

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI – UFSJ
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**ROMÁRIO CARLOS LIMA PINTO
MATRÍCULA: 2017200530182**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NO SISTEMA
PRISIONAL**

**SÃO JOÃO DEL REI
2018**

ROMÁRIO CARLOS LIMA PINTO

Políticas Públicas de Parceria Público Privada no Sistema Prisional

**Projeto de artigo apresentado para obtenção de título
de especialista em Gestão Pública pela Universidade
Federal de São João Del Rei.**

São João Del Rei

2018

**“Não fazer como aqueles que, ao serem picados pelas abelhas, renunciam a
colher o mel”
Michel Foucault**

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	7
2.1 Políticas Públicas.....	7
2.2 Parcerias Público Privadas.....	9
3 METODOLOGIA.....	13
4 ESTUDO DE CASO.....	14
4.1 A Parceria Público Privada Prisional em Minas Gerais.....	14
4.2 Análise dos números do cárcere no Brasil.....	23
4.3 Análise comparativa entre PPP e gestão direta quanto à educação e trabalho.....	25
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
6 REFERÊNCIAS.....	29

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1 - Atribuições do Poder Público na PPP do Sistema Prisional.....	20
Gráfico 1 - Vagas x Ocupação Carcerária nas Penitenciárias Brasileiras.....	23
Gráfico 2 - Relação entre presos condenados e aguardando julgamento.....	24
Gráfico 3 - Comparativo do percentual de presos em atividades laborais.....	25
Gráfico 4 - Comparativo de acesso à educação nas unidades prisionais.....	26

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa a respeito da realização de políticas públicas aliadas à parceria público privada como alternativa à situação atual do sistema prisional. Após feita uma revisão sobre as políticas públicas e as ppps, busca-se analisar sua ocorrência no âmbito prisional em Minas Gerais.

O projeto justifica-se pelo caos que vive o sistema penitenciário nacional, além das possíveis vantagens quanto à estudo e trabalho por parte dos detentos, pilares na teoria da ressocialização mas pouco colocado em prática. O problema de pesquisa aqui tratado versa sobre a possibilidade de tais princípios serem mis facilmente aplicados com o suporte de um parceiro privado, analisando assim as unidades geridas por parceria em Minas Gerais já existentes.

Caracteriza-se como objetivo específico abordar essa problemática e analisar se é ou não opção viável ao Estado. Quanto aos objetivos específicos, destacam-se mostrar como uma política pública de qualidade na área de segurança poderia beneficiar a população em todo o resto e o comparativo dos números do cárcere, como os relativos ao acesso dos detentos das PPPs e das unidades tradicionais ao estudos e atividades laborais.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Políticas Públicas

A partir do período pós-guerra, o papel dos países em desenvolvimento em relação aos gastos públicos mudou. Novas visões sobre a função dos governos foram aplicadas e substituídas pelas políticas keynesianas por restrição desses gastos. Por conseguinte, o ajuste fiscal provocou adoção de orçamentos equilibrados entre despesa e receita e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais (SOUZA, 2006).

Essas políticas sociais surgiram da necessidade de intervenção estatal desde a urgência de reerguer os países atingidos pela Guerra. Visavam, além de outros domínios da vida social, concretização de grandes investimentos públicos e as estruturas voltadas para a proteção social dos cidadãos.

Ainda, segundo Souza (2006), política pública se torna ferramenta do governo propriamente dito como produto da Guerra Fria e da valorização tecnocrática como modo de enfrentar consequências. No governo dos EUA, foi Robert McNamara quem incentivou a criação da RAND Corporation, em 1948, organização não-governamental financiada por recursos públicos, precursora dos *think tanks*.

Desta forma, matemáticos, analistas de sistema, engenheiros, cientistas políticos, sociólogos e etc., procuravam demonstrar como uma guerra poderia ser conduzida como jogo racional. Posteriormente, métodos científicos e formulação de decisões do governo a respeito de problemas públicos amadurecem e se abrem para outras áreas como a ciência política, a produção governamental e políticas sociais (SOUZA, 2006).

No entanto, as discussões entorno da definição do campo de políticas públicas até seu amadurecimento sofreram diversas considerações e interpretações de diferentes estudiosos. Para Easton (1953, apud SANTOS, 2012, p.59): as políticas públicas são “[...] a alocação autorizada de valores para toda a sociedade [...]”; Kaplan e Laswell (1979, apud SANTOS, 2012, p.57) afirmam que políticas públicas são programas que projetam “objetivos, valores e práticas”;

Thomas Dye (1992, apud SANTOS, 2012, p.57) expressa que tais políticas são “[...] o que quer que os governos escolhem fazer ou não fazer [...]”, uma vez que, para ele, a não execução de trabalho dos governos também tem grande impacto sobre as sociedades, ou seja, decisões e análises sobre políticas públicas acarretam em responder às seguintes questões: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.” (SOUZA, 2006, p. 24).

