



UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO - PPGDireito
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE E (IN)APLICABILIDADE
DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO FORMA DE
ENFRENTAMENTO DA CRISE NO SISTEMA PRISIONAL
BRASILEIRO**

MARINA WITTER PUSS



UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO - PPGDireito
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE E (IN)APLICABILIDADE DAS
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO FORMA DE
ENFRENTAMENTO DA CRISE NO SISTEMA PRISIONAL
BRASILEIRO**

MARINA WITTER PUSS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu – Curso de Mestrado em Direito da
Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Passo Fundo - RS, março de 2024

P987i Puss, Marina Witter
A (in)constitucionalidade e (in)aplicabilidade das
parcerias público-privadas como forma de enfrentamento da
crise no sistema prisional brasileiro [recurso eletrônico] :
direito fundamental à desconexão no Brasil / Marina Witter
Puss. – 2024.
723 KB : PDF.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de
Passo Fundo, 2024.

1. Prisões - Brasil. 2. Prisões - Privatização. 3. Prisões -
Política pública. 4. Parceria público-privada. 5. Prisioneiros
- Direitos fundamentais. I. Araújo, Luiz Ernani Bonesso de,
orientador. II. Título.

CDU: 343.2(81)

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.

**“A (IN)CONSTITUCIONALIDADE E
(IN)APLICABILIDADE DAS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO DA
CRISE NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO”**

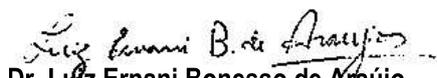
Elaborada por

MARINA WITTER PUSS

Como requisito parcial para a obtenção do grau de “Mestre em Direito”
Área de Concentração – Novos Paradigmas do Direito

APROVADA COM DISTINÇÃO

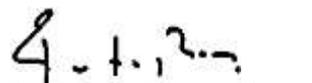
Pela Comissão Examinadora em: 27/03/2024



Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo
Presidente da Comissão Examinadora
Orientador



Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho
Coordenador PPGDireito



Dr. Ricardo Ferreira Breier
Membro interno



Dr. Gilmar Antônio Bedin
Membro externo



“Somos desfeitos uns pelos outros.
E, se não o somos, estamos perdendo alguma coisa.”

Judith Butler

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Antonio e Marlene, cujo suporte emocional e financeiro foi fundamental nesta jornada. Vocês sempre estiveram ao meu lado, apoiando cada uma das minhas escolhas e me oferecendo amor incondicional e encorajamento em todos os momentos.

Às minhas irmãs, Jaqueline e Maisa, verdadeiros tesouros que a vida me concedeu, obrigada por tornarem a minha existência mais alegre e significativa. Vocês são a razão de eu encontrar leveza nos dias mais difíceis e continuarem sendo a fonte dos meus melhores sorrisos e motivações.

Ao meu namorado, Luiz Augusto, cujo amor, dedicação e crença inabalável em minhas capacidades me fizeram superar os momentos mais difíceis. Seu apoio incansável, desafios constantes e esforços para me ver feliz foram essenciais para que eu continuasse lutando pelos meus sonhos.

Aos meus amigos, que compreenderam cada momento de ausência e me apoiaram em cada um dos desafios enfrentados. Sua amizade sincera e encorajamento foram pilares para a minha resiliência e persistência.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade de Passo Fundo (UPF) pelo suporte, auxílio e por proporcionar um ambiente de aprendizado tão enriquecedor. Esta experiência significou muito para o meu desenvolvimento acadêmico e pessoal.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de expressar minha profunda gratidão ao meu orientador, Professor Doutor Luiz Ernani Bonesso de Araújo, que com paciência, sabedoria e rigor acadêmico, guiou-me por este processo. Seus ensinamentos, reflexões e capacidade de fazer-me perceber as relações de poder muito além da minha linha de pesquisa, foram cruciais para o meu crescimento intelectual e sucesso deste trabalho.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Passo Fundo, março de 2024.

Marina Witter Puss

Mestranda

SUMÁRIO

RESUMO.....	8
ABSTRACT	9
INTRODUÇÃO	10
1 O DIREITO DE PUNIR E A CRISE DA PENA DE PRISÃO	15
1.1 A pena de prisão na história: análise da demografia prisional e da transformação do conceito da pena.....	15
1.2 Conjuntura atual do sistema prisional brasileiro.....	27
1.3 A violação dos direitos do preso e as políticas públicas e medidas alternativas ao encarceramento	33
2 A RELAÇÃO ENTRE ENTE PÚBLICO E PRIVADO NAS ATIVIDADES PREDOMINANTEMENTE ESTATAIS	40
2.1 Os impactos do neoliberalismo na aplicação de contratos com o setor privado para materialização dos princípios constitucionais.....	40
2.2 Concessões e Parceria Público-Privada: estrutura, características	44
2.3 Viabilidade econômica e eficiência de contratos com o setor privado na execução de obras e serviços públicos	48
3 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS E AMERICANAS COM A GESTÃO PRISIONAL PRIVATIZADA	55
3.1 A gestão prisional privatizada nos presídios brasileiros	55
3.2 Gestão prisional privatizada nos Estados Unidos	61
3.3 Constitucionalidade da gestão prisional privatizada e possível inaplicabilidade dentro do sistema prisional brasileiro	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

RESUMO

Este estudo analisa as implicações das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no sistema prisional brasileiro, visando entender a sua (in)constitucionalidade e (in)aplicabilidade. O primeiro capítulo aborda a evolução histórica e as mudanças conceituais das penas e prisões no Brasil, destacando a influência de fatores sociais e políticos. O segundo capítulo discute a integração entre setores público e privado nas prisões, examinando os efeitos do neoliberalismo e comparando modelos nacionais e internacionais. O terceiro capítulo foca na gestão prisional privatizada, avaliando suas consequências éticas, econômicas e sociais e desafiando sua eficácia na reabilitação e tratamento dos detentos. Em termos metodológicos, este trabalho adota uma abordagem indutiva, partindo de teorias e legislações gerais sobre encarceramento e parcerias público-privadas para questionar a viabilidade dos contratos administrativos no setor prisional. Utiliza-se do método comparativo-funcionalista para examinar as relações entre o público e o privado, destacando diferenças e similaridades nos tratamentos dos presos, além da análise através do direito comparado da aplicação da modalidade de contratos em países estrangeiros. A pesquisa baseia-se em uma extensa revisão bibliográfica, abrangendo textos doutrinários, artigos e relatórios, além de jurisprudência relevante, para construir uma argumentação sólida e diversificada sobre o tema. A discussão em torno da gestão prisional privatizada se insere de maneira crítica no contexto da Linha de Pesquisa nas Relações Sociais e Dimensões do Poder, enfatizando a análise crítica do controle social e dos dilemas éticos e constitucionais decorrentes da transferência de atividades de gestão penal para entidades privadas. Desta forma, aborda-se a crise carcerária brasileira sob uma perspectiva que transcende a simples questão da eficiência administrativa, questionando os impactos sobre a liberdade individual e os fundamentos constitucionais. Em conclusão, enquanto as PPPs podem oferecer caminhos alternativos para a gestão do sistema prisional, elas não devem ser vistas como a única ou a principal solução para a crise enfrentada. A prioridade deve ser uma reforma profunda que respeite a dignidade dos presos, assegure a ressocialização como objetivo central da pena e fortaleça a integridade e eficácia do sistema de justiça criminal.

Palavras-chave: Crise Carcerária; Medidas Alternativas; Parcerias Público-Privadas; Políticas Públicas; Sistema Prisional.

ABSTRACT

This study examines the implications of Public-Private Partnerships (PPPs) in the Brazilian prison system, aiming to understand their constitutionality and applicability. The first chapter addresses the historical evolution and conceptual changes of punishments and prisons in Brazil, highlighting the influence of social and political factors. The second chapter discusses the integration between public and private sectors in prisons, examining the effects of neoliberalism and comparing national and international models. The third chapter focuses on privatized prison management, evaluating its ethical, economic, and social consequences and challenging its efficacy in the rehabilitation and treatment of inmates. Methodologically, this work adopts an inductive approach, starting from general theories and legislation on incarceration and public-private partnerships to question the feasibility of administrative contracts in the prison sector. It utilizes the comparative-functional method to examine the relations between public and private entities, highlighting differences and similarities in the treatment of prisoners, in addition to an analysis through comparative law of the application of this type of contracts in foreign countries. The research is based on an extensive literature review, including doctrinal texts, articles, and reports, as well as relevant jurisprudence, to build a solid and diversified argument on the topic. The discussion around privatized prison management critically fits into the context of the Research Line on Social Relations and Dimensions of Power, emphasizing the critical analysis of social control and the ethical and constitutional dilemmas arising from the transfer of penal management activities to private entities. In this way, the Brazilian prison crisis is approached from a perspective that goes beyond the mere question of administrative efficiency, questioning the impacts on individual freedom and constitutional foundations. In conclusion, while Public-Private Partnerships (PPPs) can offer alternative pathways for the management of the prison system, they should not be seen as the only or the main solution to the crisis faced. The priority should be a profound reform that respects the dignity of prisoners, ensures re-socialization as the central objective of the sentence, and strengthens the integrity and effectiveness of the criminal justice system.

Keywords: Carceral Crisis; Measures; Public Policies; Prison System; Public-Private Partnerships.

INTRODUÇÃO

A evolução histórica e a complexidade das prisões no Brasil, elementos fundamentais deste primeiro capítulo, refletem as profundas transformações sociais, políticas e econômicas que influenciaram o conceito e a aplicação das penas privativas de liberdade ao longo dos tempos. Desde a concepção inicial das prisões como espaços de custódia prévia à execução de penas mais severas, até a emergência de abordagens mais humanizadas baseadas em princípios de ressocialização e reabilitação, o sistema prisional brasileiro tem sido marcado por um constante estado de evolução e desafio.

Inicialmente, a pena de prisão tinha um caráter predominantemente custodial, refletindo a natureza retributiva e exemplar das punições na antiguidade e na Idade Média, onde o foco era mais voltado para a retribuição e o espetáculo público do que para a correção do indivíduo. Entretanto, influências iluministas e transformações sociopolíticas promoveram uma mudança paradigmática na abordagem penal, destacando a dignidade humana e a busca por formas mais racionais e menos cruéis de punição. Esta transição enfatizou a necessidade de encontrar soluções penais que não apenas castigassem, mas também promovessem a reintegração dos indivíduos à sociedade.

No Brasil, o desenvolvimento do sistema prisional tem sido fortemente influenciado pelo contexto histórico-social, desde o legado do Estado Absolutista até as nuances do Estado Liberal e a chegada do neoliberalismo, moldando as políticas repressivas contemporâneas. As condições atuais do sistema prisional brasileiro, marcadas por superlotação, insalubridade e violações de direitos humanos, são resultado de uma complexa interação de fatores históricos, econômicos e sociais que refletem desigualdades mais amplas na sociedade brasileira.

A compreensão da atual conjuntura do sistema prisional brasileiro, assim como a análise das demografias prisionais, revela uma realidade sombria, onde fatores como etnia, gênero, idade e nível de instrução desempenham papéis significativos no encaminhamento para o encarceramento. As políticas públicas e as medidas alternativas ao encarceramento são discutidas neste capítulo como respostas necessárias à crise carcerária, buscando abordagens que transcendam a pura retribuição e visem à verdadeira reabilitação e reintegração dos indivíduos.

A atual conjuntura do sistema prisional brasileiro também ressalta a necessidade de integrar abordagens interdisciplinares na resolução da crise carcerária. Elementos de psicologia social, sociologia e criminologia são fundamentais para uma compreensão mais abrangente das dinâmicas internas das prisões e do perfil dos detentos. Este enfoque multidisciplinar pode

proporcionar insights valiosos para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e humanizadas, que considerem as diversas dimensões da vida dos indivíduos encarcerados.

Além disso, a influência da mídia e da opinião pública no debate sobre segurança e justiça penal merece uma análise crítica. A forma como os crimes e os criminosos são retratados pode reforçar estigmas e preconceitos, influenciando políticas punitivas e a percepção social do sistema prisional. Uma abordagem mais equilibrada e fundamentada pode contribuir para um diálogo mais produtivo e menos polarizado sobre as questões penais.

As parcerias público-privadas, como estratégia para o enfrentamento dos problemas estruturais do sistema penitenciário, levantam questões sobre a responsabilidade do Estado e os limites da privatização. O debate sobre a eficiência e a moralidade dessas parcerias é crucial para garantir que a delegação de funções penais a entidades privadas não comprometa os direitos fundamentais dos detentos nem a obrigação estatal de garantir segurança e justiça para todos.

A emergência de movimentos sociais e organizações da sociedade civil em defesa dos direitos dos presos indica uma mudança no panorama da justiça penal. Esses grupos desempenham um papel vital na denúncia de abusos, na promoção de reformas e na humanização das políticas prisionais. Sua participação ativa pode ser um contraponto importante ao poder estatal, fomentando uma cultura de responsabilidade e transparência no sistema de justiça penal.

Ao explorar esses temas, o primeiro capítulo proporciona uma visão abrangente do sistema penal brasileiro, desafiando conceitos tradicionais e propondo uma reflexão crítica sobre as práticas atuais. Através de uma análise detalhada das origens, evolução e impactos contemporâneos da pena de prisão, busca-se não apenas compreender as raízes da atual crise carcerária, mas também identificar caminhos para uma reforma penal e alternativas ao encarceramento, que respeite os direitos humanos e contribua para uma sociedade mais segura e inclusiva.

No segundo capítulo desse estudo, aborda-se a complexa relação entre entes públicos e privados, especialmente no contexto das atividades predominantemente estatais. A introdução às Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões revela a influência crescente do neoliberalismo, que propõe a redução da intervenção estatal em favor de uma maior participação do setor privado em serviços e infraestruturas públicas.

Discute-se os impactos do neoliberalismo na aplicação de contratos com o setor privado, destacando a necessidade de financiamento privado para a realização de obras e serviços públicos essenciais. Examina como a emergência do neoliberalismo reconfigurou o papel do

Estado, incentivando a privatização e a liberalização do comércio. Este segmento ilustra a crescente dependência do setor privado para dinamizar atividades estatais, particularmente em setores que requerem alta especialização técnica e investimentos significativos.

Aprofundar-se-á nas características, estruturas e diferenças entre concessões comuns e Parcerias Público-Privadas. Enquanto as concessões comuns não preveem pagamento pelo Estado e não envolvem divisão de riscos contratuais, as PPPs, fundamentadas pela Lei nº 11.079/2004, introduzem o conceito de contraprestação pecuniária e compartilhamento de riscos. Este segmento ressalta a necessidade de uma análise cuidadosa e preparação de contratos para evitar quebras contratuais e garantir projetos eficientes e viáveis.

Abordar-se-á a viabilidade econômica e a eficiência de contratos com o setor privado na execução de obras e serviços públicos. Pretende-se discutir a complexidade inerente às contratações públicas, a importância de um planejamento meticuloso e a necessidade de garantir que todas as ações estejam alinhadas com o interesse público. Além disso, destaca a importância de uma análise minuciosa e de um engajamento ativo de todas as partes envolvidas para assegurar a transparência e a integridade do processo.

O segundo capítulo oferece uma visão abrangente da transição para uma maior colaboração entre os setores público e privado nas atividades predominantemente estatais. Analisa os desafios e oportunidades dessa cooperação, ressaltando a necessidade de um equilíbrio entre eficiência, transparência e o cumprimento dos princípios constitucionais.

O terceiro capítulo destina-se à discussão das experiências brasileiras com a gestão prisional privatizada, comparando-as com modelos internacionais, especialmente o dos Estados Unidos, para proporcionar um panorama sobre a eficácia e as implicações dessas parcerias no âmbito do sistema prisional.

Aborda-se a privatização e a cogestão nas prisões brasileiras e americanas, detalhando os diferentes modelos de gestão prisional, como a privatização total e a cogestão, e suas respectivas implicações.

Enquanto o Brasil tem uma experiência limitada com a privatização total, o modelo de cogestão, onde há uma parceria entre o governo e o setor privado na gestão das prisões, é mais comum. Exemplos específicos são examinados para ilustrar os desafios e benefícios desses modelos, incluindo questões como superlotação, segurança e condições de vida dos detentos.

Este segmento também contempla a discussão sobre a eficiência e os problemas enfrentados pelos modelos de cogestão em diferentes estados brasileiros, como o Paraná e a Bahia, bem como o caso pioneiro de Parceria Público-Privada (PPP) no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves.

Foca-se na gestão prisional privatizada nos Estados Unidos, destacando-se por ter o sistema de penitenciárias privatizadas mais avançado do mundo. São discutidas as origens e as consequências da privatização, incluindo a influência das políticas de tolerância zero e o aumento significativo da população prisional.

O texto aborda o impacto econômico das empresas de gestão prisional privada e as críticas relacionadas ao modelo, como o potencial comprometimento da qualidade dos serviços prisionais em prol do lucro. Também são analisados os desafios associados às condições de trabalho dos detentos e funcionários em instalações privadas, além da incidência de corrupção e outras práticas ilícitas no sistema penal privatizado.

Por fim, na última parte do terceiro capítulo aborda-se a constitucionalidade da gestão prisional privatizada e sua possível inaplicabilidade dentro do sistema prisional brasileiro, enfatizando as diferenças entre países em desenvolvimento e desenvolvidos no que tange à garantia dos direitos fundamentais dos detentos.

São discutidas as adversidades enfrentadas por sistemas prisionais em nações em desenvolvimento e a influência que as PPPs podem ter na melhoria ou na degradação das condições prisionais. Além disso, são exploradas as consequências legais e sociais da privatização das prisões no Brasil, incluindo o desafio de equilibrar a necessidade de reforma prisional com a proteção dos direitos humanos dos encarcerados.

O terceiro capítulo, portanto, oferece uma visão crítica sobre a privatização das prisões, abordando os prós e contras desse modelo à luz das experiências brasileiras e americanas, com um enfoque particular nas implicações éticas, econômicas e sociais dessa prática no contexto prisional.

Considerando-se que o trabalho tratará da análise das teorias e previsões legislativas acerca do encarceramento e da parceria entre ente público e privado como forma de enfrentamento à crise carcerária, o método de abordagem será o indutivo, partindo-se do estudo específico sobre a parceria público-privada, para conclusão macro acerca da inviabilidade dos contratos administrativos dessa natureza.

Quanto aos métodos de procedimento, valer-se-á do comparativo-funcionalista, mirando a contextualização e análise das conjecturas sociais, partindo do pressuposto que a sociedade é dividida em unidades, que compõe um sistema de atividades estruturado e dividido em atividades estatais e atividades privadas, compreendendo a função da relação entre ente público e privado e a execução da pena privativa de liberdade, bem como semelhanças, diferenças e possíveis ocorrências no tratamento dos presos a depender de quem o faz.

No que tange à técnica de pesquisa, se valerá da leitura, ou seja, da pesquisa bibliográfica de dados secundários, utilizando-se de referências doutrinárias publicadas em documentos científicos, como obras doutrinárias, artigos, periódicos e revistas, dentre outras. Ainda, se contará com o conhecimento lançado na jurisprudência dos tribunais, bem como análises dos índices e relatórios dos institutos atuantes na área. Dessa forma, pretende-se recolher informações e adquirir conhecimento acerca do tema, polarizando entendimentos que irão diversificar e prestar fundamentação ao trabalho.

A discussão em torno da gestão prisional privatizada se insere de maneira crítica no contexto das Relações Sociais e das Dimensões do Poder, evidenciando-se como uma questão central de controle social. Tal abordagem se faz relevante pois impacta diretamente a liberdade individual e levanta questionamentos acerca da constitucionalidade da delegação de atividades estatais que estão intrinsecamente ligadas ao Poder de Império do Estado.

A análise da privatização das prisões reflete não apenas sobre a restrição da liberdade da pessoa, mas também sobre o papel e os limites do Estado na execução e gestão de penas, interrogando até que ponto a transferência de tais responsabilidades para o setor privado alinha-se com os princípios constitucionais e com o exercício adequado do poder estatal em relação aos direitos fundamentais dos cidadãos.

1 O DIREITO DE PUNIR E A CRISE DA PENA DE PRISÃO

As prisões evocam imagens e sentimentos complexos, marcadas por uma percepção negativa ligada à culpa e castigo, uma herança dos ideais iluministas e do desenvolvimento dos sistemas de justiça penal. A problemática da superlotação nas cadeias brasileiras, realçada por falhas estruturais e desigualdades sociais, ressalta não somente uma crise no sistema prisional, mas também espelha as vastas discrepâncias socioeconômicas impulsionadas pelo capitalismo. A análise da população carcerária revela que fatores como educação, ocupação, idade, etnia e gênero são cruciais para entender os caminhos que levam ao encarceramento, evidenciando uma conexão direta entre condições socioeconômicas e a probabilidade de aprisionamento.

Compete ao presente capítulo, analisar a história das prisões, que reflete uma mudança profunda na aplicação da justiça, deslocando o foco de punições físicas públicas para a reclusão. Este breve histórico, aliado à análise da condição atual das prisões, fornece um pano de fundo para discutir as práticas penais modernas e suas consequências, situando-as dentro de um debate mais amplo sobre as funções da justiça e penalidade na sociedade.

1.1 A pena de prisão na história: análise da demografia prisional e da transformação do conceito da pena

As prisões são intrinsecamente carregadas de elementos subjetivos que tocam o imaginário e despertam sentimentos diversos. Essas instituições são imbuídas de uma aura negativa, intimamente ligada a sentimentos de culpa e punição, emergentes com a criação de sistemas penais influenciados por pensamentos iluministas.

A crise de superpopulação nas prisões brasileiras, exacerbada por deficiências estruturais, políticas e sociais, paralelamente à configuração demográfica dos prisioneiros espelha o acúmulo das adversidades, juntamente com as desigualdades socioeconômicas e culturais mais vastas presentes na sociedade brasileira, especialmente sob a influência do capitalismo.

Compreender a demografia dos prisioneiros no Brasil transcende a simples mensuração de atributos pessoais, envolvendo também a análise de como variáveis específicas, como grau de instrução, ocupação, faixa etária, etnia e gênero, interagem e moldam o percurso que conduz ao encarceramento. É preciso, pois, analisar, se a condição dos detentos está profundamente vinculada às circunstâncias sociais e econômicas em que estão inseridos.

A evolução histórica do conceito de prisão reflete profundas mudanças na compreensão e aplicação da justiça. Inicialmente, as instalações carcerárias não eram destinadas à punição

em si, mas serviam como locais de detenção antes da execução das verdadeiras penas, como açoitamentos, mutilações ou mesmo a morte, frequentemente acompanhadas por tortura. Essa função primordialmente custodial sublinha uma era em que o encarceramento era apenas um prelúdio para penalidades mais severas, destacando uma época em que as punições eram mais um espetáculo público do que um meio de correção ou reabilitação.

Ao longo do tempo, a natureza da punição começou a se transformar, incorporando elementos de vingança privada e divina, esta última marcada por um forte viés religioso. O conceito de *jus puniendi*, o direito de punir, inicialmente exercido de forma privada, começou a se deslocar para as mãos de uma autoridade centralizada, marcando o início de uma evolução na administração da justiça, de um modelo baseado em retribuição pessoal para um sistema mais regulado e institucionalizado. Essa transição reflete uma mudança significativa no papel do Estado na administração da justiça, consolidando seu papel como o árbitro principal na aplicação de penas.

Nos períodos da Grécia e Roma Antigas, as prisões mantinham seu papel secundário como locais de detenção temporária, não sendo vistas como meios de punição propriamente ditos, mas como antessalas para penas mais definitivas e mortais. Essa abordagem sublinha uma visão da prisão como um espaço transitório, não concebido para a reabilitação ou correção do indivíduo, mas como um mero local de confinamento prévio à aplicação de penas mais severas.

Durante a Idade Média, a visão da punição como um espetáculo público manteve-se, com execuções e torturas sendo realizadas diante dos olhos da sociedade, reforçando o caráter exemplar e intimidatório da justiça. Esse período manteve o caráter punitivo da prisão como predominantemente custodial e espetacular, onde a crueldade das penas aplicadas era não apenas aceita, mas também esperada pela população, refletindo uma sociedade que via na punição extrema um meio de dissuasão e entretenimento.

Entretanto, foi também nesse período que começaram a surgir conceitos mais modernos de punição, influenciados por princípios religiosos, que enfatizavam a redenção e a reabilitação do indivíduo. A introdução de noções de ressocialização e reabilitação como finalidades da pena, especialmente no final da Idade Média, marca um desvio significativo das abordagens anteriores, direcionando-se para um entendimento mais humanizado e produtivo da função da pena. Esse desenvolvimento aponta para uma transformação na percepção da prisão, de um local de mera custódia e sofrimento para um espaço potencialmente destinado à correção e ao retorno produtivo do indivíduo à sociedade.

Com o Iluminismo, o homem passa a ser visto em primeiro lugar, o que implica em repudiar o que afronta a dignidade da pessoa humana. O movimento buscou, portanto, encontrar uma pena racional, em oposição às penas cruéis até então cominadas¹.

O crescimento das ações repressivas no Brasil, situadas no âmbito do capitalismo contemporâneo foram influenciadas pelo neoliberalismo. Considerar-se-á o Estado Penal como um resultado de múltiplos fatores históricos e sociais, apresentando-se como um fenômeno complexo e multifacetado, com características que refletem sua evolução socio-histórica até se estabelecer na forma atual.

