal posição quando, diante de uma realidade em que gastos inúmeros são despendidos pelo Poder Público para a manutenção dos submetidos a penas privativas de liberdade, por falta de organização, ou mesmo de responsabilidade, nada se obtém além da manutenção de verdadeiros depósitos humanos.

Sendo assim, considerando que o interesse econômico, nada mais é que o eixo de todo o desenvolvimento alcançado no mundo capitalista, resta claro ser mais válida a aplicação de recursos em estruturas dotadas do elemento da precariedade, materializando-se, portanto, sob uma espécie de condição capaz de torná-las eficiente.

Nesse contexto, ao ser possível vislumbrar um meio de cumprimento de pena e, ademais, o que, por sua vez, é o mais relevante, a reestruturação do ser humano ali presente, dúvidas e temores encontram alicerces suficientes para serem deixados de lado.

O que se diz, de modo a concluir o tema apresentado no presente estudo, é que, perante uma clara ponderação de interesses e, cogitando os prejuízos sociais observados até então advindos do sistema prisional brasileiro, a assunção de riscos compartilhados entre o Poder Público e o parceiro privado assume caráter de inafastável legitimidade, sendo sua aplicação uma proposta a reluzir no horizonte como solução ao sistema prisional atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal, Coletânea de Legislação Administrativa*. Odete Medauar (Org.). 6. ed. rev., atual. e ampl. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. *Código Penal, Código de Processo Penal, Legislação Penal e Processual Penal, Constituição Federal*. Luiz Flávio Gomes (Org.). 11. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Governo do Estado De Minas Gerais. *Aécio Neves assina contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>. Acesso em 20.11.2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 06.07. 2009.

\_\_\_\_\_. *Reintegração social*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10. 2009.

\_\_\_\_\_. *Sistema prisional*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10.2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2003.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. *Crime e castigo*. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/7/artigo12931-3.php>>





Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Flávia Soubre

Rio de Janeiro  
2009

FLÁVIA SOUBRE

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof<sup>a</sup>. Néli Fetzner  
Prof. Nelson Tavares  
Prof<sup>a</sup>. Mônica Areal, etc.

Rio de Janeiro  
2009

# RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS POR MEIO DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**Flávia Soubre**

Graduada pela Faculdade Nacional de Direito. Advogada.

**Resumo:** A reinserção digna do preso na sociedade, um dos principais objetivos da execução da pena, não é observado no sistema prisional brasileiro. A realidade consiste, em grande parte, em verdadeiros depósitos humanos, dada a ociosidade, a superlotação e falta de atividades ressocializantes em tais estabelecimentos. A Lei nº 11.079/2004, com a proposta das parcerias público-privadas, vem, nesse contexto, como uma solução que agrega a eficiência permitida pelo investimento do ente privado, com o controle mantido nas mãos estatais. Permite-se, com tal modelo, um equacionamento dos interesses público e privado e, por conseguinte, um benefício social de extrema relevância para a coletividade.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional, Trabalho, Parcerias Público-Privadas, Ressocialização.

**Sumário:** Introdução. 1 – Sistema Prisional. 2 – Ressocialização por meio do Trabalho. 3 – Parcerias Público-Privadas. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto enfoca a questão da ressocialização de presos por meio do trabalho prisional, sendo esse aplicado mediante uma estrutura apoiada nas parcerias público-privadas. Um dos objetivos do presente estudo é trazer à baila um problema social que, a cada dia, vem tomando maiores proporções, sem que sejam alcançadas medidas efetivas para sua

solução. Nele será também tratada uma das propostas de renovação do sistema carcerário que consiste na utilização das parcerias público-privadas.

Tal estrutura é a que se pauta na Lei nº 11.079 de 2004 que, por sua vez, regula duas espécies de concessão, diversas da tradicional disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Trata-se da concessão patrocinada e da concessão administrativa, sendo essa última a adequada aos estabelecimentos prisionais. Fundamenta-se, em resumo, na promoção da eficiência gerada pela atuação do ente privado com a contrapartida da repartição de riscos e lucros entre aquele e o Poder Público.

A aplicação dessa parceria vem como uma alternativa a um problema social verificado com facilidade, referente ao objetivo pedagógico da prisão que, ainda que almejado, não encontra meio passível de desenvolvimento nos estabelecimentos prisionais da atualidade, como se verifica nas estatísticas de reincidência dentre os egressos.

Ao longo do artigo, serão apresentados os seguintes tópicos: o sistema prisional observado sob um prisma de legalidade, bem como sob um ponto de vista realista; a ressocialização possível por meio do trabalho dentro dos estabelecimentos prisionais e a proposta de aplicação da estrutura das parcerias público-privadas aos presídios brasileiros.

O estudo retrata, ainda, questões como a efetividade do direito fundamental ao trabalho, assim como a sua função terapêutica no processo de reinserção social, ou mesmo, de inserção social. Traz, em caráter informativo e comparativo, a real situação dos egressos com base nos dados estatísticos de reincidência e exemplifica a proposta teórica por meio de experiências bem sucedidas observadas em presídios brasileiros.

Nesses pilares, busca-se estimular a elaboração de novos modelos de efetivação das garantias constitucionais e, com isso, primar pelo alcance concreto do respeito à tão citada – e, muitas vezes, não considerada com a devida valoração – dignidade da pessoa humana.

## 1 – SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional brasileiro é um sistema complexo que tem por escopo, segundo prevê o regramento sobre o tema, dar cumprimento à sentença ou à decisão criminal, visando, simultaneamente, à reintegração do condenado na sociedade.

Nesse sentido, traz, expressamente, o artigo 1º da Lei nº 7.210 de 1984 que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Deste preceito, verificam-se duas finalidades. A que se refere à punição, caracterizada pela pena a ser cumprida, e uma finalidade social e muito mais profunda, uma vez que com efeitos duradouros, referente à reintegração harmônica do indivíduo apenado na sociedade.

Entende-se esse segundo objetivo como de maior relevância, pois, ao contrário do efeito emergencial da retirada temporária de um indivíduo nocivo da esfera social de convivência, há o efeito curativo, que, se conquistado, terá caráter permanente, consistente na ressocialização do condenado com sua efetiva reintegração na sociedade.

Ressalta-se que a lei, ao tratar da finalidade da execução penal, vale-se do termo “integração”, o que pode ser considerada uma opção feliz do legislador, ou, pelo menos, realista, haja vista que, em grande parte dos casos, o delinqüente nunca fora, de fato, integrado à sociedade, mas sim marginalizado. Nesse contexto não seria correto almejar a reintegração a uma sociedade da qual aquele indivíduo nunca fora ou se sentira parte.

O referido dispositivo prevê também que tal finalidade de integração se dê de forma harmônica e, para tanto, seguem-se as regras referentes aos direitos do preso, que, se não respeitadas, impossibilitam o alcance da citada finalidade.

A função primordial da prisão é, pois, a já delimitada, mas o que se almeja, na verdade, é um pouco mais. Busca-se, além do que prevê a letra da lei, a reconstrução de um ser humano.

Tal, no entanto, só se verifica com uma atenção mais profunda à realidade de cada preso, a suas motivações, seus sonhos, suas tristezas. Essa atenção que, por sua vez, possibilita o desenvolvimento da auto-estima e, a partir daí, o nascimento de novos homens dispostos ao trabalho e a uma convivência saudável em sociedade. Apenas dessa forma a sociedade poderá ver seus presos recuperados e as taxas de reincidência reduzidas, realidade há tanto sonhada por todos.

Nesse sentido, é certo que se a sociedade juntamente com o Estado, conforme prevê o artigo 4º da Lei, não der condições a essas pessoas de fazerem parte de seu corpo, tal objetivo nunca será alcançado e, como um ciclo vicioso, os marginais de ontem retornarão aos estabelecimentos penais amanhã, tendo nesse ínterim, causado mais uma série de danos a essa mesma sociedade que os excluiu.

### 1.1. Evolução Histórico-Social do Tratamento Constitucional dado ao Tema.

Em uma breve análise da evolução histórico-social do tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao sistema prisional no Brasil, é possível traçar algumas considerações.

Em 1824, a chamada Constituição do Império, outorgada por Dom Pedro I, tratou expressamente da execução das penas, quando, em seu artigo 179, inciso XIX, determinou abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, bem como todas as penas cruéis.

Abordou ainda, em seu inciso XXI, que as cadeias seriam seguras, limpas, bem arejadas, além do que, deveria haver diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes, demonstrando assim já uma atenção à individualização da pena e um respeito à dignidade do apenado.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, tendo ela silenciado quanto ao tema.

A Constituição brasileira de 1934, promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 16 de julho, especificamente quanto à questão prisional, previu no artigo 113, item 6, o direito à assistência religiosa nas penitenciárias sempre que solicitado.

Com o advento do Estado Novo, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 apenas reduziu garantias.

Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. O referido diploma, por sua vez, não inovou quanto à temática das prisões.

A Constituição de 1967, não obstante o contexto político da época, uma vez que, em meio ao regime militar, determinou no parágrafo 14 o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário imposta a todas as autoridades. A referida Constituição foi alterada pelo Ato Institucional nº 5 (1968) e pela Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969, mantendo, no entanto, a garantia então prevista.

Enfim, em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, direitos fundamentais foram garantidos a todos, ratificando aqueles já alcançados na demais ordens jurídicas, assim como acrescentando certas garantias específicas para os presos. Nesse sentido, o artigo 5º da referida Carta dispôs no seu inciso XLVIII que o cumprimento da pena deve se dar em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, bem como com a idade e sexo do apenado. Ademais, garante às presidiárias condições para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação.

Considerada a visão constitucional do tema, passa-se, por conseguinte, à sua análise infraconstitucional, por meio da Lei nº 7.210 de 1984, a Lei de Execução Penal.

## 1.2. A visão prevista na Lei nº 7.210 de 1984.

Ao analisar o corpo da Lei de Execução Penal, verifica-se que mesmo constituído em data anterior à Constituição de 1988, tal lei prima pela preservação da dignidade da pessoa humana, uma vez que dispõe não apenas um rol de direitos do apenado, mas observa a integridade do condenado como ser humano ao longo de quase todos os seus artigos.

Em primeiro lugar, é clara a preocupação com os direitos humanos do preso na leitura do parágrafo único do artigo 3º da referida lei. Nele está disposto que é vedada a discriminação por motivo de natureza racial, social, religiosa ou política em relação ao condenado. O legislador retrata, assim, o princípio da isonomia, comum à tradição jurídica brasileira, conforme dispõe o item 23 da respectiva Exposição de Motivos.

O artigo 5º da Lei consagra o princípio da individualização da pena e determina que os condenados devem ser classificados de acordo com os delitos cometidos, bem como com seus antecedentes e personalidade, efetivando a individualização da execução penal para cada preso. Assim, a lei prevê que cada qual terá um tratamento prisional próprio, o que permite que se alcance os objetivos da sanção penal com a devida isonomia.

Segundo a lei, cabe ao Estado a responsabilidade pela assistência, como um todo, ao preso. O artigo 11 delimita como tal assistência, aquela relativa às esferas material, da saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Dessa forma, objetiva a prevenção de novos crimes e a reintegração do condenado à sociedade.



No artigo 40, tem-se disposta a idéia do parágrafo 14 da Constituição de 1967, que fora também reafirmada na Constituição de 1988, no artigo 5º, XLIX. Trata o dispositivo do respeito à integridade física e moral do preso. Tal artigo é o que melhor retrata o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e garante ao condenado um tratamento similar ao deferido a qualquer outro ser humano que venha a sofrer privações em seus direitos por alguma ilegalidade ou ato abusivo.

O artigo 41, por sua vez, traz um rol de direitos próprios da pessoa condenada e submetida à prisão. Nele, vários direitos referentes à condição do preso são dispostos, esses que garantem condições mínimas de vida digna e permitem um retorno saudável à sociedade.

O referido artigo prevê, entre outros direitos, a atribuição de trabalho com a respectiva remuneração, previdência social, o chamamento nominal – o que se verifica como de suma importância para reconstrução da auto-estima desestruturada -, contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita e leitura.

Dentre tais direitos, vale destacar a proteção contra o sensacionalismo. Tal direito visa à proteção da imagem do preso, numa era em que a mídia constrói e destrói imagens, da noite para o dia, sem se ater à realidade dos fatos. Corrobora essa idéia, a parte final do artigo 198 do dispositivo. Esse artigo veda a exposição do preso que venha a acarretar inconveniente notoriedade àquele durante o cumprimento de pena, afinal a sanção é a pena a que foi condenado e não sua desmoralização perante a sociedade. Visa, tão somente, à proteção da imagem do condenado ao longo da execução penal. Pugna, dessa forma, pela efetivação do respeito à integridade moral do preso, observando-o como o ser humano que é, independentemente dos erros que haja cometido.

No que tange a resguardar a integridade física do preso, prevê o artigo 85 que “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”, bem como, deve constituir-se em um ambiente salubre, sendo o local arejado, dotado de luz solar e

com condições térmicas adequadas ao ser humano, conforme determina o artigo 88, parágrafo único, “a” da Lei em comento. Ainda que não se vislumbre na prática, tal é a previsão proposta pelo legislador, em consonância com a ordem constitucional que rege a sociedade, e é em busca da efetivação dessa previsão que se deve lutar.

Por fim, ao examinar o conteúdo da Lei de Execução Penal, conclui-se que ela abraça, em sua totalidade, a ideologia do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se vislumbra como um progresso para a sociedade. Nesse sentido, passa-se a detalhar como o trabalho do apenado se insere nos regimes de pena estabelecidos pela legislação penal, tais como delineados na própria Lei de Execução Penal.

### 1.3. Regimes de Cumprimento de Pena.

O sistema de execução penal brasileira abarca três regimes de cumprimento de pena, quais sejam, o regime fechado, o semi-aberto e o aberto, possuindo cada um suas peculiaridades.

No regime fechado, disposto no Art. 34, § 1º, § 2º e § 3º, estão previstos o trabalho diurno, o trabalho em comum dentro do estabelecimento prisional e o trabalho externo nos casos de serviços e obras públicas. No regime semi-aberto as condições admissíveis do trabalho estão no Art. 35, § 1º e § 2º em que o preso desenvolve trabalho em comum em colônia agrícola, industrial ou similar em período diurno ou trabalho externo. Por fim, no regime aberto tem-se o trabalho externo sem o rigor da vigilância, porém retornando a noite para a dormida na prisão.

O trabalho para o preso se verifica, portanto, como um direito efetivo, sendo este garantido pelo artigo 41, II da lei 7.210 de 1984, bem como pela Constituição da República no *caput* do artigo 7º. No entanto, no que tange ao cumprimento de pena em regime aberto, é próprio requisito à aquisição e permanência no mesmo, sendo neste regime, para os presos, um dever, conforme dispõe o artigo 114, I da Lei de Execução Penal.

Nesse contexto, os presos afetados pela estrutura proposta no presente estudo se limitam àqueles submetidos aos regimes fechado e semi-aberto, tão somente, uma vez que exercem trabalho dentro do estabelecimento prisional.

Desta feita, passa-se ao exame mais detido acerca da realidade prisional do Estado do Rio de Janeiro, buscando, assim, trabalhar sobre parâmetros mais concretos.

#### 1.4. A Realidade Prisional Fluminense.

O Estado do Rio de Janeiro é dotado de um total de 44 (quarenta e quatro) estabelecimentos penais. Dentre os quais, 21 (vinte e um) são classificados como penitenciárias, 6 (seis) são classificados como presídios, 6 (seis) como cadeias públicas, 3 (três) como casas de albergado, 7 (sete) como hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e 1 (um) como colônia agrícola, industrial ou similar, segundo o último cadastro estadual, de 2008, do Infopen – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias fornecido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

No estado, o órgão responsável pelo sistema penitenciário é a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ – criada pelo Decreto nº 33.164 de 12 de maio de 2003.

Segundo informações colhidas de pesquisa feita pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – em outubro de 2007, na qual se buscou traçar um Plano Diretor para o Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, não existem, no estado, estabelecimentos penais terceirizados.

O custo mensal de manutenção de um preso, segundo um levantamento da SEAP-RJ de dezembro de 2006, é de R\$ 864,21 (oitocentos e sessenta e quatro reais e vinte e um centavos) e a escolha dos diretores das Unidades Prisionais é uma escolha discricionária do Secretário de Administração penitenciária.

Segundo o relatório, a guarda externa dos estabelecimentos penais é feita pela Polícia Militar, além disso, não se utiliza, nem nunca se utilizou no Estado do Rio de Janeiro, do método APAC, da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que muito êxito vem obtendo em outros estados do país.

O Estado do Rio de Janeiro possui um Conselho Penitenciário situado na Rua Senador Dantas, nº 15, 9º andar no Centro da capital formado por: 02 (dois) professores de Direito Penal, Processo Penal ou Execução Penal, 02 (dois) representantes do Ministério Público estadual e 02 (dois) do Ministério Público Federal, 02 (dois) representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da seção do Rio de Janeiro, 02 (dois) representantes da Defensoria Pública Geral do Estado, 02 (dois) representantes da comunidade, bem como 01 (um) médico e 01 (um) psicólogo.

Vale ressaltar que, ainda que não seja dada a devida atenção à condição dos presos que superlotam as prisões, haja vista que o custo de produção de uma vaga é avaliado em R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), considerando a construção de uma casa de Custódia orçada em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) para 500 (quinhentos) presos, investimentos são postos em cursos e treinamentos de Grupamentos de Ações Táticas próprios para repressão de possíveis – e prováveis – rebeliões carcerárias. Invertem-se os

valores e pretende-se remediar o que poderia ser prevenido com um investimento no ser humano apenado.

Segundo o relatório, no estado, 532 (quinhentos e trinta e dois) presos, sendo 247 (duzentos e quarenta e sete) do regime fechado, exercem atividade laboral. O número é, no entanto, ínfimo, em comparação com a totalidade. Há ainda 2.932 (dois mil novecentos e trinta e dois) presos incluídos em programas de laborterapia, que exercem, em sua grande maioria, atividades de apoio aos estabelecimentos penais.

Em termos quantitativos, segundo o relatório de outubro de 2007, havia um total de 22.951 (vinte e dois mil, novecentos e cinquenta e um) presos no estado, sendo que mais da metade tem o ensino fundamental incompleto e 900 (novecentos), dentre o total, são analfabetos. Há ainda 5.000 (cinco mil) presos em delegacias policiais aguardando vagas nos demais estabelecimentos penais.

O déficit de vagas apontado pelo SEAP-RJ é de 741 (setecentas e quarenta e uma) vagas, todas referentes ao regime semi-aberto e aberto. Segundo o relatório não há déficit em relação aos estabelecimentos de regime fechado, no entanto, tais dados geram dúvidas.

A SEAP pretende absorver os 5.000 (cinco mil) presos instalados ainda em delegacias, com a construção de três novas Casas de Custódia no estado, com capacidade para 750 (setecentas e cinquenta) vagas cada. Seriam a Casa de Custódia Oscar Sterverson, em Magé, a Casa de Custódia Bandeira Stampa, na cidade do Rio de Janeiro junto ao Complexo de Gericinó e a Casa de Custódia José Frederico Marques, também junto ao Complexo de Gericinó.

Observa-se, ao se valer de uma conta simples, que tais estabelecimentos não abrigariam de forma adequada nem metade desses presos. Seria, pois, deliberadamente, inserido o dobro da capacidade prevista. E tal é colocado, de forma expressa em um relatório oficial, como se fosse um dado, ou melhor, uma meta a ser aplaudida. Assim, entende-se

porque se considera não haver déficit no número de vagas dos estabelecimentos de regime fechado do estado. A superlotação, para o estado, é tida como algo dotado de normalidade e, pela forma como tal é exposto, é prevista e aceita com naturalidade pelos órgãos responsáveis, como se algum êxito existisse nisso.

Após a breve tentativa de mapear a realidade prisional fluminense, passa-se a uma análise da teoria em que se baseia o presente estudo, no escopo de validar um dos meios que se observa de efetivar os fins almejados pela prisão.

## 2 – RESSOCIALIZAÇÃO POR MEIO DO TRABALHO

Neste ponto, será estudada a função que se considera primordial no que tange ao cumprimento de pena, não obstante, muitas vezes ser esquecida pelas dificuldades práticas encontradas.

### 2.1. Direito Constitucional ao Trabalho e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - tem o direito ao trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme se observa no artigo 1º, IV, bem como, um direito social do indivíduo, disposto no artigo 6º, um princípio geral da ordem econômica, no *caput* de artigo 170 e como próprio fundamento da ordem social no artigo 193.

Não obstante tais disposições normativas delineadas constitucionalmente, a referida Carta não delimita o real alcance do direito fundamental ao trabalho, restando aos intérpretes da Constituição fazê-lo. Há, portanto, para a obtenção de efeitos práticos, que se delimitar o conteúdo mínimo de tal direito fundamental, ou seja, determinar o que, a princípio, poder-se-ia exigir do Estado.

Nessa busca, verifica-se a intensa ligação entre o presente direito e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III da CRFB/88.

O professor Sarlet (2006) desenvolveu uma detalhada análise dos direitos fundamentais, com especial destaque para o citado princípio da dignidade da pessoa humana, o qual será no presente estudo apresentado.

O autor descreve que o referido princípio não contém tão somente uma declaração de conteúdo ético e moral, mas constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional, que, pela sua natural eficácia, deve reger a comunidade como um valor jurídico fundamental. Deve, para ele, ser visto como um “valor-guia” a reger toda a ordem constitucional vigente, tendo, portanto maior hierarquia axiológica em face dos demais princípios.

A dignidade humana tem intrínseca relação com os direitos sociais, uma vez serem estes determinantes para que haja uma vida digna. Dentre estes, o direito ao trabalho.

Canotilho (2003) define os direitos sociais como normas de natureza programática. Para o autor português, por meio dessas normas programáticas se chegaria à regulamentação das prestações sociais, no entanto, estas seriam suscetíveis de serem trazidas à colação no momento da concretização, para obtenção da almejada efetividade, detendo, assim, também função instrumental.

Delgado (2006) atenta para o fato de que o trabalho deve ser entendido como elemento que concretiza a identidade social do homem, possibilitando-lhe autoconhecimento e plena socialização.

Dessa feita, na tentativa de compatibilizar ambos princípios fundamentais, resta evidenciado que dignidade humana é inalcançável quando o trabalho humano não recebe a valorização adequada.

## 2.2. Experiências Bem Sucedidas de Recuperação por meio do Trabalho Prisional.

Um dos esforços observados para a reintegração do apenado na sociedade de modo a minimizar as discriminações e dificuldades encontradas pelo indivíduo ao alcançar sua liberdade pelo cumprimento de sua pena, são as políticas públicas de reintegração social.

O Brasil possui inúmeros projetos sendo desenvolvidos nos estabelecimentos prisionais, envolvendo atividades de culinária, artesanato, marcenaria, piscicultura, tecnologia industrial, confecção, agricultura, entre outras. No *site* do Ministério da Justiça encontra-se elencado um rol de boas práticas desenvolvidas em todo Brasil. No entanto, para tais práticas, falta a publicidade dessas ações, que devem ser divulgadas como demonstrativo do processo de ressocialização eficiente e promissor na reinserção do indivíduo a sociedade.

Como exemplo de projeto bem sucedido no estado do Rio de Janeiro tem-se a Penitenciária Industrial, de regime fechado, Esmeraldino Bandeira, com mais de 950 homens, que, por sua vez, é uma das pioneiras na aceleração do processo de oportunização de trabalho, reeducação e reintegração dos apenados.

Conforme declarou o Subsecretário Adjunto das Unidades Prisionais e com a qual deve se concordar, a preocupação com a ocupação do preso deveria ser prioridade em todas as unidades, ressaltando que na referida Penitenciária, os internos trabalham o dia inteiro, retornando para as celas à noite, onde podem ver televisão.



Os presos da unidade que participam do projeto realizam atividades diversas como a fabricação de tijolos ecológicos, criação de fontes, vasos artesanais e quadros, produzem placas e tarjetas automotivas, que são distribuídas pelo Detran, reciclam *pallets*, estruturas de madeiras, doadas pela Michellin do Brasil, que se transformam em brinquedos vendidos para o Saara, no Centro do Rio e para o Mercado de Madureira. Realizam, ainda, a produção de mais de 30 mil pães diários, que abastecem todo o sistema penitenciário do Estado.

O ponto problemático é que, da totalidade dos mais de 950 presos, apenas 300 participam do projeto, consideradas as dificuldades práticas de efetivação das estruturas de produção, em função da necessidade de parcerias com empresas privadas.

Outro fator interessante que mostra como o resultado do trabalho prisional na vida dos apenados é de suma importância, assim como, realmente efetivo, advém dos dados estatísticos apurados quanto aos percentuais de reincidência.

A reincidência, por sua vez, pode ser apontada como uma consequência desastrosa, tanto para a sociedade, como para o Poder Público. No entanto, tal prejuízo não supera o que representa para o próprio réu, que se vê submetido a um novo cumprimento de pena. Daí o interesse em minimizar essa consequência a partir de uma renovação de valores que dá aos presos perspectivas futuras e oportunidades de manutenção dessa nova forma de vida, apoiada no valor do trabalho e na sua dignidade como ser humano, quando se tornam egressos do sistema prisional.

Curiosamente, um dos presídios que, como o Esmeraldino Bandeira, veem no trabalho uma considerável alternativa à reintegração do apenado na sociedade, a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, estima que a taxa percentual de reincidência migra entre 5 a 7%, um número drasticamente inferior ao observado na média nacional que gira em torno de 70%.

Tal percentual, que é exposto na Revista Desafios do Desenvolvimento, em reportagem de Wolffenbüttel (2004), fora estimado por Sbrissia (2004), que dirigiu por muitos anos o referido presídio e hoje se encontra na direção do Grupo Auxiliar de Direitos Humanos do Departamento Penitenciário do Paraná. Simplesmente esse dado, ainda que sem fontes fidedignas, no entanto estimado por quem trabalhou diretamente num desses estabelecimentos diferenciados, chama a atenção para os efeitos concretos que o trabalho dignificante pode realizar na vida dos apenados.

Vale ressaltar que, o referido Presídio Industrial de Guarapava, no Paraná, trabalha de forma terceirizada, ou seja, conta como parceiros com empresas privadas que realizam serviços dentro do estabelecimento. Fora às críticas a esse tipo de estrutura, a mesma já aponta para a necessidade de um trabalho conjunto entre sociedade, na forma de tais empresas, e Poder Público, haja vista que, até então, só com essa união de forças tem se vislumbrado resultados satisfatórios nesse contexto.

### 3 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O sistema das Parceria Público-Privadas (PPPs) foi estabelecido e regulamentado pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, à luz dos princípios e regras da Constituição da República. Consiste em duas novas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas.

Tal instituto nasceu a partir de três dispositivos específicos em que a Constituição faz alusão à possibilidade de contratações públicas como instrumentos de que o Estado pode se

utilizar para a execução de suas tarefas, bem como para o alcance de seus objetivos, quais sejam: o artigo 22, inciso XXVII; o artigo 37, inciso XXI e o artigo 175.

Desses dispositivos, nota-se que o constituinte apenas oferece balizas às modalidades contratuais utilizadas pela Administração Pública, haja vista que não adota um regime de tipicidade fechada. Cabe, portanto, ao legislador infraconstitucional determinar e detalhar, dentro desses limites, a mecanismo contratual mais eficiente a ser utilizado, o que, por sua vez, fora realizado, no caso da estrutura das PPPs, por meio a Lei nº 11.079 de 2004.

A referida lei é, no entanto, segundo Binenbojm (2008), apenas mais uma lei-quadro, ou seja, é tão somente mais uma lei de caráter geral sobre contratação pública, tal como são as Leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos mais eficientes para a prestação dos serviços públicos. Entretanto, para o professor, tal estrutura, aparentemente, oferece mecanismos mais criativos e inovadores de financiamento para os gestores públicos.

Uma condição excepcional observada no referido sistema é a necessidade de produção de um estudo técnico prévio que ateste a conveniência e a oportunidade da contratação, justificando a opção pela PPP. Essa determinação se verifica no artigo 10, I, “a” da Lei nº 11.079/2004 e existe pelo fato de, tais contratações, significarem um comprometimento contratual de recursos a longo prazo.

Uma característica peculiar observada no sistema das PPPs é o compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado contemplado no artigo 4º, VI e no artigo 5º, III, da Lei nº 11.079/2004. Tal previsão dispõe que os riscos a serem suportados por cada parceiro devem ser repartidos objetivamente, devendo ser, portanto, explicitados detalhadamente no edital. Não haveria, no caso, afronta ao princípio da manutenção do equilíbrio contratual, uma vez que, sendo tais riscos determinados previamente no contrato, caberia ao parceiro privado

quantificar em valores esses riscos em sua proposta, logo, afastaria a possibilidade de prejuízo.

Explicitada a ideologia que ampara o citado instituto, passa-se à apresentação das modalidades nele previstas.

### 3.1. Modalidades.

Duas são as modalidades de concessão previstas no sistema de PPPs, a que se refere a Lei nº 11.079/2004, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Fazendo um paralelo com a chamada concessão comum da Lei nº 8.987/95, a modalidade patrocinada é uma espécie de concessão de serviço público em que, segundo o artigo 2º, parágrafo 1º da Lei nº 11.079/2004, a remuneração do concessionário envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação do poder concedente. Assim, também se depreende, *a contrario sensu*, do que prevê a Lei nº 8.987/95 quanto à concessão comum, uma vez que esta não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, sendo, portanto, uma grande distinção entre tais institutos.

Outra importante distinção observada entre as concessões comuns e as patrocinadas consiste na distribuição de riscos. Isso se verifica quando, na primeira, a lei prevê a execução da obra ou serviço pelo concessionário por sua conta e risco e, na segunda, a lei, ainda que não detalhe a forma como tal será estabelecido na prática, prevê o compartilhamento desses riscos entre ambas as partes. Resta, pois, obrigatoriamente, ao contrato de PPP, dispor sobre tal repartição objetiva de riscos, na forma do artigo 5º, III da lei de regência.

Por outro lado, a modalidade administrativa consiste no contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 2º da lei.

Resta claro, segundo entende Di Pietro (2008), que o objeto principal dessa modalidade de concessão é a prestação de serviços, ao contrário da modalidade patrocinada em que o objeto é a execução do serviço público.

Para delimitar tal modalidade, é possível se valer das vedações constantes no parágrafo 4º do artigo 2º combinado com o artigo 5º, I da lei em apreço. Deles se verifica que o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), assim como que o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) e, por fim, que o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Essa seria, portanto, a modalidade adequada de aplicação do instituto em estudo aos estabelecimentos prisionais, haja vista suas características já explicitadas. Sendo assim, passa-se ao tratamento de tal hipótese mais detalhadamente no capítulo seguinte.

### 3.2. Aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais

A idéia da aplicação do sistema das PPPs aos presídios brasileiros desenha-se como uma possibilidade de imediata solução às dificuldades encontradas pela Administração Pública na gestão e eficiência de tais estabelecimentos.

A figura específica da concessão administrativa, modalidade de PPP adequada a ser empregada nos estabelecimentos prisionais, é pertinente, uma vez que não há a possibilidade de se exigir do cidadão o pagamento de tarifa pelo uso do serviço, ou seja, são contratos em que o parceiro privado irá prestar serviços e será remunerado diretamente pela administração pública.

Em geral, as concessões administrativas são aquelas voltadas a atividades tais como a própria construção e/ou operação de presídios, escolas, hospitais e centros administrativos, dentre outros. No que tange à sua aplicação às prisões, há pontos de vista diversos, sendo uns favoráveis à idéia e outros temerosos, com base nos riscos que o investimento envolve.

Dentre os entusiastas, não haveria problema algum na referida aplicação. Para eles, o sistema das PPPs viria como uma solução para a superlotação carcerária, bem como possibilitaria permitir aos presidiários a efetiva reintegração digna à sociedade.

Há, por outro lado, os que discordam de tal aplicação, considerando-na temerária, posto que acreditam que a guarda de presos é um compromisso vital do Estado e, desse modo, não poderia ser compartilhado com entidades privadas.

Diante de tais posições, imprescindível é compreender como tal parceria seria configurada, para a obtenção, com isso, de alicerces fidedignos à tese. Para tanto, válido se torna a observância de exemplos das experiências de PPP em presídios de outros países, como ocorre no Reino Unido e no Chile. O Reino Unido vem como precursor da utilização das PPPs em presídios, possuindo, em 2005, dez presídios sob responsabilidade da iniciativa privada. No Chile, o governo iniciou o respectivo programa no ano de 2000 e segue o modelo semelhante ao já empregado no precursor inglês.

Em ambos os modelos, como no Brasil, há a vedação da desvinculada operação em presídios. No Chile, a guarda de presos ocorre sob responsabilidade das autoridades policiais e a gestão dos presídios se dá em conformidade a uma rigorosa política de qualidade. Já os

ingleses transferiram a guarda para o parceiro privado, que presta esse serviço consoante uma rígida regulamentação do ente público.

Vale ressaltar, a cargo de estímulo aos mais temerosos, que tais experiências resultaram em visíveis melhoras na qualidade do sistema prisional, bem como em mais efetividade na reintegração social dos apenados. Os presídios, nesses locais, adquiriram contornos de estabelecimentos voltados, de fato, à reeducação e à reintegração do preso na sociedade, o que, no Brasil, é tido como objetivo primordial, de acordo com o que dispõe o artigo 1º da Lei de Execução Penal, que, no entanto, não se observa na prática.

No Brasil, a lei sobre PPPs não trata especificamente de sua aplicação a presídios, assim como, não delimita expressamente quais atividades poderão se valer do sistema. Entretanto, é possível depreender da lei, que ao parceiro privado caberá, na hipótese, a gestão da unidade carcerária, devendo a guarda e a manutenção da ordem permanecerem nas mãos do Estado.

Tal gestão seria expressamente delimitada no contrato específico, caracterizando-se, a título de exemplo, por atividades como a limpeza, conservação e higiene do local, garantindo assim a manutenção de condições dignas de habitação, o provimento e a manutenção de áreas de lazer, o reforço do imóvel prisional, a fim de coibir fugas e rebeliões, além de atividades ligadas à educação e à reintegração social, por meio de bibliotecas e unidades de promoção do trabalho carcerário.

Quanto à contraprestação paga pela Poder Público ao parceiro privado, esta será realizada consoante o determinado no contrato, podendo apresentar uma das seguintes configurações: pagamento mensal ao parceiro privado, segundo o número de vagas oferecidas e a eficiência na administração da unidade carcerária; pagamento de um valor fixo por cela disponível; ou pagamento por presidiário.

Delineada a forma como seria a utilização do sistema de parceria entre o Poder Público e o ente privado no que tange aos presídios, de acordo com a legislação pátria, em particular

com a Lei nº 11.079/2004, passa-se, como a finalizar o referido tema e demonstrar que este pode ser aplicado efetivamente aos moldes brasileiros, ao primeiro contrato nesse sentido, assinado em 16 de junho de 2009 pelo estado de Minas Gerais.

### 3.3. Contrato da primeira PPP Penitenciária brasileira.

Em 16 de junho de 2009 foi assinado o contrato para construção do primeiro complexo penitenciário implantado por meio de parceria público-privada. Tal se deu em Minas Gerais, pelo governador Aécio Neves, e veio como uma esperançosa iniciativa com vistas à obtenção de soluções ao problema carcerário vigente hoje no país. O complexo deverá ser erguido em, no máximo, 30 meses pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), tendo como investimento o aporte de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões), sem custos iniciais para o Estado e se localizará no município de Ribeirão das Neves.

De acordo com o contrato, por vinte e sete anos, o concessionário será responsável pela manutenção do complexo e pela gestão dos serviços exigidos pelo Estado. O complexo disponibilizará 3.040 (três mil e quarenta) vagas ao sistema prisional mineiro, sendo cinco unidades prisionais, cada qual com 608 (seiscentas e oito) vagas, abrigando presos do sexo masculino condenados a penas de reclusão em regimes fechado e semi-aberto. O número de presos por cela será de quatro no regime fechado e seis no semi-aberto e o complexo contará com uma unidade central, onde serão instalados administração, cozinha, almoxarifado e lavanderia.

A ressocialização do interno será prioridade no modelo de gestão apresentado pelo ente privado contratante. Segundo o consórcio GPA, a pretensão é que, com o desenvolvimento de



atividades diferenciadas, seja criado um ambiente adequado ao objetivo de reintegração social dos presos. Nesse sentido, haverá atividades educativas, artísticas e culturais, bem como cursos profissionalizantes, a fim de criar mão de obra especializada e pronta para o mercado de trabalho. Há, também, a idéia de que os presos no regime semi-aberto poderão exercer trabalho externo, ou seja, terão oportunidades de empregos fora da prisão, uma vez que o parceiro privado oferecerá assistência profissional aos sentenciados, em parceria com empresas locais.

No referido projeto, ficou estabelecido, em consonância com a ideologia do sistema, que o ente federativo manterá o seu papel constitucional de controle, no que tange à direção carcerária e segurança interna, cuidando da disciplina e do exato cumprimento das penas, conjuntamente com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, bem como quanto à segurança externa, relativo às muralhas e à escolta dos apenados.

Segundo afirmou o governador do estado de Minas Gerais, Aécio Neves (2009), a hipótese não se trata de privatização, uma vez que o controle do sistema permanecerá com o poder Público: “O que estamos contratando não são vagas apenas no sistema prisional, que eventualmente poderia levar à impressão de que haveria privatização desse setor. Ao contrário, estamos contratando resultados”. Ao Governo do estado, caberá ainda nomear um agente público como diretor de segurança para cada unidade do complexo, encarregando-se eles pela coordenação e pelas medidas de segurança das unidades. No caso de situações de crise, confronto ou rebelião o Poder Público ainda poderá fazer intervenções, por meio de agentes penitenciários pertencentes aos seus quadros, especialmente treinados para este fim.

Para garantir a transparência e a efetividade do contrato, será ainda criado, após o início do funcionamento do referido Complexo, um Conselho Consultivo formado por

representantes da sociedade, pela Ouvidoria do Estado, pela Secretaria de Defesa Social e pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos.

Desta feita, resta possível vislumbrar o desenvolvimento da visão a respeito do modelo das PPPs, tornando útil sua concepção, uma vez que, aplicada de forma a atingir os objetivos constitucionais, por meios eficazes e consubstanciados na prática.

#### 4 – CONCLUSÃO

Examinadas as posições teóricas e empíricas sobre o tema objeto do presente estudo, mostra-se necessária uma visão crítica a respeito destas, no afã de se chegar à orientação mais razoável sobre a questão.

Dentre as opiniões mencionadas, quais sejam, dos que se posicionam a favor da aplicação das parcerias público-privadas ao sistema prisional e dos que veem nisso alto risco capaz de ensejar sua inaplicação, entende-se como dotado de mais razoabilidade o pensamento daqueles que acreditam na validade dessa parceria, na hipótese concreta dos presídios brasileiros.

De um lado, uma postura tendente a defender que a criação de presídios mantidos com a aplicação conjunta da verba privada seria uma forma de “entreguismo” para o setor privado nacional, ou mesmo, um início de privatização da segurança pública. Para os que participam dessa tese, o argumento consiste no fato de que a segurança pública seria tarefa exclusiva da Administração Pública, não podendo ser delegada à iniciativa privada.

Nesse entender, a presença da iniciativa privada alimentaria o interesse econômico, em vez de estimular a eficiência da gestão.

Por outro lado, vislumbra-se a aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais como uma proposta que, dentro do contexto observado, tem características providenciais.

Assim se justifica tal posição quando, diante de uma realidade em que gastos inúmeros são despendidos pelo Poder Público para a manutenção dos submetidos a penas privativas de liberdade, por falta de organização, ou mesmo de responsabilidade, nada se obtém além da manutenção de verdadeiros depósitos humanos.