Desta forma, fatores que envolvam o sucesso e o fracasso de políticas são complexos, variados, mas dizem respeito aos fatores culturais que vão sendo desenvolvidos. Além disso, também diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade, ou determinado período histórico (HÖFLING, 2001).

Ainda para Höfling (2001), a relação do Estado com a sociedade, e seu grau de distanciamento ou aproximação, a utilização de canais de comunicação, entre os diferentes entes representativos e os órgãos públicos, estabelecem arquitetura própria para as políticas pensadas para uma sociedade. Apesar das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, Souza (2006) sintetiza seus principais elementos:

“A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impacto no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação” (SOUZA, 2006).

Desta forma, é indubitável que são 3 os fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício democrático e de cidadania. Podemos listar as formas de organização, o poder de pressão e articulação entre os diferentes grupos sociais no processo de firmação e reinvidicação de demandas (HÖFLING, 2001).

Aliada às políticas públicas a fim de elevar o nível de investimentos e melhorar os serviços públicos, surge como fonte alternativa, para ampliação da

disponibilidade de recursos por parte do Estado, a Parceria Público Privada, dando seus primeiros passos, no Brasil, para sua efetiva aplicação, a partir da edição da Lei no 11.079/04, a qual institui normas gerais para licitação e contratação no âmbito da Administração Pública. Assim como nos países desenvolvidos, a experiência brasileira possui alguns antecedentes históricos de crescimento da dívida pública e crise fiscal, que resultou na necessidade de se respeitar as restrições orçamentárias; reduzindo o déficit fiscal, via aumento de arrecadação e redução do gasto público. Antes disso, porém, grandes debates foram lançados pelos mais variados setores do governo e estudiosos da área, acerca dos fatores históricos que levaram à necessidade de se criar um mecanismo capaz de suprir a crescente demanda por serviços de infra-estrutura frente à escassez de recursos da Administração Pública (LIMA; MATTES & PAULA, 2005).

2.2 As Parcerias Público Privadas

No contexto de crise e reforma do Estado, as PPPs tornaram-se uma das mais apropriadas ferramentas para permitir a provisão e a expansão dos serviços públicos, ao mesmo tempo que se inseriam entre as propostas para modernização do Governo e solução da crise estatal (FLINDERS, 2005). Nesse sentido, a partir da década de 1990, houve a institucionalização e o desenvolvimento das PPPs como uma ferramenta chave de política pública ao redor do mundo, como um resultado da Nova Gestão Pública (OSBORNE, 2000).

Assim, nos tempos recentes, as PPPs tornaram-se amplamente aceitas e populares na Administração Pública. Diversos países de todo o mundo, adotaram, nas últimas décadas, este modelo de provisão de serviços desenvolvido inicialmente na Inglaterra (HARRIS, 2004), de modo que “PPP se tornou a ferramenta para a provisão de serviços públicos e o desenvolvimento social, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento” (KHANOM, 2009, p.35).

A princípio, pensando a estrutura literal da expressão, a parceria público-privada compõe uma dinâmica de funcionamento e intervenção, cooperativa e negociada. Isso ocorre entre entidades públicas e privadas e outros atores locais, com o objetivo de potencializar o desenvolvimento e atender ao interesse público,

em que, a tomada de decisão é assumida como um compromisso coletivo, que permite racionalizar as intervenções e reduzir custos e riscos. (SAVI, 2006).

Em linhas gerais, as Parcerias Público-Privadas são associações entre o poder público e a iniciativa privada para viabilizar o interesse público e o desenvolvimento econômico concomitantemente, de modo a oferecer vantagens específicas às partes envolvidas. No plano internacional, de forma genérica, a Partnership UK delimitou que as PPPs são: “(a) empregadas em uma ampla gama de setores, mormente naqueles em que grande aporte de capital privado é necessário; (b) baseadas em arranjo de longo prazo (em geral superiores a 10 anos); (c) capazes de transferir ao setor privado o risco do desempenho e prestação de serviços públicos e (d) baseadas numa lógica contratual do tipo output-based, no qual o setor público somente remunera o capital privado na medida em que os serviços são prestados, ano a ano (diferentemente da tradicional lógica input-based, na qual o governo paga seja ou não o serviço contratado efetivamente prestado)” (COUTINHO, 2005, p.48-49).

Diferentemente da concessão comum, a PPP constitui-se numa cooperação mútua, envolvendo aspectos técnicos e financeiros, com objetos comuns, assim como nos convênios firmados pelo Estado, com a diferença de previsão de lucro para o ente privado. Neste sentido, sob a perspectiva de José dos Santos Carvalho Filho (2007 *apud* SOUTO, 2006, p. 54) o instituto da parceria público-privada pode ser definido como

[...] o acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implementação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes.

Enveredando-se ainda na discussão conceitual, pode-se interpretar a parceria público privada como “um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público [...] por meio da exploração da infra-estrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de

recursos no mercado financeiro.”¹ (JUSTEN FILHO, 2005 *apud* SOUTO, 2006, p. 59).