O contexto brasileiro, assimilando influências de diferentes modelos de Estado observados globalmente, evoluiu do Estado Absolutista, marcado por diretrizes econômicas, políticas, culturais, comportamentais e sociais estabelecidas durante o domínio colonial português, centradas na figura monárquica.

O Estado Liberal, inspirado pela Revolução Francesa e pelos princípios do liberalismo que defendiam a autonomia de mercado como reguladora das dinâmicas sociais e econômicas priorizava a liberdade do indivíduo e a transição para métodos de governança baseados em leis, divergindo das práticas personalistas do Absolutismo².

No Brasil, a implementação do Estado liberal serviu como um impulso para a Abolição da Escravatura em 1888 e precipitou um avanço industrial repentino e desorganizado. As repercussões dessa evolução socio-histórica, manifestando-se em urbanização caótica, migração do campo para a cidade e o isolamento de uma parcela específica da sociedade nas favelas, permanecem evidentes atualmente. Jessé de Souza discute essa camada da população como a ralé brasileira, que segundo ela é a composição da classe marginalizada no Brasil, predominantemente composta por indivíduos negros recém-libertos, mulatos, mestiços de grupos socialmente desfavorecidos, que demonstra a natureza seletiva e desequilibrada da modernização no país³.

Durante a crise do modelo liberal, surgiu o Estado de caráter social, que adotou iniciativas paternalistas voltadas à população trabalhadora e aos segmentos mais vulneráveis,

¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**. São Paulo: RT, 1997, p. 177.

² BARBOSA, Kelly de Souza; COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos. A questão étnico-racial do sonho americano: o encarceramento dos pobres e pretos no Estado policial. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 11, n .1, p. 164-182, fev./mar. 2017.

³ SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira: Quem é e Como Vive**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

fortalecendo assim os princípios sociais essenciais à manutenção do capitalismo dominante, conforme aponta Silva⁴.

Uma particularidade do Estado social, experimentada somente na Europa, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, e em nações afetadas pelo conflito, foi a instituição de medidas sociais como forma de reconstruir a qualidade de vida dos trabalhadores, gravemente comprometida pelos impactos sociais do conflito. Este período marcou a experiência do Welfare State, ou Estado de Bem-estar Social, nas nações europeias e americanas, onde as políticas governamentais enfatizaram a proteção dos direitos sociais como fundamentais⁵.

Em meio ao conflito global da Segunda Guerra Mundial, especificamente no ano de 1942, surge no Reino Unido o denominado Plano Beveridge. Este plano critica o sistema bismarckiano até então predominante e sugere a criação do estado de bem-estar social. No modelo proposto por Beveridge, os direitos são de natureza universal, oferecidos a todos os cidadãos sem condições prévias ou com requisitos baseados na situação financeira, assegurando um patamar mínimo de assistência social para aqueles em situação de vulnerabilidade. Os recursos para financiamento provêm da arrecadação tributária, com a administração sendo realizada pelo setor público. As diretrizes essenciais incluem a consolidação das instituições e a padronização dos auxílios providos⁶.

No Brasil, a adoção do Estado social mostrou-se tímida, predominando mais na teoria do que na prática. A Constituição de 1934 estabeleceu os direitos sociais como fundamentais, e foram elaboradas políticas sociais associadas ao Estado, ainda que influenciadas e executadas pela Igreja Católica e organizações filantrópicas. O enfoque do Estado social brasileiro, iniciado em 1930, recaía sobre medidas paternalistas visando a legitimidade do poder governamental.

Por essa razão, apesar da adoção de medidas sociais, estas estavam atreladas à filantropia e ao assistencialismo, impossibilitando a caracterização do Brasil como um Estado de Bem-Estar Social, baseado em emprego pleno e políticas sociais robustas. Em vez disso, caracteriza-se como um Estado social paternalista, em constante busca por legitimidade social. Esse contexto evidencia a fragilidade com que os direitos sociais foram incorporados à estrutura socio-histórica do país, apontando para o contínuo desafio de promovê-los efetivamente como um direito garantido, um dilema persistente na sociedade brasileira.

⁴ SILVA, Enio Moraes. O Estado Democrático de Direito. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v.42, n.167, jul/set, 2005, p. 213 – 230.

⁵ BOSCHETTI, Ivanete. **30 Anos do Congresso da Virada: Começaria Tudo Outra vez Se Preciso Fosse**. Brasília: CFESS, 2009.

⁶ *Ibid.*

Conforme muito bem apontado por Aldaísa Sposati⁷, a noção de exclusão social, entendida como a revogação de direitos previamente assegurados, implica a existência prévia de uma cidadania abrangente. No contexto brasileiro, essa abrangência cidadã não se encontra plenamente estabelecida, tanto no âmbito social quanto no estatal. A cultura de gestão patrimonial vigente não abraça normas básicas e generalizadas de cidadania. A inclusão dos economicamente desfavorecidos ocorre de maneira episódica, baseada em méritos e de forma seletiva. Tal estrutura social não prevê a proteção universal contra adversidades sociais.

A mudança para uma democracia e o intensificar do neoliberalismo no Brasil, especialmente durante os anos de 1980 e 1990, levaram a uma reconfiguração das intervenções estatais, visando potencializar a acumulação de capital e inserir as economias locais no contexto de globalização. Durante esse intervalo, o Brasil recebe influências do *Law and Order Movement* dos Estados Unidos, originado na década de 1970, que se manifestou no Brasil nos anos 1990 por meio de sua variante, a política de Tolerância Zero⁸.

Essa diretriz tinha como finalidade separar os cidadãos considerados cumpridores da lei, que deveriam receber amparo legal, dos denominados criminosos, que enfrentariam a aplicação rigorosa do código penal. A estratégia de Tolerância Zero visava diminuir a sensação de insegurança entre as classes alta e média do país, adotando uma postura inflexível frente a delitos de baixo impacto, mas que perturbavam a ordem pública preferida pelas classes privilegiadas. Desta forma, pretendia-se a "eliminação social" dos considerados "parasitas sociais", punindo com rigor transgressões menores como embriaguez pública, jogos de azar e mendicância, conforme indicado por Aragão⁹.

Neste contexto, a administração brasileira, por meio da sua política carcerária, busca demonstrar sua determinação em combater a desordem social, criminalidade e violência, traços marcantes da realidade brasileira atual.

A história das penas privativas de liberdade no Brasil é profundamente enraizada nas dinâmicas sócio-históricas e econômicas do país desde o período colonial. Originalmente, essas instituições serviam primordialmente como locais de custódia preventiva para indivíduos

⁷ SPOSATI, Aldaísa. Globalização da economia e processos de exclusão social. In: O significado socio-histórico das transformações da sociedade contemporânea. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 01. Brasília, CEAD, 1999, p. 71.

⁸ BOLDT, Raphael; KROHLING, Aloísio. Direitos humanos, tolerância zero: paradoxos da violência punitiva no estado democrático de direito. **Prisma Jurídico**: 2011, 10(1), 33-48. ISSN: 1677-4760. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93420939003>>. Acesso em: 03 dez. 2023.

⁹ ARAGÃO, Ivo Rezende. Movimento da Lei e Ordem: sua relação com a lei dos crimes hediondos. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, 2010, p. 2. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7938. Acesso em: 03 dez. 2023.

julgados suspeitos ou à espera de julgamento¹⁰. Esta função inicial reflete uma abordagem mais cautelosa do que punitiva, indicando um momento em que a privação da liberdade era vista sobretudo como um meio de contenção provisória, mais do que como um fim em si mesmo.

Após determinado período, com o desenvolvimento e a influência crescente dos ideais capitalistas, houve uma evolução significativa na concepção e nos objetivos atribuídos às instituições carcerárias. Nesse novo contexto, elas começaram a ser vistas como espaços destinados à reforma e à reinserção social dos indivíduos condenados, mediante o incentivo ao trabalho e à produtividade. Essa mudança paradigmática reflete uma transição de uma visão meramente punitiva para uma perspectiva mais corretiva e reabilitadora, alinhada aos princípios do trabalho como instrumento de moralização e redenção social¹¹.

Atualmente, ainda persiste a noção de que o trabalho pode desempenhar um papel central na recuperação de pessoas encarceradas, embora essa perspectiva enfrente críticas e questionamentos. A ideia subjacente é que a ocupação laboral dentro das unidades prisionais contribuiria para a construção de um caráter mais disciplinado e produtivo, facilitando assim a reintegração dos egressos à sociedade. No entanto, a eficácia e as condições sob as quais esse trabalho é realizado são pontos de controvérsia, refletindo os desafios contemporâneos no equilíbrio entre punição, correção e direitos humanos no sistema penitenciário brasileiro.

Historicamente, a aplicação da pena como mecanismo de controle social reflete a complexa relação entre o indivíduo e as estruturas de poder estabelecidas. A concepção de prisão, vista sob esse prisma, transcende sua materialidade, figurando como parte integrante do conceito mais amplo de punição¹². Essa noção ressalta a ideia de que a pena, em suas diversas manifestações, é uma ferramenta empregada pelo Estado para impor e manter a ordem, delineando, assim, a linha entre a conformidade e a transgressão dentro do tecido social.

As teorias punitivas se desenvolvem dentro de um contexto sociocultural específico, sendo moldadas pelas necessidades, valores e interesses da sociedade em determinada época. A definição de culpa e inocência, portanto, não é apenas um reflexo de atos individuais, mas também um produto das relações de poder e das dinâmicas sociais vigentes. Esse processo de categorização dos indivíduos como culpados ou inocentes está intrinsecamente relacionado

¹⁰ AGUIRRE, Carlos. Cárcere e Sociedade na América Latina (1800-1940). In: MAIA, Clarissa Nunes. et al. (Org). **História das prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2009, v. I., p. 38-39.

¹¹ RUSCHE, George; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e Estrutura Social**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2019.

¹² GENELHÚ, Ricardo; SCHEERER, Sebastian. **Manifesto para abolir as prisões**. Rio de Janeiro: Revan, 2017, p. 60.

com a maneira pela qual uma sociedade se organiza e se percebe, destacando a natureza socialmente construída das noções de justiça e legalidade¹³.

Conforme apontado por Bitencourt, neste contexto, a responsabilidade estatal na aplicação de penas é sustentada por um conjunto de justificativas que buscam legitimar sua autoridade e ações. O deslocamento da execução punitiva do âmbito privado para o controle estatal reflete um esforço de racionalização e sistematização da justiça, demandando uma base racional e científica que justifique sua intervenção¹⁴. Esta evolução indica um movimento em direção a uma abordagem mais institucionalizada e teoricamente fundamentada da punição, em que as práticas punitivas são enquadradas dentro de um modelo de justiça que visa à ordem e ao bem-estar coletivos, refletindo as mudanças nas concepções de autoridade, poder e direito.

O referido autor também aponta que dentro das estruturas do Estado Absolutista, o conceito e a aplicação da punição estavam profundamente enraizados na noção de retribuição, um princípio que enfatizava a expiação do pecado ou do mal através do sofrimento. Esta visão, conhecida como Teoria Retributiva, sustenta que os indivíduos possuem autonomia suficiente para discernir entre comportamentos aceitáveis e inaceitáveis¹⁵. Sob essa ótica, a penalidade é vista como um fim em si mesma, justificada pela necessidade de equilibrar a ordem moral perturbada pelo ato delituoso, refletindo uma concepção de justiça fortemente ancorada na reciprocidade e na equivalência entre a falta e o castigo.

A Teoria Retributiva fundamenta-se no pressuposto de que a aplicação de um castigo proporcional ao crime restaura a justiça ao compensar o dano causado. Tal abordagem não somente visa punir o infrator, mas também restabelecer a harmonia social e moral que foi violada pelo ato ilícito. Este modelo de justiça retributiva ressalta a relação direta entre o crime cometido e a punição imposta, refletindo uma lógica de balanço e compensação que se alinha com a noção de justiça como uma balança entre ações e consequências.

As concepções absolutistas sobre a punição enraízam-se numa visão onde o Estado desempenha o papel central como defensor da ordem moral, operando sob um marco de princípios éticos que valoriza a autodeterminação individual e a preservação da liberdade pessoal¹⁶.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. E-book. ISBN 9788547220389. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547220389/>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ JESCHECK, H. H. **Tratado de Derecho penal**. Barcelona: Bosch, 1981.

Nessa perspectiva, ideais do liberalismo e do individualismo se entrelaçam, formando uma base ideológica que defende uma função estatal delimitada, centrada primordialmente no resguardo dos direitos e liberdades dos indivíduos. Essa abordagem reflete uma crença na capacidade inerente dos cidadãos de regerem suas próprias vidas dentro de limites morais e legais definidos, destacando a relação intrínseca entre autonomia pessoal, responsabilidade moral e a atuação justa e limitada do poder estatal¹⁷.

No entanto, a aplicabilidade e a justiça da Teoria Retributiva podem ser questionadas, particularmente no que se refere à suposição de livre-arbítrio e à capacidade de todos os indivíduos de fazerem escolhas morais claras.

A complexidade do comportamento humano, influenciada por diversos fatores sociais, econômicos e psicológicos, desafia a noção simplista de que cada indivíduo sempre tem a capacidade plena de distinguir entre o certo e o errado. Esse questionamento introduz uma crítica significativa à aplicação indiscriminada de punições baseadas exclusivamente em princípios retributivos.

A formação do Estado liberal, sob a influência do liberalismo, impulsionou a redefinição dos objetivos da pena, adequando-os às exigências do capitalismo. Nesse novo arranjo, a penalidade foi recontextualizada, não mais como mera resposta ao crime, mas como ferramenta de suporte à ordem e progresso capitalistas. Essa transição reflete uma orientação prática e racional da punição, derivada da necessidade de manter uma ordem social e econômica favorável ao desenvolvimento do mercado, conforme apontado por Cezar Bitencourt¹⁸. O embasamento teórico move-se para longe das fundações metafísicas anteriores, realinhando a função punitiva com finalidades mais pragmáticas e utilitaristas.

Com o pensamento iluminista, observa-se uma mudança na fundamentação das práticas punitivas, que passam a rejeitar justificativas metafísicas em favor de uma abordagem mais preventiva, conforme ilustrado pelas ideias de Sêneca. Esta mudança propõe que a pena deve primar pela prevenção de futuros delitos, atuando como um fator inibitório baseado na racionalidade e no medo, como destaca Bitencourt¹⁹. Este enfoque preventivo prioriza a inibição de atos criminosos futuros, sugerindo que as sanções devem servir fundamentalmente para desencorajar a reincidência, embora ainda se concentre na análise individualista do comportamento criminoso.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**: causas e alternativas. São Paulo: Editora Saraiva, 2017, p. 107.

¹⁹ BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**, 2017, p. 124.

A reflexão criminológica evolui para as teorias de prevenção especial, as quais, divergindo das abordagens anteriores, focam na figura do transgressor. Segundo Manuel Cobo de Rosal e Tomás Salvador Vives, essa perspectiva visa a adaptação da pena ao perfil e às necessidades específicas do delinquente, promovendo ações voltadas para sua reeducação e reintegração social. A premissa é que a pena deve ir além da retribuição ou da dissuasão geral, orientando-se para a transformação e a reabilitação do indivíduo infrator, numa tentativa de prevenir novos delitos de maneira mais direcionada e personalizada²⁰.

No entanto, a aplicação prática da pena, sobretudo no ambiente carcerário, enfrenta severas críticas quanto à sua capacidade de ressocializar, como já evidenciava Muñoz Conde²¹. A vida prisional impõe aos indivíduos uma série de regras e um modo de vida que se distancia significativamente das condições da sociedade livre, encarcerando-os numa cultura que é mais segregadora do que reintegradora. Esse cenário aponta para uma falha intrínseca entre os objetivos teóricos da prevenção especial e a realidade punitiva, expondo a lacuna entre as intenções de reabilitação e as condições efetivas dentro das instituições penais.

As teorias penais contemporâneas são vistas como evoluções ou reinterpretações das concepções absolutas e relativas anteriores, indicando um processo de constante transformação e adaptação às novas realidades sociais e jurídicas. Essas teorias modernas, ao se integrarem ao arcabouço do direito penal brasileiro, refletem uma tentativa de harmonização entre os ideais clássicos e as demandas contemporâneas, particularmente aquelas surgidas a partir da criminologia crítica. Esta última, ao questionar as bases e as eficácias das práticas punitivas estabelecidas, fornece um novo olhar sobre a justiça penal, impulsionando a implementação de conceitos como o garantismo penal dentro de uma estrutura teórica mais ampla²².

Apesar desses avanços teóricos e legislativos, percebe-se um descompasso significativo entre as diretrizes teóricas modernas e a prática jurídica e carcerária no Brasil. O garantismo penal, embora reconhecido como um avanço na proteção dos direitos individuais, enfrenta desafios consideráveis em sua implementação efetiva, sobretudo no contexto das instituições prisionais do país. A realidade cotidiana das penitenciárias, marcada por condições subumanas, contradiz diretamente os princípios humanísticos e democráticos que as teorias modernas de penalidades aspiram promover.

²⁰ ROSAL, Manuel Cobo de; VIVES, Tomás Salvador. **Derecho Penal: Parte General**. Spanish: Tirant Lo Blanch Paperback, 1999, p. 667.

²¹ MUÑOZ CONDE, Francisco. **La resocialización del delincuente**. Análisis y crítica de um mito. CPC, Madrid, n. 7, 1979, p. 145.

²² BUENO, Cibeli Doria da Cunha. O Estado penal, o sistema prisional e a crise do humanismo. **Revista Katálysis**, v. 24, 2021, p. 177–187. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e75254>>. Acesso em: 14 dez 2024.

O sistema de justiça brasileiro, conforme apontado, ainda carrega em sua essência influências das teorias absolutas e relativas, que se manifestam nas práticas e percepções sociais sobre a penalidade. Essa persistência de ideais conservadores e punitivistas, desconectados das dinâmicas sociais atuais, contribui para a manutenção de um modelo de justiça que muitas vezes se distancia dos ideais de equidade e reabilitação. Este modelo tradicional, enraizado na cultura jurídica brasileira, desafia os esforços de reforma e modernização propostos pela criminologia crítica.

A seleção e o encarceramento em massa, destacados por Tobias Barreto de Meneses²³, são identificados como sintomas de um sistema que, além de perpetuar desigualdades, atua de forma seletiva e discriminatória. A prática punitiva se revela não apenas como uma resposta a delitos, mas também como um mecanismo de manutenção de estruturas econômicas e sociais vigentes, evidenciando uma conexão profunda entre as políticas de encarceramento e os interesses político-econômicos. Tal fenômeno ressalta a natureza política da prisão, indo além de uma função meramente jurídica ou corretiva.

Assim, o abismo entre as teorias penais modernas, com suas aspirações humanitárias e democráticas, e a realidade concreta das práticas punitivas no Brasil, manifesta uma crise profunda no sistema de justiça penal. Esse descompasso não apenas mina a eficácia das políticas públicas baseadas em princípios de justiça e reabilitação, mas também reflete as complexidades e contradições inerentes ao processo de modernização do direito penal em sociedades marcadas por profundas desigualdades sociais e econômicas.

Na análise proposta por Genelhú e Scheerer, anteriormente mencionados, emerge a noção de que as dinâmicas do encarceramento transcendem o âmbito puramente jurídico, adentrando esferas político-econômicas que moldam a aplicação da justiça penal. A assertiva de que a prisão atua sob uma lógica político-econômica alude à seletividade inerente ao sistema prisional, que não apenas pune, mas também executa uma forma de controle social direcionada²⁴.

Indivíduos detentores de influência política ou recursos financeiros substantivos frequentemente evitam as consequências mais severas da lei, evidenciando uma discrepância marcante entre a teoria legal e a prática. Esse fenômeno não se resume a uma questão de justiça,

²³ MENESES, Tobias Barreto de. Fundamentos do direito de punir. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 85, v. 727, maio 1996, p. 123-148.

²⁴ GENELHÚ, Ricardo; SCHEERER, Sebastian. **Manifesto para abolir as prisões**. Rio de Janeiro: Revan, 2017, p. 255.

mas sim a um cálculo de conveniência e repercussão, onde a aplicação da pena é flexibilizada conforme as implicações políticas e econômicas envolvidas.

Essa perspectiva coloca em xeque a imparcialidade do sistema de justiça e questiona a universalidade do Direito, sugerindo que a penalidade é aplicada de forma desigual, baseando-se mais em critérios de conveniência social e política do que em princípios de justiça. A argumentação dos autores sublinha a instrumentalização da prisão como ferramenta de gestão da ordem social, em que certos grupos são visados e outros são poupados, dependendo de seu status socioeconômico e poder de influência²⁵.

Esse cenário revela uma complexa intersecção entre direito, política e economia, onde a aplicabilidade da lei é muitas vezes ofuscada por interesses estratégicos, levando a uma reflexão crítica sobre a equidade e eficácia do sistema penal vigente.

Nilo Batista et al., destacam uma perspectiva crítica sobre a natureza da criminalidade, propondo que esta não é uma entidade concreta, mas sim o resultado de um processo seletivo de criminalização. A concepção proposta desloca o foco da análise das ações individuais para as estruturas e mecanismos sociais e políticos que definem e categorizam certas condutas como criminosas²⁶.

Essa abordagem sugere que o fenômeno da criminalidade é uma construção social, resultante da aplicação discriminatória do poder punitivo, que tende a mirar certos grupos sociais em detrimento de outros, baseando-se em critérios que transcendem a mera legalidade das ações.

A perspectiva dos referidos autores reforça o argumento de que o sistema penal opera de forma não isonômica, incidindo de maneira desproporcional sobre populações marginalizadas. Essa seletividade evidencia um padrão de criminalização que não somente reflete, mas também perpetua desigualdades sociais, econômicas e raciais. A identificação de características específicas nas populações mais frequentemente penalizadas - como gênero, cor, faixa etária, nível de escolaridade e localização geográfica - aponta para um processo discriminatório intrínseco às práticas de justiça criminal, que afeta principalmente indivíduos de estratos sociais inferiores.

Ademais, a análise citada por Victor Martins Pimenta, amplia essa discussão ao demonstrar como a prática judicial corrobora a tendência de uma aplicação desigual da lei,

²⁵ *Ibid.*

²⁶ BATISTA, Nilo; ZAFFARONI, Eugenio Raúl; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro**: primeiro volume: Teoria Geral do Direito Penal. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

especialmente evidente no tratamento dado aos jovens pobres da periferia²⁷. A aceitação de evidências frágeis para sustentar a condenação ou a detenção preventiva desses indivíduos ilustra uma disposição do sistema de Justiça em manter sua autoridade, mesmo à custa da justiça e da equidade. Este enfoque sublinha a predisposição do aparato judicial em sustentar e reforçar os preconceitos sociais existentes, resultando em uma prática punitiva que se afasta dos princípios de imparcialidade e justiça.

O contexto delineado pelos autores evidencia um ciclo vicioso no qual o sistema penal não apenas reflete, mas ativamente contribui para a manutenção de estruturas sociais desiguais. Essa realidade problematiza a eficácia e a legitimidade das instituições de justiça criminal, desafiando os fundamentos éticos e legais que deveriam orientar suas ações. A compreensão de que o direcionamento do poder punitivo é moldado por dinâmicas sociais e políticas, em vez de meras considerações legais, abre espaço para uma crítica necessária das práticas judiciais e punitivas, apontando para a urgência de reformas que abordem as raízes dessas disparidades.

A análise dos dados fornecidos pelo Infopen de 2023, conforme documentado pelo governo brasileiro, revela uma realidade prisional marcada por profundas disparidades sociais e raciais. A população carcerária, que ronda o número de 650 mil indivíduos, é majoritariamente composta por pessoas pardas e negras, correspondendo a um total de 67,78%²⁸.

Além disso, mais da metade dessa população, precisamente cinquenta e sete vírgula seis por cento, não concluiu o ensino fundamental, evidenciando um vínculo direto entre marginalização educacional e vulnerabilidade à encarceramento. A predominância de homens jovens, representando 41,10% dos encarcerados, na faixa etária de 18 a 29 anos²⁹, ressalta a seletividade penal e o enfoque punitivo dirigido a este segmento específico da população.

Este perfil demográfico da população prisional brasileira destaca uma tendência de encarceramento que afeta desproporcionalmente a juventude negra e de baixa escolaridade, ressaltando questões de desigualdade racial e social intrínsecas ao sistema de justiça criminal.

A aceitação popular deste modelo de justiça, que associa a prisão à realização de segurança e justiça, revela um panorama de aprovação de práticas punitivas que, ao invés de solucionar problemas sociais subjacentes, perpetua ciclos de violência e exclusão. A crítica embutida nesses dados aponta para uma crise de humanismo dentro do sistema prisional, onde

²⁷ PIMENTA, Victor Martins. **Por trás das grades**: o encarceramento em massa no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2018, p. 131.

²⁸ BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Sistema Nacional de Informações Penais**: 14º ciclo – período de janeiro a junho do 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-lanca-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referentes-ao-primeiro-semester-de-2023/relipen>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

²⁹ *Ibid.*

o castigo e a segregação são vistos como soluções para delinquência, sem a devida consideração pelas causas raízes da criminalidade e pelas condições de vida dos indivíduos afetados.

1.2 Conjuntura atual do sistema prisional brasileiro

Atualmente, segundo os Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário³⁰, fornecido semestralmente pela Diretoria de Inteligência Penitenciária, da Secretaria Nacional de Políticas Penais, na análise feita sobre o período de janeiro a junho de 2023, a população prisional em 30/06/2023 era de 644.305 presos, em celas físicas, com mais 489 presos no Sistema Penitenciário Federal, sendo 616.930 presos correspondente à população masculina e 27.375 presas correspondente à população feminina.

