

## CAPÍTULO 17

# O SETOR PRIVADO COM O ADVENTO DA POLÍCIA PENAL NO SETOR PÚBLICO PENITENCIÁRIO NO RIO GRANDE DO SUL - PROBLEMAS E POSSIBILIDADES

*Data de aceite: 01/03/2023*

### **Bruno de Castro Lino**

Mestre em Comunicação Social pela  
UFSM-RS  
Especialista em Direitos Humanos  
Policial Penal do Estado do Rio Grande  
do Sul  
(SUSEPE – RS)

### **Tiago dos Santos Arão**

Universidade Federal de Pelotas – RS  
(UFPel)  
Especialista em Inteligência Penitenciária  
Policial Penal do Estado do Rio Grande  
do Sul  
(SUSEPE – RS)

### **Samuel Pacheco Rosa**

Universidade do Norte do Paraná  
(Unopar)  
Graduado em Processos Gerenciais  
Policial Penal do Estado do Rio Grande  
do Sul  
(SUSEPE – RS)

### **Roger Rodrigues Islabão**

Universidade Federal de Pelotas - UFPEL  
Graduado em Direito  
Policial Penal do Estado do Rio Grande  
do Sul  
(SUSEPE – RS)

### **José Henrique Gottschalk Pereira**

PUC-RS  
Especialista em Gestão Prisional  
Policial Penal do Estado do Rio Grande  
do Sul  
(SUSEPE – RS)

### **Diego Canabarro Pires**

Universidade Federal de Santa Maria  
Policial Penal do Estado do Rio Grande  
do Sul  
(SUSEPE – RS)

### **Emerson Bernardi Cardoso**

Universidade Federal de Santa Maria  
Policial Penal do Estado do Rio Grande  
do Sul  
(SUSEPE – RS)

### **Kauê Sprenger da Silva**

Universidade Luterana do Brasil - ULBRA  
São Jerônimo RS  
Policial Penal do Estado do Rio Grande  
do Sul  
(SUSEPE – RS)

### **Alejandro Miguel Jantsch**

FAFIMC-RS  
Especialista em Segurança Pública  
Policial Penal do Estado do Rio Grande  
do Sul  
(SUSEPE – RS)

**RESUMO:** A Emenda Constitucional N° 104, DE 2019 dificultou a introdução do setor privado no serviço penitenciário brasileiro por meio de terceirizações e concessões ao instituir a Polícia Penal na Constituição Federal. Assim todas as carreiras de segurança e adjacentes dos estabelecimentos prisionais agora é exclusiva de estado. Em vista dessa nova realidade no contexto do Rio Grande do Sul, em especial ao seu órgão de execução penal (SUSEPE), esse trabalho intentou problematizar a necessidade de participação do setor privado na execução penal em áreas em que emenda constitucional acima citada não atingiu e discutir suas vantagens e problemas. Assim constatou que há áreas em que a terceirização ainda é possível (como setores de alimentação, trabalho prisional, engenharia e educação), ao passo que pontuamos problemas de ordem ética e de segurança.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Privada, Gestão Pública, Setor Pública, Trabalho Prisional, Polícia Penal.

## 1 | INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Emenda Constitucional N° 104, DE 2019, que instituiu a Polícia Penal no rol das instituições de segurança pública, encerrou-se o movimento embrionário, mas ainda perceptível, que buscava a inserção do setor privado no serviço penitenciário gaúcho por meio de terceirizações, parcerias público-privadas (PPP's) e concessões. Apesar de a Polícia Penal ainda não ter sido regulamentada na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul até a data desta publicação, a lei federal restringe ao máximo a participação do setor privado nos estabelecimentos penais. Conforme o artigo 4 da Emenda Constitucional N° 104, DE 2019:

O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes. (BRASIL, 2019)

Assim, podemos inferir que a carreira de segurança dos estabelecimentos prisionais não só se tornou exclusiva do estado, mas também os cargos contíguos relacionados ao cumprimento da pena (técnicos superiores como psicólogos, assistentes sociais e jurídicos, bem como o administrativo). Essa restrição trouxe problemas para os estados que tinham políticas públicas voltadas tanto para a terceirização desses serviços quanto para aqueles que possuíam carreiras menos profissionais em relação aos cargos da administração penitenciária.

A Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE) é o órgão da Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo (SJSPS-RS) responsável pela administração do sistema penitenciário estadual no Rio Grande do Sul. Desde sua criação em 1968, não houve uma participação substancial do setor privado em seu desenvolvimento, ao contrário de outros estados como Minas Gerais, Amazonas, Santa Catarina e Bahia, que recentemente adotaram PPP's em presídios.

Nesse contexto, é necessário pensar no papel do setor privado na construção de uma execução penal mais efetiva sob a Polícia Penal. Mais do que isso, é importante questionar se essa participação é realmente necessária e até que ponto pode ser prejudicial. Assim, este trabalho busca discutir os problemas, vantagens e possibilidades de aplicação do setor privado na realidade do Rio Grande do Sul. Para isso, serão conceituados o serviço público e suas atribuições, bem como os modos de participação do setor privado no setor público. Em seguida, será realizado um breve resumo da história da SUSEPE, seguido de uma revisão bibliográfica reflexiva, examinando artigos, teses e trabalhos acadêmicos para pensar a privatização em setores da administração penitenciária gaúcha.