No Brasil, o uso da expressão Parceria Público-Privada, é relativamente novo, conforme Ricardo Pereira Soares e Carlos Campos Neto apontam (2004, p.7), este surgiu “como uma novidade do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999”, porém, o único critério utilizado, e repetido no PPA 2000-2003, para caracterização de uma Parceria Público-Privada era a alocação de recursos financeiros do setor privado, de modo que, “(...) se a iniciativa privada participa financeiramente, considera-se que está ocorrendo uma parceria”. Complementado a ideia na busca de uma definição acerca do termo, os autores trazem, ainda, o conceito utilizado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, segundo o qual, as PPPs são

Acordos entre Governo e entidades do setor privado com a finalidade de prover, às comunidades, equipamentos de infra-estrutura pública e serviços correlatos. Tais parcerias são caracterizadas pela repartição compartilhada, entre os parceiros, dos investimentos, riscos, responsabilidades e ganhos. As condições para o estabelecimento de tais parcerias variam, mas geralmente envolvem o financiamento, projeto, construção, operação e manutenção dos equipamentos e serviços de infra-estrutura (MPOG, 2001, p.6).

Contudo, a temática das PPPs veio a ser regulamentada nacionalmente, apenas no ano de 2004, pela Lei Federal nº 11.079, que instituiu normas gerais para a licitação e contratos de PPP no âmbito da Administração Pública, normas estas de aplicação em projetos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Na oportunidade - vale frisar - o Estado de Minas Gerais foi o precursor em legislar sobre o assunto, com a promulgação da Lei Estadual nº 14.868, de 16 de Dezembro 2003, devendo a mesma ser interpretada em conformidade com a legislação Federal correlata.

A Lei Federal nº 11.079/2004 estabelece que as parcerias público-privadas dividem-se em duas modalidades específicas. Nos termos de seu art. 2º, “parceria público-privada é contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada

¹ Muito embora este livro tenha sido editado antes da publicação da Lei Federal 11.079/2004, o conceito apresentado encontra-se em total consonância com o texto legal.

ou administrativa”. Dando continuidade, o §1º traz que “concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.” E, pelo §2º, “concessão administrativa 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 bens.”

Como se observa, a partir dos excertos da lei expostos acima, a priori, a concessão patrocinada caracteriza-se pela existência de duas fontes de recursos para cobertura dos gastos. Uma derivada do pagamento das respectivas tarifas pelos usuários diretos, enquanto outra, de caráter adicional, é oriunda da contraprestação pecuniária do Estado, o poder público concedente. Cabe listar, a título de exemplificação desta prática no Estado de Minas Gerais, a experiência da PPP – MG 050. Esta modalidade destina-se à prestação de serviços públicos que não sejam auto-sustentáveis, cuja receita oriunda das tarifas cobradas dos usuários seja insuficiente para arcar com as despesas totais do parceiro privado.

3. METODOLOGIA

Fez-se aqui a descrição do conjunto de métodos, processos e técnicas, que combinados entre si, possibilitaram o desenvolvimento do presente trabalho e culminaram na exposição das conclusões mais à frente dispostas. Mais ainda, trata-se de descrever a combinação dos procedimentos de investigação utilizados, ao longo da pesquisa que, passo a passo, possibilitaram a construção da presente análise.

A pesquisa qualitativa do tipo exploratória tem como fim o desenvolvimento, esclarecimento e modificação de opiniões e concepções para questionamentos futuros. O estudo busca apresentar um mais refinado saber a respeito do tema para quem o faz, para que este possa desenvolver problemáticas mais exatas ou formulas suposições que possam futuramente servir de consulta para novas pesquisas (GIL, 1999, p. 43).

Foi utilizado o método de revisão bibliográfica a respeito do tema das políticas públicas. Utilizou-se a pesquisa documental a respeito de dados sobre o trabalho no âmbito prisional já existente em Minas Gerais, utilizando como base de dados o último levantamento de informações prisionais de âmbito nacional disponível na data presente.

4. ESTUDO DE CASO

4.1 A Parceria Público Privada Prisional em Minas Gerais

Como desdobramento das políticas penitenciárias, o Governo de Minas Gerais lançou, em 2003, um conjunto de iniciativas, no sentido de fazer frente às dificuldades e problemas encontrados dentro do Sistema Prisional Mineiro e a delicada situação dos estabelecimentos penais. Em consonância com os apontamentos estratégicos estabelecidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, os esforços, neste sentido, foram concentrados, sobretudo, na ampliação do número de vagas do Sistema Prisional.

