

**A PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO COMO  
ALTERNATIVA À CRISE CARCERÁRIA**

**THE PRIVATIZATION OF THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM AS AN  
ALTERNATIVE TO THE PRISON CRISIS**

**Kíssyla Monfardini Engelhardt**

Acadêmica em Direito, Faculdade de Ensino Superior de Linhares, Brasil

E-mail: [kissyla34@gmail.com](mailto:kissyla34@gmail.com)

**Alexandre Jacob**

Mestre, Faculdade de Ensino Superior de Linhares, Brasil

E-mail: [alexandre.jacob10@gmail.com](mailto:alexandre.jacob10@gmail.com)

**Aceite 03/10/2022 Publicação 12/10/2022**

**Resumo:** O Brasil vivencia um cenário de caos em seu sistema carcerário decorrente da existência de uma lacuna que não supre os problemas de superlotação, doenças enraizadas, abusos físicos e psicológicos, dentre outras mazelas. Diante da problemática, surge a necessidade de implementação de um sistema que garanta a proteção social ao tempo que ressocializa o preso e respeita os direitos humanos. Como forma de suprir essa carência, realizou-se um estudo sobre a privatização do sistema prisional brasileiro como alternativa à crise carcerária. O propósito foi apresentar um mecanismo que dê maior eficiência ao sistema prisional. O estudo foi realizado por análise de obras renomadas, artigos científicos e pesquisas de dados práticos do sistema prisional brasileiro. Após um breve histórico do sistema de penas e prisões, direcionou-se ao instituto da privatização, em que o Brasil adotou, primordialmente, a gestão mista, consolidando uma cooperação entre entidade privada e o Estado. Dessa forma, verificou-se que mesmo com a existência de críticas, seja no aspecto jurídico, econômico, político ou ético, há possíveis soluções que demonstra ser, a privatização, um caminho em busca de uma ressocialização dos presidiários de forma mais efetiva.

**Palavras-chave:** Direito penitenciário; sistema prisional brasileiro; crise carcerária; privatização.

**Abstract:** Brazil is experiencing a scenario of chaos in its prison system due to the existence of a gap that does not fill the problems of overcrowding, rooted diseases, physical and psychological abuse, among other ills. Faced with the problem, there is a need to implement a system that guarantees social protection while re-socializing the prisoner and respecting human rights. As a

way to fill this gap, a study was carried out on the privatization of the Brazilian prison system as an alternative to the prison crisis. The purpose was to present a mechanism that gives greater efficiency to the prison system. The study was carried out by analyzing renowned works, scientific articles and research of practical data from the Brazilian prison system. After a brief history of the system of penalties and prisons, he turned to the institute of privatization, in which Brazil primarily adopted mixed management, consolidating cooperation between the private entity and the State. In this way, it was found that even with the existence of criticism, whether in the legal, economic, political or ethical aspect, there are possible solutions that demonstrate that privatization is a path in search of a more effective resocialization of prisoners.

**Keywords:** Penitentiary law; Brazilian prison system; prison crisis; privatization.

## **1. Introdução**

O presente artigo tem por objetivo analisar a proposta da privatização dos presídios como alternativa ao caos do sistema carcerário. Importa destacar, desde já, que se entende por “privatização” o ato ou efeito de tornar algo particular ou privado, isto é, trata-se da desestatização ou ação de transferir o que pertence ao Estado para o domínio da iniciativa privada, através da venda de bens, propriedades ou serviços.

Trazendo o conceito ao tema em questão, tem-se que a privatização do sistema carcerário se refere à prática de delegar atividades administrativas internas dos presídios às empresas privadas, assentindo diversos tipos de organizações, a serem expostas posteriormente.

A notoriedade deste tema ganha destaque quando se volta o olhar ao sistema carcerário brasileiro que enfrenta um caos em virtude da existência de uma lacuna, a qual é alimentada com reiteraões de hábitos arcaicos já fixados no costume, a ser preenchida com reflexões superiores acerca de como é feita a execução penal no país, além de se observar os direitos humanos.

## **2. Revisão da Literatura**

### **2.1. Evolução Histórica das Penas e do Sistema Prisional**

O *jus puniendi*, ou seja, direito de punir, é uma atribuição do Estado que vem evoluindo desde a Antiguidade por meio do desenvolvimento da razão e em busca de acompanhar a evolução social. Essa punição torna-se necessária diante da realidade de que a espécie humana, embora esteja em constante evolução racional, têm em sua natureza, o egoísmo, um aspecto controverso à harmonia das relações sociais. Nesse sentido, segundo o filósofo inglês Thomas Hobbes em 1651, o ser humano é naturalmente mau e egoísta, em suas palavras “o homem é o lobo do homem” (HOBBS, 2014), necessitando de um “contrato social” que lhe proporcione segurança.

Diante desse cenário conflituoso, surge o direito penal, “conjunto de princípios e regras destinados a combater o crime e a contravenção penal, mediante a imposição de sanção penal” (MASSON, 2019), almejando mitigar os ataques aos bens jurídicos tutelados.