Sendo assim, considerando que o interesse econômico, nada mais é que o eixo de todo o desenvolvimento alcançado no mundo capitalista, resta claro ser mais válida a aplicação de recursos em estruturas dotadas do elemento da precariedade, materializando-se, portanto, sob uma espécie de condição capaz de torná-las eficiente.

Nesse contexto, ao ser possível vislumbrar um meio de cumprimento de pena e, ademais, o que, por sua vez, é o mais relevante, a reestruturação do ser humano ali presente, dúvidas e temores encontram alicerces suficientes para serem deixados de lado.

O que se diz, de modo a concluir o tema apresentado no presente estudo, é que, perante uma clara ponderação de interesses e, cogitando os prejuízos sociais observados até então advindos do sistema prisional brasileiro, a assunção de riscos compartilhados entre o Poder Público e o parceiro privado assume caráter de inafastável legitimidade, sendo sua aplicação uma proposta a reluzir no horizonte como solução ao sistema prisional atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal, Coletânea de Legislação Administrativa*. Odete Medauar (Org.). 6. ed. rev., atual. e ampl. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. *Código Penal, Código de Processo Penal, Legislação Penal e Processual Penal, Constituição Federal*. Luiz Flávio Gomes (Org.). 11. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Governo do Estado De Minas Gerais. *Aécio Neves assina contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>. Acesso em 20.11.2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 06.07. 2009.

\_\_\_\_\_. *Reintegração social*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10. 2009.

\_\_\_\_\_. *Sistema prisional*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10.2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2003.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. *Crime e castigo*. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/7/artigo12931-3.php>>



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Flávia Soubre

Rio de Janeiro  
2009

FLÁVIA SOUBRE

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof<sup>a</sup>. Néli Fetzner  
Prof. Nelson Tavares  
Prof<sup>a</sup>. Mônica Areal, etc.

Rio de Janeiro  
2009

# RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS POR MEIO DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**Flávia Soubre**

Graduada pela Faculdade Nacional de Direito. Advogada.

**Resumo:** A reinserção digna do preso na sociedade, um dos principais objetivos da execução da pena, não é observado no sistema prisional brasileiro. A realidade consiste, em grande parte, em verdadeiros depósitos humanos, dada a ociosidade, a superlotação e falta de atividades ressocializantes em tais estabelecimentos. A Lei nº 11.079/2004, com a proposta das parcerias público-privadas, vem, nesse contexto, como uma solução que agrega a eficiência permitida pelo investimento do ente privado, com o controle mantido nas mãos estatais. Permite-se, com tal modelo, um equacionamento dos interesses público e privado e, por conseguinte, um benefício social de extrema relevância para a coletividade.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional, Trabalho, Parcerias Público-Privadas, Ressocialização.

**Sumário:** Introdução. 1 – Sistema Prisional. 2 – Ressocialização por meio do Trabalho. 3 – Parcerias Público-Privadas. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto enfoca a questão da ressocialização de presos por meio do trabalho prisional, sendo esse aplicado mediante uma estrutura apoiada nas parcerias público-privadas. Um dos objetivos do presente estudo é trazer à baila um problema social que, a cada dia, vem tomando maiores proporções, sem que sejam alcançadas medidas efetivas para sua

solução. Nele será também tratada uma das propostas de renovação do sistema carcerário que consiste na utilização das parcerias público-privadas.

Tal estrutura é a que se pauta na Lei nº 11.079 de 2004 que, por sua vez, regula duas espécies de concessão, diversas da tradicional disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Trata-se da concessão patrocinada e da concessão administrativa, sendo essa última a adequada aos estabelecimentos prisionais. Fundamenta-se, em resumo, na promoção da eficiência gerada pela atuação do ente privado com a contrapartida da repartição de riscos e lucros entre aquele e o Poder Público.

A aplicação dessa parceria vem como uma alternativa a um problema social verificado com facilidade, referente ao objetivo pedagógico da prisão que, ainda que almejado, não encontra meio passível de desenvolvimento nos estabelecimentos prisionais da atualidade, como se verifica nas estatísticas de reincidência dentre os egressos.

Ao longo do artigo, serão apresentados os seguintes tópicos: o sistema prisional observado sob um prisma de legalidade, bem como sob um ponto de vista realista; a ressocialização possível por meio do trabalho dentro dos estabelecimentos prisionais e a proposta de aplicação da estrutura das parcerias público-privadas aos presídios brasileiros.

O estudo retrata, ainda, questões como a efetividade do direito fundamental ao trabalho, assim como a sua função terapêutica no processo de reinserção social, ou mesmo, de inserção social. Traz, em caráter informativo e comparativo, a real situação dos egressos com base nos dados estatísticos de reincidência e exemplifica a proposta teórica por meio de experiências bem sucedidas observadas em presídios brasileiros.

Nesses pilares, busca-se estimular a elaboração de novos modelos de efetivação das garantias constitucionais e, com isso, primar pelo alcance concreto do respeito à tão citada – e, muitas vezes, não considerada com a devida valoração – dignidade da pessoa humana.



## 1 – SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional brasileiro é um sistema complexo que tem por escopo, segundo prevê o regramento sobre o tema, dar cumprimento à sentença ou à decisão criminal, visando, simultaneamente, à reintegração do condenado na sociedade.

Nesse sentido, traz, expressamente, o artigo 1º da Lei nº 7.210 de 1984 que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Deste preceito, verificam-se duas finalidades. A que se refere à punição, caracterizada pela pena a ser cumprida, e uma finalidade social e muito mais profunda, uma vez que com efeitos duradouros, referente à reintegração harmônica do indivíduo apenado na sociedade.

Entende-se esse segundo objetivo como de maior relevância, pois, ao contrário do efeito emergencial da retirada temporária de um indivíduo nocivo da esfera social de convivência, há o efeito curativo, que, se conquistado, terá caráter permanente, consistente na ressocialização do condenado com sua efetiva reintegração na sociedade.

Ressalta-se que a lei, ao tratar da finalidade da execução penal, vale-se do termo “integração”, o que pode ser considerada uma opção feliz do legislador, ou, pelo menos, realista, haja vista que, em grande parte dos casos, o delinqüente nunca fora, de fato, integrado à sociedade, mas sim marginalizado. Nesse contexto não seria correto almejar a reintegração a uma sociedade da qual aquele indivíduo nunca fora ou se sentira parte.

O referido dispositivo prevê também que tal finalidade de integração se dê de forma harmônica e, para tanto, seguem-se as regras referentes aos direitos do preso, que, se não respeitadas, impossibilitam o alcance da citada finalidade.

A função primordial da prisão é, pois, a já delimitada, mas o que se almeja, na verdade, é um pouco mais. Busca-se, além do que prevê a letra da lei, a reconstrução de um ser humano.

Tal, no entanto, só se verifica com uma atenção mais profunda à realidade de cada preso, a suas motivações, seus sonhos, suas tristezas. Essa atenção que, por sua vez, possibilita o desenvolvimento da auto-estima e, a partir daí, o nascimento de novos homens dispostos ao trabalho e a uma convivência saudável em sociedade. Apenas dessa forma a sociedade poderá ver seus presos recuperados e as taxas de reincidência reduzidas, realidade há tanto sonhada por todos.

Nesse sentido, é certo que se a sociedade juntamente com o Estado, conforme prevê o artigo 4º da Lei, não der condições a essas pessoas de fazerem parte de seu corpo, tal objetivo nunca será alcançado e, como um ciclo vicioso, os marginais de ontem retornarão aos estabelecimentos penais amanhã, tendo nesse ínterim, causado mais uma série de danos a essa mesma sociedade que os excluiu.

### 1.1. Evolução Histórico-Social do Tratamento Constitucional dado ao Tema.

Em uma breve análise da evolução histórico-social do tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao sistema prisional no Brasil, é possível traçar algumas considerações.

Em 1824, a chamada Constituição do Império, outorgada por Dom Pedro I, tratou expressamente da execução das penas, quando, em seu artigo 179, inciso XIX, determinou abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, bem como todas as penas cruéis.

Abordou ainda, em seu inciso XXI, que as cadeias seriam seguras, limpas, bem arejadas, além do que, deveria haver diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes, demonstrando assim já uma atenção à individualização da pena e um respeito à dignidade do apenado.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, tendo ela silenciado quanto ao tema.

A Constituição brasileira de 1934, promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 16 de julho, especificamente quanto à questão prisional, previu no artigo 113, item 6, o direito à assistência religiosa nas penitenciárias sempre que solicitado.

Com o advento do Estado Novo, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 apenas reduziu garantias.

Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. O referido diploma, por sua vez, não inovou quanto à temática das prisões.

A Constituição de 1967, não obstante o contexto político da época, uma vez que, em meio ao regime militar, determinou no parágrafo 14 o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário imposta a todas as autoridades. A referida Constituição foi alterada pelo Ato Institucional nº 5 (1968) e pela Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969, mantendo, no entanto, a garantia então prevista.

Enfim, em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, direitos fundamentais foram garantidos a todos, ratificando aqueles já alcançados na demais ordens jurídicas, assim como acrescentando certas garantias específicas para os presos. Nesse sentido, o artigo 5º da referida Carta dispôs no seu inciso XLVIII que o cumprimento da pena deve se dar em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, bem como com a idade e sexo do apenado. Ademais, garante às presidiárias condições para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação.

Considerada a visão constitucional do tema, passa-se, por conseguinte, à sua análise infraconstitucional, por meio da Lei nº 7.210 de 1984, a Lei de Execução Penal.

## 1.2. A visão prevista na Lei nº 7.210 de 1984.

Ao analisar o corpo da Lei de Execução Penal, verifica-se que mesmo constituído em data anterior à Constituição de 1988, tal lei prima pela preservação da dignidade da pessoa humana, uma vez que dispõe não apenas um rol de direitos do apenado, mas observa a integridade do condenado como ser humano ao longo de quase todos os seus artigos.

Em primeiro lugar, é clara a preocupação com os direitos humanos do preso na leitura do parágrafo único do artigo 3º da referida lei. Nele está disposto que é vedada a discriminação por motivo de natureza racial, social, religiosa ou política em relação ao condenado. O legislador retrata, assim, o princípio da isonomia, comum à tradição jurídica brasileira, conforme dispõe o item 23 da respectiva Exposição de Motivos.

O artigo 5º da Lei consagra o princípio da individualização da pena e determina que os condenados devem ser classificados de acordo com os delitos cometidos, bem como com seus antecedentes e personalidade, efetivando a individualização da execução penal para cada preso. Assim, a lei prevê que cada qual terá um tratamento prisional próprio, o que permite que se alcance os objetivos da sanção penal com a devida isonomia.

Segundo a lei, cabe ao Estado a responsabilidade pela assistência, como um todo, ao preso. O artigo 11 delimita como tal assistência, aquela relativa às esferas material, da saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Dessa forma, objetiva a prevenção de novos crimes e a reintegração do condenado à sociedade.

No artigo 40, tem-se disposta a idéia do parágrafo 14 da Constituição de 1967, que fora também reafirmada na Constituição de 1988, no artigo 5º, XLIX. Trata o dispositivo do respeito à integridade física e moral do preso. Tal artigo é o que melhor retrata o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e garante ao condenado um tratamento similar ao deferido a qualquer outro ser humano que venha a sofrer privações em seus direitos por alguma ilegalidade ou ato abusivo.

O artigo 41, por sua vez, traz um rol de direitos próprios da pessoa condenada e submetida à prisão. Nele, vários direitos referentes à condição do preso são dispostos, esses que garantem condições mínimas de vida digna e permitem um retorno saudável à sociedade.

O referido artigo prevê, entre outros direitos, a atribuição de trabalho com a respectiva remuneração, previdência social, o chamamento nominal – o que se verifica como de suma importância para reconstrução da auto-estima desestruturada -, contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita e leitura.

Dentre tais direitos, vale destacar a proteção contra o sensacionalismo. Tal direito visa à proteção da imagem do preso, numa era em que a mídia constrói e destrói imagens, da noite para o dia, sem se ater à realidade dos fatos. Corrobora essa idéia, a parte final do artigo 198 do dispositivo. Esse artigo veda a exposição do preso que venha a acarretar inconveniente notoriedade àquele durante o cumprimento de pena, afinal a sanção é a pena a que foi condenado e não sua desmoralização perante a sociedade. Visa, tão somente, à proteção da imagem do condenado ao longo da execução penal. Pugna, dessa forma, pela efetivação do respeito à integridade moral do preso, observando-o como o ser humano que é, independentemente dos erros que haja cometido.

No que tange a resguardar a integridade física do preso, prevê o artigo 85 que “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”, bem como, deve constituir-se em um ambiente salubre, sendo o local arejado, dotado de luz solar e

com condições térmicas adequadas ao ser humano, conforme determina o artigo 88, parágrafo único, “a” da Lei em comento. Ainda que não se vislumbre na prática, tal é a previsão proposta pelo legislador, em consonância com a ordem constitucional que rege a sociedade, e é em busca da efetivação dessa previsão que se deve lutar.

Por fim, ao examinar o conteúdo da Lei de Execução Penal, conclui-se que ela abraça, em sua totalidade, a ideologia do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se vislumbra como um progresso para a sociedade. Nesse sentido, passa-se a detalhar como o trabalho do apenado se insere nos regimes de pena estabelecidos pela legislação penal, tais como delineados na própria Lei de Execução Penal.

### 1.3. Regimes de Cumprimento de Pena.

O sistema de execução penal brasileira abarca três regimes de cumprimento de pena, quais sejam, o regime fechado, o semi-aberto e o aberto, possuindo cada um suas peculiaridades.

No regime fechado, disposto no Art. 34, § 1º, § 2º e § 3º, estão previstos o trabalho diurno, o trabalho em comum dentro do estabelecimento prisional e o trabalho externo nos casos de serviços e obras públicas. No regime semi-aberto as condições admissíveis do trabalho estão no Art. 35, § 1º e § 2º em que o preso desenvolve trabalho em comum em colônia agrícola, industrial ou similar em período diurno ou trabalho externo. Por fim, no regime aberto tem-se o trabalho externo sem o rigor da vigilância, porém retornando a noite para a dormida na prisão.

O trabalho para o preso se verifica, portanto, como um direito efetivo, sendo este garantido pelo artigo 41, II da lei 7.210 de 1984, bem como pela Constituição da República no *caput* do artigo 7º. No entanto, no que tange ao cumprimento de pena em regime aberto, é próprio requisito à aquisição e permanência no mesmo, sendo neste regime, para os presos, um dever, conforme dispõe o artigo 114, I da Lei de Execução Penal.

Nesse contexto, os presos afetados pela estrutura proposta no presente estudo se limitam àqueles submetidos aos regimes fechado e semi-aberto, tão somente, uma vez que exercem trabalho dentro do estabelecimento prisional.

Desta feita, passa-se ao exame mais detido acerca da realidade prisional do Estado do Rio de Janeiro, buscando, assim, trabalhar sobre parâmetros mais concretos.

#### 1.4. A Realidade Prisional Fluminense.

O Estado do Rio de Janeiro é dotado de um total de 44 (quarenta e quatro) estabelecimentos penais. Dentre os quais, 21 (vinte e um) são classificados como penitenciárias, 6 (seis) são classificados como presídios, 6 (seis) como cadeias públicas, 3 (três) como casas de albergado, 7 (sete) como hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e 1 (um) como colônia agrícola, industrial ou similar, segundo o último cadastro estadual, de 2008, do Infopen – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias fornecido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

No estado, o órgão responsável pelo sistema penitenciário é a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ – criada pelo Decreto nº 33.164 de 12 de maio de 2003.

Segundo informações colhidas de pesquisa feita pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – em outubro de 2007, na qual se buscou traçar um Plano Diretor para o Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, não existem, no estado, estabelecimentos penais terceirizados.

O custo mensal de manutenção de um preso, segundo um levantamento da SEAP-RJ de dezembro de 2006, é de R\$ 864,21 (oitocentos e sessenta e quatro reais e vinte e um centavos) e a escolha dos diretores das Unidades Prisionais é uma escolha discricionária do Secretário de Administração penitenciária.

Segundo o relatório, a guarda externa dos estabelecimentos penais é feita pela Polícia Militar, além disso, não se utiliza, nem nunca se utilizou no Estado do Rio de Janeiro, do método APAC, da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que muito êxito vem obtendo em outros estados do país.

O Estado do Rio de Janeiro possui um Conselho Penitenciário situado na Rua Senador Dantas, nº 15, 9º andar no Centro da capital formado por: 02 (dois) professores de Direito Penal, Processo Penal ou Execução Penal, 02 (dois) representantes do Ministério Público estadual e 02 (dois) do Ministério Público Federal, 02 (dois) representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da seção do Rio de Janeiro, 02 (dois) representantes da Defensoria Pública Geral do Estado, 02 (dois) representantes da comunidade, bem como 01 (um) médico e 01 (um) psicólogo.

Vale ressaltar que, ainda que não seja dada a devida atenção à condição dos presos que superlotam as prisões, haja vista que o custo de produção de uma vaga é avaliado em R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), considerando a construção de uma casa de Custódia orçada em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) para 500 (quinhentos) presos, investimentos são postos em cursos e treinamentos de Grupamentos de Ações Táticas próprios para repressão de possíveis – e prováveis – rebeliões carcerárias. Invertem-se os



valores e pretende-se remediar o que poderia ser prevenido com um investimento no ser humano apenado.

Segundo o relatório, no estado, 532 (quinhentos e trinta e dois) presos, sendo 247 (duzentos e quarenta e sete) do regime fechado, exercem atividade laboral. O número é, no entanto, ínfimo, em comparação com a totalidade. Há ainda 2.932 (dois mil novecentos e trinta e dois) presos incluídos em programas de laborterapia, que exercem, em sua grande maioria, atividades de apoio aos estabelecimentos penais.

Em termos quantitativos, segundo o relatório de outubro de 2007, havia um total de 22.951 (vinte e dois mil, novecentos e cinquenta e um) presos no estado, sendo que mais da metade tem o ensino fundamental incompleto e 900 (novecentos), dentre o total, são analfabetos. Há ainda 5.000 (cinco mil) presos em delegacias policiais aguardando vagas nos demais estabelecimentos penais.

O déficit de vagas apontado pelo SEAP-RJ é de 741 (setecentas e quarenta e uma) vagas, todas referentes ao regime semi-aberto e aberto. Segundo o relatório não há déficit em relação aos estabelecimentos de regime fechado, no entanto, tais dados geram dúvidas.

A SEAP pretende absorver os 5.000 (cinco mil) presos instalados ainda em delegacias, com a construção de três novas Casas de Custódia no estado, com capacidade para 750 (setecentas e cinquenta) vagas cada. Seriam a Casa de Custódia Oscar Sterverson, em Magé, a Casa de Custódia Bandeira Stampa, na cidade do Rio de Janeiro junto ao Complexo de Gericinó e a Casa de Custódia José Frederico Marques, também junto ao Complexo de Gericinó.

Observa-se, ao se valer de uma conta simples, que tais estabelecimentos não abrigariam de forma adequada nem metade desses presos. Seria, pois, deliberadamente, inserido o dobro da capacidade prevista. E tal é colocado, de forma expressa em um relatório oficial, como se fosse um dado, ou melhor, uma meta a ser aplaudida. Assim, entende-se

porque se considera não haver déficit no número de vagas dos estabelecimentos de regime fechado do estado. A superlotação, para o estado, é tida como algo dotado de normalidade e, pela forma como tal é exposto, é prevista e aceita com naturalidade pelos órgãos responsáveis, como se algum êxito existisse nisso.

Após a breve tentativa de mapear a realidade prisional fluminense, passa-se a uma análise da teoria em que se baseia o presente estudo, no escopo de validar um dos meios que se observa de efetivar os fins almejados pela prisão.

## 2 – RESSOCIALIZAÇÃO POR MEIO DO TRABALHO

Neste ponto, será estudada a função que se considera primordial no que tange ao cumprimento de pena, não obstante, muitas vezes ser esquecida pelas dificuldades práticas encontradas.

### 2.1. Direito Constitucional ao Trabalho e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - tem o direito ao trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme se observa no artigo 1º, IV, bem como, um direito social do indivíduo, disposto no artigo 6º, um princípio geral da ordem econômica, no *caput* de artigo 170 e como próprio fundamento da ordem social no artigo 193.

Não obstante tais disposições normativas delineadas constitucionalmente, a referida Carta não delimita o real alcance do direito fundamental ao trabalho, restando aos intérpretes da Constituição fazê-lo. Há, portanto, para a obtenção de efeitos práticos, que se delimitar o conteúdo mínimo de tal direito fundamental, ou seja, determinar o que, a princípio, poder-se-ia exigir do Estado.

Nessa busca, verifica-se a intensa ligação entre o presente direito e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III da CRFB/88.

O professor Sarlet (2006) desenvolveu uma detalhada análise dos direitos fundamentais, com especial destaque para o citado princípio da dignidade da pessoa humana, o qual será no presente estudo apresentado.

O autor descreve que o referido princípio não contém tão somente uma declaração de conteúdo ético e moral, mas constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional, que, pela sua natural eficácia, deve reger a comunidade como um valor jurídico fundamental. Deve, para ele, ser visto como um “valor-guia” a reger toda a ordem constitucional vigente, tendo, portanto maior hierarquia axiológica em face dos demais princípios.

A dignidade humana tem intrínseca relação com os direitos sociais, uma vez serem estes determinantes para que haja uma vida digna. Dentre estes, o direito ao trabalho.

Canotilho (2003) define os direitos sociais como normas de natureza programática. Para o autor português, por meio dessas normas programáticas se chegaria à regulamentação das prestações sociais, no entanto, estas seriam suscetíveis de serem trazidas à colação no momento da concretização, para obtenção da almejada efetividade, detendo, assim, também função instrumental.

Delgado (2006) atenta para o fato de que o trabalho deve ser entendido como elemento que concretiza a identidade social do homem, possibilitando-lhe autoconhecimento e plena socialização.

Dessa feita, na tentativa de compatibilizar ambos princípios fundamentais, resta evidenciado que dignidade humana é inalcançável quando o trabalho humano não recebe a valorização adequada.

## 2.2. Experiências Bem Sucedidas de Recuperação por meio do Trabalho Prisional.

Um dos esforços observados para a reintegração do apenado na sociedade de modo a minimizar as discriminações e dificuldades encontradas pelo indivíduo ao alcançar sua liberdade pelo cumprimento de sua pena, são as políticas públicas de reintegração social.

O Brasil possui inúmeros projetos sendo desenvolvidos nos estabelecimentos prisionais, envolvendo atividades de culinária, artesanato, marcenaria, piscicultura, tecnologia industrial, confecção, agricultura, entre outras. No *site* do Ministério da Justiça encontra-se elencado um rol de boas práticas desenvolvidas em todo Brasil. No entanto, para tais práticas, falta a publicidade dessas ações, que devem ser divulgadas como demonstrativo do processo de ressocialização eficiente e promissor na reinserção do indivíduo a sociedade.

Como exemplo de projeto bem sucedido no estado do Rio de Janeiro tem-se a Penitenciária Industrial, de regime fechado, Esmeraldino Bandeira, com mais de 950 homens, que, por sua vez, é uma das pioneiras na aceleração do processo de oportunização de trabalho, reeducação e reintegração dos apenados.

Conforme declarou o Subsecretário Adjunto das Unidades Prisionais e com a qual deve se concordar, a preocupação com a ocupação do preso deveria ser prioridade em todas as unidades, ressaltando que na referida Penitenciária, os internos trabalham o dia inteiro, retornando para as celas à noite, onde podem ver televisão.

Os presos da unidade que participam do projeto realizam atividades diversas como a fabricação de tijolos ecológicos, criação de fontes, vasos artesanais e quadros, produzem placas e tarjetas automotivas, que são distribuídas pelo Detran, reciclam *pallets*, estruturas de madeiras, doadas pela Michellin do Brasil, que se transformam em brinquedos vendidos para o Saara, no Centro do Rio e para o Mercado de Madureira. Realizam, ainda, a produção de mais de 30 mil pães diários, que abastecem todo o sistema penitenciário do Estado.

O ponto problemático é que, da totalidade dos mais de 950 presos, apenas 300 participam do projeto, consideradas as dificuldades práticas de efetivação das estruturas de produção, em função da necessidade de parcerias com empresas privadas.

Outro fator interessante que mostra como o resultado do trabalho prisional na vida dos apenados é de suma importância, assim como, realmente efetivo, advém dos dados estatísticos apurados quanto aos percentuais de reincidência.

A reincidência, por sua vez, pode ser apontada como uma consequência desastrosa, tanto para a sociedade, como para o Poder Público. No entanto, tal prejuízo não supera o que representa para o próprio réu, que se vê submetido a um novo cumprimento de pena. Daí o interesse em minimizar essa consequência a partir de uma renovação de valores que dá aos presos perspectivas futuras e oportunidades de manutenção dessa nova forma de vida, apoiada no valor do trabalho e na sua dignidade como ser humano, quando se tornam egressos do sistema prisional.

Curiosamente, um dos presídios que, como o Esmeraldino Bandeira, veem no trabalho uma considerável alternativa à reintegração do apenado na sociedade, a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, estima que a taxa percentual de reincidência migra entre 5 a 7%, um número drasticamente inferior ao observado na média nacional que gira em torno de 70%.

Tal percentual, que é exposto na Revista Desafios do Desenvolvimento, em reportagem de Wolffenbüttel (2004), fora estimado por Sbrissia (2004), que dirigiu por muitos anos o referido presídio e hoje se encontra na direção do Grupo Auxiliar de Direitos Humanos do Departamento Penitenciário do Paraná. Simplesmente esse dado, ainda que sem fontes fidedignas, no entanto estimado por quem trabalhou diretamente num desses estabelecimentos diferenciados, chama a atenção para os efeitos concretos que o trabalho dignificante pode realizar na vida dos apenados.

Vale ressaltar que, o referido Presídio Industrial de Guarapava, no Paraná, trabalha de forma terceirizada, ou seja, conta como parceiros com empresas privadas que realizam serviços dentro do estabelecimento. Fora às críticas a esse tipo de estrutura, a mesma já aponta para a necessidade de um trabalho conjunto entre sociedade, na forma de tais empresas, e Poder Público, haja vista que, até então, só com essa união de forças tem se vislumbrado resultados satisfatórios nesse contexto.

### 3 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O sistema das Parceria Público-Privadas (PPPs) foi estabelecido e regulamentado pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, à luz dos princípios e regras da Constituição da República. Consiste em duas novas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas.

Tal instituto nasceu a partir de três dispositivos específicos em que a Constituição faz alusão à possibilidade de contratações públicas como instrumentos de que o Estado pode se

utilizar para a execução de suas tarefas, bem como para o alcance de seus objetivos, quais sejam: o artigo 22, inciso XXVII; o artigo 37, inciso XXI e o artigo 175.

Desses dispositivos, nota-se que o constituinte apenas oferece balizas às modalidades contratuais utilizadas pela Administração Pública, haja vista que não adota um regime de tipicidade fechada. Cabe, portanto, ao legislador infraconstitucional determinar e detalhar, dentro desses limites, a mecanismo contratual mais eficiente a ser utilizado, o que, por sua vez, fora realizado, no caso da estrutura das PPPs, por meio a Lei nº 11.079 de 2004.

A referida lei é, no entanto, segundo Binenbojm (2008), apenas mais uma lei-quadro, ou seja, é tão somente mais uma lei de caráter geral sobre contratação pública, tal como são as Leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos mais eficientes para a prestação dos serviços públicos. Entretanto, para o professor, tal estrutura, aparentemente, oferece mecanismos mais criativos e inovadores de financiamento para os gestores públicos.

Uma condição excepcional observada no referido sistema é a necessidade de produção de um estudo técnico prévio que ateste a conveniência e a oportunidade da contratação, justificando a opção pela PPP. Essa determinação se verifica no artigo 10, I, “a” da Lei nº 11.079/2004 e existe pelo fato de, tais contratações, significarem um comprometimento contratual de recursos a longo prazo.

Uma característica peculiar observada no sistema das PPPs é o compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado contemplado no artigo 4º, VI e no artigo 5º, III, da Lei nº 11.079/2004. Tal previsão dispõe que os riscos a serem suportados por cada parceiro devem ser repartidos objetivamente, devendo ser, portanto, explicitados detalhadamente no edital. Não haveria, no caso, afronta ao princípio da manutenção do equilíbrio contratual, uma vez que, sendo tais riscos determinados previamente no contrato, caberia ao parceiro privado

quantificar em valores esses riscos em sua proposta, logo, afastaria a possibilidade de prejuízo.

Explicitada a ideologia que ampara o citado instituto, passa-se à apresentação das modalidades nele previstas.

### 3.1. Modalidades.

Duas são as modalidades de concessão previstas no sistema de PPPs, a que se refere a Lei nº 11.079/2004, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Fazendo um paralelo com a chamada concessão comum da Lei nº 8.987/95, a modalidade patrocinada é uma espécie de concessão de serviço público em que, segundo o artigo 2º, parágrafo 1º da Lei nº 11.079/2004, a remuneração do concessionário envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação do poder concedente. Assim, também se depreende, *a contrario sensu*, do que prevê a Lei nº 8.987/95 quanto à concessão comum, uma vez que esta não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, sendo, portanto, uma grande distinção entre tais institutos.

Outra importante distinção observada entre as concessões comuns e as patrocinadas consiste na distribuição de riscos. Isso se verifica quando, na primeira, a lei prevê a execução da obra ou serviço pelo concessionário por sua conta e risco e, na segunda, a lei, ainda que não detalhe a forma como tal será estabelecido na prática, prevê o compartilhamento desses riscos entre ambas as partes. Resta, pois, obrigatoriamente, ao contrato de PPP, dispor sobre tal repartição objetiva de riscos, na forma do artigo 5º, III da lei de regência.



Por outro lado, a modalidade administrativa consiste no contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 2º da lei.

Resta claro, segundo entende Di Pietro (2008), que o objeto principal dessa modalidade de concessão é a prestação de serviços, ao contrário da modalidade patrocinada em que o objeto é a execução do serviço público.

Para delimitar tal modalidade, é possível se valer das vedações constantes no parágrafo 4º do artigo 2º combinado com o artigo 5º, I da lei em apreço. Deles se verifica que o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), assim como que o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) e, por fim, que o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Essa seria, portanto, a modalidade adequada de aplicação do instituto em estudo aos estabelecimentos prisionais, haja vista suas características já explicitadas. Sendo assim, passa-se ao tratamento de tal hipótese mais detalhadamente no capítulo seguinte.

### 3.2. Aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais

A idéia da aplicação do sistema das PPPs aos presídios brasileiros desenha-se como uma possibilidade de imediata solução às dificuldades encontradas pela Administração Pública na gestão e eficiência de tais estabelecimentos.

A figura específica da concessão administrativa, modalidade de PPP adequada a ser empregada nos estabelecimentos prisionais, é pertinente, uma vez que não há a possibilidade de se exigir do cidadão o pagamento de tarifa pelo uso do serviço, ou seja, são contratos em que o parceiro privado irá prestar serviços e será remunerado diretamente pela administração pública.

Em geral, as concessões administrativas são aquelas voltadas a atividades tais como a própria construção e/ou operação de presídios, escolas, hospitais e centros administrativos, dentre outros. No que tange à sua aplicação às prisões, há pontos de vista diversos, sendo uns favoráveis à idéia e outros temerosos, com base nos riscos que o investimento envolve.

Dentre os entusiastas, não haveria problema algum na referida aplicação. Para eles, o sistema das PPPs viria como uma solução para a superlotação carcerária, bem como possibilitaria permitir aos presidiários a efetiva reintegração digna à sociedade.

Há, por outro lado, os que discordam de tal aplicação, considerando-na temerária, posto que acreditam que a guarda de presos é um compromisso vital do Estado e, desse modo, não poderia ser compartilhado com entidades privadas.

Diante de tais posições, imprescindível é compreender como tal parceria seria configurada, para a obtenção, com isso, de alicerces fidedignos à tese. Para tanto, válido se torna a observância de exemplos das experiências de PPP em presídios de outros países, como ocorre no Reino Unido e no Chile. O Reino Unido vem como precursor da utilização das PPPs em presídios, possuindo, em 2005, dez presídios sob responsabilidade da iniciativa privada. No Chile, o governo iniciou o respectivo programa no ano de 2000 e segue o modelo semelhante ao já empregado no precursor inglês.

Em ambos os modelos, como no Brasil, há a vedação da desvinculada operação em presídios. No Chile, a guarda de presos ocorre sob responsabilidade das autoridades policiais e a gestão dos presídios se dá em conformidade a uma rigorosa política de qualidade. Já os

ingleses transferiram a guarda para o parceiro privado, que presta esse serviço consoante uma rígida regulamentação do ente público.

Vale ressaltar, a cargo de estímulo aos mais temerosos, que tais experiências resultaram em visíveis melhoras na qualidade do sistema prisional, bem como em mais efetividade na reintegração social dos apenados. Os presídios, nesses locais, adquiriram contornos de estabelecimentos voltados, de fato, à reeducação e à reintegração do preso na sociedade, o que, no Brasil, é tido como objetivo primordial, de acordo com o que dispõe o artigo 1º da Lei de Execução Penal, que, no entanto, não se observa na prática.

No Brasil, a lei sobre PPPs não trata especificamente de sua aplicação a presídios, assim como, não delimita expressamente quais atividades poderão se valer do sistema. Entretanto, é possível depreender da lei, que ao parceiro privado caberá, na hipótese, a gestão da unidade carcerária, devendo a guarda e a manutenção da ordem permanecerem nas mãos do Estado.

Tal gestão seria expressamente delimitada no contrato específico, caracterizando-se, a título de exemplo, por atividades como a limpeza, conservação e higiene do local, garantindo assim a manutenção de condições dignas de habitação, o provimento e a manutenção de áreas de lazer, o reforço do imóvel prisional, a fim de coibir fugas e rebeliões, além de atividades ligadas à educação e à reintegração social, por meio de bibliotecas e unidades de promoção do trabalho carcerário.

Quanto à contraprestação paga pela Poder Público ao parceiro privado, esta será realizada consoante o determinado no contrato, podendo apresentar uma das seguintes configurações: pagamento mensal ao parceiro privado, segundo o número de vagas oferecidas e a eficiência na administração da unidade carcerária; pagamento de um valor fixo por cela disponível; ou pagamento por presidiário.

Delineada a forma como seria a utilização do sistema de parceria entre o Poder Público e o ente privado no que tange aos presídios, de acordo com a legislação pátria, em particular

com a Lei nº 11.079/2004, passa-se, como a finalizar o referido tema e demonstrar que este pode ser aplicado efetivamente aos moldes brasileiros, ao primeiro contrato nesse sentido, assinado em 16 de junho de 2009 pelo estado de Minas Gerais.

### 3.3. Contrato da primeira PPP Penitenciária brasileira.

Em 16 de junho de 2009 foi assinado o contrato para construção do primeiro complexo penitenciário implantado por meio de parceria público-privada. Tal se deu em Minas Gerais, pelo governador Aécio Neves, e veio como uma esperançosa iniciativa com vistas à obtenção de soluções ao problema carcerário vigente hoje no país. O complexo deverá ser erguido em, no máximo, 30 meses pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), tendo como investimento o aporte de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões), sem custos iniciais para o Estado e se localizará no município de Ribeirão das Neves.

De acordo com o contrato, por vinte e sete anos, o concessionário será responsável pela manutenção do complexo e pela gestão dos serviços exigidos pelo Estado. O complexo disponibilizará 3.040 (três mil e quarenta) vagas ao sistema prisional mineiro, sendo cinco unidades prisionais, cada qual com 608 (seiscentas e oito) vagas, abrigando presos do sexo masculino condenados a penas de reclusão em regimes fechado e semi-aberto. O número de presos por cela será de quatro no regime fechado e seis no semi-aberto e o complexo contará com uma unidade central, onde serão instalados administração, cozinha, almoxarifado e lavanderia.

A ressocialização do interno será prioridade no modelo de gestão apresentado pelo ente privado contratante. Segundo o consórcio GPA, a pretensão é que, com o desenvolvimento de

atividades diferenciadas, seja criado um ambiente adequado ao objetivo de reintegração social dos presos. Nesse sentido, haverá atividades educativas, artísticas e culturais, bem como cursos profissionalizantes, a fim de criar mão de obra especializada e pronta para o mercado de trabalho. Há, também, a idéia de que os presos no regime semi-aberto poderão exercer trabalho externo, ou seja, terão oportunidades de empregos fora da prisão, uma vez que o parceiro privado oferecerá assistência profissional aos sentenciados, em parceria com empresas locais.

No referido projeto, ficou estabelecido, em consonância com a ideologia do sistema, que o ente federativo manterá o seu papel constitucional de controle, no que tange à direção carcerária e segurança interna, cuidando da disciplina e do exato cumprimento das penas, conjuntamente com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, bem como quanto à segurança externa, relativo às muralhas e à escolta dos apenados.

Segundo afirmou o governador do estado de Minas Gerais, Aécio Neves (2009), a hipótese não se trata de privatização, uma vez que o controle do sistema permanecerá com o poder Público: “O que estamos contratando não são vagas apenas no sistema prisional, que eventualmente poderia levar à impressão de que haveria privatização desse setor. Ao contrário, estamos contratando resultados”. Ao Governo do estado, caberá ainda nomear um agente público como diretor de segurança para cada unidade do complexo, encarregando-se eles pela coordenação e pelas medidas de segurança das unidades. No caso de situações de crise, confronto ou rebelião o Poder Público ainda poderá fazer intervenções, por meio de agentes penitenciários pertencentes aos seus quadros, especialmente treinados para este fim.

Para garantir a transparência e a efetividade do contrato, será ainda criado, após o início do funcionamento do referido Complexo, um Conselho Consultivo formado por

representantes da sociedade, pela Ouvidoria do Estado, pela Secretaria de Defesa Social e pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos.

Desta feita, resta possível vislumbrar o desenvolvimento da visão a respeito do modelo das PPPs, tornando útil sua concepção, uma vez que, aplicada de forma a atingir os objetivos constitucionais, por meios eficazes e consubstanciados na prática.

#### 4 – CONCLUSÃO

Examinadas as posições teóricas e empíricas sobre o tema objeto do presente estudo, mostra-se necessária uma visão crítica a respeito destas, no afã de se chegar à orientação mais razoável sobre a questão.

Dentre as opiniões mencionadas, quais sejam, dos que se posicionam a favor da aplicação das parcerias público-privadas ao sistema prisional e dos que veem nisso alto risco capaz de ensejar sua inaplicação, entende-se como dotado de mais razoabilidade o pensamento daqueles que acreditam na validade dessa parceria, na hipótese concreta dos presídios brasileiros.

De um lado, uma postura tendente a defender que a criação de presídios mantidos com a aplicação conjunta da verba privada seria uma forma de “entreguismo” para o setor privado nacional, ou mesmo, um início de privatização da segurança pública. Para os que participam dessa tese, o argumento consiste no fato de que a segurança pública seria tarefa exclusiva da Administração Pública, não podendo ser delegada à iniciativa privada.

Nesse entender, a presença da iniciativa privada alimentaria o interesse econômico, em vez de estimular a eficiência da gestão.

Por outro lado, vislumbra-se a aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais como uma proposta que, dentro do contexto observado, tem características providenciais.

Assim se justifica tal posição quando, diante de uma realidade em que gastos inúmeros são despendidos pelo Poder Público para a manutenção dos submetidos a penas privativas de liberdade, por falta de organização, ou mesmo de responsabilidade, nada se obtém além da manutenção de verdadeiros depósitos humanos.

Sendo assim, considerando que o interesse econômico, nada mais é que o eixo de todo o desenvolvimento alcançado no mundo capitalista, resta claro ser mais válida a aplicação de recursos em estruturas dotadas do elemento da precariedade, materializando-se, portanto, sob uma espécie de condição capaz de torná-las eficiente.