Tais esforços produziram uma expansão jamais vista na história do Sistema Prisional Mineiro e uma das maiores do país (MORAES, 2009). Teve então início o processo de criação de mais vagas e também a assunção dos estabelecimentos penais que se encontravam sob administração da Polícia Civil de Minas Gerais. Assim, a Secretaria de Estado de Defesa Social, que, em 2003, administrava aproximadamente 5.000 detentos, atualmente, tem sob sua responsabilidade uma população carcerária próxima de 43.000 presos, distribuídos em 131 Unidades Prisionais (DEPEN, 2013), divididas em penitenciárias, presídios, Centros de Remanejamento do Sistema Prisional (CERESP), complexos prisionais, casas do albergado, unidades hospitalares, além de parcerias para custódia divididas em 27 Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APACs) e 7 estabelecimentos do Programa de Custódia, Ressocialização e Assistência ao Recuperando (CURAR) (SEDS, 2012).

Para o alcance desta considerável evolução, foram acrescentados às ações de construção e expansão da estrutura física dos estabelecimentos penais um conjunto de ações de modernização da gestão prisional a fim de diminuir o déficit de tecnologia gerencial e humana que já são velhos e conhecidos gargalos do sistema prisional, que cerceiam e limitam as boas práticas no âmbito da gestão penitenciária. Assim, a busca por novas lógicas de funcionamento por meio de iniciativas

transformadoras tornou-se o diapasão do sistema prisional mineiro; em um ambiente institucional rígido e hierárquico que caracteriza as organizações governamentais (MORAES, 2009).

Neste contexto, surge uma das mais relevantes ações no sentido acima exposto, devido à sua característica vanguardista e pioneirismo em nível nacional, a Parceria Público-Privada prisional de Minas Gerais, para a construção e gestão do Complexo Penal PPP, parte integrante do Projeto Estruturados Expansão e Modernização do Sistema Prisional.

Estabeleceu-se, então, um contrato de concessão administrativa, como anteriormente exposto, uma das modalidades de PPP previstas dentro do arcabouço legal, especialmente pela Lei Federal 11.079, para a construção e gestão de um Complexo Penal, no município de Ribeirão das Neves, na região metropolitana de Belo Horizonte. Em linhas gerais, trata-se de contrato no qual um consórcio de empresas privadas é responsável pelo desenho arquitetônico, financiamento e construção e operação de complexo penal formado por 5 unidades de 608 vagas, em que o consórcio será remunerado, exclusivamente após a conclusão das unidades, por preso, por dia de internação. No instrumento contratual ainda encontra-se previsto que o pagamento governamental é estritamente condicionado a indicadores referentes a manutenção das condições físicas da unidade e a padrões operacionais (MORAES, 2011).

O contrato foi assinado em 16 de junho de 2009, pela Secretaria de Estado de Defesa Social e a Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A – GPA, tendo como interveniente-anuente a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE. Houve nele a previsão de um prazo de dois anos para a construção do empreendimento e a gestão prisional por parte da concessionária no período de 25 anos, até 2036, podendo ser prorrogável até o limite de 35 anos, ou seja, até 2044, e ao término do período de concessão, a estrutura física do Complexo Penal será integrada ao patrimônio do Estado de Minas Gerais. (SEDS, 2012).

O valor estimado do empreendimento é de R\$ 2.111.476.080, calculado com base na soma dos valores nominais pago ao parceiro privado, calculada com base no teto do Valor da Vaga Dia Disponibilizada e a ocupação das unidades penais.

Como pressupõe uma concessão administrativa, há entre as partes envolvidas a divisão clara e contratualmente estabelecida das atividades e dos riscos assumidos. No caso em questão, ao Estado, na figura de Poder Concedente, coube, inicialmente, a disponibilização do terreno e acesso ao local e à Concessionária, a construção e a gestão do Complexo Penal, e as atividades que daí se originam, incluindo financiamento.

O parceiro privado é responsável pela promoção completa da execução das obras, obedecendo rigorosamente o planejamento e/ou programações, as instruções apresentadas pela fiscalização e demais recomendações das normas técnicas e legislação aplicáveis. É ainda responsável pela construção das instalações provisórias, ligações de água e esgoto, instalações de luz e força e durante a execução das obras, deve indicar e manter um responsável técnico à frente dos trabalhos, com poderes para representá-lo junto à fiscalização. Em se tratando da gestão do Complexo Penal, as principais obrigações do parceiro privado serão:

- Prover a vigilância interna, que fará principalmente ao prover a segurança interna, evitar rebeliões, fugas e tumultos, controlar a entrada à penitenciária, garantir total visualização das áreas e vigilância interna à SEDS, prover cursos e treinamentos aos monitores de segurança, avaliar a disciplina do sentenciado e garantir o não uso da força física contra o preso;
- Prestar os serviços de atendimento ao sentenciado, nas áreas jurídica, psicológica, médica, odontológica, pedagógica, esportiva, social e religiosa, para o desenvolvimento e acompanhamento dos detentos, em conformidade com o disposto na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84);
- Implantar todos os equipamentos necessários à prestação, continuidade e modernização das atividades e serviços necessários;