A sanção penal nem sempre se configurou nos moldes do Código Penal vigente, tendo evoluído junto com a humanidade, com o intuito de combater a criminalidade. Em registros bíblicos, como no livro de Gêneses, os primeiros autores de um crime foram Caim e Abel, filhos de Adão e Eva, demonstrando que a prática delituosa surgiu junto com a espécie humana (STORNILO, 2002).

Insta salientar que, embora a criminalidade sempre esteve presente em meio a humanidade, nem sempre houve uma organização para combatê-la e punir os agentes. Assim, tem-se que, primordialmente, os castigos se davam por meio de vingança privada, ou seja, o ato partia da própria vítima ou de sua família, com total arbitrariedade, tendo destaque também nessa época a punição divina. De acordo com os pesquisadores Guilherme Ferreira Posse, Érica Oliveira Santos e Sandra Sofia de Figueiredo Coelho (2019), “esse tipo de pena fazia parte da cultura daquela época, onde a vida valia muito pouco diante das barbaridades cometidas pelos detentores do poder”.

Posteriormente, surge o instituto da prisão, mas com caráter custodial e não punitivo, ou seja, um local para manter o indivíduo até a execução da pena, cenário que perdurou durante toda a Idade Média, passando ao caráter punitivo apenas com a chegada da Idade Moderna. Surge, então, a pena privativa de

liberdade, “modalidade de sanção penal que retira do condenado seu direito de locomoção, em razão da prisão por tempo determinado” (MASSON, 2019).

Instaurou-se, portanto, os primeiros estabelecimentos prisionais na Europa, como *houses of correction* e *workhouses*, localizados na Inglaterra, os quais tinham como objetivo reformar os agentes delituosos por meio do emprego de trabalho e disciplina (MAURÍCIO, 2011), mas sem se desvincular do caráter de penas severas. Com isso, ideias de liberdade e dignidade que surgiram, passaram a se destacar no âmbito prisional, emergindo um sistema de execução penal baseado em ideais iluministas.

Nesse sentido, nasce o “período humanitário”, no qual pregava-se que as penas privativas de liberdade deveriam ser baseadas com razão e proporcionalidade ao delito praticado e com finalidade reformadora, rejeitando a prática de tortura. Esse raciocínio foi defendido por Beccaria (2005, p.107), onde “para não ser um ato de violência contra o cidadão, a pena deve ser essencialmente pública, pronta, necessária, a menor das penas aplicáveis nas circunstâncias dadas, proporcionada ao delito e determinada pela lei”.

Com o advento do Iluminismo, surgem as escolas penais, trazendo os seguintes questionamentos:

A pena deve tão somente reprovar o agente pelo mal que ele praticou mediante o cometimento da infração penal, ou deve ir além, buscando, além da efetiva reprovação, ter uma finalidade utilitária, vale dizer, tentar impedir que futuros delitos venham a ser levados a efeito? A pena deve ser entendida somente como um ato de vingança pública, compensando o mal produzido pelo agente com a prática da infração penal, ou deve ser vista como um instrumento cuja aplicação tentará garantir, no futuro, uma maior segurança para a vida em sociedade? (GRECO, 2021).

Desse modo, por meio das escolas penais, divididas na doutrina de Rogério Greco (2021) em “Escola Clássica”, “Escola Positiva” e “outras escolas”, como a “correcionalista”, encontra-se a estrutura para analisar a finalidade da pena no sistema penal brasileiro.

Basicamente, a Escola Clássica se destacou pelos princípios da dignidade da pessoa humana, necessidade e suficiência da pena, passando a sanção de castigo corporal para privação da liberdade. Quanto à Escola Positiva, o intuito era apenas retirar o delinquente do âmbito social, sem se preocupar com sua

ressocialização. Posteriormente, várias escolas foram surgindo, dentre as quais, a “*Terza Scuola*”, “*Moderna Alemã*”, Técnico-jurídica”, “Escola Correccionalista” e “Escola da Nova Defesa Social”.

É um conjunto de escritores, pensadores, filósofos e doutrinadores que adotaram as teses ideológicas básicas do Iluminismo, a partir da obra de Beccaria. Dessa Escola fizeram parte Gian Domenico Romagnosi, na Itália. Jeremy Bentham, na Inglaterra e Paul Johann Anselm Von Feuerbach na Alemanha. Romagnosi concebe o Direito Penal como um direito natural, imutável e anterior às convenções humanas, que deve ser exercido mediante a punição dos delitos passados para impedir o perigo dos crimes futuros. Bentham considerava que a pena se justificava por sua utilidade: impedir que o réu cometa novos crimes, emendá-lo, intimidá-lo, protegendo, assim a coletividade. Já Feuerbach opina que a finalidade do Estado é a convivência dos homens conforme as leis jurídicas. A pena, segundo ele, coagiria física e psicologicamente para punir e evitar o crime (GRECO, 2021; DUARTE, 1999).

No que tange às finalidades da pena, a Escola Clássica tinha três teorias, adotadas até hoje: absoluta – que entendia a pena como exigência de justiça; Relativa – que assinalava a ela um fim prático, de prevenção geral e especial; e Mista – que, resultando da fusão de ambas, mostrava a pena como utilidade e ao mesmo tempo como exigência de justiça (DUARTE, 1999).