Nesse contexto, ao ser possível vislumbrar um meio de cumprimento de pena e, ademais, o que, por sua vez, é o mais relevante, a reestruturação do ser humano ali presente, dúvidas e temores encontram alicerces suficientes para serem deixados de lado.

O que se diz, de modo a concluir o tema apresentado no presente estudo, é que, perante uma clara ponderação de interesses e, cogitando os prejuízos sociais observados até então advindos do sistema prisional brasileiro, a assunção de riscos compartilhados entre o Poder Público e o parceiro privado assume caráter de inafastável legitimidade, sendo sua aplicação uma proposta a reluzir no horizonte como solução ao sistema prisional atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal, Coletânea de Legislação Administrativa*. Odete Medauar (Org.). 6. ed. rev., atual. e ampl. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. *Código Penal, Código de Processo Penal, Legislação Penal e Processual Penal, Constituição Federal*. Luiz Flávio Gomes (Org.). 11. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Governo do Estado De Minas Gerais. *Aécio Neves assina contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>. Acesso em 20.11.2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 06.07. 2009.

\_\_\_\_\_. *Reintegração social*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10. 2009.

\_\_\_\_\_. *Sistema prisional*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10.2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2003.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. *Crime e castigo*. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/7/artigo12931-3.php>>





Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Flávia Soubre

Rio de Janeiro  
2009

FLÁVIA SOUBRE

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof<sup>a</sup>. Néli Fetzner  
Prof. Nelson Tavares  
Prof<sup>a</sup>. Mônica Areal, etc.

Rio de Janeiro  
2009

# RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS POR MEIO DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**Flávia Soubre**

Graduada pela Faculdade Nacional de Direito. Advogada.

**Resumo:** A reinserção digna do preso na sociedade, um dos principais objetivos da execução da pena, não é observado no sistema prisional brasileiro. A realidade consiste, em grande parte, em verdadeiros depósitos humanos, dada a ociosidade, a superlotação e falta de atividades ressocializantes em tais estabelecimentos. A Lei nº 11.079/2004, com a proposta das parcerias público-privadas, vem, nesse contexto, como uma solução que agrega a eficiência permitida pelo investimento do ente privado, com o controle mantido nas mãos estatais. Permite-se, com tal modelo, um equacionamento dos interesses público e privado e, por conseguinte, um benefício social de extrema relevância para a coletividade.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional, Trabalho, Parcerias Público-Privadas, Ressocialização.

**Sumário:** Introdução. 1 – Sistema Prisional. 2 – Ressocialização por meio do Trabalho. 3 – Parcerias Público-Privadas. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto enfoca a questão da ressocialização de presos por meio do trabalho prisional, sendo esse aplicado mediante uma estrutura apoiada nas parcerias público-privadas. Um dos objetivos do presente estudo é trazer à baila um problema social que, a cada dia, vem tomando maiores proporções, sem que sejam alcançadas medidas efetivas para sua

solução. Nele será também tratada uma das propostas de renovação do sistema carcerário que consiste na utilização das parcerias público-privadas.

Tal estrutura é a que se pauta na Lei nº 11.079 de 2004 que, por sua vez, regula duas espécies de concessão, diversas da tradicional disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Trata-se da concessão patrocinada e da concessão administrativa, sendo essa última a adequada aos estabelecimentos prisionais. Fundamenta-se, em resumo, na promoção da eficiência gerada pela atuação do ente privado com a contrapartida da repartição de riscos e lucros entre aquele e o Poder Público.

A aplicação dessa parceria vem como uma alternativa a um problema social verificado com facilidade, referente ao objetivo pedagógico da prisão que, ainda que almejado, não encontra meio passível de desenvolvimento nos estabelecimentos prisionais da atualidade, como se verifica nas estatísticas de reincidência dentre os egressos.

Ao longo do artigo, serão apresentados os seguintes tópicos: o sistema prisional observado sob um prisma de legalidade, bem como sob um ponto de vista realista; a ressocialização possível por meio do trabalho dentro dos estabelecimentos prisionais e a proposta de aplicação da estrutura das parcerias público-privadas aos presídios brasileiros.

O estudo retrata, ainda, questões como a efetividade do direito fundamental ao trabalho, assim como a sua função terapêutica no processo de reinserção social, ou mesmo, de inserção social. Traz, em caráter informativo e comparativo, a real situação dos egressos com base nos dados estatísticos de reincidência e exemplifica a proposta teórica por meio de experiências bem sucedidas observadas em presídios brasileiros.

Nesses pilares, busca-se estimular a elaboração de novos modelos de efetivação das garantias constitucionais e, com isso, primar pelo alcance concreto do respeito à tão citada – e, muitas vezes, não considerada com a devida valoração – dignidade da pessoa humana.

## 1 – SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional brasileiro é um sistema complexo que tem por escopo, segundo prevê o regramento sobre o tema, dar cumprimento à sentença ou à decisão criminal, visando, simultaneamente, à reintegração do condenado na sociedade.

Nesse sentido, traz, expressamente, o artigo 1º da Lei nº 7.210 de 1984 que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Deste preceito, verificam-se duas finalidades. A que se refere à punição, caracterizada pela pena a ser cumprida, e uma finalidade social e muito mais profunda, uma vez que com efeitos duradouros, referente à reintegração harmônica do indivíduo apenado na sociedade.

Entende-se esse segundo objetivo como de maior relevância, pois, ao contrário do efeito emergencial da retirada temporária de um indivíduo nocivo da esfera social de convivência, há o efeito curativo, que, se conquistado, terá caráter permanente, consistente na ressocialização do condenado com sua efetiva reintegração na sociedade.

Ressalta-se que a lei, ao tratar da finalidade da execução penal, vale-se do termo “integração”, o que pode ser considerada uma opção feliz do legislador, ou, pelo menos, realista, haja vista que, em grande parte dos casos, o delinqüente nunca fora, de fato, integrado à sociedade, mas sim marginalizado. Nesse contexto não seria correto almejar a reintegração a uma sociedade da qual aquele indivíduo nunca fora ou se sentira parte.

O referido dispositivo prevê também que tal finalidade de integração se dê de forma harmônica e, para tanto, seguem-se as regras referentes aos direitos do preso, que, se não respeitadas, impossibilitam o alcance da citada finalidade.

A função primordial da prisão é, pois, a já delimitada, mas o que se almeja, na verdade, é um pouco mais. Busca-se, além do que prevê a letra da lei, a reconstrução de um ser humano.

Tal, no entanto, só se verifica com uma atenção mais profunda à realidade de cada preso, a suas motivações, seus sonhos, suas tristezas. Essa atenção que, por sua vez, possibilita o desenvolvimento da auto-estima e, a partir daí, o nascimento de novos homens dispostos ao trabalho e a uma convivência saudável em sociedade. Apenas dessa forma a sociedade poderá ver seus presos recuperados e as taxas de reincidência reduzidas, realidade há tanto sonhada por todos.

Nesse sentido, é certo que se a sociedade juntamente com o Estado, conforme prevê o artigo 4º da Lei, não der condições a essas pessoas de fazerem parte de seu corpo, tal objetivo nunca será alcançado e, como um ciclo vicioso, os marginais de ontem retornarão aos estabelecimentos penais amanhã, tendo nesse ínterim, causado mais uma série de danos a essa mesma sociedade que os excluiu.

### 1.1. Evolução Histórico-Social do Tratamento Constitucional dado ao Tema.

Em uma breve análise da evolução histórico-social do tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao sistema prisional no Brasil, é possível traçar algumas considerações.

Em 1824, a chamada Constituição do Império, outorgada por Dom Pedro I, tratou expressamente da execução das penas, quando, em seu artigo 179, inciso XIX, determinou abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, bem como todas as penas cruéis.

Abordou ainda, em seu inciso XXI, que as cadeias seriam seguras, limpas, bem arejadas, além do que, deveria haver diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes, demonstrando assim já uma atenção à individualização da pena e um respeito à dignidade do apenado.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, tendo ela silenciado quanto ao tema.

A Constituição brasileira de 1934, promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 16 de julho, especificamente quanto à questão prisional, previu no artigo 113, item 6, o direito à assistência religiosa nas penitenciárias sempre que solicitado.

Com o advento do Estado Novo, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 apenas reduziu garantias.

Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. O referido diploma, por sua vez, não inovou quanto à temática das prisões.

A Constituição de 1967, não obstante o contexto político da época, uma vez que, em meio ao regime militar, determinou no parágrafo 14 o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário imposta a todas as autoridades. A referida Constituição foi alterada pelo Ato Institucional nº 5 (1968) e pela Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969, mantendo, no entanto, a garantia então prevista.

Enfim, em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, direitos fundamentais foram garantidos a todos, ratificando aqueles já alcançados na demais ordens jurídicas, assim como acrescentando certas garantias específicas para os presos. Nesse sentido, o artigo 5º da referida Carta dispôs no seu inciso XLVIII que o cumprimento da pena deve se dar em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, bem como com a idade e sexo do apenado. Ademais, garante às presidiárias condições para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação.

Considerada a visão constitucional do tema, passa-se, por conseguinte, à sua análise infraconstitucional, por meio da Lei nº 7.210 de 1984, a Lei de Execução Penal.

## 1.2. A visão prevista na Lei nº 7.210 de 1984.

Ao analisar o corpo da Lei de Execução Penal, verifica-se que mesmo constituído em data anterior à Constituição de 1988, tal lei prima pela preservação da dignidade da pessoa humana, uma vez que dispõe não apenas um rol de direitos do apenado, mas observa a integridade do condenado como ser humano ao longo de quase todos os seus artigos.

Em primeiro lugar, é clara a preocupação com os direitos humanos do preso na leitura do parágrafo único do artigo 3º da referida lei. Nele está disposto que é vedada a discriminação por motivo de natureza racial, social, religiosa ou política em relação ao condenado. O legislador retrata, assim, o princípio da isonomia, comum à tradição jurídica brasileira, conforme dispõe o item 23 da respectiva Exposição de Motivos.

O artigo 5º da Lei consagra o princípio da individualização da pena e determina que os condenados devem ser classificados de acordo com os delitos cometidos, bem como com seus antecedentes e personalidade, efetivando a individualização da execução penal para cada preso. Assim, a lei prevê que cada qual terá um tratamento prisional próprio, o que permite que se alcance os objetivos da sanção penal com a devida isonomia.

Segundo a lei, cabe ao Estado a responsabilidade pela assistência, como um todo, ao preso. O artigo 11 delimita como tal assistência, aquela relativa às esferas material, da saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Dessa forma, objetiva a prevenção de novos crimes e a reintegração do condenado à sociedade.



No artigo 40, tem-se disposta a idéia do parágrafo 14 da Constituição de 1967, que fora também reafirmada na Constituição de 1988, no artigo 5º, XLIX. Trata o dispositivo do respeito à integridade física e moral do preso. Tal artigo é o que melhor retrata o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e garante ao condenado um tratamento similar ao deferido a qualquer outro ser humano que venha a sofrer privações em seus direitos por alguma ilegalidade ou ato abusivo.

O artigo 41, por sua vez, traz um rol de direitos próprios da pessoa condenada e submetida à prisão. Nele, vários direitos referentes à condição do preso são dispostos, esses que garantem condições mínimas de vida digna e permitem um retorno saudável à sociedade.

O referido artigo prevê, entre outros direitos, a atribuição de trabalho com a respectiva remuneração, previdência social, o chamamento nominal – o que se verifica como de suma importância para reconstrução da auto-estima desestruturada -, contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita e leitura.

Dentre tais direitos, vale destacar a proteção contra o sensacionalismo. Tal direito visa à proteção da imagem do preso, numa era em que a mídia constrói e destrói imagens, da noite para o dia, sem se ater à realidade dos fatos. Corrobora essa idéia, a parte final do artigo 198 do dispositivo. Esse artigo veda a exposição do preso que venha a acarretar inconveniente notoriedade àquele durante o cumprimento de pena, afinal a sanção é a pena a que foi condenado e não sua desmoralização perante a sociedade. Visa, tão somente, à proteção da imagem do condenado ao longo da execução penal. Pugna, dessa forma, pela efetivação do respeito à integridade moral do preso, observando-o como o ser humano que é, independentemente dos erros que haja cometido.

No que tange a resguardar a integridade física do preso, prevê o artigo 85 que “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”, bem como, deve constituir-se em um ambiente salubre, sendo o local arejado, dotado de luz solar e

com condições térmicas adequadas ao ser humano, conforme determina o artigo 88, parágrafo único, “a” da Lei em comento. Ainda que não se vislumbre na prática, tal é a previsão proposta pelo legislador, em consonância com a ordem constitucional que rege a sociedade, e é em busca da efetivação dessa previsão que se deve lutar.

Por fim, ao examinar o conteúdo da Lei de Execução Penal, conclui-se que ela abraça, em sua totalidade, a ideologia do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se vislumbra como um progresso para a sociedade. Nesse sentido, passa-se a detalhar como o trabalho do apenado se insere nos regimes de pena estabelecidos pela legislação penal, tais como delineados na própria Lei de Execução Penal.

### 1.3. Regimes de Cumprimento de Pena.

O sistema de execução penal brasileira abarca três regimes de cumprimento de pena, quais sejam, o regime fechado, o semi-aberto e o aberto, possuindo cada um suas peculiaridades.

No regime fechado, disposto no Art. 34, § 1º, § 2º e § 3º, estão previstos o trabalho diurno, o trabalho em comum dentro do estabelecimento prisional e o trabalho externo nos casos de serviços e obras públicas. No regime semi-aberto as condições admissíveis do trabalho estão no Art. 35, § 1º e § 2º em que o preso desenvolve trabalho em comum em colônia agrícola, industrial ou similar em período diurno ou trabalho externo. Por fim, no regime aberto tem-se o trabalho externo sem o rigor da vigilância, porém retornando a noite para a dormida na prisão.

O trabalho para o preso se verifica, portanto, como um direito efetivo, sendo este garantido pelo artigo 41, II da lei 7.210 de 1984, bem como pela Constituição da República no *caput* do artigo 7º. No entanto, no que tange ao cumprimento de pena em regime aberto, é próprio requisito à aquisição e permanência no mesmo, sendo neste regime, para os presos, um dever, conforme dispõe o artigo 114, I da Lei de Execução Penal.

Nesse contexto, os presos afetados pela estrutura proposta no presente estudo se limitam àqueles submetidos aos regimes fechado e semi-aberto, tão somente, uma vez que exercem trabalho dentro do estabelecimento prisional.

Desta feita, passa-se ao exame mais detido acerca da realidade prisional do Estado do Rio de Janeiro, buscando, assim, trabalhar sobre parâmetros mais concretos.

#### 1.4. A Realidade Prisional Fluminense.

O Estado do Rio de Janeiro é dotado de um total de 44 (quarenta e quatro) estabelecimentos penais. Dentre os quais, 21 (vinte e um) são classificados como penitenciárias, 6 (seis) são classificados como presídios, 6 (seis) como cadeias públicas, 3 (três) como casas de albergado, 7 (sete) como hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e 1 (um) como colônia agrícola, industrial ou similar, segundo o último cadastro estadual, de 2008, do Infopen – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias fornecido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

No estado, o órgão responsável pelo sistema penitenciário é a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ – criada pelo Decreto nº 33.164 de 12 de maio de 2003.

Segundo informações colhidas de pesquisa feita pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – em outubro de 2007, na qual se buscou traçar um Plano Diretor para o Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, não existem, no estado, estabelecimentos penais terceirizados.

O custo mensal de manutenção de um preso, segundo um levantamento da SEAP-RJ de dezembro de 2006, é de R\$ 864,21 (oitocentos e sessenta e quatro reais e vinte e um centavos) e a escolha dos diretores das Unidades Prisionais é uma escolha discricionária do Secretário de Administração penitenciária.

Segundo o relatório, a guarda externa dos estabelecimentos penais é feita pela Polícia Militar, além disso, não se utiliza, nem nunca se utilizou no Estado do Rio de Janeiro, do método APAC, da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que muito êxito vem obtendo em outros estados do país.

O Estado do Rio de Janeiro possui um Conselho Penitenciário situado na Rua Senador Dantas, nº 15, 9º andar no Centro da capital formado por: 02 (dois) professores de Direito Penal, Processo Penal ou Execução Penal, 02 (dois) representantes do Ministério Público estadual e 02 (dois) do Ministério Público Federal, 02 (dois) representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da seção do Rio de Janeiro, 02 (dois) representantes da Defensoria Pública Geral do Estado, 02 (dois) representantes da comunidade, bem como 01 (um) médico e 01 (um) psicólogo.

Vale ressaltar que, ainda que não seja dada a devida atenção à condição dos presos que superlotam as prisões, haja vista que o custo de produção de uma vaga é avaliado em R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), considerando a construção de uma casa de Custódia orçada em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) para 500 (quinhentos) presos, investimentos são postos em cursos e treinamentos de Grupamentos de Ações Táticas próprios para repressão de possíveis – e prováveis – rebeliões carcerárias. Invertem-se os

valores e pretende-se remediar o que poderia ser prevenido com um investimento no ser humano apenado.

Segundo o relatório, no estado, 532 (quinhentos e trinta e dois) presos, sendo 247 (duzentos e quarenta e sete) do regime fechado, exercem atividade laboral. O número é, no entanto, ínfimo, em comparação com a totalidade. Há ainda 2.932 (dois mil novecentos e trinta e dois) presos incluídos em programas de laborterapia, que exercem, em sua grande maioria, atividades de apoio aos estabelecimentos penais.

Em termos quantitativos, segundo o relatório de outubro de 2007, havia um total de 22.951 (vinte e dois mil, novecentos e cinquenta e um) presos no estado, sendo que mais da metade tem o ensino fundamental incompleto e 900 (novecentos), dentre o total, são analfabetos. Há ainda 5.000 (cinco mil) presos em delegacias policiais aguardando vagas nos demais estabelecimentos penais.

O déficit de vagas apontado pelo SEAP-RJ é de 741 (setecentas e quarenta e uma) vagas, todas referentes ao regime semi-aberto e aberto. Segundo o relatório não há déficit em relação aos estabelecimentos de regime fechado, no entanto, tais dados geram dúvidas.

A SEAP pretende absorver os 5.000 (cinco mil) presos instalados ainda em delegacias, com a construção de três novas Casas de Custódia no estado, com capacidade para 750 (setecentas e cinquenta) vagas cada. Seriam a Casa de Custódia Oscar Sterverson, em Magé, a Casa de Custódia Bandeira Stampa, na cidade do Rio de Janeiro junto ao Complexo de Gericinó e a Casa de Custódia José Frederico Marques, também junto ao Complexo de Gericinó.

Observa-se, ao se valer de uma conta simples, que tais estabelecimentos não abrigariam de forma adequada nem metade desses presos. Seria, pois, deliberadamente, inserido o dobro da capacidade prevista. E tal é colocado, de forma expressa em um relatório oficial, como se fosse um dado, ou melhor, uma meta a ser aplaudida. Assim, entende-se

porque se considera não haver déficit no número de vagas dos estabelecimentos de regime fechado do estado. A superlotação, para o estado, é tida como algo dotado de normalidade e, pela forma como tal é exposto, é prevista e aceita com naturalidade pelos órgãos responsáveis, como se algum êxito existisse nisso.

Após a breve tentativa de mapear a realidade prisional fluminense, passa-se a uma análise da teoria em que se baseia o presente estudo, no escopo de validar um dos meios que se observa de efetivar os fins almejados pela prisão.

## 2 – RESSOCIALIZAÇÃO POR MEIO DO TRABALHO

Neste ponto, será estudada a função que se considera primordial no que tange ao cumprimento de pena, não obstante, muitas vezes ser esquecida pelas dificuldades práticas encontradas.

### 2.1. Direito Constitucional ao Trabalho e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - tem o direito ao trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme se observa no artigo 1º, IV, bem como, um direito social do indivíduo, disposto no artigo 6º, um princípio geral da ordem econômica, no *caput* de artigo 170 e como próprio fundamento da ordem social no artigo 193.

Não obstante tais disposições normativas delineadas constitucionalmente, a referida Carta não delimita o real alcance do direito fundamental ao trabalho, restando aos intérpretes da Constituição fazê-lo. Há, portanto, para a obtenção de efeitos práticos, que se delimitar o conteúdo mínimo de tal direito fundamental, ou seja, determinar o que, a princípio, poder-se-ia exigir do Estado.

Nessa busca, verifica-se a intensa ligação entre o presente direito e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III da CRFB/88.

O professor Sarlet (2006) desenvolveu uma detalhada análise dos direitos fundamentais, com especial destaque para o citado princípio da dignidade da pessoa humana, o qual será no presente estudo apresentado.

O autor descreve que o referido princípio não contém tão somente uma declaração de conteúdo ético e moral, mas constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional, que, pela sua natural eficácia, deve reger a comunidade como um valor jurídico fundamental. Deve, para ele, ser visto como um “valor-guia” a reger toda a ordem constitucional vigente, tendo, portanto maior hierarquia axiológica em face dos demais princípios.

A dignidade humana tem intrínseca relação com os direitos sociais, uma vez serem estes determinantes para que haja uma vida digna. Dentre estes, o direito ao trabalho.

Canotilho (2003) define os direitos sociais como normas de natureza programática. Para o autor português, por meio dessas normas programáticas se chegaria à regulamentação das prestações sociais, no entanto, estas seriam suscetíveis de serem trazidas à colação no momento da concretização, para obtenção da almejada efetividade, detendo, assim, também função instrumental.

Delgado (2006) atenta para o fato de que o trabalho deve ser entendido como elemento que concretiza a identidade social do homem, possibilitando-lhe autoconhecimento e plena socialização.

Dessa feita, na tentativa de compatibilizar ambos princípios fundamentais, resta evidenciado que dignidade humana é inalcançável quando o trabalho humano não recebe a valorização adequada.

## 2.2. Experiências Bem Sucedidas de Recuperação por meio do Trabalho Prisional.

Um dos esforços observados para a reintegração do apenado na sociedade de modo a minimizar as discriminações e dificuldades encontradas pelo indivíduo ao alcançar sua liberdade pelo cumprimento de sua pena, são as políticas públicas de reintegração social.

O Brasil possui inúmeros projetos sendo desenvolvidos nos estabelecimentos prisionais, envolvendo atividades de culinária, artesanato, marcenaria, piscicultura, tecnologia industrial, confecção, agricultura, entre outras. No *site* do Ministério da Justiça encontra-se elencado um rol de boas práticas desenvolvidas em todo Brasil. No entanto, para tais práticas, falta a publicidade dessas ações, que devem ser divulgadas como demonstrativo do processo de ressocialização eficiente e promissor na reinserção do indivíduo a sociedade.

Como exemplo de projeto bem sucedido no estado do Rio de Janeiro tem-se a Penitenciária Industrial, de regime fechado, Esmeraldino Bandeira, com mais de 950 homens, que, por sua vez, é uma das pioneiras na aceleração do processo de oportunização de trabalho, reeducação e reintegração dos apenados.

Conforme declarou o Subsecretário Adjunto das Unidades Prisionais e com a qual deve se concordar, a preocupação com a ocupação do preso deveria ser prioridade em todas as unidades, ressaltando que na referida Penitenciária, os internos trabalham o dia inteiro, retornando para as celas à noite, onde podem ver televisão.



Os presos da unidade que participam do projeto realizam atividades diversas como a fabricação de tijolos ecológicos, criação de fontes, vasos artesanais e quadros, produzem placas e tarjetas automotivas, que são distribuídas pelo Detran, reciclam *pallets*, estruturas de madeiras, doadas pela Michellin do Brasil, que se transformam em brinquedos vendidos para o Saara, no Centro do Rio e para o Mercado de Madureira. Realizam, ainda, a produção de mais de 30 mil pães diários, que abastecem todo o sistema penitenciário do Estado.

O ponto problemático é que, da totalidade dos mais de 950 presos, apenas 300 participam do projeto, consideradas as dificuldades práticas de efetivação das estruturas de produção, em função da necessidade de parcerias com empresas privadas.

Outro fator interessante que mostra como o resultado do trabalho prisional na vida dos apenados é de suma importância, assim como, realmente efetivo, advém dos dados estatísticos apurados quanto aos percentuais de reincidência.

A reincidência, por sua vez, pode ser apontada como uma consequência desastrosa, tanto para a sociedade, como para o Poder Público. No entanto, tal prejuízo não supera o que representa para o próprio réu, que se vê submetido a um novo cumprimento de pena. Daí o interesse em minimizar essa consequência a partir de uma renovação de valores que dá aos presos perspectivas futuras e oportunidades de manutenção dessa nova forma de vida, apoiada no valor do trabalho e na sua dignidade como ser humano, quando se tornam egressos do sistema prisional.

Curiosamente, um dos presídios que, como o Esmeraldino Bandeira, veem no trabalho uma considerável alternativa à reintegração do apenado na sociedade, a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, estima que a taxa percentual de reincidência migra entre 5 a 7%, um número drasticamente inferior ao observado na média nacional que gira em torno de 70%.

Tal percentual, que é exposto na Revista Desafios do Desenvolvimento, em reportagem de Wolffenbüttel (2004), fora estimado por Sbrissia (2004), que dirigiu por muitos anos o referido presídio e hoje se encontra na direção do Grupo Auxiliar de Direitos Humanos do Departamento Penitenciário do Paraná. Simplesmente esse dado, ainda que sem fontes fidedignas, no entanto estimado por quem trabalhou diretamente num desses estabelecimentos diferenciados, chama a atenção para os efeitos concretos que o trabalho dignificante pode realizar na vida dos apenados.

Vale ressaltar que, o referido Presídio Industrial de Guarapava, no Paraná, trabalha de forma terceirizada, ou seja, conta como parceiros com empresas privadas que realizam serviços dentro do estabelecimento. Fora às críticas a esse tipo de estrutura, a mesma já aponta para a necessidade de um trabalho conjunto entre sociedade, na forma de tais empresas, e Poder Público, haja vista que, até então, só com essa união de forças tem se vislumbrado resultados satisfatórios nesse contexto.

### 3 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O sistema das Parceria Público-Privadas (PPPs) foi estabelecido e regulamentado pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, à luz dos princípios e regras da Constituição da República. Consiste em duas novas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas.

Tal instituto nasceu a partir de três dispositivos específicos em que a Constituição faz alusão à possibilidade de contratações públicas como instrumentos de que o Estado pode se

utilizar para a execução de suas tarefas, bem como para o alcance de seus objetivos, quais sejam: o artigo 22, inciso XXVII; o artigo 37, inciso XXI e o artigo 175.

Desses dispositivos, nota-se que o constituinte apenas oferece balizas às modalidades contratuais utilizadas pela Administração Pública, haja vista que não adota um regime de tipicidade fechada. Cabe, portanto, ao legislador infraconstitucional determinar e detalhar, dentro desses limites, a mecanismo contratual mais eficiente a ser utilizado, o que, por sua vez, fora realizado, no caso da estrutura das PPPs, por meio a Lei nº 11.079 de 2004.

A referida lei é, no entanto, segundo Binenbojm (2008), apenas mais uma lei-quadro, ou seja, é tão somente mais uma lei de caráter geral sobre contratação pública, tal como são as Leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos mais eficientes para a prestação dos serviços públicos. Entretanto, para o professor, tal estrutura, aparentemente, oferece mecanismos mais criativos e inovadores de financiamento para os gestores públicos.

Uma condição excepcional observada no referido sistema é a necessidade de produção de um estudo técnico prévio que ateste a conveniência e a oportunidade da contratação, justificando a opção pela PPP. Essa determinação se verifica no artigo 10, I, “a” da Lei nº 11.079/2004 e existe pelo fato de, tais contratações, significarem um comprometimento contratual de recursos a longo prazo.

Uma característica peculiar observada no sistema das PPPs é o compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado contemplado no artigo 4º, VI e no artigo 5º, III, da Lei nº 11.079/2004. Tal previsão dispõe que os riscos a serem suportados por cada parceiro devem ser repartidos objetivamente, devendo ser, portanto, explicitados detalhadamente no edital. Não haveria, no caso, afronta ao princípio da manutenção do equilíbrio contratual, uma vez que, sendo tais riscos determinados previamente no contrato, caberia ao parceiro privado

quantificar em valores esses riscos em sua proposta, logo, afastaria a possibilidade de prejuízo.

Explicitada a ideologia que ampara o citado instituto, passa-se à apresentação das modalidades nele previstas.

### 3.1. Modalidades.

Duas são as modalidades de concessão previstas no sistema de PPPs, a que se refere a Lei nº 11.079/2004, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Fazendo um paralelo com a chamada concessão comum da Lei nº 8.987/95, a modalidade patrocinada é uma espécie de concessão de serviço público em que, segundo o artigo 2º, parágrafo 1º da Lei nº 11.079/2004, a remuneração do concessionário envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação do poder concedente. Assim, também se depreende, *a contrario sensu*, do que prevê a Lei nº 8.987/95 quanto à concessão comum, uma vez que esta não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, sendo, portanto, uma grande distinção entre tais institutos.

Outra importante distinção observada entre as concessões comuns e as patrocinadas consiste na distribuição de riscos. Isso se verifica quando, na primeira, a lei prevê a execução da obra ou serviço pelo concessionário por sua conta e risco e, na segunda, a lei, ainda que não detalhe a forma como tal será estabelecido na prática, prevê o compartilhamento desses riscos entre ambas as partes. Resta, pois, obrigatoriamente, ao contrato de PPP, dispor sobre tal repartição objetiva de riscos, na forma do artigo 5º, III da lei de regência.

Por outro lado, a modalidade administrativa consiste no contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 2º da lei.

Resta claro, segundo entende Di Pietro (2008), que o objeto principal dessa modalidade de concessão é a prestação de serviços, ao contrário da modalidade patrocinada em que o objeto é a execução do serviço público.

Para delimitar tal modalidade, é possível se valer das vedações constantes no parágrafo 4º do artigo 2º combinado com o artigo 5º, I da lei em apreço. Deles se verifica que o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), assim como que o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) e, por fim, que o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Essa seria, portanto, a modalidade adequada de aplicação do instituto em estudo aos estabelecimentos prisionais, haja vista suas características já explicitadas. Sendo assim, passa-se ao tratamento de tal hipótese mais detalhadamente no capítulo seguinte.

### 3.2. Aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais

A idéia da aplicação do sistema das PPPs aos presídios brasileiros desenha-se como uma possibilidade de imediata solução às dificuldades encontradas pela Administração Pública na gestão e eficiência de tais estabelecimentos.

A figura específica da concessão administrativa, modalidade de PPP adequada a ser empregada nos estabelecimentos prisionais, é pertinente, uma vez que não há a possibilidade de se exigir do cidadão o pagamento de tarifa pelo uso do serviço, ou seja, são contratos em que o parceiro privado irá prestar serviços e será remunerado diretamente pela administração pública.

Em geral, as concessões administrativas são aquelas voltadas a atividades tais como a própria construção e/ou operação de presídios, escolas, hospitais e centros administrativos, dentre outros. No que tange à sua aplicação às prisões, há pontos de vista diversos, sendo uns favoráveis à idéia e outros temerosos, com base nos riscos que o investimento envolve.

Dentre os entusiastas, não haveria problema algum na referida aplicação. Para eles, o sistema das PPPs viria como uma solução para a superlotação carcerária, bem como possibilitaria permitir aos presidiários a efetiva reintegração digna à sociedade.

Há, por outro lado, os que discordam de tal aplicação, considerando-na temerária, posto que acreditam que a guarda de presos é um compromisso vital do Estado e, desse modo, não poderia ser compartilhado com entidades privadas.

Diante de tais posições, imprescindível é compreender como tal parceria seria configurada, para a obtenção, com isso, de alicerces fidedignos à tese. Para tanto, válido se torna a observância de exemplos das experiências de PPP em presídios de outros países, como ocorre no Reino Unido e no Chile. O Reino Unido vem como precursor da utilização das PPPs em presídios, possuindo, em 2005, dez presídios sob responsabilidade da iniciativa privada. No Chile, o governo iniciou o respectivo programa no ano de 2000 e segue o modelo semelhante ao já empregado no precursor inglês.

Em ambos os modelos, como no Brasil, há a vedação da desvinculada operação em presídios. No Chile, a guarda de presos ocorre sob responsabilidade das autoridades policiais e a gestão dos presídios se dá em conformidade a uma rigorosa política de qualidade. Já os

ingleses transferiram a guarda para o parceiro privado, que presta esse serviço consoante uma rígida regulamentação do ente público.

Vale ressaltar, a cargo de estímulo aos mais temerosos, que tais experiências resultaram em visíveis melhoras na qualidade do sistema prisional, bem como em mais efetividade na reintegração social dos apenados. Os presídios, nesses locais, adquiriram contornos de estabelecimentos voltados, de fato, à reeducação e à reintegração do preso na sociedade, o que, no Brasil, é tido como objetivo primordial, de acordo com o que dispõe o artigo 1º da Lei de Execução Penal, que, no entanto, não se observa na prática.

No Brasil, a lei sobre PPPs não trata especificamente de sua aplicação a presídios, assim como, não delimita expressamente quais atividades poderão se valer do sistema. Entretanto, é possível depreender da lei, que ao parceiro privado caberá, na hipótese, a gestão da unidade carcerária, devendo a guarda e a manutenção da ordem permanecerem nas mãos do Estado.

Tal gestão seria expressamente delimitada no contrato específico, caracterizando-se, a título de exemplo, por atividades como a limpeza, conservação e higiene do local, garantindo assim a manutenção de condições dignas de habitação, o provimento e a manutenção de áreas de lazer, o reforço do imóvel prisional, a fim de coibir fugas e rebeliões, além de atividades ligadas à educação e à reintegração social, por meio de bibliotecas e unidades de promoção do trabalho carcerário.

Quanto à contraprestação paga pela Poder Público ao parceiro privado, esta será realizada consoante o determinado no contrato, podendo apresentar uma das seguintes configurações: pagamento mensal ao parceiro privado, segundo o número de vagas oferecidas e a eficiência na administração da unidade carcerária; pagamento de um valor fixo por cela disponível; ou pagamento por presidiário.

Delineada a forma como seria a utilização do sistema de parceria entre o Poder Público e o ente privado no que tange aos presídios, de acordo com a legislação pátria, em particular

com a Lei nº 11.079/2004, passa-se, como a finalizar o referido tema e demonstrar que este pode ser aplicado efetivamente aos moldes brasileiros, ao primeiro contrato nesse sentido, assinado em 16 de junho de 2009 pelo estado de Minas Gerais.

### 3.3. Contrato da primeira PPP Penitenciária brasileira.

Em 16 de junho de 2009 foi assinado o contrato para construção do primeiro complexo penitenciário implantado por meio de parceria público-privada. Tal se deu em Minas Gerais, pelo governador Aécio Neves, e veio como uma esperançosa iniciativa com vistas à obtenção de soluções ao problema carcerário vigente hoje no país. O complexo deverá ser erguido em, no máximo, 30 meses pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), tendo como investimento o aporte de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões), sem custos iniciais para o Estado e se localizará no município de Ribeirão das Neves.

De acordo com o contrato, por vinte e sete anos, o concessionário será responsável pela manutenção do complexo e pela gestão dos serviços exigidos pelo Estado. O complexo disponibilizará 3.040 (três mil e quarenta) vagas ao sistema prisional mineiro, sendo cinco unidades prisionais, cada qual com 608 (seiscentas e oito) vagas, abrigando presos do sexo masculino condenados a penas de reclusão em regimes fechado e semi-aberto. O número de presos por cela será de quatro no regime fechado e seis no semi-aberto e o complexo contará com uma unidade central, onde serão instalados administração, cozinha, almoxarifado e lavanderia.

A ressocialização do interno será prioridade no modelo de gestão apresentado pelo ente privado contratante. Segundo o consórcio GPA, a pretensão é que, com o desenvolvimento de



atividades diferenciadas, seja criado um ambiente adequado ao objetivo de reintegração social dos presos. Nesse sentido, haverá atividades educativas, artísticas e culturais, bem como cursos profissionalizantes, a fim de criar mão de obra especializada e pronta para o mercado de trabalho. Há, também, a idéia de que os presos no regime semi-aberto poderão exercer trabalho externo, ou seja, terão oportunidades de empregos fora da prisão, uma vez que o parceiro privado oferecerá assistência profissional aos sentenciados, em parceria com empresas locais.

No referido projeto, ficou estabelecido, em consonância com a ideologia do sistema, que o ente federativo manterá o seu papel constitucional de controle, no que tange à direção carcerária e segurança interna, cuidando da disciplina e do exato cumprimento das penas, conjuntamente com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, bem como quanto à segurança externa, relativo às muralhas e à escolta dos apenados.

Segundo afirmou o governador do estado de Minas Gerais, Aécio Neves (2009), a hipótese não se trata de privatização, uma vez que o controle do sistema permanecerá com o poder Público: “O que estamos contratando não são vagas apenas no sistema prisional, que eventualmente poderia levar à impressão de que haveria privatização desse setor. Ao contrário, estamos contratando resultados”. Ao Governo do estado, caberá ainda nomear um agente público como diretor de segurança para cada unidade do complexo, encarregando-se eles pela coordenação e pelas medidas de segurança das unidades. No caso de situações de crise, confronto ou rebelião o Poder Público ainda poderá fazer intervenções, por meio de agentes penitenciários pertencentes aos seus quadros, especialmente treinados para este fim.

Para garantir a transparência e a efetividade do contrato, será ainda criado, após o início do funcionamento do referido Complexo, um Conselho Consultivo formado por

representantes da sociedade, pela Ouvidoria do Estado, pela Secretaria de Defesa Social e pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos.

Desta feita, resta possível vislumbrar o desenvolvimento da visão a respeito do modelo das PPPs, tornando útil sua concepção, uma vez que, aplicada de forma a atingir os objetivos constitucionais, por meios eficazes e consubstanciados na prática.

#### 4 – CONCLUSÃO

Examinadas as posições teóricas e empíricas sobre o tema objeto do presente estudo, mostra-se necessária uma visão crítica a respeito destas, no afã de se chegar à orientação mais razoável sobre a questão.

Dentre as opiniões mencionadas, quais sejam, dos que se posicionam a favor da aplicação das parcerias público-privadas ao sistema prisional e dos que veem nisso alto risco capaz de ensejar sua inaplicação, entende-se como dotado de mais razoabilidade o pensamento daqueles que acreditam na validade dessa parceria, na hipótese concreta dos presídios brasileiros.

De um lado, uma postura tendente a defender que a criação de presídios mantidos com a aplicação conjunta da verba privada seria uma forma de “entreguismo” para o setor privado nacional, ou mesmo, um início de privatização da segurança pública. Para os que participam dessa tese, o argumento consiste no fato de que a segurança pública seria tarefa exclusiva da Administração Pública, não podendo ser delegada à iniciativa privada.

Nesse entender, a presença da iniciativa privada alimentaria o interesse econômico, em vez de estimular a eficiência da gestão.

Por outro lado, vislumbra-se a aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais como uma proposta que, dentro do contexto observado, tem características providenciais.

Assim se justifica tal posição quando, diante de uma realidade em que gastos inúmeros são despendidos pelo Poder Público para a manutenção dos submetidos a penas privativas de liberdade, por falta de organização, ou mesmo de responsabilidade, nada se obtém além da manutenção de verdadeiros depósitos humanos.

Sendo assim, considerando que o interesse econômico, nada mais é que o eixo de todo o desenvolvimento alcançado no mundo capitalista, resta claro ser mais válida a aplicação de recursos em estruturas dotadas do elemento da precariedade, materializando-se, portanto, sob uma espécie de condição capaz de torná-las eficiente.

Nesse contexto, ao ser possível vislumbrar um meio de cumprimento de pena e, ademais, o que, por sua vez, é o mais relevante, a reestruturação do ser humano ali presente, dúvidas e temores encontram alicerces suficientes para serem deixados de lado.