- Assumir como empregador todos os encargos sociais, trabalhistas e previdenciários incidentes sobre o custo da mão-de-obra, bem como os referentes ao respectivo seguro de acidente de trabalho;
- Cumprir os mandados de soltura, após exame e autorização do Diretor Público de Segurança de cada Unidade Penal;
- Vedar a utilização de qualquer tipo de armamento, aparelhos celulares ou similares, rádios transmissores/receptores, cigarros, fósforos e isqueiros por parte dos encarregados do monitoramento interno;
- Organizar e manter prontuários com identificação dos sentenciados, registro de movimentação, bem como o sistema de informações, de maneira a permitir a execução de medidas necessárias ao cumprimento das determinações judiciais e do Conselho Penitenciário, mantendo ainda um cadastro informatizado com todos os dados da população carcerária, mediante supervisão do Diretor Público de Segurança de cada Unidade Penal;
- Arcar com todas as despesas decorrentes do transporte, alimentação e seguro de vida contra o risco de acidente de trabalho de seus empregados;
- Arcar com todas as despesas decorrentes da operacionalização e gestão do Complexo Penal, tais como pessoal, encargos sociais, alimentação, matéria de limpeza, material de escritório, vestuário, transporte, combustível, rádio comunicação, medicamentos, higiene pessoal, telefonia, luz, água, tributos e demais despesas relacionadas

Posto isso, pode-se notar que, em linhas gerais, o ente privado é responsável pela quase totalidade das atividades administrativas, principalmente as que são diretamente ligadas ao que pode ser denominado de “hotelaria” (acomodação e

gestão) dos sentenciados. Isto é, os serviços que são indispensáveis em um presídio serão prestados pelo parceiro privado, organizados e custeados por ele, mas atendo-se sempre às disposições emanadas do parceiro público.

Ao Poder Concedente, cabe a responsabilidade de fiscal pelas atividades que não podem ser delegadas ao privado ou que fazem parte do seu poder jurisdicional. Assim, pode-se listar aqui, a segurança armada nas muralhas e segurança externa à unidade, bem como a supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades. Mais precisamente, pode-se notar no Contrato de Concessão Administrativa, as obrigações do Poder Concedente, quais sejam:

- Indicar formalmente à concessionária, a tempo e modo, a equipe de fiscalização dos serviços;
- Fornecer todos os elementos técnicos necessários ao desenvolvimento da concessão administrativa que estejam disponíveis ao PODER concedente;
- Orientar a concessionária quanto à melhor forma de exploração da concessão administrativa;
- Prestar, quando cabível, as informações solicitadas pela concessionária para o bom andamento da concessão administrativa;
- Fundamentar devidamente suas decisões, autorizações, aprovações, pedidos ou demais atos praticados ao abrigo do contrato;
- Nomear servidores para ocuparem os cargos de Diretor Público de Segurança de cada unidade penal, cujas atribuições estão definidas em lei e no caderno de encargos da concessionária, anexo ao contrato;

- Garantir a transferência e o transporte de sentenciados para o complexo penal objeto do contrato, e do complexo penal para outra localidade no Estado de Minas Gerais;
- Responsabilizar-se pela segurança externa do complexo penal, de sua muralha e áreas adjacentes.

Vale ressaltar que, no caso, o Diretor Público de Segurança exerce o papel de principal agente governamental fiscalizador, que atua *in loco*, e tem a incumbência de monitorar e supervisionar os padrões de segurança da unidade, além de aplicar eventuais sanções administrativas aos internos. Dentro das atribuições do poder público, há ainda que se falar da obrigação mais relevante neste processo por ser a mantenedora da prestação do serviço da gestão prisional, qual seja, a remuneração do parceiro privado pela prestação dos serviços contratados. Esta remuneração é composta de três parcelas, a saber:

Quadro 1 – Atribuições do Poder Público na PPP do Sistema Prisional

Contraprestação Pecuniária Mensal: Valor pecuniário referente a cada mês desde a entrada em operação até o término do período de concessão, a ser efetivamente pago pelo Estado, calculado com base na disponibilidade e ocupação das vagas das Unidades Penais, incidindo, ao final, a variável de Coeficiente de Mensuração e Desempenho e de Qualidade da Disponibilidade. Este coeficiente é a resultante da ponderação de todos os índices de desempenho e qualidade da disponibilidade. Dentro destes índices estão compreendidas todas as atividades de assistência e apoio ao interno e os padrões de segurança praticados, como, por exemplo, número de fugas, número de rebeliões e/ou motins, nível educacional dos internos, proporção dos internos que trabalham e a quantidade e qualidade dos serviços prestados;

Parcela Anual de Desempenho: Valor pago anualmente ao parceiro privado em virtude de aspectos qualitativos de seu desempenho operacional, com base no desempenho obtido por esta nas análises e avaliações de natureza anual referentes ao Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade (SMDD). Após a apuração do parâmetro anual do desempenho (PAD), será efetuado o pagamento limitado a 1,5% da receita total auferida pela concessionária, referentemente ao somatório da Contraprestação Pecuniária Mensal dos 12 meses a que corresponder o referido PAD;

Parcela Referente ao Parâmetro de Excelência: Remunera o parceiro privado pela sua atuação relacionada à garantia da adequada ocupação do tempo do sentenciado com o trabalho remunerado. Mensalmente, será apurado o parâmetro de excelência (E) e será pago à concessionária a parcela referente ao parâmetro de excelência equivalente a um valor em Reais numericamente igual ao valor do parâmetro de excelência (E). A cada unidade penal corresponderá uma respectiva parcela referente ao parâmetro de excelência.