Na Escola Clássica, dois grandes períodos se distinguiram: o filósofo ou teórico e o jurídico ou prático. No primeiro destaca-se a incontestável figura de Beccaria. Já no segundo, aparece Francesco Carrara. Carrara defende a concepção do delito como ente jurídico, constituído por duas forças: a física (movimento corpóreo e dano causado pelo crime) e a moral (vontade livre e consciente do delinquente). Define o crime como sendo "a infração da lei do Estado, promulgada para proteger a segurança dos cidadãos, resultante de um ato externo do homem, positivo ou negativo, moralmente imputável e politicamente danoso" (CARRARA, 2002).

## **2.2. O Sistema Prisional Brasileiro**

A primeira menção de instalação de um presídio no Brasil encontra-se na Carta Régia de 1769, a qual determina a instauração de uma Casa de Correição no Rio de Janeiro (MATOS, 1985). Já com a Constituição de 1824, as prisões passam a ser adaptadas para o trabalho e há uma separação dos réus, por meio do Código Criminal de 1830 (MAURÍCIO, 2011). Nesse período ainda não se falava em humanização do sistema prisional, ideia que começou a aparecer, pelo menos teoricamente, no início do século XX, com a variação de prisão a depender da qualidade do preso, melhorando o controle carcerário. No entanto, a Constituição de 1824 já estabelecia que os estabelecimentos correccionais devessem assegurar o mínimo de salubridade aos internos:

Art. 179 A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. [...]

XXI. As Cadêas serão seguras, limpas, o bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos Réos, conforme suas circunstancias, e natureza dos seus crimes (BRASIL, 1824).

Deste período até a vigência do Código Penal de 1940, diversos projetos e códigos foram instalados, visando solucionar os problemas carcerários, no entanto, não lograram êxito. Pode-se citar como exemplos a circulação de um “selo penitenciário - 1934”, “cidade penitenciária do Rio de Janeiro - 1937” e utilização de embarcações para alojamento dos presos (MATOS, 1985).

Atualmente, o sistema penal brasileiro adota o ideal de uma sanção penal que “deve, simultaneamente, castigar o condenado pelo mal praticado e evitar a prática de novos crimes, tanto em relação ao criminoso como no tocante à sociedade” (MASSON, 2019), como vislumbra-se do artigo 59 do Código Penal, em que a pena será aplicada conforme a necessidade para que haja a reprovação e prevenção do crime (BRASIL, 1940).

Entretanto, a realidade do atual sistema carcerário, muitas vezes, não cumpre o devido papel:

A prisão deveria ser um local para se ensinar o condenado a se comportar como um cidadão capaz de retornar ao convívio social; devia ser a oportunidade do indivíduo se profissionalizar e se instruir, para se tornar emancipado, autônomo e capaz de viver como cidadão comum

após cumprir sua pena. Sob vários aspectos, a prisão não se mostrou a melhor das escolhas para essa finalidade, porém, como o Estado não possui outro meio para buscar esse fim, a prisão se mantém (OLIVEIRA *et al*, 2013).

Isso se dá por uma gama de fatores que se acumulam e são apontados pelas pesquisas na área do Direito Penitenciário ao longo do tempo, como forma de entender os gargalos do sistema prisional, em especial o brasileiro.

### **2.3. A Crise do Sistema Carcerário**

Para Michel Foucault, a prisão:

Se constitui fora do aparelho judiciário, quando se elaboraram, por todo o corpo social, os processos para repartir os indivíduos, fixá-los e distribuí-los espacialmente, classificá-los, tirar deles o máximo de tempo, e o máximo de forças, treinar seus corpos, codificar seu comportamento contínuo, mantê-los numa visibilidade sem lacuna, formar em torno deles um aparelho completo de observação, registro e anotações, constituir sobre eles um saber que se acumula e se centraliza. A forma geral de uma aparelhagem para tornar os indivíduos dóceis e úteis, através de um trabalho preciso sobre seu corpo, criou a instituição prisão, antes que a lei a definisse como a pena por excelência. No fim do século XVIII e princípio do século XIX se dá passagem a uma penalidade de detenção, é verdade; e era coisa nova. Mas era na verdade abertura da penalidade a mecanismos de coerção já elaborados em outros lugares (FOUCAULT, 2002, p. 207).

Por sua vez, Émile Durkheim entende que segregar os condenados em distância do meio social é a função verdadeira da pena:

A pena não serve, ou só serve de maneira muito secundária, para corrigir o culpado ou intimidar seus possíveis imitadores desse duplo ponto de vista, sua eficácia é justamente duvidosa e, em todo caso, medíocre. Sua verdadeira função é manter intacta a coesão social, mantendo toda a vitalidade da consciência comum (DURKHEIM, 1999).