O país possui 5 estabelecimentos prisionais federais e 1.384 estabelecimentos prisionais estaduais. Ainda, segundo os dados apresentados, há um déficit de 162.470 vagas, uma vez que o sistema tem capacidade para comportar 481.835 presos.

O Brasil possui o Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP), uma ferramenta crucial para a manutenção da transparência e da fiscalização no contexto do sistema prisional brasileiro. Implementado sob a égide do artigo 66, inciso VII da Lei de Execução Penal e respaldado pela Resolução CNJ nº 47/2007³¹.

O CNIEP é alimentado por relatórios mensais decorrentes das inspeções realizadas nos estabelecimentos penais por Juízes de Execução Penal. Este mecanismo permite a fiscalização, das normas regulatórias, e da gestão penitenciária, ao prover uma base de dados confiável e atualizada sobre a realidade das instituições prisionais. A consolidação dessas informações é realizada no sistema GEOPRESÍDIOS, uma plataforma de consulta pública que se destaca por sua capacidade de organizar e disponibilizar dados estruturados relativos à população prisional brasileira.

De acordo com os dados atualizados do painel analítico, 23,9% dos estabelecimentos prisionais estão em péssimas condições³². Quanto às audiências de custódia realizadas, de um total de 1.545.165, houve relato de tortura ou maus tratos em 116.715 delas³³.

A previsão legal da audiência de custódia no Brasil está estabelecida no Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos), ao qual o Brasil é

³⁰ *Ibid.*

³¹ CNJ. **Resolução nº 47 de 18/12/2007**. <Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/162>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

³² CNJ. Painéis estatísticos. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/paineis-estatisticos/>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

³³ *Ibid.*

signatário³⁴. O artigo 7º, item 5, deste pacto estabelece que toda pessoa detida ou retida deve ser levada sem demora à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais. Embora inicialmente não houvesse uma legislação específica interna que regulamentasse a audiência de custódia, sua implementação foi incentivada e normatizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através da Resolução CNJ nº 213 de 2015³⁵.

A audiência de custódia é um procedimento legal que assegura que toda pessoa presa em flagrante seja apresentada perante um juiz em um prazo máximo de 24 horas. O objetivo principal dessa audiência é avaliar a legalidade e a necessidade da prisão, além de verificar se houve qualquer tipo de abuso ou maus-tratos durante a captura.

Durante a audiência, o juiz decide se a prisão em flagrante deve ser convertida em prisão preventiva, se o indivíduo pode ser liberado com ou sem medidas cautelares, ou se deve ser aplicada alguma alternativa à prisão. Esse procedimento visa garantir os direitos fundamentais do detido, oferecendo uma oportunidade rápida de revisão da prisão por uma autoridade judicial³⁶.

Esses números evidenciam a crise carcerária brasileira, que não é recente, uma vez que os dados demonstram que o sistema atual comporta sete vezes mais o número de presos da década de 1990³⁷.

Não bastasse a situação calamitosa das prisões – e talvez seja exatamente por ela – reside hoje no sistema carcerário do Brasil verdadeiro paralelismo jurídico dois ordenamentos vigentes e aplicados no mesmo ambiente - um deles, o Direito Constitucional e Processual Penal, dotado de legitimidade; o outro, outorgado por um poder paralelo, das facções, que acaba por comandar e até, não raras vezes, se sobrepõe, ao próprio Direito.

O mapeamento realizado nas prisões brasileiras e recentemente divulgado pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP), revela a presença de 15 organizações criminosas com variados graus de atuação nos presídios do Rio Grande do Sul.

Esse estudo ilustra a complexidade e a estruturação crescente desses grupos dentro do sistema prisional, destacando a evolução de simples conglomerados de criminosos para

³⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de San José da Costa Rica). San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 26 fev. 2024.

³⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 229, p. 2-4, 18 dez. 2015. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=213>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ BRASIL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

entidades organizadas com hierarquia e divisão clara de tarefas. O diretor do Departamento Estadual de Investigações do Narcotráfico (Denarc-RS), Carlos Wendt, articula a visão de que evitar a publicidade dos nomes dessas facções pode atenuar sua influência, refletindo uma estratégia para minimizar o impacto negativo destes grupos na sociedade ³⁸.

A análise do fenômeno das organizações criminosas transcende a mera identificação e perseguição, abordando a necessidade de um entendimento mais profundo sobre suas dinâmicas internas e influências econômicas. As afirmações do diretor ressaltam a importância de uma visão pragmática, porque se pode perceber que a luta pelo capital se sobrepõe às rivalidades, refletindo um cenário onde as alianças são flexíveis e determinadas por interesses econômicos.

A perspectiva de Rodrigo de Azevedo, pesquisador da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), complementa a discussão ao apontar que a estrutura carcerária atual favorece a propagação e o fortalecimento dessas facções. A incapacidade do Estado de cortar a comunicação desses grupos com o exterior evidencia uma lacuna significativa no combate à criminalidade organizada. As iniciativas recentes da Secretaria Estadual de Sistemas Penal e Socioeducativo (SSPS), incluindo investimentos em segurança e o desenvolvimento de tecnologias para bloquear comunicações externas, mostram um esforço para endereçar essas questões, buscando melhorar as condições do sistema prisional e reduzir a influência dessas organizações criminosas.

A situação caótica enfrentada há tempos no sistema prisional brasileiro levou à administração pública a procurar formas de gerenciar a crise nos presídios por meio da iniciativa privada, através da concessão dos serviços públicos no ambiente prisional.

A dinâmica entre entidades públicas e privadas no âmbito penitenciário constitui um tema sensível, dado o claro conflito de interesses entre o ganho financeiro visado pelo setor privado e a salvaguarda dos direitos fundamentais dos indivíduos encarcerados. É imprescindível que as empresas que atuam nesse setor estabeleçam uma relação de cooperação e respeito mútuos em relação aos direitos dos prisioneiros, que frequentemente ocupam uma posição de desvantagem e vulnerabilidade social.

A participação do setor privado no sistema prisional requer um equilíbrio cuidadoso para garantir que a busca por lucro não prejudique os padrões de tratamento humano e as condições de vida dos reclusos. Essas empresas devem operar sob estritos padrões éticos e regulatórios, assegurando que os direitos dos detentos sejam prioritários em suas operações e

³⁸ VIEIRA, A. **Mapeamento do Ministério da Justiça aponta para a existência de 15 facções no RS.**

Disponível em: <https://portalplural.com.br/mapeamento-do-ministerio-da-justica-aponta-para-a-existencia-de-15-faccoes-no-rs/#google_vignette>. Acesso em: 06 mar. 20124.

que sua atuação contribua positivamente para a reabilitação e a reintegração social dos apenados.

Observa-se que, para além das questões penitenciárias, a estrutura econômica e social do país, conforme delineada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é orientada pela supremacia da dignidade humana. Nesse sentido, Viviane Coêlho de Séllos-Knoerr e Marcos Alves da Silva³⁹ destacam que a Constituição se estabeleceu como um divisor de águas na resolução do conflito entre os interesses capitalistas e os direitos de cidadania, uma vez que os princípios constitucionais conferem destaque à dignidade humana dentro do espectro da ordem econômica.

Dentro desse contexto, a responsabilidade social corporativa ganha contornos de grande importância, pois vincula as entidades jurídicas a um desempenho que beneficie a coletividade. Isto é, a função social das empresas assume um papel crucial, instigando-as a adotar práticas que almejem ao lucro, porém, sem descuidar do bem-estar social. Essa perspectiva é reforçada por José Alberto Monteiro Martins e Fernando Knoerr⁴⁰, que defendem a necessidade de um alinhamento entre os objetivos corporativos e os interesses coletivos.

Assim, o enfoque na dignidade humana e na função social das empresas reflete-se diretamente no ambiente penitenciário, onde a interação entre o setor público e o privado deve ser conduzida com extrema cautela. A colaboração entre estes setores não deve comprometer os direitos fundamentais dos indivíduos privados de liberdade, que se encontram em uma condição particularmente vulnerável. Nesse cenário, as empresas que operam no sistema prisional devem ponderar suas práticas empresariais com a garantia dos direitos humanos, promovendo um equilíbrio entre a busca por resultados econômicos e a preservação da dignidade dos detentos.

A responsabilidade social corporativa torna-se especialmente crítica em setores intrinsecamente ligados ao bem-estar social, como a educação, a saúde pública e o sistema penitenciário. A manutenção de um equilíbrio entre os direitos dos cidadãos e os interesses financeiros das empresas é essencial para o êxito de qualquer concessão em serviços públicos essenciais. Se um aspecto predominar sobre o outro, o resultado pode ser prejudicial: ou o

³⁹ SILVA, Marcos Alves da; KNOERR, Viviane Coêlho de Séllos. Responsabilidade social da empresa e subcidadania pautas para uma reflexão de índole constitucional. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 2, n. 31, p. 435-453, ago. 2013. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/611>>. Acesso em: 07 mar. 2024.

⁴⁰ KNOERR, Fernando Gustavo; MARTINS, José Alberto Monteiro. The contribution of compliance practices to the social role of the company. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 3, n. 44, p. 1 - 18, fev. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1716/1113>>. Acesso em: 07 mar. 2024.

serviço oferecido não atende às necessidades da população, ou o projeto se torna financeiramente insustentável para a entidade privada.

No contexto educacional, as parcerias público-privadas, como as implementadas pelo Instituto Ayrton Senna, enfrentam críticas relacionadas à possível redução da autonomia do estado na gestão da educação⁴¹. Essas preocupações surgem do temor de que a influência empresarial possa comprometer os princípios e objetivos educacionais. No entanto, o cenário na saúde pública, exemplificado pelo sucesso do Hospital do Subúrbio, mostra que as parcerias podem levar a um alto padrão de qualidade e eficiência, incentivando assim mais investimentos do setor privado nessa área⁴².

Consequentemente, o desafio reside em desenvolver e implementar parcerias público-privadas que alinhem os interesses empresariais com as necessidades e direitos da população, garantindo a entrega de serviços públicos de qualidade sem comprometer a autonomia estatal ou a integridade dos serviços essenciais. Este equilíbrio é crucial para a sustentabilidade e aceitação das PPPs pelos cidadãos e para a continuidade de investimentos privados em setores chave para o desenvolvimento social e econômico.

Dentro do sistema prisional, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) enfrentam controvérsias significativas, especialmente do ponto de vista doutrinário, devido às complexidades éticas e aos riscos associados à sua expansão comercial. Diferentemente das áreas de educação e saúde, onde o aumento da oferta é geralmente visto como benéfico, a realidade nas instituições carcerárias é bem diferente. A ampliação do número de estabelecimentos prisionais é indesejável socialmente, pois reflete não apenas um aumento da criminalidade, mas também a crescente exclusão de indivíduos do convívio social e do mercado de trabalho, contribuindo para maior marginalização.

Como bem ilustrado por Laurindo Dias Minhoto, a implementação das prisões privadas tem gerado intensas controvérsias, sobretudo por questionamentos quanto à prometida eficiência e redução de custos, além da legalidade de transferir a execução penal para entidades privadas. Exemplos práticos dos Estados Unidos e do Reino Unido revelam que essas instituições privadas não necessariamente oferecem serviços mais baratos ou mais eficazes,

⁴¹ PERONI, Vera Maria Vidal. COMERLATTO, Luciani Paz. Parceria Público-Privada e a Gestão da Educação: o Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna. In: **Perspectiva**, Florianópolis, v. 35, n. 1, jan./mar. 2017, p. 113-133. LUMERTZ, Juliana Selau. **A Parceria Público-Privada na Educação: Implicações para a Gestão da Escola**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008, p. 104.

⁴² CARRERA, Mariana Baleeiro Martins. **Parceria Público-Privada na saúde no Brasil: estudo de caso do Hospital do Subúrbio - Bahia**. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012, p. 85.

enfrentando problemas estruturais similares aos encontrados no sistema penitenciário público. Inúmeras falhas operacionais foram identificadas em ambas as experiências, desafiando a noção de que a privatização resulta em melhorias significativas⁴³.

Além disso, a reinterpretação moderna do conceito do panóptico de Bentham⁴⁴, agora sob a ótica da comercialização, suscita dúvidas sobre princípios fundamentais do Estado de Direito, como o monopólio estatal sobre o uso legítimo da força e a natureza primordialmente pública da autoridade em democracias. A transferência dessas responsabilidades estatais para o setor privado levanta questionamentos legais, políticos, éticos e simbólicos, colocando em xeque valores intrínsecos à organização e à soberania estatal⁴⁵.

Essas preocupações destacam o conflito inerente entre os interesses comerciais das prisões privadas e os princípios básicos de justiça e segurança pública defendidos nas sociedades democráticas. A tendência de privatizar o sistema penitenciário, ao invés de solucionar problemas antigos, pode na verdade exacerbá-los, além de introduzir novas questões éticas e legais. Assim, a discussão sobre prisões privadas vai além de uma análise de custo-benefício, englobando profundas implicações sobre a natureza e os fundamentos da execução penal em um contexto democrático e de respeito aos direitos humanos

O crescimento do sistema carcerário via PPPs é particularmente sensível, pois enquanto o acesso expandido à educação e saúde pública é celebrado como um progresso social, a expansão das infraestruturas penais indica problemas mais profundos na sociedade.

A construção de mais prisões não é vista como uma melhoria social, mas como um indicativo de falhas na gestão da criminalidade, na prevenção de delitos e na reintegração de ex-detentos à sociedade. Assim, a lógica de expansão que é aplicada e valorizada nos setores educacional e de saúde torna-se problemática quando transferida para o contexto prisional.

Portanto, embora as PPPs possam representar soluções inovadoras em determinados contextos, no âmbito carcerário elas levantam questões éticas e sociais profundas. A ideia de que o crescimento do sistema prisional possa ser encarado como um desenvolvimento positivo é contrária aos objetivos de uma sociedade que visa ao progresso e à inclusão.

O desafio reside em encontrar abordagens que não apenas lidem com a necessidade de instalações prisionais, mas que também promovam a justiça, a reabilitação e a redução da

⁴³ MINHOTO, Laurindo Dias. As prisões do mercado. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 55-56, 2002, p. 8.

⁴⁴ BENTHAM, Jeremy. **The correspondence of Jeremy Bentham**. T. L. S. Sprigge, Ian R. Christie, A. T. Milne, J. R. Dinwiddy e S. R. Conway (orgs.). Londres e Oxford: Clarendon Press, 1968-1996

⁴⁵ MINHOTO, 2002, p.8

criminalidade, alinhando as práticas penitenciárias com os ideais de desenvolvimento social sustentável e respeito aos direitos humanos.

1.3 A violação dos direitos do preso e as políticas públicas e medidas alternativas ao encarceramento

A atual conjuntura social evidencia uma demanda crescente por medidas punitivas severas contra indivíduos rotulados como criminosos. Essa mentalidade se reflete no apelo popular por justiça, que frequentemente transborda para um clamor por ações que transgridem os princípios dos direitos humanos, sustentando a ideia de que a eliminação ou o tratamento rigoroso de pessoas consideradas desviantes é justificável.

A retórica de "bandido bom é bandido morto" exemplifica uma visão distorcida de justiça, na qual a reabilitação e a compreensão das causas profundas do comportamento criminal são amplamente ignoradas em favor de soluções imediatistas e punitivas. Este cenário revela uma desconexão preocupante entre os ideais de justiça e equidade e as práticas sociais que são, de fato, adotadas.

A banalização do mal, um conceito explorado por Hannah Arendt⁴⁶, torna-se palpável nesse ambiente, onde atos de violência e repressão se tornam cotidianos e aceitos como normais dentro da estrutura estatal.

Arendt aborda a facilidade com que o mal pode se tornar uma rotina quando perpetrado sob a égide da autoridade estatal ou no cumprimento de supostas ordens superiores, refletindo uma realidade onde a responsabilidade individual é frequentemente ofuscada pela obediência a um poder maior. A aplicação dessa noção ao contexto prisional ressalta como práticas cruéis e desumanas podem ser normalizadas e até exigidas pela sociedade, sob o manto da segurança e da ordem pública.

Segundo Nilo Batista e Eugênio Raul Zaffaroni, a criação do Código Penal de 1940 é produto da intensa produção legislativa de um momento importante do Direito Penal brasileiro. Em 1930, no início do Governo Vargas, houve a necessidade de uma reforma política e administrativa, sendo fundamental a elaboração e organização da legislação existente, que se originou em sua maioria no início da República e pouco foi adaptada. Assim, a partir de 1930, houve grande modificação no aparato legislativo⁴⁷.

⁴⁶ ARENDT, Hannah, **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

⁴⁷ BATISTA, Nilo; ZAFFARONI, Eugenio Raúl; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro**: primeiro volume: Teoria Geral do Direito Penal. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

A LEP dispõe acerca das condições da infraestrutura e dos direitos que devem ser assegurados às pessoas privadas de liberdade. O artigo 11 da referida lei prevê diversos tipos de assistência: i) material: fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas; ii) à saúde: atendimento médico, farmacêutico e odontológico; iii) jurídica: disponibilização de advogado para os presos sem recursos financeiros para constituí-lo; iv) religiosa: disponibilização da infraestrutura para a prática de liberdade de culto. Além disso, o art. 41 da LEP elenca um rol de direitos à integridade física e moral do preso que devem ser assegurados pelo sistema⁴⁸.

No intuito de concretizar o direito, os Ministérios da Saúde e da Justiça lançaram Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional - PNAISP⁴⁹, que prevê que os serviços de saúde no sistema devem estar em atenção do SUS. Porém, a estrutura precária dos estabelecimentos penais influencia diretamente na concretização do direito, uma vez que a superlotação e a falta de saneamento básico levam às condições precárias e desumanas de saúde e higiene.

A educação também é uma garantia estabelecida pela Lei de Execução Penal no artigo 10. Garante-se, ao menos no plano legal, a assistência ao preso, como um dever do Estado, que deve garantir assistência material, jurídica, à saúde, social e educacional à pessoa presa, como formas de prevenção do crime e ressocialização do preso internado.

O sistema é composto por muitas garantias, mas pouca efetividade. No âmbito da biopolítica, o Estado assume um papel central na regulamentação da vida e da morte, legitimando práticas que podem levar à desvalorização da vida de certos grupos considerados marginais ou perigosos. Essa abordagem estatal não só perpetua a exclusão e o sofrimento, mas também institucionaliza a violência como um instrumento de controle social. A estrutura resultante é uma em que as violações de direitos humanos são não apenas toleradas, mas integradas às políticas de segurança e controle, evidenciando uma crise profunda no humanismo e questionando os fundamentos éticos da sociedade e de suas instituições⁵⁰.

A incorporação de sistemas discriminatórios, como o racismo e o patriarcado, atua como pilares na perpetuação de uma sociedade estratificada, onde as desigualdades são não apenas evidentes, mas também institucionalizadas. Esses sistemas de crenças reforçam uma hierarquia

⁴⁸ BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm>. Acesso em: 26 fev. 2024.

⁴⁹ A Portaria nº 01, de 02 de janeiro de 2014 instituiu a PNAISP e sua respectiva operacionalização foi instituída pela Portaria nº 482, em 1º de abril de 2014. Adicionalmente, a Portaria nº 305, de 10 de abril de 2014, estabelece normas para cadastramento das equipes no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES).

⁵⁰ BUENO, Cibeli Doria da Cunha. **O Estado penal, o sistema prisional e a crise do humanismo**, 2021, p. 177–187.

social que coloca os indivíduos negros e as mulheres em posições de inferioridade, contribuindo para o aprofundamento da exclusão e da exploração laboral. O reflexo dessas estruturas opressoras é particularmente evidente no mercado de trabalho e nas relações sociais, perpetuando um ciclo de pobreza e limitação de oportunidades para grupos historicamente marginalizados⁵¹.

Neste contexto, a ascensão de ideologias conservadoras e a desvalorização de políticas sociais e ações afirmativas reforçam um modelo de Estado penal que prioriza a repressão em detrimento da liberdade e da equidade. A preferência por políticas punitivas em vez de abordagens que visem à inclusão social e à justiça evidencia uma tendência ao fortalecimento do controle estatal através da coerção, marcando a liberdade como uma exceção dentro da realidade social brasileira.

Hannah Arendt fornece uma perspectiva crítica ao analisar a relação entre a fraqueza institucional do Estado e a sua inclinação para adotar a violência e o controle como meios de legitimidade⁵². Esta análise é particularmente pertinente ao contexto brasileiro, onde a crescente institucionalização das violações de direitos humanos e a aplicação de penas cruéis e degradantes refletem a consolidação de um Estado penal que se distancia cada vez mais dos princípios democráticos e dos direitos humanos. O cenário atual sublinha a necessidade urgente de reconsiderar e reformular as políticas prisionais, a fim de endereçar as raízes profundas das desigualdades sociais e promover uma justiça mais equitativa e humana.

A discussão em torno da efetividade da pena de prisão tem sido predominantemente teórica, concentrando-se nos princípios ideais e nas diretrizes legais que orientam a privação de liberdade. Tal abordagem, contudo, tende a negligenciar a realidade concreta da execução penal, um aspecto crítico que impacta diretamente a vida dos detentos e a funcionalidade do sistema prisional.

A divergência entre o ideal normativo e a prática cotidiana nas instituições penitenciárias revela um hiato significativo entre a teoria penal e a execução de sentenças. Essa lacuna ressalta a necessidade de uma análise mais aprofundada e realista sobre como as penas são efetivamente aplicadas e vivenciadas nos contextos penitenciários atuais, considerando as limitações de infraestrutura e recursos⁵³.

A insistência em um enfoque teórico sem o devido reconhecimento das condições materiais e sociais presentes nas penitenciárias contribui para a perpetuação de práticas

⁵¹ *Ibid.*

⁵² ARENDT, Hannah, **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

⁵³ BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**, 2017, p. 62.

inefcazes e desumanas. A ênfase deve se deslocar para a realidade tangível do cumprimento da pena, analisando as circunstâncias reais e as consequências práticas da privação de liberdade.

Confrontar a realidade das instituições penais — marcadas muitas vezes pela superlotação, pela insuficiência de recursos e pela inadequação às necessidades básicas dos reclusos — implica repensar o papel e os objetivos da pena de prisão na sociedade contemporânea. Assim, um mergulho na realidade se faz necessário para moldar um sistema penal mais justo e eficaz, alinhado tanto com os princípios humanitários quanto com as demandas pragmáticas da justiça penal⁵⁴.

O ambiente carcerário é frequentemente criticado por seu caráter contraproducente no que tange aos objetivos de reabilitação e ressocialização dos reclusos. A natureza isolada e punitiva das prisões, ao afastar os indivíduos do tecido social e associá-los a outros considerados antissociais, cria um ambiente que dificulta qualquer esforço de reintegração⁵⁵.

A distinção entre a comunidade livre e o ambiente prisional é marcante, enfatizando a separação entre os condenados e a sociedade. Antonio Garcia-Pablos y Molina reflete essa visão, argumentando que a penalidade, longe de cumprir uma função ressocializadora, tende a estigmatizar e marginalizar ainda mais aqueles que passam pelo sistema penitenciário⁵⁶.

A crítica de Garcia-Pablos y Molina à incapacidade intrínseca do sistema penitenciário de promover a reabilitação realça um desafio central no campo da justiça penal. O estigma associado ao encarceramento afeta profundamente as oportunidades de reintegração dos ex-reclusos, pois a sociedade tende a focalizar unicamente no fato da prisão, desconsiderando as circunstâncias ou as mudanças individuais que podem ter ocorrido durante a detenção.

Esse fenômeno evidencia uma falha significativa na abordagem penal atual, sugerindo a necessidade de uma reformulação que priorize métodos mais eficazes e humanizados de correção e reintegração social.

Stanley Cohen apresenta uma visão crítica acerca da eficácia da prisão, questionando a possibilidade de reforma do sistema penitenciário, dado seu caráter paradoxal e suas intrínsecas contradições. Para ele, a ineficiência da instituição prisional é tão profunda que a única solução viável seria sua completa abolição⁵⁷.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ MOLINA, Antonio Garcia-Pablos y. Régimen abierto y ejecución penal, REP, n. 240, 1988, p. 40; Julio Altmann Smythe, ¿Debe suprimirse la pena privativa de libertad y la prisión?, **Revista Jurídica del Perú**, ano 17, 1975, p. 91.

⁵⁶ MOLINA, Antonio Garcia-Pablos y. Régimen abierto y ejecución penal, REP, n. 240, 1988, p. 40; Julio Altmann Smythe, ¿Debe suprimirse la pena privativa de libertad y la prisión?, **Revista Jurídica del Perú**, ano 17, 1975, p. 91.

⁵⁷ COHEN, Stanley. Un escenario para el sistema penitenciario futuro, NPP, 1975, p. 412. Contra: Borja Mapelli Caffarena, **Lecciones de derecho penitenciario**, p. 142, CPC, n. 7, 1979, p. 105.

Essa postura, embora radical, reflete uma desilusão com a capacidade da prisão de cumprir suas prometidas funções de reabilitação e reintegração. Cohen argumenta que, independentemente das reformas implementadas, a estrutura fundamental da prisão perpetua seus defeitos, tornando infrutíferos os esforços de melhoramento⁵⁸.