A discussão sobre a inserção do setor privado no serviço penitenciário é complexa e envolve diversas questões, como a efetividade da execução penal, a proteção dos direitos humanos, o papel do estado e a possibilidade de corrupção. Contudo, é importante destacar que a privatização dos serviços penitenciários não é um tema consensual. Há quem defenda que a gestão privada pode trazer melhorias na eficiência e na qualidade dos serviços oferecidos, enquanto outros argumentam que a presença do lucro como um fator motivador pode levar à superlotação de presídios, aumento de violência e precarização do trabalho dos funcionários.

No contexto do Rio Grande do Sul, a situação é ainda mais delicada devido aos altos índices de superlotação e violência no sistema prisional. A falta de estrutura e recursos adequados para a administração penitenciária tem sido um problema recorrente no estado, o que tem gerado críticas tanto da sociedade quanto de organizações de direitos humanos.

Além disso, a Emenda Constitucional Nº 104, DE 2019, que institui a Polícia Penal no rol da Segurança Pública, também trouxe mudanças significativas na forma como a administração penitenciária é realizada no estado. Com a exclusividade da carreira de segurança dos estabelecimentos prisionais para servidores públicos, fica claro que o Estado tem o dever de prover condições adequadas para o cumprimento da pena, o que inclui a contratação de profissionais capacitados para lidar com os desafios da execução penal.

Diante desse cenário, é fundamental que se discuta qual é o papel do setor privado na administração penitenciária do Rio Grande do Sul e em que medida ele pode contribuir para a melhoria do sistema prisional. É necessário avaliar as possíveis vantagens e desvantagens da privatização, bem como os modelos de gestão mais adequados para cada contexto.

Nesse sentido, a revisão bibliográfica realizada neste trabalho buscou trazer à tona as principais discussões e reflexões sobre o tema, a fim de subsidiar o debate e orientar a tomada de decisão por parte das autoridades responsáveis pela administração penitenciária do estado.

Por fim, é importante ressaltar que as questões aqui apresentadas carecem de resultados práticos, pois ainda há pouco material de consulta sobre o tema. Sendo assim,

faz-se necessário o desenvolvimento de trabalhos mais amplos, com objetivos de pesquisa mais bem definidos e estudos de campo que possam fornecer dados mais precisos sobre a realidade do sistema prisional do Rio Grande do Sul e as possibilidades de participação do setor privado.

## 2 | METODOLOGIA

Esse trabalho propõe fazer uma revisão bibliográfica reflexiva dos assuntos acima citados, utilizando para isso o que as professoras Marconi e Lakatos (2003, p. 221) definem como Método de Abordagem, que é uma aproximação com o objeto de pesquisa de forma mais ampla e abstrata, delimitando parâmetros e reflexões de ordem mais teóricas do que práticas. Segundo as autoras, esse método pode englobar os métodos “indutivo, o dedutivo, o hipotético-dedutivo e o dialético”. Portanto é necessário pensar em um desses métodos de abordagem para nortear a problemática que se quer alcançar nesse trabalho. Ao nos deparar com a primeira questão do tema foi necessário entender o contexto, as causas e as contradições entre essas relações, que tangem primeiramente ao binarismo entre Setor Público e Setor Privado; depois entre deveres exclusivo de estado e a suposta eficiência do setor privado. As contradições e os pontos de encontro entre esses pares são em última instância pensar na dialética inscrita entre eles.

Portanto, torna-se necessário fazer um recorte numa metodologia dialética de pesquisa. As professoras Marconi e Lakatos (2003) elencam quatro regras da metodologia dialética, são elas: 1) **ação recíproca**, que é a consideração que os fenômenos sociais não são estáticos e que eles são impactados e impactam o mundo ao seu redor, de maneira que a dialética, portanto, analisa os fenômenos em seu movimento contextualizado no tempo e espaço, tendo uma história específica que ao mesmo tempo o explica e, introduzido no seu lugar do mundo, ajuda a explicar o seu redor; 2) **mudança dialética**, que é a preposição que tudo pode ser encarado como um processo contraditório *per si* (em tudo pode-se encontrar ao mesmo tempo elementos de continuidade e de descontinuidade). Assim, negando as preposições, como um processo de pesquisa lógica, podemos encontrar em que sentido essas são mais verdadeiras do que outras; 3) **passagem da quantidade para a qualidade**, que é a ideia de perceber, no curso das mudanças dialéticas, os “saltos” qualitativos que são transformações ocorridas por um acúmulo de fenômenos (quantidade), assim transformando em coisa diversa daquela anterior. Pode ocorrer de forma súbita, como as revoluções, ou gradual, como as mudanças linguísticas; 4) **interpenetração dos contrários**, que segundo as autoras:

parte do ponto de vista de que os objetos e os fenômenos da natureza supõem contradições internas, porque todos têm um lado negativo e um lado positivo, um passado e um futuro; todos têm elementos que desaparecem e elementos que se desenvolvem; a luta desses contrários, a luta entre o velho e o novo, entre o que morre e o que nasce, entre o que perece e o que evolui, é o conteúdo interno do processo de desenvolvimento, da conversão

Respeitando essas premissas da abordagem dialética da revisão bibliográfica reflexiva, optou-se por abordar o tema educação prisional pensando seu contexto no mundo do capital, na contradição existente nos termos Setor Público/Setor Privado e Eficiência/Ineficiência.

