

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES

Mestrado Acadêmico em Administração

Jeane Daisy Dias Quintão

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: análise do  
sistema prisional de Ribeirão das Neves – MG, na percepção dos  
Gestores Intermediários**

Belo Horizonte  
2018

**Jeane Daisy Dias Quintão**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: análise do sistema prisional de Ribeirão das Neves – MG, na percepção dos Gestores Intermediários**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração do Centro Universitário Unihorizontes, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marlene Catarina de Oliveira Lopes Melo.

Linha de Pesquisa: Relações de Poder e Dinâmica nas Organizações

Área de Concentração: Organizações e Estratégia

Belo Horizonte  
2018

Q7p

QUINTÃO, Jeane Daisy Dias.

Parecerias público privado: análise do sistema prisional de Ribeirão das Neves–MG, na percepção dos gestores intermediário. Belo Horizonte: Centro Universitário Unihorizontes, 2018.

134p.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Marlene Catarina de Oliveira Lopes Melo

Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Administração – Centro Universitário Unihorizontes.

1.Sistema Prisional – terceirização – gestores intermediários I. Jeane Daisy Dias Quintão II. Centro Universitário Unihorizontes Programa de Mestrado em Administração. III. Título.

CDD: 340



Centro Universitário Unihorizontes  
Mestrado Acadêmico em Administração

---

**MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO  
DO CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Organização e Estratégia

MESTRANDO(A): **JEANE DAISY DIAS QUINTÃO**

Matrícula: 0770804

LINHA DE PESQUISA: RELAÇÕES DE PODER E DINÂMICA DAS ORGANIZAÇÕES

ORIENTADOR(A): Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marlene Catarina de Oliveira Lopes Melo

TÍTULO: **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: análise do sistema prisional de Ribeirão das Neves - MG na percepção dos Gestores Intermediários.**

DATA: 08/10/2018

BANCA EXAMINADORA:

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marlene Catarina de Oliveira Lopes Melo  
ORIENTADOR  
Centro Universitário Unihorizontes

Prof. Dr. José Edson Lara  
Centro Universitário Unihorizontes

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Kely Cesar Martins de Paiva  
UFMG

## DECLARAÇÃO DE REVISÃO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Declaro ter procedido à revisão da dissertação de mestrado “PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: análise do sistema prisional de Ribeirão das Neves, na percepção dos gestores intermediários”, de autoria de Jeane Daisy Dias Quintão, sob a orientação da Professora Doutora Marlene Catarina de Oliveira Lopes Melo, apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração do Centro Universitário Unihorizontes – Área de Concentração: “Organização e Estratégia”.

### Dados da revisão:

- Correção gramatical
- Adequação do vocabulário
- Inteligibilidade do texto

Belo Horizonte, 27 de setembro de 2018.

  
Afonso Celso Gomes  
Revisor

Registro LP9602853/DEMEC/MG  
Universidade Federal de Minas Gerais

À minha Olívia, fonte inesgotável de amor.

Ao Gustavo pelo apoio durante a preparação desta dissertação.

À minha mãe pela confiança e motivação nos momentos difíceis.

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS, por permitir que este grande sonho se tornasse realidade.

À minha família. Em especial, à minha mãe, pela infinita ajuda em vários sentidos, e pelo incentivo aos estudos em toda a minha vida.

Ao Gustavo e a Olívia, por compreenderem minha ausência em vários momentos.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marlene Catarina de Oliveira Lopes Melo, pela orientação, confiança e valiosas contribuições à dissertação.

À professora Ana Lúcia Magri, pela imensa contribuição desde o início deste trabalho.

Aos professores do programa de Mestrado do Centro Universitário Unihorizontes por transmitirem seus conhecimentos e experiência com maestria. Ao professor Luciano e aos colegas da disciplina “Seminário de Dissertação” pelas opiniões e sugestões.

À Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) e aos Gestores Prisionais Associados (GPA), por me permitirem realizar as entrevistas.

Aos entrevistados, pela colaboração e presteza na disponibilidade de informações solicitadas.

Agradeço a toda equipe administrativa do Centro Universitário Unihorizontes, em especial a Miriam (secretaria da direção), a Rachel, a Wania e a Fernanda (secretaria do mestrado).

Aos meus amigos do mestrado, Cris, Flávia, Ernane, Lili, Sueli, Will, Marcius, Liz e Pedro, pelos debates e pelas amizades construídas.

Aos amigos, que, embora não citados diretamente, merecem fazer parte desta ou de qualquer outra lista de agradecimentos que eu venha fazer.

*Tente uma, duas, três vezes e se possível tente a quarta, a quinta e quantas vezes for necessário. Só não desista nas primeiras tentativas, a persistência é amiga da conquista. Se você quer chegar a onde a maioria não chega, faça o que a maioria não faz.*

*(Bill Gates)*

## RESUMO

A busca por um Estado mais enxuto, com a possibilidade de executar serviços públicos que atendam às necessidades reais da sociedade e, ainda, com qualidade e eficiência, ocorreu das mais diversas formas, por meio de terceirizações e privatizações, e, em um período mais recente, das parcerias público-privadas (PPP). A situação precária do sistema prisional brasileiro, defasado e insuficiente para suprir as necessidades atuais, demanda atenção especial do Poder Público, em busca de alternativas para minimizar os problemas e propor novas formas de melhoria do sistema. Nesse cenário, esta pesquisa teve como objetivo descrever e analisar a percepção de gestores intermediários das unidades prisionais públicas e privadas sobre a parceria público-privada no sistema prisional em Ribeirão das Neves. Caracterizou-se como uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, contemplando a realização de entrevistas com 12 gestores intermediários das unidades públicas e privadas. Os dados foram coletados por meio de entrevistas com roteiros semiestruturados e tratados à luz da técnica de análise de conteúdo conforme Bardin (2006). Dentre os principais resultados dessa pesquisa, apurou-se que o tema ainda gera controvérsia por parte dos gestores entrevistados. Por ser a primeira PPP prisional, o monitoramento é prejudicado pela impossibilidade de comparações com experiências anteriores, restam apenas os parâmetros de desempenho estabelecidos no contrato. Contudo, na percepção dos gestores intermediários, o modelo oferece um atendimento de qualidade, com efetiva possibilidade de ressocialização do preso e mostrou-se como uma alternativa viável para a consecução dos serviços carcerários.

**Palavras chave:** Terceirização. Parcerias público-privada. Gestão Intermediária. Sistema prisional.

## ABSTRACT

The pursuit for a smaller State, with the possibility of executing public services that meet the real needs of society with quality and efficiency occurred in a variety of ways, through outsourcing and privatization, and also, by the adoption of public-private partnerships (PPPs). The precarious situation of the Brazilian prison system, outdated and insufficient to meet current needs, demands special attention from the authorities, in search of alternatives to minimize problems and propose new ways of improving the system. In this scenario, this research had the objective of describing and analyzing the perception of middle-level managers of public and private prisons units about the public-private partnership in the prison system in Ribeirão das Neves. It is characterized as a descriptive research, with qualitative approach, contemplating interviews with 12 middle-level managers of the public and private units. The data were collected through interviews with semi-structured scripts and treated according to the technique of content analysis of Bardin (2006). Among the main results of this research, it was verified that the subject still generates controversy. As the first prison PPP, monitoring is hampered by the impossibility of comparisons with previous experiences, remaining only the performance parameters established in the contract. However, in the perception of the intermediary managers, the model offers a quality service, with effective possibility of resocialization of the prisoner and proved as a viable alternative for the accomplishment of the prison services.

**Keywords:** Outsourcing. Public-private partnerships. Intermediate Management. Prison system.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Graduação de participação da iniciativa privada em projetos públicos .	35
Quadro 1 - Comparação entre privatização, terceirização e concessão de parceria público-privada .....	34
Quadro 2 - Riscos nas modalidades de provisão de bens e serviços públicos no Brasil .....	39
Quadro 3 - Cronologia do sistema penal brasileiro (1769-1988).....	52

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Crescimento da população carcerária do sistema prisional de Minas Gerais.....	56
Tabela 2 - Significado de parceria público-privada.....	72
Tabela 3 - Conceituando a terceirização nas atividades carcerárias do estado....	74
Tabela 4 - Parceria público-privada como otimização do desenho prisional.....	76
Tabela 5 - Melhor estrutura como possibilidade de ressocialização .....	78
Tabela 6 - Ações/contribuições para a ressocialização do preso.....	80
Tabela 7 - Critérios utilizados para a escolha dos presos .....	82
Tabela 8 - Sugestões para a melhoria da parceria público-privada .....	84
Tabela 9 - Considerações dos entrevistados acerca da parceria público-privada.	85
Tabela 10 - Qualidade da assistência jurídica destinada ao preso .....	88
Tabela 11 - Qualidade do serviço de saúde destinado ao preso.....	90
Tabela 12 - Qualidade do serviço social destinado ao preso .....	91
Tabela 13 - Riscos da parceria público-privada .....	95
Tabela 14 - Importância dos indicadores de desempenho.....	98
Tabela 15 - Indicadores mais relevantes para o sucesso da parceria público-privada .....	99
Tabela 16 - Indicadores mais difíceis de alcançar.....	100
Tabela 17 - Tendência da parceria público-privada .....	102
Tabela 18 - Futuro do Complexo Prisional .....	104
Tabela 19 - Eficiência no sistema prisional .....	105
Tabela 20 - Parceria público-privada como solução do aumento da população carcerária .....	107

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
CGP	Comitê Gestor de Parceria Público-privada Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNIEP	Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CPP	Companhia Paulista de Parcerias
CPPP	Complexo Prisional Público-Privado
CTC	Comissão Técnica de Classificação
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
FIFA	Federação Internacional de Futebol
GPA	Gestores Prisionais Associados
INFOPEN	Sistema de Informações Penitenciárias
LEP	Lei de Execuções Penais
ONG	Organizações não Governamentais
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPP	Parceria Público-privada
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEAP	Secretaria de Estado de Administração Prisional
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SPE	Sociedade de Propósito Específico
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
1.1	Problematização	18
1.2	Objetivo geral	20
1.3	Objetivos específicos	21
1.4	Justificativa	21
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>24</b>
2.1	Fundamentos da terceirização	24
2.1.1	Terceirização no Brasil	26
2.1.2	Terceirização dos serviços públicos	30
2.2	Diferença entre privatização, terceirização e concessão	33
2.3	Parcerias público-privada	35
2.3.1	Procedimento de Manifestação de Interesse	42
2.4	Parcerias público-privada: algumas experiências internacionais	45
2.5	Projetos de parcerias público-privadas no Brasil	48
2.6	Sistema prisional brasileiro	51
<b>3</b>	<b>SISTEMA PRISIONAL MINEIRO E SUAS PARCERIAS</b>	<b>55</b>
3.1	Sistema prisional mineiro	55
3.2	Parcerias público-privada no sistema prisional mineiro	57
3.3	Gestão do complexo prisional	59
3.4	Gestores prisionais associados	60
3.5	Indicadores de desempenho da parceria público-privada	61
3.6	Atividades de assistência ao preso	63
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>65</b>
4.1	Tipo de pesquisa	65
4.2	Unidade de análise, unidade de observação e sujeitos de pesquisa	65
4.3	Técnicas de coletas de dados	66
4.4	Análise dos dados	67
<b>5</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	<b>69</b>
5.1	Perfil do grupo pesquisado	69
5.2	O papel da parceria público-privada, na percepção dos entrevistados	71
5.3	Vantagens e desvantagens da parceria público-privada	86
5.4	Principais indicadores de desempenho	96
5.5	Tendências da parceria público-privada no sistema prisional	101
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>110</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>116</b>
	<b>ANEXO A – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO</b>	<b>130</b>
	<b>ANEXO B – NOTAS DE QUALIDADE DE DISPONIBILIDADE REFERENTE AOS RECINTOS, AMBIENTES E ESTRUTURAS</b>	<b>132</b>

<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS .....</b>	<b>133</b>
--	------------

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, uma das áreas que compõem as políticas públicas que mais necessitam de ideias e de possibilidades novas é da Segurança Pública. Por isso, é necessário pensar em alternativas para ajudar o Estado a enfrentar a atual deterioração de sua estrutura carcerária. Entretanto, é importante verificar a possibilidade jurídica de tais alternativas e certificar-se de que elas vão, de fato, ser positivas para o cenário brasileiro (CAMPOS; CAMILO; WANDERLEY JUNIOR, 2017).