Fonte:

<http://edi.bnb.gov.br/content/aplicacao/desenvolvimento_em_acao/projeto_ppp/docs/presidio_mg_ppp.pdf>

É contratualmente estabelecido que a contraprestação estatal ao parceiro privado limitar-se-á, exclusivamente, as que foram acima apresentadas. De modo que estão incluídos nestes valores todos os custos diretos e indiretos e demais despesas operacionais, incluindo investimento, depreciação, manutenção, operação da frota de veículos; salários e encargos sociais, trabalhistas e previdenciários; impostos, taxas; obrigações trabalhistas relacionadas com a medicina e segurança do trabalho; ferramentas, utensílios e equipamentos utilizados; dentre outros que, direta ou indiretamente, decorram da execução do objeto do contrato.

A administração do presente contrato se dá por meio dos órgãos que compõem a estrutura institucional referente à gestão das PPPs no Estado de Minas Gerais, que é composta pelos seguintes itens: Unidade Central de PPP da

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP) e a Unidade Setorial de Parceria Público-Privada da SEDS.

A Unidade PPP da SEDE centraliza e presta auxílio à gestão de todas as PPPs do estado de Minas Gerais, e tem como principais funções executar as atividades operacionais e de coordenação das parcerias público-privadas do Estado; assessorar o CGP e divulgar os conceitos e metodologias próprios dos contratos de PPP; e dar suporte técnico na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação às Secretarias de Estado.

O CGP tem como funções elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e aprovar os editais, os contratos, seus aditamentos e prorrogações das PPPs no Estado de Minas Gerais. Ele é presidido pelo Governador do Estado, e tem em sua composição, como membros efetivos, o Advogado-Geral do Estado e os Secretários de Estado de Desenvolvimento Econômico, de Planejamento e Gestão, de Fazenda, de Transporte e Obras Públicas, de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e, como membro eventual, o titular da Secretaria diretamente relacionada ao serviço ou atividade objeto de parceria público-privada, no caso, o Secretário da SEDS.

Por fim, a Unidade Setorial de Parceria Público-Privada da SEDS é a representante do órgão da Administração Pública diretamente interessado no projeto de PPP. Coube a ela a elaboração do Edital e da Minuta do Contrato da PPP do Complexo Penal, assim como o acompanhamento e gestão contratual da parceria.

4.2 Análise dos números do cárcere no Brasil

Os dados coletados que serão analisados a seguir referem-se ao ano de 2016, último documento de levantamento de informações prisionais disponibilizado pelo órgão competente. Desta forma será tomado como base tal ano para comparativos. Já os dados referentes às PPPs, retirados do sítio eletrônico da empresa GPA – Gestores Prisionais Associados. Trata-se de uma Sociedade de Propósito Específico nascida com o objetivo de implantar e gerenciar o Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada em Minas Gerais.

De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização relativo à junho de 2016, o número de vagas aproximava-se de trezentos e setenta mil, enquanto o número de encarcerados – quase o dobro – estava próximo de setecentos e trinta mil.

Gráfico 1 - Vagas x Ocupação Carcerária nas Penitenciárias Brasileiras – Junho de



Fonte: Elaboração Própria

Neste tocante é importante frisar que a gestão por PPP tem sua quantidade de vagas respeitada, prerrogativa que está fora do alcance do controle da administração pública.

Um dado que se destaca é o número de detentos do montante de encarcerados que ainda aguardam julgamento. De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização relativo à Junho de 2016, assim era composta a população carcerária brasileira:

Gráfico 2 – Relação entre presos condenados e aguardando julgamento – Junho de 2016