Nesse contexto, a pena privativa de liberdade (PPL) é utilizada pelo Estado a fim de conferir uma resposta às ações reprováveis dos criminosos. Este ato de retirá-lo do convívio social não é perpétuo, dessa forma, deve-se analisar que haverá seu retorno e, portanto, as consequências que este isolamento gerou será a maneira que o ressocializado se comportará no ambiente coletivo. Devido isso, há a necessidade de se realizar um controle qualitativo favorável às condições humanas.



Acerca da ressocialização, é uma das finalidades da pena, destacada na doutrina penal na fase da execução, onde se fixa a prevenção especial, para que o apenado repense sua atitude e não volte a delinquir (GRECO, 2021). Para atingir esse objetivo, o ambiente carcerário precisa estar dotado de recursos humanos, no caso uma equipe multidisciplinar que preste as assistências previstas na Lei de Execução Penal (material, social, educação, saúde, religião e jurídica) e recursos estruturais, que possibilitem ser o cárcere minimamente habitável.

Em contrapartida, tão importante quanto o período que o apenado está contido é o que se faz com ele após sua condição de egresso:

A questão prisional não depende apenas de métodos ressocializadores contemporâneos ao cárcere, mas também de políticas e ações após o encarceramento. Ressocializar efetivamente pressupõe uma gama de ações ordenadas e complementares, basicamente em duas etapas: durante o cárcere é preciso que a equipe multidisciplinar elabore programa individualizador da pena, que assistirá aos condenados de forma especial, respeitando as peculiaridades de cada um; após o cárcere é necessária à efetivação de políticas criminais assistenciais, beneficiárias e especialmente emancipatórias, para que o egresso possa viver com autonomia e de acordo com o que a sociedade capitalista espera (OLIVEIRA *et al*, 2013).

No Brasil, segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), no primeiro semestre de 2021, existia uma população prisional em celas físicas de, aproximadamente, 674.163 mil indivíduos (DEPEN, 2022). Por outro lado, neste mesmo período, havia cerca de 440.500 mil vagas, isto é, as prisões encontravam-se superlotadas e, mesmo diante da redução no número de presos em decorrência da pandemia da Covid-19, é possível vislumbrar um déficit de quase 234 mil vagas para acomodar os que estão presos, com média de custo ao Estado de R\$1.292.057.015,88 (SILVA *et al*, 2021).

Essa realidade já seria deplorável não fosse o número de mandados de prisão pendentes de cumprimento, com cerca de 338.963 mil mandados (CNJ, 2022, dados de 03 mar. 2022). Em outras palavras, é dizer que são mais de trezentos mil indivíduos que deveriam estar presos e ocupando as pouco mais de 400 mil vagas que estão à disposição atualmente.



Neste cenário, doenças infectocontagiosas que são tidas como erradicadas há décadas, tais como a tuberculose atingem em nível epidêmico a população carcerária brasileira (LOURENÇO; GUERRA, 2020). Além disso, a AIDS também é uma realidade dos encarcerados que, ao sofrerem a ausência do tratamento adequado, sujeitam-se à baixa qualidade de vida (COSTA; BIANCHI, 2017), expondo ao risco não somente sua integridade física, mas também a população em geral, pois não se encontram isolados do mundo externo, principalmente devido às visitas conjugais e, a depender do caso, do livramento condicional.

Outro relevante ponto a se destacar são os abusos físicos, morais e sexuais perpetrados contra qualquer indivíduo, seja homem ou mulher, que dividem a mesma cela. Muitas vezes, são crimes que ficam omissos e, por conseguinte, impunes (SEVERO, 2016).

A pesquisadora Fernanda Magalhães Marcial argumenta que:

Cadeias públicas segregam presos a serem condenados e com condenações definitivas, em virtude da inexistência de vagas nas poucas penitenciárias em atividade; A superlotação dos estabelecimentos penais em atividade, acarreta a violência sexual entre os presos, a presença de tóxico, a falta de higiene que ocasionam epidemias gastrointestinais etc. [...]. As condições em que se encontram os estabelecimentos penais em atividade (superlotação, falta de higiene, tóxico, violências sexuais, [...]) não fazem mais do que incentivarem ao crime. Um em cada três presos está em situação irregular, ou seja, deveriam estar em presídios, mas encontram-se confinados em delegacias ou em cadeias públicas; de 10% a 20% dos presos brasileiros podem estar contaminados com o vírus da AIDS; para solucionar o problema da superlotação dos presídios, seria necessário construir 145 novos estabelecimentos, a um custo de 1,7 bilhões de reais (MARCIAL, 2003).

Uma saída para contornar a questão de custos foi encontrada com a terceirização do sistema prisional, em especial no sistema de cogestão ou parceria público-privada. Neste sentido, o pesquisador Guilherme Bezerra de Souza, enfrentando o tema a partir do estudo de caso de unidades prisionais em parceria público-privada conclui que “os casos de sucesso já presentes, em funcionamento, e inclusive em território nacional, provam a eficiência da promoção da dignidade da pessoa humana, diminuição dos custos, através da privatização do sistema prisional” (SOUZA, 2021). No mesmo sentido é a conclusão da pesquisadora e jornalista Mariana Hirai de Figueiredo:

Esta forma de gerenciamento pode pôr fim às angústias sofridas pela população brasileira, em especial, aos habitantes da região de Presidente Prudente, que veem seus municípios cada vez mais cercados por penitenciárias, sem contemplar compensações para tanto. A terceirização é uma solução em prol dos direitos humanos (FIGUEIREDO, 2009).