O déficit de vagas do sistema prisional é uma realidade preocupante. A taxa de ocupação é de 161%. Relatório elaborado pelo Ministério da Justiça informa que, em números absolutos, o Brasil tem a quarta maior população prisional, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, da China e da Rússia (BRASIL, 2017a).

O Programa de Reforma do Estado desenvolvido na década de 1990, ensejou as primeiras discussões sobre as parcerias público-privadas (PPP) (RIBEIRO; SOUZA, 2016). Nesse contexto é que surgiu, em Minas Gerais, a primeira iniciativa no sentido de privatizar presídios apoiada na parceria entre o estado e o agente particular, para construir e gerir o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, com respaldo na Lei 11.079/2004 (SILVA, 2015).

A gestão pública responde por mais de 90% das unidades prisionais e da população carcerária no Brasil. Os estabelecimentos operados com a participação ativa da iniciativa privada são classificados como:

- a) Cogestão - responde por apenas 2,4% das unidades prisionais e 2,3% da população presa;
- b) Parceria público-privada - responde por apenas 0,4% das unidades prisionais e 0,3% da população presa. A iniciativa privada é responsável pela gestão de determinados serviços da unidade, como, alimentação, vestimenta, higiene, lazer, saúde, assistência social e psicológica, cabendo ao Estado e ao ente privado o gerenciamento e a administração conjunta do estabelecimento (AMBROZIO; PUGA; SIFFERT FILHO, 2017); e,

- c) Parceria com organizações não governamentais (ONGs) - caracteriza-se pelo propósito de enfrentar demandas tradicionalmente atendidas pelo Estado em áreas como educação, saúde, geração de renda, promoção de minorias e meio ambiente, a partir de lógicas do mercado. Isso pode ser resumido na ideia de privado com funções públicas (FERNANDES, 1994). As ONGs *Human Rights Watch* e Conectas são exemplos de organizações que desenvolvem trabalhos no sistema prisional.

Vários estados vêm optando pela participação da iniciativa privada na gestão das unidades prisionais, na forma tanto de cogestão quanto de parceria público-privada. Na primeira, celebra-se contrato de prestação de serviços, regido pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, em que um empresário, isoladamente ou em consórcio, passa a colaborar, fornecendo empregados especializados, nas áreas e nos serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva aos detentos, na forma da Lei de Execuções Penais (LEP), ou Lei 7.210/1984 (BRASIL, 2017a).

Em síntese, pode-se dizer que na modalidade de cogestão o Estado constrói e a iniciativa privada mantém e opera o presídio, com a supervisão estatal, ao passo que nas parcerias público-privadas é possível que a iniciativa privada projete, construa, mantenha e opere o estabelecimento prisional, igualmente supervisionado pelo Estado.

D'Urso (1999) e Tourinho (2007), em consonância com Cabral e Lazzarini (2010), que tomam como base a análise das situações precárias dos presídios brasileiros, justificam assim a participação da iniciativa privada: em razão do cenário precário dos presídios, o Estado quando opta por aplicar a função da descentralização na assinatura de parcerias, fundamenta-se na melhoria da eficiência dos serviços prestados e, especialmente, na possibilidade de não ter que fazer grandes investimentos iniciais em infraestrutura, pois o valor para a construção é dissolvido ao longo da vigência do contrato.

Observa-se que não há óbice para a terceirização de serviços nem objeções à realização de parcerias público-privadas, tanto que tais medidas já têm sido adotadas pela administração pública, com respaldo na Lei 8.666/93 e Lei 11.079/04. Isso com o intuito não apenas de criar vagas, mediante a construção de presídios, mas também de oferecer aos detentos melhoria na prestação de alguns serviços, como, vestuário, alimentação, assistência odontológica, médica, psicossocial e jurídica não jurisdicional, ensino profissionalizante, atividades esportivas e realização de reformas e manutenção dos presídios. Assim, o Poder Público atende ao princípio da legalidade e ao da eficiência, ambos previstos expressamente no art. 37, *caput*, da Constituição da República, pois age conforme a lei o autoriza, buscando atingir melhores resultados (MOURA; CUBAS JUNIOR; GUEDES, 2011).

A parceria público-privada, regida pela Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, permite transferir ao parceiro privado não apenas a execução de serviços nos presídios, como também a construção e reforma dos próprios estabelecimentos prisionais. A celebração de contratos de PPP tem requisitos especiais, por exemplo: mínimo de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), valor alterado pela Lei 13.529, de 4 de dezembro de 2017; período de vigência de cinco a trinta e cinco anos; e proibição de objeto único de fornecimento de mão de obra, equipamentos ou execução de obra pública (BRASIL, 2017).

Existem autores cujas ideologias são contrárias à descentralização, como, Minhoto (2000) e Wacquant (2007). Eles apontam que o gerenciamento dos presídios é função do Estado, tornando-se inaceitável sua descentralização, e que essa divisão de responsabilidades entre o setor público e o privado seria inconstitucional, assim como a avaliação da prestação de serviço pela iniciativa privada contratada pelo Estado, determinando o valor a ser pago.

### **1.1 Problematização**

A parceria público-privada do sistema prisional é encarada como uma das alternativas para a atenuação do problema carcerário e o da ressocialização do preso. O entendimento dos gestores intermediários é que, no Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves, a qualidade dos

serviços prestados aos presos é de melhor qualidade, o que proporciona maiores chances de ressocialização (SANTOS, 2014a).

Tradicionalmente nas organizações, o gestor intermediário é definido como o tradutor, aquele que faz passar a mensagem de um nível hierárquico ao outro, assegurando o entendimento e o desenvolvimento eficaz da atividade social do trabalho. Possui características peculiares no que se refere a suas atribuições na organização. É definido como o responsável pela tradução e implementação das estratégias advindas da alta gestão, perante seus subordinados (WALBER, 2009).

As chefias intermediárias, em razão das características inerentes à função, devem não apenas administrar de forma eficiente, como também estimular e liderar sua equipe de trabalho para mobilização diante das novas demandas. Sobre elas recai a responsabilidade pela execução do projeto, de modo a alcançar as metas determinadas (WEBER; GRISCI, 2010).

Por chefias intermediárias compreendem-se aquelas que ocupam uma posição de gerência média no organograma, em cargo de confiança. Elas reportam-se a um nível superior e têm a responsabilidade de gerenciar uma área e os trabalhadores que ali atuam considerados como subordinados. Esta é uma função imbuída de *status* e perpassada por um discurso de autoridade, autonomia e poder. Tem-se atribuído, sobretudo no contexto atual, grande relevância ao papel do profissional responsável por realizar o gerenciamento das organizações (WEBER; GRISCI, 2010).

De acordo com o Sistema de Informações Penitenciárias, INFOPEN (2018), apenas o estado de Minas Gerais conta com PPPs. Como se trata de uma experiência pioneira, não se pode afirmar que o Brasil tenha desenvolvido um modelo de PPPs para o sistema prisional. A PPP do Presídio de Ribeirão das Neves é uma iniciativa única e pioneira em Minas Gerais que ainda não foi replicada em qualquer outro estado. Novos presídios foram construídos em Minas Gerais desde então, mas com penitenciárias públicas. Na PPP de Ribeirão das Neves, houve a realização de contrato com a entidade privada, em que lhe foi concedida outorga para construir e

gerir o estabelecimento, cabendo ao ente público fiscalizar a da atividade do parceiro privado (AMBROZIO; PUGA; SIFFERT FILHO, 2017).

A PPP de Ribeirão das Neves justificou-se pela necessidade de promover a gestão profissional das unidades carcerárias, baseada na qualidade e eficiência da custódia do criminoso e na promessa de efetiva ressocialização do detento (SILVA, 2015).

Há de se considerar, ainda, que não há consenso de que as unidades prisionais terceirizadas operadas pelas parcerias público-privadas apresentam menores custos e proporcionam melhor desempenho em termos de qualidade dos serviços prestados aos presos em relação às prisões públicas tradicionais (CABRAL; LAZZARINI, 2010).

Osório e Vizzotto (2005) apontam que as parcerias público-privadas podem trazer alguns benefícios, como, asseguração dos direitos fundamentais básicos aos custodiados, desoneração do orçamento do estado, diminuição do déficit de vagas e auxílio da sociedade civil e das organizações vinculadas ao terceiro setor, com o intuito de promover a reinserção social do preso. Este estudo propõe-se a contribuir para a discussão desse tema.

Diante do cenário exposto, formula-se o seguinte problema de pesquisa: ***Como os gestores intermediários das unidades prisionais públicas e privadas avaliam a parceria público-privada no sistema prisional mineiro?***

## **1.2 Objetivo geral**

É descrever e analisar a percepção de gestores intermediários das unidades públicas e privadas sobre a parceria público-privada no sistema prisional em Ribeirão das Neves.

### **1.3 Objetivos específicos**

- a) Identificar o papel da parceria público-privada, na percepção dos entrevistados;
- b) Descrever e analisar as vantagens e desvantagens da parceria público-privada no sistema prisional, segundo os pesquisados;
- c) Analisar os principais indicadores do sistema prisional relativo ao desempenho da parceria público-privada, na percepção dos entrevistados;
- d) Identificar as tendências da parceria público-privadas do sistema prisional, na percepção dos entrevistados.

### **1.4 Justificativa**

Com o aumento do número de presos no Brasil, o Estado carente de medidas efetivas referente aos rumos que pretende tomar frente à criminalidade e à superlotação das unidades prisionais, deposita na terceirização dos serviços carcerários a esperança de que sirva como possível amenização da frágil situação do sistema prisional brasileiro.

Este estudo se justifica pela possibilidade de analisar como os gestores intermediários avaliam a parceria público-privada do Complexo Prisional Público-Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves, como uma alternativa à gestão pública. O fato de existirem poucos estudos sobre o assunto, em face de seu ineditismo, corrobora a importância deste trabalho, uma vez que o caso a ser estudado é a primeira parceria público-privada do sistema prisional no Brasil.

Parte-se do pressuposto de que as parcerias público-privadas conseguem oferecer serviços públicos com maior eficiência e efetividade, na ótica da gestão dos objetos contratados.

Na literatura, existem diversos estudos que investigam fatores críticos que afetam a implementação de PPP em setores específicos, tais como, transporte terrestre,

ferrovias, locais de eventos e escolas. No entanto, poucos foram realizados com foco particular nas prisões (LIU; WILKINSON, 2015).

Assume-se aqui a hipótese de que a consecução de serviços carcerários com base nas PPPs constitui uma alternativa possível para o Estado, na medida em que proporciona uma prestação de serviço de melhor qualidade quando comparada à atual realidade dos presídios brasileiros.

O tema “parcerias público-privadas” já vem sendo estudado há algum tempo. Nos periódicos da ANPAD, este termo aparece em três artigos publicados em 2015, um em 2014, um em 2013 e quatro em 2010. Já a PPP no sistema prisional aparece em apenas um artigo, publicado em 2016. Na SciELO, foram encontrados dois artigos sobre o termo, publicados em 2017, dois em 2015, um em 2014 e um em 2012. Encontra-se apenas um artigo publicado em 2016 sobre a PPP no sistema prisional.