### 3 | SETOR PÚBLICO E PRIVADO E A SUSEPE

Como entidade política, o principal objetivo de um país (Estado) é proporcionar o bem-estar comum de sua população, ou seja, garantir condições para o pleno desenvolvimento da população. Desta forma, o Estado desenvolveu uma extensa rede de serviços públicos que pode ajudar nesse propósito. Mesmo assim, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p. 98) explica que é extremamente difícil definir o que venha a ser “serviço público”, até mesmo em razão da constante alteração do que venham a ser “funções do Estado”.

Os serviços públicos vão constituir a essência do Estado e, por isso, este conceito sofreu tantas alterações quanto ao próprio conceito de Estado. Ao longo dos anos, várias mudanças foram feitas no conceito de serviço público, mas é possível identificar dois grandes grupos conceituais. O primeiro tende a considerar todas as atividades do Estado incluídas no conceito, por isso utilizam um conceito amplo. Por outro lado, o segundo grupo seleciona apenas algumas atividades do Estado para conceituá-las como serviços públicos, portanto, adotam um conceito restrito. Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 628), se inclui entre os doutrinadores que adotam o conceito restrito de serviço público ao afirmar que:

Serviço público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestados pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - instituído pelo Estado em favor de interesses que houver definido como próprios no sistema normativo. (...) a noção de serviço público há de se compor necessariamente de dois elementos: um deles, que é seu substrato material, consiste na prestação de utilidade ou comodidade fruível diretamente pelos administrados; o outro, traço formal indispensável, que lhe dá justamente caráter de noção, consistente em um específico regime de Direito Público, isto é, numa “unidade normativa”.

Em contraponto, Cretella Júnior (2002, p.113), ao adotar o conceito amplo de serviço público, o classifica como toda atividade que o Estado exerce para cumprir seus fins, independentemente de sua natureza. Não obstante, a legislação brasileira permite que certos serviços públicos possam ser executados por entes privados. Diferente da privatização, *scriptu sensu*, essa execução não tem como fim a exploração de uma atividade econômica como gás, eletricidade, minério, construção de estradas, bancos, entre outros.

Estamos falando de atividades que em princípio não gera lucros, mas de configura por um serviço que em tese são oferecidas pelo Estado.

É o caso das Terceirizações, Concessões e Permissões. Nesse sentido, o Estado adota a terceirização como mecanismo de recuperação de sua eficácia organizacional, com intuito de aumentar sua produtividade e garantir maior agilidade e qualidade na prestação dos serviços. Em se tratando de terceirização na Administração Pública, Denise Hollanda Costa Lima (2007, p. 22) atenta para não confundi-la com concessão, permissão ou outros institutos afins, já que não se aplica a terceirização em relação à atividade-fim de cada órgão, o que somente se reserva às hipóteses constitucionais e legais de concessão e permissão, dentre outros institutos específicos. Outra diferença apontada é que na terceirização a remuneração é inteiramente paga pelo Poder Público em troca do serviço que lhe é prestado pela empresa interposta. Já na concessão e na permissão, a regra é que o pagamento é efetuado pelos próprios usuários, como explicita Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p. 241). A seguir um breve resumo da história da SUSEPE.

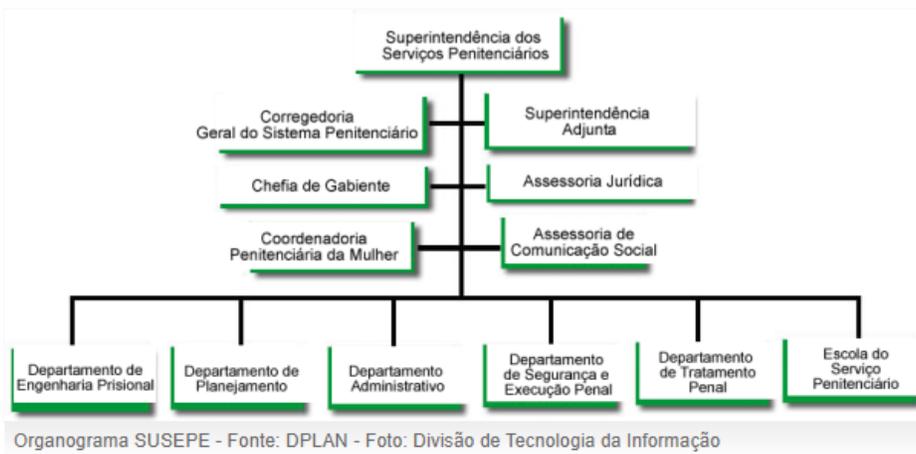
Estruturada pela Lei nº 5.745, de 28 de dezembro de 1968, responsável por planejar e executar a execução penal do Estado do Rio Grande do Sul bem como políticas penais em conjunto com outros órgãos de segurança, a Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE) já foi vinculada à Secretaria da Segurança Pública e agora pertence a Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo desde 2022. A SUSEPE surgiu da desvinculação administrativa das prisões da Polícia Civil, após o movimento nacional de criminalistas, *penitenciaristas* e defensores da humanização da execução das penas privativas de liberdade, que almejavam a ressocialização dos presos, fato esse pioneiro no Brasil. Com isso, o trabalho prisional passa a ser o foco nesse novo conceito, deixando de ser visto como forma de punição e estabelecendo-se como um direito de todo recluso.

