

Análise dos Modelos de Gestão Adotados no Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II (IPPOO-II) na Gestão Compartilhada e Pelo Estado do Ceará¹

▮ Maria do Socorro Ferreira Osterne*

▮ Fábio da Silva Miranda**

Resumo

As prisões sempre instigaram pesquisadores em todo o mundo, seja pela sua ineficiência crônica seja pela sua função penalógica. Diversos autores já abordaram a temática da falência das prisões como mecanismo ressocializador. Celas hiperlotadas, maus-tratos, insalubridade e promiscuidades constituem uma pequena parcela dos fenômenos vividos pelos reclusos nos cárceres mundiais a conduzir pesquisadores em busca de uma solução plausível. Diversas políticas foram implantadas com o intuito de dirimir ou reduzir os constrangimentos vividos no âmbito das penitenciárias. Dentre elas a transferência da gestão dos presídios do âmbito do Estado, instância responsável pelo poder-dever de punir, ao particular. O Estado do Ceará está entre os entes federativos que adotaram esta política, cujo término se deu no ano de 2008 durante o primeiro governo de Cid Ferreira Gomes. Assim, este artigo tem por objetivo compreender o grau de eficiência da gestão privada no Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II (localizado no Ceará) e a atual situação daquela unidade com o fim do modelo da cogestão.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Gestão Pública. Terceirização. Cogestão e Eficiência.

¹ Este trabalho é parte integrante da Dissertação de Mestrado apresentado à Universidade Estadual do Ceará – UECE com adaptações

* Doutora em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco-UFPE; Professora adjunto da Universidade Estadual do Ceará-UECE (Graduação em Serviço Social e nos Mestrados acadêmicos em Políticas Públicas e Sociedade e Serviço Social, Trabalho e Questão Social); E-mail: socorro.osterne@uece.br.

** Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará e Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará. E-mail: fabio_mirand@hotmail.com.

Introdução

Conforme preleciona Bitencourt (2011), o encarceramento sempre existiu, com finalidades outras que em nada lembra uma sanção penal. Servia apenas de contenção, de depósitos subumanos, até o julgamento ou execução dos delinquentes. “A prisão era uma espécie de antessala de suplícios”. (BITENCOURT, 2011, p.28). Durante séculos, a detenção, reclusão, encarceramento correccional não passavam de nomenclatura de único e mesmo castigo. A privação da liberdade, porém, no Direito leigo, ou seja, como sanção penal, só teve início na Holanda do século XVI.

Com as mudanças ocorridas desde o início do século XVI, que incluíram a extinção do suplício, e as implementadas no século XIX, que firmaram a pena privativa de liberdade como centro de toda punição pelo Estado, ocorreu aumento vertiginoso da população carcerária, sem o correspondente número de vagas ou unidades capazes de suprir esta demanda. No mundo continua crescendo o quantitativo de encarcerados acima da capacidade dos estabelecimentos comportá-los (MINHOTO, 2002).

No Estado do Ceará, área geográfica de nossa pesquisa, conforme dados oficiais divulgados em 26/12/2012 pela Secretaria da Justiça e Cidadania – SEJUS², a população prisional do Estado era de 18.645 presos³, sendo que o número oficial de vagas era de apenas 10.630⁴, um déficit de 8.015 vagas (75,40%).

De 2008 a 2012, foram inaugurados no Ceará cinco grandes unidades prisionais⁵ para presos provisórios e condenados, porém, a deficiência de vagas persistiu. A simples construção de unidades prisionais já não é suficiente para diminuir o excesso populacional de presos, tampouco assegurar, minimamente, os direitos previstos na Lei da Execução Penal, pois, conforme temos observado, as delegacias e as penitenciárias logo voltam a ficar superlotadas.

² Acessado no dia 03/01/2013 em: <http://www.sejus.ce.gov.br/index.php/gestao-penitenciaria/39/70>.

³ Nestes dados, estão sendo contabilizados os 988 presos que se encontravam nas delegacias aguardando vagas no sistema prisional, o que agravaria ainda mais a superlotação, caso fossem todos transferidos para os presídios do Estado.

⁴ Destes números, estão excluídas as vagas do IPPOO-I, IPPS e Colônia do Amanari, que tiveram atividades encerradas pela Justiça; portanto, não podem receber presos.

⁵ CPPL- I, CPPL de Caucaia, CPPL- II, CPPL- III, Presídio de Pacatuba.

Além disso, observamos que as instituições penais no Brasil e, principalmente, no Estado do Ceará (tema desta pesquisa) não possuem infraestrutura e pessoal suficiente para atender a demanda crescente da massa carcerária.

Condições insalubres, elevado índice de consumo de drogas, serviços deficientes ou inexistentes, superpopulação e ambiente propício à violência fazem com que a ressocialização, fim último da pena, não passe de uma quimera ou de uma falácia institucional-governamental; uma violação hodierna dos direitos previstos em leis e convenções da qual o Brasil é signatário.

[...] fracasso da ressocialização na prática, [...] como fundamento da execução da pena, mostrou-se incapaz de atingir uma redução mínima dos índices de reincidência. Embora isso não devesse surpreender ninguém, porquanto as metas ressocializadoras sempre cumpriram uma função simbólica. (CAFFARENA, 2011 *in* BITENCOURT, 2011, p.22).

Nos últimos anos, o Brasil passou por diversas transformações na contextura de sua política penitenciária. Essas transformações têm origem nos anos 1970, com a crise capitalista que levou grande parte dos países à reestruturação.

Estas mudanças, balizadas nas políticas de cunho neoliberal, pregavam a não intervenção do Estado na economia de mercado e a transferência de empresas e serviços do Estado para a iniciativa privada. Inicialmente abrangeram setores como energia, telecomunicação, siderurgia, transporte e, agora, chegando a setores tidos como exclusivos do Estado, dentre eles, o sistema prisional.

Neste âmbito de crise fiscal, reforma do Estado e privatizações de empresas e serviços é que, na década de 1980, no governo do então presidente dos EUA, Ronald Reagan, surge a ideia de privatizar o sistema penal.

[...] Diante da incapacidade do Estado para administrar o sistema prisional, assegurando aos presos sob sua custódia os direitos humanos mais elementares, e em face de sua total impossibilidade de propiciar meios para que a pena cumpra seus objetivos de retribuição, prevenção e ressocialização, é que têm sido realizadas algumas experiências quanto à forma de gerenciamento prisional.

È nesse Contexto que vem ganhando espaço o discurso em favor da privatização do sistema prisional, inicialmente levado a efeito pelos Estados Unidos da América.

[...] Essa tendência privatizadora no âmbito do sistema prisional deve ser compreendido como reflexo do novo modelo de Estado capitalista globalizado, denominado neoliberal, que praticamente sepultou o

welfare State ou Estado de Bem Estar Social, surgido após a Segunda Guerra Mundial. (CORDEIRO, 2005, p.60).

Nos anos de 1960 (WACQUANT, 2001) a população penitenciária estadunidense inclinava-se para baixo. No ano de 1975 o número de detentos caiu para 380 mil. Naquele período, debatiam-se acerca de “desencarceramento”, penas alternativas e reserva o cárcere apenas para os presos considerados de alta periculosidade (isto gravitava à órbita dos 10% a 15% da quantidade demandada de criminosos). Os índices de violência, criminalidade e, conseqüentemente, de encarceramento, porém, começam a se inverter. Em apenas dez anos, os índices de presos eram superiores a 740 mil e maiores do que 1,5 milhão, no ano de 1995.