Em um contexto menos extremista, mas igualmente crítico, observa-se a argumentação que as condições reais das prisões, tanto materiais quanto humanas, impossibilitam a realização de qualquer objetivo reabilitador significativo. Essa perspectiva, menos centrada na essência da prisão e mais nas circunstâncias de sua execução, destaca a discrepância entre os ideais teóricos de recuperação dos reclusos e a realidade prática enfrentada por eles.

As falhas não são vistas como inerentes ao conceito de encarceramento, mas sim como resultado de deficiências nas condições sob as quais a pena de prisão é aplicada. Este ponto de vista sugere que uma reforma significativa do sistema prisional requer uma atenção especial às condições tangíveis e cotidianas dentro das instituições penais⁵⁹.

A literatura especializada aborda amplamente a temática da desumanização e crueldade nos contextos carcerários, destacando-se não como uma problemática exclusiva de um período ou região, mas como uma realidade persistente em diversas partes do mundo, tanto em países desenvolvidos quanto em subdesenvolvidos⁶⁰. Essa abrangência sugere que a degradação encontrada nas instalações penitenciárias não é um fenômeno isolado, mas uma condição sistêmica que transcende fronteiras geográficas e econômicas.

As descrições compendiadas abordam uma série de violações à dignidade humana que são comuns nos ambientes prisionais, incluindo maus-tratos físicos e verbais, superlotação, falta de higiene e serviços médicos deficientes, entre outros. Esses relatos contribuem para uma compreensão mais profunda das falhas estruturais e funcionais presentes nos sistemas penitenciários ao redor do globo⁶¹.

Ademais, as mazelas apontadas refletem condições que não somente violam os direitos humanos, mas também comprometem qualquer possibilidade de reabilitação e reintegração social dos reclusos. A superpopulação, a falta de higiene, a violência e o abuso sexual, junto à deficiência nos serviços de saúde e de assistência psiquiátrica, criam um ambiente que perpetua a marginalização e a criminalidade, em vez de promover a correção e a educação⁶².

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**, 2017, p. 62.

⁶⁰ GOMEZ, Alfonso Serrano. V Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, REP, 1976, p. 328-330.

⁶¹ BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**, 2017, p. 62.

⁶² *Ibid.*

As condições desumanas descritas evidenciam a urgência de uma reforma penitenciária global, voltada para a garantia da dignidade humana e para a eficácia da pena de prisão como instrumento de justiça e não meramente de punição ou segregação⁶³.

Enquanto reformas não acontecem, a aplicação dos institutos vigentes parece ser uma boa solução para, pelo menos, amenizar os problemas. A necessidade de reformas no sistema penal advém, em parte, das falhas dos regimes penitenciários que frequentemente contribuem para a reincidência, desafiando assim o objetivo fundamental da justiça penal: a redução da criminalidade.

A suspensão condicional da pena é destacada como uma evolução significativa dentro do sistema de justiça penal, refletindo a busca por alternativas às penas de prisão que não apenas punem, mas também visam a reabilitação do condenado. Conforme apontado por Cuello Calón⁶⁴, esse mecanismo não atua somente como um substituto às penas privativas de liberdade, mas serve também como ferramenta educativa, promovendo a adaptação do condenado a uma rotina legal e socialmente aceitável. Este período de prova permite que o indivíduo demonstre sua capacidade de reintegração, realinhando seu comportamento com as expectativas da lei e da sociedade.

A suspensão condicional da pena surge como uma resposta a essa crise, oferecendo uma alternativa que se afasta do ambiente carcerário e busca reintegrar o condenado à sociedade de maneira construtiva. Essa abordagem é apoiada por diversos estudiosos, incluindo Paul Cuche⁶⁵, que vê a medida como uma forma mais personalizada de intervenção penal, que troca a ameaça legislativa abrangente por uma mais direcionada e individualizada, potencialmente mais eficaz na prevenção do comportamento delituoso.

A eficácia da suspensão condicional da pena, como destacado por Jescheck⁶⁶, reside em sua capacidade de funcionar como uma forma autônoma de resposta penal que pode ser adaptada às necessidades e circunstâncias individuais do condenado. Essa personalização da pena permite uma abordagem mais flexível e humanizada, que pode levar não apenas à prevenção da reincidência, mas também ao fortalecimento da confiança na justiça penal como um sistema que busca genuinamente a reabilitação, além da simples retribuição ou punição.

⁶³ DRAPKIN, Israel. **El recluso penal, víctima de la sociedad humana**, ADPCP, 1977, p. 347-348.

⁶⁴ CALÓN, Eugenio Cuello. **La moderna penología: represión del delito y tratamiento de los delincuentes**, penas y medidas, su ejecución. Barcelona: Bosch, 1958, p. 638.

⁶⁵ CUCHE, Paul. *Traité de science et de législation pénitentiaires*, p. 201 in: BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**, 2017, p. 62.

⁶⁶ JESCHECK, Hans-heinrich. *Tratado de derecho penal*. Barcelona: Bosch, 1981, p. 1153 in BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**, 2017, p. 62.

A Reforma Penal de 1984 enfrentou críticas por introduzir mudanças somente na Parte Geral do Código, sem alterações correspondentes na Parte Especial. Este movimento legislativo seguiu o modelo da reforma alemã de 1975, destacando-se que tal abordagem não prejudicou o sistema jurídico-penal alemão. A decisão do legislador brasileiro reflete a tendência de se alinhar às práticas consolidadas no direito penal moderno, especialmente aquelas originadas na Alemanha, reconhecida como precursora em muitas inovações jurídicas. A adoção desse modelo evidencia um esforço de atualização e harmonização com os desenvolvimentos internacionais na área penal⁶⁷.

Além disso, o legislador buscou responder aos desafios impostos pela ineficácia das penas de prisão curtas. Inspirado pelas recentes tendências em penologia e política criminal, adotou medidas alternativas e revitalizou o sistema de dias-multa, anteriormente abandonado. Essas mudanças refletem um reconhecimento crescente dos problemas associados às penas privativas de liberdade e uma tentativa de implementar sanções mais eficazes e menos degradantes⁶⁸.

Helena Fragoso⁶⁹ e Michel Foucault⁷⁰ apresentam perspectivas críticas sobre o papel e a eficácia da prisão no sistema de justiça criminal. Fragoso considera a prisão um equívoco histórico, sugerindo sua aplicação somente quando estritamente necessário. Foucault, por outro lado, analisa a prisão sob a ótica do poder e do controle social, destacando seu papel na segregação e estigmatização dos delinquentes. Essas abordagens enfatizam a necessidade de repensar o uso da prisão como instrumento de justiça penal.

A reforma penal brasileira tenta superar as limitações das penas clássicas, explorando alternativas como as sanções restritivas de direitos⁷¹. Essa busca por desprisionalização reflete uma tendência mais ampla nas legislações contemporâneas, que se afastam do modelo punitivo tradicional em favor de abordagens mais flexíveis e humanizadas. O conceito de "Teoria Sincrética" proposto por Enrique Cury exemplifica essa tendência, sugerindo uma abordagem penal que combine diferentes conceitos em busca de um sistema mais justo e eficaz.

Por fim, Zaffaroni⁷² aponta para o paradoxo fundamental do Direito Penal, que busca proteger a liberdade e os bens jurídicos através de sua restrição. Essa contradição destaca a

⁶⁷ BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**, 2017, p. 96.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ FRAGOSO, Helena Claudio. **Direito dos presos**, Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 15.

⁷⁰ FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987, p. 208 e 244.

⁷¹ ROXIN, Claus. **El desarrollo de la política criminal desde el Proyecto Alternativo**. Doctrina Penal, 1979, p. 515-516.

⁷² ZAFFARONI, Eugenio Raúl, apud PIERANGELLI, José Henrique. Das penas e sua execução no novo Código Penal, in: **O direito penal e o novo Código Penal brasileiro**, p. 70.

complexidade inerente à aplicação das penas e à manutenção da ordem social, sugerindo a necessidade constante de avaliar e buscar alternativas ao sistema punitivo convencional⁷³. A reflexão sobre essa dinâmica paradoxal é crucial para entender os limites e possibilidades do Direito Penal na sociedade contemporânea.

2 A RELAÇÃO ENTRE ENTE PÚBLICO E PRIVADO NAS ATIVIDADES PREDOMINANTEMENTE ESTATAIS

O presente capítulo busca analisar a execução e manutenção dos serviços essenciais, tradicionalmente sob a égide do setor público devido à necessidade de grandes investimentos, que enfrentam um paradigma de escassez de recursos e ineficiências gerenciais. Esse desafio fiscal e operacional tem impulsionado a busca por modelos alternativos de gestão e financiamento, culminando na adoção de estratégias que viabilizam a participação do setor privado na realização de obras e serviços essenciais.

Dentro deste escopo, as Parcerias Público-Privadas (PPPs), regulamentadas pela Lei nº 11.079 de 2004, emergem como uma solução inovadora, ao possibilitar um mecanismo de financiamento que transcende as limitações orçamentárias tradicionais e introduzir um modelo de compartilhamento de riscos entre o Estado e o setor privado. Este capítulo tem como objetivo explorar a complexidade e as potencialidades das PPPs no contexto das obrigações estatais de prover infraestrutura e serviços públicos, enfatizando a necessidade de procedimentos de licitação que garantam transparência, eficácia e alinhamento com os objetivos de desenvolvimento socioeconômico e segurança nacional.

2.1 Os impactos do neoliberalismo na aplicação de contratos com o setor privado para materialização dos princípios constitucionais

A Constituição Federal de 1988⁷⁴ dispõe sobre direitos e garantias que devem ser concretizados pelo Estado Democrático de Direito, dentre eles pode-se destacar acesso adequado à habitação, escolas, hospitais, ferrovias, meios de telecomunicações, entre outros elementos estruturais.

Pela demanda de altos investimentos, esses setores tradicionalmente foram atribuídos ao setor público, sendo este o responsável pela execução e manutenção de obras e serviços.

⁷³ BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**, 2017, p. 97.

⁷⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 out. 2022.

Ocorre que, com acúmulo das atividades e responsabilidades estatais e o déficit das contas públicas pela incapacidade governamental de gerir seus próprios recursos de forma adequada, o Estado precisou de alternativas que possibilitassem a interferência do setor privado, em obras estruturais, para garantir que, de alguma forma, sejam executadas.

Sob influências europeias, principalmente do Reino Unido, o mundo moderno foi dando espaço aos financiamentos do setor privado, rumo à privatização de diversos serviços. A primeira manifestação de aspectos da privatização do ordenamento jurídico brasileiro se deu a partir da Lei nº 8.897/1995, lei geral das concessões, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.

A emergência do neoliberalismo como doutrina econômica dominante nas últimas décadas tem reconfigurado o papel do Estado na economia global, promovendo a liberalização do comércio, a privatização de empresas estatais e a redução da intervenção governamental em favor de mercados mais livres⁷⁵.

No cenário atual, ressalta-se que o financiamento é fundamental para sustentar não apenas o setor privado, mas principalmente o público. Isso ocorre porque a complexidade das relações sociais torna inviável que um Estado se mantenha apenas por meio de trocas de bens. Assim, torna-se imperativo o uso da moeda para facilitar as transações e garantir que as contribuições financeiras dos membros da sociedade sejam reguladas, em vez de serem feitas de maneira aleatória ou voluntária, para assegurar a subsistência do Estado.

Dado esse papel central da moeda, é imperativo que a contribuição dos membros da sociedade para o sustento do Estado não seja deixada ao acaso ou à vontade individual, mas sim estruturada através de sistemas fiscais e tributários. Esses sistemas são projetados para coletar receitas de forma eficaz e equitativa, garantindo que o Estado tenha os recursos necessários para prover bens públicos, como defesa, educação e infraestrutura, e para realizar transferências de renda que promovam a justiça social e a redistribuição de riqueza⁷⁶.

O papel do capital privado na dinamização das atividades estatais é crucial, especialmente em setores que demandam alta especialização técnica, como o de infraestrutura. O financiamento privado torna-se um vetor essencial para a execução de projetos de grande envergadura e complexidade, como os relacionados ao transporte ferroviário, à energia, ao transporte marítimo, ao tratamento de esgotos, à distribuição de água e à construção de

⁷⁵ HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

⁷⁶ PETEAN, F. A.; MENEZES, D. F. N. CRESCIMENTO POPULACIONAL, ARRECADAÇÃO E RECESSÃO. **Cadernos de Direito Actual**, [S. l.], n. 8, p. 367–378, 2017. Disponível em: <https://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/195>. Acesso em: 4 mar. 2024.

instalações públicas. Esses são apenas alguns exemplos de responsabilidades estatais que requerem investimentos substanciais e conhecimento especializado, áreas em que o setor privado pode desempenhar um papel complementar ao do Estado, contribuindo para o aprimoramento e a expansão dos serviços e infraestruturas disponíveis para a população.

A colaboração entre o setor público e as entidades privadas especializadas é cada vez mais uma realidade nos modernos arranjos administrativos. Este fenômeno é evidenciado pelo crescente número de contratos de concessão, nos quais o governo delega a empresas privadas a responsabilidade pela prestação de serviços públicos, pela execução de obras públicas, ou pelo uso de recursos públicos⁷⁷. Essa tendência reflete uma estratégia para melhorar a eficiência dos serviços públicos e acelerar o desenvolvimento de infraestrutura necessária ao bem-estar da população.

No entanto, essas parcerias público-privadas estão sujeitas a uma rigorosa regulação estatal, assegurando que a cooperação entre o setor privado e o governo esteja alinhada com os interesses públicos. O quadro regulatório garante que, embora as empresas privadas possam lucrar com essas iniciativas, os serviços e obras realizados atendam às necessidades da comunidade e adiram aos padrões de qualidade, segurança e acessibilidade estabelecidos pelo poder público. É fundamental que essas colaborações sejam conduzidas de maneira transparente e responsável, garantindo que os interesses da população sejam sempre a prioridade.

Dessa forma, a integração entre o capital privado e os esforços estatais no desenvolvimento de serviços e infraestruturas públicas apresenta-se como uma abordagem valiosa para enfrentar os desafios da modernidade. Ao unir a eficiência e a inovação do setor privado com a orientação e o alcance do setor público, é possível promover avanços significativos na qualidade de vida da sociedade. Essa sinergia entre os dois setores é fundamental para superar as complexidades e as demandas crescentes de uma população em constante evolução.

Sob a influência do neoliberalismo, as PPPs têm sido promovidas como uma ferramenta para melhorar a eficiência e inovação na prestação de serviços públicos, através do compartilhamento de riscos e do investimento privado em infraestrutura pública⁷⁸. Este movimento é baseado na premissa de que o setor privado, devido à sua natureza competitiva, é inerentemente mais eficiente do que o setor público⁷⁹.

⁷⁷ NOHARAM Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. 12.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023, p. 413.

⁷⁸ SAVAS, E. S. **Privatization and Public-Private Partnerships**. New York: Chatham House Publishers, 2000.

⁷⁹ FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2023. E-book. p. 133.

Proponentes das PPPs, como Osborne & Gaebler, argumentam que estas parcerias podem levar a uma melhor relação custo-benefício para o cidadão, promovendo a eficiência, flexibilidade e inovação⁸⁰. Além disso, as PPPs são vistas como uma forma de atrair investimentos privados necessários para o desenvolvimento de infraestrutura pública, especialmente em tempos de restrições orçamentárias⁸¹.

Por outro lado, críticos do neoliberalismo argumentam que a adoção das PPPs pode levar a uma maior desigualdade social, uma vez que o foco no lucro pode resultar em serviços de menor qualidade ou menos acessíveis para as camadas mais pobres da população⁸². Além disso, há preocupações de que as PPPs possam resultar em uma perda de controle público sobre serviços essenciais, com decisões importantes sendo cada vez mais influenciadas por interesses privados⁸³.

Inicialmente, o foco da indústria voltada ao controle do crime centrava-se na elaboração de dispositivos de segurança, na contratação, seleção e capacitação de profissionais para a segurança privada, assim como na produção de equipamentos de proteção individual, primordialmente orientados à salvaguarda de bens materiais⁸⁴.

Essa indústria se dedicava também à criação de uma série de outros produtos relacionados à segurança. Contudo, o surgimento de um novo panorama social, influenciado pelas políticas neoliberais, revelou aos donos dessas empresas um nicho de mercado emergente, caracterizado por uma matéria-prima incessante e lucros assegurados pelo Estado, representando uma estratégia comercial inovadora e altamente rentável.

Com o advento desse novo cenário, questionou-se o destino das pessoas que são marginalizadas do sistema produtivo e, por consequência, do circuito de consumo — a essência do lucro no capitalismo. A solução encontrada foi direcioná-las para um setor em expansão: a indústria carcerária. Esta, por sua vez, não se restringe aos estabelecimentos penais privados, pois mesmo os presídios que não são privados tendem a subcontratar serviços, resultando na geração de lucros de maneira análoga⁸⁵.

⁸⁰ OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government**: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Basic Books, 1992.

⁸¹ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform**: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press, 2011.

⁸² KLEIN, Naomi. **A Doutrina do Choque**: A Ascensão do Capitalismo de Desastre. São Paulo: Nova Fronteira, 2008.

⁸³ STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus Malefícios**: A Promessa Não Cumprida de Benefícios Globais. São Paulo: Editora Futura, 2002.

⁸⁴ ALBERTO, C.; GUIMARÃES, G. **O caso Minas Gerais: da atrofia do estado social à maximização do estado penal**. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13306-13307-1-PB.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

⁸⁵ *Ibid.*

Entretanto, deve-se reconhecer que os benefícios econômicos gerados pela indústria do controle criminal não se limitam meramente à administração e à construção dos estabelecimentos prisionais. Significativas fontes de renda emergem também da mecanização dos sistemas de acesso às instalações, da implementação de medidas de segurança como alarmes, câmeras de vigilância, sensores, além do monitoramento de indivíduos em regime de sursis ou liberdade condicional, por meio de dispositivos eletrônicos que rastreiam seus movimentos.

Este novo mercado explorado pelo capitalismo aparenta possuir uma dinâmica de perpetuação, especialmente quando se observa que a matéria-prima — indivíduos excluídos socialmente — parece ser ilimitada, desde que persista a estratégia de agravar a exclusão social.

Diante dos altos custos para implementar e manter um regime de repressão intensiva e ostensiva, o Estado é compelido a realocar seus recursos financeiros, cortando significativamente os fundos destinados à assistência social em favor do financiamento do sistema de justiça criminal. Nesse processo, verbas anteriormente alocadas para programas de reabilitação e reintegração social dos detentos são agora redirecionadas para ampliar a capacidade de confinamento oferecida pelo sistema penitenciário⁸⁶.

A aplicação das PPPs, dentro do contexto neoliberal, requer uma cuidadosa consideração dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios devem orientar a estruturação e implementação das PPPs para garantir que elas sirvam ao interesse público, mantendo a transparência e a responsabilidade perante a sociedade⁸⁷.

As PPPs, influenciadas pela doutrina neoliberal, apresentam tanto oportunidades quanto desafios para a materialização dos princípios constitucionais. Enquanto podem oferecer uma via para aumentar a eficiência e atrair investimentos privados em infraestrutura pública, é fundamental que sejam implementadas de forma a garantir equidade, transparência e controle público. Assim, uma estrutura regulatória robusta e mecanismos de fiscalização eficazes são essenciais para assegurar que as PPPs atendam aos seus objetivos constitucionais e sociais.

2.2 Concessões e Parceria Público-Privada: estrutura, características

⁸⁶ WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001b, p. 77.

⁸⁷ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda, 2002.

Nas concessões comuns não há pagamento por parte do Estado para execução, a remuneração do particular decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma na própria exploração; não há, também, a divisão dos riscos contratuais, o que blinda os cofres públicos de possíveis situações de risco econômico e quebras contratuais.

Por sua vez, na Parceria Público-Privada (PPP), a partir da Lei nº 11.079, de 30/12/2004⁸⁸, sob as formas especiais de concessão patrocinada e concessão administrativa, há contraprestação pecuniária pelo poder público, compartilhamento de todos os riscos contratuais, inclusive por má condução do projeto, além da necessidade de criação de uma sociedade específica para administrar a parceria.

Por se tratar de financiamento privado, as PPPs não teriam limite orçamentário e, portanto, poderiam ser uma ótima alternativa diante do gigante déficit orçamentário do governo. Importante ressaltar que há necessidade de estudos acerca da eficiência das parcerias, com projetos vantajosos. Ainda, a PPP é uma forma de criar competição no mercado, principalmente no que diz respeito à infraestrutura, setor controlado por poucos.

Estudos realizados em diversos países demonstram, no entanto, que o resultado da PPP pode não ser o desejado inicialmente pelos projetos, pois no decorrer de sua execução as promessas de investimentos adequados deixam de ser cumpridas. Isso ocorre de forma planejada, há um descumprimento racional. Importante, então, para evitar esse tipo de ocorrência, que os contratos e todos os seus objetivos e possíveis eventualidades sejam analisados, de forma que se evitem, previamente, quebras contratuais.

A PPP exige projetos eficientes e viáveis e contratos que transferem riscos ao setor privado, bem como reflitam sobre custos e aplicabilidade, além de mecanismos visando evitar a utilização como instrumento eleitoreiro, em benefício de determinados grupos empresariais.

Segundo Di Pietro⁸⁹, parceria seria uma união entre os setores público e privado, o que não constitui uma nova pessoa jurídica, que atua em prol do interesse da coletividade. Objetiva-se, portanto, do lado público, o bem-estar da coletividade com a concretização dos interesses sociais, e, por parte do privado, pode-se pretender a obtenção de lucro, ainda que não seja a regra.

⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11079compilado.htm>. Acesso em: 03 jan. 2024.

⁸⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Grupo GEN, 2019, p. 181. E-book. ISBN 978-85-309-8659-9. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986599/>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

Terminologicamente, tem-se as expressões parceria público-privada, concessão de serviço público e concessão administrativa. A concessão de serviços públicos é um instituto enraizado no direito administrativo há tempos, disciplinado pelas Lei nº 8.987/1995⁹⁰ e nº 9.074/1995⁹¹, com ampla legislação que trata sobre os mais variados setores tradicionalmente atribuídos ao setor público, como telecomunicações, energia elétrica, aeroportos, etc.

A concessão dos serviços públicos não é algo recente, e a interferência do setor privado alastrou-se com os movimentos mundiais do neoliberalismo. Ocorre que as disposições constitucionais e o texto da Lei nº 8.897/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal já não são suficientes diante do aumento do endividamento público com gastos para manutenção das atividades estatais que poderiam ser objeto de delegação.

Para além das tradicionais concessões, o cenário regulatório brasileiro abarca as modalidades conhecidas como concessões administrativas e patrocinadas, as quais constituem as bases das Parcerias Público-Privadas (PPPs). Estas estão fundamentadas pela Lei nº 11.097/2004, amplamente referenciada como a Lei das PPPs, que estrutura e define os parâmetros para essas colaborações entre o setor público e privado.

No âmbito dessa legislação, a concessão patrocinada é especificamente detalhada no parágrafo primeiro do artigo 2º da Lei nº 11.097/2004. Essa disposição legal estabelece que tais concessões implicam a prestação de serviços públicos por entidades privadas, financiadas tanto por tarifas cobradas dos usuários quanto por contraprestações financeiras pagas diretamente pelo Poder Concedente. Essa estrutura bifronte faz com que a concessão patrocinada adote atributos dos contratos administrativos tradicionais, permitindo ao governo conferir prerrogativas extraordinárias para assegurar o equilíbrio e a justiça econômico-financeira dos acordos⁹².

Irene Patrícia Nohara⁹³ ilumina o papel das PPPs como uma inovação dentro do contexto das concessões tradicionais. As PPPs foram concebidas como um mecanismo para incentivar investimentos privados em setores críticos da infraestrutura, como transportes, energia e saúde,

⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 03 jan. 2024.

⁹¹ BRASIL. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074compilada.htm>. Acesso em: 03 jan. 2024.

⁹² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 831.

⁹³ NOHARA, Irene Patrícia. Desafios Jurídicos das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e desenvolvimento nacional sustentável. In: **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, jun/dez, 2014, p. 188.

especialmente diante de limitações orçamentárias do governo. Isso implicou uma reestruturação do modelo de concessões preexistente para tornar os projetos mais atrativos aos olhos dos investidores privados.

A gestão de riscos é um componente crucial nas PPPs. Estratégias como brainstorming, método Delphi, análise SWOT e simulações de cenários hipotéticos são empregadas para avaliar e mitigar potenciais riscos⁹⁴. Essas abordagens buscam não só identificar desafios antecipadamente, mas também distribuir de maneira equitativa as responsabilidades e perigos entre os parceiros público e privado, garantindo um ambiente colaborativo e transparente.

Conforme explora Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, as PPPs diferem das concessões comuns em diversos aspectos fundamentais, tais como a natureza e a obrigatoriedade da contraprestação pública, a distribuição de riscos, os limites contratuais e o escopo dos serviços. Enquanto nas concessões comuns a contraprestação pública não é mandatória e o risco recai predominantemente sobre a concessionária, nas PPPs, ocorre um compartilhamento de riscos e responsabilidades, com parâmetros contratuais claramente definidos quanto a valor, duração e objeto⁹⁵.

Alexandre Aragão complementa esta análise distinguindo as concessões administrativas das patrocinadas, com ênfase nos distintos mecanismos de remuneração. Nas concessões comuns, a receita provém majoritariamente das tarifas dos usuários, enquanto nas patrocinadas, a remuneração combina tais tarifas com subsídios governamentais. Este modelo misto das concessões patrocinadas viabiliza a realização de projetos que de outra forma não seriam possíveis, permitindo ao setor público alavancar a eficiência e inovação do setor privado para atender às demandas públicas de infraestrutura e serviços⁹⁶.

