Parcerias Público-Privadas no sistema prisional

DEPEN
Departamento Penitenciário Nacional

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

CONTEXTO GERAL

Tipos de gestão prisional

- **Pública** - Ente público responsável pela gestão integral do estabelecimento, mesmo que determinados serviços sejam terceirizados.
- **Parceria Público-Privada** – Envolve a realização de contrato e outorga para entidade privada realizar construção e gestão integral do estabelecimento, cabendo ao ente público a fiscalização da atividade do parceiro privado.
- **Co-gestão** – Modelo que envolve a Administração Pública e a iniciativa privada, em que o administrador privado é responsável pela gestão de determinados serviços da unidade, como segurança interna, alimentação, vestimenta, higiene, lazer, saúde, assistência social, psicológica, etc., cabendo ao Estado e ao ente privado o gerenciamento e administração conjunta do estabelecimento.
- **Organizações sem fins lucrativos** - A gestão do estabelecimento é compartilhada entre o Estado e entidades ou organizações sem fins lucrativos.

PPPs no mundo

- Modelo é implantado pela 1ª vez nos **EUA nos anos 80** (governo Reagan), com a proposta de reduzir os custos da gestão prisional
- Se expande também na **Inglaterra** (governo Margaret Thatcher)
- Hoje existem cerca de **200 presídios privados no mundo**

Primeira PPP brasileira

Complexo de **Ribeirão das Neves**, em Minas Gerais, que compreende 3 unidades prisionais e foi inaugurado em 2013.

Dados gerais - Brasil

613.353

População prisional no País em dezembro de 2014*

302,5

Taxa de aprisionamento por 100 mil habitantes

240.597

Déficit de vagas

165%

Taxa de ocupação

Tipo de gestão	Nº de unidades	População prisional	Vagas	Taxa de ocupação
Co-gestão	29	16.194	12.223	132%
Organizações sem fins lucrativos	36	2.439	2.696	90%
Parceria Público-Privada	3	2.010	2.016	100%
Pública	1.368	564.115	354.949	159%
Total Geral	**1.436**	**584.758**	**371.884**	**157%**

Tipo de gestão	Total de pessoas trabalhando	Total de pessoas estudando	% pessoas trabalhando	% pessoas estudando
Co-gestão	3.620	3.115	22%	19%
Organizações sem fins lucrativos	1.562	1.123	64%	46%
Parceria Público-Privada [1]	165	495	8%	25%
Pública	110.458	59.335	20%	11%
Total Geral	**115.805**	**64.068**	**20%**	**11%**

1. Foram informadas pessoas trabalhando somente na PPP2 de Ribeirão das Neves

115.805

Pessoas trabalhando no sistema prisional

20%

Da pop. prisional

64.068

Pessoas estudando no sistema prisional

11%

Da pop. prisional

Tipo de gestão	População prisional	Agentes de custódia	Proporção de presos por agente de custódia
Co-gestão	16.194	3.319	4,9
Organizações sem fins lucrativos	2.439	153	15,9
Parceria Público-Privada	2.010	521	3,9
Pública	564.115	73.420	7,7
Total Geral	**584.758**	**77.413**	**7,6**

Esplanada dos Ministérios, bloco T
Brasília/DF. CEP: 70.064-900

Principais argumentos favoráveis

- Redução de custos
- Atenuação dos impactos orçamentários decorrentes da construção de unidades prisionais
- Melhoria na infra-estrutura dos presídios
- Não aplicação de restrições da LRF na contratação de pessoal terceirizado
- Maior celeridade na entrega de obras de infraestrutura - PPPs tendem a garantir o cumprimento de obras e a prestação dos serviços nos prazos planejados, uma vez que, assinados os contratos, o privado normalmente tem fortes incentivos para entregar a obra no tempo acordado
- Melhoria na qualidade de atendimento ao preso - ressocialização
- Possibilidades de inovação em métodos de gestão prisional
- Menores custos de transação na contratação de serviços, que possibilitam tomar decisões com maior agilidade e eficiência
- O agente privado não está submetido a todos os controles a que estaria um órgão estatal, devido à natureza pública dos recursos gastos, e isso facilita sobremaneira a gestão do projeto.

Principais argumentos contrários

- A privatização do sistema prisional é inconstitucional, já que o poder punitivo do Estado e o monopólio da violência não é delegável;
- Potencial indutor da promoção do encarceramento em massa através do estabelecimento de demanda mínima a ser observada pelo estado em contratos de PPPs;
- Transformação do preso e do aprisionamento em fonte de lucro para empresas faz da política pública refém da iniciativa privada;
- Lobby pelo endurecimento de penas e por repressão policial mais ostensiva;
- Dificuldade na definição de indicadores de desempenho atribuíveis somente ao parceiro privado;
- Seleção de perfil de presos a serem transferidos para PPPs mascara os problemas do projeto;
- Corte de gastos nas unidades privatizadas, que vem atrelado a restrição de direitos aos detentos (restrição dos banhos de sol, dificuldade de acesso ao trabalho, entre outros);

Principais argumentos contrários

- Oferecimento de assistência jurídica terceirizada aos presos, desconsiderando ser função constitucionalmente delegada à Defensoria Pública e dificultando a denúncia de casos de tortura e violações de direitos;
- Custo superior;
- Ausência de diretrizes mínimas para capacitação dos terceirizados – risco de aumento de corrupção;
- As empresas que oferecem vagas de trabalho dentro das PPPs exploram mão-de-obra barata para produzir insumos que retroalimentam a indústria da segurança (tais como coletes, coturnos, alarmes, sirenes, etc).