[...] A superpopulação penitenciária e os custos crescentes do encarceramento são as principais razões invocadas pelos governos norte-americano e britânico para justificar a adoção de uma política sistemática de privatização de presídios a partir dos anos 80. Nos EUA, a população penitenciária cresceu 250% desde 1950. Apenas no período compreendido entre 1976 e 1986 ela mais que dobrou. Atualmente, um em cada 350 norte-americanos está atrás das grades e nada menos que 2,8% da população adulta do país vivem sob algum tipo de supervisão penal. Entre 1982 e 1992, o gasto do governo norte-americano com o sistema penitenciário subiu 248%. (MINHOTO, 2002, p.138).

D’Urso (1999), em sua dissertação de mestrado e em publicações em revistas jurídicas e científicas, defendeu a terceirização das prisões brasileiras como forma de minimizar as mazelas (superlotação, condições indignas, doenças, entre outras) vividas dentro dos cárceres brasileiros. Acentuava que o Estado sozinho não era capaz de resolver este problema, que é de toda sociedade. O Estado pode reduzir custos, transferindo ao particular a administração dos serviços (limpeza, alimentação, conservação, entre outros) nas penitenciárias.

A polêmica acerca do tema terceirização do sistema penal, desde então, ganhou acalorados debates e pesquisas. Araújo Junior (1995) foi um dos primeiros juristas a estudar a fundo os modelos da gestão privada adotados no mundo, especialmente no Brasil. Criticou fervorosamente as políticas de transferência do Estado para o particular, no que tange à administração de unidades prisionais. Ele assevera que o Estado não pode, do ponto de vista moral e jurídico, transferir a uma pessoa física ou jurídica o

poder de coação legítimo do Estado (*jus puniendi*), pois o objetivo da administração penitenciária é reduzir a criminalidade e não obter lucratividade a suas expensas.

Este cenário de transferência da gestão das unidades prisionais no Brasil para o particular é oriundo das experiências adotadas nos Estados Unidos, na Inglaterra e, principalmente, na França. A tese utilizada para sua implantação no Brasil radicava na possibilidade de se ampliar rapidamente o número de vagas no sistema penal mediante parcerias com empresas privadas, de reduzir os custos e investimentos públicos com a manutenção e custódia dos detentos e na ideia de que a administração gerencial das empresas seria mais eficiente do que a administração burocrática do Estado (D'URSO, 1996).

Ampliando a tendência neoliberal de redução do agir estatal na provisão de serviços públicos, deram-se início as terceirizações de unidades penais no Brasil e, em particular, no Estado do Ceará.

Assim, esta pesquisa pretendeu verificar a atual situação do IPPOO-II e os reflexos desta mudança da gestão. Dessa maneira, procuramos compreender o grau de eficiência dos modelos adotados no IPPOO-II durante a cogestão e, atualmente, pelo Governo do Estado do Ceará, para saber: a cogestão proporcionou redução de custos para o Estado? A cogestão diminuiu o déficit no número de vagas no Sistema Carcerário Cearense? Qual o nível de qualidade dos serviços (hotelaria, manutenção, saúde, jurídica, entre outros) ofertados pela cogestão? Qual a avaliação dos presos do IPPOO-II acerca da cogestão e do modelo da gestão do Estado adotados naquela unidade prisional? Quais os custos/benefícios da cogestão? Qual a situação atual daquela unidade em relação ao cotidiano carcerário?

Em relação à metodologia desenvolvida na investigação, realizamos a complementaridade entre pesquisa quantitativa e qualitativa; do tipo empírica com trabalho de campo; utilizamos na coleta de dados entrevistas semiestruturadas com o auxílio de gravador e diário de campo.

O campo da pesquisa foi o Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II, situado no Km 17 da BR-116, no Município de Itaitinga-CE, e na sede da Secretaria da Justiça e Cidadania, situada na Av. Tenente Benévolo 1055, Meireles-Fortaleza-CE.

A pesquisa teve como recorte temporal os anos de 2004 a 2008 para análise do modelo de cogestão, e de 2008 a 2011, para o da gestão pelo Estado, períodos em que foi possível obter dados estatísticos confiáveis para embasar nosso estudo.

Este é consequência de pesquisa realizada no período de abril de 2012 a fevereiro de 2013. Inicialmente procuramos efetuar a busca empírica com trabalho de campo simultaneamente com a pesquisa bibliográfica. Isso nos propiciou a oportunidade de acompanhar *pari passu* as discussões acerca do assunto, realizando revisão de literatura em livros, teses, dissertações, artigos periódicos, jornais de grande circulação no Estado e banco de dados extraídos da internet.

Procuramos, inicialmente, discorrer sobre a crise fiscal de 1970 que assolou os países capitalistas, mostrando os percursos que levaram os Estados à reestruturação. Mudanças intensificadas pela implantação das ideias neoliberais e que desembocaram num processo de privatização e terceirização de serviços antes tidos como exclusivos do Estado, como o é o sistema prisional. Em seguida, procuramos demonstrar como surgiram as privatizações dos presídios no País. Concluímos o trabalho, aduzindo os resultados da pesquisa realizada no Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II e nosso entendimento acerca das políticas penitenciárias do Estado.

1. A Crise Mundial dos anos 70 e o Neoliberalismo

Durante os anos 1970, a capacidade de investimentos dos países capitalistas caiu consideravelmente. O capitalismo mundial entrou em estagnação, associado, sobretudo, a baixas taxas de crescimento, elevados percentuais de inflação e déficit público acentuado. Era a extenuação do padrão de capitalismo adotado durante os anos 1940/50 e 60 que tinha como principais características as altas taxas de crescimento econômico e a grande intervenção do Estado na economia.

No ano de 1973, afloraram os primeiros sinais de crise no mundo capitalista, quando a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) resolveu aumentar os preços do seu produto (matriz energética essencial na indústria mundial), elevando, assim, os valores de venda dos produtos industrializados.

Nesse mesmo período, o modelo de produção fordista⁶, grande exponencial do crescimento econômico durante o período pós *New Deal*, caracterizado principalmente pelo trabalho assalariado e produção em grande escala, dirigida a um público passivo e insaciável por consumo (TEIXEIRA, 1996), também começou a dar sinais de crise. A manutenção desse modo de produção exigia a contratação de grande quantidade de trabalhadores e, durante sua vigência, significou a inclusão social de uma grande parcela da sociedade, antes excluída do consumo de bens e serviços (FILGUEIRAS, 1997). Neste diapasão, a crise no fordismo implica, também, a queda de um determinado padrão de vida, associado à estabilidade no emprego com sérias consequências na renda das famílias.

A diminuição na arrecadação dos governos, decorrentes da baixa produtividade e consumo, impactou diretamente nas políticas sociais, pois demandavam cada vez mais recursos para sua implantação e ou continuidade.

Todos esses fatores associados, aumento da inflação causada pela alta dos preços, queda da produtividade com diretas consequências na manutenção dos empregos, crise fiscal do Estado - que não tinha mais condições de manter os investimentos nem os gastos crescentes com a área social - levaram o mundo a uma recessão profunda nas economias capitalistas.

Neste contexto histórico, as ideias fundadas em 1947 pela Sociedade de Mont Pèlerin⁷ ganham corpo e se espalham rapidamente pelo mundo. Seus idealizadores pregavam a contenção dos gastos públicos com o bem-estar social, ampliação do número de desempregados para quebrar ou diminuir o poder dos sindicatos, diminuição de impostos dos altos rendimentos e o afastamento do Estado em relação à gestão de diversos setores da economia tidos como não exclusivos que ficou popularizado pelo nome de privatização.