A partir dos conceitos analisados, é possível distinguir as concessões comuns, administrativas e patrocinadas conforme o investimento e os principais beneficiários dos serviços. Nas concessões comuns, o financiamento vem exclusivamente das tarifas pagas pelos usuários, que são os principais beneficiários. Já nas concessões administrativas, o Estado paga mensalidades pelo serviço, sendo ele o principal beneficiário. As concessões patrocinadas combinam ambos os modelos, financiando-se tanto pelas tarifas dos usuários quanto pelos pagamentos do Poder Público.

⁹⁴ COVA, Carlos José Guimarães. **Manual de estruturação de concessões e parcerias público-privada**. São Paulo: Cengage, 2018, p. 87.

⁹⁵ OLIVEIRA, Rafael Rezende de. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 3. Ed. São Paulo: Editora Método, 2015, p. 321.

⁹⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**, 3. ed. Barueri: Grupo GEN, 2013, p. 640. Ebook: ISBN 978-85-309-4557-2. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4557-2/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

Adicionalmente, a distinção entre concessões comuns e PPPs (parcerias público-privadas) reside também na gestão de riscos e na necessidade de garantias pelo Estado. Enquanto nas concessões comuns o ente privado gere seus custos com base nas receitas dos usuários, nas PPPs, espera-se que o Estado forneça garantias de longo prazo para cobrir remunerações dos investimentos privados, que podem durar de 5 a 35 anos.

Quanto à distribuição de riscos, nas PPPs, o risco operacional é geralmente atribuído ao parceiro privado, dada sua expertise, enquanto o risco financeiro, particularmente no que se refere ao pagamento pelos serviços ou infraestrutura, é assumido pelo Estado. Este compromisso é usualmente formalizado por meio de garantias, assegurando ao parceiro privado que o Estado cumprirá com suas obrigações financeiras ao longo do contrato.

2.3 Viabilidade econômica e eficiência de contratos com o setor privado na execução de obras e serviços públicos

As contratações feitas pelo setor público devem invariavelmente servir ao interesse público, tornando-as intrinsecamente mais complexas do que as transações realizadas entre entidades privadas. Essa complexidade decorre da necessidade de assegurar que todas as ações e gastos do governo estejam alinhados com o bem-estar geral da população e com a eficiência na utilização dos recursos públicos.

Portanto, é crucial que os procedimentos de licitação sejam meticulosamente planejados e executados, seguindo diretrizes técnicas rigorosas. Este planejamento abrangente não é apenas um requisito legal, mas uma prática essencial que visa garantir que os processos de licitação contribuam para o desenvolvimento socioeconômico e a segurança nacional⁹⁷.

Durante a fase de planejamento das licitações, diversos aspectos cruciais são analisados e definidos detalhadamente. Estes incluem: as necessidades específicas do órgão público, a estimativa orçamentária baseada em uma cuidadosa análise de mercado, a identificação dos principais fornecedores ou prestadores de serviços no setor em questão, os objetivos específicos da contratação, a metodologia que será utilizada na licitação e nos contratos subsequentes, e os termos de pagamento. Este processo de planejamento detalhado é fundamentado em estudos

⁹⁷ BRASIL. **Decreto-Lei nº. 200/1967, de 25 de fevereiro de 1967**. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 05 mar. 2024.

técnicos preliminares⁹⁸, previsto na Lei n.º. 14.133/2021⁹⁹, conforme estabelecido pelo artigo 6º, inciso XX¹⁰⁰, que define o que é o estudo técnico preliminar, e artigo 18¹⁰¹, que versa sobre

⁹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei 14.331/2021. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2021, p.331.

⁹⁹ BRASIL. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm>. Acesso em 05 mar. 2024.

¹⁰⁰ “Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;”.

¹⁰¹ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; V - a elaboração do edital de licitação; VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala; VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto; IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

a instrução do processo licitatório, que visam prevenir a corrupção e a má utilização de fundos públicos, além de evitar a ineficiência nos contratos estabelecidos pelo governo.

O propósito primordial da fase de planejamento é garantir que os contratos públicos sejam eficientes e qualitativos, salvaguardando o melhor uso possível dos recursos do Estado e assegurando a entrega adequada de serviços à população. Além disso, essa etapa preparatória está diretamente vinculada à obrigação legal dos órgãos públicos de desenvolver um Plano de Contratações Anual (PCA)¹⁰². O PCA é um documento estratégico que detalha as necessidades de aquisição e serviços do governo, planejadas para o ano seguinte, servindo como um roteiro para as compras e contratações.

A obrigatoriedade de realizar uma análise minuciosa antes de iniciar os procedimentos de licitação reflete a preocupação com a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Ao definir claramente as necessidades e objetivos do governo, bem como os parâmetros para a seleção de fornecedores e a execução de contratos, o Estado busca minimizar riscos de irregularidades e maximizar o retorno sobre os investimentos públicos. Essas práticas são fundamentais para construir uma relação de confiança entre o governo, os fornecedores e a sociedade.

Entretanto, para que esse processo seja efetivamente benéfico, é essencial que haja um engajamento ativo e contínuo de todas as partes envolvidas. O setor público deve se esforçar para manter um alto nível de transparência e abertura em todas as fases do processo de contratação. Da mesma forma, os fornecedores e prestadores de serviços devem aderir estritamente aos princípios de ética e integridade, garantindo que suas ofertas e ações estejam sempre alinhadas com o interesse público.

Para que se estabeleça um contrato de concessão baseado na teoria do equilíbrio econômico-financeiro é imprescindível que sejam analisadas e muito bem elaboradas as cláusulas financeiras, que permitem uma boa relação custo-benefício, pois tratam de tarifas e fontes de receita, bem como alteração unilateral das cláusulas por necessidade interesse público. Além do aspecto econômico financeiro, para uma boa execução contratual, são necessárias cláusulas regulamentares precisas que definem como será executado o contrato, bem como a sua fiscalização, direitos e deveres dos interessados, assim como a rescisão, as penalidades, os direitos dos usuários etc¹⁰³.

¹⁰² BRASIL. **Plano Anual de Contratações**. Disponível em <<https://www.gov.br/saude/pt-br/acao-a-informacao/licitacoes-e-contratos/pac>>. Acesso em 05 mar. 2024.

¹⁰³ DI PIETRO, 2019, p. 92.

Outra distinção importante no âmbito das concessões é a definição de concessão de obra pública e de permissão de serviço público. Conceder uma obra pública significa, segundo Di Pietro¹⁰⁴, transferir a outro ente a execução de uma obra pública para que este a concretize, lhe passando os riscos da realização, mediante remuneração paga por meio de tarifas dos beneficiários ou exploração dos serviços e utilidades que a obra fornece.

A referida autora menciona em sua obra que:

enquanto a concessão é contrato e, portanto, instituto que assegura maior estabilidade ao concessionário, em função do estabelecimento de direitos e deveres recíprocos, especialmente decorrentes do estabelecimento de um prazo, a permissão é ato unilateral, discricionário e precário, não envolvendo, por isso mesmo, qualquer direito do particular contra a Administração Pública¹⁰⁵.

A Parceria Público-Privada, objeto em análise, surge nessa esteira de concessões dos serviços públicos. Emerge no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Lei nº 11.079, de 30/12/2004, sob as formas de concessão patrocinada e concessão administrativa, como método de delegação da execução de serviços públicos pelo ente particular.

Ainda, conforme Di Pietro:

A concessão patrocinada, pelo próprio conceito legal contido no art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.079, é modalidade de concessão de serviço público ou de obra pública de que trata a Lei nº 8.987, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A concessão administrativa, conforme conceito contido no art. 2º, § 2º, é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens¹⁰⁶.

A Parceria Público-Privada tem origem no Reino Unido, ou seja, a partir de um sistema estrangeiro, através do Direito Comparado, o Estado brasileiro, por acreditar que pode aplicar o instituto da mesma forma que os europeus, adota-o em seu sistema jurídico, fornecendo garantias aos entes privados e financiadores dos projetos.

Conforme justificativa apresentada ao Congresso Nacional junto ao projeto de lei posteriormente reformulado pelo Senado, em outros países a Parceria Público-Privada teria alcançado enorme sucesso, de modo que o proveito do setor privado se deu no sentido de suprir a escassez dos recursos para os gastos públicos. Seria, portanto, uma alternativa de colaboração entre os entes público e privado, como também uma forma de alavancar a economia, principalmente diante da crítica situação social e econômica experienciada pelo país.

¹⁰⁴ *Ibid*, p.166.

¹⁰⁵ *Ibid*, p.167.

¹⁰⁶ *Ibid*, p. 74.

Convém qualificar e identificar as duas formas de Parceria Público-Privada. Quando o contrato se tratar de concessão de serviços públicos ou obras públicas, nos termos da Lei nº 8.897/1995¹⁰⁷, e, a esse serviço prestado houver aditivamente tarifa a ser paga pelos usuários adicionada à contraprestação estatal do ente público para o privado, tem-se a modalidade de concessão patrocinada, conforme o disposto no artigo 2º, §1º da Lei nº 11.079/2004¹⁰⁸. Caso a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, mesmo que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, e a remuneração ficar por conta do poder público, paga após o início da prestação, se trata de um contrato de concessão administrativa, segundo o artigo 2º, §2º da Lei nº 11.079/2004¹⁰⁹.

Independentemente de ser na forma tradicional ou nas formas especiais introduzidas pela Lei nº 11.079/2004, a concessão de serviço público tem natureza de contrato administrativo. Para fomento e incentivo dos projetos de concessões e parcerias público-privadas existem duas medidas, quais sejam o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, criado pela Lei nº 13.334, de 13-9-16 e a participação da União em fundo de apoio à estrutura e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas, prevista e autorizada pela Lei nº 13.529, de 4-12-2017.

A ideia da Parceria Público-Privada seria fornecer condições para que os serviços e obras que cabem ao Estado sejam realizados de forma economicamente mais benéfica para o ente estatal, para o setor privado e, principalmente, para a sociedade. Conforme FERREIRA; KURACHI *apud* Eduardo Milleo Baracat e Leonardo Grillo Menegon¹¹⁰, isso ocorre através da modernização e expansão dos meios de prestação, incentivando o crescimento socioeconômico do setor privado, como também soluciona a falta de estrutura do Estado, que não possui condições suficientes para prestação eficiente e atendimento das necessidades sociais.

Por outro lado, Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹¹, analisando estudo feito por Kioshi Harada e publicado no Boletim de Direito Administrativo 3/308-315, março/2005, da NDJ, ensina que a Lei das Parcerias Público-Privadas possui diversas inconstitucionalidades. Dentre elas, elenca a vinculação receitas como forma de garantir as obrigações pecuniárias, previsto

¹⁰⁷ BRASIL, Lei nº 8.897/1995.

¹⁰⁸ BRASIL, Lei nº 11.079/2004.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ BARACAT, Eduardo Milleo; MENEGON, Leonardo Grillo. A perspectiva neoliberal e as Parcerias Público-Privadas no contexto do Estado contemporâneo. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 8, n. 1, 2022.

¹¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

pelo artigo 8º, inciso I, da lei; o Fundo Especial Garantidor, previsto pelo artigo 16 da lei, que viola a forma de satisfação de créditos contra o Poder Público, que dar-se-á por meio de precatórios (artigo 100 da Constituição Federal); e, ainda, o artigo 165, §9º, inciso II, da Constituição dispõe que fundos instituídos através de lei complementar.

A falta de recursos utilizada como justificativa para a elaboração do instrumento legal por si só não possui fundamentação, uma vez que a contribuição do poder público ocorre nas duas modalidades de concessão previstas pela lei. Além disso, garantias devem ser prestadas e os riscos devem ser divididos, o que gera certa incoerência, pois, se o poder público possui dificuldades em realizar as próprias obras, tanto é que concede a execução ou prestação para o ente privado, então dificilmente terá condições de fornecer salvaguarda a este.

Na Europa e nos Estados Unidos o objetivo da redução da atuação estatal foi minimizar gastos com a manutenção da máquina pública. No Brasil, igualmente: objetivou-se diminuir o intervencionismo estatal e a respectiva estrutura do Estado para que os custos fossem os menores possíveis. Apesar da redução da estrutura estatal ser evidente, o caminho dos gastos foi inverso, ou seja, as despesas com o gerenciamento do aparato público aumentaram consideravelmente nas décadas que se seguiram.

Em tese, as parcerias entre entes públicos e privados seriam aplicadas como forma de realizar obras e serviços públicos que o Estado não possui, por si só, condições de fazer. Observando-se outro aspecto, todavia, pode-se perceber certa tendência à privatização das atividades da Administração Pública, não de maneira integral, uma vez que os contratos são justamente com o ente público, além da fiscalização e controle e submissão às normas de direito público.

Tudo pode ser objeto de concessão, com exceção “das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado”, conforme o artigo 4º, inciso III da Lei nº 11.079/2004¹¹². O questionamento feito por Di Pietro¹¹³, diz respeito à possibilidade de privatização da Administração Pública ante possível ausência de limitação de contratação devido às despesas anuais da União (artigo 22 da referida Lei) e as insuficiências naturais dos recursos, o que poderia fazer com que normas constitucionais que estabelecem o regime jurídico público se tornem obsoletas, sendo que foram criadas justamente para garantir que o patrimônio público esteja protegido, bem como assegurar o interesse da coletividade e as funções estatais.

¹¹² BRASIL, Lei nº 11.079/2004.

¹¹³ DI PIETRO, 2019, p. 92.

Ao analisar a doutrina, alguns defendem que a Parceria Público-Privada é um instituto constitucional, aplicável e muito benéfico para a ordem econômica do país. Doutra lado, no entanto, estão autores que discordam disso, afirmando a inconstitucionalidade do instituto jurídico e que, como reflexo da globalização e da aplicação do direito comparado, não se encaixa com a realidade econômica e social do Estado brasileiro.

Apesar das divergências doutrinárias, importante destacar aspectos importantes da utilidade econômico-financeira das PPPs previstos na Lei nº 11.079/2004, tais como contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, que se pelo fato do príncipe e fato da Administração houver desequilíbrio econômico, o poder público se responsabiliza pelos riscos, salvo este caso os riscos são repartidos entre as partes e a Administração Pública não precisa arcar com eles sozinha.

Ainda, os ganhos econômicos auferidos pela redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado (art. 5º, IX da Lei nº 11.079/2004) deve ser compartilhado com o poder público. Além disso, a contribuição a ser feita pelo poder público só se inicia após o serviço objeto de o contrato estar total ou parcialmente disponibilizado (art. 7º, caput e § 1º da Lei nº 11.079/2004), então tem-se financiamento por terceiros, instituição do fundo garantidor e vinculação de receitas, entendidos, por alguns estudiosos, conforme já mencionado, como inconstitucionais. O prazo de vigência do contrato da PPP é, segundo o artigo 5º, inciso I da referida lei¹¹⁴, “não inferior a 5 (cinco) anos, nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação”.

Como ensina Di Pietro¹¹⁵, ao Ministério ou Agência Reguladora detentor da responsabilidade sobre o objeto do contrato compete abrir licitação e indicar a motivação e a autorização para os contratos será fornecida pelo órgão gestor, conforme disciplinado nos artigos 14 e 15 da Lei nº 11.079, e:

essa autorização será precedida de estudo técnico sobre a conveniência e oportunidade da contratação e o cumprimento de disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal; sobre esse estudo técnico, haverá manifestação fundamentada do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quanto ao mérito do projeto, e do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão de garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22. Como visto, os dois Ministérios não mais existem, passando as suas competências a concentrar-se no Ministério da Economia, conforme art. 57 da Medida Provisória nº 870/2019¹¹⁶.

¹¹⁴ BRASIL, Lei nº 11.079/2004.

¹¹⁵ DI PIETRO, 2019, p. 214.

¹¹⁶ *Ibid.*

Quanto ao procedimento licitatório, o artigo 12 da Lei nº 11.079 dispõe que a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos. Assim, espera-se que alguns dos critérios sejam a combinação da maior oferta ou menor contraprestação a ser paga pela Administração Pública com o critério da melhor técnica.

3 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS E AMERICANAS COM A GESTÃO PRISIONAL PRIVATIZADA

A inserção do setor privado no sistema prisional brasileiro manifesta-se predominantemente por meio de dois modelos: a raridade da privatização total, e a cogestão, onde a colaboração público-privada é mais significativa. Este cenário estabelece o pano de fundo necessário para a análise das Parcerias Público-Privadas (PPPs), que se concentram na construção e gestão de instalações prisionais, mostrando uma tendência à preferência por modelos de cogestão em detrimento da privatização total, refletindo a complexidade e as nuances das interações entre o público e o privado no contexto prisional. Nos presídios americanos, verifica-se predominantemente a privatização total das prisões, ao invés dos contratos de cogestão.

O presente capítulo pretende analisar como se dá a gestão prisional privatizada nos presídios brasileiros, bem como os contratos de cogestão. Ainda, faz-se uma análise da gestão nos Estados Unidos, e compara-se aquele modelo de gestão ao adotado no Brasil, para, ao fim, chegar à conclusão acerca da aplicabilidade das parcerias entre ente público e privado como forma de enfrentamento da crise no sistema prisional brasileiro.

3.1 A gestão prisional privatizada nos presídios brasileiros

A participação da iniciativa privada no sistema prisional pode ser categorizada de duas maneiras distintas: privatização total e cogestão. Atualmente no Brasil, a privatização total é um modelo pouco comum, com apenas um exemplo notável sendo o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves. Em contrapartida, existem alguns casos de cogestão, um sistema em que a colaboração entre o setor privado e o governo é mais evidente. É fundamental abordar esses conceitos antes de discutir as Parcerias Público-Privadas (PPPs) focadas na construção e administração de estabelecimentos prisionais.

Os contratos de cogestão, também conhecidos como de gestão compartilhada, estabelecem uma parceria onde o ente privado e o governo trabalham juntos na administração

do sistema prisional. Nesse arranjo, a administração pública divide a responsabilidade sobre a administração geral e a construção de novas unidades prisionais. Por outro lado, o setor privado é encarregado de tarefas como o recrutamento, a seleção e a gestão de pessoal técnico, de segurança e responsável pela operacionalização das unidades.

Jorge Amaral dos Santos, um especialista na matéria, explica que a gestão compartilhada permite que ambas as entidades, pública e privada, mantenham suas identidades organizacionais enquanto colaboram. O objetivo dessa parceria é administrar pessoas, esforços e recursos de forma conjunta para alcançar metas comuns. Este modelo é particularmente notável por manter o equilíbrio de poder, priorizando a gestão estatal sobre as operações privadas, especialmente no que diz respeito às posições de liderança e administração¹¹⁷.

A cogestão destaca-se como o modelo mais utilizado, correspondente a um total de 34 contratos em estabelecimentos prisionais, caracterizado pelo domínio da gestão estatal sobre a contribuição do setor privado. Neste contexto, posições de diretoria e outras funções gerenciais são geralmente ocupadas por funcionários públicos aprovados em concursos, garantindo assim que o controle principal do sistema prisional permaneça sob a égide do Estado. Esse método assegura que, embora haja uma parceria com o setor privado, o poder decisório e a responsabilidade final sobre a administração prisional fiquem com as autoridades governamentais. Quanto à gestão exclusiva através de parceria público privada, tem-se um total de 5 contratos vigentes atualmente¹¹⁸.

No Brasil, os modelos de cogestão em presídios têm se espalhado por diversos estados, incluindo Bahia, Amazonas, Tocantins, Alagoas, Sergipe, Paraná, Rio de Janeiro e Santa Catarina¹¹⁹. Nesse contexto, vários estabelecimentos penitenciários experimentaram períodos de instabilidade, manifestados por rebeliões e relatos de maus-tratos aos detentos.

O estado do Paraná foi o pioneiro no país, com a Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG), a implementar o modelo de gestão pela iniciativa privada. Quando da sua implementação, o modelo foi largamente elogiado como de bom funcionamento, de aparência organizada e tranquila, diferentemente do que se via no arquetipo prisional tradicional. Outras

¹¹⁷ SANTOS, Jorge Amaral. As parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2269, 17 set. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13521>. Acesso em: 7 mar. 2024.

¹¹⁸ BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Sistema Nacional de Informações Penais: 14º ciclo – período de janeiro a junho do 2023**. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-lanca-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referentes-ao-primeiro-semester-de-2023/relipen>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

¹¹⁹ *Ibid.* “Bahia: 11, Amazonas: 9, Tocantins: 2, Alagoas: 3, Sergipe: 3, Paraná: 2, Rio de Janeiro: 1 e Santa Catarina: 3”.

casas prisionais foram repassadas à iniciativa privada após 1999¹²⁰. Ocorre que, em 2006, com o término do prazo contratual, o então governador Roberto Requião, decidiu por reestatizar todos os estabelecimentos prisionais, deixando, ainda, algumas dívidas a serem quitadas com as empresas privadas, pelo estado do Paraná. A reestatização ocorreu em virtude do entendimento que as despesas do poder público ao implementar a gestão pela iniciativa privada eram maiores do que se ele próprio gerisse¹²¹.

Outros casos notáveis de falhas na implementação de modelos de cogestão foram observados em unidades como o Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II, a Penitenciária Industrial Regional do Cariri e a Penitenciária Industrial Regional de Sobral, todas no Ceará. Estas instalações, geridas pela Companhia Nacional de Administração Prisional (CONAP), encerraram suas atividades privadas após ações civis públicas movidas pelo Ministério Público Federal e pela Ordem dos Advogados do Brasil, que questionaram a eficácia e a legalidade da administração privada nesses locais¹²².

Um episódio particularmente trágico ocorreu em 2017 no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ), no Amazonas, que estava sob a administração da empresa Ummanizzare. Uma rebelião resultou na morte de 56 detentos, apesar dos altos custos de manutenção, indicando que o repasse financeiro de R\$4.700,00 por detento ao parceiro privado não foi capaz de prevenir a superlotação e assegurar a segurança necessária.

A problemática da superlotação em unidades prisionais geridas por cogestão é recorrente e desafiadora, especialmente em estados densamente povoados. A Bahia, por exemplo, possui 29 estabelecimentos prisionais, destes, onze possuem contratos de cogestão com parceiros privados no setor prisional, o que não tem sido suficiente para mitigar o problema¹²³. De acordo com informações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cerca de 51,7% dos estabelecimentos do estado estão em péssimas condições, 6,9% em condições ruins e 27,6% em condições regulares¹²⁴.

Em contrapartida, os dados do CNJ também demonstram que dos 278 estabelecimentos prisionais de São Paulo, 115 estão categorizados como de boas (88,7%) ou excelentes (11,3%)

¹²⁰ BREMBATI, Kátia; FONTES, Giulia. Pioneiro há 20 anos, Paraná estuda retomar sistema privado de presídios. **Gazeta do Povo**: 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/presidios-privados-volta-pr/?ref=link-interno-materia>>. Acesso em: 7 mar. 2024.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² MARANHÃO, Fabiana. Crise no sistema carcerário: CE e PR fazem caminho reverso e ‘reestatizam’ presídios. **UOL**: 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/01/09/crise-no-sistema-carcerario-ce-e-pr-fazem-caminho-inverso-e-reestatizam-presidios.htm>>. Acesso em: 7 mar. 2024.

¹²³ BRASIL. **Sistema Nacional de Informações Penais**: 14º ciclo – período de janeiro a junho do 2023. Acesso em: 26 fev. 2024.

¹²⁴ *Ibid.*

condições, 7,6% dos 278 estabelecimentos são classificados como de condições ruins e 7,2% de péssimas condições. São Paulo é o estado com maior número de estabelecimentos e não possui contratos de cogestão ou de administração exclusiva por PPP¹²⁵.

O complexo penitenciário de Ribeirão das Neves representa o primeiro e mais notável caso de Parceria Público-Privada (PPP) no setor carcerário brasileiro, destacando-se pela integração da construção e da gestão total do presídio. Localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais, este projeto foi encabeçado pelo Consórcio Gestores Prisionais Associados S/A (GPA), formado por uma aliança de cinco empresas, sob concessão do governo estadual por um período inicial de 27 anos a partir de 16 de junho de 2009, com possibilidade de prorrogação até 35 anos¹²⁶.

Conforme estipulado nos termos do Contrato de Concessão, especificamente nas Cláusulas 12.2 e 14.1, o pagamento ao consórcio privado pelo Estado baseia-se em uma taxa fixa diária por vaga ocupada de R\$75,00, além de bônus mensais e anuais vinculados ao desempenho qualitativo da administração privada. Este modelo inclui também receitas adicionais provenientes dos programas de trabalho remunerado para os detentos, o que contribui para a avaliação geral do serviço¹²⁷.

O investimento total previsto pelo setor público nessa PPP foi de R\$280 milhões. Os pagamentos feitos ao parceiro privado alcançam R\$3.810,00 mensais por detento, enquanto o custo estimado por indivíduo é de aproximadamente R\$1.900,00. Dessa forma, projeta-se que o lucro líquido alcançado pela gestão privada ronde os R\$527 milhões, resultando em uma economia significativa para o Estado de Minas Gerais, na casa de R\$1,1 bilhão.