O que se diz, de modo a concluir o tema apresentado no presente estudo, é que, perante uma clara ponderação de interesses e, cogitando os prejuízos sociais observados até então advindos do sistema prisional brasileiro, a assunção de riscos compartilhados entre o Poder Público e o parceiro privado assume caráter de inafastável legitimidade, sendo sua aplicação uma proposta a reluzir no horizonte como solução ao sistema prisional atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal, Coletânea de Legislação Administrativa*. Odete Medauar (Org.). 6. ed. rev., atual. e ampl. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. *Código Penal, Código de Processo Penal, Legislação Penal e Processual Penal, Constituição Federal*. Luiz Flávio Gomes (Org.). 11. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Governo do Estado De Minas Gerais. *Aécio Neves assina contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>. Acesso em 20.11.2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 06.07. 2009.

\_\_\_\_\_. *Reintegração social*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10. 2009.

\_\_\_\_\_. *Sistema prisional*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10.2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2003.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. *Crime e castigo*. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/7/artigo12931-3.php>>



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Flávia Soubre

Rio de Janeiro  
2009

FLÁVIA SOUBRE

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof<sup>a</sup>. Néli Fetzner  
Prof. Nelson Tavares  
Prof<sup>a</sup>. Mônica Areal, etc.

Rio de Janeiro  
2009

# RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS POR MEIO DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**Flávia Soubre**

Graduada pela Faculdade Nacional de Direito. Advogada.

**Resumo:** A reinserção digna do preso na sociedade, um dos principais objetivos da execução da pena, não é observado no sistema prisional brasileiro. A realidade consiste, em grande parte, em verdadeiros depósitos humanos, dada a ociosidade, a superlotação e falta de atividades ressocializantes em tais estabelecimentos. A Lei nº 11.079/2004, com a proposta das parcerias público-privadas, vem, nesse contexto, como uma solução que agrega a eficiência permitida pelo investimento do ente privado, com o controle mantido nas mãos estatais. Permite-se, com tal modelo, um equacionamento dos interesses público e privado e, por conseguinte, um benefício social de extrema relevância para a coletividade.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional, Trabalho, Parcerias Público-Privadas, Ressocialização.

**Sumário:** Introdução. 1 – Sistema Prisional. 2 – Ressocialização por meio do Trabalho. 3 – Parcerias Público-Privadas. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto enfoca a questão da ressocialização de presos por meio do trabalho prisional, sendo esse aplicado mediante uma estrutura apoiada nas parcerias público-privadas. Um dos objetivos do presente estudo é trazer à baila um problema social que, a cada dia, vem tomando maiores proporções, sem que sejam alcançadas medidas efetivas para sua

solução. Nele será também tratada uma das propostas de renovação do sistema carcerário que consiste na utilização das parcerias público-privadas.

Tal estrutura é a que se pauta na Lei nº 11.079 de 2004 que, por sua vez, regula duas espécies de concessão, diversas da tradicional disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Trata-se da concessão patrocinada e da concessão administrativa, sendo essa última a adequada aos estabelecimentos prisionais. Fundamenta-se, em resumo, na promoção da eficiência gerada pela atuação do ente privado com a contrapartida da repartição de riscos e lucros entre aquele e o Poder Público.

A aplicação dessa parceria vem como uma alternativa a um problema social verificado com facilidade, referente ao objetivo pedagógico da prisão que, ainda que almejado, não encontra meio passível de desenvolvimento nos estabelecimentos prisionais da atualidade, como se verifica nas estatísticas de reincidência dentre os egressos.

Ao longo do artigo, serão apresentados os seguintes tópicos: o sistema prisional observado sob um prisma de legalidade, bem como sob um ponto de vista realista; a ressocialização possível por meio do trabalho dentro dos estabelecimentos prisionais e a proposta de aplicação da estrutura das parcerias público-privadas aos presídios brasileiros.

O estudo retrata, ainda, questões como a efetividade do direito fundamental ao trabalho, assim como a sua função terapêutica no processo de reinserção social, ou mesmo, de inserção social. Traz, em caráter informativo e comparativo, a real situação dos egressos com base nos dados estatísticos de reincidência e exemplifica a proposta teórica por meio de experiências bem sucedidas observadas em presídios brasileiros.

Nesses pilares, busca-se estimular a elaboração de novos modelos de efetivação das garantias constitucionais e, com isso, primar pelo alcance concreto do respeito à tão citada – e, muitas vezes, não considerada com a devida valoração – dignidade da pessoa humana.



## 1 – SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional brasileiro é um sistema complexo que tem por escopo, segundo prevê o regramento sobre o tema, dar cumprimento à sentença ou à decisão criminal, visando, simultaneamente, à reintegração do condenado na sociedade.

Nesse sentido, traz, expressamente, o artigo 1º da Lei nº 7.210 de 1984 que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Deste preceito, verificam-se duas finalidades. A que se refere à punição, caracterizada pela pena a ser cumprida, e uma finalidade social e muito mais profunda, uma vez que com efeitos duradouros, referente à reintegração harmônica do indivíduo apenado na sociedade.

Entende-se esse segundo objetivo como de maior relevância, pois, ao contrário do efeito emergencial da retirada temporária de um indivíduo nocivo da esfera social de convivência, há o efeito curativo, que, se conquistado, terá caráter permanente, consistente na ressocialização do condenado com sua efetiva reintegração na sociedade.

Ressalta-se que a lei, ao tratar da finalidade da execução penal, vale-se do termo “integração”, o que pode ser considerada uma opção feliz do legislador, ou, pelo menos, realista, haja vista que, em grande parte dos casos, o delinqüente nunca fora, de fato, integrado à sociedade, mas sim marginalizado. Nesse contexto não seria correto almejar a reintegração a uma sociedade da qual aquele indivíduo nunca fora ou se sentira parte.

O referido dispositivo prevê também que tal finalidade de integração se dê de forma harmônica e, para tanto, seguem-se as regras referentes aos direitos do preso, que, se não respeitadas, impossibilitam o alcance da citada finalidade.

A função primordial da prisão é, pois, a já delimitada, mas o que se almeja, na verdade, é um pouco mais. Busca-se, além do que prevê a letra da lei, a reconstrução de um ser humano.

Tal, no entanto, só se verifica com uma atenção mais profunda à realidade de cada preso, a suas motivações, seus sonhos, suas tristezas. Essa atenção que, por sua vez, possibilita o desenvolvimento da auto-estima e, a partir daí, o nascimento de novos homens dispostos ao trabalho e a uma convivência saudável em sociedade. Apenas dessa forma a sociedade poderá ver seus presos recuperados e as taxas de reincidência reduzidas, realidade há tanto sonhada por todos.

Nesse sentido, é certo que se a sociedade juntamente com o Estado, conforme prevê o artigo 4º da Lei, não der condições a essas pessoas de fazerem parte de seu corpo, tal objetivo nunca será alcançado e, como um ciclo vicioso, os marginais de ontem retornarão aos estabelecimentos penais amanhã, tendo nesse ínterim, causado mais uma série de danos a essa mesma sociedade que os excluiu.

### 1.1. Evolução Histórico-Social do Tratamento Constitucional dado ao Tema.

Em uma breve análise da evolução histórico-social do tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao sistema prisional no Brasil, é possível traçar algumas considerações.

Em 1824, a chamada Constituição do Império, outorgada por Dom Pedro I, tratou expressamente da execução das penas, quando, em seu artigo 179, inciso XIX, determinou abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, bem como todas as penas cruéis.

Abordou ainda, em seu inciso XXI, que as cadeias seriam seguras, limpas, bem arejadas, além do que, deveria haver diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes, demonstrando assim já uma atenção à individualização da pena e um respeito à dignidade do apenado.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, tendo ela silenciado quanto ao tema.

A Constituição brasileira de 1934, promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 16 de julho, especificamente quanto à questão prisional, previu no artigo 113, item 6, o direito à assistência religiosa nas penitenciárias sempre que solicitado.

Com o advento do Estado Novo, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 apenas reduziu garantias.

Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. O referido diploma, por sua vez, não inovou quanto à temática das prisões.

A Constituição de 1967, não obstante o contexto político da época, uma vez que, em meio ao regime militar, determinou no parágrafo 14 o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário imposta a todas as autoridades. A referida Constituição foi alterada pelo Ato Institucional nº 5 (1968) e pela Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969, mantendo, no entanto, a garantia então prevista.

Enfim, em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, direitos fundamentais foram garantidos a todos, ratificando aqueles já alcançados na demais ordens jurídicas, assim como acrescentando certas garantias específicas para os presos. Nesse sentido, o artigo 5º da referida Carta dispôs no seu inciso XLVIII que o cumprimento da pena deve se dar em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, bem como com a idade e sexo do apenado. Ademais, garante às presidiárias condições para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação.

Considerada a visão constitucional do tema, passa-se, por conseguinte, à sua análise infraconstitucional, por meio da Lei nº 7.210 de 1984, a Lei de Execução Penal.

## 1.2. A visão prevista na Lei nº 7.210 de 1984.

Ao analisar o corpo da Lei de Execução Penal, verifica-se que mesmo constituído em data anterior à Constituição de 1988, tal lei prima pela preservação da dignidade da pessoa humana, uma vez que dispõe não apenas um rol de direitos do apenado, mas observa a integridade do condenado como ser humano ao longo de quase todos os seus artigos.

Em primeiro lugar, é clara a preocupação com os direitos humanos do preso na leitura do parágrafo único do artigo 3º da referida lei. Nele está disposto que é vedada a discriminação por motivo de natureza racial, social, religiosa ou política em relação ao condenado. O legislador retrata, assim, o princípio da isonomia, comum à tradição jurídica brasileira, conforme dispõe o item 23 da respectiva Exposição de Motivos.

O artigo 5º da Lei consagra o princípio da individualização da pena e determina que os condenados devem ser classificados de acordo com os delitos cometidos, bem como com seus antecedentes e personalidade, efetivando a individualização da execução penal para cada preso. Assim, a lei prevê que cada qual terá um tratamento prisional próprio, o que permite que se alcance os objetivos da sanção penal com a devida isonomia.

Segundo a lei, cabe ao Estado a responsabilidade pela assistência, como um todo, ao preso. O artigo 11 delimita como tal assistência, aquela relativa às esferas material, da saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Dessa forma, objetiva a prevenção de novos crimes e a reintegração do condenado à sociedade.

No artigo 40, tem-se disposta a idéia do parágrafo 14 da Constituição de 1967, que fora também reafirmada na Constituição de 1988, no artigo 5º, XLIX. Trata o dispositivo do respeito à integridade física e moral do preso. Tal artigo é o que melhor retrata o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e garante ao condenado um tratamento similar ao deferido a qualquer outro ser humano que venha a sofrer privações em seus direitos por alguma ilegalidade ou ato abusivo.

O artigo 41, por sua vez, traz um rol de direitos próprios da pessoa condenada e submetida à prisão. Nele, vários direitos referentes à condição do preso são dispostos, esses que garantem condições mínimas de vida digna e permitem um retorno saudável à sociedade.

O referido artigo prevê, entre outros direitos, a atribuição de trabalho com a respectiva remuneração, previdência social, o chamamento nominal – o que se verifica como de suma importância para reconstrução da auto-estima desestruturada -, contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita e leitura.

Dentre tais direitos, vale destacar a proteção contra o sensacionalismo. Tal direito visa à proteção da imagem do preso, numa era em que a mídia constrói e destrói imagens, da noite para o dia, sem se ater à realidade dos fatos. Corrobora essa idéia, a parte final do artigo 198 do dispositivo. Esse artigo veda a exposição do preso que venha a acarretar inconveniente notoriedade àquele durante o cumprimento de pena, afinal a sanção é a pena a que foi condenado e não sua desmoralização perante a sociedade. Visa, tão somente, à proteção da imagem do condenado ao longo da execução penal. Pugna, dessa forma, pela efetivação do respeito à integridade moral do preso, observando-o como o ser humano que é, independentemente dos erros que haja cometido.

No que tange a resguardar a integridade física do preso, prevê o artigo 85 que “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”, bem como, deve constituir-se em um ambiente salubre, sendo o local arejado, dotado de luz solar e

com condições térmicas adequadas ao ser humano, conforme determina o artigo 88, parágrafo único, “a” da Lei em comento. Ainda que não se vislumbre na prática, tal é a previsão proposta pelo legislador, em consonância com a ordem constitucional que rege a sociedade, e é em busca da efetivação dessa previsão que se deve lutar.

Por fim, ao examinar o conteúdo da Lei de Execução Penal, conclui-se que ela abraça, em sua totalidade, a ideologia do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se vislumbra como um progresso para a sociedade. Nesse sentido, passa-se a detalhar como o trabalho do apenado se insere nos regimes de pena estabelecidos pela legislação penal, tais como delineados na própria Lei de Execução Penal.

### 1.3. Regimes de Cumprimento de Pena.

O sistema de execução penal brasileira abarca três regimes de cumprimento de pena, quais sejam, o regime fechado, o semi-aberto e o aberto, possuindo cada um suas peculiaridades.

No regime fechado, disposto no Art. 34, § 1º, § 2º e § 3º, estão previstos o trabalho diurno, o trabalho em comum dentro do estabelecimento prisional e o trabalho externo nos casos de serviços e obras públicas. No regime semi-aberto as condições admissíveis do trabalho estão no Art. 35, § 1º e § 2º em que o preso desenvolve trabalho em comum em colônia agrícola, industrial ou similar em período diurno ou trabalho externo. Por fim, no regime aberto tem-se o trabalho externo sem o rigor da vigilância, porém retornando a noite para a dormida na prisão.

O trabalho para o preso se verifica, portanto, como um direito efetivo, sendo este garantido pelo artigo 41, II da lei 7.210 de 1984, bem como pela Constituição da República no *caput* do artigo 7º. No entanto, no que tange ao cumprimento de pena em regime aberto, é próprio requisito à aquisição e permanência no mesmo, sendo neste regime, para os presos, um dever, conforme dispõe o artigo 114, I da Lei de Execução Penal.

Nesse contexto, os presos afetados pela estrutura proposta no presente estudo se limitam àqueles submetidos aos regimes fechado e semi-aberto, tão somente, uma vez que exercem trabalho dentro do estabelecimento prisional.

Desta feita, passa-se ao exame mais detido acerca da realidade prisional do Estado do Rio de Janeiro, buscando, assim, trabalhar sobre parâmetros mais concretos.

#### 1.4. A Realidade Prisional Fluminense.

O Estado do Rio de Janeiro é dotado de um total de 44 (quarenta e quatro) estabelecimentos penais. Dentre os quais, 21 (vinte e um) são classificados como penitenciárias, 6 (seis) são classificados como presídios, 6 (seis) como cadeias públicas, 3 (três) como casas de albergado, 7 (sete) como hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e 1 (um) como colônia agrícola, industrial ou similar, segundo o último cadastro estadual, de 2008, do Infopen – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias fornecido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

No estado, o órgão responsável pelo sistema penitenciário é a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ – criada pelo Decreto nº 33.164 de 12 de maio de 2003.

Segundo informações colhidas de pesquisa feita pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – em outubro de 2007, na qual se buscou traçar um Plano Diretor para o Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, não existem, no estado, estabelecimentos penais terceirizados.

O custo mensal de manutenção de um preso, segundo um levantamento da SEAP-RJ de dezembro de 2006, é de R\$ 864,21 (oitocentos e sessenta e quatro reais e vinte e um centavos) e a escolha dos diretores das Unidades Prisionais é uma escolha discricionária do Secretário de Administração penitenciária.

Segundo o relatório, a guarda externa dos estabelecimentos penais é feita pela Polícia Militar, além disso, não se utiliza, nem nunca se utilizou no Estado do Rio de Janeiro, do método APAC, da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que muito êxito vem obtendo em outros estados do país.

O Estado do Rio de Janeiro possui um Conselho Penitenciário situado na Rua Senador Dantas, nº 15, 9º andar no Centro da capital formado por: 02 (dois) professores de Direito Penal, Processo Penal ou Execução Penal, 02 (dois) representantes do Ministério Público estadual e 02 (dois) do Ministério Público Federal, 02 (dois) representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da seção do Rio de Janeiro, 02 (dois) representantes da Defensoria Pública Geral do Estado, 02 (dois) representantes da comunidade, bem como 01 (um) médico e 01 (um) psicólogo.

Vale ressaltar que, ainda que não seja dada a devida atenção à condição dos presos que superlotam as prisões, haja vista que o custo de produção de uma vaga é avaliado em R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), considerando a construção de uma casa de Custódia orçada em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) para 500 (quinhentos) presos, investimentos são postos em cursos e treinamentos de Grupamentos de Ações Táticas próprios para repressão de possíveis – e prováveis – rebeliões carcerárias. Invertem-se os



valores e pretende-se remediar o que poderia ser prevenido com um investimento no ser humano apenado.

Segundo o relatório, no estado, 532 (quinhentos e trinta e dois) presos, sendo 247 (duzentos e quarenta e sete) do regime fechado, exercem atividade laboral. O número é, no entanto, ínfimo, em comparação com a totalidade. Há ainda 2.932 (dois mil novecentos e trinta e dois) presos incluídos em programas de laborterapia, que exercem, em sua grande maioria, atividades de apoio aos estabelecimentos penais.

Em termos quantitativos, segundo o relatório de outubro de 2007, havia um total de 22.951 (vinte e dois mil, novecentos e cinquenta e um) presos no estado, sendo que mais da metade tem o ensino fundamental incompleto e 900 (novecentos), dentre o total, são analfabetos. Há ainda 5.000 (cinco mil) presos em delegacias policiais aguardando vagas nos demais estabelecimentos penais.

O déficit de vagas apontado pelo SEAP-RJ é de 741 (setecentas e quarenta e uma) vagas, todas referentes ao regime semi-aberto e aberto. Segundo o relatório não há déficit em relação aos estabelecimentos de regime fechado, no entanto, tais dados geram dúvidas.

A SEAP pretende absorver os 5.000 (cinco mil) presos instalados ainda em delegacias, com a construção de três novas Casas de Custódia no estado, com capacidade para 750 (setecentas e cinquenta) vagas cada. Seriam a Casa de Custódia Oscar Sterverson, em Magé, a Casa de Custódia Bandeira Stampa, na cidade do Rio de Janeiro junto ao Complexo de Gericinó e a Casa de Custódia José Frederico Marques, também junto ao Complexo de Gericinó.

Observa-se, ao se valer de uma conta simples, que tais estabelecimentos não abrigariam de forma adequada nem metade desses presos. Seria, pois, deliberadamente, inserido o dobro da capacidade prevista. E tal é colocado, de forma expressa em um relatório oficial, como se fosse um dado, ou melhor, uma meta a ser aplaudida. Assim, entende-se

porque se considera não haver déficit no número de vagas dos estabelecimentos de regime fechado do estado. A superlotação, para o estado, é tida como algo dotado de normalidade e, pela forma como tal é exposto, é prevista e aceita com naturalidade pelos órgãos responsáveis, como se algum êxito existisse nisso.

Após a breve tentativa de mapear a realidade prisional fluminense, passa-se a uma análise da teoria em que se baseia o presente estudo, no escopo de validar um dos meios que se observa de efetivar os fins almejados pela prisão.

## 2 – RESSOCIALIZAÇÃO POR MEIO DO TRABALHO

Neste ponto, será estudada a função que se considera primordial no que tange ao cumprimento de pena, não obstante, muitas vezes ser esquecida pelas dificuldades práticas encontradas.

### 2.1. Direito Constitucional ao Trabalho e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - tem o direito ao trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme se observa no artigo 1º, IV, bem como, um direito social do indivíduo, disposto no artigo 6º, um princípio geral da ordem econômica, no *caput* de artigo 170 e como próprio fundamento da ordem social no artigo 193.

Não obstante tais disposições normativas delineadas constitucionalmente, a referida Carta não delimita o real alcance do direito fundamental ao trabalho, restando aos intérpretes da Constituição fazê-lo. Há, portanto, para a obtenção de efeitos práticos, que se delimitar o conteúdo mínimo de tal direito fundamental, ou seja, determinar o que, a princípio, poder-se-ia exigir do Estado.

Nessa busca, verifica-se a intensa ligação entre o presente direito e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III da CRFB/88.

O professor Sarlet (2006) desenvolveu uma detalhada análise dos direitos fundamentais, com especial destaque para o citado princípio da dignidade da pessoa humana, o qual será no presente estudo apresentado.

O autor descreve que o referido princípio não contém tão somente uma declaração de conteúdo ético e moral, mas constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional, que, pela sua natural eficácia, deve reger a comunidade como um valor jurídico fundamental. Deve, para ele, ser visto como um “valor-guia” a reger toda a ordem constitucional vigente, tendo, portanto maior hierarquia axiológica em face dos demais princípios.

A dignidade humana tem intrínseca relação com os direitos sociais, uma vez serem estes determinantes para que haja uma vida digna. Dentre estes, o direito ao trabalho.

Canotilho (2003) define os direitos sociais como normas de natureza programática. Para o autor português, por meio dessas normas programáticas se chegaria à regulamentação das prestações sociais, no entanto, estas seriam suscetíveis de serem trazidas à colação no momento da concretização, para obtenção da almejada efetividade, detendo, assim, também função instrumental.

Delgado (2006) atenta para o fato de que o trabalho deve ser entendido como elemento que concretiza a identidade social do homem, possibilitando-lhe autoconhecimento e plena socialização.

Dessa feita, na tentativa de compatibilizar ambos princípios fundamentais, resta evidenciado que dignidade humana é inalcançável quando o trabalho humano não recebe a valorização adequada.

## 2.2. Experiências Bem Sucedidas de Recuperação por meio do Trabalho Prisional.

Um dos esforços observados para a reintegração do apenado na sociedade de modo a minimizar as discriminações e dificuldades encontradas pelo indivíduo ao alcançar sua liberdade pelo cumprimento de sua pena, são as políticas públicas de reintegração social.

O Brasil possui inúmeros projetos sendo desenvolvidos nos estabelecimentos prisionais, envolvendo atividades de culinária, artesanato, marcenaria, piscicultura, tecnologia industrial, confecção, agricultura, entre outras. No *site* do Ministério da Justiça encontra-se elencado um rol de boas práticas desenvolvidas em todo Brasil. No entanto, para tais práticas, falta a publicidade dessas ações, que devem ser divulgadas como demonstrativo do processo de ressocialização eficiente e promissor na reinserção do indivíduo a sociedade.

Como exemplo de projeto bem sucedido no estado do Rio de Janeiro tem-se a Penitenciária Industrial, de regime fechado, Esmeraldino Bandeira, com mais de 950 homens, que, por sua vez, é uma das pioneiras na aceleração do processo de oportunização de trabalho, reeducação e reintegração dos apenados.

Conforme declarou o Subsecretário Adjunto das Unidades Prisionais e com a qual deve se concordar, a preocupação com a ocupação do preso deveria ser prioridade em todas as unidades, ressaltando que na referida Penitenciária, os internos trabalham o dia inteiro, retornando para as celas à noite, onde podem ver televisão.

Os presos da unidade que participam do projeto realizam atividades diversas como a fabricação de tijolos ecológicos, criação de fontes, vasos artesanais e quadros, produzem placas e tarjetas automotivas, que são distribuídas pelo Detran, reciclam *pallets*, estruturas de madeiras, doadas pela Michellin do Brasil, que se transformam em brinquedos vendidos para o Saara, no Centro do Rio e para o Mercado de Madureira. Realizam, ainda, a produção de mais de 30 mil pães diários, que abastecem todo o sistema penitenciário do Estado.

O ponto problemático é que, da totalidade dos mais de 950 presos, apenas 300 participam do projeto, consideradas as dificuldades práticas de efetivação das estruturas de produção, em função da necessidade de parcerias com empresas privadas.

Outro fator interessante que mostra como o resultado do trabalho prisional na vida dos apenados é de suma importância, assim como, realmente efetivo, advém dos dados estatísticos apurados quanto aos percentuais de reincidência.

A reincidência, por sua vez, pode ser apontada como uma consequência desastrosa, tanto para a sociedade, como para o Poder Público. No entanto, tal prejuízo não supera o que representa para o próprio réu, que se vê submetido a um novo cumprimento de pena. Daí o interesse em minimizar essa consequência a partir de uma renovação de valores que dá aos presos perspectivas futuras e oportunidades de manutenção dessa nova forma de vida, apoiada no valor do trabalho e na sua dignidade como ser humano, quando se tornam egressos do sistema prisional.

Curiosamente, um dos presídios que, como o Esmeraldino Bandeira, veem no trabalho uma considerável alternativa à reintegração do apenado na sociedade, a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, estima que a taxa percentual de reincidência migra entre 5 a 7%, um número drasticamente inferior ao observado na média nacional que gira em torno de 70%.

Tal percentual, que é exposto na Revista Desafios do Desenvolvimento, em reportagem de Wolffenbüttel (2004), fora estimado por Sbrissia (2004), que dirigiu por muitos anos o referido presídio e hoje se encontra na direção do Grupo Auxiliar de Direitos Humanos do Departamento Penitenciário do Paraná. Simplesmente esse dado, ainda que sem fontes fidedignas, no entanto estimado por quem trabalhou diretamente num desses estabelecimentos diferenciados, chama a atenção para os efeitos concretos que o trabalho dignificante pode realizar na vida dos apenados.

Vale ressaltar que, o referido Presídio Industrial de Guarapava, no Paraná, trabalha de forma terceirizada, ou seja, conta como parceiros com empresas privadas que realizam serviços dentro do estabelecimento. Fora às críticas a esse tipo de estrutura, a mesma já aponta para a necessidade de um trabalho conjunto entre sociedade, na forma de tais empresas, e Poder Público, haja vista que, até então, só com essa união de forças tem se vislumbrado resultados satisfatórios nesse contexto.

### 3 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O sistema das Parceria Público-Privadas (PPPs) foi estabelecido e regulamentado pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, à luz dos princípios e regras da Constituição da República. Consiste em duas novas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas.

Tal instituto nasceu a partir de três dispositivos específicos em que a Constituição faz alusão à possibilidade de contratações públicas como instrumentos de que o Estado pode se

utilizar para a execução de suas tarefas, bem como para o alcance de seus objetivos, quais sejam: o artigo 22, inciso XXVII; o artigo 37, inciso XXI e o artigo 175.

Desses dispositivos, nota-se que o constituinte apenas oferece balizas às modalidades contratuais utilizadas pela Administração Pública, haja vista que não adota um regime de tipicidade fechada. Cabe, portanto, ao legislador infraconstitucional determinar e detalhar, dentro desses limites, a mecanismo contratual mais eficiente a ser utilizado, o que, por sua vez, fora realizado, no caso da estrutura das PPPs, por meio a Lei nº 11.079 de 2004.

A referida lei é, no entanto, segundo Binenbojm (2008), apenas mais uma lei-quadro, ou seja, é tão somente mais uma lei de caráter geral sobre contratação pública, tal como são as Leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos mais eficientes para a prestação dos serviços públicos. Entretanto, para o professor, tal estrutura, aparentemente, oferece mecanismos mais criativos e inovadores de financiamento para os gestores públicos.

Uma condição excepcional observada no referido sistema é a necessidade de produção de um estudo técnico prévio que ateste a conveniência e a oportunidade da contratação, justificando a opção pela PPP. Essa determinação se verifica no artigo 10, I, “a” da Lei nº 11.079/2004 e existe pelo fato de, tais contratações, significarem um comprometimento contratual de recursos a longo prazo.

Uma característica peculiar observada no sistema das PPPs é o compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado contemplado no artigo 4º, VI e no artigo 5º, III, da Lei nº 11.079/2004. Tal previsão dispõe que os riscos a serem suportados por cada parceiro devem ser repartidos objetivamente, devendo ser, portanto, explicitados detalhadamente no edital. Não haveria, no caso, afronta ao princípio da manutenção do equilíbrio contratual, uma vez que, sendo tais riscos determinados previamente no contrato, caberia ao parceiro privado

quantificar em valores esses riscos em sua proposta, logo, afastaria a possibilidade de prejuízo.

Explicitada a ideologia que ampara o citado instituto, passa-se à apresentação das modalidades nele previstas.

### 3.1. Modalidades.

Duas são as modalidades de concessão previstas no sistema de PPPs, a que se refere a Lei nº 11.079/2004, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Fazendo um paralelo com a chamada concessão comum da Lei nº 8.987/95, a modalidade patrocinada é uma espécie de concessão de serviço público em que, segundo o artigo 2º, parágrafo 1º da Lei nº 11.079/2004, a remuneração do concessionário envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação do poder concedente. Assim, também se depreende, *a contrario sensu*, do que prevê a Lei nº 8.987/95 quanto à concessão comum, uma vez que esta não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, sendo, portanto, uma grande distinção entre tais institutos.

Outra importante distinção observada entre as concessões comuns e as patrocinadas consiste na distribuição de riscos. Isso se verifica quando, na primeira, a lei prevê a execução da obra ou serviço pelo concessionário por sua conta e risco e, na segunda, a lei, ainda que não detalhe a forma como tal será estabelecido na prática, prevê o compartilhamento desses riscos entre ambas as partes. Resta, pois, obrigatoriamente, ao contrato de PPP, dispor sobre tal repartição objetiva de riscos, na forma do artigo 5º, III da lei de regência.



Por outro lado, a modalidade administrativa consiste no contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 2º da lei.

Resta claro, segundo entende Di Pietro (2008), que o objeto principal dessa modalidade de concessão é a prestação de serviços, ao contrário da modalidade patrocinada em que o objeto é a execução do serviço público.

Para delimitar tal modalidade, é possível se valer das vedações constantes no parágrafo 4º do artigo 2º combinado com o artigo 5º, I da lei em apreço. Deles se verifica que o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), assim como que o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) e, por fim, que o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Essa seria, portanto, a modalidade adequada de aplicação do instituto em estudo aos estabelecimentos prisionais, haja vista suas características já explicitadas. Sendo assim, passa-se ao tratamento de tal hipótese mais detalhadamente no capítulo seguinte.

### 3.2. Aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais

A idéia da aplicação do sistema das PPPs aos presídios brasileiros desenha-se como uma possibilidade de imediata solução às dificuldades encontradas pela Administração Pública na gestão e eficiência de tais estabelecimentos.

A figura específica da concessão administrativa, modalidade de PPP adequada a ser empregada nos estabelecimentos prisionais, é pertinente, uma vez que não há a possibilidade de se exigir do cidadão o pagamento de tarifa pelo uso do serviço, ou seja, são contratos em que o parceiro privado irá prestar serviços e será remunerado diretamente pela administração pública.

Em geral, as concessões administrativas são aquelas voltadas a atividades tais como a própria construção e/ou operação de presídios, escolas, hospitais e centros administrativos, dentre outros. No que tange à sua aplicação às prisões, há pontos de vista diversos, sendo uns favoráveis à idéia e outros temerosos, com base nos riscos que o investimento envolve.

Dentre os entusiastas, não haveria problema algum na referida aplicação. Para eles, o sistema das PPPs viria como uma solução para a superlotação carcerária, bem como possibilitaria permitir aos presidiários a efetiva reintegração digna à sociedade.

Há, por outro lado, os que discordam de tal aplicação, considerando-na temerária, posto que acreditam que a guarda de presos é um compromisso vital do Estado e, desse modo, não poderia ser compartilhado com entidades privadas.

Diante de tais posições, imprescindível é compreender como tal parceria seria configurada, para a obtenção, com isso, de alicerces fidedignos à tese. Para tanto, válido se torna a observância de exemplos das experiências de PPP em presídios de outros países, como ocorre no Reino Unido e no Chile. O Reino Unido vem como precursor da utilização das PPPs em presídios, possuindo, em 2005, dez presídios sob responsabilidade da iniciativa privada. No Chile, o governo iniciou o respectivo programa no ano de 2000 e segue o modelo semelhante ao já empregado no precursor inglês.

Em ambos os modelos, como no Brasil, há a vedação da desvinculada operação em presídios. No Chile, a guarda de presos ocorre sob responsabilidade das autoridades policiais e a gestão dos presídios se dá em conformidade a uma rigorosa política de qualidade. Já os

ingleses transferiram a guarda para o parceiro privado, que presta esse serviço consoante uma rígida regulamentação do ente público.

Vale ressaltar, a cargo de estímulo aos mais temerosos, que tais experiências resultaram em visíveis melhoras na qualidade do sistema prisional, bem como em mais efetividade na reintegração social dos apenados. Os presídios, nesses locais, adquiriram contornos de estabelecimentos voltados, de fato, à reeducação e à reintegração do preso na sociedade, o que, no Brasil, é tido como objetivo primordial, de acordo com o que dispõe o artigo 1º da Lei de Execução Penal, que, no entanto, não se observa na prática.

No Brasil, a lei sobre PPPs não trata especificamente de sua aplicação a presídios, assim como, não delimita expressamente quais atividades poderão se valer do sistema. Entretanto, é possível depreender da lei, que ao parceiro privado caberá, na hipótese, a gestão da unidade carcerária, devendo a guarda e a manutenção da ordem permanecerem nas mãos do Estado.

Tal gestão seria expressamente delimitada no contrato específico, caracterizando-se, a título de exemplo, por atividades como a limpeza, conservação e higiene do local, garantindo assim a manutenção de condições dignas de habitação, o provimento e a manutenção de áreas de lazer, o reforço do imóvel prisional, a fim de coibir fugas e rebeliões, além de atividades ligadas à educação e à reintegração social, por meio de bibliotecas e unidades de promoção do trabalho carcerário.

Quanto à contraprestação paga pela Poder Público ao parceiro privado, esta será realizada consoante o determinado no contrato, podendo apresentar uma das seguintes configurações: pagamento mensal ao parceiro privado, segundo o número de vagas oferecidas e a eficiência na administração da unidade carcerária; pagamento de um valor fixo por cela disponível; ou pagamento por presidiário.

Delineada a forma como seria a utilização do sistema de parceria entre o Poder Público e o ente privado no que tange aos presídios, de acordo com a legislação pátria, em particular

com a Lei nº 11.079/2004, passa-se, como a finalizar o referido tema e demonstrar que este pode ser aplicado efetivamente aos moldes brasileiros, ao primeiro contrato nesse sentido, assinado em 16 de junho de 2009 pelo estado de Minas Gerais.

### 3.3. Contrato da primeira PPP Penitenciária brasileira.

Em 16 de junho de 2009 foi assinado o contrato para construção do primeiro complexo penitenciário implantado por meio de parceria público-privada. Tal se deu em Minas Gerais, pelo governador Aécio Neves, e veio como uma esperançosa iniciativa com vistas à obtenção de soluções ao problema carcerário vigente hoje no país. O complexo deverá ser erguido em, no máximo, 30 meses pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), tendo como investimento o aporte de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões), sem custos iniciais para o Estado e se localizará no município de Ribeirão das Neves.

De acordo com o contrato, por vinte e sete anos, o concessionário será responsável pela manutenção do complexo e pela gestão dos serviços exigidos pelo Estado. O complexo disponibilizará 3.040 (três mil e quarenta) vagas ao sistema prisional mineiro, sendo cinco unidades prisionais, cada qual com 608 (seiscentas e oito) vagas, abrigando presos do sexo masculino condenados a penas de reclusão em regimes fechado e semi-aberto. O número de presos por cela será de quatro no regime fechado e seis no semi-aberto e o complexo contará com uma unidade central, onde serão instalados administração, cozinha, almoxarifado e lavanderia.

A ressocialização do interno será prioridade no modelo de gestão apresentado pelo ente privado contratante. Segundo o consórcio GPA, a pretensão é que, com o desenvolvimento de

atividades diferenciadas, seja criado um ambiente adequado ao objetivo de reintegração social dos presos. Nesse sentido, haverá atividades educativas, artísticas e culturais, bem como cursos profissionalizantes, a fim de criar mão de obra especializada e pronta para o mercado de trabalho. Há, também, a idéia de que os presos no regime semi-aberto poderão exercer trabalho externo, ou seja, terão oportunidades de empregos fora da prisão, uma vez que o parceiro privado oferecerá assistência profissional aos sentenciados, em parceria com empresas locais.

No referido projeto, ficou estabelecido, em consonância com a ideologia do sistema, que o ente federativo manterá o seu papel constitucional de controle, no que tange à direção carcerária e segurança interna, cuidando da disciplina e do exato cumprimento das penas, conjuntamente com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, bem como quanto à segurança externa, relativo às muralhas e à escolta dos apenados.

Segundo afirmou o governador do estado de Minas Gerais, Aécio Neves (2009), a hipótese não se trata de privatização, uma vez que o controle do sistema permanecerá com o poder Público: “O que estamos contratando não são vagas apenas no sistema prisional, que eventualmente poderia levar à impressão de que haveria privatização desse setor. Ao contrário, estamos contratando resultados”. Ao Governo do estado, caberá ainda nomear um agente público como diretor de segurança para cada unidade do complexo, encarregando-se eles pela coordenação e pelas medidas de segurança das unidades. No caso de situações de crise, confronto ou rebelião o Poder Público ainda poderá fazer intervenções, por meio de agentes penitenciários pertencentes aos seus quadros, especialmente treinados para este fim.

Para garantir a transparência e a efetividade do contrato, será ainda criado, após o início do funcionamento do referido Complexo, um Conselho Consultivo formado por

representantes da sociedade, pela Ouvidoria do Estado, pela Secretaria de Defesa Social e pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos.

Desta feita, resta possível vislumbrar o desenvolvimento da visão a respeito do modelo das PPPs, tornando útil sua concepção, uma vez que, aplicada de forma a atingir os objetivos constitucionais, por meios eficazes e consubstanciados na prática.

#### 4 – CONCLUSÃO

Examinadas as posições teóricas e empíricas sobre o tema objeto do presente estudo, mostra-se necessária uma visão crítica a respeito destas, no afã de se chegar à orientação mais razoável sobre a questão.

Dentre as opiniões mencionadas, quais sejam, dos que se posicionam a favor da aplicação das parcerias público-privadas ao sistema prisional e dos que veem nisso alto risco capaz de ensejar sua inaplicação, entende-se como dotado de mais razoabilidade o pensamento daqueles que acreditam na validade dessa parceria, na hipótese concreta dos presídios brasileiros.

De um lado, uma postura tendente a defender que a criação de presídios mantidos com a aplicação conjunta da verba privada seria uma forma de “entreguismo” para o setor privado nacional, ou mesmo, um início de privatização da segurança pública. Para os que participam dessa tese, o argumento consiste no fato de que a segurança pública seria tarefa exclusiva da Administração Pública, não podendo ser delegada à iniciativa privada.

Nesse entender, a presença da iniciativa privada alimentaria o interesse econômico, em vez de estimular a eficiência da gestão.

Por outro lado, vislumbra-se a aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais como uma proposta que, dentro do contexto observado, tem características providenciais.

Assim se justifica tal posição quando, diante de uma realidade em que gastos inúmeros são despendidos pelo Poder Público para a manutenção dos submetidos a penas privativas de liberdade, por falta de organização, ou mesmo de responsabilidade, nada se obtém além da manutenção de verdadeiros depósitos humanos.

Sendo assim, considerando que o interesse econômico, nada mais é que o eixo de todo o desenvolvimento alcançado no mundo capitalista, resta claro ser mais válida a aplicação de recursos em estruturas dotadas do elemento da precariedade, materializando-se, portanto, sob uma espécie de condição capaz de torná-las eficiente.

Nesse contexto, ao ser possível vislumbrar um meio de cumprimento de pena e, ademais, o que, por sua vez, é o mais relevante, a reestruturação do ser humano ali presente, dúvidas e temores encontram alicerces suficientes para serem deixados de lado.