Os teóricos do neoliberalismo afirmavam que a crise instalada no mundo capitalista decorria de intervenção constante do Estado na economia. Pregavam, também, que o

⁶ Modelo de produção em massa de forma padronizada que implicou aumento extraordinário da produtividade e diminuição dos custos de produção, com uma grande quantidade de funcionários executando tarefas simples, porém, especializadas (FILGUEIRAS, 1997). "O modelo fordista apresenta-se como um sistema produtivo que elabora mercadorias padronizadas e homogêneas, que produz em quantidades no limite das possibilidades tecnológicas". (MONTAÑO, 1999, p.6).

⁷ Em 1947 Friedrich Hayek, principal idealizador da não intervenção ou qualquer forma de limitação aos mecanismos de mercado, convocou uma reunião na estação de Mont Pèlerin na Suíça. Ai se fundou a Sociedade de Mont Pèlerin (ANDERSON, 1996).

igualitarismo do Estado de Bem-Estar Social acabava com a liberdade dos cidadãos e impedia a livre concorrência. Deste modo, passaram a combater toda e qualquer limitação à liberdade do mercado por parte do Estado (ANDERSON, 1996; TEIXEIRA, 1996).

Para combater a crise, a cartilha neoliberal defendia o argumento de que os Estados precisavam conter os gastos com as políticas de bem-estar social da população. Isso levaria as pessoas a buscarem no mercado os serviços antes oferecidos pelos governos. Outro ponto importante era forçar o aumento do desemprego para combater a força dos sindicatos e criar um exército de reserva de trabalhadores submetidos à lógica do mercado, mediante a restauração da taxa natural de desemprego⁸. Da mesma forma, o Estado deveria reduzir a taxa de impostos sobre os altos rendimentos, para que eles tivessem, em tese, recursos disponíveis para investir em seus respectivos mercados. O Estado deveria, também, desregulamentar a economia para facilitar a concorrência, bem como reduzir seu campo de atuação, transferindo para o mercado todas as atividades tidas como não exclusivas⁹ do Estado, “com destaques para a privatização e a reforma da ordem econômica, com a quebra dos monopólios estatais”. (FILGUEIRAS, 1997, p.911).

1.1. A Reforma do Estado Brasileiro

Com a crise, os Estados viram sua capacidade de intervenção no domínio econômico e social diminuir consideravelmente. Perderam poupança e sua capacidade de ampliá-la; o Estado ficou imobilizado.

No Brasil, Bresser Pereira (1996) asseverava que o responsável pela crise econômica era o Estado interventor, antes considerado fator de desenvolvimento e agora transformado em barreira para sua expansão. Assim, na óptica do autor, para superar a crise, era preciso reformar o Estado.

A causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado [...] Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática como o Estado é administrado. (BRESSER PEREIRA, 1996, p.2 e 3).

⁸ Segundo Olivier Blanchard (2011, p.112), são considerados desempregadas todas as pessoas que não possuem emprego, mas estão à procura. Quanto maior for o número de desempregados, menor é o poder dos sindicatos e ou trabalhadores para pressionar por maiores salários. Neste sentido, a relação de equilíbrio no mercado de trabalho requer que o salário real escolhido seja igual ao resultante da fixação de preços, ou seja, a taxa natural de desemprego “é a taxa de desemprego tal que o salário real escolhido na fixação dos salários seja igual ao salário real resultante da fixação dos preços”.

⁹ Podemos citar como atividades exclusivas do Estado o poder de polícia, o poder de legislar, o poder de tributar etc.

Eli Diniz (1996) nos lembra de que, durante a década de 1980, esses fatores associados levaram à redefinição da agenda pública brasileira em prol da estabilidade econômica e do ajuste fiscal. A ampliação do processo inflacionário e a conscientização da necessidade de um novo modelo de Estado, mais ágil e que respondesse aos anseios da sociedade, se transformaram num desafio para a nova democracia.

A globalização¹⁰ também teve um papel preponderante. Consoante Bresser Pereira (1996), ela se tornou necessária para redefinir as funções do Estado, pois:

[...] Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. (IBIDEM, p.1).

A globalização foi um fator de assimetria no capitalismo. Ao passo que ela abriu a possibilidade de expansão dos mercados, garantidos principalmente pela evolução tecnológica e dos transportes, ensejou graves desequilíbrios financeiros e de gestão, em virtude da concorrência predatória das grandes potências. Com isso, os países perderam autonomia.

Assim, o Governo brasileiro empreendeu as reformas para diminuir o tamanho do Estado:

[...] mais voltado para as atividades que lhe são específicas, que envolvem poder de Estado, mas mais forte, com maior governabilidade e maior governança, com mais capacidade, portanto, de promover e financiar, ou seja, de fomentar a educação e a saúde, o desenvolvimento tecnológico e científico, e, assim, ao invés de simplesmente proteger suas economias nacionais, estimulá-las a serem competitivas internacionalmente. Delineia-se, assim, o Estado do século vinte e um. Não será, certamente, o Estado Social-Burocrático, porque foi esse modelo de estado que entrou em crise. Não será também o Estado Neoliberal sonhado pelos conservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta de um tipo de Estado que prevaleceu no século dezenove. Nossa previsão é de que o Estado do século vinte e um será um Estado Social-

¹⁰ Segundo Filgueiras (1997), podemos conceituar globalização como o processo de internacionalização das relações capitalistas de produção e distribuição. Ela acentua, ainda, que é “um processo econômico/social/político de “desmonte/diluição dos espaços nacionais”” (p.912). François Chesnais, citado por Eli Diniz (2001), prefere usar a expressão “mundialização do capital” para determiná-lo. Eli Diniz (2001) ressalta que a dicção adquiriu tantos conceitos diferentes que mais confundem do que esclarecem. O principal equívoco está em associar a globalização à dinâmica puramente econômica, pois, segundo a autora, este é um “fenômeno multidimensional, que obedece a decisões de natureza política” (IBIDEM, p.14).

Liberal: Social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos. (IBIDEM, p.59).

1.2. A Privatização dos Presídios no Contexto da Reforma do Estado Brasileiro

Na década de 1970, passados mais de 25 anos de crescimento elevado da economia mundial, inicia-se uma grande recessão nos países capitalistas. Sua expressão máxima aparece associada às elevadas taxas de inflação, profunda recessão, baixa produtividade com várias consequências na lucratividade das empresas.

Nesta realidade de instabilidade econômica, política e social, a proposta de reforma neoliberal auferiu perspectiva pública e angariou caudatários em todo o globo. Paulatinamente, os governos adotaram o remédio neoliberal, na intenção de salvaguardar a manutenção do capitalismo. Dentre suas principais mudanças, houve a retirada do Estado da economia e a transferência dos serviços, tidos como não exclusivos do Estado, para empresas privadas, por meio das privatizações e terceirizações.

A política neoliberal empenhou-se num esforço global de imposição da disciplina do mercado, inicialmente abrangendo setores básicos, como energia, telefonia, transporte e, agora, abordando setores tidos como exclusivos do Estado, dentre eles o sistema prisional.

[...] El riesgo de una perpetuación punitiva se hace más evidente con el surgimiento, durante las últimas dos décadas, del “complejo comercial”, constituído por poderosos grupos económicos que saben que castigar es un buen negocio [...] La creciente privatización de las cárceles y el florecimiento de campañas privadas de seguridad que prestan servicios de vigilancia y sacan al mercado novedosos mecanismos de seguridad [...] El lo sucede en la medida en que el mercado aumenta, pues los gobiernos, bajo la tutela del dogma neoliberal, que indica que deben reducir gastos y funciones, se muestran cada vez más dispuestos a delegar en particulares aspectos claves del control penal y seguridad. (ITURRALDE, 2007, p.39).