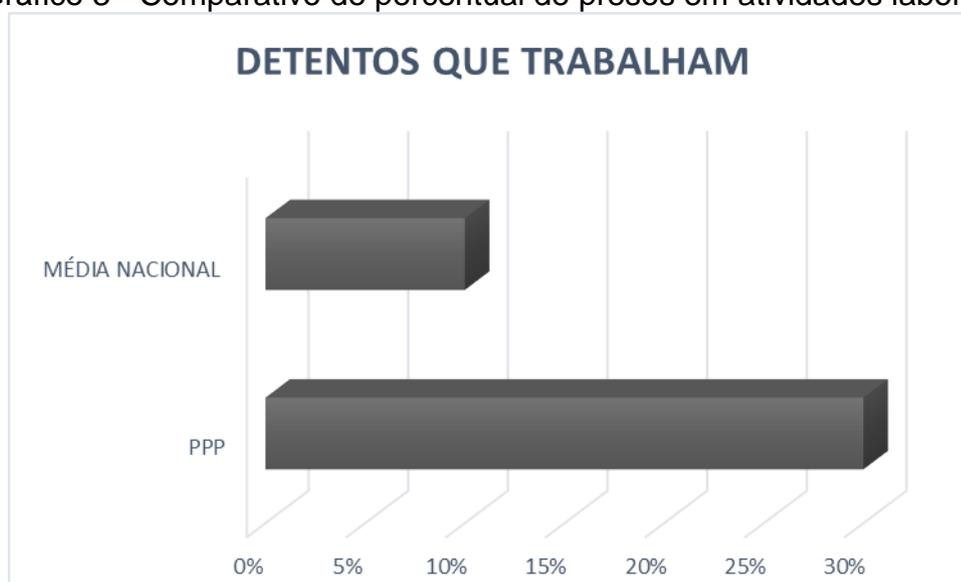
Fonte: Elaboração própria

Aproxima-se da metade o número de presos que ainda não foram julgados e mesmo assim ocupam uma vaga no sistema prisional. A lentidão do poder judiciário brasileiro acaba por corroborar a superlotação dos presídios e penitenciárias do país. De um total de 726.712 presos, apenas 434.262 foram condenados. Os outros 292.450 aguardam julgamento na prisão.

4.3 Análise comparativa entre PPP e gestão direta quanto à educação e trabalho

A principal proposta da PPP é do trabalho dos presos para se tornar sustentável e incentivar a educação para cumprir o papel ressocializador que a pena privativa de liberdade sugere. Devido à especificidade e ao menor número de detentos para controlar, o desempenho da modalidade de parceria público privada mostra-se superior ao da gestão direta pelo poder público.

Gráfico 3 - Comparativo do percentual de presos em atividades laborais

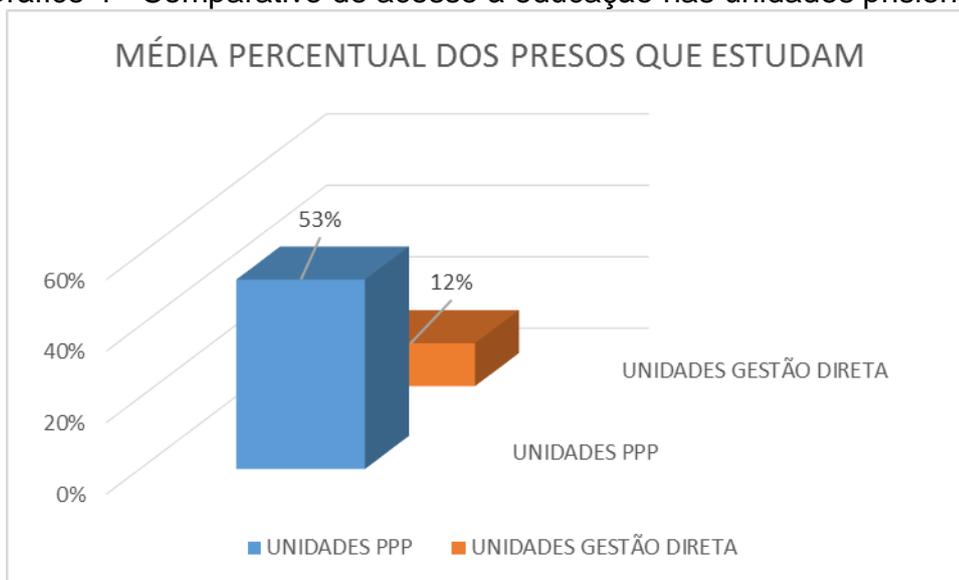


Fonte: <http://www.gpapp.com.br/?page_id=53 Acesso em 20/08/2018>

O percentual de presos que trabalham nas unidades geridas por parceria público privada é de 30%, sendo assim o dobro do mesmo percentual referente àquelas geridas diretamente pela administração, que chega a 15%.

Quanto ao montante de encarcerados que tem acesso à educação, a diferença é ainda mais expressiva. Cerca de quatro vezes mais detentos frequentam a aulas nas unidades prisionais geridas por PPP em relação aos presos que estão nos estabelecimentos penais geridos pelo poder público.