O sistema prisional que está sob o controle da SUSEPE compreende unidades classificadas por albergues, penitenciárias, presídios, colônias penais e institutos penais, acolhendo presos dos regimes aberto, semiaberto e fechado.

Como falado, a Lei de nº 15.246, de 2 de janeiro de 2019, criou a Secretaria da Administração Penitenciária que tem a atribuição de planejar, propor e coordenar a política penitenciária do Rio Grande do Sul, Em relação a SUSEPE ela presta apoio técnico quanto à implantação dos princípios e das regras da execução penal.

A Lei Complementar nº 13.259, de 2009, consolida o quadro de servidores com novas nomenclaturas: Agente Penitenciário (AP), Agente Penitenciário Administrativo (APA) e Técnico Superior Penitenciário (TSP - advogados, psicólogos e assistentes sociais). No dia 25 de agosto de 2011 foi publicado, no Diário Oficial do Estado, o Decreto nº 48.278, que dispõe sobre a estrutura básica da SUSEPE. Eis abaixo o quadro com o organograma da SUSEPE que nos oferece uma ideia de como se estrutura a sua administração:

## Organograma



Podemos perceber que o organograma acima obedece a uma certa lógica do que espelha a Lei de Execução Penal do Brasil (LEP), instituída em 1984, como um marco importante na história do sistema penal brasileiro. Ela veio para regulamentar o cumprimento das penas privativas de liberdade e garantir que as mesmas sejam executadas de maneira justa, humanizada e efetiva.

A LEP surgiu em um contexto de redemocratização do país, após anos de ditadura militar. Nesse período, o sistema carcerário brasileiro sofria com problemas de superlotação, insalubridade, violência e falta de respeito aos direitos humanos. A LEP veio, portanto, para tentar superar essas mazelas e trazer uma nova perspectiva para a execução das penas privativas de liberdade.

A principal intenção da LEP é garantir que a execução da pena tenha como objetivo principal a ressocialização do preso, buscando a sua reinserção na sociedade e a prevenção de novas práticas delitivas. Para isso, a lei prevê a oferta de condições dignas de vida e trabalho para os detentos, além da promoção de atividades educacionais, profissionalizantes e culturais.

A LEP também prevê a participação do preso na definição de seu regime de cumprimento da pena, bem como a sua progressão para regimes mais leves, conforme o seu desempenho e mérito. Além disso, a lei garante o acesso do preso à assistência jurídica, à saúde e à família, bem como a realização de visitas íntimas e sociais.

Apesar dos avanços trazidos pela LEP, o sistema prisional brasileiro ainda enfrenta desafios e problemas que vão desde a superlotação até a falta de investimentos em políticas de ressocialização. No entanto, a lei continua sendo uma referência importante para o sistema penal brasileiro e um instrumento fundamental na busca por um sistema de

justiça mais justo e humano, o que podemos entender como tratamento penal.

Voltando ao Organograma, percebe-se seis departamentos que são:

1. Departamento de Engenharia Prisional;
2. Departamento de Planejamento;
3. Departamento Administrativo;
4. Departamento de Segurança e Execução Penal;
5. Departamento de Tratamento Penal;
6. Escola dos Serviços Penitenciários.

Portanto, existem, na ponta, dois departamentos que estão em contato direto com a atividade fim do Órgão, ou seja, em contato direto com a pessoa restrita de liberdade. São eles o de Segurança Execução Penal e o de Tratamento Penal. O primeiro, são subordinadas as casas prisionais (os Diretores, Chefes de Seguranças e os Policiais Penais em geral) e as divisões de segurança específicas. Entendemos que para este caso, a nova emenda constitucional impede que se possa realizar privatizações ou terceirizações, pois compete a este departamento as atividades previstas na emenda. Já o segundo trata da política de tratamento penal. Cabe aqui uma explicação sobre, pois o tratamento penal não está desvinculado da segurança prisional e da arquitetura prisional: É importante destacar que a segurança prisional não se restringe apenas à proteção dos presos contra violências internas ou externas. Ela também inclui o fornecimento de condições adequadas para o bem-estar dos presos, incluindo acesso à educação, saúde e outros serviços essenciais. A arquitetura prisional desempenha um papel fundamental na realização desses objetivos, uma vez que é responsável por definir as condições físicas e ambientais que os presos enfrentam diariamente.