Nesse âmbito neoliberal das privatizações, é que, na década de 1980, no governo do então presidente estadunidense Ronald Reagan, apareceu a ideia de privatizar o sistema prisional. Logo, a privatização das prisões era apenas uma das vertentes da ampla política de delegação do agir estatal.

Dentre as imposições ideológicas pregadas pela política neoliberal, a privatização é uma das principais medidas implantadas nas últimas décadas. Os Estados Unidos da América foram os pioneiros na privatização da execução penal, transferindo parte de sua soberania (o *jus puniendi*) à iniciativa privada.

No Brasil, a participação de agentes privados na operacionalização das prisões teve suas sementes plantadas em 1970, com a Associação de Proteção ao Condenado (APAC), uma organização sem fins lucrativos que, segundo Cabral (2007), era ligada a entidades religiosas da cidade de São Paulo. Sua finalidade era trabalhar o recluso com vistas ao seu retorno à vida em sociedade.

Nas décadas de 1980/90, com o aumento da população carcerária, associada às péssimas condições nos cárceres, e o déficit nas contas públicas brasileiras, tivemos uma redução dos investimentos na área penitenciária.

[...] A crise carcerária constitui um antigo problema penal e penitenciário [...] Ela é determinada, basicamente, pela carência de estruturas humanas e materiais e tem provocado nos últimos anos um novo tipo de vitimidade de massa. O presidiário é, as mais das vezes, um ser errante, oriundo dos descaminhos da vida pregressa e um usuário da massa falida do sistema. (DOTTI, 2003, p.6).

Em janeiro de 1992, aflorou, então, pela primeira vez no Brasil, uma proposta de privatização do sistema prisional. A propositura foi trazida pelo então componente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) - Edmundo Oliveira. A proposta antevia a privatização de unidades penais nos moldes semelhantes ao americano.

O projeto foi rejeitado pelo Conselho, mediante o processo SAL n. 08027.000152/00-71, e criticado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ministério Público (MP) e parte do Judiciário, por entenderem que a propositura era incompatível com a legislação brasileira, repudiando, assim, tal proposta (KUEHNE, 2005).

O Ceará, por seu turno, no ano 2000, enviou ao plenário da sua Assembleia Legislativa o Projeto de Lei número 51/2000, de autoria da deputada Gorete Pereira, do antigo PFL (atual DEM), que previa autorizar o Governo Estadual a firmar contrato com a iniciativa privada para administrar alguns presídios cearenses. O projeto recebeu parecer contrário da Procuradoria da Assembleia por afrontar dispositivos constitucionais, a doutrina e a legislação do Direito Administrativo¹¹.

¹¹ Os dados foram obtidos por meio do requerimento encaminhado ao Ministério da Justiça pelo então deputado federal, à época dos fatos, João Alfredo.

Segundo Grecianny Carvalho (2005), a justificativa feita pela então deputada Gorete, na apresentação do projeto de Lei, aludia que os gastos feitos pelo Estado com o setor penitenciário poderiam ser redirecionados para saúde, saneamento, habitação, entre outros.

Mesmo com parecer contrário da Procuradoria da Assembleia Legislativa, a Secretaria da Justiça, no ano de 2001, assinou contrato com a empresa Humanitas, sem licitação e pelo prazo de um ano, para administrar, pela primeira vez, uma unidade prisional no Ceará. O valor do contrato previa o pagamento de R\$ 5,2 milhões ao ano, ou seja, R\$ 437,6 mil reais ao mês. Ao final do contrato, o Estado, por meio da SEJUS, prorrogou por três meses a parceria com a empresa privada.

Segundo requerimento encaminhando ao Ministério da Justiça pelo então deputado federal João Alfredo, finalizado o contrato com a empresa Humanitas, o Estado celebrou convênio, com prazo inicial de quatro meses e sem licitação, com a empresa Companhia Nacional de Administração Penitenciária – CONAP, para prestar serviços em três unidades do Estado, dentre elas, o Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II (IPPOO-II). A justificativa para dispensa de licitação se deu pelo fato de a empresa CONAP, apesar de ter apenas um ano de funcionamento à época do contrato, ser considerada organização experiente no ramo da administração prisional. Passados os quatro meses contratuais, a CONAP firmou novamente contrato com Estado, sem licitação. A desculpa utilizada pelo Estado, então, era outra. Senão vejamos a publicação do *Diário Oficial do Estado do Ceará – DOE* de 17 de setembro de 2002:

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº007/2002
PROCESSO Nº02347833-0

OBJETO: Operacionalização da Penitenciária Industrial de Sobral e do Novo Instituto Penal Olavo Oliveira, pelo período de 06 (seis) meses.
EMPRESA: CONAP - COMPANHIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL. JUSTIFICATIVA: A situação emergencial justificadora desta dispensa resulta no fato das Concorrências Públicas Nº081 e 082/2.002, ainda não terem sido concluídas na Procuradoria Geral do Estado, em virtude de ações judiciais. E sabendo que a Operacionalização da Penitenciária de Sobral e do novo IPPOO, atenderá as necessidades atuais e urgentes, já que as cadeias públicas e as delegacias estão com super lotação, sob pena da segurança ficar seriamente comprometida. Fica caracterizado a situação emergencial. Ratificada pela Exma. Sra. Secretária da Justiça Dra. SANDRA DOND FERREIRA, em Fortaleza, 13 de setembro de 2002.

José Edgar Belém Moraes
PRESIDENTE DA CPL

No dia 08 de maio de 2003, o Estado do Ceará firmou novo convênio com a empresa CONAP, mediante o Contrato de nº 14/2003 e do Processo Administrativo 03055906-5, derivado da Dispensa de Licitação nº 001/2013, para manutenção da mão de obra terceirizada no IPPOO-II por prazo improrrogável, segundo a cláusula segunda do contrato, de seis meses. Na prática, entretanto, o que se viu foram recorrentes dispensas de licitação, mantendo a CONAP como gestora única dos contratos até o fim da cogestão, ocorrida em 2008.

Foi nesse entrecho histórico de crise fiscal do Estado - que diminui seu poder de investimentos; das políticas neoliberais de transferência, para a iniciativa privada, de empresas e serviços públicos; da superlotação das unidades penais, em associação com altas taxas de criminalidade; das deficiências prisionais, que mais brutalizavam o homem encarcerado do que o reintegrava a sociedade - que as ideias de privatização do sistema prisional ganharam força como uma espécie de panaceia destinada a driblar os gargalos do sistema penitenciário.

Procuramos, neste tópico, mostrar os caminhos que levaram o Estado a transferir a gestão de unidades prisionais à iniciativa privada, partindo da crise mundial iniciada nos anos de 1970, que culminou com a reforma do Estado e finalizando com o surgimento das prisões privadas no mundo, no Brasil e, em especial, no Ceará.

No próximo segmento, abordaremos o modelo da gestão privada adotado nos presídios brasileiros, para que possamos compreender a forma adotada no Estado do Ceará e, mais especificamente, no Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira-II (IPPOO-II).

2. O Modelo Brasileiro de Gestão Privada do Sistema Prisional

Conforme expresso no capítulo imediatamente anterior, a primeira proposta tendente a privatizar o sistema penitenciário brasileiro surgiu no ano de 1992. A sugestão foi completamente rejeitada, por não haver previsão legal.