O que se diz, de modo a concluir o tema apresentado no presente estudo, é que, perante uma clara ponderação de interesses e, cogitando os prejuízos sociais observados até então advindos do sistema prisional brasileiro, a assunção de riscos compartilhados entre o Poder Público e o parceiro privado assume caráter de inafastável legitimidade, sendo sua aplicação uma proposta a reluzir no horizonte como solução ao sistema prisional atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal, Coletânea de Legislação Administrativa*. Odete Medauar (Org.). 6. ed. rev., atual. e ampl. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. *Código Penal, Código de Processo Penal, Legislação Penal e Processual Penal, Constituição Federal*. Luiz Flávio Gomes (Org.). 11. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Governo do Estado De Minas Gerais. *Aécio Neves assina contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>. Acesso em 20.11.2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 06.07. 2009.

\_\_\_\_\_. *Reintegração social*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10. 2009.

\_\_\_\_\_. *Sistema prisional*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10.2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2003.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. *Crime e castigo*. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/7/artigo12931-3.php>>





Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Flávia Soubre

Rio de Janeiro  
2009

FLÁVIA SOUBRE

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof<sup>a</sup>. Néli Fetzner  
Prof. Nelson Tavares  
Prof<sup>a</sup>. Mônica Areal, etc.

Rio de Janeiro  
2009

# RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS POR MEIO DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**Flávia Soubre**

Graduada pela Faculdade Nacional de Direito. Advogada.

**Resumo:** A reinserção digna do preso na sociedade, um dos principais objetivos da execução da pena, não é observado no sistema prisional brasileiro. A realidade consiste, em grande parte, em verdadeiros depósitos humanos, dada a ociosidade, a superlotação e falta de atividades ressocializantes em tais estabelecimentos. A Lei nº 11.079/2004, com a proposta das parcerias público-privadas, vem, nesse contexto, como uma solução que agrega a eficiência permitida pelo investimento do ente privado, com o controle mantido nas mãos estatais. Permite-se, com tal modelo, um equacionamento dos interesses público e privado e, por conseguinte, um benefício social de extrema relevância para a coletividade.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional, Trabalho, Parcerias Público-Privadas, Ressocialização.

**Sumário:** Introdução. 1 – Sistema Prisional. 2 – Ressocialização por meio do Trabalho. 3 – Parcerias Público-Privadas. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto enfoca a questão da ressocialização de presos por meio do trabalho prisional, sendo esse aplicado mediante uma estrutura apoiada nas parcerias público-privadas. Um dos objetivos do presente estudo é trazer à baila um problema social que, a cada dia, vem tomando maiores proporções, sem que sejam alcançadas medidas efetivas para sua

solução. Nele será também tratada uma das propostas de renovação do sistema carcerário que consiste na utilização das parcerias público-privadas.

Tal estrutura é a que se pauta na Lei nº 11.079 de 2004 que, por sua vez, regula duas espécies de concessão, diversas da tradicional disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Trata-se da concessão patrocinada e da concessão administrativa, sendo essa última a adequada aos estabelecimentos prisionais. Fundamenta-se, em resumo, na promoção da eficiência gerada pela atuação do ente privado com a contrapartida da repartição de riscos e lucros entre aquele e o Poder Público.

A aplicação dessa parceria vem como uma alternativa a um problema social verificado com facilidade, referente ao objetivo pedagógico da prisão que, ainda que almejado, não encontra meio passível de desenvolvimento nos estabelecimentos prisionais da atualidade, como se verifica nas estatísticas de reincidência dentre os egressos.

Ao longo do artigo, serão apresentados os seguintes tópicos: o sistema prisional observado sob um prisma de legalidade, bem como sob um ponto de vista realista; a ressocialização possível por meio do trabalho dentro dos estabelecimentos prisionais e a proposta de aplicação da estrutura das parcerias público-privadas aos presídios brasileiros.

O estudo retrata, ainda, questões como a efetividade do direito fundamental ao trabalho, assim como a sua função terapêutica no processo de reinserção social, ou mesmo, de inserção social. Traz, em caráter informativo e comparativo, a real situação dos egressos com base nos dados estatísticos de reincidência e exemplifica a proposta teórica por meio de experiências bem sucedidas observadas em presídios brasileiros.

Nesses pilares, busca-se estimular a elaboração de novos modelos de efetivação das garantias constitucionais e, com isso, primar pelo alcance concreto do respeito à tão citada – e, muitas vezes, não considerada com a devida valoração – dignidade da pessoa humana.

## 1 – SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional brasileiro é um sistema complexo que tem por escopo, segundo prevê o regramento sobre o tema, dar cumprimento à sentença ou à decisão criminal, visando, simultaneamente, à reintegração do condenado na sociedade.

Nesse sentido, traz, expressamente, o artigo 1º da Lei nº 7.210 de 1984 que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Deste preceito, verificam-se duas finalidades. A que se refere à punição, caracterizada pela pena a ser cumprida, e uma finalidade social e muito mais profunda, uma vez que com efeitos duradouros, referente à reintegração harmônica do indivíduo apenado na sociedade.

Entende-se esse segundo objetivo como de maior relevância, pois, ao contrário do efeito emergencial da retirada temporária de um indivíduo nocivo da esfera social de convivência, há o efeito curativo, que, se conquistado, terá caráter permanente, consistente na ressocialização do condenado com sua efetiva reintegração na sociedade.

Ressalta-se que a lei, ao tratar da finalidade da execução penal, vale-se do termo “integração”, o que pode ser considerada uma opção feliz do legislador, ou, pelo menos, realista, haja vista que, em grande parte dos casos, o delinqüente nunca fora, de fato, integrado à sociedade, mas sim marginalizado. Nesse contexto não seria correto almejar a reintegração a uma sociedade da qual aquele indivíduo nunca fora ou se sentira parte.

O referido dispositivo prevê também que tal finalidade de integração se dê de forma harmônica e, para tanto, seguem-se as regras referentes aos direitos do preso, que, se não respeitadas, impossibilitam o alcance da citada finalidade.

A função primordial da prisão é, pois, a já delimitada, mas o que se almeja, na verdade, é um pouco mais. Busca-se, além do que prevê a letra da lei, a reconstrução de um ser humano.

Tal, no entanto, só se verifica com uma atenção mais profunda à realidade de cada preso, a suas motivações, seus sonhos, suas tristezas. Essa atenção que, por sua vez, possibilita o desenvolvimento da auto-estima e, a partir daí, o nascimento de novos homens dispostos ao trabalho e a uma convivência saudável em sociedade. Apenas dessa forma a sociedade poderá ver seus presos recuperados e as taxas de reincidência reduzidas, realidade há tanto sonhada por todos.

Nesse sentido, é certo que se a sociedade juntamente com o Estado, conforme prevê o artigo 4º da Lei, não der condições a essas pessoas de fazerem parte de seu corpo, tal objetivo nunca será alcançado e, como um ciclo vicioso, os marginais de ontem retornarão aos estabelecimentos penais amanhã, tendo nesse ínterim, causado mais uma série de danos a essa mesma sociedade que os excluiu.

### 1.1. Evolução Histórico-Social do Tratamento Constitucional dado ao Tema.

Em uma breve análise da evolução histórico-social do tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao sistema prisional no Brasil, é possível traçar algumas considerações.

Em 1824, a chamada Constituição do Império, outorgada por Dom Pedro I, tratou expressamente da execução das penas, quando, em seu artigo 179, inciso XIX, determinou abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, bem como todas as penas cruéis.

Abordou ainda, em seu inciso XXI, que as cadeias seriam seguras, limpas, bem arejadas, além do que, deveria haver diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes, demonstrando assim já uma atenção à individualização da pena e um respeito à dignidade do apenado.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, tendo ela silenciado quanto ao tema.

A Constituição brasileira de 1934, promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 16 de julho, especificamente quanto à questão prisional, previu no artigo 113, item 6, o direito à assistência religiosa nas penitenciárias sempre que solicitado.

Com o advento do Estado Novo, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 apenas reduziu garantias.

Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. O referido diploma, por sua vez, não inovou quanto à temática das prisões.

A Constituição de 1967, não obstante o contexto político da época, uma vez que, em meio ao regime militar, determinou no parágrafo 14 o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário imposta a todas as autoridades. A referida Constituição foi alterada pelo Ato Institucional nº 5 (1968) e pela Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969, mantendo, no entanto, a garantia então prevista.

Enfim, em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, direitos fundamentais foram garantidos a todos, ratificando aqueles já alcançados na demais ordens jurídicas, assim como acrescentando certas garantias específicas para os presos. Nesse sentido, o artigo 5º da referida Carta dispôs no seu inciso XLVIII que o cumprimento da pena deve se dar em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, bem como com a idade e sexo do apenado. Ademais, garante às presidiárias condições para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação.

Considerada a visão constitucional do tema, passa-se, por conseguinte, à sua análise infraconstitucional, por meio da Lei nº 7.210 de 1984, a Lei de Execução Penal.

## 1.2. A visão prevista na Lei nº 7.210 de 1984.

Ao analisar o corpo da Lei de Execução Penal, verifica-se que mesmo constituído em data anterior à Constituição de 1988, tal lei prima pela preservação da dignidade da pessoa humana, uma vez que dispõe não apenas um rol de direitos do apenado, mas observa a integridade do condenado como ser humano ao longo de quase todos os seus artigos.

Em primeiro lugar, é clara a preocupação com os direitos humanos do preso na leitura do parágrafo único do artigo 3º da referida lei. Nele está disposto que é vedada a discriminação por motivo de natureza racial, social, religiosa ou política em relação ao condenado. O legislador retrata, assim, o princípio da isonomia, comum à tradição jurídica brasileira, conforme dispõe o item 23 da respectiva Exposição de Motivos.

O artigo 5º da Lei consagra o princípio da individualização da pena e determina que os condenados devem ser classificados de acordo com os delitos cometidos, bem como com seus antecedentes e personalidade, efetivando a individualização da execução penal para cada preso. Assim, a lei prevê que cada qual terá um tratamento prisional próprio, o que permite que se alcance os objetivos da sanção penal com a devida isonomia.

Segundo a lei, cabe ao Estado a responsabilidade pela assistência, como um todo, ao preso. O artigo 11 delimita como tal assistência, aquela relativa às esferas material, da saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Dessa forma, objetiva a prevenção de novos crimes e a reintegração do condenado à sociedade.



No artigo 40, tem-se disposta a idéia do parágrafo 14 da Constituição de 1967, que fora também reafirmada na Constituição de 1988, no artigo 5º, XLIX. Trata o dispositivo do respeito à integridade física e moral do preso. Tal artigo é o que melhor retrata o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e garante ao condenado um tratamento similar ao deferido a qualquer outro ser humano que venha a sofrer privações em seus direitos por alguma ilegalidade ou ato abusivo.

O artigo 41, por sua vez, traz um rol de direitos próprios da pessoa condenada e submetida à prisão. Nele, vários direitos referentes à condição do preso são dispostos, esses que garantem condições mínimas de vida digna e permitem um retorno saudável à sociedade.

O referido artigo prevê, entre outros direitos, a atribuição de trabalho com a respectiva remuneração, previdência social, o chamamento nominal – o que se verifica como de suma importância para reconstrução da auto-estima desestruturada -, contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita e leitura.

Dentre tais direitos, vale destacar a proteção contra o sensacionalismo. Tal direito visa à proteção da imagem do preso, numa era em que a mídia constrói e destrói imagens, da noite para o dia, sem se ater à realidade dos fatos. Corrobora essa idéia, a parte final do artigo 198 do dispositivo. Esse artigo veda a exposição do preso que venha a acarretar inconveniente notoriedade àquele durante o cumprimento de pena, afinal a sanção é a pena a que foi condenado e não sua desmoralização perante a sociedade. Visa, tão somente, à proteção da imagem do condenado ao longo da execução penal. Pugna, dessa forma, pela efetivação do respeito à integridade moral do preso, observando-o como o ser humano que é, independentemente dos erros que haja cometido.

No que tange a resguardar a integridade física do preso, prevê o artigo 85 que “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”, bem como, deve constituir-se em um ambiente salubre, sendo o local arejado, dotado de luz solar e

com condições térmicas adequadas ao ser humano, conforme determina o artigo 88, parágrafo único, “a” da Lei em comento. Ainda que não se vislumbre na prática, tal é a previsão proposta pelo legislador, em consonância com a ordem constitucional que rege a sociedade, e é em busca da efetivação dessa previsão que se deve lutar.

Por fim, ao examinar o conteúdo da Lei de Execução Penal, conclui-se que ela abraça, em sua totalidade, a ideologia do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se vislumbra como um progresso para a sociedade. Nesse sentido, passa-se a detalhar como o trabalho do apenado se insere nos regimes de pena estabelecidos pela legislação penal, tais como delineados na própria Lei de Execução Penal.

### 1.3. Regimes de Cumprimento de Pena.

O sistema de execução penal brasileira abarca três regimes de cumprimento de pena, quais sejam, o regime fechado, o semi-aberto e o aberto, possuindo cada um suas peculiaridades.

No regime fechado, disposto no Art. 34, § 1º, § 2º e § 3º, estão previstos o trabalho diurno, o trabalho em comum dentro do estabelecimento prisional e o trabalho externo nos casos de serviços e obras públicas. No regime semi-aberto as condições admissíveis do trabalho estão no Art. 35, § 1º e § 2º em que o preso desenvolve trabalho em comum em colônia agrícola, industrial ou similar em período diurno ou trabalho externo. Por fim, no regime aberto tem-se o trabalho externo sem o rigor da vigilância, porém retornando a noite para a dormida na prisão.

O trabalho para o preso se verifica, portanto, como um direito efetivo, sendo este garantido pelo artigo 41, II da lei 7.210 de 1984, bem como pela Constituição da República no *caput* do artigo 7º. No entanto, no que tange ao cumprimento de pena em regime aberto, é próprio requisito à aquisição e permanência no mesmo, sendo neste regime, para os presos, um dever, conforme dispõe o artigo 114, I da Lei de Execução Penal.

Nesse contexto, os presos afetados pela estrutura proposta no presente estudo se limitam àqueles submetidos aos regimes fechado e semi-aberto, tão somente, uma vez que exercem trabalho dentro do estabelecimento prisional.

Desta feita, passa-se ao exame mais detido acerca da realidade prisional do Estado do Rio de Janeiro, buscando, assim, trabalhar sobre parâmetros mais concretos.

#### 1.4. A Realidade Prisional Fluminense.

O Estado do Rio de Janeiro é dotado de um total de 44 (quarenta e quatro) estabelecimentos penais. Dentre os quais, 21 (vinte e um) são classificados como penitenciárias, 6 (seis) são classificados como presídios, 6 (seis) como cadeias públicas, 3 (três) como casas de albergado, 7 (sete) como hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e 1 (um) como colônia agrícola, industrial ou similar, segundo o último cadastro estadual, de 2008, do Infopen – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias fornecido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

No estado, o órgão responsável pelo sistema penitenciário é a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ – criada pelo Decreto nº 33.164 de 12 de maio de 2003.

Segundo informações colhidas de pesquisa feita pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – em outubro de 2007, na qual se buscou traçar um Plano Diretor para o Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, não existem, no estado, estabelecimentos penais terceirizados.

O custo mensal de manutenção de um preso, segundo um levantamento da SEAP-RJ de dezembro de 2006, é de R\$ 864,21 (oitocentos e sessenta e quatro reais e vinte e um centavos) e a escolha dos diretores das Unidades Prisionais é uma escolha discricionária do Secretário de Administração penitenciária.

Segundo o relatório, a guarda externa dos estabelecimentos penais é feita pela Polícia Militar, além disso, não se utiliza, nem nunca se utilizou no Estado do Rio de Janeiro, do método APAC, da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que muito êxito vem obtendo em outros estados do país.

O Estado do Rio de Janeiro possui um Conselho Penitenciário situado na Rua Senador Dantas, nº 15, 9º andar no Centro da capital formado por: 02 (dois) professores de Direito Penal, Processo Penal ou Execução Penal, 02 (dois) representantes do Ministério Público estadual e 02 (dois) do Ministério Público Federal, 02 (dois) representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da seção do Rio de Janeiro, 02 (dois) representantes da Defensoria Pública Geral do Estado, 02 (dois) representantes da comunidade, bem como 01 (um) médico e 01 (um) psicólogo.

Vale ressaltar que, ainda que não seja dada a devida atenção à condição dos presos que superlotam as prisões, haja vista que o custo de produção de uma vaga é avaliado em R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), considerando a construção de uma casa de Custódia orçada em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) para 500 (quinhentos) presos, investimentos são postos em cursos e treinamentos de Grupamentos de Ações Táticas próprios para repressão de possíveis – e prováveis – rebeliões carcerárias. Invertem-se os

valores e pretende-se remediar o que poderia ser prevenido com um investimento no ser humano apenado.

Segundo o relatório, no estado, 532 (quinhentos e trinta e dois) presos, sendo 247 (duzentos e quarenta e sete) do regime fechado, exercem atividade laboral. O número é, no entanto, ínfimo, em comparação com a totalidade. Há ainda 2.932 (dois mil novecentos e trinta e dois) presos incluídos em programas de laborterapia, que exercem, em sua grande maioria, atividades de apoio aos estabelecimentos penais.

Em termos quantitativos, segundo o relatório de outubro de 2007, havia um total de 22.951 (vinte e dois mil, novecentos e cinqüenta e um) presos no estado, sendo que mais da metade tem o ensino fundamental incompleto e 900 (novecentos), dentre o total, são analfabetos. Há ainda 5.000 (cinco mil) presos em delegacias policiais aguardando vagas nos demais estabelecimentos penais.

O déficit de vagas apontado pelo SEAP-RJ é de 741 (setecentas e quarenta e uma) vagas, todas referentes ao regime semi-aberto e aberto. Segundo o relatório não há déficit em relação aos estabelecimentos de regime fechado, no entanto, tais dados geram dúvidas.

A SEAP pretende absorver os 5.000 (cinco mil) presos instalados ainda em delegacias, com a construção de três novas Casas de Custódia no estado, com capacidade para 750 (setecentas e cinqüenta) vagas cada. Seriam a Casa de Custódia Oscar Sterverson, em Magé, a Casa de Custódia Bandeira Stampa, na cidade do Rio de Janeiro junto ao Complexo de Gericinó e a Casa de Custódia José Frederico Marques, também junto ao Complexo de Gericinó.

Observa-se, ao se valer de uma conta simples, que tais estabelecimentos não abrigariam de forma adequada nem metade desses presos. Seria, pois, deliberadamente, inserido o dobro da capacidade prevista. E tal é colocado, de forma expressa em um relatório oficial, como se fosse um dado, ou melhor, uma meta a ser aplaudida. Assim, entende-se

porque se considera não haver déficit no número de vagas dos estabelecimentos de regime fechado do estado. A superlotação, para o estado, é tida como algo dotado de normalidade e, pela forma como tal é exposto, é prevista e aceita com naturalidade pelos órgãos responsáveis, como se algum êxito existisse nisso.

Após a breve tentativa de mapear a realidade prisional fluminense, passa-se a uma análise da teoria em que se baseia o presente estudo, no escopo de validar um dos meios que se observa de efetivar os fins almejados pela prisão.

## 2 – RESSOCIALIZAÇÃO POR MEIO DO TRABALHO

Neste ponto, será estudada a função que se considera primordial no que tange ao cumprimento de pena, não obstante, muitas vezes ser esquecida pelas dificuldades práticas encontradas.

### 2.1. Direito Constitucional ao Trabalho e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - tem o direito ao trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme se observa no artigo 1º, IV, bem como, um direito social do indivíduo, disposto no artigo 6º, um princípio geral da ordem econômica, no *caput* de artigo 170 e como próprio fundamento da ordem social no artigo 193.

Não obstante tais disposições normativas delineadas constitucionalmente, a referida Carta não delimita o real alcance do direito fundamental ao trabalho, restando aos intérpretes da Constituição fazê-lo. Há, portanto, para a obtenção de efeitos práticos, que se delimitar o conteúdo mínimo de tal direito fundamental, ou seja, determinar o que, a princípio, poder-se-ia exigir do Estado.

Nessa busca, verifica-se a intensa ligação entre o presente direito e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III da CRFB/88.

O professor Sarlet (2006) desenvolveu uma detalhada análise dos direitos fundamentais, com especial destaque para o citado princípio da dignidade da pessoa humana, o qual será no presente estudo apresentado.

O autor descreve que o referido princípio não contém tão somente uma declaração de conteúdo ético e moral, mas constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional, que, pela sua natural eficácia, deve reger a comunidade como um valor jurídico fundamental. Deve, para ele, ser visto como um “valor-guia” a reger toda a ordem constitucional vigente, tendo, portanto maior hierarquia axiológica em face dos demais princípios.

A dignidade humana tem intrínseca relação com os direitos sociais, uma vez serem estes determinantes para que haja uma vida digna. Dentre estes, o direito ao trabalho.

Canotilho (2003) define os direitos sociais como normas de natureza programática. Para o autor português, por meio dessas normas programáticas se chegaria à regulamentação das prestações sociais, no entanto, estas seriam suscetíveis de serem trazidas à colação no momento da concretização, para obtenção da almejada efetividade, detendo, assim, também função instrumental.

Delgado (2006) atenta para o fato de que o trabalho deve ser entendido como elemento que concretiza a identidade social do homem, possibilitando-lhe autoconhecimento e plena socialização.

Dessa feita, na tentativa de compatibilizar ambos princípios fundamentais, resta evidenciado que dignidade humana é inalcançável quando o trabalho humano não recebe a valorização adequada.

## 2.2. Experiências Bem Sucedidas de Recuperação por meio do Trabalho Prisional.

Um dos esforços observados para a reintegração do apenado na sociedade de modo a minimizar as discriminações e dificuldades encontradas pelo indivíduo ao alcançar sua liberdade pelo cumprimento de sua pena, são as políticas públicas de reintegração social.

O Brasil possui inúmeros projetos sendo desenvolvidos nos estabelecimentos prisionais, envolvendo atividades de culinária, artesanato, marcenaria, piscicultura, tecnologia industrial, confecção, agricultura, entre outras. No *site* do Ministério da Justiça encontra-se elencado um rol de boas práticas desenvolvidas em todo Brasil. No entanto, para tais práticas, falta a publicidade dessas ações, que devem ser divulgadas como demonstrativo do processo de ressocialização eficiente e promissor na reinserção do indivíduo a sociedade.

Como exemplo de projeto bem sucedido no estado do Rio de Janeiro tem-se a Penitenciária Industrial, de regime fechado, Esmeraldino Bandeira, com mais de 950 homens, que, por sua vez, é uma das pioneiras na aceleração do processo de oportunização de trabalho, reeducação e reintegração dos apenados.

Conforme declarou o Subsecretário Adjunto das Unidades Prisionais e com a qual deve se concordar, a preocupação com a ocupação do preso deveria ser prioridade em todas as unidades, ressaltando que na referida Penitenciária, os internos trabalham o dia inteiro, retornando para as celas à noite, onde podem ver televisão.



Os presos da unidade que participam do projeto realizam atividades diversas como a fabricação de tijolos ecológicos, criação de fontes, vasos artesanais e quadros, produzem placas e tarjetas automotivas, que são distribuídas pelo Detran, reciclam *pallets*, estruturas de madeiras, doadas pela Michellin do Brasil, que se transformam em brinquedos vendidos para o Saara, no Centro do Rio e para o Mercado de Madureira. Realizam, ainda, a produção de mais de 30 mil pães diários, que abastecem todo o sistema penitenciário do Estado.

O ponto problemático é que, da totalidade dos mais de 950 presos, apenas 300 participam do projeto, consideradas as dificuldades práticas de efetivação das estruturas de produção, em função da necessidade de parcerias com empresas privadas.

Outro fator interessante que mostra como o resultado do trabalho prisional na vida dos apenados é de suma importância, assim como, realmente efetivo, advém dos dados estatísticos apurados quanto aos percentuais de reincidência.

A reincidência, por sua vez, pode ser apontada como uma consequência desastrosa, tanto para a sociedade, como para o Poder Público. No entanto, tal prejuízo não supera o que representa para o próprio réu, que se vê submetido a um novo cumprimento de pena. Daí o interesse em minimizar essa consequência a partir de uma renovação de valores que dá aos presos perspectivas futuras e oportunidades de manutenção dessa nova forma de vida, apoiada no valor do trabalho e na sua dignidade como ser humano, quando se tornam egressos do sistema prisional.

Curiosamente, um dos presídios que, como o Esmeraldino Bandeira, veem no trabalho uma considerável alternativa à reintegração do apenado na sociedade, a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, estima que a taxa percentual de reincidência migra entre 5 a 7%, um número drasticamente inferior ao observado na média nacional que gira em torno de 70%.

Tal percentual, que é exposto na Revista Desafios do Desenvolvimento, em reportagem de Wolffenbüttel (2004), fora estimado por Sbrissia (2004), que dirigiu por muitos anos o referido presídio e hoje se encontra na direção do Grupo Auxiliar de Direitos Humanos do Departamento Penitenciário do Paraná. Simplesmente esse dado, ainda que sem fontes fidedignas, no entanto estimado por quem trabalhou diretamente num desses estabelecimentos diferenciados, chama a atenção para os efeitos concretos que o trabalho dignificante pode realizar na vida dos apenados.

Vale ressaltar que, o referido Presídio Industrial de Guarapava, no Paraná, trabalha de forma terceirizada, ou seja, conta como parceiros com empresas privadas que realizam serviços dentro do estabelecimento. Fora às críticas a esse tipo de estrutura, a mesma já aponta para a necessidade de um trabalho conjunto entre sociedade, na forma de tais empresas, e Poder Público, haja vista que, até então, só com essa união de forças tem se vislumbrado resultados satisfatórios nesse contexto.

### 3 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O sistema das Parceria Público-Privadas (PPPs) foi estabelecido e regulamentado pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, à luz dos princípios e regras da Constituição da República. Consiste em duas novas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas.

Tal instituto nasceu a partir de três dispositivos específicos em que a Constituição faz alusão à possibilidade de contratações públicas como instrumentos de que o Estado pode se

utilizar para a execução de suas tarefas, bem como para o alcance de seus objetivos, quais sejam: o artigo 22, inciso XXVII; o artigo 37, inciso XXI e o artigo 175.

Desses dispositivos, nota-se que o constituinte apenas oferece balizas às modalidades contratuais utilizadas pela Administração Pública, haja vista que não adota um regime de tipicidade fechada. Cabe, portanto, ao legislador infraconstitucional determinar e detalhar, dentro desses limites, a mecanismo contratual mais eficiente a ser utilizado, o que, por sua vez, fora realizado, no caso da estrutura das PPPs, por meio a Lei nº 11.079 de 2004.

A referida lei é, no entanto, segundo Binenbojm (2008), apenas mais uma lei-quadro, ou seja, é tão somente mais uma lei de caráter geral sobre contratação pública, tal como são as Leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos mais eficientes para a prestação dos serviços públicos. Entretanto, para o professor, tal estrutura, aparentemente, oferece mecanismos mais criativos e inovadores de financiamento para os gestores públicos.

Uma condição excepcional observada no referido sistema é a necessidade de produção de um estudo técnico prévio que ateste a conveniência e a oportunidade da contratação, justificando a opção pela PPP. Essa determinação se verifica no artigo 10, I, “a” da Lei nº 11.079/2004 e existe pelo fato de, tais contratações, significarem um comprometimento contratual de recursos a longo prazo.

Uma característica peculiar observada no sistema das PPPs é o compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado contemplado no artigo 4º, VI e no artigo 5º, III, da Lei nº 11.079/2004. Tal previsão dispõe que os riscos a serem suportados por cada parceiro devem ser repartidos objetivamente, devendo ser, portanto, explicitados detalhadamente no edital. Não haveria, no caso, afronta ao princípio da manutenção do equilíbrio contratual, uma vez que, sendo tais riscos determinados previamente no contrato, caberia ao parceiro privado

quantificar em valores esses riscos em sua proposta, logo, afastaria a possibilidade de prejuízo.

Explicitada a ideologia que ampara o citado instituto, passa-se à apresentação das modalidades nele previstas.

### 3.1. Modalidades.

Duas são as modalidades de concessão previstas no sistema de PPPs, a que se refere a Lei nº 11.079/2004, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Fazendo um paralelo com a chamada concessão comum da Lei nº 8.987/95, a modalidade patrocinada é uma espécie de concessão de serviço público em que, segundo o artigo 2º, parágrafo 1º da Lei nº 11.079/2004, a remuneração do concessionário envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação do poder concedente. Assim, também se depreende, *a contrario sensu*, do que prevê a Lei nº 8.987/95 quanto à concessão comum, uma vez que esta não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, sendo, portanto, uma grande distinção entre tais institutos.

Outra importante distinção observada entre as concessões comuns e as patrocinadas consiste na distribuição de riscos. Isso se verifica quando, na primeira, a lei prevê a execução da obra ou serviço pelo concessionário por sua conta e risco e, na segunda, a lei, ainda que não detalhe a forma como tal será estabelecido na prática, prevê o compartilhamento desses riscos entre ambas as partes. Resta, pois, obrigatoriamente, ao contrato de PPP, dispor sobre tal repartição objetiva de riscos, na forma do artigo 5º, III da lei de regência.

Por outro lado, a modalidade administrativa consiste no contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 2º da lei.

Resta claro, segundo entende Di Pietro (2008), que o objeto principal dessa modalidade de concessão é a prestação de serviços, ao contrário da modalidade patrocinada em que o objeto é a execução do serviço público.

Para delimitar tal modalidade, é possível se valer das vedações constantes no parágrafo 4º do artigo 2º combinado com o artigo 5º, I da lei em apreço. Deles se verifica que o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), assim como que o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) e, por fim, que o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Essa seria, portanto, a modalidade adequada de aplicação do instituto em estudo aos estabelecimentos prisionais, haja vista suas características já explicitadas. Sendo assim, passa-se ao tratamento de tal hipótese mais detalhadamente no capítulo seguinte.

### 3.2. Aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais

A idéia da aplicação do sistema das PPPs aos presídios brasileiros desenha-se como uma possibilidade de imediata solução às dificuldades encontradas pela Administração Pública na gestão e eficiência de tais estabelecimentos.

A figura específica da concessão administrativa, modalidade de PPP adequada a ser empregada nos estabelecimentos prisionais, é pertinente, uma vez que não há a possibilidade de se exigir do cidadão o pagamento de tarifa pelo uso do serviço, ou seja, são contratos em que o parceiro privado irá prestar serviços e será remunerado diretamente pela administração pública.

Em geral, as concessões administrativas são aquelas voltadas a atividades tais como a própria construção e/ou operação de presídios, escolas, hospitais e centros administrativos, dentre outros. No que tange à sua aplicação às prisões, há pontos de vista diversos, sendo uns favoráveis à idéia e outros temerosos, com base nos riscos que o investimento envolve.

Dentre os entusiastas, não haveria problema algum na referida aplicação. Para eles, o sistema das PPPs viria como uma solução para a superlotação carcerária, bem como possibilitaria permitir aos presidiários a efetiva reintegração digna à sociedade.

Há, por outro lado, os que discordam de tal aplicação, considerando-na temerária, posto que acreditam que a guarda de presos é um compromisso vital do Estado e, desse modo, não poderia ser compartilhado com entidades privadas.

Diante de tais posições, imprescindível é compreender como tal parceria seria configurada, para a obtenção, com isso, de alicerces fidedignos à tese. Para tanto, válido se torna a observância de exemplos das experiências de PPP em presídios de outros países, como ocorre no Reino Unido e no Chile. O Reino Unido vem como precursor da utilização das PPPs em presídios, possuindo, em 2005, dez presídios sob responsabilidade da iniciativa privada. No Chile, o governo iniciou o respectivo programa no ano de 2000 e segue o modelo semelhante ao já empregado no precursor inglês.

Em ambos os modelos, como no Brasil, há a vedação da desvinculada operação em presídios. No Chile, a guarda de presos ocorre sob responsabilidade das autoridades policiais e a gestão dos presídios se dá em conformidade a uma rigorosa política de qualidade. Já os

ingleses transferiram a guarda para o parceiro privado, que presta esse serviço consoante uma rígida regulamentação do ente público.

Vale ressaltar, a cargo de estímulo aos mais temerosos, que tais experiências resultaram em visíveis melhoras na qualidade do sistema prisional, bem como em mais efetividade na reintegração social dos apenados. Os presídios, nesses locais, adquiriram contornos de estabelecimentos voltados, de fato, à reeducação e à reintegração do preso na sociedade, o que, no Brasil, é tido como objetivo primordial, de acordo com o que dispõe o artigo 1º da Lei de Execução Penal, que, no entanto, não se observa na prática.

No Brasil, a lei sobre PPPs não trata especificamente de sua aplicação a presídios, assim como, não delimita expressamente quais atividades poderão se valer do sistema. Entretanto, é possível depreender da lei, que ao parceiro privado caberá, na hipótese, a gestão da unidade carcerária, devendo a guarda e a manutenção da ordem permanecerem nas mãos do Estado.

Tal gestão seria expressamente delimitada no contrato específico, caracterizando-se, a título de exemplo, por atividades como a limpeza, conservação e higiene do local, garantindo assim a manutenção de condições dignas de habitação, o provimento e a manutenção de áreas de lazer, o reforço do imóvel prisional, a fim de coibir fugas e rebeliões, além de atividades ligadas à educação e à reintegração social, por meio de bibliotecas e unidades de promoção do trabalho carcerário.

Quanto à contraprestação paga pela Poder Público ao parceiro privado, esta será realizada consoante o determinado no contrato, podendo apresentar uma das seguintes configurações: pagamento mensal ao parceiro privado, segundo o número de vagas oferecidas e a eficiência na administração da unidade carcerária; pagamento de um valor fixo por cela disponível; ou pagamento por presidiário.

Delineada a forma como seria a utilização do sistema de parceria entre o Poder Público e o ente privado no que tange aos presídios, de acordo com a legislação pátria, em particular

com a Lei nº 11.079/2004, passa-se, como a finalizar o referido tema e demonstrar que este pode ser aplicado efetivamente aos moldes brasileiros, ao primeiro contrato nesse sentido, assinado em 16 de junho de 2009 pelo estado de Minas Gerais.

### 3.3. Contrato da primeira PPP Penitenciária brasileira.

Em 16 de junho de 2009 foi assinado o contrato para construção do primeiro complexo penitenciário implantado por meio de parceria público-privada. Tal se deu em Minas Gerais, pelo governador Aécio Neves, e veio como uma esperançosa iniciativa com vistas à obtenção de soluções ao problema carcerário vigente hoje no país. O complexo deverá ser erguido em, no máximo, 30 meses pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), tendo como investimento o aporte de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões), sem custos iniciais para o Estado e se localizará no município de Ribeirão das Neves.

De acordo com o contrato, por vinte e sete anos, o concessionário será responsável pela manutenção do complexo e pela gestão dos serviços exigidos pelo Estado. O complexo disponibilizará 3.040 (três mil e quarenta) vagas ao sistema prisional mineiro, sendo cinco unidades prisionais, cada qual com 608 (seiscentas e oito) vagas, abrigando presos do sexo masculino condenados a penas de reclusão em regimes fechado e semi-aberto. O número de presos por cela será de quatro no regime fechado e seis no semi-aberto e o complexo contará com uma unidade central, onde serão instalados administração, cozinha, almoxarifado e lavanderia.

A ressocialização do interno será prioridade no modelo de gestão apresentado pelo ente privado contratante. Segundo o consórcio GPA, a pretensão é que, com o desenvolvimento de



atividades diferenciadas, seja criado um ambiente adequado ao objetivo de reintegração social dos presos. Nesse sentido, haverá atividades educativas, artísticas e culturais, bem como cursos profissionalizantes, a fim de criar mão de obra especializada e pronta para o mercado de trabalho. Há, também, a idéia de que os presos no regime semi-aberto poderão exercer trabalho externo, ou seja, terão oportunidades de empregos fora da prisão, uma vez que o parceiro privado oferecerá assistência profissional aos sentenciados, em parceria com empresas locais.

No referido projeto, ficou estabelecido, em consonância com a ideologia do sistema, que o ente federativo manterá o seu papel constitucional de controle, no que tange à direção carcerária e segurança interna, cuidando da disciplina e do exato cumprimento das penas, conjuntamente com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, bem como quanto à segurança externa, relativo às muralhas e à escolta dos apenados.

Segundo afirmou o governador do estado de Minas Gerais, Aécio Neves (2009), a hipótese não se trata de privatização, uma vez que o controle do sistema permanecerá com o poder Público: “O que estamos contratando não são vagas apenas no sistema prisional, que eventualmente poderia levar à impressão de que haveria privatização desse setor. Ao contrário, estamos contratando resultados”. Ao Governo do estado, caberá ainda nomear um agente público como diretor de segurança para cada unidade do complexo, encarregando-se eles pela coordenação e pelas medidas de segurança das unidades. No caso de situações de crise, confronto ou rebelião o Poder Público ainda poderá fazer intervenções, por meio de agentes penitenciários pertencentes aos seus quadros, especialmente treinados para este fim.

Para garantir a transparência e a efetividade do contrato, será ainda criado, após o início do funcionamento do referido Complexo, um Conselho Consultivo formado por

representantes da sociedade, pela Ouvidoria do Estado, pela Secretaria de Defesa Social e pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos.

Desta feita, resta possível vislumbrar o desenvolvimento da visão a respeito do modelo das PPPs, tornando útil sua concepção, uma vez que, aplicada de forma a atingir os objetivos constitucionais, por meios eficazes e consubstanciados na prática.

#### 4 – CONCLUSÃO

Examinadas as posições teóricas e empíricas sobre o tema objeto do presente estudo, mostra-se necessária uma visão crítica a respeito destas, no afã de se chegar à orientação mais razoável sobre a questão.

Dentre as opiniões mencionadas, quais sejam, dos que se posicionam a favor da aplicação das parcerias público-privadas ao sistema prisional e dos que veem nisso alto risco capaz de ensejar sua inaplicação, entende-se como dotado de mais razoabilidade o pensamento daqueles que acreditam na validade dessa parceria, na hipótese concreta dos presídios brasileiros.

De um lado, uma postura tendente a defender que a criação de presídios mantidos com a aplicação conjunta da verba privada seria uma forma de “entreguismo” para o setor privado nacional, ou mesmo, um início de privatização da segurança pública. Para os que participam dessa tese, o argumento consiste no fato de que a segurança pública seria tarefa exclusiva da Administração Pública, não podendo ser delegada à iniciativa privada.

Nesse entender, a presença da iniciativa privada alimentaria o interesse econômico, em vez de estimular a eficiência da gestão.

Por outro lado, vislumbra-se a aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais como uma proposta que, dentro do contexto observado, tem características providenciais.

Assim se justifica tal posição quando, diante de uma realidade em que gastos inúmeros são despendidos pelo Poder Público para a manutenção dos submetidos a penas privativas de liberdade, por falta de organização, ou mesmo de responsabilidade, nada se obtém além da manutenção de verdadeiros depósitos humanos.

Sendo assim, considerando que o interesse econômico, nada mais é que o eixo de todo o desenvolvimento alcançado no mundo capitalista, resta claro ser mais válida a aplicação de recursos em estruturas dotadas do elemento da precariedade, materializando-se, portanto, sob uma espécie de condição capaz de torná-las eficiente.

Nesse contexto, ao ser possível vislumbrar um meio de cumprimento de pena e, ademais, o que, por sua vez, é o mais relevante, a reestruturação do ser humano ali presente, dúvidas e temores encontram alicerces suficientes para serem deixados de lado.

O que se diz, de modo a concluir o tema apresentado no presente estudo, é que, perante uma clara ponderação de interesses e, cogitando os prejuízos sociais observados até então advindos do sistema prisional brasileiro, a assunção de riscos compartilhados entre o Poder Público e o parceiro privado assume caráter de inafastável legitimidade, sendo sua aplicação uma proposta a reluzir no horizonte como solução ao sistema prisional atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal, Coletânea de Legislação Administrativa*. Odete Medauar (Org.). 6. ed. rev., atual. e ampl. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. *Código Penal, Código de Processo Penal, Legislação Penal e Processual Penal, Constituição Federal*. Luiz Flávio Gomes (Org.). 11. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Governo do Estado De Minas Gerais. *Aécio Neves assina contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>. Acesso em 20.11.2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 06.07. 2009.