A segurança prisional é uma questão de grande relevância para o Estado, já que o tratamento penal dos indivíduos condenados é uma forma de garantir a proteção da sociedade e a manutenção da ordem pública. O sistema prisional precisa ser eficiente e eficaz para assegurar a punição dos infratores, porém também precisa ser humano e respeitoso com os direitos humanos dos presos.

Neste contexto, a arquitetura prisional é fundamental, pois é ela que dá forma e espaço às instituições prisionais. O design e a disposição dos espaços, além de impactar na segurança do local, influenciam diretamente no tratamento penal oferecido aos presos. Além disso, a arquitetura prisional precisa ser pensada de maneira a contemplar as necessidades dos presos e dos funcionários, bem como a funcionalidade e eficiência das instalações.

Tendo isso no horizonte, o tratamento penal no Brasil é uma questão complexa e que envolve diversos fatores, como a violência, a criminalidade e a justiça social. O objetivo do tratamento penal é oferecer uma oportunidade para que o indivíduo que cometeu um crime

possa ser reintegrado à sociedade de forma digna e produtiva. Nesse sentido, o tratamento penal não se resume apenas à punição do criminoso, mas busca oferecer condições para que ele possa se recuperar e se tornar um cidadão melhor.

Para alcançar esse objetivo, o tratamento penal no Brasil é dividido em cinco áreas principais: saúde, educação, trabalho, disciplina e religiosa. Cada uma dessas áreas tem uma importância fundamental no processo de reabilitação do preso e na sua reintegração à sociedade.

A área da saúde é uma das mais importantes no tratamento penal. Ela visa garantir a saúde física e mental dos detentos, proporcionando assistência médica, psicológica e odontológica. A falta de assistência médica adequada pode levar a doenças, infecções e até mesmo a morte dos presos, o que é inaceitável em um sistema prisional civilizado. Além disso, a saúde mental é fundamental para a recuperação do preso, pois muitos deles sofrem de transtornos psiquiátricos decorrentes do ambiente prisional.

A área da educação é outra importante no tratamento penal. Ela visa proporcionar aulas e atividades educativas para os presos, visando à sua capacitação profissional e à sua ressocialização. A falta de educação é um dos principais fatores que contribuem para a reincidência criminal, pois muitos presos saem da prisão sem nenhuma qualificação profissional ou conhecimento básico de leitura e escrita.

A área do trabalho é fundamental para que o preso possa se reintegrar à sociedade de forma produtiva. Ela visa oferecer oportunidades de trabalho remunerado dentro do sistema prisional, para que o preso possa adquirir habilidades e experiência profissional que possam ser úteis após sua liberação. Além disso, o trabalho dentro da prisão ajuda a manter a disciplina e a rotina dos presos, contribuindo para a segurança e a ordem dentro do sistema prisional.

A área da disciplina é fundamental para a manutenção da ordem e da segurança dentro do sistema prisional. Ela visa estabelecer regras claras e rígidas para o comportamento dos presos, bem como para o dos funcionários do sistema prisional. A disciplina é importante para evitar conflitos, violência e motins, além de garantir que os presos cumpram suas obrigações e sigam as regras estabelecidas.

Por fim, a área religiosa visa garantir a liberdade de culto e o acesso a assistência religiosa para os presos. Ela reconhece que a religião pode ser uma fonte importante de conforto e apoio para muitos presos, ajudando-os a superar os desafios da vida na prisão. No entanto, apesar da importância dessas áreas, a realidade do sistema carcerário brasileiro ainda apresenta graves problemas em sua implementação, no RS não é diferente. Na área de saúde, por exemplo, as unidades prisionais muitas vezes não possuem profissionais qualificados e equipamentos adequados para atender a demanda dos presos. Já na área de educação, a oferta de cursos e atividades educacionais ainda é limitada e pouco acessível para a maioria dos detentos. Na área de trabalho, a Lei de Execução Penal prevê que o trabalho do preso deve ser incentivado, mas a realidade é que muitas

vezes não há oferta de trabalho dentro das unidades prisionais. Além disso, a remuneração pelo trabalho realizado pelos presos é muito baixa e não condizente com a valorização do trabalho humano.

Portanto, é fundamental que as cinco áreas do tratamento penal sejam contempladas de forma adequada e efetiva no sistema carcerário brasileiro. Para isso, é necessário investimento em infraestrutura, formação de profissionais qualificados e aprimoramento das políticas públicas voltadas para a execução penal. Somente dessa forma será possível garantir a efetivação do direito à dignidade humana dos detentos e promover a ressocialização dos mesmos, reduzindo os índices de reincidência criminal e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O Departamento de Tratamento Penal, inserido na estrutura da Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe), possui uma equipe formada por especialistas e técnicos que buscam proporcionar assistência aos apenados. Entre os profissionais que atuam nesse departamento, podemos destacar psicólogos, juristas, assistentes sociais, enfermeiros, nutricionistas, entre outros.