No ano de 1999, o então deputado federal Luis Barbosa apresentou um projeto de lei para autorizar o Executivo a contratar, sob a forma de concessão com o particular, a administração dos presídios. O projeto ora mencionado permitia que o Brasil adotasse a quase totalidade do modelo francês da gestão privada do sistema penitenciário, ou seja, o Estado e a iniciativa privada seriam os responsáveis pela gestão de determinadas

unidades prisionais. O Estado construiria a unidade e a iniciativa privada cuidaria dos serviços de hotelaria (alimentação, conservação, alimentação, atendimento médico, entre outros).

Neste mesmo ano, o Estado do Paraná inaugurou o primeiro presídio brasileiro sob a administração de uma empresa privada: o Presídio Industrial de Guarapuava (PIG). Ele foi inaugurado com capacidade para 240 presos. Consoante notícia Monteiro (2007), os presos executavam seu labor em fábricas de móveis, estofados e montagem de prendedores de roupas instalados dentro da unidade, tudo supervisionado por uma empresa privada parceira do Estado.

Vale ressaltar o fato de que a proposta do recém-citado deputado federal Luis Barbosa sequer havia sido votada na Câmara dos Deputados e ou analisada pelo CNPCP, órgão responsável pelas diretrizes da área penitenciária no Brasil.

Somente em dezembro de 2002, o Conselho se reuniu para deliberar acerca da privatização dos presídios e rejeitou a proposta de privatização do sistema prisional brasileiro nos moldes do que restou estabelecido nos padrões dos EUA e/ou da Grã-Bretanha, pois, segundo Kuehne (2005), o sistema prisional brasileiro carecia de previsão legal no ordenamento jurídico. Informou, entretanto, ser viável a terceirização parcial do sistema prisional mediante gestão mútua (cogestão) entre Estado e iniciativa privada.

Como anota Bresser Pereira (1998), a privatização difere da terceirização. Na sua lição este é um processo de transferência, para a iniciativa privada, de serviços auxiliares ou de apoio, ao passo que aquele se consubstancia em transformar uma empresa pública em privada. Cogestão do sistema prisional, por seu turno, é constantemente confundida, pela literatura especializada, com a terceirização.

A terceirização é um processo pelo qual o delegante, mediado por concessão, permissão ou autorização, transfere ao particular, para que execute em seu nome e por sua conta e risco, determinados serviços. Em contrapartida, são remunerados pelo Poder Público, direta ou indiretamente, pela cobrança de taxas pelos serviços prestados (serviço de transporte público, por exemplo). (MEIRELES, 2006).

Na cogestão, o Estado participa, em forma de parceria direta, da execução e administração com a iniciativa privada. “Não se trata de uma proposta de retirar do Estado a administração penitenciária, mas sim reforçar a presença de parceiros aptos

para cooperar em busca de resultados positivos”. (COSTA, 2008, p.105). A empresa privada torna disponíveis os meios e os serviços, contudo, ficam subordinados a um ou mais agentes públicos. É uma gestão mista, que preservaria, assim, a função exclusiva do Estado, qual seja, a execução penal.

É nessa realidade de superlotação e maus-tratos, vividos dentro das celas, que as experiências estrangeiras da gestão privada dos presídios ganham corpo. A tese empregada para implantação, no Brasil, de uma gestão por parte de agentes privados assentou-se na possibilidade de se ampliar rapidamente o número de vagas no sistema prisional, por intermédio de parcerias com empresas privadas; na diminuição dos custos e investimentos públicos com a manutenção e custódia dos detentos; na ideia de que a administração gerencial das empresas seria mais eficiente do que a administração burocrática do Estado, entre outras motivações. (D’URSO, 1996 ; CABRAL, 2007).

Mesmo com a proibição, pelo CNPCP, de contratação de funcionários terceirizados com a finalidade de realizar a segurança interna e zelar pela disciplina das unidades prisionais, na prática, foi isso que aconteceu. Outra grande crítica que se fez às políticas da gestão privada das unidades prisionais estava relacionada com o auferimento de lucro advindos da exploração da criminalidade, pois, segundo Araújo Júnior (1995, p.20), “o objetivo teórico da administração penitenciária é combater a criminalidade e não, obter lucro”. Em detrimento destes e de outros problemas de caráter ético e político, muitas demandas judiciais e das Cortes de contas estaduais foram iniciadas, com vistas a encerrar as atividades privadas junto aos presídios no Brasil. O fator preponderante era o fato de os entes federados estarem terceirizando, inclusive, os serviços exclusivos e indelegáveis do Estado e não agindo em parceria (cogestão), como determinava a Resolução.

Todos esses fatores associados levaram os estados brasileiros cogeridos a não renovarem o contrato com as empresas privadas e findaram com o processo de ampliamiento do agir privado na provisão de serviços públicos penitenciários.

Neste tópico, procuramos desvelar como se iniciou a gestão compartilhada no Brasil. O próximo segmento, discorrerá sobre o modelo da gestão privada adotado no Ceará, focando nossos esforços no IPPOO-II, área geográfica desse texto-relatório de investigação, procurando responder aos objetivos iniciais desta pesquisa no que tange ao nível de eficiência deste modelo gestor.

3. O IPPOO-II no Contexto da Gestão Privada do Sistema Prisional Cearense

Acompanhando o movimento pela cogestão dos presídios no cenário nacional, o Estado do Ceará, no ano de 2000, inaugurou a primeira unidade prisional administrada em parceria com o particular: a Penitenciária Industrial Regional do Cariri (PIRC) sediada no sul do Estado.

De mesmo modo, no dia 19 de setembro de 2002, na administração do então governador Beni Veras, foi inaugurado, na cidade de Itaitinga, região metropolitana de Fortaleza-CE, o Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II (IPPOO-II), sob a gestão da empresa privada Companhia Nacional de Administração Prisional (CONAP), com o escopo de modernizar o sistema prisional, diminuir a superlotação, reduzir custos e redirecioná-los para áreas como saúde, saneamento etc.

Segundo dados publicados no sítio eletrônico do Estado do Ceará¹², o IPPOO-II foi construído com dinheiro do Tesouro estadual, totalizando recursos da ordem de R\$ 9.918.476,42. A unidade foi construída numa área total de 15.000 m², com capacidade para 492 detentos, distribuídos em 60 celas individuais e 72 celas coletivas¹³. O presídio possuía, ainda, 34 câmeras de vigilância, 12 sensores infravermelhos e três portas eletrônicas¹⁴.

Na área reservada à saúde, o presídio, na época da inauguração, dispunha de duas enfermarias, uma sala para fisioterapia, uma sala para farmácia, dois consultórios médicos e um dentário, além de um posto assistencial para atendimento de primeiros socorros e uma para assistência social.

A área jurídica era composta de uma sala para advogados e dois parlatórios com capacidade para até 12 atendimentos simultâneos. Ainda, segundo dados publicados no sítio do Estado, o presídio dispunha de seis salas de aula, uma biblioteca e cinco oficinas profissionalizantes.

Segundo o contrato nº 14/2003, celebrado entre a SEJUS e a CONAP, em sua cláusula quarta, mais precisamente nos incisos IX e XIII, a empresa privada seria responsável pelos seguintes serviços:

¹² Disponível em: http://www25.ceara.gov.br/noticias/noticias_detalhes.asp?nCodigoNoticia=7259.

¹³ Com capacidade para seis pessoas cada qual.

¹⁴ Em capítulo próprio, discorreremos sobre a atual situação da unidade.