Podem ser citados, ainda, os trabalhos de Portugal (2010), Maurício (2011), Lopes (2016) e Guéguen (2017) no âmbito do Direito. No tocante a terceirização e terceirização de serviços, podem ser citados os trabalhos de Brand (2004), Cunha (2015), Bonelli (2017), Costa (2017) e Andersen (2018); Nas áreas de gestão Estratégica e Gestão Pública, os de Lima (2007) e Santos (2014a); e na área de Administração Pública, os de Rezende (2010) e Menezes (2014).

Os trabalhos mencionados apresentam os principais conceitos sobre os temas tratados e apontam as parcerias público-privadas como uma nova forma de gestão, mais moderna e atual, que tem por objetivo auxiliar o Estado na implementação de grandes projetos de infraestrutura em diversas áreas, tais como, Segurança, Transporte e Saúde.

Estes trabalhos serviram de base para a construção deste estudo, que aborda temas sobre direito, administração pública e terceirização de serviços.

Do ponto de vista acadêmico, este estudo se mostra relevante por dar continuidade às pesquisas sobre parcerias público-privadas no sistema prisional, em face de seu ineditismo existem poucos estudos.

Do ponto de vista institucional, este estudo pode contribuir para as políticas públicas para o setor e aperfeiçoamento das PPPs e para o processo de gerenciamento de presídios.

Como relevância social, destaca-se o interesse em ampliar os estudos sobre a análise do sistema prisional público privado de Ribeirão das Neves, na percepção dos gestores intermediários do sistema prisional.

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos, incluindo esta introdução, em que se apresenta o tema da pesquisa, o problema de pesquisa, os objetivos geral e específico e as justificativas. No segundo capítulo, desenvolve-se o referencial teórico. No terceiro capítulo, descreve-se o sistema prisional mineiro e suas parcerias. No quarto capítulo, aborda-se a metodologia da pesquisa adotada. No quinto capítulo é procede-se à apresentação e análise de dados. No sexto capítulo, formulam-se as considerações finais. Seguem-se as referências, os anexos e o apêndice.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, desenvolvem-se os tópicos referentes a: surgimento da terceirização no mundo e no Brasil, terceirização de serviços públicos, histórico e conceito de parceria público-privada, modelos de parcerias público-privadas e sistema prisional brasileiro.

### 2.1 Fundamentos da terceirização

Após a II Guerra Mundial, a terceirização começou a ser utilizada pelas empresas em uma escala maior. A indústria bélica dos norte-americanos percebeu a necessidade de concentrar-se na produção de armamentos e de delegar as atividades de suporte a empresas prestadoras de serviço. A partir daí a terceirização passou a ser incorporada pelas organizações como uma prática corrente (LINDERMANN; HANSEN, 2008).

No século XX, deu-se início à expansão do Estado, denominado Estado social e econômico, em que o mesmo assumiu para si o dever de prestar serviços sociais – educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, por exemplo – e a regulação de atividades econômicas. A partir da década de 1970, o Estado social entrou em crise e a burocracia perdeu seu espaço. As críticas eram no sentido de que manter o Estado social se tornou excessivamente caro, superior a sua capacidade de custeio, e pouco eficiente para atender às exigências da sociedade (COSTA, 2017).

Nos diversos estudos a respeito da terceirização, constata-se a convergência dos significados. De acordo com Queiroz (1998), reside aí um processo de transferência a outrem de uma função anteriormente exercida dentro da organização, deixando a empresa com o foco em seu negócio central.

A terceirização é uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas que é a sua atividade-fim, permitindo que essas se concentrem no seu negócio, ou seja, no objetivo final (QUEIROZ, 1998, p. 53).

O tema “Terceirização de serviços” tem sido estudado em toda organização moderna, seja uma organização moderna pública ou privada, com o objetivo de concentrar em um pequeno grupo o foco principal da empresa ou órgão, delegando a terceiros as atividades fora do grupo, chamadas de “atividades-meio” (SILVEIRA; SARATTI; MORAES, 2002).

A terceirização de atividades empresariais caracteriza-se como um processo em que se deixa de produzir internamente um bem ou serviço para adquiri-lo de outra empresa. O processo de terceirização pode gerar vantagens, como: redução de custos e possibilidade de manter o foco em seu *core business* (atividade-fim). Todavia, também pode gerar desvantagens, como a contratação de empresas que prestadoras de serviços em áreas que não possuem know-how; ou seja, não atendem às expectativas desejadas para desenvolver suas tarefas (REZENDE, 1997; PINHEIRO, 1999; OLIVEIRA; CANHETE, 2017).

A reforma do aparelho estatal teve alcance em todo o mundo, como resposta ao irreversível processo de globalização. Caracterizava-se pela utilização de práticas gerenciais voltadas à eficiência, sem, contudo, afastar-se da função eminentemente pública. Diversos governos se propunham a reduzir o tamanho do Estado, mediante a redução das dimensões da Administração Pública, para oferecer maior eficiência a menor custo, como forma de agilizar a administração, adotando táticas voltadas para o corte de gastos (COSTA, 2017).

Esse movimento internacional de reforma da gestão pública teve início na Europa e nos Estados Unidos. Neste último, adotaram-se duas medidas: cortes no orçamento e redução do número de burocratas. Apontam-se como critérios dessa nova gestão pública: a) habilidades e técnicas; b) descentralização – abertura para a participação do setor privado; c) preocupação em servir os cidadãos; d) inovação e uso da tecnologia. Percebeu-se a necessidade de priorizar, tanto no setor público quanto no privado, sua atividade essencial, porque, normalmente, há grande preocupação com funções que não promovem a melhoria de suas competências essenciais (MUTIANGPILI, 2010).

Valença e Barbosa (2002) destacam os propósitos que devem ter as empresas que decidem terceirizar: minimização dos custos diretos e indiretos; melhor eficiência na execução da atividade terceirizada, visto que esta é uma empresa especialista no assunto; e nível aceitável de lealdade à empresa.

Leiria (1991) compreende a terceirização como a forma de flexibilizar, cujo objetivo central é criar uma ferramenta de auxílio para as empresas e seus departamentos jurídicos interessados no processo legal de terceirização e seus benefícios.

Oliveira (1994) formula como objetivo da terceirização convencer as empresas a se qualificarem em um mundo mais concorrente, haja vista que envolve um tipo de ação administrativa que busca reduzir os custos e aumentar a eficiência em suas operações, visando aumentar sua competitividade em um mundo em que a concorrência torna-se cada vez mais acirrada. Giosa (1997) observa a terceirização como uma medida estratégica capaz de aumentar a competitividade, cujo objetivo é demonstrar que tal fenômeno é fundamental para que as empresas possam sobreviver em um cenário mundializado.

Os autores referenciados concordam que a terceirização é uma nova estratégia de administração e organização, necessária e vital para as empresas melhorarem seu desempenho e, em consequência, gerarem maiores taxas de lucros aos capitalistas, no contexto da mundialização de capitais (GRAMSCI, 2006).

A terceirização, cada vez mais utilizada na administração pública, tem-se mostrado como uma forma que o Estado tem para realizar serviços com qualidade onde há ineficiência e dificuldade de investimentos. Ela segue a tendência adotada em outros países, como Estados Unidos, Inglaterra e Austrália. O Estado delega a terceiros atividades onde não consegue atingir a eficiência desejada.

### **2.1.1 Terceirização no Brasil**

No Brasil, na segunda metade dos anos 1970, assistiu-se a um último esforço das políticas desenvolvimentistas, quando se buscou oferecer uma resposta nacional à crise que se alastrava no centro capitalista a partir do primeiro “Choque do Petróleo”,

em 1973. A principal ação de resposta brasileira foi a promulgação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em 1974 cujo objetivo era consolidar uma economia moderna, por meio da criação de setores tecnológicos, ajustando-se às novas realidades econômicas (CASTRO; SOUZA, 1985). Isso significa que, enquanto os países desenvolvidos passavam por um período de estagnação e ajustes estruturais, o Brasil tentou estender o ciclo econômico iniciado no “Milagre brasileiro”, esgotado em 1973 (CARNEIRO, 2002).

Se a década de 1970 evidenciou o fim das políticas desenvolvimentistas, a de 1980 caracterizou-se, segundo Carneiro (2002), pela crise da dívida dos países periféricos e, no Brasil, pela transferência de recursos para o exterior, cujo resultado foi a crescente desorganização da economia, incluindo a hiperinflação.

Filgueiras (2003) aponta que o cenário econômico dos anos 1980 explicitou a crise do modelo de substituição de importação, na medida em que avançou para os países periféricos a crise da dívida externa, enquanto os países centrais passavam por ajustes, que compreendiam, entre outras coisas, a reestruturação produtiva, cujos fatores principais consistiam na introdução de tecnologias informatizadas (nanotecnologia) e na adoção de práticas toyotistas. Além disso, dois outros fatores importantes estavam se aprofundando: a mundialização do capital dava seus sinais mais explícitos e o neoliberalismo espalhava-se, criando condições para se tornar hegemônico (CUNHA, 2015).

A década de 1990 revelou, como traços constitutivos a implantação de políticas de liberalização, visando ao estabelecimento de um padrão de crescimento centrado em uma nova inserção internacional, e a redefinição do papel do Estado, cujos resultados principais foram a estabilidade inflacionária e o baixo dinamismo da economia (CARNEIRO, 2002).

Segundo Filgueiras (2003), a década de 1990 também marcou uma diferença entre os países centrais e os periféricos: enquanto países desenvolvidos haviam se reestruturado e a mundialização do capital tornou-se um caminho sem volta, o Brasil adotou de maneira acelerada – como se quisesse recuperar o tempo perdido – um modelo de neo liberalista, cuja a adoção representou uma nova forma de inserção,

totalmente subordinada, no interior de uma nova ordem internacional. Quando tal modelo começou a dar sinais de suas limitações em alguns dos países desenvolvidos, no Brasil ele se tornou hegemônico.

Para Leiria (1991), as formas de contratação terceirizadas tornaram-se necessárias a partir da abertura econômica (década de 1990), na medida em que gerou maior concorrência e, por consequência, a necessidade de inovar nas técnicas de gestão e administração de empresas.

Os anos 90 iniciaram para os brasileiros com um chamado à competitividade, como ingrediente para se alcançar a modernidade, em que já se enquadraram confortavelmente as nações do Primeiro Mundo e onde quem sai ganhando é o consumidor, o cliente, o cidadão (LEIRIA, 1991, p. 19).

As políticas que se pautaram nesse ideário criaram com base um discurso de modernização e eficiência, papéis para o Estado, pois, à medida que reformavam suas bases e realizavam a abertura comercial e financeira, reduziam o poder de interferência do Estado na economia, mediante, por exemplo as privatizações e as terceirizações (CUNHA, 2015).

Vários autores abordam o tema sob uma visão pragmática; ou seja, enquanto uma técnica que pode melhorar o desempenho das empresas nacionais. Nesse sentido, os livros contêm títulos sugestivos: “Terceirização – uma abordagem estratégica” de Giosa (1997); “Terceirização Passo a Passo: o caminho para a administração pública e privada e Terceirização: uma alternativa a Flexibilidade empresarial”, de Jerônimo S. Leiria (1992 e 1993 6ª ed. respectivamente); e “Terceirização: estruturas e processo em xeque nas empresas”, de Marco A. Oliveira (1994) (CUNHA, 2014).

Bresser-Pereira (1997) aponta três objetivos principais da reforma gerencial brasileira, a) aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos ou agências do Estado, por meio da descentralização e da desconcentração, da separação entre as atividades exclusivas de Estado e as competitivas, da transferência ao setor público não estatal dos serviços competitivos e da terceirização das atividades de apoio; b) fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento

econômico e social, por meio da garantia dos contratos, da estabilidade econômica e de um Poder Judiciário eficaz; e c) assegurar o caráter democrático da administração pública, mediante um serviço orientado para o cidadão-cliente e a responsabilização do servidor público pelos seus resultados.