A PPP nas prisões ao redor do mundo

- Modelo comum nos Estados Unidos e também utilizados por outros países, como o Reino Unido, a Austrália e a África do Sul, em que inclusive as atividades de custódia, vigilância e segurança são terceirizadas.

- Em outros países, como é o caso da França, Hungria, Japão, partes da América Latina, o pessoal de segurança/custódia não é composto pelo quadro de funcionários da empresa.

- O modelo mais usual, sobretudo na União Europeia, é aquele em que o Estado mantém a competência de construir o estabelecimento e prover os serviços (alimentação, vestuário, acessórios de higiene, assistência médica, educacional), contratando para esse fim com a iniciativa privada por períodos mais curtos, até 5 anos. (É o caso da Holanda, p. ex).

- Já países como Israel e Alemanha entendem que a atividade de custódia e a própria execução penal devem ficar a cargo do Estado.

Fonte: *Public-Private Partnerships in Prison Construction and Management*, Banco Mundial, 2013.

Evidências/dados sobre países que adotaram modelos privatizados

- A afirmação de que prisões privadas apresentam custos mais vantajosos que as geridas pelo poder público não é observada como um dado absoluto.

- Numerosos outros estudos (ACLU Banking on Bondage: Private Prisons and Mass Incarceration) e relatórios indicaram que as prisões privadas não poupam dinheiro, não demonstram poupar dinheiro em quantidades significativas, ou podem até mesmo custar mais que prisões operadas pelos governos.

- Uma revisão de estudos empíricos, feita a pedido do governo holandês, revela que os custos operacionais foram reduzidos em prisões privadas entre 2 e 13 porcento, mas que essa economia desaparece, se os custos transacionais e adicionais foram considerados.

- Na Inglaterra, os custos da vaga por prisão privada eram mais altos que as públicas em todas exceto uma categoria de instituição (2007). Em 2011, as instituições para adultos eram mais baratas no setor privado, mas mais caras aquelas destinadas a adolescentes infratores.

- No entanto, o governo britânico alegou que os custos por unidade não são diretamente comparáveis, em razão de diferentes métodos de financiamento e escopo.

Fonte: *Public-Private Partnerships in Prison Construction and Management*, Banco Mundial, 2013.

Evidências/dados sobre países que adotaram modelos privatizados

- Nos EUA, o diagnóstico também aponta para condições dúbias. Um estudo dirigido pela Universidade de Utah, em 2009, aponta que a "economia com a privatização não é garantida e a qualidade dos serviços não é melhorada". Em todos os sentidos, os efeitos são pequenos, e o custo para substituição de um modelo (inteiramente público) por outro (participação do capital privado) é questionável.

- No Estado da Geórgia, o Departamento de Correição estima que o custo com recursos públicos, do orçamento estadual, é US$ 1,30 por preso por dia a mais em prisões privadas que em prisões estaduais.

- O estudo do Banco Mundial revela que importam muito mais as iniciativas para reduzir as prisões provisórias, anteriores a trânsito em julgado de decisões, e alternativas a prisões por tempo curto, pois a simples introdução de modelos de participação do capital privado no sistema pode induzir a corrupções, aumento do encarceramento. E, caso se opte por essa via, a especificação de condições e sustentabilidade do contrato deverão ser a todo momento perseguidas pelo gestor responsável.

Fonte: *Public-Private Partnerships in Prison Construction and Management*, Banco Mundial, 2013.

Análise comparativa de custos

Complexo Ribeirão das Neves – MG (1)

- Modelo de PPP
- Inaugurada em janeiro/2013 (contrato assinado em 2010)
- 3.040 vagas (5 unidades), em regime fechado e semiaberto
- Valor do contrato: R$ 230 milhões/ prazo do contrato: 27 anos
- **R$ 2.788,20 por vaga** (teto para a manutenção do preso por mês, valor 20% abaixo do custo público da época da licitação)

Unidade de Itaquitinga – PE (1)

- Modelo de PPP
- Valor do contrato: R$ 263 milhões. Prazo de 33 anos.
- 3.126 vagas (semi-aberto e fechado)
- **R$ 2.400,00 por vaga** (o custo público da época da licitação girava em torno de R$ 1,4 mil)

R$ 1.762,08 (2)

Média de orçamento executado por preso/mês em 7 Unidades da Federação consultadas pelo DEPEN.

(1) Fonte: Informe “PPP Presídios" da Assessoria Econômica do MPOG, 2013. Relatório Privatizações no Sistema Prisional, Pastoral Carcerária.

(2) Levantamento realizado pelo DEPEN em 2013.