A falência do Estado na manutenção do sistema prisional suscita debates acalorados quanto à possibilidade ou não da privatização dos presídios. Fato é que o Estado, enquanto responsável pela manutenção das penitenciárias, demonstra não poder, por si só, resolver tal problema social. Assim, a proposta de privatizar os presídios é uma opção para buscar solucionar a precariedade desses locais, uma vez que aguardar mudanças apenas com a evolução do sistema atual é inviável devido aos índices de reprovação que aumentam gradativamente, principalmente ao lidar com as péssimas oportunidades de ressocialização oferecidas.

#### **2.4. Os Direitos Humanos**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, foi um marco da instituição dos direitos, não só do Brasil, mas também do mundo. Com seu importante papel, traz em seus artigos dispositivos que sustentam a preservação da integridade física e, com destaque ao tema em questão, pode-se citar o disposto no artigo 5º, que traz consigo o ideário de que “ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante” (ONU, 1948).

Quase quatro décadas depois, a Lei 7.210/1984, que instituiu a Lei de Execução Penal (LEP) no Brasil, trouxe, no bojo do seu artigo 3º que “ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei” (BRASIL, 1984). Observando os direitos já conquistados, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, no rol dos incisos do artigo 5º, com destaque ao inciso XLIX, assegura aos presos o respeito à integridade física e moral (BRASIL, 1988).

Dentre os direitos preservados, a LEP sustenta a ideia de assistência ao preso, seja no quesito material (alimentação, vestuário e instalações higiênicas),

jurídico (assistência jurídica nos estabelecimentos penais), educacional (instrução escolar e a formação profissional), social (amparar e preparar para o retorno à liberdade), religioso (liberdade de culto e local apropriado para tal) e à saúde (atendimento médico, ambulatorial, farmacêutico e odontológico) (NUNES, 2016). Portanto, a retirada do indivíduo da sociedade deve ser analisada como uma chance à ressocialização, tendo em vista as leis em questão.

Todavia, basta breve visita à penitenciária para se deparar com indivíduos dividindo celas com ratos, próximas ao esgoto e sem acesso ao sistema de saúde, ocasionando um massacre silencioso nas penitenciárias de todo o país. Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, dados apontam que, em quase 2 anos, 517 presos morreram em decorrências de diversas doenças, enquanto que 37 detentos foram assassinados em suas celas, o que caracterizaria um índice 14 vezes menor do que o proporcionado por doenças (COSTA; BIANCHI, 2017). Ademais, a ausência e/ou insuficiência de assistência jurídica aos apenados os impossibilitam de garantirem direitos básicos a que fazem jus e, de outro lado, o peso social também tende a designar a verba aos presídios como última prioridade.

Portanto, é possível vislumbrar um afastamento entre o ideal previsto no ordenamento jurídico e a realidade da execução penal. Os dispositivos jurídicos que deveriam, em tese, servir como pilares para as políticas penitenciárias são diariamente desprezados pelo Estado e pela sociedade que não vivencia o caos deste regime.

## **2.5. A Privatização como Alternativa**

Grecianny Carvalho Cordeiro explica que o fundamento da privatização possui origens desde os primórdios da civilização, em suas palavras cita “como exemplo da prisão privada na história antiga, a masmorra, utilizada pelos hebreus” (2014, p. 20).

O conceito de privatização, hodiernamente, liga-se mais às Ciências administrativas, políticas e econômicas do que ao Direito em si. A este último, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Cabe a tarefa de analisar a viabilidade jurídica, diante do direito positivo, da ação de medidas privatizadoras, em uma área em que, além das dificuldades comuns a todas as inovações, a utilização dessas medidas precede, em grande parte dos casos, a disciplina legal da matéria (DI PIETRO, 2019, p. 15).

De forma conceitual, vê-se a privatização como um processo de transferência de órgãos ou empresas estatais à iniciativa privada e, quando posta no viés do sistema carcerário, este deslocamento ocorre pelo Estado à determinada empresa privada, encarregada de administrar a unidade, sob a fiscalização estatal.

É corriqueiro que o termo seja confundido com a terceirização, contudo, seria proibido ao Estado delegar suas funções precípua (DI PIETRO, 2019), terceirizar seria permitir que tanto a iniciativa privada quanto o Estado dividissem atribuições estatais. Por isso, na parceria público-privada (PPP) uma empresa privada usa de seus recursos próprios para levantar a estrutura do presídio e o Estado o administra ou há um sistema de cogestão prisional, onde o Estado fica com o poder indelegável da gestão de segurança pública e a empresa privada com a parte assistencial (CORDEIRO, 2014; POSSE *et al*, 2019; SOUZA, 2021).