Esses objetivos estão coerentes com os princípios fundamentais da reforma existente do plano diretor da reforma do aparelho estatal no Brasil, que são: o Estado deve ter a ação enfocada no cidadão; a organização da ação do Estado deve ter como diretriz a competitividade administrativa; preferencialmente, os serviços prestados pelo Estado devem ser descentralizados; a inspeção das ações do Estado deve ser especialmente por avaliação de resultados; para a transparência da ação estatal, é indispensável o controle social; e os sistemas administrativos devem ter flexibilidade na gestão (BRESSER-PEREIRA, 1997).

O Brasil também seguiu o caminho da terceirização como forma de ganhar competitividade, alcançar a modernização e melhorar a eficiência do Estado. A reforma do Estado foi determinante para o processo de terceirização, de modo que o Estado assegurasse o caráter democrático da administração pública, focando em seus serviços para o cidadão.

Em 2017, a terceirização sofreu grande alteração. Apesar de já existente no dia a dia das empresas, não havia regulamentação em lei. Em 31 de março de 2017, promulgou-se a Lei 13.429/17, que modificou e acrescentou diversos dispositivos da Lei 6.019/74, para tratar sobre terceirização. Essa Lei corresponde, portanto, à primeira legislação a normalizar o assunto (PORTO, 2017).

Ainda segundo Porto (2017), a Lei 13.467/17 – reforma trabalhista, publicada em 13 de julho de 2017 - alterou a regulamentação da terceirização de serviços, com o propósito de sanar as omissões da Lei 13.429/17 e de não deixar dúvidas quanto à possibilidade de terceirização nas atividades-fim.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em 30 de agosto de 2018, julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 324 e o Recurso Extraordinário (RE) 958252, decidindo que é lícita a terceirização em todas as etapas do processo

produtivo, seja meio ou fim. Com base nessa decisão, entende-se que, independente do objeto social das empresas comprometidas, a terceirização de serviços é lícita, seja em atividades-meio ou fim (STF, 2018).

Como se verifica na iniciativa privada, existe a possibilidade de a administração pública terceirizar serviços secundários, ou seja, sua atividade-meio. É importante mencionar, que a Lei 13.429/17 e a da reforma trabalhista tiveram seu foco na regulamentação do trabalho temporário e na terceirização nas empresas. Ambas não foram criadas para serem aplicadas na terceirização dos serviços públicos.

### **2.1.2 Terceirização dos serviços públicos**

Em que pese ao fato de o conceito de terceirização aplicável ao Poder Público ser o mesmo para o setor privado, a grande diferença está nas normas inerentes à administração pública, pois se exige desta a observância de um complexo principiológico específico, embasado, especialmente, no princípio da supremacia e na indisponibilidade do interesse público, diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, que se funda na autonomia da vontade. Em uma concepção ampla, haverá terceirização no poder público sempre que o Estado requerer de terceiros ajuda para executar atividades que lhe são afetas (JÚNIOR, 2012).

Amato Neto (1995, p. 36) destaca o conceito de terceirização de atividades e recursos que uma organização repassa a outra(s) empresa(s):

O ato de transferir a responsabilidade por um determinado serviço ou operação/fase de um processo de produção ou de comercialização, de uma empresa para outra(s), nesse caso conhecida(s) como terceira(s). Nessa forma, a empresa contratante deixa de realizar alguma ou várias atividades cumpridas com seus próprios recursos (pessoal, instalações, equipamentos, etc.) e passa-as para empresa(s) contratada(s).

Entre os aspectos legais importantes a serem considerados na a terceirização na administração pública, citam-se os tipos de serviço que podem ser destinados a terceiros, os quais estão referenciados no Decreto 2.271/97 como sendo áreas de apoio administrativo operacional, mediante execução direta, as quais são: atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática,

recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (FERNANDES *et al.*, 2016).

Giosa (1997) afirma que o governo tem considerado a terceirização como uma forma adequada de proceder às mudanças estratégicas/operacionais nos órgãos públicos. Percebe-se que terceirizar possibilita ao Estado enxugar a máquina pública, mantendo os mecanismos de controle.

A terceirização na administração pública só é possível desde que respeitados os princípios administrativos legais, por exemplo: forma de contratação, necessidade operacional e reflexos dessa adoção (FERNANDES; *et al.*, 2016).

O gestor público deve estar preparado para estabelecer diretrizes de gestão. Batista (2012), comenta que, enquanto o setor privado implementa a gestão visando ao lucro e ao crescimento, a administração pública busca, principalmente, qualidade, eficiência, efetividade social e desenvolvimento econômico e social. Para que a terceirização seja estabelecida de acordo com essas diretrizes, estas devem ser contextualizadas no contrato administrativo, conforme descreve Latif (2007, p. 77).

Para todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que há um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas. Subordinam-se ao regime do contrato administrativo imposto pela Lei nº 8.666/93. Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

De acordo com Alvarez (1996), a preocupação com a qualidade vem se tornando um tema imprescindível na condução de negócio em empresas tanto privadas quanto governamentais. Trata-se de um quesito obrigatório quando se trata de terceirização.

Para manter os valores de qualidade, deve-se adotar a padronização, pois a qualidade de um produto ou serviço prestado se mede também pela manutenção destes fatores. Além disso, não pode ser fortuito. É preciso estabelecer um padrão, para que a organização consiga certificar o serviço apresentado. Para tanto, faz-se

necessário o uso de recursos de acompanhamento e controle (LEIRIA; SARATT; SOUTO, 1992).

A terceirização não deve ocorrer se não forem possíveis indicadores de desempenho do fornecedor. Idealmente, o contrato deve contemplar cláusulas que estabeleçam padrões mínimos de performance, de tal maneira que incentivem melhorias progressivas em certos intervalos de tempo (ALVAREZ, 1996, p. 74).

Milward e Provan (2000), quanto à natureza das organizações públicas, têm posições contrárias sobre a terceirização de serviços públicos. Para eles, a eficiência sacrifica a qualidade e, também, nem sempre essa eficiência é alcançada, pois o processo de terceirização, se levado ao extremo, poderia gerar o fenômeno de esvaziamento do Estado, em que este ficaria limitado a organizar redes de terceirizados, gerando um distanciamento da coletividade beneficiária de seus serviços.

A literatura ainda apresenta a terceirização como uma forma alternativa de trabalho flexível, como em Araújo (2012) e Leiria (2006), ou como uma excelente tecnologia de gestão organizacional, que pode produzir bons resultados, como em Leiria, Saratti e Souto, (1992) e Silveira, Saratti e Moraes (2002). A terceirização de serviços tem como escopo, basicamente, a redução de custos.

A verificação das vantagens ou das desvantagens da terceirização é potencializada por grande carga ideológica daqueles que são favoráveis ou contrários a ela (TEIXEIRA; MARTELANC; PRADO FILHO, 2009).

Silveira, Saratti e Moraes (2002) apresentam algumas vantagens da terceirização, tais como: crescimento da rede de relacionamentos; nova definição do que é mais importante; menor rigidez referente ao piso remuneratório e de outros benefícios diretos e indiretos que causam impacto na formação do custo da operação; e ganhos de produtividade e eficiência. Na visão de Leiria (1991, 1992), as vantagens ocorrem na medida em que a empresa que terceiriza ganha ao reduzir custos e a contratada ganha por realizar sua atividade, gerando, assim, economia para uma e receita para outra.

As principais desvantagens da terceirização, de acordo com Brand (2004), são: dificuldade de encontrar fornecedores adequados, fortes resistências internas às mudanças; mensuração inadequada dos custos de terceirização; perda de controle sobre o processo; criação de potenciais competidores; e dependência de fornecedores. Têm-se também na terceirização nos serviços públicos problemas com a imagem do órgão em caso de falha do parceiro, riscos na coordenação dos contratos e grande responsabilidade secundária dos direitos trabalhistas dos terceirizados (ESPÍRITO SANTO; COSTA, 2014).

A terceirização, bastante utilizada no âmbito da iniciativa privada, aparece hoje como um recurso que a administração pública moderna utiliza em parceria com o setor privado, para realizar suas atividades. A parceria público-privada, de modo geral, pode ser conceituada como um novo modelo de delegação em que o particular assume o risco de projetar, financiar, construir e operar determinado empreendimento de interesse público (MAURÍCIO, 2011).

Assim, a terceirização é a contratação de uma empresa específica para a realização de uma atividade-meio, que será desempenhada por terceiros, não se tratando de uma delegação de serviços públicos, mas sim de contrato de prestação de serviços.

## **2.2 Diferença entre privatização, terceirização e concessão**

As PPPs estão conectadas com projetos de infraestruturas, sendo modalidades institucionais de cooperação, mediante o estabelecimento de novas unidades organizacionais. São visualizadas como modelos financeiros que aumentam as possibilidades tanto para o setor público quanto para o setor privado (PINHEIRO, 2013).

Willems e Van Dooren (2011) diferenciam privatização, terceirização e concessão de parceria público-privada Quadro 1.

Quadro 1 - Comparação entre privatização, terceirização e concessão de parceria público-privada

Dimensão	Privatização	Terceirização	Concessão PPP
Tipos de atores	Privado	Público e privado	Público e privado
Tipo de relação	Nenhuma	Principal agente	Principal agente
Conteúdo	Mudança total de provisão de serviços para o setor privado	Ator público: especifica problemas e soluções. Ator privado: executa contrato individual (um número de contratos individuais distintos por projeto) → prestação de serviços por intermédio de atores privados.	Ator público: especifica problemas e soluções. Ator privado: executa contrato coletivo (um contrato integrado por projeto) → prestação de serviços por intermédio de atores privados.
Dimensão do tempo	Definitiva	Curto e médio prazos	Médio e longo prazos
Origem do fundo	Privada	Principalmente o setor público	Principalmente o setor privado

Fonte: Elaborado a partir de WILLEMS; VAN DOOREN, 2011.

Na privatização, o setor privado assume o controle e a titularidade dos serviços envolvidos, ao passo que na terceirização há uma relação temporária de negócios, em que o governo mantém o controle e a propriedade, resultando apenas na contratação de determinado serviço. Tanto a terceirização como as PPPs resultam no fornecimento de serviços públicos por intermédio de agentes privados (PINHEIRO, 2013).

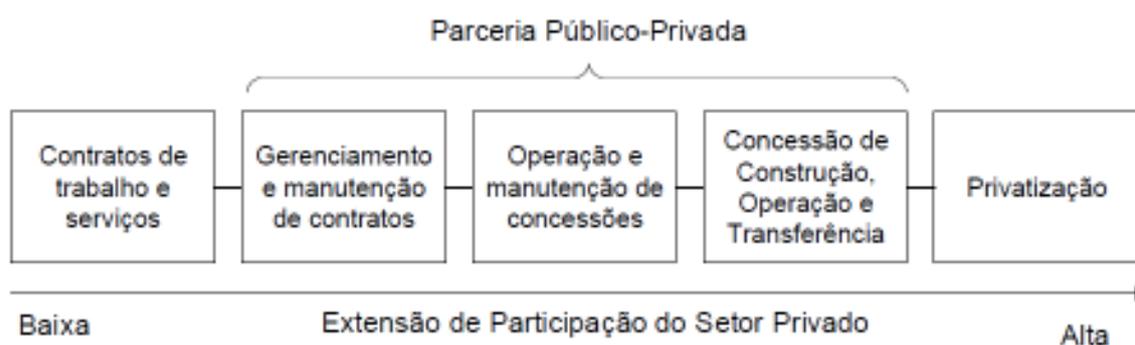
Os contratos de terceirização obedecem a uma estrutura bem definida de projeto, que pode ser dividida em várias atividades e contratos. Já os contratos de PPP, integram os diversos componentes em pacotes com uma cobertura contratual e têm forma diferenciada de financiamento. Resultam em uma prática em que os atores privados, na fase inicial, recorrem a instituições financeiras para obter financiamento do projeto de parceria. Apresentam como características: o fato de envolverem elevado volume de recursos; período de execução de longo prazo; maior inserção do setor privado na tomada de decisão; maior capacidade para o risco e diferentes práticas de *accountability* (WILLEMS; DOOREN, 2011).