Assumir a total responsabilidade por todas as despesas decorrentes da operacionalização da PENITENCIÁRIA INDUSTRIAL REGIONAL DE SOBRAL e o INSTITUTO PRESÍDIO PROFESSOR OLAVO OLIVEIRA II, tais como pessoal, encargos sociais, serviços de pessoa física ou jurídica, alimentação, materiais de limpeza, escritório, vestuário, comunicação, materiais e utensílios de cozinha, medicamentos, materiais de higiene pessoal, gás de cozinha, material hidráulico, elétrico, de informática, água, energia elétrica, combustível das viaturas operacionais, monitoramento eletrônico, comunicação de toda ordem relativo a segurança e operacionalidades necessárias, de modo a garantir o pleno funcionamento da Unidade Penitenciária.

[...] Fornecer uniformes e mantê-los conservados para os seus empregados e população carcerária.

Por seu turno, a Secretária da Justiça e Cidadania se comprometia: a efetuar os pagamentos previstos no contrato (segundo a cláusula terceira, o Estado pagaria o montante de R\$ 4.684.533,36 à CONAP, por seis meses de serviço); a disponibilizar o prédio e todos os equipamentos nele contidos (CFTV, informática, elétrica etc.); a exigir a manutenção e conservação do prédio, bem como a qualidade dos serviços executados, e ressarcir à empresa privada, em decorrência da obrigatoriedade de manutenção causada por motins e/ou rebeliões, dentre outros.

Na parceria, o Estado do Ceará era representado, dentro da penitenciária, por um diretor, um diretor-adjunto e um chefe de segurança e disciplina (que necessariamente era um agente penitenciário), responsáveis por fiscalizar os serviços internos e externos executados pelos funcionários da CONAP.

3.1. Resultados e Discussão

Na compreensão de Holanda (2006), entender, avaliar e analisar são sinônimos que têm como objetivo apreciar ou determinar a valoração de algo ou alguém. Em nosso estudo, pretendemos dar conta de compreender a eficiência do modelo de cogestão e do modelo da gestão atual do sistema prisional do Estado do Ceará. Para tanto, precisamos, segundo Cohen e Franco (2007), emitir juízos de valor, não de forma desinteressada, mas com base em informações empíricas sistemáticas e seguras (MELO, 1999).

Retomados preliminarmente para consecução dos objetivos iniciais deste trabalho, aqui exibiremos alguns indicadores de custos, pois estes se revestem de

importância, em razão, sobretudo, das restrições fiscais de grande parte dos governos (CABRAL; LAZZARINI, 2010).

Como leciona Franco e Cohen (2006), os indicadores são variáveis quantitativas e/ou qualitativas que subsidiam na operacionalização de conceitos abstratos, proporcionando ao pesquisador mensurar de forma confiável as realizações de determinada política. Neste sentido, ele é uma aproximação do fenômeno e não o fenômeno em si¹⁵. Januzzi (2002), em sua obra *Indicadores Sociais*, assinala que os indicadores podem nos subsidiar na busca de informações da realidade, aprofundando a investigação acadêmica nas diferentes determinantes dos fenômenos sociais.

A priori exibiremos indicadores de custos, para que possamos, em momento oportuno, embasar nossos argumentos acerca da falácia teórica da redução dos custos proporcionados pela cogestão. Iniciaremos, trazendo o indicador de custo operacional.

Ao inventariarmos os indicadores que deram subsídio à formação do conhecimento acerca da diminuição ou não dos custos para o Estado, identificamos uma completa discrepância entre os valores gastos para manter unidades geridas pelo Estado e as gerenciadas pela iniciativa privada.

Inicialmente, verificamos que a CONAP absorvia 48% de todo o orçamento da SEJUS para a área prisional. A discrepância apareceu quando analisamos os contratos e verificamos que a CONAP geria somente três unidades prisionais, ao passo que o Estado era responsável por administrar 163, ou seja, o Estado detinha somente 04% a mais do orçamento, mas administrava 98,16% das unidades prisionais. O Executivo estadual ainda pagava à empresa privada taxas administrativas elevadas, aumentando o lucro da empresa e, conseqüentemente, majorando o preço do serviço para o Governo. Encontramos também diferenças enormes entre os valores pagos a servidores concursados e os despendidos com funcionários similares da empresa particular, com destaque para o contraste salarial retribuído ao cargo de diretor nos dois modelos da gestão, que chegava a ter 369,57% de diferença remuneratória. Pudemos verificar, ainda, que os valores contratados pelo Estado eram dessemelhantes aos efetivamente

¹⁵ Aqui nos utilizamos do conceito kantiano de fenômeno expresso em sua obra *Crítica da Razão Pura*, qual seja, sob o prisma de Immanuel Kant, o fenômeno constitui o mundo como nós o experimentamos e não o mundo em si mesmo, independentemente de nossas experiências.

pagos à CONAP, sem, contudo, encontrarmos justificativas que embasassem tais aumentos. Por fim, verificamos que o custo médio de manutenção da unidade prisional cogerida era em 41,54% superior à média dos presídios custodiados pelo Estado.

Neste diapasão, constatamos que os recursos do Estado foram mal distribuídos, porquanto o Governo do Ceará administrava a quase totalidade dos presídios com praticamente os mesmos recursos que a empresa CONAP. Portanto, concluímos que não houve diminuição de custos para o Estado, como pregavam os defensores da cogestão.

Continuamos analisando se a cogestão ampliara o número de vagas do sistema prisional cearense e verificamos que nossa segunda hipótese se confirmou apenas parcialmente. Comprovamos que o número de presos do Estado crescia ano após ano, e que o total de presos custodiados (1541) pela empresa CONAP nas três unidades cogeridas se manteve inalterado. Descobrimos, no entanto, que a administração privada permutava vagas com outras unidades cogeridas que não conseguiam preencher sua capacidade máxima, contrariando nosso sentimento preliminar. Isso, no entanto, não significou ampliação do número de vagas para o sistema prisional cearense, ou seja, enquanto o Estado sofria com o crescente número de presos, a situação das unidades geridas pela CONAP permaneceu inalterada. Vale ressaltar que não havia impedimentos contratuais para que a empresa ultrapassasse a capacidade máxima das unidades por eles geridas.

CLÁUSULA TERCEIRA – DO VALOR E DO PREÇO

O valor global do presente Contrato [...], corresponde a mão-de-obra e os serviços terceirizados [...], que poderá sofrer variação, para mais ou para menos, de acordo com o número de presos. (CONTRATO 014/2003 – SEJUS/CONAP).

Em apenas três anos analisados, de 2004 a 2007, o número de presos do sistema prisional cresceu aproximadamente 26%, delegacias e presídios permaneceram superlotadas durante a cogestão, no entanto, o total de reclusos custodiados pela iniciativa privada não ultrapassou os 1541 presos do contrato de parceria. Portanto, consideramos que nossa segunda hipótese se confirmou parcialmente.

Outro ponto não menos importante da pesquisa procurou analisar o grau de eficiência dos serviços prestados pela empresa CONAP nas dependências do IPPOO-II.

Perfunctoriamente, inferimos em nossa terceira hipótese, que a empresa otimizava seus recursos para manter todos os serviços da unidade em pleno funcionamento, o que elevava a qualidade dos serviços, fato esse que se confirmou apenas parcialmente.

Diversos entrevistados - dentre eles, presos - gestores da SEJUS e familiares foram quase unânimes em afirmar que a CONAP tinha como cartão de visitas a qualidade dos serviços ofertados. A manutenção da estrutura física acontecia quase com a mesma rapidez com que era dilapidada¹⁶. A higiene do complexo, bem como das celas, era constante. Os atendimentos médicos, jurídicos e sociais, segundo a maioria dos presos entrevistados, traziam conforto e segurança aos internos de que suas demandas estavam sendo atendidas com a rapidez exigida e devida. Isso acontecia porque a CONAP dispunha de uma variada e ampla gama de profissionais atuando na unidade, facilitando e distribuindo melhor os atendimentos. Toda essa qualidade, porém, era fruto da ampliação de custos para o Estado, visto que ele ressarcia a CONAP em todos os seus custos operacionais independentemente de valores (desde que comprovados). Concluímos, no entanto, que a qualidade dos serviços ofertados não pode ser mensurada apenas pela óptica econômica, portanto, assumimos a posição de afirmar que eram eficientes.