\_\_\_\_\_. *Reintegração social*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10. 2009.

\_\_\_\_\_. *Sistema prisional*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10.2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2003.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. *Crime e castigo*. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/7/artigo12931-3.php>>



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Flávia Soubre

Rio de Janeiro  
2009

FLÁVIA SOUBRE

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof<sup>a</sup>. Néli Fetzner  
Prof. Nelson Tavares  
Prof<sup>a</sup>. Mônica Areal, etc.

Rio de Janeiro  
2009

# RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS POR MEIO DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**Flávia Soubre**

Graduada pela Faculdade Nacional de Direito. Advogada.

**Resumo:** A reinserção digna do preso na sociedade, um dos principais objetivos da execução da pena, não é observado no sistema prisional brasileiro. A realidade consiste, em grande parte, em verdadeiros depósitos humanos, dada a ociosidade, a superlotação e falta de atividades ressocializantes em tais estabelecimentos. A Lei nº 11.079/2004, com a proposta das parcerias público-privadas, vem, nesse contexto, como uma solução que agrega a eficiência permitida pelo investimento do ente privado, com o controle mantido nas mãos estatais. Permite-se, com tal modelo, um equacionamento dos interesses público e privado e, por conseguinte, um benefício social de extrema relevância para a coletividade.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional, Trabalho, Parcerias Público-Privadas, Ressocialização.

**Sumário:** Introdução. 1 – Sistema Prisional. 2 – Ressocialização por meio do Trabalho. 3 – Parcerias Público-Privadas. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto enfoca a questão da ressocialização de presos por meio do trabalho prisional, sendo esse aplicado mediante uma estrutura apoiada nas parcerias público-privadas. Um dos objetivos do presente estudo é trazer à baila um problema social que, a cada dia, vem tomando maiores proporções, sem que sejam alcançadas medidas efetivas para sua

solução. Nele será também tratada uma das propostas de renovação do sistema carcerário que consiste na utilização das parcerias público-privadas.

Tal estrutura é a que se pauta na Lei nº 11.079 de 2004 que, por sua vez, regula duas espécies de concessão, diversas da tradicional disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Trata-se da concessão patrocinada e da concessão administrativa, sendo essa última a adequada aos estabelecimentos prisionais. Fundamenta-se, em resumo, na promoção da eficiência gerada pela atuação do ente privado com a contrapartida da repartição de riscos e lucros entre aquele e o Poder Público.

A aplicação dessa parceria vem como uma alternativa a um problema social verificado com facilidade, referente ao objetivo pedagógico da prisão que, ainda que almejado, não encontra meio passível de desenvolvimento nos estabelecimentos prisionais da atualidade, como se verifica nas estatísticas de reincidência dentre os egressos.

Ao longo do artigo, serão apresentados os seguintes tópicos: o sistema prisional observado sob um prisma de legalidade, bem como sob um ponto de vista realista; a ressocialização possível por meio do trabalho dentro dos estabelecimentos prisionais e a proposta de aplicação da estrutura das parcerias público-privadas aos presídios brasileiros.

O estudo retrata, ainda, questões como a efetividade do direito fundamental ao trabalho, assim como a sua função terapêutica no processo de reinserção social, ou mesmo, de inserção social. Traz, em caráter informativo e comparativo, a real situação dos egressos com base nos dados estatísticos de reincidência e exemplifica a proposta teórica por meio de experiências bem sucedidas observadas em presídios brasileiros.

Nesses pilares, busca-se estimular a elaboração de novos modelos de efetivação das garantias constitucionais e, com isso, primar pelo alcance concreto do respeito à tão citada – e, muitas vezes, não considerada com a devida valoração – dignidade da pessoa humana.



## 1 – SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional brasileiro é um sistema complexo que tem por escopo, segundo prevê o regramento sobre o tema, dar cumprimento à sentença ou à decisão criminal, visando, simultaneamente, à reintegração do condenado na sociedade.

Nesse sentido, traz, expressamente, o artigo 1º da Lei nº 7.210 de 1984 que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Deste preceito, verificam-se duas finalidades. A que se refere à punição, caracterizada pela pena a ser cumprida, e uma finalidade social e muito mais profunda, uma vez que com efeitos duradouros, referente à reintegração harmônica do indivíduo apenado na sociedade.

Entende-se esse segundo objetivo como de maior relevância, pois, ao contrário do efeito emergencial da retirada temporária de um indivíduo nocivo da esfera social de convivência, há o efeito curativo, que, se conquistado, terá caráter permanente, consistente na ressocialização do condenado com sua efetiva reintegração na sociedade.

Ressalta-se que a lei, ao tratar da finalidade da execução penal, vale-se do termo “integração”, o que pode ser considerada uma opção feliz do legislador, ou, pelo menos, realista, haja vista que, em grande parte dos casos, o delinqüente nunca fora, de fato, integrado à sociedade, mas sim marginalizado. Nesse contexto não seria correto almejar a reintegração a uma sociedade da qual aquele indivíduo nunca fora ou se sentira parte.

O referido dispositivo prevê também que tal finalidade de integração se dê de forma harmônica e, para tanto, seguem-se as regras referentes aos direitos do preso, que, se não respeitadas, impossibilitam o alcance da citada finalidade.

A função primordial da prisão é, pois, a já delimitada, mas o que se almeja, na verdade, é um pouco mais. Busca-se, além do que prevê a letra da lei, a reconstrução de um ser humano.

Tal, no entanto, só se verifica com uma atenção mais profunda à realidade de cada preso, a suas motivações, seus sonhos, suas tristezas. Essa atenção que, por sua vez, possibilita o desenvolvimento da auto-estima e, a partir daí, o nascimento de novos homens dispostos ao trabalho e a uma convivência saudável em sociedade. Apenas dessa forma a sociedade poderá ver seus presos recuperados e as taxas de reincidência reduzidas, realidade há tanto sonhada por todos.

Nesse sentido, é certo que se a sociedade juntamente com o Estado, conforme prevê o artigo 4º da Lei, não der condições a essas pessoas de fazerem parte de seu corpo, tal objetivo nunca será alcançado e, como um ciclo vicioso, os marginais de ontem retornarão aos estabelecimentos penais amanhã, tendo nesse ínterim, causado mais uma série de danos a essa mesma sociedade que os excluiu.

### 1.1. Evolução Histórico-Social do Tratamento Constitucional dado ao Tema.

Em uma breve análise da evolução histórico-social do tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao sistema prisional no Brasil, é possível traçar algumas considerações.

Em 1824, a chamada Constituição do Império, outorgada por Dom Pedro I, tratou expressamente da execução das penas, quando, em seu artigo 179, inciso XIX, determinou abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, bem como todas as penas cruéis.

Abordou ainda, em seu inciso XXI, que as cadeias seriam seguras, limpas, bem arejadas, além do que, deveria haver diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes, demonstrando assim já uma atenção à individualização da pena e um respeito à dignidade do apenado.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, tendo ela silenciado quanto ao tema.

A Constituição brasileira de 1934, promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 16 de julho, especificamente quanto à questão prisional, previu no artigo 113, item 6, o direito à assistência religiosa nas penitenciárias sempre que solicitado.

Com o advento do Estado Novo, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 apenas reduziu garantias.

Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. O referido diploma, por sua vez, não inovou quanto à temática das prisões.

A Constituição de 1967, não obstante o contexto político da época, uma vez que, em meio ao regime militar, determinou no parágrafo 14 o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário imposta a todas as autoridades. A referida Constituição foi alterada pelo Ato Institucional nº 5 (1968) e pela Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969, mantendo, no entanto, a garantia então prevista.

Enfim, em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, direitos fundamentais foram garantidos a todos, ratificando aqueles já alcançados na demais ordens jurídicas, assim como acrescentando certas garantias específicas para os presos. Nesse sentido, o artigo 5º da referida Carta dispôs no seu inciso XLVIII que o cumprimento da pena deve se dar em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, bem como com a idade e sexo do apenado. Ademais, garante às presidiárias condições para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação.

Considerada a visão constitucional do tema, passa-se, por conseguinte, à sua análise infraconstitucional, por meio da Lei nº 7.210 de 1984, a Lei de Execução Penal.

## 1.2. A visão prevista na Lei nº 7.210 de 1984.

Ao analisar o corpo da Lei de Execução Penal, verifica-se que mesmo constituído em data anterior à Constituição de 1988, tal lei prima pela preservação da dignidade da pessoa humana, uma vez que dispõe não apenas um rol de direitos do apenado, mas observa a integridade do condenado como ser humano ao longo de quase todos os seus artigos.

Em primeiro lugar, é clara a preocupação com os direitos humanos do preso na leitura do parágrafo único do artigo 3º da referida lei. Nele está disposto que é vedada a discriminação por motivo de natureza racial, social, religiosa ou política em relação ao condenado. O legislador retrata, assim, o princípio da isonomia, comum à tradição jurídica brasileira, conforme dispõe o item 23 da respectiva Exposição de Motivos.

O artigo 5º da Lei consagra o princípio da individualização da pena e determina que os condenados devem ser classificados de acordo com os delitos cometidos, bem como com seus antecedentes e personalidade, efetivando a individualização da execução penal para cada preso. Assim, a lei prevê que cada qual terá um tratamento prisional próprio, o que permite que se alcance os objetivos da sanção penal com a devida isonomia.

Segundo a lei, cabe ao Estado a responsabilidade pela assistência, como um todo, ao preso. O artigo 11 delimita como tal assistência, aquela relativa às esferas material, da saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Dessa forma, objetiva a prevenção de novos crimes e a reintegração do condenado à sociedade.

No artigo 40, tem-se disposta a idéia do parágrafo 14 da Constituição de 1967, que fora também reafirmada na Constituição de 1988, no artigo 5º, XLIX. Trata o dispositivo do respeito à integridade física e moral do preso. Tal artigo é o que melhor retrata o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e garante ao condenado um tratamento similar ao deferido a qualquer outro ser humano que venha a sofrer privações em seus direitos por alguma ilegalidade ou ato abusivo.

O artigo 41, por sua vez, traz um rol de direitos próprios da pessoa condenada e submetida à prisão. Nele, vários direitos referentes à condição do preso são dispostos, esses que garantem condições mínimas de vida digna e permitem um retorno saudável à sociedade.

O referido artigo prevê, entre outros direitos, a atribuição de trabalho com a respectiva remuneração, previdência social, o chamamento nominal – o que se verifica como de suma importância para reconstrução da auto-estima desestruturada -, contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita e leitura.

Dentre tais direitos, vale destacar a proteção contra o sensacionalismo. Tal direito visa à proteção da imagem do preso, numa era em que a mídia constrói e destrói imagens, da noite para o dia, sem se ater à realidade dos fatos. Corrobora essa idéia, a parte final do artigo 198 do dispositivo. Esse artigo veda a exposição do preso que venha a acarretar inconveniente notoriedade àquele durante o cumprimento de pena, afinal a sanção é a pena a que foi condenado e não sua desmoralização perante a sociedade. Visa, tão somente, à proteção da imagem do condenado ao longo da execução penal. Pugna, dessa forma, pela efetivação do respeito à integridade moral do preso, observando-o como o ser humano que é, independentemente dos erros que haja cometido.

No que tange a resguardar a integridade física do preso, prevê o artigo 85 que “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”, bem como, deve constituir-se em um ambiente salubre, sendo o local arejado, dotado de luz solar e

com condições térmicas adequadas ao ser humano, conforme determina o artigo 88, parágrafo único, “a” da Lei em comento. Ainda que não se vislumbre na prática, tal é a previsão proposta pelo legislador, em consonância com a ordem constitucional que rege a sociedade, e é em busca da efetivação dessa previsão que se deve lutar.

Por fim, ao examinar o conteúdo da Lei de Execução Penal, conclui-se que ela abraça, em sua totalidade, a ideologia do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se vislumbra como um progresso para a sociedade. Nesse sentido, passa-se a detalhar como o trabalho do apenado se insere nos regimes de pena estabelecidos pela legislação penal, tais como delineados na própria Lei de Execução Penal.

### 1.3. Regimes de Cumprimento de Pena.

O sistema de execução penal brasileira abarca três regimes de cumprimento de pena, quais sejam, o regime fechado, o semi-aberto e o aberto, possuindo cada um suas peculiaridades.

No regime fechado, disposto no Art. 34, § 1º, § 2º e § 3º, estão previstos o trabalho diurno, o trabalho em comum dentro do estabelecimento prisional e o trabalho externo nos casos de serviços e obras públicas. No regime semi-aberto as condições admissíveis do trabalho estão no Art. 35, § 1º e § 2º em que o preso desenvolve trabalho em comum em colônia agrícola, industrial ou similar em período diurno ou trabalho externo. Por fim, no regime aberto tem-se o trabalho externo sem o rigor da vigilância, porém retornando a noite para a dormida na prisão.

O trabalho para o preso se verifica, portanto, como um direito efetivo, sendo este garantido pelo artigo 41, II da lei 7.210 de 1984, bem como pela Constituição da República no *caput* do artigo 7º. No entanto, no que tange ao cumprimento de pena em regime aberto, é próprio requisito à aquisição e permanência no mesmo, sendo neste regime, para os presos, um dever, conforme dispõe o artigo 114, I da Lei de Execução Penal.

Nesse contexto, os presos afetados pela estrutura proposta no presente estudo se limitam àqueles submetidos aos regimes fechado e semi-aberto, tão somente, uma vez que exercem trabalho dentro do estabelecimento prisional.

Desta feita, passa-se ao exame mais detido acerca da realidade prisional do Estado do Rio de Janeiro, buscando, assim, trabalhar sobre parâmetros mais concretos.

#### 1.4. A Realidade Prisional Fluminense.

O Estado do Rio de Janeiro é dotado de um total de 44 (quarenta e quatro) estabelecimentos penais. Dentre os quais, 21 (vinte e um) são classificados como penitenciárias, 6 (seis) são classificados como presídios, 6 (seis) como cadeias públicas, 3 (três) como casas de albergado, 7 (sete) como hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e 1 (um) como colônia agrícola, industrial ou similar, segundo o último cadastro estadual, de 2008, do Infopen – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias fornecido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

No estado, o órgão responsável pelo sistema penitenciário é a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ – criada pelo Decreto nº 33.164 de 12 de maio de 2003.

Segundo informações colhidas de pesquisa feita pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – em outubro de 2007, na qual se buscou traçar um Plano Diretor para o Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, não existem, no estado, estabelecimentos penais terceirizados.

O custo mensal de manutenção de um preso, segundo um levantamento da SEAP-RJ de dezembro de 2006, é de R\$ 864,21 (oitocentos e sessenta e quatro reais e vinte e um centavos) e a escolha dos diretores das Unidades Prisionais é uma escolha discricionária do Secretário de Administração penitenciária.

Segundo o relatório, a guarda externa dos estabelecimentos penais é feita pela Polícia Militar, além disso, não se utiliza, nem nunca se utilizou no Estado do Rio de Janeiro, do método APAC, da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que muito êxito vem obtendo em outros estados do país.

O Estado do Rio de Janeiro possui um Conselho Penitenciário situado na Rua Senador Dantas, nº 15, 9º andar no Centro da capital formado por: 02 (dois) professores de Direito Penal, Processo Penal ou Execução Penal, 02 (dois) representantes do Ministério Público estadual e 02 (dois) do Ministério Público Federal, 02 (dois) representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da seção do Rio de Janeiro, 02 (dois) representantes da Defensoria Pública Geral do Estado, 02 (dois) representantes da comunidade, bem como 01 (um) médico e 01 (um) psicólogo.

Vale ressaltar que, ainda que não seja dada a devida atenção à condição dos presos que superlotam as prisões, haja vista que o custo de produção de uma vaga é avaliado em R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), considerando a construção de uma casa de Custódia orçada em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) para 500 (quinhentos) presos, investimentos são postos em cursos e treinamentos de Grupamentos de Ações Táticas próprios para repressão de possíveis – e prováveis – rebeliões carcerárias. Invertem-se os



valores e pretende-se remediar o que poderia ser prevenido com um investimento no ser humano apenado.

Segundo o relatório, no estado, 532 (quinhentos e trinta e dois) presos, sendo 247 (duzentos e quarenta e sete) do regime fechado, exercem atividade laboral. O número é, no entanto, ínfimo, em comparação com a totalidade. Há ainda 2.932 (dois mil novecentos e trinta e dois) presos incluídos em programas de laborterapia, que exercem, em sua grande maioria, atividades de apoio aos estabelecimentos penais.

Em termos quantitativos, segundo o relatório de outubro de 2007, havia um total de 22.951 (vinte e dois mil, novecentos e cinquenta e um) presos no estado, sendo que mais da metade tem o ensino fundamental incompleto e 900 (novecentos), dentre o total, são analfabetos. Há ainda 5.000 (cinco mil) presos em delegacias policiais aguardando vagas nos demais estabelecimentos penais.

O déficit de vagas apontado pelo SEAP-RJ é de 741 (setecentas e quarenta e uma) vagas, todas referentes ao regime semi-aberto e aberto. Segundo o relatório não há déficit em relação aos estabelecimentos de regime fechado, no entanto, tais dados geram dúvidas.

A SEAP pretende absorver os 5.000 (cinco mil) presos instalados ainda em delegacias, com a construção de três novas Casas de Custódia no estado, com capacidade para 750 (setecentas e cinquenta) vagas cada. Seriam a Casa de Custódia Oscar Sterverson, em Magé, a Casa de Custódia Bandeira Stampa, na cidade do Rio de Janeiro junto ao Complexo de Gericinó e a Casa de Custódia José Frederico Marques, também junto ao Complexo de Gericinó.

Observa-se, ao se valer de uma conta simples, que tais estabelecimentos não abrigariam de forma adequada nem metade desses presos. Seria, pois, deliberadamente, inserido o dobro da capacidade prevista. E tal é colocado, de forma expressa em um relatório oficial, como se fosse um dado, ou melhor, uma meta a ser aplaudida. Assim, entende-se

porque se considera não haver déficit no número de vagas dos estabelecimentos de regime fechado do estado. A superlotação, para o estado, é tida como algo dotado de normalidade e, pela forma como tal é exposto, é prevista e aceita com naturalidade pelos órgãos responsáveis, como se algum êxito existisse nisso.

Após a breve tentativa de mapear a realidade prisional fluminense, passa-se a uma análise da teoria em que se baseia o presente estudo, no escopo de validar um dos meios que se observa de efetivar os fins almejados pela prisão.

## 2 – RESSOCIALIZAÇÃO POR MEIO DO TRABALHO

Neste ponto, será estudada a função que se considera primordial no que tange ao cumprimento de pena, não obstante, muitas vezes ser esquecida pelas dificuldades práticas encontradas.

### 2.1. Direito Constitucional ao Trabalho e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - tem o direito ao trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme se observa no artigo 1º, IV, bem como, um direito social do indivíduo, disposto no artigo 6º, um princípio geral da ordem econômica, no *caput* de artigo 170 e como próprio fundamento da ordem social no artigo 193.

Não obstante tais disposições normativas delineadas constitucionalmente, a referida Carta não delimita o real alcance do direito fundamental ao trabalho, restando aos intérpretes da Constituição fazê-lo. Há, portanto, para a obtenção de efeitos práticos, que se delimitar o conteúdo mínimo de tal direito fundamental, ou seja, determinar o que, a princípio, poder-se-ia exigir do Estado.

Nessa busca, verifica-se a intensa ligação entre o presente direito e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III da CRFB/88.

O professor Sarlet (2006) desenvolveu uma detalhada análise dos direitos fundamentais, com especial destaque para o citado princípio da dignidade da pessoa humana, o qual será no presente estudo apresentado.

O autor descreve que o referido princípio não contém tão somente uma declaração de conteúdo ético e moral, mas constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional, que, pela sua natural eficácia, deve reger a comunidade como um valor jurídico fundamental. Deve, para ele, ser visto como um “valor-guia” a reger toda a ordem constitucional vigente, tendo, portanto maior hierarquia axiológica em face dos demais princípios.

A dignidade humana tem intrínseca relação com os direitos sociais, uma vez serem estes determinantes para que haja uma vida digna. Dentre estes, o direito ao trabalho.

Canotilho (2003) define os direitos sociais como normas de natureza programática. Para o autor português, por meio dessas normas programáticas se chegaria à regulamentação das prestações sociais, no entanto, estas seriam suscetíveis de serem trazidas à colação no momento da concretização, para obtenção da almejada efetividade, detendo, assim, também função instrumental.

Delgado (2006) atenta para o fato de que o trabalho deve ser entendido como elemento que concretiza a identidade social do homem, possibilitando-lhe autoconhecimento e plena socialização.

Dessa feita, na tentativa de compatibilizar ambos princípios fundamentais, resta evidenciado que dignidade humana é inalcançável quando o trabalho humano não recebe a valorização adequada.

## 2.2. Experiências Bem Sucedidas de Recuperação por meio do Trabalho Prisional.

Um dos esforços observados para a reintegração do apenado na sociedade de modo a minimizar as discriminações e dificuldades encontradas pelo indivíduo ao alcançar sua liberdade pelo cumprimento de sua pena, são as políticas públicas de reintegração social.

O Brasil possui inúmeros projetos sendo desenvolvidos nos estabelecimentos prisionais, envolvendo atividades de culinária, artesanato, marcenaria, piscicultura, tecnologia industrial, confecção, agricultura, entre outras. No *site* do Ministério da Justiça encontra-se elencado um rol de boas práticas desenvolvidas em todo Brasil. No entanto, para tais práticas, falta a publicidade dessas ações, que devem ser divulgadas como demonstrativo do processo de ressocialização eficiente e promissor na reinserção do indivíduo a sociedade.

Como exemplo de projeto bem sucedido no estado do Rio de Janeiro tem-se a Penitenciária Industrial, de regime fechado, Esmeraldino Bandeira, com mais de 950 homens, que, por sua vez, é uma das pioneiras na aceleração do processo de oportunização de trabalho, reeducação e reintegração dos apenados.

Conforme declarou o Subsecretário Adjunto das Unidades Prisionais e com a qual deve se concordar, a preocupação com a ocupação do preso deveria ser prioridade em todas as unidades, ressaltando que na referida Penitenciária, os internos trabalham o dia inteiro, retornando para as celas à noite, onde podem ver televisão.

Os presos da unidade que participam do projeto realizam atividades diversas como a fabricação de tijolos ecológicos, criação de fontes, vasos artesanais e quadros, produzem placas e tarjetas automotivas, que são distribuídas pelo Detran, reciclam *pallets*, estruturas de madeiras, doadas pela Michellin do Brasil, que se transformam em brinquedos vendidos para o Saara, no Centro do Rio e para o Mercado de Madureira. Realizam, ainda, a produção de mais de 30 mil pães diários, que abastecem todo o sistema penitenciário do Estado.

O ponto problemático é que, da totalidade dos mais de 950 presos, apenas 300 participam do projeto, consideradas as dificuldades práticas de efetivação das estruturas de produção, em função da necessidade de parcerias com empresas privadas.

Outro fator interessante que mostra como o resultado do trabalho prisional na vida dos apenados é de suma importância, assim como, realmente efetivo, advém dos dados estatísticos apurados quanto aos percentuais de reincidência.

A reincidência, por sua vez, pode ser apontada como uma consequência desastrosa, tanto para a sociedade, como para o Poder Público. No entanto, tal prejuízo não supera o que representa para o próprio réu, que se vê submetido a um novo cumprimento de pena. Daí o interesse em minimizar essa consequência a partir de uma renovação de valores que dá aos presos perspectivas futuras e oportunidades de manutenção dessa nova forma de vida, apoiada no valor do trabalho e na sua dignidade como ser humano, quando se tornam egressos do sistema prisional.

Curiosamente, um dos presídios que, como o Esmeraldino Bandeira, veem no trabalho uma considerável alternativa à reintegração do apenado na sociedade, a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, estima que a taxa percentual de reincidência migra entre 5 a 7%, um número drasticamente inferior ao observado na média nacional que gira em torno de 70%.

Tal percentual, que é exposto na Revista Desafios do Desenvolvimento, em reportagem de Wolffenbüttel (2004), fora estimado por Sbrissia (2004), que dirigiu por muitos anos o referido presídio e hoje se encontra na direção do Grupo Auxiliar de Direitos Humanos do Departamento Penitenciário do Paraná. Simplesmente esse dado, ainda que sem fontes fidedignas, no entanto estimado por quem trabalhou diretamente num desses estabelecimentos diferenciados, chama a atenção para os efeitos concretos que o trabalho dignificante pode realizar na vida dos apenados.

Vale ressaltar que, o referido Presídio Industrial de Guarapava, no Paraná, trabalha de forma terceirizada, ou seja, conta como parceiros com empresas privadas que realizam serviços dentro do estabelecimento. Fora às críticas a esse tipo de estrutura, a mesma já aponta para a necessidade de um trabalho conjunto entre sociedade, na forma de tais empresas, e Poder Público, haja vista que, até então, só com essa união de forças tem se vislumbrado resultados satisfatórios nesse contexto.

### 3 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O sistema das Parceria Público-Privadas (PPPs) foi estabelecido e regulamentado pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, à luz dos princípios e regras da Constituição da República. Consiste em duas novas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas.

Tal instituto nasceu a partir de três dispositivos específicos em que a Constituição faz alusão à possibilidade de contratações públicas como instrumentos de que o Estado pode se

utilizar para a execução de suas tarefas, bem como para o alcance de seus objetivos, quais sejam: o artigo 22, inciso XXVII; o artigo 37, inciso XXI e o artigo 175.

Desses dispositivos, nota-se que o constituinte apenas oferece balizas às modalidades contratuais utilizadas pela Administração Pública, haja vista que não adota um regime de tipicidade fechada. Cabe, portanto, ao legislador infraconstitucional determinar e detalhar, dentro desses limites, a mecanismo contratual mais eficiente a ser utilizado, o que, por sua vez, fora realizado, no caso da estrutura das PPPs, por meio a Lei nº 11.079 de 2004.

A referida lei é, no entanto, segundo Binenbojm (2008), apenas mais uma lei-quadro, ou seja, é tão somente mais uma lei de caráter geral sobre contratação pública, tal como são as Leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos mais eficientes para a prestação dos serviços públicos. Entretanto, para o professor, tal estrutura, aparentemente, oferece mecanismos mais criativos e inovadores de financiamento para os gestores públicos.

Uma condição excepcional observada no referido sistema é a necessidade de produção de um estudo técnico prévio que ateste a conveniência e a oportunidade da contratação, justificando a opção pela PPP. Essa determinação se verifica no artigo 10, I, “a” da Lei nº 11.079/2004 e existe pelo fato de, tais contratações, significarem um comprometimento contratual de recursos a longo prazo.

Uma característica peculiar observada no sistema das PPPs é o compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado contemplado no artigo 4º, VI e no artigo 5º, III, da Lei nº 11.079/2004. Tal previsão dispõe que os riscos a serem suportados por cada parceiro devem ser repartidos objetivamente, devendo ser, portanto, explicitados detalhadamente no edital. Não haveria, no caso, afronta ao princípio da manutenção do equilíbrio contratual, uma vez que, sendo tais riscos determinados previamente no contrato, caberia ao parceiro privado

quantificar em valores esses riscos em sua proposta, logo, afastaria a possibilidade de prejuízo.

Explicitada a ideologia que ampara o citado instituto, passa-se à apresentação das modalidades nele previstas.

### 3.1. Modalidades.

Duas são as modalidades de concessão previstas no sistema de PPPs, a que se refere a Lei nº 11.079/2004, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Fazendo um paralelo com a chamada concessão comum da Lei nº 8.987/95, a modalidade patrocinada é uma espécie de concessão de serviço público em que, segundo o artigo 2º, parágrafo 1º da Lei nº 11.079/2004, a remuneração do concessionário envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação do poder concedente. Assim, também se depreende, *a contrario sensu*, do que prevê a Lei nº 8.987/95 quanto à concessão comum, uma vez que esta não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, sendo, portanto, uma grande distinção entre tais institutos.

Outra importante distinção observada entre as concessões comuns e as patrocinadas consiste na distribuição de riscos. Isso se verifica quando, na primeira, a lei prevê a execução da obra ou serviço pelo concessionário por sua conta e risco e, na segunda, a lei, ainda que não detalhe a forma como tal será estabelecido na prática, prevê o compartilhamento desses riscos entre ambas as partes. Resta, pois, obrigatoriamente, ao contrato de PPP, dispor sobre tal repartição objetiva de riscos, na forma do artigo 5º, III da lei de regência.



Por outro lado, a modalidade administrativa consiste no contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 2º da lei.

Resta claro, segundo entende Di Pietro (2008), que o objeto principal dessa modalidade de concessão é a prestação de serviços, ao contrário da modalidade patrocinada em que o objeto é a execução do serviço público.

Para delimitar tal modalidade, é possível se valer das vedações constantes no parágrafo 4º do artigo 2º combinado com o artigo 5º, I da lei em apreço. Deles se verifica que o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), assim como que o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) e, por fim, que o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Essa seria, portanto, a modalidade adequada de aplicação do instituto em estudo aos estabelecimentos prisionais, haja vista suas características já explicitadas. Sendo assim, passa-se ao tratamento de tal hipótese mais detalhadamente no capítulo seguinte.

### 3.2. Aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais

A idéia da aplicação do sistema das PPPs aos presídios brasileiros desenha-se como uma possibilidade de imediata solução às dificuldades encontradas pela Administração Pública na gestão e eficiência de tais estabelecimentos.

A figura específica da concessão administrativa, modalidade de PPP adequada a ser empregada nos estabelecimentos prisionais, é pertinente, uma vez que não há a possibilidade de se exigir do cidadão o pagamento de tarifa pelo uso do serviço, ou seja, são contratos em que o parceiro privado irá prestar serviços e será remunerado diretamente pela administração pública.

Em geral, as concessões administrativas são aquelas voltadas a atividades tais como a própria construção e/ou operação de presídios, escolas, hospitais e centros administrativos, dentre outros. No que tange à sua aplicação às prisões, há pontos de vista diversos, sendo uns favoráveis à idéia e outros temerosos, com base nos riscos que o investimento envolve.

Dentre os entusiastas, não haveria problema algum na referida aplicação. Para eles, o sistema das PPPs viria como uma solução para a superlotação carcerária, bem como possibilitaria permitir aos presidiários a efetiva reintegração digna à sociedade.

Há, por outro lado, os que discordam de tal aplicação, considerando-na temerária, posto que acreditam que a guarda de presos é um compromisso vital do Estado e, desse modo, não poderia ser compartilhado com entidades privadas.

Diante de tais posições, imprescindível é compreender como tal parceria seria configurada, para a obtenção, com isso, de alicerces fidedignos à tese. Para tanto, válido se torna a observância de exemplos das experiências de PPP em presídios de outros países, como ocorre no Reino Unido e no Chile. O Reino Unido vem como precursor da utilização das PPPs em presídios, possuindo, em 2005, dez presídios sob responsabilidade da iniciativa privada. No Chile, o governo iniciou o respectivo programa no ano de 2000 e segue o modelo semelhante ao já empregado no precursor inglês.

Em ambos os modelos, como no Brasil, há a vedação da desvinculada operação em presídios. No Chile, a guarda de presos ocorre sob responsabilidade das autoridades policiais e a gestão dos presídios se dá em conformidade a uma rigorosa política de qualidade. Já os

ingleses transferiram a guarda para o parceiro privado, que presta esse serviço consoante uma rígida regulamentação do ente público.

Vale ressaltar, a cargo de estímulo aos mais temerosos, que tais experiências resultaram em visíveis melhoras na qualidade do sistema prisional, bem como em mais efetividade na reintegração social dos apenados. Os presídios, nesses locais, adquiriram contornos de estabelecimentos voltados, de fato, à reeducação e à reintegração do preso na sociedade, o que, no Brasil, é tido como objetivo primordial, de acordo com o que dispõe o artigo 1º da Lei de Execução Penal, que, no entanto, não se observa na prática.

No Brasil, a lei sobre PPPs não trata especificamente de sua aplicação a presídios, assim como, não delimita expressamente quais atividades poderão se valer do sistema. Entretanto, é possível depreender da lei, que ao parceiro privado caberá, na hipótese, a gestão da unidade carcerária, devendo a guarda e a manutenção da ordem permanecerem nas mãos do Estado.

Tal gestão seria expressamente delimitada no contrato específico, caracterizando-se, a título de exemplo, por atividades como a limpeza, conservação e higiene do local, garantindo assim a manutenção de condições dignas de habitação, o provimento e a manutenção de áreas de lazer, o reforço do imóvel prisional, a fim de coibir fugas e rebeliões, além de atividades ligadas à educação e à reintegração social, por meio de bibliotecas e unidades de promoção do trabalho carcerário.

Quanto à contraprestação paga pela Poder Público ao parceiro privado, esta será realizada consoante o determinado no contrato, podendo apresentar uma das seguintes configurações: pagamento mensal ao parceiro privado, segundo o número de vagas oferecidas e a eficiência na administração da unidade carcerária; pagamento de um valor fixo por cela disponível; ou pagamento por presidiário.

Delineada a forma como seria a utilização do sistema de parceria entre o Poder Público e o ente privado no que tange aos presídios, de acordo com a legislação pátria, em particular

com a Lei nº 11.079/2004, passa-se, como a finalizar o referido tema e demonstrar que este pode ser aplicado efetivamente aos moldes brasileiros, ao primeiro contrato nesse sentido, assinado em 16 de junho de 2009 pelo estado de Minas Gerais.

### 3.3. Contrato da primeira PPP Penitenciária brasileira.

Em 16 de junho de 2009 foi assinado o contrato para construção do primeiro complexo penitenciário implantado por meio de parceria público-privada. Tal se deu em Minas Gerais, pelo governador Aécio Neves, e veio como uma esperançosa iniciativa com vistas à obtenção de soluções ao problema carcerário vigente hoje no país. O complexo deverá ser erguido em, no máximo, 30 meses pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), tendo como investimento o aporte de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões), sem custos iniciais para o Estado e se localizará no município de Ribeirão das Neves.

De acordo com o contrato, por vinte e sete anos, o concessionário será responsável pela manutenção do complexo e pela gestão dos serviços exigidos pelo Estado. O complexo disponibilizará 3.040 (três mil e quarenta) vagas ao sistema prisional mineiro, sendo cinco unidades prisionais, cada qual com 608 (seiscentas e oito) vagas, abrigando presos do sexo masculino condenados a penas de reclusão em regimes fechado e semi-aberto. O número de presos por cela será de quatro no regime fechado e seis no semi-aberto e o complexo contará com uma unidade central, onde serão instalados administração, cozinha, almoxarifado e lavanderia.

A ressocialização do interno será prioridade no modelo de gestão apresentado pelo ente privado contratante. Segundo o consórcio GPA, a pretensão é que, com o desenvolvimento de

atividades diferenciadas, seja criado um ambiente adequado ao objetivo de reintegração social dos presos. Nesse sentido, haverá atividades educativas, artísticas e culturais, bem como cursos profissionalizantes, a fim de criar mão de obra especializada e pronta para o mercado de trabalho. Há, também, a idéia de que os presos no regime semi-aberto poderão exercer trabalho externo, ou seja, terão oportunidades de empregos fora da prisão, uma vez que o parceiro privado oferecerá assistência profissional aos sentenciados, em parceria com empresas locais.

No referido projeto, ficou estabelecido, em consonância com a ideologia do sistema, que o ente federativo manterá o seu papel constitucional de controle, no que tange à direção carcerária e segurança interna, cuidando da disciplina e do exato cumprimento das penas, conjuntamente com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, bem como quanto à segurança externa, relativo às muralhas e à escolta dos apenados.

Segundo afirmou o governador do estado de Minas Gerais, Aécio Neves (2009), a hipótese não se trata de privatização, uma vez que o controle do sistema permanecerá com o poder Público: “O que estamos contratando não são vagas apenas no sistema prisional, que eventualmente poderia levar à impressão de que haveria privatização desse setor. Ao contrário, estamos contratando resultados”. Ao Governo do estado, caberá ainda nomear um agente público como diretor de segurança para cada unidade do complexo, encarregando-se eles pela coordenação e pelas medidas de segurança das unidades. No caso de situações de crise, confronto ou rebelião o Poder Público ainda poderá fazer intervenções, por meio de agentes penitenciários pertencentes aos seus quadros, especialmente treinados para este fim.

Para garantir a transparência e a efetividade do contrato, será ainda criado, após o início do funcionamento do referido Complexo, um Conselho Consultivo formado por

representantes da sociedade, pela Ouvidoria do Estado, pela Secretaria de Defesa Social e pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos.

Desta feita, resta possível vislumbrar o desenvolvimento da visão a respeito do modelo das PPPs, tornando útil sua concepção, uma vez que, aplicada de forma a atingir os objetivos constitucionais, por meios eficazes e consubstanciados na prática.

#### 4 – CONCLUSÃO

Examinadas as posições teóricas e empíricas sobre o tema objeto do presente estudo, mostra-se necessária uma visão crítica a respeito destas, no afã de se chegar à orientação mais razoável sobre a questão.

Dentre as opiniões mencionadas, quais sejam, dos que se posicionam a favor da aplicação das parcerias público-privadas ao sistema prisional e dos que veem nisso alto risco capaz de ensejar sua inaplicação, entende-se como dotado de mais razoabilidade o pensamento daqueles que acreditam na validade dessa parceria, na hipótese concreta dos presídios brasileiros.

De um lado, uma postura tendente a defender que a criação de presídios mantidos com a aplicação conjunta da verba privada seria uma forma de “entreguismo” para o setor privado nacional, ou mesmo, um início de privatização da segurança pública. Para os que participam dessa tese, o argumento consiste no fato de que a segurança pública seria tarefa exclusiva da Administração Pública, não podendo ser delegada à iniciativa privada.

Nesse entender, a presença da iniciativa privada alimentaria o interesse econômico, em vez de estimular a eficiência da gestão.

Por outro lado, vislumbra-se a aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais como uma proposta que, dentro do contexto observado, tem características providenciais.

Assim se justifica tal posição quando, diante de uma realidade em que gastos inúmeros são despendidos pelo Poder Público para a manutenção dos submetidos a penas privativas de liberdade, por falta de organização, ou mesmo de responsabilidade, nada se obtém além da manutenção de verdadeiros depósitos humanos.

Sendo assim, considerando que o interesse econômico, nada mais é que o eixo de todo o desenvolvimento alcançado no mundo capitalista, resta claro ser mais válida a aplicação de recursos em estruturas dotadas do elemento da precariedade, materializando-se, portanto, sob uma espécie de condição capaz de torná-las eficiente.

Nesse contexto, ao ser possível vislumbrar um meio de cumprimento de pena e, ademais, o que, por sua vez, é o mais relevante, a reestruturação do ser humano ali presente, dúvidas e temores encontram alicerces suficientes para serem deixados de lado.

O que se diz, de modo a concluir o tema apresentado no presente estudo, é que, perante uma clara ponderação de interesses e, cogitando os prejuízos sociais observados até então advindos do sistema prisional brasileiro, a assunção de riscos compartilhados entre o Poder Público e o parceiro privado assume caráter de inafastável legitimidade, sendo sua aplicação uma proposta a reluzir no horizonte como solução ao sistema prisional atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal, Coletânea de Legislação Administrativa*. Odete Medauar (Org.). 6. ed. rev., atual. e ampl. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. *Código Penal, Código de Processo Penal, Legislação Penal e Processual Penal, Constituição Federal*. Luiz Flávio Gomes (Org.). 11. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Governo do Estado De Minas Gerais. *Aécio Neves assina contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>. Acesso em 20.11.2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 06.07. 2009.