Na concessão PPP, determinado projeto da parceria envolve ator privado, que deverá projetar, financiar e construir determinado projeto do setor público, podendo, ainda, dar manutenção e realizar exploração privada (PINHEIRO, 2013).

A graduação de participação da iniciativa privada em projetos públicos decorre do nível de envolvimento nos processos operacionais e nos investimentos de capital para a realização do serviço previsto no objeto do edital de licitação de órgãos públicos (CAPRONI, 2018).

A FIG. 1 apresenta a sistematização da graduação de participação da iniciativa privada em projetos públicos.

*Figura 1 - Graduação de participação da iniciativa privada em projetos públicos*



Fonte: PPIAF (2009).

As parcerias público-privadas são atrativas para o Estado, pois lhe permitem oferecer serviços principalmente em infraestruturas em áreas onde o Poder Público tem dificuldade de investimento. Os contratos de PPP possuem longo prazo, em que o ente privado fornece a infraestrutura e os serviços, sendo remunerado pelo Estado.

### **2.3 Parcerias público-privada**

Outra forma de a iniciativa privada auxiliar o Estado é por meio das parcerias público-privadas (PPPs), nas modalidades de concessão patrocinada e de concessão administrativa, criadas pelo Decreto brasileiro, por intermédio da Lei

11.079, de 30 de dezembro de 2004, inspirado no direito internacional, em especial do Direito Comunitário europeu. A intenção era de suprir a falta de recursos financeiros do Estado e aproveitar a eficiência do setor privado, obtendo, investimentos para suprir as demandas das mais diversas áreas, tais como, segurança pública, saneamento básico e infraestrutura viária ou elétrica (DI PIETRO, 2014).

Parcerias público-privadas são acordos em que agentes privados fornecem suporte para o fornecimento de infraestrutura a um órgão público. Resultam em um contrato, em que uma entidade privada se compromete a fornecer serviços, apoiada em infraestrutura pública (HUESKES; VERHOEST; BLOCK, 2017). Seguem basicamente, o mesmo sistema das concessões clássicas. O capital privado é chamado a construir e explorar, durante certo tempo, um estabelecimento público, sendo este revertido ao final para o Estado. A diferença reside no fato de que, não sendo o serviço público pago por seus usuários, a amortização e a remuneração do investidor serão asseguradas pelo próprio Poder Público, por meio de pagamentos regulares, feitos durante o período de vigência do contrato (ANDRADE; FERREIRA, 2017).

Maurício (2011) afirma que os países têm buscado também obter maior eficiência dos recursos. A experiência das privatizações demonstrou que diversas atividades, mesmo as tradicionalmente assumidas pelo setor público, podem ser desempenhadas de forma mais econômica mediante a aplicação das disciplinas e competências administrativas do setor privado.

Neste sentido, manifestaram-se Alexandrino e Paulo em relação às parcerias público-privadas:

A prestação de serviços públicos por particulares é possível por delegação. A delegação consiste em transferir ao particular, sempre temporariamente, a incumbência de prestar, mediante remuneração, determinado serviço público. A titularidade do serviço, em qualquer hipótese, permanece sendo do Poder Público, que possui o poder-dever de fiscalização da adequada prestação do serviço, podendo, sempre que verificada alguma falta, nele intervir de diversas formas, inclusive decretando a caducidade da delegação, o que acarreta a reversão do serviço para ele, Poder Público (ALEXANDRINO e PAULO, 2008, p. 573).

A remodelagem do papel do Estado se tornou imprescindível para a superação da crise, cujo auge foi expresso por um quadro de crise financeira global no final da década de 1980. Há de se falar, portanto, na redefinição do papel real estatal, direcionado para a consolidação do ajuste fiscal e o atendimento às demandas dos cidadãos (REZENDE, 2010).

No início da década de 1990, surgiram propostas que buscavam inserir a iniciativa privada na gestão prisional. De modo semelhante aos modelos desenvolvidos no EUA, Inglaterra e Austrália, as empresas do setor passaram a construir com recursos próprios novos estabelecimentos e a mantê-los em o funcionamento. O Estado, como contratante, comprometeu-se a comprar este serviço, em condições que permitiam conservar o sistema operando e, principalmente, os lucros dos investidores (SANTOS, 2017).

O modelo de parcerias público-privadas no Brasil, assim como no resto do mundo, apresenta grande similaridade ao mecanismo de *Private Finance Initiative* (PFI), utilizado no Reino Unido. As PFI surgiram na Inglaterra na década de 1990, como alternativa do governo à dificuldade para realizar investimentos lastreados por recursos públicos. Em sua fase mais embrionária teve, como alvo a construção de hospitais em Londres. Com vistas à melhoria da infraestrutura e da qualidade dos serviços públicos, o governo lançou mão das iniciativas de financiamento privado. Em plano nacional, as PFI; e em nível regional, as PPP, ou *Public Private Partnership* (REZENDE, 2010).

O PFI britânico implicava arranjos estruturados de contratação entre o Poder Público e entes privados para o desenvolvimento de projetos que se equivalem às concessões comuns e às concessões de PPP brasileiras (BARBOSA; MALIK, 2015).

Os arranjos contratuais para a estruturação de PPPs podem se diferenciar em combinações de responsabilidades entre a iniciativa privada e o ente público para cada fase do projeto. É muito comum o ente público ficar responsável por riscos políticos e licenças administrativas, enquanto a iniciativa privada arca com os riscos de construção, financiamento, operação e manutenção (SILVA, 2016).

Uma parceria público-privada possui características diferenciadas em relação a outros contratos públicos, segundo Justen Filho (2010). O autor define tal modalidade como um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar uma obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, mediante exploração da infraestrutura, mas com uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro.

A Lei 11.079, de 2004, estabelece vários requisitos que precisam ser atendidos, citando-se como os principais: estudo sobre conveniência e oportunidade da utilização do modelo; análise de necessidades; e comparação, com alternativas de contratação; e justificativa da opção. A PPP se processa com base em estudos técnicos, estimativa da demanda, projetos técnico-operacionais, estabelecimento de indicadores de níveis de desempenho (*Service Level Agreement* – SLA), estudos de viabilidade econômico-financeira, modelos jurídicos e de negócio, compartilhamento de benefícios e riscos entre os parceiros, consulta pública do projeto por, pelo menos, trinta dias e realização de processo licitatório baseado em critérios de habilitação técnica e de preço (BARBOSA; MALIK, 2015).

É nesse contexto, que tem como base novos arranjos institucionais focados na eficiência, que ganham destaques os mecanismos de parcerias entre o setor público e o setor privado, configurando um contrato entre o governo e o setor privado para a execução de projetos ou serviços tradicionalmente providos pelo setor público (REZENDE, 2010).

Na modalidade de PPP, existe maior nível de envolvimento do ator privado, por meio do aporte de recursos privados utilizados para investimentos na provisão do bem/serviço público. Desta forma, esse tipo de arranjo organizacional é realizado por longo período, visando à amortização e retorno do investimento realizado pelo ator privado (REIS, 2015).

A instituição de uma nova forma de concessão de serviços públicos e de obras públicas no âmbito das PPPs faz surgir uma distinção entre tal instituto e as demais

formas de concessões outrora realizadas pelo Estado, denominadas “concessões comuns” que tornam as parcerias formas especiais. As PPPs são regidas pela Lei 11.079/04 e as concessões comuns pela Lei 8.987/95. As contratações que não se enquadram nas hipóteses legais dispostas regem-se pela Lei de Licitação, ou Lei 8.666/93 (LOPES, 2016).

Dentre as inovações trazidas pela Lei 11.079/04, evidencia-se o compartilhamento de riscos entre o setor público e o privado, conforme mostra o quadro 2, o que pode incentivar a participação do setor privado na provisão de bens e serviços públicos (REIS, 2015).

*Quadro 2 - Riscos nas modalidades de provisão de bens e serviços públicos no Brasil*

	<b>Provisão pública direta (Lei 8.666/93)</b>	<b>PPP (Lei 11.079/04)</b>	<b>Concessão pública tradicional (Lei 8.987/95)</b>
<b>Setor Público</b>	Maior risco	Risco compartilhado com o setor privado	Menor risco
<b>Setor Privado</b>	Menor risco	Risco compartilhado com o setor público	Maior risco

Fonte: Reis (2015).

No Brasil, as PPPs foram regulamentadas pela Lei 11.079/04, que reconheceu em duas modalidades: administrativa; e patrocinada. Ambas se diferenciam das concessões tradicionais, regidas pela Lei 8.987/95, que regulam a transferência de serviços ou obras públicas quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (ANDRADE; FERREIRA, 2017).

Em termos conceituais, é a própria Lei das PPPs que oferece a definição das parcerias:

Art. 2º. Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004, p. 6).

O §1º do art. 2º da Lei das PPPs refere-se à “concessão de serviços públicos ou de obras públicas [...] quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (BRASIL, 2004).

Nesse tipo de parceria, o objetivo é atrair investimentos privados, por meio de pagamento adicional de tarifa pelo parceiro público adicionalmente à tarifa dos usuários. Depende de autorização legislativa nos casos em que a administração tiver de pagar mais de 70% da remuneração do parceiro privado (KURACHI, 2007).

A remuneração do parceiro privado se dá por meio de tarifas pagas pelo usuário do serviço e de um pagamento mensal pelo Poder Público, mediante a aferição de indicadores de desempenho e o cumprimento de cronogramas de investimento, entre outros índices de performance do contrato estabelecido. Um exemplo deste tipo de concessão são rodovias, como a rodovia MG-050.

O §2º do art. 2º da Lei das PPPs trata do contrato de prestação de serviços que a administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (BRASIL, 2004).

Nesse modelo, incluem-se serviços cuja tarifa não possa ou não deva ser cobrada por inviabilidade econômica, jurídica ou social, como os associados à saúde e a educação, ou aqueles serviços cujo único beneficiário seja o próprio Poder Público (ARAGÃO, 2005).

Ainda segundo o autor, nesse modelo de concessão o concessionário utiliza recursos para construir infraestrutura relevante, o Estado realiza a amortização de sua dívida em um prazo longo e a parceria não fica restrita à realização de construção ou disponibilidade de bens e mão de obra. Esta modalidade é mais complexa do que a simples terceirização dos serviços, uma vez que demanda investimentos do setor privado e ainda submete-se ao compartilhamento de riscos.

A receita do parceiro privado vem, em sua totalidade, da administração pública. Podem ser citados neste tipo de concessão as PPPs nas áreas da saúde e da educação, como as UMEIs, em Belo Horizonte. O usuário não paga nenhum tipo de tarifa para utilizar os serviços, quem paga essa contraprestação é a própria prefeitura, mediante o cumprimento de indicadores e outras cláusulas do contrato.

Em seu art. 4º, inciso III, a Lei das PPPs elenca algumas atividades que não podiam ser objeto de delegação, como as funções de regulação, jurisdicional e do exercício do poder de polícia, atividades consideradas exclusivas do Estado (PORTUGAL, 2010).

Na atual situação, a denominada “administração gerencial” aparece no cenário brasileiro como uma via alternativa para melhorar os serviços públicos, indo na contramão dos princípios rígidos e pouco eficientes da administração burocrática. Uma das formas pelas quais a administração gerencial tem sido implantada no estado de Minas Gerais envolve a execução de serviços prisionais (CAMPOS; CAMILO; WANDERLEY JUNIOR, 2017).