No entanto, há uma polêmica em torno das atividades desempenhadas por esses profissionais, uma vez que sua atividade-fim não é, necessariamente, voltada para a política de segurança, o que poderia, em tese, abrir a possibilidade de terceirizações ou privatizações desse setor. Esse cenário já pode ser observado em algumas unidades prisionais do estado, em que parte dos serviços de saúde é terceirizada pelas secretarias municipais que administram esse setor. Por outro lado, é preciso aguardar a elaboração de uma legislação específica por parte do governo para regulamentar essa questão. No entanto, já podemos antecipar algumas polêmicas que poderão surgir em torno desse tema.

Cabe destacar que, embora a política de segurança seja uma das finalidades do sistema penitenciário, a assistência aos apenados não pode ser negligenciada. É necessário garantir que os presos tenham acesso à saúde, educação, trabalho, disciplina e assistência religiosa, como prevê a Lei de Execução Penal. Sendo ela oferecida pelo estado, ou pela ONG, ou Organização Social ou empresa, como por exemplo: No que se refere à área de saúde, é importante que as unidades prisionais ofereçam serviços médicos e odontológicos adequados, garantindo o direito à saúde dos presos. Além disso, é fundamental que haja acompanhamento psicológico e psiquiátrico para aqueles que necessitam desse tipo de atendimento; no que se refere à área de educação, as unidades prisionais devem oferecer programas de ensino que visem a alfabetização e a formação profissional dos presos. Essa medida é fundamental para que eles possam se ressocializar e se reintegrar à sociedade após o cumprimento da pena; no que se refere à área de trabalho, é importante que as unidades prisionais ofereçam oportunidades de trabalho para os presos, de forma a promover a sua capacitação profissional e a sua reinserção no mercado de trabalho.

Sendo assim esse é o ponto mais controverso desse tema. Afinal, qual é o interesse público imbricado em deixar que o Estado terceirize essas áreas em nome de uma eficiência

presumida? E como Estado, no sentido *scripto*, pode oferecer esses serviços de maneira mais eficientes?

## 4 | PROBLEMAS E POSSIBILIDADES

Segundo o site da transparência do Estado do Rio Grande do Sul<sup>1</sup>, a Secretaria de Administração Penitenciária teve entre dezembro e março desse ano (2021) despesas correntes da ordem de 294 milhões de reais. Considerando que a população carcerária estava no período entre 40000 presos, em uma conta simples, em três meses, cada preso custou aos cofres públicos em torno de 7500 reais. Cabe a pergunta se todo esse investimento está surgindo efeito na diminuição da criminalidade, e se o tratamento penal está sendo realizado da melhor maneira, com trabalho prisional, estudos, assistências psicossociais, fazendo que os índices de reincidência diminuam. Não é o caso. Segundo a própria secretária, esse índice vem mantendo a média de 75% ao longo dos anos. É nesse ponto que trazemos três artigos que avaliam que a entrada do setor privado na administração penitenciária pode ajudar. Não no sentido de aumentar o investimento ou diminuí-lo, mas no movimento de reduzir custos para fazer mais com o mesmo investimento.

O primeiro aponta os exemplos de outros países, como Estados Unidos da América e França, bem como lista as experiências brasileiras e os modelos que isso ocorre (terceirização e concessão) que, na visão do autor, lograram êxito. Dessa forma, Messias e Moraes (2019, p. 158) argumentam que

o modelo possível de ser adotado, visando a resolver a ineficácia e a ineficiência do Estado e propiciando maior dignidade aos apenados com uma possível redução de custos aos cofres públicos, é o modelo da terceirização dos presídios no qual o Estado transfere à iniciativa privada somente a administração dos recursos materiais e humanos do presídio.

Na mesma linha de pensamento encontramos Osterman (2010, p.23), que, ao provocar uma reflexão sobre o caos penitenciário no Brasil, alega que as terceirizações e privatizações (apesar de demonizadas) podem produzir um grau de eficiência que o Estado não consegue cumprir elencando justamente características do setor privado que o autor considera virtudes:

a existência de empresas atuando no mercado correccional traz consigo diversos efeitos positivos, benéficos ao interesse público. O mais óbvio e direto deles é a melhoria do gasto público (melhor serviço, com custo similar ou inferior). Outro efeito, talvez não tão visível em um primeiro momento, se reflete nas inovações geradas pela competição entre as empresas prestadoras de serviços penitenciários. Até mesmo a qualidade dos estabelecimentos penais administrados integralmente pelo Estado é afetada: com a comparação dos custos e das práticas destes dois modelos de gestão prisional, haveria um maior incentivo para que a prisão estatal fosse gerida de maneira mais

<sup>1</sup> RIO GRANDE DO SUL, Portal da Transparência. Disponível em: <[transparencia.rs.gov.br](http://transparencia.rs.gov.br)> Acesso realizado em 08/01/2021.

eficiente. Ademais, um poderia se utilizar de experiências comprovadamente exitosas postas em prática pelo outro

Mas há dois problemas relacionados a esse pensamento elencado acima. O primeiro é justamente uma das justificativas do texto da Emenda Constitucional 104, em que se percebera a possibilidade perigosa de empresas dominadas por facções organizadas pudessem administrar presídios. O segundo é a precipitação dos autores em uma falácia que relaciona automaticamente a ineficiência ao Estado e eficiência ao setor privado. Nem sempre isso é verdade. A gestão privada pode ser tão ineficaz e corrupta, tanto no sentido macro e micro, do que a pública. Além do mais, apesar dos dois autores pontuarem em seus artigos, eles não aprofundam a questão ética que torna ainda mais problemática essa questão. Quando introduzimos a lógica do lucro no sistema penal, em última instância estamos mercantilizando corpos em cárcere.