\_\_\_\_\_. *Reintegração social*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10. 2009.

\_\_\_\_\_. *Sistema prisional*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10.2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2003.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. *Crime e castigo*. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/7/artigo12931-3.php>>





Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Flávia Soubre

Rio de Janeiro  
2009

FLÁVIA SOUBRE

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof<sup>a</sup>. Néli Fetzner  
Prof. Nelson Tavares  
Prof<sup>a</sup>. Mônica Areal, etc.

Rio de Janeiro  
2009

# RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS POR MEIO DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**Flávia Soubre**

Graduada pela Faculdade Nacional de Direito. Advogada.

**Resumo:** A reinserção digna do preso na sociedade, um dos principais objetivos da execução da pena, não é observado no sistema prisional brasileiro. A realidade consiste, em grande parte, em verdadeiros depósitos humanos, dada a ociosidade, a superlotação e falta de atividades ressocializantes em tais estabelecimentos. A Lei nº 11.079/2004, com a proposta das parcerias público-privadas, vem, nesse contexto, como uma solução que agrega a eficiência permitida pelo investimento do ente privado, com o controle mantido nas mãos estatais. Permite-se, com tal modelo, um equacionamento dos interesses público e privado e, por conseguinte, um benefício social de extrema relevância para a coletividade.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional, Trabalho, Parcerias Público-Privadas, Ressocialização.

**Sumário:** Introdução. 1 – Sistema Prisional. 2 – Ressocialização por meio do Trabalho. 3 – Parcerias Público-Privadas. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto enfoca a questão da ressocialização de presos por meio do trabalho prisional, sendo esse aplicado mediante uma estrutura apoiada nas parcerias público-privadas. Um dos objetivos do presente estudo é trazer à baila um problema social que, a cada dia, vem tomando maiores proporções, sem que sejam alcançadas medidas efetivas para sua

solução. Nele será também tratada uma das propostas de renovação do sistema carcerário que consiste na utilização das parcerias público-privadas.

Tal estrutura é a que se pauta na Lei nº 11.079 de 2004 que, por sua vez, regula duas espécies de concessão, diversas da tradicional disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Trata-se da concessão patrocinada e da concessão administrativa, sendo essa última a adequada aos estabelecimentos prisionais. Fundamenta-se, em resumo, na promoção da eficiência gerada pela atuação do ente privado com a contrapartida da repartição de riscos e lucros entre aquele e o Poder Público.

A aplicação dessa parceria vem como uma alternativa a um problema social verificado com facilidade, referente ao objetivo pedagógico da prisão que, ainda que almejado, não encontra meio passível de desenvolvimento nos estabelecimentos prisionais da atualidade, como se verifica nas estatísticas de reincidência dentre os egressos.

Ao longo do artigo, serão apresentados os seguintes tópicos: o sistema prisional observado sob um prisma de legalidade, bem como sob um ponto de vista realista; a ressocialização possível por meio do trabalho dentro dos estabelecimentos prisionais e a proposta de aplicação da estrutura das parcerias público-privadas aos presídios brasileiros.

O estudo retrata, ainda, questões como a efetividade do direito fundamental ao trabalho, assim como a sua função terapêutica no processo de reinserção social, ou mesmo, de inserção social. Traz, em caráter informativo e comparativo, a real situação dos egressos com base nos dados estatísticos de reincidência e exemplifica a proposta teórica por meio de experiências bem sucedidas observadas em presídios brasileiros.

Nesses pilares, busca-se estimular a elaboração de novos modelos de efetivação das garantias constitucionais e, com isso, primar pelo alcance concreto do respeito à tão citada – e, muitas vezes, não considerada com a devida valoração – dignidade da pessoa humana.

## 1 – SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional brasileiro é um sistema complexo que tem por escopo, segundo prevê o regramento sobre o tema, dar cumprimento à sentença ou à decisão criminal, visando, simultaneamente, à reintegração do condenado na sociedade.

Nesse sentido, traz, expressamente, o artigo 1º da Lei nº 7.210 de 1984 que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Deste preceito, verificam-se duas finalidades. A que se refere à punição, caracterizada pela pena a ser cumprida, e uma finalidade social e muito mais profunda, uma vez que com efeitos duradouros, referente à reintegração harmônica do indivíduo apenado na sociedade.

Entende-se esse segundo objetivo como de maior relevância, pois, ao contrário do efeito emergencial da retirada temporária de um indivíduo nocivo da esfera social de convivência, há o efeito curativo, que, se conquistado, terá caráter permanente, consistente na ressocialização do condenado com sua efetiva reintegração na sociedade.

Ressalta-se que a lei, ao tratar da finalidade da execução penal, vale-se do termo “integração”, o que pode ser considerada uma opção feliz do legislador, ou, pelo menos, realista, haja vista que, em grande parte dos casos, o delinqüente nunca fora, de fato, integrado à sociedade, mas sim marginalizado. Nesse contexto não seria correto almejar a reintegração a uma sociedade da qual aquele indivíduo nunca fora ou se sentira parte.

O referido dispositivo prevê também que tal finalidade de integração se dê de forma harmônica e, para tanto, seguem-se as regras referentes aos direitos do preso, que, se não respeitadas, impossibilitam o alcance da citada finalidade.

A função primordial da prisão é, pois, a já delimitada, mas o que se almeja, na verdade, é um pouco mais. Busca-se, além do que prevê a letra da lei, a reconstrução de um ser humano.

Tal, no entanto, só se verifica com uma atenção mais profunda à realidade de cada preso, a suas motivações, seus sonhos, suas tristezas. Essa atenção que, por sua vez, possibilita o desenvolvimento da auto-estima e, a partir daí, o nascimento de novos homens dispostos ao trabalho e a uma convivência saudável em sociedade. Apenas dessa forma a sociedade poderá ver seus presos recuperados e as taxas de reincidência reduzidas, realidade há tanto sonhada por todos.

Nesse sentido, é certo que se a sociedade juntamente com o Estado, conforme prevê o artigo 4º da Lei, não der condições a essas pessoas de fazerem parte de seu corpo, tal objetivo nunca será alcançado e, como um ciclo vicioso, os marginais de ontem retornarão aos estabelecimentos penais amanhã, tendo nesse ínterim, causado mais uma série de danos a essa mesma sociedade que os excluiu.

### 1.1. Evolução Histórico-Social do Tratamento Constitucional dado ao Tema.

Em uma breve análise da evolução histórico-social do tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao sistema prisional no Brasil, é possível traçar algumas considerações.

Em 1824, a chamada Constituição do Império, outorgada por Dom Pedro I, tratou expressamente da execução das penas, quando, em seu artigo 179, inciso XIX, determinou abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, bem como todas as penas cruéis.

Abordou ainda, em seu inciso XXI, que as cadeias seriam seguras, limpas, bem arejadas, além do que, deveria haver diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes, demonstrando assim já uma atenção à individualização da pena e um respeito à dignidade do apenado.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, tendo ela silenciado quanto ao tema.

A Constituição brasileira de 1934, promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 16 de julho, especificamente quanto à questão prisional, previu no artigo 113, item 6, o direito à assistência religiosa nas penitenciárias sempre que solicitado.

Com o advento do Estado Novo, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 apenas reduziu garantias.

Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. O referido diploma, por sua vez, não inovou quanto à temática das prisões.

A Constituição de 1967, não obstante o contexto político da época, uma vez que, em meio ao regime militar, determinou no parágrafo 14 o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário imposta a todas as autoridades. A referida Constituição foi alterada pelo Ato Institucional nº 5 (1968) e pela Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969, mantendo, no entanto, a garantia então prevista.

Enfim, em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, direitos fundamentais foram garantidos a todos, ratificando aqueles já alcançados na demais ordens jurídicas, assim como acrescentando certas garantias específicas para os presos. Nesse sentido, o artigo 5º da referida Carta dispôs no seu inciso XLVIII que o cumprimento da pena deve se dar em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, bem como com a idade e sexo do apenado. Ademais, garante às presidiárias condições para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação.

Considerada a visão constitucional do tema, passa-se, por conseguinte, à sua análise infraconstitucional, por meio da Lei nº 7.210 de 1984, a Lei de Execução Penal.

## 1.2. A visão prevista na Lei nº 7.210 de 1984.

Ao analisar o corpo da Lei de Execução Penal, verifica-se que mesmo constituído em data anterior à Constituição de 1988, tal lei prima pela preservação da dignidade da pessoa humana, uma vez que dispõe não apenas um rol de direitos do apenado, mas observa a integridade do condenado como ser humano ao longo de quase todos os seus artigos.

Em primeiro lugar, é clara a preocupação com os direitos humanos do preso na leitura do parágrafo único do artigo 3º da referida lei. Nele está disposto que é vedada a discriminação por motivo de natureza racial, social, religiosa ou política em relação ao condenado. O legislador retrata, assim, o princípio da isonomia, comum à tradição jurídica brasileira, conforme dispõe o item 23 da respectiva Exposição de Motivos.

O artigo 5º da Lei consagra o princípio da individualização da pena e determina que os condenados devem ser classificados de acordo com os delitos cometidos, bem como com seus antecedentes e personalidade, efetivando a individualização da execução penal para cada preso. Assim, a lei prevê que cada qual terá um tratamento prisional próprio, o que permite que se alcance os objetivos da sanção penal com a devida isonomia.

Segundo a lei, cabe ao Estado a responsabilidade pela assistência, como um todo, ao preso. O artigo 11 delimita como tal assistência, aquela relativa às esferas material, da saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Dessa forma, objetiva a prevenção de novos crimes e a reintegração do condenado à sociedade.



No artigo 40, tem-se disposta a idéia do parágrafo 14 da Constituição de 1967, que fora também reafirmada na Constituição de 1988, no artigo 5º, XLIX. Trata o dispositivo do respeito à integridade física e moral do preso. Tal artigo é o que melhor retrata o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e garante ao condenado um tratamento similar ao deferido a qualquer outro ser humano que venha a sofrer privações em seus direitos por alguma ilegalidade ou ato abusivo.

O artigo 41, por sua vez, traz um rol de direitos próprios da pessoa condenada e submetida à prisão. Nele, vários direitos referentes à condição do preso são dispostos, esses que garantem condições mínimas de vida digna e permitem um retorno saudável à sociedade.

O referido artigo prevê, entre outros direitos, a atribuição de trabalho com a respectiva remuneração, previdência social, o chamamento nominal – o que se verifica como de suma importância para reconstrução da auto-estima desestruturada -, contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita e leitura.

Dentre tais direitos, vale destacar a proteção contra o sensacionalismo. Tal direito visa à proteção da imagem do preso, numa era em que a mídia constrói e destrói imagens, da noite para o dia, sem se ater à realidade dos fatos. Corrobora essa idéia, a parte final do artigo 198 do dispositivo. Esse artigo veda a exposição do preso que venha a acarretar inconveniente notoriedade àquele durante o cumprimento de pena, afinal a sanção é a pena a que foi condenado e não sua desmoralização perante a sociedade. Visa, tão somente, à proteção da imagem do condenado ao longo da execução penal. Pugna, dessa forma, pela efetivação do respeito à integridade moral do preso, observando-o como o ser humano que é, independentemente dos erros que haja cometido.

No que tange a resguardar a integridade física do preso, prevê o artigo 85 que “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”, bem como, deve constituir-se em um ambiente salubre, sendo o local arejado, dotado de luz solar e

com condições térmicas adequadas ao ser humano, conforme determina o artigo 88, parágrafo único, “a” da Lei em comento. Ainda que não se vislumbre na prática, tal é a previsão proposta pelo legislador, em consonância com a ordem constitucional que rege a sociedade, e é em busca da efetivação dessa previsão que se deve lutar.

Por fim, ao examinar o conteúdo da Lei de Execução Penal, conclui-se que ela abraça, em sua totalidade, a ideologia do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se vislumbra como um progresso para a sociedade. Nesse sentido, passa-se a detalhar como o trabalho do apenado se insere nos regimes de pena estabelecidos pela legislação penal, tais como delineados na própria Lei de Execução Penal.

### 1.3. Regimes de Cumprimento de Pena.

O sistema de execução penal brasileira abarca três regimes de cumprimento de pena, quais sejam, o regime fechado, o semi-aberto e o aberto, possuindo cada um suas peculiaridades.

No regime fechado, disposto no Art. 34, § 1º, § 2º e § 3º, estão previstos o trabalho diurno, o trabalho em comum dentro do estabelecimento prisional e o trabalho externo nos casos de serviços e obras públicas. No regime semi-aberto as condições admissíveis do trabalho estão no Art. 35, § 1º e § 2º em que o preso desenvolve trabalho em comum em colônia agrícola, industrial ou similar em período diurno ou trabalho externo. Por fim, no regime aberto tem-se o trabalho externo sem o rigor da vigilância, porém retornando a noite para a dormida na prisão.

O trabalho para o preso se verifica, portanto, como um direito efetivo, sendo este garantido pelo artigo 41, II da lei 7.210 de 1984, bem como pela Constituição da República no *caput* do artigo 7º. No entanto, no que tange ao cumprimento de pena em regime aberto, é próprio requisito à aquisição e permanência no mesmo, sendo neste regime, para os presos, um dever, conforme dispõe o artigo 114, I da Lei de Execução Penal.

Nesse contexto, os presos afetados pela estrutura proposta no presente estudo se limitam àqueles submetidos aos regimes fechado e semi-aberto, tão somente, uma vez que exercem trabalho dentro do estabelecimento prisional.

Desta feita, passa-se ao exame mais detido acerca da realidade prisional do Estado do Rio de Janeiro, buscando, assim, trabalhar sobre parâmetros mais concretos.

#### 1.4. A Realidade Prisional Fluminense.

O Estado do Rio de Janeiro é dotado de um total de 44 (quarenta e quatro) estabelecimentos penais. Dentre os quais, 21 (vinte e um) são classificados como penitenciárias, 6 (seis) são classificados como presídios, 6 (seis) como cadeias públicas, 3 (três) como casas de albergado, 7 (sete) como hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e 1 (um) como colônia agrícola, industrial ou similar, segundo o último cadastro estadual, de 2008, do Infopen – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias fornecido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

No estado, o órgão responsável pelo sistema penitenciário é a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ – criada pelo Decreto nº 33.164 de 12 de maio de 2003.

Segundo informações colhidas de pesquisa feita pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – em outubro de 2007, na qual se buscou traçar um Plano Diretor para o Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, não existem, no estado, estabelecimentos penais terceirizados.

O custo mensal de manutenção de um preso, segundo um levantamento da SEAP-RJ de dezembro de 2006, é de R\$ 864,21 (oitocentos e sessenta e quatro reais e vinte e um centavos) e a escolha dos diretores das Unidades Prisionais é uma escolha discricionária do Secretário de Administração penitenciária.

Segundo o relatório, a guarda externa dos estabelecimentos penais é feita pela Polícia Militar, além disso, não se utiliza, nem nunca se utilizou no Estado do Rio de Janeiro, do método APAC, da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que muito êxito vem obtendo em outros estados do país.

O Estado do Rio de Janeiro possui um Conselho Penitenciário situado na Rua Senador Dantas, nº 15, 9º andar no Centro da capital formado por: 02 (dois) professores de Direito Penal, Processo Penal ou Execução Penal, 02 (dois) representantes do Ministério Público estadual e 02 (dois) do Ministério Público Federal, 02 (dois) representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da seção do Rio de Janeiro, 02 (dois) representantes da Defensoria Pública Geral do Estado, 02 (dois) representantes da comunidade, bem como 01 (um) médico e 01 (um) psicólogo.

Vale ressaltar que, ainda que não seja dada a devida atenção à condição dos presos que superlotam as prisões, haja vista que o custo de produção de uma vaga é avaliado em R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), considerando a construção de uma casa de Custódia orçada em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) para 500 (quinhentos) presos, investimentos são postos em cursos e treinamentos de Grupamentos de Ações Táticas próprios para repressão de possíveis – e prováveis – rebeliões carcerárias. Invertem-se os

valores e pretende-se remediar o que poderia ser prevenido com um investimento no ser humano apenado.

Segundo o relatório, no estado, 532 (quinhentos e trinta e dois) presos, sendo 247 (duzentos e quarenta e sete) do regime fechado, exercem atividade laboral. O número é, no entanto, ínfimo, em comparação com a totalidade. Há ainda 2.932 (dois mil novecentos e trinta e dois) presos incluídos em programas de laborterapia, que exercem, em sua grande maioria, atividades de apoio aos estabelecimentos penais.

Em termos quantitativos, segundo o relatório de outubro de 2007, havia um total de 22.951 (vinte e dois mil, novecentos e cinquenta e um) presos no estado, sendo que mais da metade tem o ensino fundamental incompleto e 900 (novecentos), dentre o total, são analfabetos. Há ainda 5.000 (cinco mil) presos em delegacias policiais aguardando vagas nos demais estabelecimentos penais.

O déficit de vagas apontado pelo SEAP-RJ é de 741 (setecentas e quarenta e uma) vagas, todas referentes ao regime semi-aberto e aberto. Segundo o relatório não há déficit em relação aos estabelecimentos de regime fechado, no entanto, tais dados geram dúvidas.

A SEAP pretende absorver os 5.000 (cinco mil) presos instalados ainda em delegacias, com a construção de três novas Casas de Custódia no estado, com capacidade para 750 (setecentas e cinquenta) vagas cada. Seriam a Casa de Custódia Oscar Sterverson, em Magé, a Casa de Custódia Bandeira Stampa, na cidade do Rio de Janeiro junto ao Complexo de Gericinó e a Casa de Custódia José Frederico Marques, também junto ao Complexo de Gericinó.

Observa-se, ao se valer de uma conta simples, que tais estabelecimentos não abrigariam de forma adequada nem metade desses presos. Seria, pois, deliberadamente, inserido o dobro da capacidade prevista. E tal é colocado, de forma expressa em um relatório oficial, como se fosse um dado, ou melhor, uma meta a ser aplaudida. Assim, entende-se

porque se considera não haver déficit no número de vagas dos estabelecimentos de regime fechado do estado. A superlotação, para o estado, é tida como algo dotado de normalidade e, pela forma como tal é exposto, é prevista e aceita com naturalidade pelos órgãos responsáveis, como se algum êxito existisse nisso.

Após a breve tentativa de mapear a realidade prisional fluminense, passa-se a uma análise da teoria em que se baseia o presente estudo, no escopo de validar um dos meios que se observa de efetivar os fins almejados pela prisão.

## 2 – RESSOCIALIZAÇÃO POR MEIO DO TRABALHO

Neste ponto, será estudada a função que se considera primordial no que tange ao cumprimento de pena, não obstante, muitas vezes ser esquecida pelas dificuldades práticas encontradas.

### 2.1. Direito Constitucional ao Trabalho e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - tem o direito ao trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme se observa no artigo 1º, IV, bem como, um direito social do indivíduo, disposto no artigo 6º, um princípio geral da ordem econômica, no *caput* de artigo 170 e como próprio fundamento da ordem social no artigo 193.

Não obstante tais disposições normativas delineadas constitucionalmente, a referida Carta não delimita o real alcance do direito fundamental ao trabalho, restando aos intérpretes da Constituição fazê-lo. Há, portanto, para a obtenção de efeitos práticos, que se delimitar o conteúdo mínimo de tal direito fundamental, ou seja, determinar o que, a princípio, poder-se-ia exigir do Estado.

Nessa busca, verifica-se a intensa ligação entre o presente direito e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III da CRFB/88.

O professor Sarlet (2006) desenvolveu uma detalhada análise dos direitos fundamentais, com especial destaque para o citado princípio da dignidade da pessoa humana, o qual será no presente estudo apresentado.

O autor descreve que o referido princípio não contém tão somente uma declaração de conteúdo ético e moral, mas constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional, que, pela sua natural eficácia, deve reger a comunidade como um valor jurídico fundamental. Deve, para ele, ser visto como um “valor-guia” a reger toda a ordem constitucional vigente, tendo, portanto maior hierarquia axiológica em face dos demais princípios.

A dignidade humana tem intrínseca relação com os direitos sociais, uma vez serem estes determinantes para que haja uma vida digna. Dentre estes, o direito ao trabalho.

Canotilho (2003) define os direitos sociais como normas de natureza programática. Para o autor português, por meio dessas normas programáticas se chegaria à regulamentação das prestações sociais, no entanto, estas seriam suscetíveis de serem trazidas à colação no momento da concretização, para obtenção da almejada efetividade, detendo, assim, também função instrumental.

Delgado (2006) atenta para o fato de que o trabalho deve ser entendido como elemento que concretiza a identidade social do homem, possibilitando-lhe autoconhecimento e plena socialização.

Dessa feita, na tentativa de compatibilizar ambos princípios fundamentais, resta evidenciado que dignidade humana é inalcançável quando o trabalho humano não recebe a valorização adequada.

## 2.2. Experiências Bem Sucedidas de Recuperação por meio do Trabalho Prisional.

Um dos esforços observados para a reintegração do apenado na sociedade de modo a minimizar as discriminações e dificuldades encontradas pelo indivíduo ao alcançar sua liberdade pelo cumprimento de sua pena, são as políticas públicas de reintegração social.

O Brasil possui inúmeros projetos sendo desenvolvidos nos estabelecimentos prisionais, envolvendo atividades de culinária, artesanato, marcenaria, piscicultura, tecnologia industrial, confecção, agricultura, entre outras. No *site* do Ministério da Justiça encontra-se elencado um rol de boas práticas desenvolvidas em todo Brasil. No entanto, para tais práticas, falta a publicidade dessas ações, que devem ser divulgadas como demonstrativo do processo de ressocialização eficiente e promissor na reinserção do indivíduo a sociedade.

Como exemplo de projeto bem sucedido no estado do Rio de Janeiro tem-se a Penitenciária Industrial, de regime fechado, Esmeraldino Bandeira, com mais de 950 homens, que, por sua vez, é uma das pioneiras na aceleração do processo de oportunização de trabalho, reeducação e reintegração dos apenados.

Conforme declarou o Subsecretário Adjunto das Unidades Prisionais e com a qual deve se concordar, a preocupação com a ocupação do preso deveria ser prioridade em todas as unidades, ressaltando que na referida Penitenciária, os internos trabalham o dia inteiro, retornando para as celas à noite, onde podem ver televisão.



Os presos da unidade que participam do projeto realizam atividades diversas como a fabricação de tijolos ecológicos, criação de fontes, vasos artesanais e quadros, produzem placas e tarjetas automotivas, que são distribuídas pelo Detran, reciclam *pallets*, estruturas de madeiras, doadas pela Michellin do Brasil, que se transformam em brinquedos vendidos para o Saara, no Centro do Rio e para o Mercado de Madureira. Realizam, ainda, a produção de mais de 30 mil pães diários, que abastecem todo o sistema penitenciário do Estado.

O ponto problemático é que, da totalidade dos mais de 950 presos, apenas 300 participam do projeto, consideradas as dificuldades práticas de efetivação das estruturas de produção, em função da necessidade de parcerias com empresas privadas.

Outro fator interessante que mostra como o resultado do trabalho prisional na vida dos apenados é de suma importância, assim como, realmente efetivo, advém dos dados estatísticos apurados quanto aos percentuais de reincidência.

A reincidência, por sua vez, pode ser apontada como uma consequência desastrosa, tanto para a sociedade, como para o Poder Público. No entanto, tal prejuízo não supera o que representa para o próprio réu, que se vê submetido a um novo cumprimento de pena. Daí o interesse em minimizar essa consequência a partir de uma renovação de valores que dá aos presos perspectivas futuras e oportunidades de manutenção dessa nova forma de vida, apoiada no valor do trabalho e na sua dignidade como ser humano, quando se tornam egressos do sistema prisional.

Curiosamente, um dos presídios que, como o Esmeraldino Bandeira, veem no trabalho uma considerável alternativa à reintegração do apenado na sociedade, a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, estima que a taxa percentual de reincidência migra entre 5 a 7%, um número drasticamente inferior ao observado na média nacional que gira em torno de 70%.

Tal percentual, que é exposto na Revista Desafios do Desenvolvimento, em reportagem de Wolffenbüttel (2004), fora estimado por Sbrissia (2004), que dirigiu por muitos anos o referido presídio e hoje se encontra na direção do Grupo Auxiliar de Direitos Humanos do Departamento Penitenciário do Paraná. Simplesmente esse dado, ainda que sem fontes fidedignas, no entanto estimado por quem trabalhou diretamente num desses estabelecimentos diferenciados, chama a atenção para os efeitos concretos que o trabalho dignificante pode realizar na vida dos apenados.

Vale ressaltar que, o referido Presídio Industrial de Guarapava, no Paraná, trabalha de forma terceirizada, ou seja, conta como parceiros com empresas privadas que realizam serviços dentro do estabelecimento. Fora às críticas a esse tipo de estrutura, a mesma já aponta para a necessidade de um trabalho conjunto entre sociedade, na forma de tais empresas, e Poder Público, haja vista que, até então, só com essa união de forças tem se vislumbrado resultados satisfatórios nesse contexto.

### 3 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O sistema das Parceria Público-Privadas (PPPs) foi estabelecido e regulamentado pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, à luz dos princípios e regras da Constituição da República. Consiste em duas novas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas.

Tal instituto nasceu a partir de três dispositivos específicos em que a Constituição faz alusão à possibilidade de contratações públicas como instrumentos de que o Estado pode se

utilizar para a execução de suas tarefas, bem como para o alcance de seus objetivos, quais sejam: o artigo 22, inciso XXVII; o artigo 37, inciso XXI e o artigo 175.

Desses dispositivos, nota-se que o constituinte apenas oferece balizas às modalidades contratuais utilizadas pela Administração Pública, haja vista que não adota um regime de tipicidade fechada. Cabe, portanto, ao legislador infraconstitucional determinar e detalhar, dentro desses limites, a mecanismo contratual mais eficiente a ser utilizado, o que, por sua vez, fora realizado, no caso da estrutura das PPPs, por meio a Lei nº 11.079 de 2004.

A referida lei é, no entanto, segundo Binenbojm (2008), apenas mais uma lei-quadro, ou seja, é tão somente mais uma lei de caráter geral sobre contratação pública, tal como são as Leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos mais eficientes para a prestação dos serviços públicos. Entretanto, para o professor, tal estrutura, aparentemente, oferece mecanismos mais criativos e inovadores de financiamento para os gestores públicos.

Uma condição excepcional observada no referido sistema é a necessidade de produção de um estudo técnico prévio que ateste a conveniência e a oportunidade da contratação, justificando a opção pela PPP. Essa determinação se verifica no artigo 10, I, “a” da Lei nº 11.079/2004 e existe pelo fato de, tais contratações, significarem um comprometimento contratual de recursos a longo prazo.

Uma característica peculiar observada no sistema das PPPs é o compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado contemplado no artigo 4º, VI e no artigo 5º, III, da Lei nº 11.079/2004. Tal previsão dispõe que os riscos a serem suportados por cada parceiro devem ser repartidos objetivamente, devendo ser, portanto, explicitados detalhadamente no edital. Não haveria, no caso, afronta ao princípio da manutenção do equilíbrio contratual, uma vez que, sendo tais riscos determinados previamente no contrato, caberia ao parceiro privado

quantificar em valores esses riscos em sua proposta, logo, afastaria a possibilidade de prejuízo.

Explicitada a ideologia que ampara o citado instituto, passa-se à apresentação das modalidades nele previstas.

### 3.1. Modalidades.

Duas são as modalidades de concessão previstas no sistema de PPPs, a que se refere a Lei nº 11.079/2004, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Fazendo um paralelo com a chamada concessão comum da Lei nº 8.987/95, a modalidade patrocinada é uma espécie de concessão de serviço público em que, segundo o artigo 2º, parágrafo 1º da Lei nº 11.079/2004, a remuneração do concessionário envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação do poder concedente. Assim, também se depreende, *a contrario sensu*, do que prevê a Lei nº 8.987/95 quanto à concessão comum, uma vez que esta não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, sendo, portanto, uma grande distinção entre tais institutos.

Outra importante distinção observada entre as concessões comuns e as patrocinadas consiste na distribuição de riscos. Isso se verifica quando, na primeira, a lei prevê a execução da obra ou serviço pelo concessionário por sua conta e risco e, na segunda, a lei, ainda que não detalhe a forma como tal será estabelecido na prática, prevê o compartilhamento desses riscos entre ambas as partes. Resta, pois, obrigatoriamente, ao contrato de PPP, dispor sobre tal repartição objetiva de riscos, na forma do artigo 5º, III da lei de regência.

Por outro lado, a modalidade administrativa consiste no contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 2º da lei.

Resta claro, segundo entende Di Pietro (2008), que o objeto principal dessa modalidade de concessão é a prestação de serviços, ao contrário da modalidade patrocinada em que o objeto é a execução do serviço público.

Para delimitar tal modalidade, é possível se valer das vedações constantes no parágrafo 4º do artigo 2º combinado com o artigo 5º, I da lei em apreço. Deles se verifica que o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), assim como que o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) e, por fim, que o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Essa seria, portanto, a modalidade adequada de aplicação do instituto em estudo aos estabelecimentos prisionais, haja vista suas características já explicitadas. Sendo assim, passa-se ao tratamento de tal hipótese mais detalhadamente no capítulo seguinte.

### 3.2. Aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais

A idéia da aplicação do sistema das PPPs aos presídios brasileiros desenha-se como uma possibilidade de imediata solução às dificuldades encontradas pela Administração Pública na gestão e eficiência de tais estabelecimentos.

A figura específica da concessão administrativa, modalidade de PPP adequada a ser empregada nos estabelecimentos prisionais, é pertinente, uma vez que não há a possibilidade de se exigir do cidadão o pagamento de tarifa pelo uso do serviço, ou seja, são contratos em que o parceiro privado irá prestar serviços e será remunerado diretamente pela administração pública.

Em geral, as concessões administrativas são aquelas voltadas a atividades tais como a própria construção e/ou operação de presídios, escolas, hospitais e centros administrativos, dentre outros. No que tange à sua aplicação às prisões, há pontos de vista diversos, sendo uns favoráveis à idéia e outros temerosos, com base nos riscos que o investimento envolve.

Dentre os entusiastas, não haveria problema algum na referida aplicação. Para eles, o sistema das PPPs viria como uma solução para a superlotação carcerária, bem como possibilitaria permitir aos presidiários a efetiva reintegração digna à sociedade.

Há, por outro lado, os que discordam de tal aplicação, considerando-na temerária, posto que acreditam que a guarda de presos é um compromisso vital do Estado e, desse modo, não poderia ser compartilhado com entidades privadas.

Diante de tais posições, imprescindível é compreender como tal parceria seria configurada, para a obtenção, com isso, de alicerces fidedignos à tese. Para tanto, válido se torna a observância de exemplos das experiências de PPP em presídios de outros países, como ocorre no Reino Unido e no Chile. O Reino Unido vem como precursor da utilização das PPPs em presídios, possuindo, em 2005, dez presídios sob responsabilidade da iniciativa privada. No Chile, o governo iniciou o respectivo programa no ano de 2000 e segue o modelo semelhante ao já empregado no precursor inglês.

Em ambos os modelos, como no Brasil, há a vedação da desvinculada operação em presídios. No Chile, a guarda de presos ocorre sob responsabilidade das autoridades policiais e a gestão dos presídios se dá em conformidade a uma rigorosa política de qualidade. Já os

ingleses transferiram a guarda para o parceiro privado, que presta esse serviço consoante uma rígida regulamentação do ente público.

Vale ressaltar, a cargo de estímulo aos mais temerosos, que tais experiências resultaram em visíveis melhoras na qualidade do sistema prisional, bem como em mais efetividade na reintegração social dos apenados. Os presídios, nesses locais, adquiriram contornos de estabelecimentos voltados, de fato, à reeducação e à reintegração do preso na sociedade, o que, no Brasil, é tido como objetivo primordial, de acordo com o que dispõe o artigo 1º da Lei de Execução Penal, que, no entanto, não se observa na prática.

No Brasil, a lei sobre PPPs não trata especificamente de sua aplicação a presídios, assim como, não delimita expressamente quais atividades poderão se valer do sistema. Entretanto, é possível depreender da lei, que ao parceiro privado caberá, na hipótese, a gestão da unidade carcerária, devendo a guarda e a manutenção da ordem permanecerem nas mãos do Estado.

Tal gestão seria expressamente delimitada no contrato específico, caracterizando-se, a título de exemplo, por atividades como a limpeza, conservação e higiene do local, garantindo assim a manutenção de condições dignas de habitação, o provimento e a manutenção de áreas de lazer, o reforço do imóvel prisional, a fim de coibir fugas e rebeliões, além de atividades ligadas à educação e à reintegração social, por meio de bibliotecas e unidades de promoção do trabalho carcerário.

Quanto à contraprestação paga pela Poder Público ao parceiro privado, esta será realizada consoante o determinado no contrato, podendo apresentar uma das seguintes configurações: pagamento mensal ao parceiro privado, segundo o número de vagas oferecidas e a eficiência na administração da unidade carcerária; pagamento de um valor fixo por cela disponível; ou pagamento por presidiário.

Delineada a forma como seria a utilização do sistema de parceria entre o Poder Público e o ente privado no que tange aos presídios, de acordo com a legislação pátria, em particular

com a Lei nº 11.079/2004, passa-se, como a finalizar o referido tema e demonstrar que este pode ser aplicado efetivamente aos moldes brasileiros, ao primeiro contrato nesse sentido, assinado em 16 de junho de 2009 pelo estado de Minas Gerais.

### 3.3. Contrato da primeira PPP Penitenciária brasileira.

Em 16 de junho de 2009 foi assinado o contrato para construção do primeiro complexo penitenciário implantado por meio de parceria público-privada. Tal se deu em Minas Gerais, pelo governador Aécio Neves, e veio como uma esperançosa iniciativa com vistas à obtenção de soluções ao problema carcerário vigente hoje no país. O complexo deverá ser erguido em, no máximo, 30 meses pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), tendo como investimento o aporte de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões), sem custos iniciais para o Estado e se localizará no município de Ribeirão das Neves.

De acordo com o contrato, por vinte e sete anos, o concessionário será responsável pela manutenção do complexo e pela gestão dos serviços exigidos pelo Estado. O complexo disponibilizará 3.040 (três mil e quarenta) vagas ao sistema prisional mineiro, sendo cinco unidades prisionais, cada qual com 608 (seiscentas e oito) vagas, abrigando presos do sexo masculino condenados a penas de reclusão em regimes fechado e semi-aberto. O número de presos por cela será de quatro no regime fechado e seis no semi-aberto e o complexo contará com uma unidade central, onde serão instalados administração, cozinha, almoxarifado e lavanderia.

A ressocialização do interno será prioridade no modelo de gestão apresentado pelo ente privado contratante. Segundo o consórcio GPA, a pretensão é que, com o desenvolvimento de



atividades diferenciadas, seja criado um ambiente adequado ao objetivo de reintegração social dos presos. Nesse sentido, haverá atividades educativas, artísticas e culturais, bem como cursos profissionalizantes, a fim de criar mão de obra especializada e pronta para o mercado de trabalho. Há, também, a idéia de que os presos no regime semi-aberto poderão exercer trabalho externo, ou seja, terão oportunidades de empregos fora da prisão, uma vez que o parceiro privado oferecerá assistência profissional aos sentenciados, em parceria com empresas locais.

No referido projeto, ficou estabelecido, em consonância com a ideologia do sistema, que o ente federativo manterá o seu papel constitucional de controle, no que tange à direção carcerária e segurança interna, cuidando da disciplina e do exato cumprimento das penas, conjuntamente com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, bem como quanto à segurança externa, relativo às muralhas e à escolta dos apenados.

Segundo afirmou o governador do estado de Minas Gerais, Aécio Neves (2009), a hipótese não se trata de privatização, uma vez que o controle do sistema permanecerá com o poder Público: “O que estamos contratando não são vagas apenas no sistema prisional, que eventualmente poderia levar à impressão de que haveria privatização desse setor. Ao contrário, estamos contratando resultados”. Ao Governo do estado, caberá ainda nomear um agente público como diretor de segurança para cada unidade do complexo, encarregando-se eles pela coordenação e pelas medidas de segurança das unidades. No caso de situações de crise, confronto ou rebelião o Poder Público ainda poderá fazer intervenções, por meio de agentes penitenciários pertencentes aos seus quadros, especialmente treinados para este fim.

Para garantir a transparência e a efetividade do contrato, será ainda criado, após o início do funcionamento do referido Complexo, um Conselho Consultivo formado por

representantes da sociedade, pela Ouvidoria do Estado, pela Secretaria de Defesa Social e pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos.

Desta feita, resta possível vislumbrar o desenvolvimento da visão a respeito do modelo das PPPs, tornando útil sua concepção, uma vez que, aplicada de forma a atingir os objetivos constitucionais, por meios eficazes e consubstanciados na prática.

#### 4 – CONCLUSÃO

Examinadas as posições teóricas e empíricas sobre o tema objeto do presente estudo, mostra-se necessária uma visão crítica a respeito destas, no afã de se chegar à orientação mais razoável sobre a questão.

Dentre as opiniões mencionadas, quais sejam, dos que se posicionam a favor da aplicação das parcerias público-privadas ao sistema prisional e dos que veem nisso alto risco capaz de ensejar sua inaplicação, entende-se como dotado de mais razoabilidade o pensamento daqueles que acreditam na validade dessa parceria, na hipótese concreta dos presídios brasileiros.

De um lado, uma postura tendente a defender que a criação de presídios mantidos com a aplicação conjunta da verba privada seria uma forma de “entreguismo” para o setor privado nacional, ou mesmo, um início de privatização da segurança pública. Para os que participam dessa tese, o argumento consiste no fato de que a segurança pública seria tarefa exclusiva da Administração Pública, não podendo ser delegada à iniciativa privada.

Nesse entender, a presença da iniciativa privada alimentaria o interesse econômico, em vez de estimular a eficiência da gestão.

Por outro lado, vislumbra-se a aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais como uma proposta que, dentro do contexto observado, tem características providenciais.

Assim se justifica tal posição quando, diante de uma realidade em que gastos inúmeros são despendidos pelo Poder Público para a manutenção dos submetidos a penas privativas de liberdade, por falta de organização, ou mesmo de responsabilidade, nada se obtém além da manutenção de verdadeiros depósitos humanos.

Sendo assim, considerando que o interesse econômico, nada mais é que o eixo de todo o desenvolvimento alcançado no mundo capitalista, resta claro ser mais válida a aplicação de recursos em estruturas dotadas do elemento da precariedade, materializando-se, portanto, sob uma espécie de condição capaz de torná-las eficiente.

Nesse contexto, ao ser possível vislumbrar um meio de cumprimento de pena e, ademais, o que, por sua vez, é o mais relevante, a reestruturação do ser humano ali presente, dúvidas e temores encontram alicerces suficientes para serem deixados de lado.

O que se diz, de modo a concluir o tema apresentado no presente estudo, é que, perante uma clara ponderação de interesses e, cogitando os prejuízos sociais observados até então advindos do sistema prisional brasileiro, a assunção de riscos compartilhados entre o Poder Público e o parceiro privado assume caráter de inafastável legitimidade, sendo sua aplicação uma proposta a reluzir no horizonte como solução ao sistema prisional atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal, Coletânea de Legislação Administrativa*. Odete Medauar (Org.). 6. ed. rev., atual. e ampl. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. *Código Penal, Código de Processo Penal, Legislação Penal e Processual Penal, Constituição Federal*. Luiz Flávio Gomes (Org.). 11. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Governo do Estado De Minas Gerais. *Aécio Neves assina contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>. Acesso em 20.11.2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 06.07. 2009.

\_\_\_\_\_. *Reintegração social*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10. 2009.