Tendo em vista o cenário de Minas Gerais, as PPPs constituem uma nova modalidade de interação entre os setores público e privado, visando à realização de empreendimentos de interesse da administração pública. Com efeito, o estado tenta obter da iniciativa privada a execução de serviços para de atender de forma mais eficiente às demandas dos cidadãos (ATHAYDE; GUSMÃO; SILVA, 2006).

A proposta de privatização do sistema carcerário brasileiro nasceu formalmente em 1992, após o censo penitenciário realizado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). O órgão subordinado ao Ministério da Justiça, encarregado de formular linhas e diretrizes às questões penitenciárias, diante do colapso do sistema, defendia a adoção das prisões privadas no Brasil (SANTOS, 2017).

No modelo de terceirização do sistema prisional no Brasil, gestão compartilhada/cogestão, o Estado é responsável pela construção e execução das funções de direção (executadas por funcionários públicos). A segurança externa da unidade é

realizada pela Polícia Militar. A empresa privada é responsável pelo fornecimento dos demais serviços, tais como, alimentação, vestuário, vigilância interna, assistência médica, jurídica e social, além de prover atividades que visam à reinserção do interno, por meio de trabalho prisional e cursos profissionalizantes, entre outros (CABRAL; LAZZARINI, 2010).

As experiências de atuação privada em presídios centraram-se no Brasil na modalidade de gestão compartilhada/cogestão. A primeira ocorreu em 1999, na Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, e a segunda da Penitenciária Industrial Regional do Cariri, no Ceará, em 2000. Outras experiências mais recentes se deram na Penitenciária Industrial de Pernambuco, na Penitenciária Industrial de Joinville (SC) e no Conjunto Penal de Juazeiro (BA) (AMBROZIO; PUGA; SIFFERT FILHO, 2017).

A implicação da parceria público-privada no sistema prisional, já existente em outros países, ocorreu no Brasil em Minas Gerais, no primeiro Complexo Prisional Público-Privado (CPPP). Ainda é um caso isolado, com cinco anos de operação. Diante dos problemas enfrentados pelo sistema prisional, esta se apresentou como uma alternativa viável para melhorar a qualidade dos serviços prestados ao preso e para contribuir para uma melhor ressocialização do detento.

### **2.3.1 Procedimento de Manifestação de Interesse**

Um importante instrumento utilizado nas contratações via PPP é o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que precede a licitação e fornece estudos completos sobre a viabilidade do projeto. O Poder Público deverá justificar o uso do recurso de uma PMI, alegando reduzida capacidade técnica e orçamentária estatal para realizar os estudos. Esses estudos, chamados de “modelagem” ou “estruturação”, que complementam os estudos realizados por servidores públicos, têm por objetivo abranger todos os quesitos pertinentes ao projeto, como, demanda, infraestrutura necessária e questões jurídicas e ambientais (ANDRADE, 2014).

O ponto de partida desse instrumento é o art. 21 da Lei 8.987/95 (Lei de Concessões).

Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital (BRASIL, 1995).

Por meio do PMI, os governantes orientam as partes interessadas, por meio da promulgação das diretrizes que balizam o certame, e estabelecem as regras para o compartilhamento de riscos. Os investidores privados avaliam sua capacidade de risco e, assim, propõem o valor referencial para o certame licitatório (CAPRONI, 2018).

Carvalho (2014) afirma que a obrigatoriedade de acompanhamento prévio das etapas do projeto impõe aos gestores públicos um nível de conhecimento que não está disponível na administração pública. Logo, o PMI é um processo administrativo consultivo, sujeito ao regime de direito público, em que a administração pública regulamenta a oportunidade para que entes privados, por sua conta e risco, elaborem modelagens com vistas à estruturação de utilidades públicas, geralmente, por via de parceria público-privada, requerendo para tanto que sejam apresentados estudos e projetos específicos, com base em diretrizes predefinidas, que sejam úteis à licitação pública e ao respectivo contrato.

Justen Filho destaca a importância do PMI para a administração pública.

O Estado necessita da colaboração dos particulares — não apenas para prestação dos serviços públicos, mas também para definir as melhores condições para tal. Isso significa ser vedado excluir a participação de representantes da comunidade e da própria iniciativa privada na configuração da concessão e do certame licitatório que a antecederá. Ao invés de elaborar o ato convocatório em sigilo, muito mais adequado é obter informações e colocar em discussão pública as diferentes alternativas e opções. Produzir uma licitação não significa editar atos ‘contra’ a comunidade ou a livre iniciativa. Por isso, impõe-se a audiência de todas as instâncias da sociedade civil, inclusive aquelas relacionadas aos potenciais usuários e à livre iniciativa (JUSTEN FILHO, 2003, p. 204-205).

O PMI foi consagrado no âmbito da administração pública como o modelo principal para a participação da iniciativa privada na modelagem de projetos de PPP,

conforme o Decreto Federal 5.977<sup>1</sup>, de 1 de dezembro de 2006. Este modelo pode contribuir para minimizar os riscos da possibilidade de ocorrência de falhas contratuais (REIS, 2015).

O Decreto 5.385, de 4 de março de 2005, criou o Comitê Gestor de Parceria Público-privada Federal (CGP), formado por um representante, titular e suplente, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, cuja função era definir as diretrizes, condições, modelos e padrões dos contratos de PPP (BRASIL, 2005).

Basicamente, em uma modelagem de PPP é possível que a empresa autora do estudo da viabilidade tenha interesse direto na licitação. Se for a licitante vencedora, utilizará o estudo apresentado para implantar o projeto. Porém, se o estudo escolhido como o mais qualificado para ser usado no projeto não foi aquele apresentado pela empresa vencedora esta estará obrigada ressarcir o autor da modelagem (ANDRADE, 2014).

A utilização do PMI poderá ser por três motivos

a) Atender ao processo de PMI lançado pelo próprio Poder Público convocando interessados para que apresentem estudos relativos ao planejamento de determinada concessão, com objeto a ser desenvolvido já identificado pelo Estado. Logo, os interessados apresentarão suas próprias soluções relativas a uma necessidade pública, cabendo à administração pública a escolha (SAADI, 2012).

b) A iniciativa privada pode levar a conhecimento do Poder Público seu interesse em desenvolver determinado projeto que não tenha sido previamente identificado pela administração pública, ainda que haja interesse público relativo à sua execução. A iniciativa privada identifica uma oportunidade de negócio no

---

<sup>1</sup> O Decreto Federal 5.977, de 1 de dezembro de 2006, foi revogado pelo Decreto 8.428, de 2 de abril de 2015.

desenvolvimento de determinada concessão e a leva ao conhecimento do Poder Público<sup>2</sup> (SAADI, 2012).

c) Pode-se desenvolver o PMI para que se obtenha algum tipo de vantagem competitiva em relação aos demais interessados em determinada concessão, tenha sido ela objeto de chamamento pela administração pública para que os eventuais interessados no projeto apresentem seus estudos ou para apresentar estudos alternativos aos que tenham sido levados a conhecimento da administração pública fora de um chamamento para manifestação de interesse (SAADI, 2012).

No Brasil, são exemplos de PMI bem elaborados e detalhados do metrô de Porto Alegre, do centro integrado de ressocialização (presídio) em Alagoas e o termo de referência para a estruturação da parceria público-privada da Marinha – Complexo Vila Naval em Iguai, do Governo Federal (REIS; JORDÃO, 2015).

Importante instrumento para a contratação de parcerias, o PMI é o embrião do projeto de uma PPP. Cabe ressaltar que o PMI é realizado por entes privados para complementar os estudos realizados pelo Estado.

#### **2.4 Parcerias público-privada: algumas experiências internacionais**

As parcerias público-privadas são realidade em vários países, tais como, Estados Unidos, China, Bélgica, Austrália, Reino Unido, Taiwan e China.

O Reino Unido é considerado o país mais bem-sucedido na implementação de parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura. Entre 1992 e 1999, investiu quase 10 milhões de libras. Em 2002, os projetos de PPP responderam por 11% das despesas do governo (CHOU; PRAMUDAWARDHANI, 2015).

---

<sup>2</sup> O Decreto Federal 5.977/2006 não admite que a iniciativa privada, de ofício, provoque a administração pública federal para o recebimento de estudos e início de processo de PMI. Contudo, atos normativos de outros entes da Federação, e de setores específicos admitem tal prática.

Em Taiwan, o desenvolvimento de projetos de PPP vem progredindo rapidamente. Vários foram desenvolvidos nos últimos dez anos, como por exemplo, o megaprojeto conduzido sob um acordo de PPP, o *Taiwan High Speed Rail* (THSR). Taiwan adotou práticas de exemplos bem-sucedidos do Reino Unido no desenvolvimento de infraestrutura (CHOU; PRAMUDAWARDHANI, 2015).

Na China, em 1970, foram implementadas PPP para promover o desenvolvimento de infraestrutura. A sua abordagem foi altamente eficaz em atender aos inúmeros requisitos do desenvolvimento de novas infraestrutura, sendo atualmente a preferida no financiamento do desenvolvimento de infraestrutura. São exemplos de projetos bem-sucedidos: o metrô de Pequim, o Estádio Nacional de Pequim, o projeto do parque aquático olímpico, a primeira estação de tratamento de esgoto de Xangai Zhuyuan, a ponte da baía de Hangzhou, a Linha 4 do Metrô de Shenzhen, o projeto de tratamento de esgoto em Xilang e dez estações de tratamento de água em Pequim (CHOU; PRAMUDAWARDHANI, 2015). As PPPs foram escolhidas não apenas por sua capacidade de aliviar a pressão do gasto público, mas também pelo direcionamento da política dos governos para obter melhor valor (LIU; WANG; WILKINSON, 2016).

A Austrália desenvolveu um dos mercados mais sofisticados de PPP, consideradas uma importante opção para a execução de grandes projetos de infraestrutura e serviços associados. As PPPs australianas são centradas na infraestrutura econômica, em que o setor privado é responsável por fornecer serviços completos. Seu desenvolvimento é acompanhado por um debate contínuo sobre a eficiência dos processos de licitação (LIU; WANG; WILKINSON, 2016). Não obstante, cabe ressaltar as experiências fracassadas na Austrália, como: o Sydney Cross City Tunnel, o Sydney Airport Rail Link, o Lane Cove Tunnel, o Adelaide to Darwin Railway e o projeto rodoviário Brisbane Airtrain (LOOSEMORE; CHEUNG, 2015).

A provisão de prisões e serviços associados é um componente crítico de políticas e práticas governamentais. A primeira experiência de PPPs na administração de presídios ocorreu nos Estados Unidos, no Tennessee, em 1983. Em seguida, passaram também a implementar essa iniciativa diversos outros países, como,

Austrália, Brasil, França, Itália, Portugal e Reino Unido (AMBROZIO; PUGA; SIFFERT FILHO, 2017).

As PPPs foram introduzidas para o desenvolvimento prisional, devido a vantagens, como, melhor alocação de riscos, melhor qualidade de serviços e redução de custos. Apesar do crescente uso de PPPs, pouco se sabe sobre os fatores críticos que afetariam a viabilidade das PPPs para o desenvolvimento de prisões (LIU; WILKINSON, 2015).

Em termos percentuais, quanto à população carcerária administrada por instituições privadas, a Austrália lidera, com 19%, seguindo-se a Escócia 17%, a Inglaterra e o País de Gales, com 14%, e a Nova Zelândia com, 11%. Os Estados Unidos abrigam, aproximadamente, 8% e a África do Sul, aproximadamente 4% (BYRNE; PATTAVINA; TAXMAN, 2015).

No Reino Unido e nos Estados Unidos, o modelo comumente utilizado é o arranjo de projeto, construção, finanças e operação (DBFO - *Design-Build-Finance-Operate*), no qual o setor privado fornece serviços de pacote completo relacionados à operação prisional, incluindo serviços de custódia (GRIMSEY; LEWIS, 2007).