Essa iniciativa pioneira de PPP no sistema prisional de Minas Gerais, especificamente no Complexo de Ribeirão das Neves, evidencia uma nova abordagem na administração de instalações penitenciárias, combinando esforços do setor público e privado. A estrutura do contrato busca assegurar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, estabelecendo um marco referencial para futuras parcerias no âmbito carcerário brasileiro.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ CORREA, Gustavo Freitas. CORSI, Lucas Cavanha. O Primeiro Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada do Brasil. **GVpesquisa – Conexão Local**. São Paulo, 2014, p. 6. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/o_primeiro_complexo_penitenciario_de_parceria_publico-privada_do_brasil.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2024.

¹²⁷ GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Contrato de concessão administrativa nº 336039.54.1338.09**. Contrato de concessão administrativa para a construção e gestão de complexo penal – Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/images/2020/ Penal/Contrato%20e%20Extrato%20Publica%C3%A7%C3%A3o%20PPP%20Complexo%20Penal.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

Os dados apresentados baseiam-se em análises do montante investido no estabelecimento penal, incluindo os custos fixos e variáveis mensais por detento, o valor mensalmente desembolsado por indivíduo, a capacidade total do presídio, a taxa de desconto privado, e o período de validade da parceria. Conforme o nono aditamento ao contrato de concessão administrativa entre a GPA e o Estado de Minas Gerais, o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves atinge uma capacidade máxima de 3.800 lugares para indivíduos em regime de reclusão.

De acordo com a Cláusula 31 do Contrato de Parceria Público-Privada, define-se a natureza jurídica dos ativos adquiridos e empregados durante o tempo contratual. Essa cláusula estabelece que todos os bens associados à execução das atividades contratuais serão disponibilizados à Administração Pública, ao fim do contrato, incluindo a estrutura física do presídio, o imóvel no qual está construído, e os equipamentos móveis essenciais para a operação e manutenção da unidade e o fornecimento dos serviços penitenciários¹²⁸.

Conforme estipulado no Artigo 83-B da Lei de Execução Penal¹²⁹, os operadores privados estão proibidos de impor sanções disciplinares, responsabilidade que permanece exclusiva do Estado, exercida por funcionários públicos efetivos. Da mesma forma, o Estado mantém a responsabilidade por todas as operações externas ao perímetro do complexo prisional, incluindo a transferência e o transporte de presos, conforme especificado na alínea “i”, do parágrafo 17.2, da Cláusula 17 do contrato de concessão administrativa.

Atualmente, o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves destaca-se como a única PPP no segmento prisional brasileiro que compreende tanto a construção quanto a gestão do estabelecimento. A cidade de Erechim, situada no Rio Grande do Sul, está prevista para ser o próximo local a implementar um sistema prisional operado por uma entidade privada. A realização do leilão referente à Parceria Público-Privada (PPP) para o novo Presídio de Erechim ocorreu em 06 de outubro, sediada na B3 em São Paulo¹³⁰.

O processo licitatório contou com uma proposta destacada, proveniente da empresa Soluções Serviços Terceirizados, fixando o preço em R\$ 233,00 por cada vaga por dia, tanto disponível quanto efetivamente ocupada na referida unidade carcerária. Esta companhia, presente no mercado brasileiro há uma década e meia, oferece serviços terceirizados a uma

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal.

¹³⁰ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de parcerias e concessões. **RS Parcerias** - Presídio Erechim. Disponível em: <<https://parcerias.rs.gov.br/presidio-erechim>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ampla variedade de setores, incluindo o sistema prisional, e emprega um contingente superior a 18 mil pessoas.

Este projeto representa a inauguração da primeira Parceria Público-Privada (PPP) no setor prisional dentro do estado do Rio Grande do Sul. A infraestrutura planejada abrange uma extensão de 10,4 hectares e será estruturada em dois módulos, cada um ocupando uma área de 26 mil metros quadrados, proporcionando um total de 1,2 mil vagas para os detentos. O período estimado para a conclusão das obras é de até dois anos, com um aporte financeiro previsto de aproximadamente R\$ 149 milhões em um contrato de concessão estendendo-se por 30 anos.

Uma das inovações mais significativas do projeto é a alocação do presídio para uma área mais afastada do centro urbano, situando-se entre as rodovias ERS-135 e BR-153. Esta mudança não apenas alinha-se às políticas de segurança recomendadas, mas também corresponde a uma demanda há muito expressa pelos habitantes de Erechim, que visam a uma melhoria na qualidade de vida e segurança da região.

O início deste projeto se deu com a manifestação de interesse por parte do Estado em integrar um projeto-piloto do governo federal, visando à melhoria da infraestrutura e da gestão das unidades prisionais, tendo como base fundamental a reintegração social dos detentos através do trabalho. É relevante enfatizar que as atividades relacionadas à segurança e ao tratamento penal continuam sob a responsabilidade exclusiva do Estado.

No mês de outubro de 2019, a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos divulgou a seleção do Estado do Rio Grande do Sul para participar do mencionado projeto piloto, que será desenvolvido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹³¹.

A estrutura de administração adotada será a de uma Parceria Público-Privada¹³², na qual um agente, selecionado mediante um processo de licitação de âmbito internacional, será incumbido da gestão de uma concessão pública por um período estabelecido em 30 anos. No contexto do complexo penal em questão, este agente ficará encarregado da construção e da administração do estabelecimento, abarcando tarefas como a manutenção das instalações, serviços de limpeza e suporte logístico no trânsito de detentos.

Atualmente, 39 estabelecimentos prisionais possuem contratos com parceiros privados, seja de gestão parcial ou integral. Porém, conforme elencado anteriormente, e tendo por base experiências como a vivenciada no estado do Paraná, apesar de ser difundida como uma parceria

¹³¹ *Ibid.*

¹³² BRASIL, Lei nº 11.079/2004.

que diminuirá os gastos do poder público com os detentos, o contrato por si só não é suficiente para garantir que essa seja a realidade.

De uma análise feita nas aplicações de parcerias com o ente privado no estrangeiro, verifica-se que os Estados Unidos da América e o Reino Unido destacam-se por seus números significativos em contratos de privatização de presídios, o que desempenha um papel crucial na execução de um estudo detalhado e abrangente sobre o assunto. É através da observação desses países que se pode obter uma visão ampla e crítica sobre as práticas e os efeitos da privatização no setor prisional, essencial para a construção de uma análise sólida e fundamentada.

Além disso, os principais questionamentos relacionados às parcerias público-privadas no sistema prisional em uma escala global serão demonstrados e avaliados utilizando os exemplos concretos dessas duas nações. Essa abordagem permite uma investigação aprofundada sobre os impactos da gestão privada nas prisões, determinando se tal envolvimento contribui positiva ou negativamente para os interesses públicos.

3.2 Gestão prisional privatizada nos Estados Unidos

Os Estados Unidos da América destacam-se por possuir o mais avançado sistema de penitenciárias privatizadas do mundo. Neste país, a participação do setor privado estende-se por toda a esfera penitenciária, englobando não apenas a administração de presídios, mas também aspectos como a supervisão de liberdade condicional, monitoramento após a liberação, reabilitação em casas de transição e serviços terceirizados essenciais para a operacionalização das prisões, incluindo transporte, cuidados de saúde, comunicações e alimentação¹³³.

Esse panorama do sistema prisional nos Estados Unidos surgiu a partir da adoção do modelo "*hands off*" na década de 1960, caracterizado por uma atuação judicial que se restringia unicamente à aplicação das sentenças, enquanto a execução penal ficava a cargo do Poder Executivo, com o apoio de entidades privadas. Com o passar dos anos, observou-se uma série de violações dos direitos dos presos, o que impulsionou o judiciário americano a intervir e a judicializar a fase de execução penal no início dos anos 80.

Os anos subsequentes a 1980 foram marcados por uma intensa guerra às drogas e por um aumento significativo nos índices de criminalidade nos Estados Unidos, resultando no encarceramento de aproximadamente 750 mil indivíduos. A escalada dessa situação levou,

¹³³ TIMOFEEVA, EA. (2020). Foreign Private Prisons: Historical and Economic Issues of Management and Performance. In: Popkova, E. (eds) **Growth Poles of the Global Economy: Emergence, Changes and Future Perspectives**. Lecture Notes in Networks and Systems, v. 73. Springer, Cham. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-15160-7_111>. Acesso em: 14 fev. 2024.

eventualmente, a quase 2 milhões de pessoas encarceradas. Entre os anos de 1980 e 1994, houve também um crescimento substancial nos custos governamentais associados ao sistema penitenciário, que saltaram de três para aproximadamente 20 milhões de dólares¹³⁴.

Diversos fatores motivaram a inserção do setor privado no âmbito penitenciário: primeiro, a percepção urgente de que o sistema penal necessitava de reformas para corrigir suas deficiências; segundo, a insuficiência de recursos financeiros no setor público; e terceiro, uma alteração na visão ideológica sobre o papel do governo na sociedade, sugerindo um redirecionamento de algumas responsabilidades tradicionalmente públicas para o âmbito privado¹³⁵.

É indiscutível que a privatização integral do setor penitenciário contribuiu significativamente para a expansão dos negócios ligados a essa área, resultando, por consequência, no crescimento da população prisional. Nesse contexto, emerge uma inversão preocupante de princípios, onde o aumento do número de detentos, uma condição que socialmente deveria ser combatida, se transforma em uma vantagem econômica para diversos setores da economia.

A história registra que uma das primeiras instâncias de privatização prisional nos Estados Unidos ocorreu na Prisão Estadual de Louisiana, onde, em 1844, a empresa McHatton, Pratt, e Ward transformou a instituição numa fábrica de indumentária para escravos. Nessa época, a administração da prisão negligenciava aspectos como a violência dentro do estabelecimento, a ressocialização dos presos, e a segurança geral, focando unicamente na lucratividade obtida através da exploração do trabalho prisional¹³⁶. A falta de direitos trabalhistas e as condições precárias de detenção sublinham ainda mais os lucros exorbitantes alcançados pela gestão privada das instalações.

Atualmente, as duas maiores corporações ativas no segmento carcerário nos Estados Unidos são a GEO Group, com um valor de mercado estimado em 756 milhões e meio de dólares, e a CoreCivic, anteriormente conhecida como Corrections Corporation of America (CCA), cujo valor é estimado em 1,4 bilhões de dólares. Estas empresas têm uma presença significativa principalmente nos centros de detenção para imigrantes¹³⁷.

¹³⁴ CNBC. **Why big banks could be killing private prisons**. Disponível em: <<https://www.cnbc.com/2020/01/02/why-private-prisons-geo-group-and-corecivic-are-struggling-under-trump.html>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ BAUER, Shane. The True History of America's Private Prison Industry. In: **Time**, 2018. Disponível em: <<https://time.com/5405158/the-true-history-of-americas-private-prison-industry/>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

¹³⁷ *Ibid.*

Durante a administração do ex-Presidente Donald Trump, houve um notável estímulo às empresas privadas atuantes no setor prisional, motivado principalmente pela política de tolerância zero em relação à imigração ilegal. Esse incentivo é frequentemente vinculado às contribuições financeiras realizadas por companhias como a GEO Group e a CoreCivic para a cerimônia de posse do ex-Presidente¹³⁸.

Contudo, essa fase de estímulos enfrentou uma reação adversa significativa, provocando uma queda econômica no setor. A desaprovação pública frente à política de tolerância zero impulsionou diversas instituições financeiras importantes — incluindo JPMorgan Chase, Wells Fargo, Bank of America, SunTrust, BNP Paribas, Fifth Third Bancorp, Barclays e PNC — a suspenderem seus aportes financeiros para as corporações envolvidas com a administração penitenciária privada¹³⁹.

Nos Estados Unidos, a situação atual da administração prisional privada é ilustrada pela existência de quatro contratos principais mantidos pela agência Federal Bureau of Prisons com empresas do setor. Esses contratos envolvem a operação de diversas instituições correcionais, incluindo a Instituição Correcional Giles W. Dalby, no Texas, administrada pela Management & Training Corporation; a Instituição Correcional McRae, na Geórgia, sob a gestão da CoreCivic; a Instituição Correcional North Lake, no Michigan, operada pelo GEO Group; e o Complexo Penitenciário Reeves III, também no Texas, gerido pelo GEO Group. Além desses acordos, existem várias privatizações em nível estadual, refletindo a tendência de terceirização no sistema penitenciário americano, um aspecto comum em um sistema federativo como o dos Estados Unidos.

Um exemplo específico de instalação prisional operada por entidades privadas é a Prisão Estadual Solano, localizada em Vacaville, Califórnia. Uma auditoria conduzida em 2003 expôs uma série de falhas operacionais, como deficiências no monitoramento de detentos com tuberculose, alocação imprópria de créditos para redução de pena, fiscalização ineficaz de períodos de isolamento administrativo, alterações inseguras nas estruturas de confinamento e acomodações inadequadas para presos em tratamento com medicamentos psicotrópicos e anticonvulsivos¹⁴⁰.

¹³⁸ CNBC. **Why big banks could be killing private prisons.** Disponível em: <<https://www.cnbc.com/2020/01/02/why-private-prisons-geo-group-and-corecivic-are-struggling-under-trump.html>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

¹³⁹ ARMSTRONGS, Gin. **Private Prisons Face 87.4 Percent Financing Gap as Banks Continue to Flee.** Disponível em: <<https://truthout.org/articles/private-prisons-face-87-4-percent-financing-gap-as-banks-continue-to-flee/>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

¹⁴⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Cal. Office Of The Inspector General, Management. **Review Audit, California State Prison, Solano, At 3 (2003).** Disponível em: <<http://www.oig.ca.gov/reports/pdf/csps0303.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

Esses problemas sublinham que o impulso para aumentar lucros pode comprometer severamente a responsabilidade das empresas privadas perante o Estado e os direitos dos presidiários, destacando que a eficiência dos serviços privados não necessariamente supera a qualidade da administração realizada pelas autoridades governamentais.

No estudo realizado por Alexis Durham, foram avaliadas as respostas fornecidas pela iniciativa privada aos desafios enfrentados pelo sistema correcional dos Estados Unidos, particularmente durante o período em que houve um fortalecimento significativo da gestão prisional privada. Um dos problemas centrais identificados foi a superlotação prisional, uma questão que atualmente representa o principal obstáculo também no contexto das unidades penitenciárias brasileiras. As investigações conduzidas por Durham indicaram que as soluções propostas pelas empresas privadas limitaram-se primordialmente ao aumento da capacidade prisional, por meio da edificação mais rápida de novas unidades¹⁴¹.

Quanto aos investimentos públicos destinados ao sistema penal, verificou-se que a gestão privada resultou em uma redução dos custos para o Estado, conforme a análise de eficiência comercial empreendida¹⁴².

Em um estudo comparativo realizado por Travis C. Pratt e Jeff Maahs¹⁴³, observou-se que a relação custo-benefício da administração carcerária privada varia conforme o nível de segurança da instituição: enquanto em prisões de segurança mínima os gastos privados superam os públicos em 10%, em instalações de segurança máxima, os custos são 13,9% menores que os desembolsos governamentais. Contudo, embora a eficiência financeira seja uma medida importante, é essencial reconhecer que, dentro do âmbito prisional, o foco deveria estar mais nas práticas correcionais eficazes do que meramente na análise econômica.

Destaca-se ainda que a diminuição dos custos alcançada pela administração privada é impulsionada pela competição entre as empresas do setor. Assim como ocorre em qualquer mercado competitivo, a presença de várias empresas promove um ambiente no qual cada uma busca oferecer o melhor serviço pelo menor preço possível.

Inicialmente, o mercado prisional privado refletiu essa dinâmica competitiva com doze empresas gerenciando instalações. No entanto, a realidade atual revela uma concentração no setor, visto que oito dessas companhias foram adquiridas por grupos maiores, enquanto apenas

¹⁴¹ DURHAM III, Alexis M. The Privatization of Punishment: Justification, Expectations, and Experience. **CJPR**, v. 3, n° 1, 3/89, p. 58.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ PRATT, Travis. MAAHS, Jeff. Are Private Prisons More Cost-Effective Than Public Prisons? A Meta-Analysis of Evaluation Research Studies. **Crime & Delinquency**, 1999, n° 45: 358, p. 367.

duas novas entraram no mercado, o que pode impactar a dinâmica competitiva inicialmente prevista¹⁴⁴.

Desde o ano de 1999, o setor carcerário privado enfrentou uma significativa diminuição na quantidade de agentes econômicos atuantes, levando a uma redução na dinâmica competitiva da indústria. Esse decréscimo na concorrência é notoriamente prejudicial, pois tende a aumentar os custos das atividades comerciais e a diminuir a qualidade dos serviços oferecidos. Esse impacto é ainda mais grave em setores vinculados às funções estatais, pois afetam diretamente o interesse público e o bem-estar da comunidade, sendo que no contexto prisional, isso inclui ainda a dignidade e os direitos dos indivíduos envolvidos.

Um estudo realizado por John M. Connor em 2005, que analisou os efeitos econômicos em 770 casos de formação de cartéis, revelou que, em média, cartéis em licitações públicas resultam em um acréscimo de preço de cerca de 20%¹⁴⁵. Esta estatística é corroborada pelas diretrizes do Guia de Combate a Cartéis em Licitações elaborado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, que se baseia em análises da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2002, a qual, ao estudar 14 cartéis, observou um aumento médio de preços na faixa de 15 a 20%.

Considerando a margem de sobrepreço de 20%, a questão torna-se particularmente preocupante no contexto das parcerias público-privadas no setor penitenciário dos Estados Unidos. Por exemplo, no caso dos projetos para a construção de novas prisões no Estado de Oklahoma, os custos de construção isolados variam entre US\$34 milhões e US\$44 milhões. Se os contratos para essas construções foram superestimados, o sobrepreço poderia variar entre US\$6,8 milhões e US\$8,8 milhões, uma cifra significativa que destaca os riscos financeiros associados à redução da concorrência no setor de gestão prisional privada¹⁴⁶.

A situação delineada é inquietante, e embora não exista uma afirmação categórica de que práticas de cartel estão ocorrendo dentro do sistema correcional americano, a possibilidade não pode ser ignorada. A estrutura atual do setor, marcada pela presença de um número limitado de entidades privadas, cria um terreno fértil para a formação de cartéis, uma prática ilícita notoriamente difícil de detectar devido ao seu caráter altamente secreto e organizado. A detecção de cartéis é um desafio substancial, pois estes operam de maneira cautelosa e muitas

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ CONNOR, John. **Price-fixing overcharges: legal and economic evidence**, American Antitrust Institute Working Paper n. 04-05, 2005. Disponível em: < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=787924>. Acesso em: 02 fev. 2024.

¹⁴⁶ MCDONALD, Douglas. PATTEN, Carl. Governments' Management of Private Prisons. Document n° 203968, jan. 2004, p. 89-94. Disponível em: < <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/203968.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2023.

vezes apenas vêm à luz por meio de acordos de leniência, que revelam a participação dos agentes econômicos em arranjos ilegais.

Além das preocupações financeiras e da potencial formação de cartéis, é crucial considerar as implicações sociais da gestão privada no sistema correcional. Esse aspecto envolve principalmente o processo de ressocialização dos detentos, que tem como objetivos principais prepará-los para a reintegração na sociedade e diminuir as chances de reincidência. Enquanto a ressocialização pode ser afetada por fatores externos como desigualdade social, racismo e problemas familiares, o papel do sistema penitenciário na influência sobre os índices de reincidência não deve ser subestimado.

A análise das políticas e práticas implementadas pelas empresas privadas que administram as prisões é fundamental. Essa investigação deve buscar entender como as abordagens adotadas por essas corporações contribuem, ou falham em contribuir, para a reinserção dos detentos na sociedade. É essencial avaliar se as estratégias utilizadas estão alinhadas com os objetivos de ressocialização e se há esforços genuínos para endereçar os problemas subjacentes que levam à criminalidade.

Portanto, ao examinar a participação privada no sistema prisional, não se deve limitar o escopo a questões econômicas e legais, mas também incluir uma avaliação criteriosa do impacto social dessas iniciativas. A qualidade do tratamento prisional e sua eficácia na redução da reincidência são indicadores críticos do sucesso ou fracasso do modelo de gestão privada. A finalidade última do sistema correcional, afinal, deve ser a segurança pública, alcançada por meio da reabilitação efetiva dos detentos, em vez de meramente servir como fonte de lucro para empresas privadas.

Em suma, a abordagem da privatização dos serviços correccionais demanda uma avaliação abrangente que considere tanto as consequências econômicas quanto as sociais. Investigar e entender a complexidade e as múltiplas facetas desse sistema é essencial para garantir que os direitos e a dignidade dos detentos sejam respeitados e que a sociedade como um todo beneficie de um ambiente mais seguro e justo.

Inicialmente, é importante destacar a relevância das medidas de execução penal promovidas pela Administração Pública nos Estados Unidos, especialmente em termos de reincidência e esforços de ressocialização. A promulgação da Lei nº 115-391 em 2018, conhecida como The Second Chance Reauthorization Act ou Lei de Reautorização de Segunda Oportunidade, exemplifica bem essa iniciativa. Esta legislação prevê a alocação de recursos federais para suportar agências governamentais e organizações sem fins lucrativos no

oferecimento de serviços que visam facilitar a reintegração de ex-presidiários à sociedade. Esses serviços incluem assistência para emprego, tratamento de dependências, moradia, aconselhamento familiar e suporte para vítimas, buscando mitigar a reincidência e contribuir para a redução da criminalidade¹⁴⁷.

Contudo, considerando que as privatizações no setor carcerário americano foram instauradas nos anos 90, enquanto a mencionada lei foi somente introduzida em 2018, surge uma reflexão crítica sobre a eficácia das empresas privadas na condução de iniciativas de ressocialização e na redução dos índices de reincidência criminal. A necessidade de políticas públicas voltadas especificamente para a reabilitação de presidiários sugere um déficit nas práticas de gestão privada do sistema penitenciário, apontando para a urgência de se abordarem lacunas deixadas pela administração privada na reintegração dos detentos.

Ademais, para melhor entender o quadro de reincidência, um estudo conduzido pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos, que acompanhou 404.638 ex-presidiários de 30 estados de 2005 a 2010, revelou que 67,8% deles foram novamente detidos dentro de três anos após a libertação, e 76,6% voltaram à prisão dentro de cinco anos. Estes números alarmantes refletem a escalada contínua da população carcerária, que dobrou de 1999 a 2014, evidenciando a magnitude do problema e a necessidade de soluções efetivas para interromper esse ciclo¹⁴⁸.

A análise do fenômeno do encarceramento em massa, como discutido por Joel Dyer¹⁴⁹, identifica três fatores principais: a perpetuação da imagem de criminalidade e violência pela mídia, a adoção de políticas públicas repressivas baseadas em pesquisas de opinião, e as parcerias entre o setor público e corporações privadas. Essa tríade tem contribuído significativamente para o aumento do número de prisões, evidenciando a complexidade do problema e a interação de diferentes variáveis sociais e econômicas.

Por fim, o National Research Council (NRC) dos Estados Unidos amplia essa visão ao destacar a influência de interesses econômicos no crescimento do encarceramento. O envolvimento de empresas prisionais privadas, sindicatos de guardas e fornecedores para as prisões, junto com a ação de lobbys poderosos, sublinha o peso que considerações econômicas têm sobre as políticas penais. Esses elementos, somados, formam um quadro desafiador que

¹⁴⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. National Institute of Justice. **NIJ Evaluations of the Second Chance Act**. Disponível em: <<https://nij.ojp.gov/topics/articles/nij-evaluations-second-chance-act>>. Acesso em: 02 dez. 2023

¹⁴⁸ DUROSE, Matthew R. COOPER, Alexia D. SNYDER, Howard N. Recidivism of Prisoners Released in 30 States in 2005: Patterns from 2005 to 2010. U.S. Department of Justice - Office of Justice Programs - **Bureau of Justice Statistics**, abr. 2014. Disponível em: <<https://bjs.ojp.gov/content/pub/pdf/rprts05p0510.pdf>>. Acesso em: 02 dez 2023.

¹⁴⁹ DYER, Joel. **The Perpetual Prisoner Machine: How America Profits From Crime** 3. Nova Iorque: Basic Books, 2000, p. 3.

exige um exame detalhado e abrangente das políticas de encarceramento em massa, visando uma abordagem mais humana e eficaz¹⁵⁰.

A crescente institucionalização de lobbys que impulsionam a adoção de políticas públicas e normas favorecendo a criminalização em massa constitui um dos principais argumentos contrários à privatização do sistema prisional. Tal situação evidencia a predominância do interesse financeiro na sociedade atual, destacando a problemática relação entre o poder econômico e as decisões políticas, conforme ilustrado no segundo capítulo.

A política de tolerância zero à imigração ilegal, promovida durante a administração Trump, serve como exemplo desse fenômeno, ao intensificar o problema do encarceramento e solidificar estigmas culturais que veem a prisão mais como um meio de punição do que como uma oportunidade para a reabilitação e reinserção social dos indivíduos.

Adicionalmente, a história dos Estados Unidos fornece exemplos claros de como políticas de segurança pública baseadas na abordagem de tolerância zero impactam desproporcionalmente as infrações menores, muitas vezes cometidas por indivíduos de baixa renda ou pertencentes a grupos sociais minoritários.

Políticas como a das "janelas quebradas", implementadas em cidades como Nova York e Chicago, que miravam delitos menores, tais como evasão de tarifa de transporte, pequenos furtos e consumo de bebida alcoólica em locais públicos, além da política de separação familiar visando coibir a imigração ilegal, têm consequências especialmente severas para essas comunidades, sem afetar significativamente indivíduos de classes socioeconômicas mais altas.