A participação da iniciativa privada na execução penal no Brasil ocorre, com mais habitualidade, não através da privatização propriamente dita, mas mediante a terceirização de certos serviços. O termo “privatização”, para Luiz Flávio Borges D’Urso (1999), é inadequado, tendo em vista que o que se pretende, de fato, é a colaboração da iniciativa privada com o Estado, conferindo-lhe a função de gerir as unidades. A privatização, portanto, é tema corriqueiro na discussão da função estatal, isso porque há uma sensação, acertada, de que o Estado não consegue administrar o sistema penitenciário com excelência. Atual e polêmico, o tema divide a sociedade em dois polos, quais sejam os que veem o estado como protetor singular da coletividade e os que hesitam das ações de feição estatal.

Entretanto, não se olvida que em períodos de crise econômica que permeia o Brasil, agravada pelo período pandêmico em decorrência do novo Coronavírus, a privatização mostra-se como um remédio viável. A verdade é que, sozinho, o Estado não pode resolver este problema, que é social. Neste sentido, a privatização do sistema carcerário exprime a aplicação de meios privados para a

execução de finalidades públicas, com objetivo de solucionar a superlotação e aos altos custos do encarceramento.

Diante da escassez de recursos da Administração Pública brasileira e da insuficiência de vagas nas penitenciárias, tende-se que num futuro não muito distante, estados busquem implementar o regime em questão, principalmente ao voltar o olhar para as mais de trinta experiências de adoção, mesmo que em sua grande maioria regidas pelo modelo misto ou terceirização, que trazem consigo resultados positivos.

Para que sejam colocadas em prática alternativas ao problema penitenciário, o conhecimento torna-se indispensável. Nesta busca, recorre-se aos conhecimentos já acumulados e estudos reflexivos. O Direito Administrativo, in casu, contribui a este estudo e, como consequência dele, é possível identificar formas básicas de privatização, quais sejam a) a empresa privada constrói o presídio e o administra; b) a empresa privada constrói o presídio e o aluga ao Estado para a devida administração; c) apenas determinados serviços internos são concedidos à empresa particular.

A discussão acerca do tema ganhou destaque em 1992, “quando o conselheiro Edmundo Oliveira apresentou ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) uma proposta tendente à adoção de prisões privadas no Brasil” (CORDEIRO, 2014, p. 94), o qual decidiu que a implementação ou não da terceirização dos presídios no Brasil ficaria sob a responsabilidade dos governos estaduais e, cerca de 7 anos depois, inaugurou-se a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, a primeira a adotar a gestão mista, onde seria de responsabilidade privada a execução de alguns serviços. Entretanto, em 2002, o Conselho recomendou a rejeição de propostas tendentes à privatização do Sistema Penitenciário Brasileiro, porém, contemplou conveniente que os serviços relativos à segurança, à administração e ao gerenciamento das unidades, além da disciplina, do efetivo acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, continuassem a serem geridos pelo Estado (CORDEIRO, 2014).

Diante desse cenário ora exposto, gestores de diversos estados brasileiros adotaram, apesar de pontos em comum, modelos que não são homogêneos. Há o modelo via Parceria Público-Privada (PPP), onde a empresa fica responsável por construir o presídio mediante parcelas pagas pelo estado ao longo do contrato que, ao finalizar no prazo de 30 anos, é transferido ao patrimônio deste órgão público, ao passo que durante a gestão as responsabilidades são compartilhadas, como é o caso do Complexo Penitenciário Público Privado de Ribeirão das Neves, localizado na região Metropolitana de Belo Horizonte (CORDEIRO, 2014).

Porém, prevalece, no Brasil, o modelo francês ou também chamado de gestão mista, isto é, o Estado e a entidade privada consolidam uma cooperação, por meio de contrato celebrado após processo licitatório, para administração do estabelecimento penitenciário, de forma que a segurança interna da penitenciária compete ao particular e a externa pela polícia, é o que se conhece, comumente, por terceirização. Nesta cogestão, a empresa que vencer a licitação assume um presídio já construído e fica responsável pelas obras de manutenção, enquanto que, ao Estado, incumbe o comando da unidade (direção). Neste ínterim, tem-se como base legal o que rege a Lei de Licitação (Lei nº 8.666/93), por meio de contrato de concessão, com base na Lei 11.079/2004 (POSSE *et al*, 2019).

## **2.6. Críticas à Privatização do Sistema Carcerário**

Analisando a questão sob o prisma jurídico, o principal obstáculo refere-se à justificativa de que a participação de empresas na execução penal não teria resguardo no ordenamento jurídico brasileiro, visto que o poder jurisdicional do Estado é uno e, sendo indisponível e indelegável, concentra-se nele o monopólio da jurisdição.

Outrossim, discorda-se quando é avaliado que há, em tese, desarmonia nos interesses de empresas privadas no cerne da execução penal. Neste momento, é importante distinguir a função jurisdicional de administração penitenciária específica:

Não se está transferindo a função jurisdicional do Estado para o empreendedor privado, que cuidará exclusivamente da função material da execução penal, vale dizer, o administrador particular será responsável pela comida, pela limpeza, pelas roupas, pela chamada hotelaria, enfim, por serviços que são indispensáveis num presídio. Já a função jurisdicional, indelegável, permanece nas mãos do Estado que, por meio de seu órgão-juiz, determinará quando o homem poderá ser preso, quanto tempo assim ficará, quando e como ocorrerá a punição e quando o homem poderá sair da cadeia, numa preservação do poder de império do Estado, que é o único legitimado para o uso da força, dentro da observância da lei (D'URSO, 1999, p. 75).