Gráfico 4 - Comparativo de acesso à educação nas unidades prisionais



Fonte: <http://www.gpapp.com.br/?page_id=53 Acesso em 08/18>

Forte aliada à uma perspectiva de vida pós cárcere, o acesso à educação pelos encarcerados mostra-se consideravelmente mais expressiva nas unidades geridas por parceria público privada, sendo de 53%. Tal acesso encontra-se presente em 12% dos presos administrados pela gestão tradicional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Políticas Públicas tem por finalidade o bem estar social e trazer melhorias reais para a população. Diferentemente do setor privado, na esfera pública não visasse o lucro, mas sim o que for mais benéfico ao cidadão. A Parcerias Público Privada é comprovadamente uma forma interessante do Estado prover serviços públicos de forma mais eficiente, tanto em aspecto econômico quanto em questão de agilidade/especificidade na prestação do serviço, porém quando aplicada à gestão prisional, deve-se realizar uma análise mais profunda antes de se precipitar apenas por dados, pois é um assunto delicado.

Após a exposição dos dados tornou-se notório que o sistema carcerário nacional passa por uma crise, e a postura do estado de Minas Gerais em resolver tal questão na sua jurisdição mediante parceria com o setor privado é administrativamente interessante, pois reduz custos para o governo e não tem problemas como superlotação de cela. A questão aqui encontrada é a tênue linha entre justiça eficiente e transformação dos presos em lucro, o que poderia desencadear um encarceramento em massa.

Tal prática deve sim ser mais adotada como teste e continuamente estudada, pois já é comprovada sua redução de gastos, mas sempre acompanhada para que o cárcere não se torne uma fonte de renda, seja para parceiros privados ou para o setor publico. Deve ser levada em conta a supremacia do interesse público, onde melhorar as condições para os sentenciados e reduzir seu custo de forma sustentável através do trabalho dos mesmos seja o foco, e que a geração de renda por esse trabalho para o parceiro privado ou para o poder público não seja o objetivo principal.

Gerar recursos para saúde, educação e segurança com o trabalho de sentenciados é uma ideia que agrada muitas pessoas devido ao senso de justiça nela enraizado, mas é preciso ter cautela para que não se torne um sistema mecanizado com foco nisso. O objetivo da prisão é a ressocialização, e isso não deve ser esquecido. É importante lembrar também o trabalho forçado é vedado pela legislação penal brasileira.

Por mais que tal medida de privatizar presídios agrade a muitos devida à sensação de justiça inerente ao ter presos trabalhando e desonerando os cofres públicos quanto à sua existência, deve-se ter bastante cuidado ao tomar atitudes em relação a esse sentido. A custódia de sentenciados é competência direta da administração pública, que deve tomar muito cuidado quanto à delega-la, afinal tratam-se de vidas e não de números. As parcerias Público Privadas têm se mostrado uma alternativa viável para amenizar o colapso vivido pelo sistema penitenciário brasileiro, mas pode se tornar perigosa se não for devidamente acompanhada pelo governo, população e órgãos de fiscalização.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Planejamento. **Informações adicionais sobre PPP**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/noticias/informacoes_adicionais_sobre_ppp.htm>. Acesso em 03 de Agosto de 2018.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Parcerias Público-Privadas: Relatos de algumas experiências internacionais**. In: SUNDFIELD, Carlos Ari (Org). *Parcerias Público-Privadas*. Malheiros: São Paulo. 2005. 605p. p.48-49.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. 2001, vol.21, n.55, pp.30- 41. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003> Acesso em fevereiro de 2018.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva. 2005. 863p. p.549.

KHANOM, Nilufa Akther. **Conceptual issues in defining Public-Private Partnerships**. Canberra: University of Canberra, 2009.

LIMA, Jacqueline Baptista; MATTES; Luciane Maria Argenta de; PAULA, Rogério Carvalho de. **Entendendo a parceria Público-Privada no Brasil: Uma análise preliminar**. Revista do TCE-PE 16.16 (2005): 103-126.

MORAES, Marcos Siqueira. **A Parceria Público-Privada no Sistema Prisional em Minas Gerais: um Relato da Modelagem de Projeto**. Belo Horizonte, 2009.

_____, ET AL. **A EXPERIÊNCIA MINEIRA COM AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS SOB A LUZ DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: AVANÇOS, LIMITES E PERSPECTIVAS**. CONSAD 2011, BRASÍLIA.

OSBORNE, Stephen. **Public-Private Partnership: Theory na Practice in International Perspective**. London: Routledge, 2000.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **“Políticas Públicas e Sociedade”**. 2 ed. Florianópolis: Departamento de ciência da Administração/UFSC, 2012. p.59-60.

SAVI, Erika. **Parcerias Público-Privadas (PPPs) na Irlanda e no Chile: alternativa de alavancagem para o desenvolvimento em infra-estrutura no cenário brasileiro.** 2006. 147f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. **Sistema Prisional de Minas Gerais: Uma análise acerca do histórico, dificuldades e projetos.** Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

_____, **Edital de licitação,**
http://edi.bnb.gov.br/content/aplicacao/desenvolvimento_em_acao/projeto_ppp/docs/presidio_mg_ppp.pdf Acesso em 08/2018>.

SOUTO, Rita de Cássia Costa. **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: REFLEXÃO SOBRE O INSTITUTO NO DIREITO BRASILEIRO.** Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: junho de 2018.