Procuramos em nossa pesquisa responder se, de maneira geral, os custos/benefícios da política da gestão compartilhada justificavam a manutenção da cogestão dos presídios cearenses e verificamos que, apesar da eficiência na realização dos serviços ofertados pela CONAP, identificamos diversos pontos que nos levaram a acentuar que os benefícios alcançados na gestão compartilhada eram anulados pelos altos custos despendidos para sua manutenção. Senão vejamos: no que tange à cobertura dos serviços ofertados, verificamos que seu alcance era muito pequeno em relação aos gastos para sua manutenção, ou seja, o Estado administrava 163 unidades prisionais, com 52% do orçamento e aproximadamente 98% da população carcerária. Assim, verificamos que os benefícios, em sua forma ampla, não foram distribuídos

¹⁶ Vale ressaltar que todos os custos operacionais da CONAP eram assumidos pelo Estado. A empresa apenas fazia a gestão. Mesmo assim, a empresa ainda devolveu o IPPOO-II com instalações e aparelhos depredados.

equitativamente, pois, enquanto uma pequena parcela da população carcerária era atendida a contento, grande parte dessa massa vivia em unidades carcerárias subumanas e delegacias superlotadas; em outro ponto da pesquisa, verificamos que os custos médios dos presos custodiados pela CONAP eram em 41,54% maiores do que os custodiado pelo Estado, contrariando os teóricos que afirmavam a empresa privada como mais econômica para os cofres públicos, pois consumia 48% do orçamento para custodiar somente três unidades prisionais; identificamos, ainda, o fato de que a empresa CONAP, apesar da eficiência dos serviços, tinha os mesmos problemas da gestão (fugas, drogas, motins, entre outros) encontrados nos presídios custodiados pelo Estado; verificamos que a empresa CONAP não possuía projetos para reinserção social ou de capacitação para todos os detentos por ela custodiados. Somente poucas vagas de emprego foram disponibilizadas dentro da unidade, potencializando a ociosidade dos internos; observamos, também, que o custo social para manter esta política pública no Estado era muito elevado, haja vista sua pequena cobertura em relação aos custos de sua manutenção e, por fim, concluímos que se reveste de amoralidade uma política, no nosso entender, exclusória, que deixava mais de 98% da população carcerária em condições indignas e com delegacias superlotadas, ao passo que uma pequena parcela da população carcerária recebia tratamento digno.

O custo desproporcional apresentado em nossa pesquisa nos levou a afirmar que os custos/benefícios para o Estado e, conseqüentemente, para a sociedade eram altos e não atacavam a essência do problema: a superlotação dos presídios e as condições indignas vividas dentro dos cárceres cearenses.

Com o fim da política da gestão compartilhada, no ano de 2008, verificamos que o Estado não se preparou para esta mudança. Houve diminuição no número de profissionais atuando na unidade, o que implicou uma queda acentuada na qualidade dos serviços ofertados. A manutenção estrutural também ficou prejudicada por falta de investimentos no presídio. Assim, percebemos que, de 2008 a 2011, o IPPOO-II foi perdendo espaço nas políticas públicas penitenciárias do Estado. A unidade transformou-se numa espécie de “tapa-buracos” de um sistema que cresce em mazelas

dia após dia. Nenhuma melhoria do período anterior foi incorporada e somente projetos isolados de trabalho foram implantados neste período.

Encerramos nossa pesquisa, concluindo que a política de transferência da gestão do IPPOO-II para o particular se expressava como a mais justa para os internos e familiares, mesmo com dificuldades em combater motins, rebeliões e outros, porém, os altos custos envolvidos¹⁷ e a pequena população coberta não justificavam sua manutenção. Por outro lado, o Estado não consegue, ainda que minimamente, garantir a dignidade dos presos no interior do cárcere. Há uma ausência quase completa de políticas capazes de transformar o homem encarcerado. Somente políticas isoladas e voltadas para o fornecimento de empregos foram criadas naquela penitenciária.

Conclusão

A crise capitalista dos anos 1970 foi primordial para as mudanças econômicas, sociais e políticas que ocorreram no seio do Estado contemporâneo. Estas mudanças levaram os países a se reorganizarem para superar a crise que abalou os fundamentos macroeconômicos keynesianos. Conforme vimos, isso significou a ascensão das ideias neoliberais e a transformação do Estado burocrático weberiano num Estado moderno gerencialista.

Este novo modelo de Ente estatal foi o propulsor das privatizações disseminadas no começo dos anos 1980 e que se popularizaram na década seguinte, diminuindo o tamanho do Estado mediante a venda de estatais, da terceirização de serviços à iniciativa privada ou da parceria entre o Estado com empresas particulares que ficou conhecida por cogestão.

Estas políticas rapidamente se expandiram no Brasil, inicialmente com a negociação de empresas do Governo Federal para consórcios internacionais e/ou empresas

¹⁷ Verificamos que a empresa privada não se preocupava em economizar os recursos escassos do Estado e efetuava, aparentemente, compras em fornecedores sem levar em consideração os preços envolvidos. Provavelmente, se os custos tivessem que ser integralmente cobertos pela empresa privada, ou seja, sem a obrigação do Estado de ressarcir-la, ela agisse com maior eficiência.

estrangeiras e, posteriormente, com a transferência de serviços que eram executados diretamente pelo Estado para o particular.

Na década de 1990, as privatizações e as terceirizações se difundiram entre os Estados, que passaram a adotá-las como panaceia para a problemática falta de recursos financeiros e a estagnação das economias locais.

Vimos que, somados a este contexto histórico das privatizações, com a falta de vagas nos presídios em âmbito mundial e a situação desumana vivida pelos presos dentro dos cárceres, é que se iniciou a gestão privada dos presídios no Brasil e no mundo. Assim, o sistema prisional brasileiro foi absorvido por esta nova política de redução do agir estatal na provisão de serviços públicos, e transferiu, para o particular, a responsabilidade pela gestão de algumas unidades prisionais e de determinadas atividades exclusivas do Ser federado.

O propósito de nossa investigação foi procurar compreender o grau de eficiência da política de cogestão adotada pelo Governo do Estado do Ceará, no início do século XXI, no Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II, as implicações que levaram ao fim dessa política e a atual situação daquela unidade prisional.

Luis Flávio Gomes (2011, p.18) já asseverava que “a história da prisão não é a de sua progressiva abolição, mas a de sua reforma”. No Estado do Ceará, temos acompanhado a aplicação dessa máxima em sua totalidade. Há políticas somente voltadas para manutenção do homem dentro do cárcere, por via da construção de presídios para abrigar presos provisórios (em apenas sete anos cinco unidades forma construídas com essa finalidade), no entanto, temos uma ausência, quase completa, de políticas públicas capazes de transformar o homem aprisionado.

[...] O Estado democrático não pode impor ao condenado os valores predominantes na sociedade, mas apenas propô-los ao recluso, e este terá o direito de refutá-lo, se entender o caso, [...] Assim, embora o pensamento dominante se funde sobre a ressocialização, [...], o processo e a execução penal constituem apenas um meio para reintegração social. (MIRABETE, 2004, p.24).