Portanto, as atividades judiciárias permaneceriam com o Estado, cumprindo a característica da indelegabilidade e inafastabilidade, todavia, por outro lado, as atividades materiais, em si, poderiam ser atribuídas às entidades privadas, fato que simboliza a perfeita adequação legal ao sistema em questão, vez que as empresas são partes integrantes da comunidade, tem-se que há enquadramento às disposições da Lei de Execução Penal.

Quanto ao aspecto econômico, o artigo 37 da CRFB/1988 prevê que a administração pública deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Este último princípio está intimamente ligado ao viés econômico e, como premissa, a gestão prisional também deve observar e aplicar este princípio. Hely Lopes Meirelles menciona que o princípio da eficiência se caracteriza como:

O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2018, p. 92).

É unânime que a noção de eficiência concerne em obter o melhor rendimento com o mínimo de dispêndio, isto é, fazer mais com o pouco que há. Assim, surgem questionamentos se a empresa privada, de posse da administração penitenciária, teria a serventia de praticar as atividades com mais eficiência que o Estado, este representado pelos órgãos gestores das unidades, isso porque acredita-se que os recursos a serem implementados pela empresa particular seria, decerto, menor, quando comparado ao disponibilizado pelo poder público e, como consequência, a qualidade da prestação dos serviços seria inferior.



Tal argumento não deve prosperar, tendo em vista que, na gestão privada, por exemplo, não se adota os princípios mencionados da Administração Pública, dessa forma, não há tanta burocracia. Ademais, os gestores privados desejam o crescimento profissional de sua empresa, motivado pela livre concorrência mercantil, com objetivo de se beneficiarem. Assim, o aumento da eficiência, automaticamente, seria um fator positivo ao observar o risco de falência pela infrutuosidade, além de aplicação das inovações e/ou experiências prósperas que iriam surgir devido a competição das prestadoras de serviços penitenciários.

Em contrapartida, no setor público, sucessivos fracassos motivam a requisição de novos recursos, na tentativa incessante de obter verbas para, teoricamente, suprirem a ausência, todavia, este argumento vai na contramão da eficiência e sua respectiva temática: obter o máximo possível do aproveitamento de recursos escassos (MANKIW, 2001).

O ato de remunerar a prestação do serviço, com base no devido cumprimento contratual estabelecido entre o Estado e o setor privado, incentiva o desejo de continuidade do serviço e, por conseguinte, atos que busquem preservar os direitos humanos dos encarcerados são almejados. Dessa forma, a fiscalização e a devida reprimenda estatal para com a empresa prestadora do serviço se dá de modo mais eficaz ao passo que se busca punir financeiramente.

Do ponto de vista político, a questão da privatização do sistema penitenciário sofre críticas no fato de as empresas privadas, observando a concorrência neste setor, buscarem alterar condições e métodos de punições da política criminal, incentivando-as a realizarem lobismo para que sejam construídas mais prisões com penas rígidas, de forma que tal ação aumentaria os seus lucros. O termo lobismo se caracteriza como uma “atividade de exercer pressão sobre algum poder da esfera política para influenciar na tomada de decisões do poder público em prol de alguma causa ou apoio” (SELIGMAN, MELLO, 2018).

Entretanto, o controle por parte da sociedade, através de sítios eletrônicos de transparência, facilita o acesso às informações, de forma que se torna

possível existir um devido controle público sobre a categoria política, portanto, embaraçando o lobismo entre as empresas.

Ligado às questões de foro subjetivo, as críticas ao aspecto ético se fundamentam no fato de que as empresas, detentoras dos lucros com a punição da criminalidade, por lucrarem com o crime, tenderiam a não o combater.

Todavia, os dispositivos jurídicos positivados apontam que o combate à criminalidade, de forma a proporcionar segurança pública, é dever do Estado e cabe as mais diversas polícias, elencadas no rol do artigo 144 da CRFB/1988, de forma que não há responsabilidade da administração penitenciária neste tipo de ação.

Além disso, a empresa deve desenvolver suas atividades constantes no contrato celebrado independentemente do lucro a ser auferido e, quando do cumprimento do estabelecido, a função da privatização é, automaticamente, efetivada. Assim, funciona como via de mão dupla, onde cada uma das partes obtém o que almeja, seja o Estado alcançando índices elevados no critério qualitativo dos serviços prisionais, seja a empresa lucrando com o pagamento da prestação de seus serviços.

### **3. Considerações Finais**

No decorrer da história, desde os primórdios, houve a necessidade constante de buscar punir o indivíduo que age de modo reprovável. Em busca de respostas positivas, a prisão tornou-se uma instituição fortalecida, todavia, em constante estudos e avaliações, como no bojo do presente artigo.