\_\_\_\_\_. *Sistema prisional*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10.2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2003.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. *Crime e castigo*. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/7/artigo12931-3.php>>



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Flávia Soubre

Rio de Janeiro  
2009

FLÁVIA SOUBRE

Ressocialização dos Presos por meio da Aplicação do Sistema das Parcerias Público-Privadas

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof<sup>a</sup>. Néli Fetzner  
Prof. Nelson Tavares  
Prof<sup>a</sup>. Mônica Areal, etc.

Rio de Janeiro  
2009

# RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS POR MEIO DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**Flávia Soubre**

Graduada pela Faculdade Nacional de Direito. Advogada.

**Resumo:** A reinserção digna do preso na sociedade, um dos principais objetivos da execução da pena, não é observado no sistema prisional brasileiro. A realidade consiste, em grande parte, em verdadeiros depósitos humanos, dada a ociosidade, a superlotação e falta de atividades ressocializantes em tais estabelecimentos. A Lei nº 11.079/2004, com a proposta das parcerias público-privadas, vem, nesse contexto, como uma solução que agrega a eficiência permitida pelo investimento do ente privado, com o controle mantido nas mãos estatais. Permite-se, com tal modelo, um equacionamento dos interesses público e privado e, por conseguinte, um benefício social de extrema relevância para a coletividade.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional, Trabalho, Parcerias Público-Privadas, Ressocialização.

**Sumário:** Introdução. 1 – Sistema Prisional. 2 – Ressocialização por meio do Trabalho. 3 – Parcerias Público-Privadas. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto enfoca a questão da ressocialização de presos por meio do trabalho prisional, sendo esse aplicado mediante uma estrutura apoiada nas parcerias público-privadas. Um dos objetivos do presente estudo é trazer à baila um problema social que, a cada dia, vem tomando maiores proporções, sem que sejam alcançadas medidas efetivas para sua

solução. Nele será também tratada uma das propostas de renovação do sistema carcerário que consiste na utilização das parcerias público-privadas.

Tal estrutura é a que se pauta na Lei nº 11.079 de 2004 que, por sua vez, regula duas espécies de concessão, diversas da tradicional disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Trata-se da concessão patrocinada e da concessão administrativa, sendo essa última a adequada aos estabelecimentos prisionais. Fundamenta-se, em resumo, na promoção da eficiência gerada pela atuação do ente privado com a contrapartida da repartição de riscos e lucros entre aquele e o Poder Público.

A aplicação dessa parceria vem como uma alternativa a um problema social verificado com facilidade, referente ao objetivo pedagógico da prisão que, ainda que almejado, não encontra meio passível de desenvolvimento nos estabelecimentos prisionais da atualidade, como se verifica nas estatísticas de reincidência dentre os egressos.

Ao longo do artigo, serão apresentados os seguintes tópicos: o sistema prisional observado sob um prisma de legalidade, bem como sob um ponto de vista realista; a ressocialização possível por meio do trabalho dentro dos estabelecimentos prisionais e a proposta de aplicação da estrutura das parcerias público-privadas aos presídios brasileiros.

O estudo retrata, ainda, questões como a efetividade do direito fundamental ao trabalho, assim como a sua função terapêutica no processo de reinserção social, ou mesmo, de inserção social. Traz, em caráter informativo e comparativo, a real situação dos egressos com base nos dados estatísticos de reincidência e exemplifica a proposta teórica por meio de experiências bem sucedidas observadas em presídios brasileiros.

Nesses pilares, busca-se estimular a elaboração de novos modelos de efetivação das garantias constitucionais e, com isso, primar pelo alcance concreto do respeito à tão citada – e, muitas vezes, não considerada com a devida valoração – dignidade da pessoa humana.



## 1 – SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional brasileiro é um sistema complexo que tem por escopo, segundo prevê o regramento sobre o tema, dar cumprimento à sentença ou à decisão criminal, visando, simultaneamente, à reintegração do condenado na sociedade.

Nesse sentido, traz, expressamente, o artigo 1º da Lei nº 7.210 de 1984 que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Deste preceito, verificam-se duas finalidades. A que se refere à punição, caracterizada pela pena a ser cumprida, e uma finalidade social e muito mais profunda, uma vez que com efeitos duradouros, referente à reintegração harmônica do indivíduo apenado na sociedade.

Entende-se esse segundo objetivo como de maior relevância, pois, ao contrário do efeito emergencial da retirada temporária de um indivíduo nocivo da esfera social de convivência, há o efeito curativo, que, se conquistado, terá caráter permanente, consistente na ressocialização do condenado com sua efetiva reintegração na sociedade.

Ressalta-se que a lei, ao tratar da finalidade da execução penal, vale-se do termo “integração”, o que pode ser considerada uma opção feliz do legislador, ou, pelo menos, realista, haja vista que, em grande parte dos casos, o delinqüente nunca fora, de fato, integrado à sociedade, mas sim marginalizado. Nesse contexto não seria correto almejar a reintegração a uma sociedade da qual aquele indivíduo nunca fora ou se sentira parte.

O referido dispositivo prevê também que tal finalidade de integração se dê de forma harmônica e, para tanto, seguem-se as regras referentes aos direitos do preso, que, se não respeitadas, impossibilitam o alcance da citada finalidade.

A função primordial da prisão é, pois, a já delimitada, mas o que se almeja, na verdade, é um pouco mais. Busca-se, além do que prevê a letra da lei, a reconstrução de um ser humano.

Tal, no entanto, só se verifica com uma atenção mais profunda à realidade de cada preso, a suas motivações, seus sonhos, suas tristezas. Essa atenção que, por sua vez, possibilita o desenvolvimento da auto-estima e, a partir daí, o nascimento de novos homens dispostos ao trabalho e a uma convivência saudável em sociedade. Apenas dessa forma a sociedade poderá ver seus presos recuperados e as taxas de reincidência reduzidas, realidade há tanto sonhada por todos.

Nesse sentido, é certo que se a sociedade juntamente com o Estado, conforme prevê o artigo 4º da Lei, não der condições a essas pessoas de fazerem parte de seu corpo, tal objetivo nunca será alcançado e, como um ciclo vicioso, os marginais de ontem retornarão aos estabelecimentos penais amanhã, tendo nesse ínterim, causado mais uma série de danos a essa mesma sociedade que os excluiu.

### 1.1. Evolução Histórico-Social do Tratamento Constitucional dado ao Tema.

Em uma breve análise da evolução histórico-social do tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao sistema prisional no Brasil, é possível traçar algumas considerações.

Em 1824, a chamada Constituição do Império, outorgada por Dom Pedro I, tratou expressamente da execução das penas, quando, em seu artigo 179, inciso XIX, determinou abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, bem como todas as penas cruéis.

Abordou ainda, em seu inciso XXI, que as cadeias seriam seguras, limpas, bem arejadas, além do que, deveria haver diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes, demonstrando assim já uma atenção à individualização da pena e um respeito à dignidade do apenado.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, tendo ela silenciado quanto ao tema.

A Constituição brasileira de 1934, promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 16 de julho, especificamente quanto à questão prisional, previu no artigo 113, item 6, o direito à assistência religiosa nas penitenciárias sempre que solicitado.

Com o advento do Estado Novo, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 apenas reduziu garantias.

Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. O referido diploma, por sua vez, não inovou quanto à temática das prisões.

A Constituição de 1967, não obstante o contexto político da época, uma vez que, em meio ao regime militar, determinou no parágrafo 14 o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário imposta a todas as autoridades. A referida Constituição foi alterada pelo Ato Institucional nº 5 (1968) e pela Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969, mantendo, no entanto, a garantia então prevista.

Enfim, em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, direitos fundamentais foram garantidos a todos, ratificando aqueles já alcançados na demais ordens jurídicas, assim como acrescentando certas garantias específicas para os presos. Nesse sentido, o artigo 5º da referida Carta dispôs no seu inciso XLVIII que o cumprimento da pena deve se dar em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, bem como com a idade e sexo do apenado. Ademais, garante às presidiárias condições para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação.

Considerada a visão constitucional do tema, passa-se, por conseguinte, à sua análise infraconstitucional, por meio da Lei nº 7.210 de 1984, a Lei de Execução Penal.

## 1.2. A visão prevista na Lei nº 7.210 de 1984.

Ao analisar o corpo da Lei de Execução Penal, verifica-se que mesmo constituído em data anterior à Constituição de 1988, tal lei prima pela preservação da dignidade da pessoa humana, uma vez que dispõe não apenas um rol de direitos do apenado, mas observa a integridade do condenado como ser humano ao longo de quase todos os seus artigos.

Em primeiro lugar, é clara a preocupação com os direitos humanos do preso na leitura do parágrafo único do artigo 3º da referida lei. Nele está disposto que é vedada a discriminação por motivo de natureza racial, social, religiosa ou política em relação ao condenado. O legislador retrata, assim, o princípio da isonomia, comum à tradição jurídica brasileira, conforme dispõe o item 23 da respectiva Exposição de Motivos.

O artigo 5º da Lei consagra o princípio da individualização da pena e determina que os condenados devem ser classificados de acordo com os delitos cometidos, bem como com seus antecedentes e personalidade, efetivando a individualização da execução penal para cada preso. Assim, a lei prevê que cada qual terá um tratamento prisional próprio, o que permite que se alcance os objetivos da sanção penal com a devida isonomia.

Segundo a lei, cabe ao Estado a responsabilidade pela assistência, como um todo, ao preso. O artigo 11 delimita como tal assistência, aquela relativa às esferas material, da saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Dessa forma, objetiva a prevenção de novos crimes e a reintegração do condenado à sociedade.

No artigo 40, tem-se disposta a idéia do parágrafo 14 da Constituição de 1967, que fora também reafirmada na Constituição de 1988, no artigo 5º, XLIX. Trata o dispositivo do respeito à integridade física e moral do preso. Tal artigo é o que melhor retrata o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e garante ao condenado um tratamento similar ao deferido a qualquer outro ser humano que venha a sofrer privações em seus direitos por alguma ilegalidade ou ato abusivo.

O artigo 41, por sua vez, traz um rol de direitos próprios da pessoa condenada e submetida à prisão. Nele, vários direitos referentes à condição do preso são dispostos, esses que garantem condições mínimas de vida digna e permitem um retorno saudável à sociedade.

O referido artigo prevê, entre outros direitos, a atribuição de trabalho com a respectiva remuneração, previdência social, o chamamento nominal – o que se verifica como de suma importância para reconstrução da auto-estima desestruturada -, contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita e leitura.

Dentre tais direitos, vale destacar a proteção contra o sensacionalismo. Tal direito visa à proteção da imagem do preso, numa era em que a mídia constrói e destrói imagens, da noite para o dia, sem se ater à realidade dos fatos. Corrobora essa idéia, a parte final do artigo 198 do dispositivo. Esse artigo veda a exposição do preso que venha a acarretar inconveniente notoriedade àquele durante o cumprimento de pena, afinal a sanção é a pena a que foi condenado e não sua desmoralização perante a sociedade. Visa, tão somente, à proteção da imagem do condenado ao longo da execução penal. Pugna, dessa forma, pela efetivação do respeito à integridade moral do preso, observando-o como o ser humano que é, independentemente dos erros que haja cometido.

No que tange a resguardar a integridade física do preso, prevê o artigo 85 que “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”, bem como, deve constituir-se em um ambiente salubre, sendo o local arejado, dotado de luz solar e

com condições térmicas adequadas ao ser humano, conforme determina o artigo 88, parágrafo único, “a” da Lei em comento. Ainda que não se vislumbre na prática, tal é a previsão proposta pelo legislador, em consonância com a ordem constitucional que rege a sociedade, e é em busca da efetivação dessa previsão que se deve lutar.

Por fim, ao examinar o conteúdo da Lei de Execução Penal, conclui-se que ela abraça, em sua totalidade, a ideologia do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se vislumbra como um progresso para a sociedade. Nesse sentido, passa-se a detalhar como o trabalho do apenado se insere nos regimes de pena estabelecidos pela legislação penal, tais como delineados na própria Lei de Execução Penal.

### 1.3. Regimes de Cumprimento de Pena.

O sistema de execução penal brasileira abarca três regimes de cumprimento de pena, quais sejam, o regime fechado, o semi-aberto e o aberto, possuindo cada um suas peculiaridades.

No regime fechado, disposto no Art. 34, § 1º, § 2º e § 3º, estão previstos o trabalho diurno, o trabalho em comum dentro do estabelecimento prisional e o trabalho externo nos casos de serviços e obras públicas. No regime semi-aberto as condições admissíveis do trabalho estão no Art. 35, § 1º e § 2º em que o preso desenvolve trabalho em comum em colônia agrícola, industrial ou similar em período diurno ou trabalho externo. Por fim, no regime aberto tem-se o trabalho externo sem o rigor da vigilância, porém retornando a noite para a dormida na prisão.

O trabalho para o preso se verifica, portanto, como um direito efetivo, sendo este garantido pelo artigo 41, II da lei 7.210 de 1984, bem como pela Constituição da República no *caput* do artigo 7º. No entanto, no que tange ao cumprimento de pena em regime aberto, é próprio requisito à aquisição e permanência no mesmo, sendo neste regime, para os presos, um dever, conforme dispõe o artigo 114, I da Lei de Execução Penal.

Nesse contexto, os presos afetados pela estrutura proposta no presente estudo se limitam àqueles submetidos aos regimes fechado e semi-aberto, tão somente, uma vez que exercem trabalho dentro do estabelecimento prisional.

Desta feita, passa-se ao exame mais detido acerca da realidade prisional do Estado do Rio de Janeiro, buscando, assim, trabalhar sobre parâmetros mais concretos.

#### 1.4. A Realidade Prisional Fluminense.

O Estado do Rio de Janeiro é dotado de um total de 44 (quarenta e quatro) estabelecimentos penais. Dentre os quais, 21 (vinte e um) são classificados como penitenciárias, 6 (seis) são classificados como presídios, 6 (seis) como cadeias públicas, 3 (três) como casas de albergado, 7 (sete) como hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e 1 (um) como colônia agrícola, industrial ou similar, segundo o último cadastro estadual, de 2008, do Infopen – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias fornecido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

No estado, o órgão responsável pelo sistema penitenciário é a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ – criada pelo Decreto nº 33.164 de 12 de maio de 2003.

Segundo informações colhidas de pesquisa feita pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – em outubro de 2007, na qual se buscou traçar um Plano Diretor para o Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, não existem, no estado, estabelecimentos penais terceirizados.

O custo mensal de manutenção de um preso, segundo um levantamento da SEAP-RJ de dezembro de 2006, é de R\$ 864,21 (oitocentos e sessenta e quatro reais e vinte e um centavos) e a escolha dos diretores das Unidades Prisionais é uma escolha discricionária do Secretário de Administração penitenciária.

Segundo o relatório, a guarda externa dos estabelecimentos penais é feita pela Polícia Militar, além disso, não se utiliza, nem nunca se utilizou no Estado do Rio de Janeiro, do método APAC, da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que muito êxito vem obtendo em outros estados do país.

O Estado do Rio de Janeiro possui um Conselho Penitenciário situado na Rua Senador Dantas, nº 15, 9º andar no Centro da capital formado por: 02 (dois) professores de Direito Penal, Processo Penal ou Execução Penal, 02 (dois) representantes do Ministério Público estadual e 02 (dois) do Ministério Público Federal, 02 (dois) representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da seção do Rio de Janeiro, 02 (dois) representantes da Defensoria Pública Geral do Estado, 02 (dois) representantes da comunidade, bem como 01 (um) médico e 01 (um) psicólogo.

Vale ressaltar que, ainda que não seja dada a devida atenção à condição dos presos que superlotam as prisões, haja vista que o custo de produção de uma vaga é avaliado em R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), considerando a construção de uma casa de Custódia orçada em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) para 500 (quinhentos) presos, investimentos são postos em cursos e treinamentos de Grupamentos de Ações Táticas próprios para repressão de possíveis – e prováveis – rebeliões carcerárias. Invertem-se os



valores e pretende-se remediar o que poderia ser prevenido com um investimento no ser humano apenado.

Segundo o relatório, no estado, 532 (quinhentos e trinta e dois) presos, sendo 247 (duzentos e quarenta e sete) do regime fechado, exercem atividade laboral. O número é, no entanto, ínfimo, em comparação com a totalidade. Há ainda 2.932 (dois mil novecentos e trinta e dois) presos incluídos em programas de laborterapia, que exercem, em sua grande maioria, atividades de apoio aos estabelecimentos penais.

Em termos quantitativos, segundo o relatório de outubro de 2007, havia um total de 22.951 (vinte e dois mil, novecentos e cinquenta e um) presos no estado, sendo que mais da metade tem o ensino fundamental incompleto e 900 (novecentos), dentre o total, são analfabetos. Há ainda 5.000 (cinco mil) presos em delegacias policiais aguardando vagas nos demais estabelecimentos penais.

O déficit de vagas apontado pelo SEAP-RJ é de 741 (setecentas e quarenta e uma) vagas, todas referentes ao regime semi-aberto e aberto. Segundo o relatório não há déficit em relação aos estabelecimentos de regime fechado, no entanto, tais dados geram dúvidas.

A SEAP pretende absorver os 5.000 (cinco mil) presos instalados ainda em delegacias, com a construção de três novas Casas de Custódia no estado, com capacidade para 750 (setecentas e cinquenta) vagas cada. Seriam a Casa de Custódia Oscar Sterverson, em Magé, a Casa de Custódia Bandeira Stampa, na cidade do Rio de Janeiro junto ao Complexo de Gericinó e a Casa de Custódia José Frederico Marques, também junto ao Complexo de Gericinó.

Observa-se, ao se valer de uma conta simples, que tais estabelecimentos não abrigariam de forma adequada nem metade desses presos. Seria, pois, deliberadamente, inserido o dobro da capacidade prevista. E tal é colocado, de forma expressa em um relatório oficial, como se fosse um dado, ou melhor, uma meta a ser aplaudida. Assim, entende-se

porque se considera não haver déficit no número de vagas dos estabelecimentos de regime fechado do estado. A superlotação, para o estado, é tida como algo dotado de normalidade e, pela forma como tal é exposto, é prevista e aceita com naturalidade pelos órgãos responsáveis, como se algum êxito existisse nisso.

Após a breve tentativa de mapear a realidade prisional fluminense, passa-se a uma análise da teoria em que se baseia o presente estudo, no escopo de validar um dos meios que se observa de efetivar os fins almejados pela prisão.

## 2 – RESSOCIALIZAÇÃO POR MEIO DO TRABALHO

Neste ponto, será estudada a função que se considera primordial no que tange ao cumprimento de pena, não obstante, muitas vezes ser esquecida pelas dificuldades práticas encontradas.

### 2.1. Direito Constitucional ao Trabalho e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - tem o direito ao trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme se observa no artigo 1º, IV, bem como, um direito social do indivíduo, disposto no artigo 6º, um princípio geral da ordem econômica, no *caput* de artigo 170 e como próprio fundamento da ordem social no artigo 193.

Não obstante tais disposições normativas delineadas constitucionalmente, a referida Carta não delimita o real alcance do direito fundamental ao trabalho, restando aos intérpretes da Constituição fazê-lo. Há, portanto, para a obtenção de efeitos práticos, que se delimitar o conteúdo mínimo de tal direito fundamental, ou seja, determinar o que, a princípio, poder-se-ia exigir do Estado.

Nessa busca, verifica-se a intensa ligação entre o presente direito e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III da CRFB/88.

O professor Sarlet (2006) desenvolveu uma detalhada análise dos direitos fundamentais, com especial destaque para o citado princípio da dignidade da pessoa humana, o qual será no presente estudo apresentado.

O autor descreve que o referido princípio não contém tão somente uma declaração de conteúdo ético e moral, mas constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional, que, pela sua natural eficácia, deve reger a comunidade como um valor jurídico fundamental. Deve, para ele, ser visto como um “valor-guia” a reger toda a ordem constitucional vigente, tendo, portanto maior hierarquia axiológica em face dos demais princípios.

A dignidade humana tem intrínseca relação com os direitos sociais, uma vez serem estes determinantes para que haja uma vida digna. Dentre estes, o direito ao trabalho.

Canotilho (2003) define os direitos sociais como normas de natureza programática. Para o autor português, por meio dessas normas programáticas se chegaria à regulamentação das prestações sociais, no entanto, estas seriam suscetíveis de serem trazidas à colação no momento da concretização, para obtenção da almejada efetividade, detendo, assim, também função instrumental.

Delgado (2006) atenta para o fato de que o trabalho deve ser entendido como elemento que concretiza a identidade social do homem, possibilitando-lhe autoconhecimento e plena socialização.

Dessa feita, na tentativa de compatibilizar ambos princípios fundamentais, resta evidenciado que dignidade humana é inalcançável quando o trabalho humano não recebe a valorização adequada.

## 2.2. Experiências Bem Sucedidas de Recuperação por meio do Trabalho Prisional.

Um dos esforços observados para a reintegração do apenado na sociedade de modo a minimizar as discriminações e dificuldades encontradas pelo indivíduo ao alcançar sua liberdade pelo cumprimento de sua pena, são as políticas públicas de reintegração social.

O Brasil possui inúmeros projetos sendo desenvolvidos nos estabelecimentos prisionais, envolvendo atividades de culinária, artesanato, marcenaria, piscicultura, tecnologia industrial, confecção, agricultura, entre outras. No *site* do Ministério da Justiça encontra-se elencado um rol de boas práticas desenvolvidas em todo Brasil. No entanto, para tais práticas, falta a publicidade dessas ações, que devem ser divulgadas como demonstrativo do processo de ressocialização eficiente e promissor na reinserção do indivíduo a sociedade.

Como exemplo de projeto bem sucedido no estado do Rio de Janeiro tem-se a Penitenciária Industrial, de regime fechado, Esmeraldino Bandeira, com mais de 950 homens, que, por sua vez, é uma das pioneiras na aceleração do processo de oportunização de trabalho, reeducação e reintegração dos apenados.

Conforme declarou o Subsecretário Adjunto das Unidades Prisionais e com a qual deve se concordar, a preocupação com a ocupação do preso deveria ser prioridade em todas as unidades, ressaltando que na referida Penitenciária, os internos trabalham o dia inteiro, retornando para as celas à noite, onde podem ver televisão.

Os presos da unidade que participam do projeto realizam atividades diversas como a fabricação de tijolos ecológicos, criação de fontes, vasos artesanais e quadros, produzem placas e tarjetas automotivas, que são distribuídas pelo Detran, reciclam *pallets*, estruturas de madeiras, doadas pela Michellin do Brasil, que se transformam em brinquedos vendidos para o Saara, no Centro do Rio e para o Mercado de Madureira. Realizam, ainda, a produção de mais de 30 mil pães diários, que abastecem todo o sistema penitenciário do Estado.

O ponto problemático é que, da totalidade dos mais de 950 presos, apenas 300 participam do projeto, consideradas as dificuldades práticas de efetivação das estruturas de produção, em função da necessidade de parcerias com empresas privadas.

Outro fator interessante que mostra como o resultado do trabalho prisional na vida dos apenados é de suma importância, assim como, realmente efetivo, advém dos dados estatísticos apurados quanto aos percentuais de reincidência.

A reincidência, por sua vez, pode ser apontada como uma consequência desastrosa, tanto para a sociedade, como para o Poder Público. No entanto, tal prejuízo não supera o que representa para o próprio réu, que se vê submetido a um novo cumprimento de pena. Daí o interesse em minimizar essa consequência a partir de uma renovação de valores que dá aos presos perspectivas futuras e oportunidades de manutenção dessa nova forma de vida, apoiada no valor do trabalho e na sua dignidade como ser humano, quando se tornam egressos do sistema prisional.

Curiosamente, um dos presídios que, como o Esmeraldino Bandeira, veem no trabalho uma considerável alternativa à reintegração do apenado na sociedade, a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, estima que a taxa percentual de reincidência migra entre 5 a 7%, um número drasticamente inferior ao observado na média nacional que gira em torno de 70%.

Tal percentual, que é exposto na Revista Desafios do Desenvolvimento, em reportagem de Wolffenbüttel (2004), fora estimado por Sbrissia (2004), que dirigiu por muitos anos o referido presídio e hoje se encontra na direção do Grupo Auxiliar de Direitos Humanos do Departamento Penitenciário do Paraná. Simplesmente esse dado, ainda que sem fontes fidedignas, no entanto estimado por quem trabalhou diretamente num desses estabelecimentos diferenciados, chama a atenção para os efeitos concretos que o trabalho dignificante pode realizar na vida dos apenados.

Vale ressaltar que, o referido Presídio Industrial de Guarapava, no Paraná, trabalha de forma terceirizada, ou seja, conta como parceiros com empresas privadas que realizam serviços dentro do estabelecimento. Fora às críticas a esse tipo de estrutura, a mesma já aponta para a necessidade de um trabalho conjunto entre sociedade, na forma de tais empresas, e Poder Público, haja vista que, até então, só com essa união de forças tem se vislumbrado resultados satisfatórios nesse contexto.

### 3 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O sistema das Parceria Público-Privadas (PPPs) foi estabelecido e regulamentado pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, à luz dos princípios e regras da Constituição da República. Consiste em duas novas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas.

Tal instituto nasceu a partir de três dispositivos específicos em que a Constituição faz alusão à possibilidade de contratações públicas como instrumentos de que o Estado pode se

utilizar para a execução de suas tarefas, bem como para o alcance de seus objetivos, quais sejam: o artigo 22, inciso XXVII; o artigo 37, inciso XXI e o artigo 175.

Desses dispositivos, nota-se que o constituinte apenas oferece balizas às modalidades contratuais utilizadas pela Administração Pública, haja vista que não adota um regime de tipicidade fechada. Cabe, portanto, ao legislador infraconstitucional determinar e detalhar, dentro desses limites, a mecanismo contratual mais eficiente a ser utilizado, o que, por sua vez, fora realizado, no caso da estrutura das PPPs, por meio a Lei nº 11.079 de 2004.

A referida lei é, no entanto, segundo Binenbojm (2008), apenas mais uma lei-quadro, ou seja, é tão somente mais uma lei de caráter geral sobre contratação pública, tal como são as Leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos mais eficientes para a prestação dos serviços públicos. Entretanto, para o professor, tal estrutura, aparentemente, oferece mecanismos mais criativos e inovadores de financiamento para os gestores públicos.

Uma condição excepcional observada no referido sistema é a necessidade de produção de um estudo técnico prévio que ateste a conveniência e a oportunidade da contratação, justificando a opção pela PPP. Essa determinação se verifica no artigo 10, I, “a” da Lei nº 11.079/2004 e existe pelo fato de, tais contratações, significarem um comprometimento contratual de recursos a longo prazo.

Uma característica peculiar observada no sistema das PPPs é o compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado contemplado no artigo 4º, VI e no artigo 5º, III, da Lei nº 11.079/2004. Tal previsão dispõe que os riscos a serem suportados por cada parceiro devem ser repartidos objetivamente, devendo ser, portanto, explicitados detalhadamente no edital. Não haveria, no caso, afronta ao princípio da manutenção do equilíbrio contratual, uma vez que, sendo tais riscos determinados previamente no contrato, caberia ao parceiro privado

quantificar em valores esses riscos em sua proposta, logo, afastaria a possibilidade de prejuízo.

Explicitada a ideologia que ampara o citado instituto, passa-se à apresentação das modalidades nele previstas.

### 3.1. Modalidades.

Duas são as modalidades de concessão previstas no sistema de PPPs, a que se refere a Lei nº 11.079/2004, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Fazendo um paralelo com a chamada concessão comum da Lei nº 8.987/95, a modalidade patrocinada é uma espécie de concessão de serviço público em que, segundo o artigo 2º, parágrafo 1º da Lei nº 11.079/2004, a remuneração do concessionário envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação do poder concedente. Assim, também se depreende, *a contrario sensu*, do que prevê a Lei nº 8.987/95 quanto à concessão comum, uma vez que esta não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, sendo, portanto, uma grande distinção entre tais institutos.

Outra importante distinção observada entre as concessões comuns e as patrocinadas consiste na distribuição de riscos. Isso se verifica quando, na primeira, a lei prevê a execução da obra ou serviço pelo concessionário por sua conta e risco e, na segunda, a lei, ainda que não detalhe a forma como tal será estabelecido na prática, prevê o compartilhamento desses riscos entre ambas as partes. Resta, pois, obrigatoriamente, ao contrato de PPP, dispor sobre tal repartição objetiva de riscos, na forma do artigo 5º, III da lei de regência.



Por outro lado, a modalidade administrativa consiste no contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 2º da lei.

Resta claro, segundo entende Di Pietro (2008), que o objeto principal dessa modalidade de concessão é a prestação de serviços, ao contrário da modalidade patrocinada em que o objeto é a execução do serviço público.

Para delimitar tal modalidade, é possível se valer das vedações constantes no parágrafo 4º do artigo 2º combinado com o artigo 5º, I da lei em apreço. Deles se verifica que o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), assim como que o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) e, por fim, que o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Essa seria, portanto, a modalidade adequada de aplicação do instituto em estudo aos estabelecimentos prisionais, haja vista suas características já explicitadas. Sendo assim, passa-se ao tratamento de tal hipótese mais detalhadamente no capítulo seguinte.

### 3.2. Aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais

A idéia da aplicação do sistema das PPPs aos presídios brasileiros desenha-se como uma possibilidade de imediata solução às dificuldades encontradas pela Administração Pública na gestão e eficiência de tais estabelecimentos.

A figura específica da concessão administrativa, modalidade de PPP adequada a ser empregada nos estabelecimentos prisionais, é pertinente, uma vez que não há a possibilidade de se exigir do cidadão o pagamento de tarifa pelo uso do serviço, ou seja, são contratos em que o parceiro privado irá prestar serviços e será remunerado diretamente pela administração pública.

Em geral, as concessões administrativas são aquelas voltadas a atividades tais como a própria construção e/ou operação de presídios, escolas, hospitais e centros administrativos, dentre outros. No que tange à sua aplicação às prisões, há pontos de vista diversos, sendo uns favoráveis à idéia e outros temerosos, com base nos riscos que o investimento envolve.

Dentre os entusiastas, não haveria problema algum na referida aplicação. Para eles, o sistema das PPPs viria como uma solução para a superlotação carcerária, bem como possibilitaria permitir aos presidiários a efetiva reintegração digna à sociedade.

Há, por outro lado, os que discordam de tal aplicação, considerando-na temerária, posto que acreditam que a guarda de presos é um compromisso vital do Estado e, desse modo, não poderia ser compartilhado com entidades privadas.

Diante de tais posições, imprescindível é compreender como tal parceria seria configurada, para a obtenção, com isso, de alicerces fidedignos à tese. Para tanto, válido se torna a observância de exemplos das experiências de PPP em presídios de outros países, como ocorre no Reino Unido e no Chile. O Reino Unido vem como precursor da utilização das PPPs em presídios, possuindo, em 2005, dez presídios sob responsabilidade da iniciativa privada. No Chile, o governo iniciou o respectivo programa no ano de 2000 e segue o modelo semelhante ao já empregado no precursor inglês.

Em ambos os modelos, como no Brasil, há a vedação da desvinculada operação em presídios. No Chile, a guarda de presos ocorre sob responsabilidade das autoridades policiais e a gestão dos presídios se dá em conformidade a uma rigorosa política de qualidade. Já os

ingleses transferiram a guarda para o parceiro privado, que presta esse serviço consoante uma rígida regulamentação do ente público.

Vale ressaltar, a cargo de estímulo aos mais temerosos, que tais experiências resultaram em visíveis melhoras na qualidade do sistema prisional, bem como em mais efetividade na reintegração social dos apenados. Os presídios, nesses locais, adquiriram contornos de estabelecimentos voltados, de fato, à reeducação e à reintegração do preso na sociedade, o que, no Brasil, é tido como objetivo primordial, de acordo com o que dispõe o artigo 1º da Lei de Execução Penal, que, no entanto, não se observa na prática.

No Brasil, a lei sobre PPPs não trata especificamente de sua aplicação a presídios, assim como, não delimita expressamente quais atividades poderão se valer do sistema. Entretanto, é possível depreender da lei, que ao parceiro privado caberá, na hipótese, a gestão da unidade carcerária, devendo a guarda e a manutenção da ordem permanecerem nas mãos do Estado.

Tal gestão seria expressamente delimitada no contrato específico, caracterizando-se, a título de exemplo, por atividades como a limpeza, conservação e higiene do local, garantindo assim a manutenção de condições dignas de habitação, o provimento e a manutenção de áreas de lazer, o reforço do imóvel prisional, a fim de coibir fugas e rebeliões, além de atividades ligadas à educação e à reintegração social, por meio de bibliotecas e unidades de promoção do trabalho carcerário.

Quanto à contraprestação paga pela Poder Público ao parceiro privado, esta será realizada consoante o determinado no contrato, podendo apresentar uma das seguintes configurações: pagamento mensal ao parceiro privado, segundo o número de vagas oferecidas e a eficiência na administração da unidade carcerária; pagamento de um valor fixo por cela disponível; ou pagamento por presidiário.

Delineada a forma como seria a utilização do sistema de parceria entre o Poder Público e o ente privado no que tange aos presídios, de acordo com a legislação pátria, em particular

com a Lei nº 11.079/2004, passa-se, como a finalizar o referido tema e demonstrar que este pode ser aplicado efetivamente aos moldes brasileiros, ao primeiro contrato nesse sentido, assinado em 16 de junho de 2009 pelo estado de Minas Gerais.

### 3.3. Contrato da primeira PPP Penitenciária brasileira.

Em 16 de junho de 2009 foi assinado o contrato para construção do primeiro complexo penitenciário implantado por meio de parceria público-privada. Tal se deu em Minas Gerais, pelo governador Aécio Neves, e veio como uma esperançosa iniciativa com vistas à obtenção de soluções ao problema carcerário vigente hoje no país. O complexo deverá ser erguido em, no máximo, 30 meses pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), tendo como investimento o aporte de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões), sem custos iniciais para o Estado e se localizará no município de Ribeirão das Neves.

De acordo com o contrato, por vinte e sete anos, o concessionário será responsável pela manutenção do complexo e pela gestão dos serviços exigidos pelo Estado. O complexo disponibilizará 3.040 (três mil e quarenta) vagas ao sistema prisional mineiro, sendo cinco unidades prisionais, cada qual com 608 (seiscentas e oito) vagas, abrigando presos do sexo masculino condenados a penas de reclusão em regimes fechado e semi-aberto. O número de presos por cela será de quatro no regime fechado e seis no semi-aberto e o complexo contará com uma unidade central, onde serão instalados administração, cozinha, almoxarifado e lavanderia.

A ressocialização do interno será prioridade no modelo de gestão apresentado pelo ente privado contratante. Segundo o consórcio GPA, a pretensão é que, com o desenvolvimento de

atividades diferenciadas, seja criado um ambiente adequado ao objetivo de reintegração social dos presos. Nesse sentido, haverá atividades educativas, artísticas e culturais, bem como cursos profissionalizantes, a fim de criar mão de obra especializada e pronta para o mercado de trabalho. Há, também, a idéia de que os presos no regime semi-aberto poderão exercer trabalho externo, ou seja, terão oportunidades de empregos fora da prisão, uma vez que o parceiro privado oferecerá assistência profissional aos sentenciados, em parceria com empresas locais.

No referido projeto, ficou estabelecido, em consonância com a ideologia do sistema, que o ente federativo manterá o seu papel constitucional de controle, no que tange à direção carcerária e segurança interna, cuidando da disciplina e do exato cumprimento das penas, conjuntamente com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, bem como quanto à segurança externa, relativo às muralhas e à escolta dos apenados.

Segundo afirmou o governador do estado de Minas Gerais, Aécio Neves (2009), a hipótese não se trata de privatização, uma vez que o controle do sistema permanecerá com o poder Público: “O que estamos contratando não são vagas apenas no sistema prisional, que eventualmente poderia levar à impressão de que haveria privatização desse setor. Ao contrário, estamos contratando resultados”. Ao Governo do estado, caberá ainda nomear um agente público como diretor de segurança para cada unidade do complexo, encarregando-se eles pela coordenação e pelas medidas de segurança das unidades. No caso de situações de crise, confronto ou rebelião o Poder Público ainda poderá fazer intervenções, por meio de agentes penitenciários pertencentes aos seus quadros, especialmente treinados para este fim.

Para garantir a transparência e a efetividade do contrato, será ainda criado, após o início do funcionamento do referido Complexo, um Conselho Consultivo formado por

representantes da sociedade, pela Ouvidoria do Estado, pela Secretaria de Defesa Social e pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos.

Desta feita, resta possível vislumbrar o desenvolvimento da visão a respeito do modelo das PPPs, tornando útil sua concepção, uma vez que, aplicada de forma a atingir os objetivos constitucionais, por meios eficazes e consubstanciados na prática.

#### 4 – CONCLUSÃO

Examinadas as posições teóricas e empíricas sobre o tema objeto do presente estudo, mostra-se necessária uma visão crítica a respeito destas, no afã de se chegar à orientação mais razoável sobre a questão.

Dentre as opiniões mencionadas, quais sejam, dos que se posicionam a favor da aplicação das parcerias público-privadas ao sistema prisional e dos que veem nisso alto risco capaz de ensejar sua inaplicação, entende-se como dotado de mais razoabilidade o pensamento daqueles que acreditam na validade dessa parceria, na hipótese concreta dos presídios brasileiros.

De um lado, uma postura tendente a defender que a criação de presídios mantidos com a aplicação conjunta da verba privada seria uma forma de “entreguismo” para o setor privado nacional, ou mesmo, um início de privatização da segurança pública. Para os que participam dessa tese, o argumento consiste no fato de que a segurança pública seria tarefa exclusiva da Administração Pública, não podendo ser delegada à iniciativa privada.

Nesse entender, a presença da iniciativa privada alimentaria o interesse econômico, em vez de estimular a eficiência da gestão.

Por outro lado, vislumbra-se a aplicação das PPPs aos estabelecimentos prisionais como uma proposta que, dentro do contexto observado, tem características providenciais.

Assim se justifica tal posição quando, diante de uma realidade em que gastos inúmeros são despendidos pelo Poder Público para a manutenção dos submetidos a penas privativas de liberdade, por falta de organização, ou mesmo de responsabilidade, nada se obtém além da manutenção de verdadeiros depósitos humanos.

Sendo assim, considerando que o interesse econômico, nada mais é que o eixo de todo o desenvolvimento alcançado no mundo capitalista, resta claro ser mais válida a aplicação de recursos em estruturas dotadas do elemento da precariedade, materializando-se, portanto, sob uma espécie de condição capaz de torná-las eficiente.

Nesse contexto, ao ser possível vislumbrar um meio de cumprimento de pena e, ademais, o que, por sua vez, é o mais relevante, a reestruturação do ser humano ali presente, dúvidas e temores encontram alicerces suficientes para serem deixados de lado.

O que se diz, de modo a concluir o tema apresentado no presente estudo, é que, perante uma clara ponderação de interesses e, cogitando os prejuízos sociais observados até então advindos do sistema prisional brasileiro, a assunção de riscos compartilhados entre o Poder Público e o parceiro privado assume caráter de inafastável legitimidade, sendo sua aplicação uma proposta a reluzir no horizonte como solução ao sistema prisional atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal, Coletânea de Legislação Administrativa*. Odete Medauar (Org.). 6. ed. rev., atual. e ampl. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. *Código Penal, Código de Processo Penal, Legislação Penal e Processual Penal, Constituição Federal*. Luiz Flávio Gomes (Org.). 11. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Governo do Estado De Minas Gerais. *Aécio Neves assina contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>. Acesso em 20.11.2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 06.07. 2009.

\_\_\_\_\_. *Reintegração social*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10. 2009.

\_\_\_\_\_. *Sistema prisional*. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 02.10.2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2003.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. *Crime e castigo*. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/7/artigo12931-3.php>>