Somente no dia 06 de maio de 2013, ou seja, após a conclusão da pesquisa, e cinco anos depois do encerramento das atividades da CONAP no IPPOO-II, encontramos no

Diário Oficial do Estado do Ceará uma seleção para propostas de empresas, com o intuito de criar projetos de ressocialização para presos daquela penitenciária - um pequeno passo que pode transformar a realidade de vários internos daquela e de outras instituições prisionais.

Precisamos assumir o compromisso com a transformação social dos presos; trabalhar questões que envolvam e permitam, de fato, a ressocialização dos reclusos. É preciso dialogar com a sociedade e encontrar caminhos que facilitem esse processo, pois o preso de hoje é o cidadão que tem retornado, estigmatizado e brutalizado, ao convívio social.

Conhecemos as enormes dificuldades de se implantar e implementar políticas públicas voltadas para a humanização dos presídios. Sobretudo pelos altos custos envolvidos; pela descrença da sociedade em relação à possibilidade da ressocialização; pelo descaso da classe política que não enxerga dividendos eleitorais nesse processo e, também, pelo desvirtuamento da má imprensa quando instiga a sociedade ao maniqueísmo crítico diante do problema dos apenados.

Esperamos que o conhecimento produzido nesta pesquisa possa representar um estímulo à reflexão no que tange à busca por melhorias na área prisional, com reflexos positivos na vida dos encarcerados e de uma sociedade que pretendemos mais justa, humana e igualitária.

Referências

ARAÚJO JÚNIOR, João Marcelo (Org.). Privatização das prisões. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1995.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. IN: GENTILI, Paulo; SADER, Emir (Orgs). Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1996.

BLANCHARD, Olivier. Macroeconomia. 5. Ed. São Paulo: Editora Pearson, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "Da administração pública burocrática à gerencial". Revista do Serviço Público nº 47, 1996a.

_____. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Reproduzido em Bresser Pereira, 1996b.

_____. Crise econômica e Reforma do Estado no Brasil: para uma interpretação da America Latina. São Paulo: Editora 34, 1996c.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Falência da pena de prisão: causas e alternativas. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

CAFFARRENA, Borja Mapelli. Prólogo à 1ª edição. IN: BITENCOURT, Cezar Roberto. Falência da pena de prisão: causas e alternativas. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

CABRAL, Sandro. “Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da nova economia institucional”. O&S – v.14 – n.40 – janeiro/março, 2007.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sergio G. “Impactos a participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná”. RAC, Curitiba, v.14, n. 3, art. 1, PP. 395-413, mai/jun. 2010.

CORDEIRO, Grecianny Carvalho. Privatização do sistema prisional brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal do Ceará, 2005.

COSTA, Lídia Mendes. O sistema prisional brasileiro e ressocialização do preso na parceria, terceirização e privatização. Monografia (Graduação em Direito) Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo, São Paulo, 2008.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

D’URSO. Luiz Flávio Borges. “Privatização de presídios”. Revista Consulex, v3, n 3, p. 44-46, jul-1999.

_____. A privatização dos presídios. Seminário temas de direito e processo penal, OAB-SP, São Paulo, 1996.

DINIZ, Eli. “Globalização, Reforma do Estado e teoria democrática contemporânea”. Artigo publicado em São Paulo em Perspectiva, 15 (4) 2001.

_____. “Governabilidade, democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”. IN: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: Editora UNB, 1997.

_____. “A Reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica”. Revista Lua Nova nº 45-98.

DOTTI, René Ariel. “A crise do sistema penitenciário”. Texto adaptado do artigo A crise do sistema penal publicado na Revista dos Tribunais, 768, p. 421 e s, 2003.

FILGUEIRAS, Luiza A. M. Reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século. Artigo apresentado no seminário “O mal estar no fim do século XX”. Bahia, 1997.

GOMES, Luis Flávio. Prefácio à 2ª edição. IN: BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

HOLANDA, Nilson. *Avaliação de Programas (conceitos básicos sobre avaliação “ex post”)*. Rio – São Paulo – Fortaleza. Editora ABC, 2006.

ITURRALDE, Manuel A. *Crimen y castigo em La modernidad tardia*: David Garland. Bogotá: Editora Nuevo Pensamiento Jurídico, 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martino. “Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil”. *Revista do Serviço Público Brasília* 56 (2): 137-160 abr/jun. 2005.

_____. Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil*. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2001.

KUEHNE, Maurício. “Privatização dos presídios. Algumas reflexões”. *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária*, Brasília, n. 14.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Execução Penal*. 11. ed. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2004.

MONTEIRO, Ingrid Maria Sindeaux Baratta. *Sistema penitenciário: cogestão, uma realidade*. Monografia de Especialização (Direito Penal). UECE, 2007.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELO, André Marcus. *As setes vidas da agenda pública brasileira*. IN: RICO, Elizabeth Melo (org.) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2 ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

MINHOTO, Laurindo Dias. “As prisões do mercado”. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, 2002.

TEIXEIRA, Francisco J.S. *O Neoliberalismo em debate*. IN: TEIXEIRA, Francisco J.S. : OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*. São Paulo: Editora Cortez, 1996.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Editora: Zahar, 2001.

Recebido em: 06/09/2013

Aceito para publicação em: 06/02/2014

Analysis of Management models employed in the Professor Olavo Oliveira II Penitentiary Institute co-management and by the State of Ceará

Abstract

The prisons have always piqued intrigued researchers around the world, whether by its chronic inefficiency or its penological function. Several authors have addressed the prisons' failure as a resocialization mechanism. Overcrowded cells, abuse, unsanitary conditions and promiscuity are a small portion of the situations experienced by detainees in prisons worldwide which instigate researchers around the world in search of a plausible solution. Several policies have been implemented with the objective of solving or lessening the embarrassment experienced within the prison, among them the transfer of prisons' management from State that is responsible for power-duty to Punish, to private management. The State of Ceará is among federative entities that have adopted this policy, which expired in 2008 during Cid Ferreira Gomes' first government. Thus, this study sought to understand the private management's efficiency level in the Professor Olavo Oliveira II Penitentiary Institute located in the State of Ceará and the current situation of this unit with the end of the co-management model.

Keywords: State Reform. Public Management. Outsourcing. Co-management and Efficiency.

Análisis de los modelos adoptados Management Institute en Presidio Profesor Olavo Oliveira II (IPPOO-II) en Gestión y compartido por Estado de Ceara

Resumen

Las prisiones siempre han despertado investigadores en todo el mundo, ya sea por su ineficiencia crónica es penalógica para su función. Varios autores han abordado la cuestión de la insuficiencia de las prisiones como mecanismo de reinserción social. Hiperlotadas células, el abuso, la promiscuidad y no saludables constituyen una pequeña parte de los fenómenos experimentados por los internos en el mundo de los principales investigadores en la búsqueda de una solución plausibles prisiones. Varias políticas se han implementado con el fin de eliminar o atenuar las restricciones experimentadas dentro de la prisión. Entre ellos la transferencia de la gestión de las prisiones en el

estado, el organismo responsable de la energía y el deber de castigar, lo particular. El Estado de Ceará se encuentra entre las entidades federales que han adoptado esta política, la terminación se produjo en 2008, durante el primer gobierno del Cid Ferreira Gomes. Por lo tanto, este artículo tiene como objetivo comprender el grado de eficiencia de la gestión privada en el Presidio Instituto Profesor Olavo Oliveira II (ubicado en Ceará) y el estado actual de esa unidad con el fin del modelo de cogestión.

Palabras clave: Reforma del Estado. Gestión Pública. Subcontratación. El co-manejo y la eficiencia.