Diante do cenário ora exposto, qual seja, a crise do sistema penitenciário, motivada por diversos fatores de cunho econômico e estrutural, vê-se que a sua privatização traria resultados mais benéficos comparados ao contexto atual, desde que as disposições contratuais estabelecidas entre a parceria Estado e Empresas Privadas sejam dispostas de modo claro, designando as respectivas funções e fiscalizando o devido cumprimento.

Não é verdade absoluta que esta forma de sistema seria a solução integral dos problemas carcerários. Há um longo caminho de estudos e mudanças para tal. É vultoso que haja pesquisas comparativas, no Brasil, que busquem apontar a relação custo *versus* qualidade do serviço prestado nas penitenciárias de administração estatal e privada, além de dados que apontem índices de reincidência em ambos regimes, vez que se busca a ressocialização do indivíduo.

#### 4. Referências

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BRASIL [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brazil, 1824. Disponível em: <https://bit.ly/3QrAAcR>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2PPwu3E>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº. 2.848 de 07 de dezembro de 1940**. Código penal. Rio de Janeiro: Catete, 1940. Disponível em: <https://bit.ly/3ilz9gM>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº. 7.210 de 11 de julho de 1984**. Lei de execução penal. Brasília-DF: Senado, 1984. Disponível em: <https://bit.ly/3NZBUCi>. Acesso em: 28 mar. 2022.

CARRARA, Francesco. **Programa do curso de direito criminal**. Campinas, LZN, 2002.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do banco nacional de mandados de prisão BNMP**. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3A8F2Hr>. Acesso em 03 mar. 2022.

CORDEIRO, Grecianny Carvalho. **Privatização do sistema prisional brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.

COSTA, Flávio; BIANCHI, Paula. “Massacre silencioso”: doenças tratáveis matam mais que violência nas prisões brasileiras. **UOL Cotidiano**, 14 ago. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3SxAf9X>. Acesso em: 15 mar. 2022.

DEPEN. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2021. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3JJQUDe>. Acesso em: 31 mar. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DUARTE, Maércio Falcão. Evolução histórica do Direito Penal. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 4, n. 34, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2IN40bV>. Acesso em: 22 jul. 2022.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. **Direito criminal na atualidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

FIGUEIREDO, Mariana Hirai. Terceirização das prisões como uma proposta de política de direitos humanos. **Encontro de Iniciação Científica ETIC**, v. 5, n. 5, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3QkpRRq>. Acesso em: 04 ago. 2022.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**: parte geral. 23. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2021, v. 1.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2014.

LOURENÇO, Felipe; GUERRA, Guilherme Roberto. Tuberculose nos presídios - a precária assistência à saúde para a população carcerária. **Migalhas**, 01 out. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3p4pNJc>. Acesso em: 21 jun. 2022.

MANKIOW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**: princípios de micro e macroeconomia. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

MARCIAL, Fernanda Magalhães. Os direitos humanos e a ética aplicada ao sistema penitenciário. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 132, 15 nov. 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3SR5GMD>. Acesso em: 06 mai. 2022.

MASSON, Cleber. **Direito penal**: parte geral (arts. 1º a 120). 13. ed. São Paulo: Método, 2019, v. 1.

MATOS, João da Silva. **Reforma penitenciária, passado e presente**. Lisboa: Souza Neves, 1885.

MAURÍCIO, Célia Regina Nilander. **A privatização do sistema prisional**. 2011, 167 fls. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2PcfWg1>. Acesso em: 05 mar. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

NUNES, Adeildo. **Comentários à lei de execução penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

OLIVEIRA, Fernanda Rebelim; SOUSA, Mírian Moraes; ZACCHÉ, Ítalo Juliano; JACOB, Alexandre. Os problemas do cárcere e a ressocialização no sistema prisional: uma análise do encarceramento brasileiro. **Castelo Branco Científica**, a. 2, n. 4, 2013.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://bit.ly/3BUHltQ>. Acesso em: 03 jul. 2022.

POSSE, Guilherme Ferreira; SANTOS, Érica Oliveira; COELHO, Sandra Sofia de Figueiredo. Sistema prisional brasileiro e o processo de privatização. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, Teófilo Otoni, edição extra, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3AbellU>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado**: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SEVERO, Jean Menezes. Violência sexual nos presídios: verdades e mitos. **Jus Brasil**, 14 jan. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3Pg3uLf>. Acesso em: 05 mar. 2022.

SILVA, Camila Rodrigues; GRANDIN, Felipe; CAESAR, Gabriela; RESI, Thiago. População carcerária diminui, mas Brasil ainda registra superlotação nos presídios em meio à pandemia. **G1 Monitor da Violência**, 17 mai. 2021. Disponível em: <http://glo.bo/3SEsfDM>. Acesso em: 03 jul. 2022.

SOUZA, Guilherme Bezerra. **A privatização do sistema penitenciário brasileiro como forma da promoção da dignidade da pessoa humana**. 2021, 36 fl. Monografia (bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ddX81P>. Acesso em: 09 jul. 2022.

STORNIOLO, Ivo (Coord.). **Bíblia sagrada**: edição pastoral. São Paulo: Paulus, 2002.