Essa lógica é refletida por Matos (2017, p.266), que ao definir os aspectos legais da privatização de presídios, traz em seu texto as ideias de abolicionismo penal em contraponto ao punitivismo incorporado pelo Estado, tendo as prisões como sua expressão material. Segundo a autora, a privatização ainda piora essas relações ao dizer que:

Por meio da lógica das relações mercantis, pelos critérios de rentabilidade e de acumulação, o cárcere se torna um grande negócio, em que seu escopo central passa a ser a extração de lucro em detrimento dos interesses sociais. Nesse processo, os presos deixam de ser titulares de um direito social, transformando-se em meros consumidores de um serviço empresarial, reduzidos ao conceito geral de mercadoria. Soma-se a isso o fato de que, na prática, os argumentos defensivos tendem a não ser verídicos e os estabelecimentos privados tendem a reproduzir distorções dos estabelecimentos públicos.

O fato é que com a criação da Polícia Penal há uma promessa de profissionalização do tratamento penal, sem, no entanto, afirmar que os problemas da execução penal do país irão se findar. Mesmo assim, não será mais possível importar modelos de terceirização e concessão vistos na França e nos Estados Unidos da América. Mas ainda há espaços de participação do setor privado nos estabelecimentos penais, em que podemos aumentar a eficiência dos gastos públicos e ao mesmo tempo manter sob controle do Estado a atividade fim dos presídios.

Ao analisar o organograma da SUSEPE, apresentado no capítulo anterior, é possível observar diversas áreas que poderiam ser alvo de terceirizações para melhorar a efetividade do tratamento penal. Uma dessas áreas é a alimentação nos presídios, que atualmente é feita pelos próprios presos. A contratação de uma empresa especializada poderia oferecer refeições mais adequadas e seguras, além de contar com a supervisão da SUSEPE.

Outra área que poderia ser terceirizada é a Educação. Empresas do ramo educacional poderiam oferecer aulas do ensino técnico e superior, contribuindo para a formação

profissional dos detentos e, conseqüentemente, para a sua reinserção na sociedade.

Além disso, é importante destacar a possibilidade de concessão para empresas explorarem a mão de obra dos apenados que desejam trabalhar de forma remunerada. Essa medida poderia contribuir para a ressocialização do preso, oferecendo-lhe oportunidades de trabalho e um meio de se sustentar após a saída da prisão. Ademais, essa iniciativa está prevista na Lei de Execução Penal (LEP), que prevê a possibilidade de remissão de pena pelo trabalho.

Entretanto, é necessário ressaltar que essas possibilidades de terceirização devem ser cuidadosamente avaliadas. É preciso garantir que os direitos dos presos sejam preservados, que as empresas contratadas cumpram com suas responsabilidades e que a SUSEPE mantenha a supervisão adequada sobre as atividades terceirizadas. Dessa forma, será possível garantir que o tratamento penal oferecido aos detentos seja efetivo e contribua para sua ressocialização, sem comprometer sua segurança e dignidade.

Por fim, é importante destacar que a terceirização de atividades no âmbito prisional é um tema polêmico e que suscita diversas discussões. É preciso que a legislação específica seja elaborada pelo Governo para regulamentar essa questão, a fim de evitar abusos e garantir a qualidade do tratamento penal oferecido aos apenados.

#### 4.1 A construção de presídios como uma possibilidade de PPP'S:

No Rio Grande do Sul (RS), a população carcerária atinge a marca de cerca de 43 mil detentos e detentas, distribuídos em 152 estabelecimentos que contemplam todos os regimes previstos na Lei de Execução Penal (LEP), conforme dados atualizados até o final de 2022, dispostos em uma tabela abaixo.

Tipo Estabelecimento	Quantidade Estabelecimentos	Quantidade Apenados
Estabelecimentos Prisionais Fechado	82	30193
Estabelecimentos Prisionais Semiaberto	17	1933
Hospitais	2	36
CT	1	451
IPF (Medida de segurança)	1	209
Institutos Penais de Monitoramento Eletrônico	9	6785
Estab. Susepe (aguardando instalação)	1	2783
Estabelecimentos Interditados	0	0
Anexos	39	1126
<b>Total</b>	<b>152</b>	<b>43516</b>

No entanto, a superpopulação carcerária é um problema recorrente no contexto brasileiro e o RS não foge à regra. A superlotação em presídios compromete a possibilidade de um tratamento penal eficaz e coloca em risco a segurança da estrutura e disciplina, permitindo aos internos organizar-se de maneira danosa ao conjunto da segurança pública. Seguindo as boas práticas da segurança pública, a capacidade de engenharia é um número fundamental para determinar se um presídio é seguro ou não. Caso um presídio ultrapasse sua capacidade original, a segurança da estrutura fica comprometida, e a disciplina pode ser prejudicada.