Nos Estados Unidos, as prisões privadas encarceraram 128.063 pessoas em 2016, ou 8,5% do total da população carcerária estadual e federal. Desde 2000, o número de pessoas alojadas em prisões privadas aumentou 47% (GOTSCH; BASTI, 2018).

No sistema americano, existem dois modelos de PPP: a administração privada das penitenciárias, que é o caso clássico, em que uma empresa privada é responsável pela construção e operação da unidade prisional; e o arrendamento das prisões, que se diferencia da administração privada apenas no tocante à propriedade da empresa privada. O proprietário da prisão e de suas instalações é o setor público (AMBROZIO; PUGA; SIFFERT FILHO, 2017).

Nas PPPs do sistema prisional dos Estados Unidos, o Poder Público deve esclarecer as especificidades dos serviços e o nível de segurança demandado. Os contratos estabelecidos com o setor público têm, em geral, duração de três a cinco

anos, com cláusulas de renovação. A atuação privada no sistema prisional também está sujeita a auditorias externas, que verificam se estão de acordo com os padrões de conformidade, a exemplo da *Quality Assurance Division*, organização independente dos operadores (AMBROZIO; PUGA; SIFFERT FILHO, 2017).

Na França, há uma cogestão entre o Estado e o parceiro privado, com muito mais poder decisório alocado ao setor público. Compete ao Estado indicar o diretor-geral do estabelecimento, responsável pelo juízo da execução penal e pela segurança interna e externa da prisão (AMBROZIO; PUGA; SIFFERT FILHO, 2017). Neste modelo, a empresa privada é encarregada de promover, no estabelecimento prisional, o trabalho, a reeducação, o transporte, a alimentação e o lazer, bem como a assistência social, jurídica e espiritual e a saúde física e mental do preso. Para a execução desses serviços, recebe do Estado uma quantia por preso/dia. No início de 2016, entre as 188 prisões na França, 68 eram administradas por meio desse modelo de gestão híbrida. Mais da metade dos 77 mil presos no país cumpria pena em estabelecimentos com essa forma de gestão (AMBROZIO; PUGA; SIFFERT FILHO, 2017).

Os presídios privados enfrentam um desafio: reduzir custos e oferecer serviços necessários para manter a segurança nas prisões e, ao mesmo tempo, gerar lucro para os acionistas (GOTSCH; BASTI, 2018).

## **2.5 Projetos de parcerias público-privadas no Brasil**

Os contratos de PPPs no Brasil foram impulsionados a partir dos anos de 2002, para solucionar o problema do baixo volume de investimentos públicos em infraestrutura (SANTOS, 2014).

Minas Gerais é o estado líder na elaboração e execução de projetos de parcerias público-privadas em grandes obras de infraestrutura, seguido da Bahia (REIS, 2015). Entre os projetos concluídos em Minas Gerais, os mais relevantes são: Rodovia MG-050, Mineirão, Resíduos Sólidos Urbanos e Complexo Penal.

O portal do Programa de Parceria Público-privada do Estado de Minas Gerais reúne vasta gama de informações sobre os projetos executados pelo Estado, toda a documentação, manuais, editais e estatutos, que são disponibilizados para consulta pública.

O projeto Rodovia MG-050 foi de concessão patrocinada para a recuperação da infraestrutura da rodovia, sendo o da área de infraestrutura rodoviária. Ele prevê a recuperação, ampliação e manutenção da rodovia até 2032. A rodovia possui uma extensão de 372 km, interligando a região metropolitana de Belo Horizonte à divisa com o estado de São Paulo. Os investimentos previstos são da ordem de R\$ 650 milhões (MINAS GERAIS, 2013).

O projeto do Mineirão teve como objeto de contratação a realização de obras de reforma, exploração comercial e manutenção do novo estádio, pelo período de 27 anos, sendo dois para a reforma e 25 para a operação do estádio (REIS, 2015).

O projeto Resíduos Sólidos Urbanos, de concessão administrativa, consiste na exploração dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos nos municípios convenientes da Região Metropolitana De Belo Horizonte e do Colar Metropolitano. Tem como um de seus objetivos zelar pelo cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos. São seus beneficiários três milhões de pessoas e 43 municípios da RMBH e do Colar Metropolitano (MINAS GERAIS, 2013).

Outros estados também têm apostado em contratos de parcerias público-privadas para a execução de obras de infraestrutura, como por exemplo:

a) Bahia

A Bahia executou o projeto para a reconstrução, operação e manutenção do estádio Arena Fonte Nova. Recorreu à PPP na expectativa de garantir a construção do novo estádio no prazo exigido pela FIFA e com menores custos. O valor da contraprestação anual é de R\$ 107,32 milhões, a ser adimplido durante quinze anos, a partir do início das operações do empreendimento (REIS, 2015).

O Hospital do Subúrbio (HS) foi o primeiro a funcionar em regime de PPP no estado e, até setembro de 2014, o único em operação do Brasil na modalidade de PPP. Em funcionamento há cerca de cinco anos, integra a rede do Sistema Único de Saúde (SUS). Ao iniciar suas atividades, ampliou os limites da referência de qualidade do atendimento público (SANTOS, 2014).

Na área do transporte, a PPP Sistema Metroviário de Salvador e Lauro Freitas prevê a implantação das obras civis e dos sistemas, o fornecimento do material rodante e a operação, manutenção e expansão do sistema metroviário de Salvador e Lauro de Freitas. O prazo do contrato é de trinta anos (FILHO, LEITE; CHAMBARELLI, 2015).

#### b) Pernambuco

O primeiro projeto de PPP executado em Pernambuco foi a Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva. O contrato, de 33 anos de duração, prevê a exploração do sistema viário composto por: praça de pedágio Barra de Jangada, ponte de acesso sobre o rio Jaboatão, via principal do destino de turismo e lazer Praia do Paiva (“Via Parque”) e praça de pedágio Itapuama. Foi precedido da implantação do novo sistema viário de acesso ao litoral sul pernambucano (FILHO, LEITE; CHAMBARELLI, 2015).

A Arena Pernambuco que previa a exploração da Arena Multiuso da Copa 2014, foi precedido da execução das obras de construção da arena (REIS, 2015).

#### c) São Paulo

São Paulo desenvolveu projetos de parcerias público-privadas nas áreas de saneamento, saúde e transporte. O Sistema Produtor do Alto Tietê prevê a prestação de serviços de manutenção de barragens, inspeção e manutenção de túneis e canais, manutenção civil e eletromecânica em unidades integrantes do sistema, ampliação da capacidade da Estação de Tratamento de Água de Taiapuê e construção das adutoras e de outras utilidades do Sistema Produtor

do Alto Tietê, entre outros. Sua duração é de 15 anos (FILHO; LEITE; CHAMBARELLI, 2015).

Na área de transporte, o estado de São Paulo firmou contrato de parceria público-privada para: a exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 (Linha Amarela), prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, revisão geral e modernização da frota da Linha 8 (Linha Diamante) da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros da Linha 6 (Linha Laranja), do metrô de São Paulo, contemplando a implantação de obras civis e do sistema (FILHO; LEITE; CHAMBARELLI, 2015).

## **2.6 Sistema prisional brasileiro**

A crise do sistema carcerário brasileiro, decorrente do aumento do número de prisões e da escassez de investimento no setor, acendeu a luz para iniciativas que, de um lado, atendem à inércia governamental quanto a suas funções indelegáveis, mas que se mostra resistente a realizar com eficiência; e, de outro, atendem aos interesses de um modelo político-econômico, pois delegam para a iniciativa privada, mediante remuneração paga pelo próprio Estado, serviços que ele deveria oferecer. Observa-se a dificuldade estatal em manter um sistema prisional compatível com as finalidades para as quais foi instituído (SILVA, 2015).

Um dos grandes problemas enfrentados pelo Brasil já há muito tempo diz respeito à superlotação dos presídios, os quais não possuem estrutura física para acomodar todos os presos de forma regular, fazendo com que eles dividam celas com várias outras pessoas, em quantidade superior à suportada (FREITAS; ANTUNES; MARCONI, 2017).

O sistema prisional brasileiro sofreu várias modificações ao longo dos anos. A legislação foi alterada para atender às exigências de estabilidade do poder (SANTOS, 2018a).

O Quadro. 3 apresenta a cronologia do sistema penal brasileiro no período de 1769 a 1988.

Quadro 3 - Cronologia do sistema penal brasileiro (1769-1988) *(continua)*

<b>Data/Período</b>	<b>Legislação</b>	<b>Características</b>
1769	Carta Regia do Brasil	Determinou a construção da primeira prisão brasileira, a Casa de Correção do Rio de Janeiro, conhecida como “Complexo Frei Caneca”.
1824	Constituição Federal	Início da reforma do sistema punitivo, banindo as penas de açoite, tortura e outras penas cruéis e determinando que as cadeias deveriam ser seguras, limpas e bem arejadas, conter diversas casas para a separação dos réus, conforme a circunstâncias e a natureza dos seus crimes. A abolição das penas cruéis não foi plena, já que os escravos ainda estavam sujeitos a elas.
1828	-	A Lei Imperial determinou que uma comissão visitasse prisões civis, militares e eclesiásticas para informar sobre seu estado e melhoramentos necessários. Este trabalho resultou em relatórios de suma importância para a questão prisional do País, mostrando a realidade lastimável desses estabelecimentos. O primeiro relatório da cidade de São Paulo, datado de abril de 1829, já tratava de problemas como falta de espaço para os presos e convivência entre condenados e aqueles que ainda aguardavam julgamento.
1890	Código Penal	Aboliu as penas de morte, penas perpétuas, açoite e as galés e previa quatro tipos de prisão: célula; reclusão em fortalezas, praças de guerra ou estabelecimentos militares, destinada aos crimes políticos; prisão com trabalho, cumprida em penitenciárias agrícolas, para esse fim destinadas, ou em presídios militares; e disciplinar, cumprida em estabelecimentos especiais para menores de 21 anos. Uma inovação deste Código foi estabelecer limite de anos para as penas.
1940	Código Penal – Decreto-Lei 2.848	Terceiro código da história do Brasil e o mais longo em vigência.
1956	-	Conclusão da Casa de Detenção de São Paulo. Conhecida como “Carandiru”, era o maior presídio da América Latina, abrigando 8.200 presos (tinha capacidade para 6.000).

*(conclusão)*

<b>Data/Período</b>	<b>Legislação</b>	<b>Características</b>
1969	Decreto-Lei 1.004	Foi proposta a substituição do Código Penal, mas, devido às críticas, ele foi modificado substancialmente pela Lei 6.016, de 1973. Apesar de vários adiamentos para o começo de sua vigência, foi revogado pela Lei 6.578, de 1878.
1980	-	Após o fracasso de uma grande revisão no sistema penal, em 1980, foi instituída uma comissão para elaborar um anteprojeto de lei de reforma da Parte Geral do Código Penal de 1940.
1984	Lei 7210 – Lei de Execução das Penas	Regulamentou a classificação e individualização das penas, com ideias mínimas para tratamento do apenado, procurando resguardar seus direitos e estabelecendo seus deveres.
1988	Constituição da República Federativa do Brasil	Incorporação de várias matérias estabelecidas, preocupando-se principalmente, com o princípio da humanidade, ou seja, com a Dignidade da Pessoa Humana, e demais fundamentos trazidos pelo art. 5º desta Carta, como, proibição da tortura e respeito à integridade física e moral, o que significa, inexoravelmente, um avanço no sistema democrático Brasileiro

Fonte: Santos (2018a).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XLVIII, declara que a pena de prisão deverá ser cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado (RODRIGUES, 2013).