A abordagem de tolerância zero também abre espaço para práticas de abuso policial, onde o suspeito é desumanizado e visto como merecedor de punição a qualquer custo. Esse tipo de mentalidade, reforçado pela cobertura midiática sensacionalista da violência, contribui para uma manipulação cultural que alimenta e intensifica preconceitos e ideias segregacionistas. Nesse contexto, delitos são frequentemente associados a grupos sociais e econômicos específicos, geralmente minoritários, levando ao aumento da marginalização e do estigma em relação a essas comunidades, particularmente os grupos negros e latino-hispânicos nos Estados Unidos.

¹⁵⁰ TRAVIS, J.; WESTERN, B.; F. STEVENS REDBURN. **The Growth of Incarceration in the United States**. Disponível em: <<https://nap.nationalacademies.org/read/18613/chapter/1>>. Acesso em: 02 dez. 2023.

Este panorama destaca a complexa interação entre políticas de segurança, interesses econômicos, preconceitos sociais e a mídia. A consequência é um sistema penal que não apenas falha em sua missão de reabilitar e reintegrar, mas também contribui para a perpetuação de desigualdades e injustiças sociais. Assim, enquanto essas políticas de criminalização em massa e o consequente crescimento do sistema prisional privado continuam, as questões de racismo, desigualdade social e abuso de poder permanecem profundamente enraizadas, desafiando os princípios de justiça e equidade que deveriam fundamentar a sociedade.

Michael Tonry examina a dinâmica socioeconômica subjacente ao sistema judiciário dos Estados Unidos, enfatizando a marcante desigualdade racial na aplicação da justiça penal, especialmente em relação à população afro-americana¹⁵¹.

Ele ressalta que, apesar de uma parcela significativa da comunidade negra americana progredir em direção à classe média, uma minoria expressiva não consegue se beneficiar dos mesmos padrões de assimilação social e econômica que outras populações imigrantes experimentaram. Isso é particularmente verdadeiro para os afro-americanos residentes nas regiões urbanas do Sul, onde a disparidade em relação ao desemprego, ilegitimidade, estruturas familiares monoparentais, e delinquência juvenil, são significativamente mais acentuadas do que entre outros grupos demográficos.

Tonry argumenta que a concentração do crime, especialmente o crime violento e predatório, em centros urbanos, juntamente com o fato de que indivíduos de grupos marginalizados — aqueles sem oportunidades adequadas, recursos, ou apoio comunitário — são frequentemente os perpetradores, resulta na super-representação dos afro-americanos no sistema prisional. A ligação entre as adversidades socioeconômicas enfrentadas por muitos na comunidade negra e as elevadas taxas de encarceramento ressalta uma realidade preocupante que vai além das questões de justiça criminal para tocar em problemas mais profundos de desigualdade social e econômica¹⁵².

O trabalho de Tonry ilumina o entendimento de que o desequilíbrio racial dentro do sistema de justiça penal americano é um reflexo de problemas sociais mais amplos que exigem uma abordagem holística para a reforma. Assim, ele sugere que as soluções para o problema da disparidade racial na punição devem considerar não apenas mudanças nas políticas penais, mas

¹⁵¹ TONRY, Michael. Racial disproportion in US prisons. **British Journal of Criminology**, v. 34. 1994, p. 112. Disponível em: <<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/bjcrim34&div=51&id=&page=>>>. Acesso em: 02 dez. 2023.

¹⁵² *Ibid.*

também esforços para combater as causas fundamentais da marginalização econômica e da desorganização comunitária.

Finalmente, além da questão da disparidade racial, a questão da eficiência dos serviços oferecidos pelas entidades privadas em contraposição à deterioração dos serviços carcerários públicos devido à escassez de investimentos governamentais também se destacou na análise do setor prisional. O exame desta questão é complexo devido à ausência de métricas claras que evidenciem como a administração privada poderia aprimorar substancialmente a qualidade do sistema prisional.

Segundo os estudos de Andrea Lindsey, Daniel Mears e Joshua Cochran, a administração carcerária estatal enfrenta a complexidade burocrática inerente ao fornecimento de serviços para diversas instituições penais. Nesse sentido, o orçamento de um presídio estatal cobre apenas uma parte dos custos dessa burocracia centralizada; portanto, os custos associados não são significativamente reduzidos através da implementação da gestão privada das instalações carcerárias¹⁵³.

De acordo com uma auditoria realizada pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos em agosto de 2016, houve uma análise das operações contratuais de três unidades prisionais privatizadas em comparação com aquelas administradas diretamente pelo governo. Ocorreu inspeção de 14 presídios com contratos de parceria público-privada, nos quais analisou-se diversas questões, dentre elas incidentes, contrabandos, comportamento dos detentos, queixas, exames laboratoriais para testagem de drogas etc. Essa revisão revelou que, em grande parte das áreas avaliadas, as prisões operadas por entidades privadas registraram um número maior de incidentes de segurança por detento do que as prisões públicas¹⁵⁴.

Especificamente, as análises indicaram que, em três quartos das categorias investigadas, as instalações prisionais geridas por corporações exibiram uma maior frequência de incidentes por detento do que aquelas sob a jurisdição do Departamento Federal de Prisões. Embora as unidades privatizadas tenham apresentado um número inferior de testes positivos para drogas entre os detentos e casos de má conduta sexual em comparação com as unidades públicas, elas enfrentaram problemas mais significativos em áreas como contrabando, agressões, uso de força, bloqueios totais, condenações disciplinares de detentos e várias outras categorias de infrações.

¹⁵³ LINDSEY, Andrea. MEARS, Daniel. COCHRAN, Joshua. The Privatization Debate: A Conceptual Framework for Improving (Public and Private) Corrections. **Journal of Contemporary Criminal Justice**, jul. 2016, p. 16.

¹⁵⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U.S. Department of Justice. **Review of the Federal Bureau of Prisons**. Monitoring of Contract Prisons. Ago. 2016, p. 44-47. Disponível em: <<https://oig.justice.gov/reports/2016/e1606.pdf#page=2>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

Os resultados obtidos pelo Departamento de Justiça norte-americano destacam que, nas prisões operadas sob regimes de parcerias público-privadas, ocorrem com mais frequência episódios de contrabando de celulares e armas, agressões entre detentos, ataques contra funcionários da prisão, incidentes de natureza sexual envolvendo funcionários, incêndios, o emprego de força física, confinamentos gerais (lockdowns), além de numerosas reclamações dos detentos relativas ao tratamento recebido pelos agentes, à qualidade da alimentação, à gestão institucional e à prestação de serviços de saúde e odontológicos¹⁵⁵.

Por outro lado, observa-se uma ocorrência consideravelmente maior nos estabelecimentos prisionais públicos de situações como: entrada ilícita de substâncias entorpecentes; internos sofrendo agressões sexuais por parte dos funcionários; óbitos; reclusão em regime domiciliar; presidiários que apresentaram resultados positivos em exames para detecção de substâncias ilícitas; e assédio sexual cometido por funcionários contra os reclusos¹⁵⁶.

Além disso, quando se analisam as estatísticas relativas a confrontos, tentativas de autolesão, casos consumados de suicídio e queixas referentes aos serviços de saúde e odontológicos, os números se mostram comparáveis entre as instituições operadas exclusivamente pelo governo e aquelas sob o modelo de gestão público-privada¹⁵⁷.

A partir da análise comparativa entre as instituições carcerárias operadas sob modelos de parceria público-privada e aquelas sob administração estatal nos Estados Unidos, fica evidente que os serviços geridos pelo governo apresentam superioridade significativa. Analisando a gravidade dos problemas identificados em cada modelo de administração penitenciária, torna-se claro que a gestão privada, conforme evidenciado no estudo do Departamento de Justiça dos EUA envolvendo entidades como CCA, GEO Group e Management and Training Corporation, revelou falhas sérias que comprometem tanto a segurança dos detentos quanto a dos funcionários¹⁵⁸.

Ademais, é essencial discutir a questão das condições de trabalho impostas aos detentos, que realizam atividades laborais sem o direito de associação sindical, recebendo remunerações substancialmente inferiores aos padrões convencionais, sem reconhecimento como empregados pelo sistema judicial americano. Essa problemática é exacerbada pela natureza coercitiva do trabalho, visto que penalidades são impostas aos que declinam do trabalho.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

Deve-se também considerar as condições laborais dos funcionários das entidades privadas. Conforme apontado pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos, no estudo anteriormente citado, o índice de ataques violentos contra funcionários penitenciários é 163% maior em instituições privadas comparado às geridas pelo setor público. Além disso, as instâncias de abuso sexual mostraram-se 650% mais comuns em instalações de administração mista público-privada¹⁵⁹.

Assim, a situação observada nos Estados Unidos sugere que, apesar de existirem aspectos teoricamente benéficos na gestão privada das prisões, eles são superados por desafios significativos.

Ainda, conforme a referida pesquisa e o relatório de uma entidade civil com sede em Washington, chamada de In the Public Interest (ITPI), entre 62 acordos com instituições prisionais privadas nos Estados Unidos examinados, aproximadamente 65% incluem cláusulas que estipulam uma quantidade mínima garantida de detentos ou compensação por celas não ocupadas. Essa prática assegura aos gestores privados, que estabelecem uma taxa de custódia variando de 40 a 60 dólares por dia por detento, a manutenção de uma receita estável necessária para a operação das instalações prisionais e o amortecimento dos investimentos feitos em sua infraestrutura. O percentual de ocupação garantido mais comum encontrado nesses contratos é de 90%, embora possa atingir 100% em determinadas situações¹⁶⁰.

Por exemplo, o relatório destaca que três unidades prisionais situadas no Arizona estão sujeitas a essa condição de garantia mínima de ocupação, apesar de o Departamento Penitenciário do Arizona (ADC, pela sua sigla em inglês) contestar essa informação, alegando que a taxa de ocupação efetiva se aproxima de 90%. Essa exigência de garantia mínima ilustra uma estratégia dos operadores prisionais privados para assegurar fluxos de receita previsíveis, essenciais para cobrir os custos operacionais e de construção das penitenciárias, refletindo as dinâmicas financeiras subjacentes às parcerias público-privadas no setor prisional americano.

Dentre esses desafios, salienta-se o incremento na aplicação de medidas disciplinares, resultando em extensões das sentenças nas instituições penais; a influência de grupos de pressão vinculados ao setor penitenciário visando estabelecer políticas e legislações que promovam a expansão da população carcerária e beneficiem a administração privada, incluindo a flexibilização das normas de trabalho prisional e maior autonomia para os operadores privados; a formação de cartéis que inflacionam os custos dos contratos de administração prisional; a negligência dos programas de reintegração social por parte das entidades privadas, exigindo

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

intervenção governamental; os altos índices de reincidência, que são sintomáticos da perpetuação do complexo industrial prisional; a questão do custo-benefício das instalações privadas em comparação com as administradas pelo setor público; e a falta de segurança adequada para funcionários trabalhando em ambientes prisionais privatizados.

Portanto, considerando a gama de problemas identificados, particularmente os baixos níveis de reabilitação e altas taxas de reincidência, conclui-se que a privatização das prisões não alcançou êxito no sistema correcional americano.

3.3 Constitucionalidade da gestão prisional privatizada e possível inaplicabilidade dentro do sistema prisional brasileiro

A análise dos efeitos da privatização das prisões deve ser conduzida levando-se em conta duas realidades distintas. Uma é a dos países em desenvolvimento, como o Brasil, que enfrentam uma notória escassez de recursos financeiros, especialmente no setor prisional. A outra realidade pertence aos países desenvolvidos, como os Estados Unidos, onde os governos possuem uma capacidade de investimento substancialmente maior em serviços públicos.

Essa diferenciação é crucial, pois o estado econômico de uma nação afeta diretamente a garantia dos direitos fundamentais de seus cidadãos. Dadas as diversas situações desses dois tipos de sistemas penais, é essencial discutir amplamente o tratamento dos direitos fundamentais antes de examinar a interação desses direitos com as Parcerias Público-Privadas (PPPs) no âmbito prisional.

Nos países em desenvolvimento, que sofrem com problemas sociais e econômicos mais severos, as condições nas prisões são notadamente mais adversas. Essa adversidade é marcada pela falta de condições básicas para o bem-estar dos presos, como higiene inadequada, superlotação, número insuficiente de guardas, deficiências no suporte assistencial e a carência de programas de reintegração social. Diante da seriedade desses problemas, violações dos direitos humanos são mais frequentes em sistemas penais que enfrentam essas dificuldades.

No Brasil, especificamente no estado de Minas Gerais, alguns presídios já chegaram a sujeitar os detentos a condições severas, incluindo o racionamento de água¹⁶¹. Em 2019, conforme anunciado em comunicado divulgado pela mídia, as instituições prisionais receberam um prazo de 60 dias para se adaptarem a uma nova norma de consumo de água. Esta normativa estipulava que o fornecimento de água às prisões seria limitado a seis horas por dia, divididas

¹⁶¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-pede-apuracao-sobre-acionamento-de-agua-em-presidios-de-mg/>>. Acesso em: 11 fev 2024.

em três períodos de duas horas cada. Estes intervalos estavam programados para ocorrer no início da manhã, ao meio-dia e no começo da noite, estabelecendo assim um regime estrito de acesso à água para os detentos e a administração prisional.

A Secretaria de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais defendeu a decisão de implementar o racionamento como uma estratégia para reduzir despesas e evitar o desperdício, em resposta à crise fiscal enfrentada pelo estado. De acordo com a secretaria responsável pelas unidades prisionais mineiras, o consumo de água por detento nas prisões excede em 88,7% a média de consumo de água *per capita* do Brasil. Os custos associados ao consumo de água nas instalações penais do estado alcançaram um total de R\$ 7.682.901,78 somente no mês de junho de 2019, ressaltando a pressão financeira exercida sobre os recursos públicos do estado.

Este fato é particularmente preocupante, considerando que a água é um recurso essencial para a manutenção da vida e da saúde humana. A restrição do acesso à água não apenas viola direitos fundamentais como saúde, vida e bem-estar, mas também sublinha a grave situação de negligência nas instalações penais. Nestas circunstâncias, é evidente que a deficiência da infraestrutura prisional compromete profundamente os direitos básicos associados à dignidade humana dos encarcerados.

Além da defasagem em infraestrutura, os sistemas penitenciários em países em desenvolvimento raramente focam em iniciativas de ressocialização. A falta de programas educacionais, culturais e de formação profissional é comum, uma vez que tais iniciativas requerem investimentos substanciais, frequentemente não disponíveis nestas jurisdições. Assim, a execução das penas em tais contextos tende a se revestir de um caráter exclusivamente punitivo. Os detentos são privados de oportunidades para a reintegração social, fazendo com que a pena seja cumprida sem o oferecimento de ferramentas que os preparem para um retorno construtivo à sociedade.

A interação entre os deveres do estado e o tratamento dispensado aos presos tem um impacto direto sobre a manutenção dos direitos humanos fundamentais, que deveriam assegurar a dignidade da pessoa presa. A falha em proporcionar um ambiente que respeite esses direitos reflete negativamente na integridade do sistema prisional e na saúde geral da sociedade. O comprometimento com a dignidade humana dentro das prisões é um indicativo da saúde moral e ética de uma nação.

No entanto, a obrigação de ressocializar os detentos destaca-se como o aspecto mais crítico nesse contexto. A eficácia das ações de reabilitação não se reflete apenas na vida dos indivíduos liberados, mas tem ramificações que afetam significativamente a criminalidade global, a população encarcerada, a economia do país e a coesão das unidades familiares.

Programas eficazes de reabilitação têm o potencial de transformar indivíduos e, por extensão, a sociedade como um todo.

Portanto, enquanto as políticas prisionais permanecerem focadas unicamente no aspecto punitivo, negligenciando a ressocialização, as consequências para os detentos e para a sociedade serão adversas. A ausência de um compromisso efetivo com a reabilitação não apenas perpetua o ciclo de criminalidade e reincidência, mas também impede o progresso de uma sociedade que valoriza a justiça, a segurança e o respeito aos direitos humanos fundamentais.

A pesquisa conduzida por Viviane Coêlho de Sellos-Knoerr¹⁶², anteriormente apresentada, fornece perspectivas importantes sobre o processo de reintegração social dos indivíduos encarcerados, propondo estratégias focadas na reinserção desses indivíduos na sociedade. Através de uma análise detalhada, a autora apresenta sugestões concretas destinadas a facilitar a reabilitação social de pessoas que se encontram à margem da sociedade, destacando a importância de iniciativas voltadas para este fim.

Dentro das recomendações feitas, as três primeiras envolvem a responsabilidade do Estado na estruturação do sistema prisional. Isso inclui, em primeiro lugar, a necessidade de um levantamento abrangente dos incidentes de maus-tratos dentro das instituições prisionais, permitindo uma compreensão clara das falhas sistêmicas. Em segundo lugar, enfatiza-se a importância de identificar os principais aspectos da personalidade e o nível de periculosidade dos detentos, com o objetivo de classificá-los de maneira que possibilite uma abordagem de reabilitação mais eficaz. Finalmente, a autora sugere uma constante revisão e adaptação dos procedimentos e operações do sistema penitenciário, visando garantir uma melhoria contínua no tratamento oferecido aos detentos.

Essas medidas, conforme propostas no estudo, apontam para a necessidade de uma abordagem mais humanizada e eficiente na gestão do sistema prisional, com foco não apenas na punição, mas principalmente na reabilitação e reinserção social dos detentos. Ao seguir essas diretrizes, é possível vislumbrar um caminho para a redução da reincidência criminal e para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, onde os direitos e a dignidade dos indivíduos encarcerados são respeitados e valorizados¹⁶³.

A quarta recomendação é direcionada à disseminação de informações relativas aos direitos fundamentais aos presos, assegurando que estes estejam cientes de seus direitos legais assim que adentram o sistema prisional, incluindo o acesso a recursos constitucionais. Esta

¹⁶² SÉLLOS-KNOERR, 2012, versão e-book, posição 1313 a 1721.

¹⁶³ *Ibid.*

medida é essencial para empoderar os indivíduos encarcerados com o conhecimento necessário para a proteção de seus direitos dentro do contexto carcerário.

Esta sugestão está intimamente ligada aos direitos básicos de acesso à informação e à educação. Considerando a premissa legal de que a ignorância da lei não é desculpa para sua violação, conforme estabelecido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)¹⁶⁴, presume-se que todos os cidadãos tenham, teoricamente, conhecimento de seus direitos. No entanto, é impossível ignorar que apenas uma pequena fração da população realmente compreende o complexo ordenamento jurídico brasileiro. Assim, torna-se crucial garantir que os detentos sejam capacitados a se defender contra ações arbitrárias que possam resultar na limitação de seus direitos.

Ademais, o bem-estar dos prisioneiros está intrinsecamente ligado à qualidade dos cuidados de saúde disponibilizados no ambiente prisional. Diante dessa realidade, é imprescindível que as instalações penitenciárias sejam equipadas de forma a oferecer um atendimento médico integral e de alto padrão. Neste contexto, duas propostas adicionais foram formuladas visando o aprimoramento da assistência à saúde dos reclusos, abordando tanto a prevenção de doenças quanto o tratamento de condições existentes, sejam elas de natureza física, mental ou psiquiátrica.

Em particular, a quinta proposta enfatiza o desenvolvimento e a implementação de recursos destinados ao cuidado médico dos detentos, com o objetivo de fomentar atividades preventivas contra enfermidades. Esta iniciativa busca mitigar a incidência de problemas de saúde dentro das prisões, promovendo uma abordagem proativa no manejo das condições de saúde dos apenados¹⁶⁵.

Por fim, a sexta sugestão propõe a realização regular de sessões de acompanhamento psicológico e psiquiátrico, com encontros semanais planejados para todos os detentos. Esta medida reconhece a importância da saúde mental no processo de reabilitação dos indivíduos encarcerados, oferecendo suporte contínuo para enfrentar os desafios psicológicos e emocionais associados à vida no cárcere. Essas iniciativas, coletivamente, visam a criar um ambiente prisional que não apenas respeita, mas também ativamente promove o bem-estar físico e mental

¹⁶⁴ BRASIL. **Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Planalto, 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De14657.htm>. Acesso em: 11 dez. 2023.

¹⁶⁵ SÉLLOS-KNOERR, 2012, versão e-book, posição 1313 a 1721.

dos detentos, e vão ao encontro da Lei de Execução Penal, dispositivo legal que reforça a importância do cuidado com a saúde do preso¹⁶⁶.

Além disso, proporcionar acesso à cultura e à educação aos indivíduos encarcerados fomenta o crescimento intelectual e abre novos horizontes sociais e profissionais para quando eles retornarem ao convívio em liberdade. É importante destacar que a diversidade de atividades culturais e educativas pode ser um fator crucial para ajudar os presos a compreender e enfrentar melhor a realidade em que vivem, bem como a refletir sobre as circunstâncias que os levaram à detenção. Assim, torna-se imperativo introduzir uma gama de ferramentas pedagógicas que abranjam uma abordagem holística e multidisciplinar, incorporando áreas do conhecimento como artes visuais, música, teatro e esportes; a criação de programas que favoreçam a capacitação profissional e oportunidades de estágio; e a incentivação à prática religiosa e espiritual como meio de reconstruir valores individuais positivos¹⁶⁷.

Adicionalmente, há uma necessidade urgente de implementar políticas públicas direcionadas à sensibilização da sociedade como um todo. Essas políticas devem visar a promoção do entendimento e apoio da comunidade à ressocialização dos ex-detentos, facilitando sua reintegração produtiva na sociedade após o cumprimento da pena. Estas incluem o lançamento de campanhas focadas na valorização da reintegração social dos antigos detentos, buscando eliminar preconceitos e incentivar uma cultura de acolhimento comunitário; e o estímulo à criação de programas educativos destinados a esclarecer a população sobre a importância de colaborar com ações que melhorem a qualidade de vida dos detentos, promovendo uma postura mais receptiva às novas oportunidades que se apresentam aos indivíduos em seu retorno à liberdade.

Analisando a estrutura e os desafios enfrentados pelos sistemas carcerários nos países emergentes, especialmente sob a ótica dos direitos humanos fundamentais, fica evidente que as parcerias público-privadas (PPPs) na administração prisional apresentam várias vantagens. Essas vantagens são particularmente notáveis no que se refere à melhoria das condições de infraestrutura e dos serviços assistenciais nas prisões, áreas nas quais esses países frequentemente enfrentam dificuldades significativas devido à falta de recursos financeiros e estruturais¹⁶⁸.

¹⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**: “Art. 14: A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico. Art. 41 - Constituem direitos do preso: VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;”.

¹⁶⁷ SÉLLOS-KNOERR, 2012, versão e-book, posição 1313 a 1721.

¹⁶⁸ MARTINS, VICTORIA MOREIRA. *Desafios e perspectivas das parcerias público privadas de presídios*.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo,

Esta melhoria nas condições prisionais é fruto da observação de que muitos dos problemas mais críticos nos sistemas penitenciários de nações em desenvolvimento derivam da ausência de infraestrutura básica adequada e de serviços de assistência essenciais aos presos. Assim, ao considerar que as PPPs têm demonstrado eficácia em estabelecer instalações que oferecem ambientes seguros e condições dignas para os detentos, conclui-se que a privatização pode, de fato, contribuir significativamente para o respeito e a promoção dos direitos fundamentais dos encarcerados.

Em contraste, nos países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América, a situação apresenta-se de forma distinta. Diferentemente dos países emergentes, estas nações possuem recursos financeiros mais robustos para investir no sistema penal, o que resulta em menos desafios relacionados à infraestrutura prisional. Assim, enquanto a implementação de PPPs em contextos emergentes pode ser vista como uma estratégia crucial para suprir lacunas estruturais e de assistência, nos países desenvolvidos, a discussão sobre a privatização prisional envolve outras dimensões e considerações, dado o menor impacto das limitações infraestruturais¹⁶⁹.

Um estudo estadunidense realizado por profissionais da universidade Universidade de Utah, identificou várias consequências negativas associadas às Parcerias Público-Privadas (PPPs) em instituições penais¹⁷⁰.

Entre os problemas destacados estão: a priorização do ganho financeiro que pode afetar adversamente a qualidade dos serviços oferecidos nas prisões; a possibilidade de restrição de direitos fundamentais devido aos interesses comerciais do operador privado; e o risco de que os objetivos de rentabilidade superem os interesses públicos e dos detentos.

Adicionalmente, enfrentam-se riscos econômicos que podem resultar na falta de resolução de complicações emergentes da parceria, um aumento na ocorrência de atos de corrupção dentro do sistema prisional, a influência de empresas por meio de lobby prisional, o desrespeito aos direitos trabalhistas dos presos envolvidos em atividades produtivas e desafios para o Estado em negociar quando as instalações prisionais estão superlotadas ou excedem sua capacidade, especialmente se houver demandas por parte do sócio privado por renovação ou ajuste contratual¹⁷¹.

2023. Disponível em: <<https://adelfa-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/faade6f3-7449-4d27-b779-f97d1cfa451/content>>. Acesso em: 10 dez 2023.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ LUHNDAL, Brad et al. Prison Privatization: A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators. **Research on Social Work Practice**, 2009, p. 328-394.