Além da capacidade de engenharia, há também o conceito de teto populacional, que define o limite de apenados que uma determinada casa prisional pode abrigar sem perder completamente o controle sobre eles. Esse teto é estabelecido de acordo com o histórico prisional de cada instituição, podendo chegar, em alguns casos, ao dobro da capacidade original. Os números totais relativos a esse tema estão dispostos na tabela abaixo, que contempla dados atualizados até o final de 2022.

SUSEPE	Capacidade de Engenharia	Teto Populacional	Diferença entre a Cap. de Engenharia e Total Geral	Diferença entre a Cap. de Eng. e Total Geral sem presos monitorados	Masculino	Feminino	Total Geral
<b>TOTAL</b>	<b>27055</b>	<b>32776</b>	<b>-16461</b>	<b>-7725</b>	<b>40.899</b>	<b>2617</b>	<b>43516</b>

Analisando a tabela, podemos observar que há uma carência de pelo menos 16.000 vagas para detentos, no universo de 43.000 internos. Dado o aumento constante da população carcerária nos últimos anos, o Estado precisa construir cada vez mais presídios, além de realizar reformas e fechar estabelecimentos prisionais antigos ou deteriorados, como ocorreu no Centro de Detenção de Porto Alegre (Presídio Central).

Diante dessa realidade, surgem oportunidades para a implementação de parcerias público-privadas (PPPs). É amplamente conhecido que os sistemas de licitação estaduais são frequentemente lentos e burocráticos, com editais intermináveis. Implementando um modelo de governança testado, pode-se desenvolver projetos que permitam a construção contínua e fluida de presídios seguros, como as penitenciárias moduladas, gerando benefícios tanto para a iniciativa privada quanto para o Estado, que não se compromete de maneira ilegal ou inconstitucional, qualificando a Polícia Penal.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho visou refletir sobre as implicações da Polícia Penal em relação à inserção do setor privado na administração penitenciária, explorando diferentes perspectivas, desde

visões otimistas até críticas. Além disso, apresenta o contexto específico do Rio Grande do Sul e propõe áreas em que o setor público pode participar.

É importante ressaltar que as questões apresentadas ainda carecem de resultados práticos, pois a legislação é recente e há pouca literatura disponível sobre o tema. Portanto, é necessário que trabalhos futuros abordem o assunto de forma mais aprofundada, com objetivos de pesquisa mais claros ou estudos de campo.

De qualquer forma, é fundamental avaliar o impacto da Polícia Penal não apenas no tratamento penal, mas também na escolha entre modelos estatais ou privados de administração penitenciária. Com o tempo, será possível entender se a inserção do setor privado foi a melhor opção política para a gestão dos presídios.

No que diz respeito às áreas em que o setor público pode participar, é possível citar a execução penal, com possíveis terceirizações nos setores de alimentação e educação, além da concessão para empresas explorarem a mão de obra de apenados que queiram trabalhar de forma remunerada. É importante destacar, entretanto, que essas medidas devem ser implementadas de forma cuidadosa e com a supervisão da SUSEPE, garantindo que os direitos dos apenados sejam respeitados e que a reinserção social seja o objetivo principal.

Em relação à privatização, é preciso avaliar com cuidado os prós e contras, considerando aspectos como a eficiência na gestão dos presídios, o tratamento penal oferecido aos apenados e a garantia dos direitos humanos. Além disso, é importante analisar os custos envolvidos e a possibilidade de corrupção, já que a inserção do setor privado pode gerar conflitos de interesse.

Em suma, a Polícia Penal trouxe novos desafios para a administração penitenciária e é necessário avaliar cuidadosamente as possibilidades de participação do setor privado. É importante lembrar, no entanto, que o tratamento penal deve ser sempre o foco principal, buscando garantir a reinserção social dos apenados e respeitando seus direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

LIMA, Denise Hollanda Costa. As cooperativas de trabalho e a terceirização na Administração Pública. Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública. n. 62, p.20-26, fev.2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de direito administrativo. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LAKATOS, E. MARCONI, M. Fundamentos de Metodologia Científica. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATOS, E. A.. Privatização de presídios e a mercantilização do crime e da pobreza. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS CRIMINAIS, v. 133, p. 257-297, 2017.

MESSIAS, Ewerton Ricardo; MORAES, G. A. G. . A privatização dos presídios e a crise do sistema prisional. REVISTA DA AJURIS - ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL, v. 46, p. 129-162, 2019.

OSTERMANN, F. M.. A Privatização de presídios como alternativa ao caos prisional. Res Severa Vera Gaudium, v. 2, p. 2, 2010

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2019.