¹⁷¹ *Ibid.*

Pesquisas realizadas nos Estados Unidos da América durante a década de 1999 a 2010 revelam um incremento notável na população detida em estabelecimentos penais privados em comparação com o crescimento do número de prisioneiros em instalações controladas pelo setor público¹⁷². Esse aumento pronunciado na população carcerária sob administração privada evidencia a influência da busca por lucro, destacando a lucratividade como um fator determinante para a admissão e continuidade de cada pessoa no sistema penal.

O ente privado necessita de presos em cárcere, o que, por sua vez, estimula sanções que aumentam o tempo que a pessoa ficará encarcerada. O objetivo de lucrar, por parte do parceiro privado, pode implicar em medidas desproporcionais, que levem o indivíduo a permanecer em cárcere por um lapso temporal maior que o inicialmente previsto.

Claramente, diante da burocratização dos procedimentos, adotar a parceria público-privada parece, num primeiro momento, a forma adequada para acelerar processos. Porém, a falta de verificação de antecedentes criminais, essencial quando da contratação de pessoal, pode implicar em pessoas trabalhando nas atividades do estabelecimento prisional, como “laranjas” de organizações criminosas¹⁷³.

Tudo isso representa possibilidades que vão além dos meros ditames burocráticos ou das estruturas dos presídios. Nos Estados Unidos, observa-se acordos de grandes empresas com vistas a institucionalizar normas não voltadas à reinserção do indivíduo à sociedade, pelo contrário, buscam fazer com que ele permaneça em cárcere, e, ainda, que haja encarceramento em massa.

O parceiro privado precisa de um número de detentos para se manter no sistema, já que sua remuneração é paga para manter cada indivíduo no sistema prisional. Com base nessas constatações, é difícil crer que o parceiro privado esteja preocupado com a reintegração da pessoa à sociedade, pelo menos no sistema estadunidense, o que ainda é difícil de se concluir no Brasil, mas que pode-se ter uma ideia a partir das experiências frustradas.

É imperativo que as políticas públicas se estendam além dos muros das prisões, direcionando esforços para sensibilizar a sociedade sobre a importância da ressocialização dos ex-detentos. Campanhas de conscientização e programas educativos são essenciais para combater o estigma e promover uma cultura de acolhimento e apoio aos indivíduos que buscam se reintegrar após cumprir suas penas. A colaboração comunitária e o suporte social

¹⁷² FAUS, J. **O negócio sujo das prisões privadas nos EUA**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/23/internacional/1390438939_340631.html>. Acesso em: 12 mar. 2023.

¹⁷³ MARTINS, VICTORIA MOREIRA. Desafios e perspectivas das parcerias público-privadas de presídios, 2023.

desempenham papéis críticos na prevenção da reincidência e na construção de um ambiente mais seguro e inclusivo para todos.

Finalmente, as parcerias público-privadas emergem como uma possível solução para os desafios estruturais e financeiros enfrentados pelo sistema carcerário. Embora as PPPs apresentem vantagens, como melhorias nas condições físicas e nos serviços de saúde das prisões, é fundamental que essas parcerias sejam estruturadas de maneira a respeitar os direitos humanos dos detentos e promover práticas de reabilitação efetivas.

O instrumento existe, e a depender da forma de aplicação, pode ser plenamente válido e constitucional. Porém, a colaboração entre o setor público e privado deve ser cuidadosamente monitorada para garantir que os objetivos de melhoria das condições prisionais e da qualidade de vida dos reclusos sejam atendidos de forma transparente e responsável, sob pena ser mais um instrumento inefetivo, e que pode causar diversas inconstitucionalidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As prisões refletem as complexidades e contradições inerentes à sociedade e à justiça penal, carregadas de elementos subjetivos e influenciadas por fatores históricos, sociais e econômicos. O imaginário coletivo sobre as prisões, entrelaçado com sentimentos de culpa e punição, destaca a evolução do sistema penal e a persistente aura negativa associada às instituições carcerárias.

A superpopulação carcerária no Brasil, resultado de deficiências estruturais e de desigualdades socioeconômicas, ilustra o acúmulo de adversidades e a urgente necessidade de reforma. O perfil demográfico dos prisioneiros revela uma correlação entre encarceramento e condições sociais e econômicas desfavoráveis, sugerindo que o sistema penal atua como um espelho das disparidades mais amplas da sociedade.

A análise histórica da função das prisões revela uma transformação de espaços de detenção temporária para instituições destinadas à punição e, eventualmente, à reabilitação. Este desenvolvimento reflete mudanças na compreensão da justiça e do papel do Estado na administração das penas, transitando de uma abordagem baseada em vingança para um sistema mais regulado e focado na reabilitação.

O Iluminismo marcou um ponto de virada, com uma rejeição das práticas punitivas cruéis e uma busca por penalidades racionais que respeitem a dignidade humana. Contudo, a realidade contemporânea, especialmente no contexto brasileiro, revela que as práticas carcerárias ainda estão longe de alcançar esses ideais iluministas.

O Estado Penal brasileiro, influenciado pelo neoliberalismo e pela globalização, reflete a complexidade e as múltiplas facetas da crise penal, evidenciando a persistência de um sistema penal retributivo, apesar das teorias e movimentos que promovem uma abordagem mais humanizada e preventiva da punição.

O perfil demográfico da população prisional brasileira, com uma predominância de jovens negros e de baixa escolaridade, destaca a natureza seletiva e discriminatória do sistema de justiça criminal, que tende a penalizar de maneira desproporcional os mais vulneráveis.

A análise apresentada no primeiro subcapítulo da dissertação revelou a complexidade dos desafios enfrentados pelo sistema prisional brasileiro. O histórico de falhas estruturais e negligência destacado mostra que o encarceramento, originalmente concebido como solução para comportamentos delituosos, transformou-se em um problema crônico. Esta parte da pesquisa ilumina a incapacidade sistêmica de atender às necessidades básicas dos detentos, obstaculizando qualquer possibilidade de reabilitação e reintegração eficazes.

O panorama internacional ofereceu um contraponto crucial, especialmente considerando o modelo de privatização adotado nos Estados Unidos. O estudo comparativo evidenciou falhas semelhantes entre os sistemas, notadamente em relação ao superencarceramento e à deficiência em promover a justiça social e a reabilitação dos detentos, desafiando a noção de que a privatização proporcionaria uma solução mágica.

Essa análise crítica mostrou que, apesar das promessas associadas às Parcerias Público-Privadas (PPPs), elas não garantem uma solução definitiva para os problemas intrínsecos ao sistema prisional. Os desafios identificados incluem a transferência de discricionariedade aos agentes privados, o que pode resultar em distorções de poder e conflitos de interesse, particularmente quando os lucros se sobrepõem ao bem-estar e aos direitos dos presos.

Além dos problemas operacionais, questões éticas surgem em relação à privatização, como a exploração do sofrimento humano e a mercantilização da pena. A análise do primeiro subcapítulo expôs a preocupação com a falta de humanização nas prisões privatizadas, onde o preso é tratado mais como um objeto de lucro do que como um sujeito de direitos com necessidades de reabilitação.

Do ponto de vista econômico, embora haja argumentos a favor da desburocratização e eficiência trazidas pelas PPPs, como redução de encargos trabalhistas e flexibilidade nas negociações, tais benefícios não necessariamente se traduzem em melhorias significativas para a administração penitenciária ou para as condições de vida dos detentos.

A análise detalhada das experiências internacionais, além das práticas adotadas em algumas unidades federativas brasileiras, revela uma realidade multifacetada. Os casos estudados, como o do Presídio de Ribeirão das Neves em Minas Gerais, indicam que projetos de PPP devem ser pautados por princípios claros, como gestão eficiente, ressocialização do detento e garantia de transparência e controle.

Apesar dos argumentos favoráveis quanto ao lastro jurídico das PPPs, a doutrina contrária ressalta que as responsabilidades inerentes à execução penal devem permanecer sob o domínio estatal. A transferência dessa prerrogativa para o setor privado levanta questões fundamentais sobre a natureza do poder punitivo e a adequação de suas práticas.

Os obstáculos para a privatização, portanto, não são apenas operacionais, mas também éticos e jurídicos. O impasse reside na natureza das políticas criminais, que deveriam visar ao combate à criminalidade e à ressocialização, e não à geração de lucro. Essa distinção torna-se borrada quando entidades privadas, motivadas por interesses financeiros, assumem a gestão de estabelecimentos penais.

A privatização, como discutido, não é inerentemente negativa, mas sua implementação em um contexto tão delicado quanto o sistema penitenciário requer cautela e consideração profundas. A dignidade humana e os direitos fundamentais dos presos não podem ser subordinados a objetivos comerciais, sob risco de graves violações e injustiças.

Portanto, é essencial que, antes de considerar a implementação de PPPs, o poder público adote políticas voltadas para o aprimoramento do sistema judicial e penitenciário. Medidas que abordem diretamente as causas da criminalidade, melhorem as condições das prisões e promovam alternativas à detenção são fundamentais para qualquer tentativa de reforma.

A solução para a crise carcerária no Brasil deve, portanto, ser abrangente e multifacetada. Deve focar não apenas na estrutura física das prisões, mas também no sistema de justiça, nas políticas de prevenção ao crime e nos programas de reabilitação e reintegração dos detentos na sociedade.

A abordagem do poder público às crises penitenciárias deve transcender a mera substituição de gestão. Requer uma análise crítica e compreensiva das políticas de segurança pública, uma reavaliação do papel da punição na sociedade e um compromisso firme com os princípios de justiça e humanidade.

Em conclusão, enquanto as PPPs podem oferecer caminhos alternativos para a gestão do sistema prisional, elas não devem ser vistas como a única ou a principal solução para a crise enfrentada. A prioridade deve ser uma reforma profunda que respeite a dignidade dos presos, assegure a ressocialização como objetivo central da pena e fortaleça a integridade e eficácia do sistema de justiça criminal.

A discussão empreendida nesta dissertação ressalta a necessidade de uma abordagem equilibrada e fundamentada na reforma do sistema penitenciário, colocando o bem-estar humano e a justiça social no centro das políticas públicas. É com este foco que o Brasil pode começar a superar os desafios de seu sistema prisional e promover uma sociedade mais justa e segura para todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE, Carlos. Cárcere e Sociedade na América Latina (1800-1940). In: MAIA, Clarissa Nunes. et al. (Org). **História das prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2009, v. I., p. 38-39.

ALBERTO, C.; GUIMARÃES, G. **O caso Minas Gerais: da atrofia do estado social à maximização do estado penal**. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13306-13307-1-PB.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**, 3. ed. Barueri: Grupo GEN, 2013, p. 640. Ebook: ISBN 978-85-309-4557-2. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4557-2/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

ARAGÃO, Ivo Rezende. Movimento da Lei e Ordem: sua relação com a lei dos crimes hediondos. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, 2010, p. 2. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7938. Acesso em: 03 dez. 2023.

ARAÚJO JUNIOR, João Marcello de (coord.). **Privatização das prisões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARENDDT, Hannah, **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

ARMSTRONS, Gin. Private Prisons Face 87.4 **Percent Financing Gap as Banks Continue to Flee**. Disponível em: <<https://truthout.org/articles/private-prisons-face-87-4-percent-financing-gap-as-banks-continue-to-flee/>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

BARACAT, Eduardo Milleo; MENEGON, Leonardo Grillo. A perspectiva neoliberal e as Parcerias Público-Privadas no contexto do Estado contemporâneo. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 8, n. 1, 2022.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

BARBOSA, Kelly de Souza; COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos. A questão étnico-racial do sonho americano: o encarceramento dos pobres e pretos no Estado policial. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 164-182, fev./mar. 2017.

BATISTA, Nilo; ZAFFARONI, Eugenio Raúl; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro: primeiro volume: Teoria Geral do Direito Penal**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BAUER, Shane. The True History of America's Private Prison Industry. In: **Time**, 2018. Disponível em: <<https://time.com/5405158/the-true-history-of-americas-private-prison-industry/>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

BENTHAM, Jeremy. **The correspondence of Jeremy Bentham**. T. L. S. Sprigge, Ian R. Christie, A. T. Milne, J. R. Dinwiddy e S. R. Conway (orgs.). Londres e Oxford: Clarendon Press, 1968-1996

BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. E-book. ISBN 9788547220389. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547220389/>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BOLDT, Raphael; KROHLING, Aloísio. Direitos humanos, tolerância zero: paradoxos da violência punitiva no estado democrático de direito. **Prisma Jurídico**: 2011, 10(1), 33-48. ISSN: 1677-4760. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93420939003>>. Acesso em: 03 dez. 2023.

BOSCHETTI, Ivanete. **30 Anos do Congresso da Virada: Começaria Tudo Outra vez Se Preciso Fosse**. Brasília: CFESS, 2009.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. CNJ. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-pede-apuracao-sobre-acionamento-de-agua-em-presidios-de-mg/>>. Acesso em: 11 fev 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 229, p. 2-4, 18 dez. 2015. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=213>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Planalto, 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 200/1967, de 25 de fevereiro de 1967**. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11079compilado.htm>. Acesso em: 03 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 26 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá

outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 03 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074compilada.htm>. Acesso em: 03 jan. 2024.

BRASIL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

BRASIL. **Plano Anual de Contratações**. Disponível em <<https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/pac>>. Acesso em 05 mar. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Sistema Nacional de Informações Penais**: 14º ciclo – período de janeiro a junho do 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-lanca-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referentes-ao-primeiro-semester-de-2023/relipen>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

BREMBATI, Kátia; FONTES, Giulia. Pioneiro há 20 anos, Paraná estuda retomar sistema privado de presídios. **Gazeta do Povo**: 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/presidios-privados-volta-pr/?ref=link-interno-materia>>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BUENO, Cibeli Doria da Cunha. O Estado penal, o sistema prisional e a crise do humanismo. **Revista Katálisis**, v. 24, 2021, p. 177–187. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e75254>>. Acesso em: 14 dez 2024.

CALÓN, Eugenio Cuello. **La moderna penologia**: represion del delito y tratamiento de los delincuentes, penas y medidas, su ejecucion. Barcelona: Bosch, 1958.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. Salvador. JusPodivm, 2016.

CARRERA, Mariana Baleeiro Martins. **Parceria Público-Privada na saúde no Brasil**: estudo de caso do Hospital do Subúrbio - Bahia. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012, p. 85.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. 9788597027259. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027259/>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

CNBC. **Why big banks could be killing private prisons**. Disponível em: <<https://www.cnn.com/2020/01/02/why-private-prisons-geo-group-and-corecivic-are-struggling-under-trump.html>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

CNJ. **Painéis estatísticos**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/paineis-estatisticos/>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

CNJ. **Resolução nº 47 de 18/12/2007.** <Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/162>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

COHEN, Stanley. Un escenario para el sistema penitenciario futuro, NPP, 1975, p. 412. Contra: Borja Mapelli Caffarena, **Lecciones de derecho penitenciario**, p. 142, CPC, n. 7, 1979.

CONNOR, John. **Price-fixing overcharges: legal and economic evidence**, American Antitrust Institute Working Paper n. 04-05, 2005. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=787924>. Acesso em: 02 fev. 2024.

CORREA, Gustavo Freitas. CORSI, Lucas Cavanha. O Primeiro Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada do Brasil. **GVpesquisa – Conexão Local**. São Paulo, 2014, p. 6. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/o_primeiro_complexo_penitenciario_de_parceria_publico-privada_do_brasil.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2024.

COVA, Carlos José Guimarães. **Manual de estruturação de concessões e parcerias público-privada**. São Paulo: Cengage, 2018.

CUCHE, Paul. *Traité de science et de législation pénitentiaires*, p. 201 *in*: BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**, 2017.

DRAPKIN, Israel. **El recluso penal, víctima de la sociedad humana**, ADPCP, 1977, p. 347-348.

DURHAM III, Alexis M. The Privatization of Punishment: Justification, Expectations, and Experience. **CJPR**, v. 3, nº 1, 3/89.

DUROSE, Matthew R. COOPER, Alexia D. SNYDER, Howard N. Recidivism of Prisoners Released in 30 States in 2005: Patterns from 2005 to 2010. U.S. Department of Justice - Office of Justice Programs - **Bureau of Justice Statistics**, abr. 2014. Disponível em: <<https://bjs.ojp.gov/content/pub/pdf/rprts05p0510.pdf>>. Acesso em: 02 dez 2023.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda, 2002.

DYER, Joel. **The Perpetual Prisoner Machine: How America Profits From Crime 3**. Nova Iorque: Basic Books, 2000.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de parcerias e concessões. **RS Parcerias - Presídio Erechim**. Disponível em: <<https://parcerias.rs.gov.br/presidio-erechim>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Cal. Office Of The Inspector General, Management. **Review Audit, California State Prison**, Solano, At 3 (2003). Disponível em: <<http://www.oig.ca.gov/reports/pdf/csps0303.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. National Institute of Justice. **NIJ Evaluations of the Second Chance Act**. Disponível em: <<https://nij.ojp.gov/topics/articles/nij-evaluations-second-chance-act>>. Acesso em: 02 dez. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U.S. Department of Justice. **Review of the Federal Bureau of Prisons**. Monitoring of Contract Prisons. Ago. 2016, p. 44-47. Disponível em: <<https://oig.justice.gov/reports/2016/e1606.pdf#page=2>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

FAUS, J. **O negócio sujo das prisões privadas nos EUA**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/23/internacional/1390438939_340631.html>. Acesso em: 12 mar. 2023.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1999.

FRAGOSO, Heleno Claudio. **Direito dos presos**, Rio de Janeiro: Forense, 1980.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2023. E-book.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. São Paulo: Editora Manole, 2003. E-book. ISBN 9788520443323. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520443323/>>. Acesso em: 29 out. 2022.

GENELHÚ, Ricardo; SCHEERER, Sebastian. **Manifesto para abolir as prisões**. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

GOMEZ, Alfonso Serrano. V Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, REP, 1976.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Contrato de concessão administrativa nº 336039.54.1338.09**. Contrato de concessão administrativa para a construção e gestão de complexo penal – Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/images/2020/Penal/Contrato%20e%20Extrato%20Publica%20A7%20C3%A3o%20PPP%20Complexo%20Penal.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas**. 6. ed. Niterói, RJ. Impetus, 2021.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

JESCHECK, Hans-heinrich. Tratado de derecho penal. Barcelona: Bosch, 1981, p. 1153 *in* BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.331/2021**. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

KLEIN, Naomi. **A Doutrina do Choque: A Ascensão do Capitalismo de Desastre**. São Paulo: Nova Fronteira, 2008.

KNOERR, Fernando Gustavo; MARTINS, José Alberto Monteiro. The contribution of compliance practices to the social role of the company. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 3, n. 44, p. 1 - 18, fev. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1716/1113>>. Acesso em: 07 mar. 2024.

LINDSEY, Andrea. MEARS, Daniel. COCHRAN, Joshua. The Privatization Debate: A Conceptual Framework for Improving (Public and Private) Corrections. **Journal of Contemporary Criminal Justice**, jul. 2016, p. 16.

LUHNDAL, Brad et al. Prison Privatization: A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators. **Research on Social Work Practice**, 2009, p. 328-394.

MÂNICA, Fernando Borges; BRUSTOLIN, Rafaell. **Gestão de Presídios por Parcerias Público-Privadas**: uma análise das atividades passíveis de delegação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Vol. 7, nº 1, 2017, p. 304-320. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4570/pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

MARANHÃO, Fabiana. Crise no sistema carcerário: CE e PR fazem caminho reverso e 'reestatizam' presídios. **UOL**: 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/01/09/crise-no-sistema-carcerario-ce-e-pr-fazem-caminho-inverso-e-reestatizam-presidios.htm>>. Acesso em: 7 mar. 2024.

MARTINS, VICTORIA MOREIRA. Desafios e perspectivas das parcerias público privadas de presídios. **Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)** – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://adelpa-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/faade6f3-7449-4d27-b779-f97d1cafa451/content>>. Acesso em: 10 dez 2023.

MCDONALD, Douglas. PATTEN, Carl. Governments' Management of Private Prisons. Document nº 203968, jan. 2004, p. 89-94. Disponível em: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/203968.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Poder de polícia e segurança nacional**. In: *Revista dos Tribunais*, v. 61, n. 445, p. 287 – 298.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENESES, Tobias Barreto de. Fundamentos do direito de punir. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 85, v. 727, maio 1996, p. 123-148.

MINAS GERAIS. **Complexo Penal**. Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>>. Acesso em 20 mar 2023.

MINHOTO, Laurindo Dias. As prisões do mercado. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 55-56, 2002, p. 8.

MOLINA, Antonio Garcia-Pablos y. Régimen abierto y ejecución penal, REP, n. 240, 1988, p. 40; Julio Altmann Smythe, ¿Debe suprimirse la pena privativa de libertad y la prisión?, **Revista Jurídica del Perú**, ano 17, 1975.

MUÑOZ CONDE, Francisco. **La resocialización del delincuente**. Análisis y crítica de um mito. CPC, Madrid, n. 7, 1979.

NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. **Parcerias Público-Privadas no Sistema Prisional**. In: Cadernos do Programa de Pós-Graduação de Direito da UFRGS. Vol.15, nº 1, 2020, p. 276-300. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Andre-Luiz-Nakamura/publication/343862229_Parcerias_Publico-Privadas_no_Sistema_Prisional/links/5f454ed3299bf13404f3e5be/Parcerias-Publico-Privadas-no-Sistema-Prisional.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios Jurídicos das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e desenvolvimento nacional sustentável. In: **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, jun/dez, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. 12.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023, p. 413.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Parcerias Público-Privadas: indelegabilidade no exercício da atividade administrativa de polícia e na atividade administrativa penitenciária**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) **Parcerias Público-Privadas**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 433-467.

OLIVEIRA, Rafael Rezende de. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 3. Ed. São Paulo: Editora Método, 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de San José da Costa Rica). San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 26 fev. 2024.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. New York: Basic Books, 1992.

PERONI, Vera Maria Vidal. COMERLATTO, Luciani Paz. Parceria Público-Privada e a Gestão da Educação: o Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna. In: **Perspectiva**, Florianópolis, v. 35, n. 1, jan./mar. 2017, p. 113-133. LUMERTZ, Juliana Selau. **A Parceria Público-Privada na Educação: Implicações para a Gestão da Escola**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PETEAN, F. A.; MENEZES, D. F. N. CRESCIMENTO POPULACIONAL, ARRECADADAÇÃO E RECESSÃO. **Cadernos de Dereito Actual**, [S. l.], n. 8, p. 367–378, 2017. Disponível em: <https://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/195>. Acesso em: 4 mar. 2024.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Parcerias Administração Pública**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530986599. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986599/>>. Acesso em: 29 out. 2022.

PIMENTA, Victor Martins. **Por trás das grades: o encarceramento em massa no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

PRATT, Travis. MAAHS, Jeff. Are Private Prisons More Cost-Effective Than Public Prisons? A Meta-Analysis of Evaluation Research Studies. **Crime & Delinquency**, 1999, n°. 45: 358.

ROSAL, Manuel Cobo de; VIVES, Tomás Salvador. **Derecho Penal: Parte General**. Spanish: Tirant Lo Blanch Paperback, 1999.

ROXIN, Claus. **El desarrollo de la política criminal desde el Proyecto Alternativo**. Doctrina Penal, 1979, p. 515-516.

RUSCHE, George; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e Estrutura Social**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2019.

SANTOS, Jorge Amaral dos. **A utilização das parcerias público-privadas pelo sistema prisional brasileiro em busca da ressocialização do preso**. Uma perspectiva possível. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2338, 25 nov. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13906>. Acesso em: 25 mar. 2023.

SAVAS, E. S. **Privatization and Public-Private Partnerships**. New York: Chatham House Publishers, 2000.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Enio Moraes. O Estado Democrático de Direito. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v.42, n.167, jul/set, 2005, p. 213 – 230.

SILVA, Marcos Alves da; KNOERR, Viviane Coêlho de Séllos. Responsabilidade social da empresa e subcidadania pautas para uma reflexão de índole constitucional. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 2, n. 31, p. 435-453, ago. 2013. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/611>>. Acesso em: 07 mar. 2024.

SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira: Quem é e Como Vive**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

SPOSATI, Aldaísa. Globalização da economia e processos de exclusão social. In: O significado socio-histórico das transformações da sociedade contemporânea. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 01. Brasília, CEAD, 1999.

STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus Malefícios: A Promessa Não Cumprida de Benefícios Globais**. São Paulo: Editora Futura, 2002.

TIMOFEEVA, EA. (2020). Foreign Private Prisons: Historical and Economic Issues of Management and Performance. In: Popkova, E. (eds) **Growth Poles of the Global Economy:**

Emergence, Changes and Future Perspectives. *Lecture Notes in Networks and Systems*, v. 73. Springer, Cham. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-15160-7_111>. Acesso em: 14 fev. 2024.

TONRY, Michael. Racial disproportion in US prisons. *British Journal of Criminology*, v. 34. 1994, p. 112. Disponível em: <<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/bjcrim34&div=51&id=&page=>>>. Acesso em: 02 dez. 2023.

TRAVIS, J.; WESTERN, B.; F. STEVENS REDBURN. **The Growth of Incarceration in the United States**. Disponível em: <<https://nap.nationalacademies.org/read/18613/chapter/1>>. Acesso em: 02 dez. 2023.

VIEIRA, A. **Mapeamento do Ministério da Justiça aponta para a existência de 15 facções no RS**. Disponível em: <https://portalplural.com.br/mapeamento-do-ministerio-da-justica-aponta-para-a-existencia-de-15-faccoes-no-rs/#google_vignette>. Acesso em: 06 mar. 20124.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001b.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**. São Paulo: RT, 1997.