As ações que buscam trazer a ideia de ressocialização de presos procuram reduzir os níveis de reincidência, ajudando na conseqüente recuperação de detentos, por meio de medidas que auxiliem em sua educação, em sua capacitação profissional e na busca da conscientização psicológica e social. Na prática, o que é verificado é o constante temor da penalização, do isolamento da sociedade e do estigma de não ser humano (SANTOS, 2018a).

De acordo com Rabelo e Viegas (2011), ao longo do tempo, é possível observar que os presídios brasileiros não cumprem sua função primordial de ressocializar o detento para o retorno ao convívio em sociedade. Nos últimos anos, é notória a crise do sistema prisional, que sofre de superlotação, falta de atendimento à saúde, falta

de recuperação dos egressos e crescimento constante da criminalidade, tudo isso aliado à falta de interesse do Estado em investir no aumento do número de vagas no sistema prisional brasileiro.

Dados de 13 de setembro de 2018 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostram que o sistema prisional brasileiro possui 2.632 estabelecimentos prisionais, 411.878 vagas, 677.720 presos e um déficit de 265.842 vagas (CNJ, 2018).

Pernambuco é o estado que apresenta o maior déficit de vagas no sistema prisional, com 200,88%, seguido de Roraima, com 134,05%, Distrito Federal, com 120,77%, e Amapá, com 102,87%. Minas Gerais aparece na décima posição, com um déficit de 81,15% de vagas (CNJ, 2018).

### **3 SISTEMA PRISIONAL MINEIRO E SUAS PARCERIAS**

Neste capítulo, apresenta-se a ambiência da pesquisa, ou seja: o sistema prisional mineiro, o Complexo Prisional Público-Privado (PPP) de Ribeirão das Neves, as parcerias público-privadas no sistema prisional mineiro, a gestão do complexo prisional e os principais indicadores.

O ambiente da pesquisa foi o Complexo Prisional Público-Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves, composto por três unidades prisionais em funcionamento, sendo duas para o regime fechado (PPP1 e PPP2) e uma para o regime semiaberto (PPP3). O edifício sede é composto pelas áreas de administração, almoxarifado central, oficina de manutenção, lavanderia, cozinha e padaria.

As unidades PPP1 e PPP2 possuem consultórios médicos e odontológicos, salas de enfermagem, farmácia, sala de aula, sala de informática, biblioteca, oficinas de manutenção e um centro de convivência para os familiares dos presos.

A unidade PPP3 possui: consultórios médicos e odontológicos, salas de enfermagem, farmácia, sala de aula, sala de informática, biblioteca, oficinas de manutenção e uma sala de raio X.

O complexo prisional conta com 1.240 câmeras de monitoramento, além de sistema de detecção de presença de última geração.

Em relação à estrutura complementar, o complexo prisional conta: aparelho para bloqueio de celular, área destinada para visita familiar, áreas de banho de sol, detector de metais, espaço para prática esportiva, local apropriado para assistência religiosa, local de visitação íntima e sala de entrevista com advogado.

#### **3.1 Sistema prisional mineiro**

Atualmente, o sistema prisional mineiro é gerido pela Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP).

A SEAP, criada em 2016, tem por finalidade planejar, organizar, coordenar e gerir a política prisional, assegurando a efetiva execução das decisões judiciais e privilegiando a humanização do atendimento e a inclusão social dos indivíduos em cumprimento de pena em Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2016).

A população prisional no estado de Minas Gerais vem crescendo anualmente, como mostra a TAB. 1.

*Tabela 1 - Crescimento da população carcerária do sistema prisional de Minas Gerais*

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
População prisional	61.286	65.687	68.354
Vagas	37.323	37.093	36.556
Déficit de vagas	23.963	28.594	31.798

Fonte: DEPEN (2018)

O crescimento da população prisional mineira foi de 7,18% em 2015 e de 4,06% em 2016, ao passo que o número de vagas do sistema prisional diminuiu 0,61% em 2015 e 1,44% em 2016. O déficit de vagas aumentou consideravelmente: 19,32% em 2015 e 11,20% em 2016. É possível notar que o crescimento da população prisional *versus* o de número de vagas é uma questão que merece maior atenção por parte do estado.

Minas Gerais possui 288 estabelecimentos prisionais, com um total de 40.593 vagas e de 73.536 presos. O déficit é de 32.943 vagas, conforme dados divulgados no portal do CNJ (2018) em 13 de setembro de 2018.

Em relação aos estabelecimentos prisionais de Minas Gerais, apenas 3 possuem aparelho para bloqueio de celular e detectores de metais. A situação dos estabelecimentos prisionais pode ser retratada: péssima – 134; ruim – 36; regular - 78; boa – 37; e 3 excelente. O Complexo Prisional Público-Privado (CPPP) está classificado com situação “boa” (CNJ, 2018).

No município de Ribeirão das Neves, existem seis estabelecimentos prisionais, sendo um centro de apoio médico e pericial, um presídio feminino, dois presídios

públicos, uma penitenciária pública e o Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP), composto por três unidades em funcionamento (CNJ, 2018).

### **3.2 Parcerias público-privada no sistema prisional mineiro**

O estado de Minas Gerais foi pioneiro na experiência de contratação via PPP para conceder à iniciativa privada a construção e gestão do complexo penal localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, no município de Ribeirão das Neves. O projeto, já implantado e em execução, teve seu contrato assinado em 2009, recebendo a denominação “Complexo Penal de Ribeirão das Neves” (LOPES, 2016).

(...) Contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas (MINAS GERAIS, 2003, art.1º, § único).

O Complexo Penitenciário Público Privado (PPP) possui três unidades em funcionamento, denominadas PPP1, PPP2 e PPP3, inauguradas em 28/01/2013, 23/09/2013 e 16/06/2014, respectivamente. Oferece atualmente 2.164 vagas, destinadas a presos em cumprimento de pena em regime fechado e em regime semiaberto. As unidades as PPP1 e PPP2 abrigam presos em regime fechado e a PPP3 abriga presos em regime semiaberto. Conta com 235 agentes penitenciários (DEPEN, 2018).

Conforme Filizzola, Pereira e Sallum (2016), a PPP para construção e administração de presídios não parece destoar do que preveem as leis que regem o serviço público. Também está de acordo no que se refere a construção, reforma ou modernização dos presídios, já que não encontra maiores óbices legais ou constitucionais a sua implementação. No entanto, segundo o autor, no que se refere à administração dos presídios (delegação da gestão), a PPP representa aparente omissão do Estado, que, ao abrir mão de um poder que pode ser considerado indelegável (monopólio do uso da força), afasta de si a guarda de um direito

indisponível de seu cidadão (mesmo que apenado), com delegação indevida ao particular que, notoriamente, visa obter lucro com a empreitada.

A cidade de Ribeirão das Neves, mais conhecida como a “Cidade das penitenciárias”, foi a escolhida para o a construção do Complexo Prisional Público-Privado (CPPP), porque já abriga estabelecimentos prisionais: penitenciária “José Maria Alkimin”, presídio “Antônio Dutra Ladeira”, presídio feminino “José Abranches Gonçalves”, presídio “Inspetor José Martinho Drummond” e o Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP) (RIBEIRO; SOUZA, 2016).

No caso de PPP, no contexto do sistema prisional, a remuneração do parceiro privado só poderia advir do Poder Público concedente, uma vez que não é possível auferir lucro mediante a cobrança de tarifas de clientes (no caso, os presos). Logo, a modalidade de PPP obrigatoriamente se dá pela concessão administrativa, em que a remuneração para o parceiro privado é proveniente dos cofres públicos (FILIZZOLA; PEREIRA; SALLUM, 2016).

A primeira penitenciária de Minas Gerais a adotar modelo de parceria público-privada foi inaugurada em 2013, no município de Ribeirão das Neves. O consórcio formado por cinco empresas, denominado “Gestores Prisionais Associados” (GPA), ganhou a licitação e tem 30 anos de concessão, sendo 2 para construção e 28 para operação. É formado por cinco empresas: CCI Construções S/A; Construtora Augusto Velloso S/A; Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços Ltda; N. F. Motta Construções e Comércio e Instituto Nacional de Administração Penitenciária (INAP) (SACCHETTA, 2014).

O investimento privado é estimado em R\$ 180 milhões e o pagamento público têm as seguintes características: só inicia após a entrada em operação da infraestrutura; o pagamento público é composto por parcelas referentes a vaga ocupada e a vaga disponibilizada; o pagamento público é a única fonte de receita do parceiro privado; e 20% do pagamento mensal é submetido a uma avaliação de desempenho (MINAS GERAIS, 2014).

Conforme apresentação do projeto veiculado no sítio eletrônico das PPPs, o projeto desta parceria é fundamentado em três princípios basilares: gestão profissional de penitenciárias calcada em conceitos de eficiência e qualidade; efetiva ressocialização do preso; e transparência na execução da política de segurança pública. O projeto, ainda, é orientado pela busca de cooperação entre os parceiros público e privado e pela garantia de retorno para o operador e para o investidor. Isso significa que o investidor terá garantida a obtenção de lucro. Ou seja, o estado garante o objetivo social da atividade de empresário (LOPES, 2016).

Nesse modelo, o estado permanece responsável por: segurança externa da unidade e supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades. O diretor de segurança das unidades prisionais é um agente governamental, cuja função é monitorar e supervisionar os padrões de segurança da unidade. O governo do estado também é responsável pela transferência dos presos entre as unidades (MAURÍCIO, 2011).

O complexo penitenciário de Ribeirão das Neves é composto por cinco unidades, sendo três para o regime fechado e duas para o regime semiaberto. A previsão é de disponibilizar 3.360 vagas quando as cinco unidades estiverem em operação (MINAS GERAIS, 2014).

Uma dificuldade relacionada ao contrato é quanto ao controle *ex ante* e *ex post*, visto que, por ser a primeira PPP prisional do Complexo Penal de Ribeirão das Neves, o monitoramento é prejudicado pela impossibilidade de comparações com experiências passadas. Restam apenas os parâmetros de desempenho estabelecidos no contrato (CARNEIRO; CÉSAR; CRUZ, 2016).

### **3.3 Gestão do complexo prisional**

Santos (2014a), afirma que o complexo penal conta com um diretor público geral e um gerente geral privado. Ambos se reportam à Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) e ao Conselho Consultivo do Complexo Penal. Cada unidade do complexo conta com um subdiretor público de segurança e um

gerente de monitoramento da contratada. Os cargos de diretor e de subdiretores são cargos em caráter de comissão do governo de Minas Gerais.

Dentre as principais competências do diretor público de segurança e dos subdiretores públicos de segurança de cada unidade penal, citam-se: 1) promover a execução penal dos sentenciados, em estreita observância com as disposições legais e regulamentares, dando cumprimento adequado e tempestivo às determinações judiciais pertinentes; 2) promover, em caráter subsidiário e não conflitante em relação às atribuições da contratada, medidas de segurança e tratamento para a recuperação social dos sentenciados e a manutenção e melhoria das condições de custódia, zelando pela integridade física e moral dos sentenciados; e caso de risco iminente à segurança do complexo penal ou de uma ou mais unidades penais, comunicar imediatamente o parceiro privado, assumir o controle decisório, estratégico e operacional de todas as funções de direção da unidade penal; 3) autorizar, caso julgue necessário, a entrada de força pública externa; 4) autorizar a emissão de carteiras de visitas e autorizações para visitação de familiares e outros afins; 5) e autorizar a alocação dos sentenciados nos postos de trabalho; entre outros (SANTOS, 2014a).

### **3.4 Gestores prisionais associados**

O Complexo Prisional Público-Privado (CPPP) é administrado pelo consórcio denominado “Gestores Prisionais Associados” (GPA). Trata-se de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), criada com o objetivo de implantar e administrar o Complexo Penitenciário Público-Privado, primeira iniciativa brasileira em modelo de PPP no sistema prisional. É responsável por: construção, administração e manutenção física do complexo prisional, projeto arquitetônico, planos operacionais e de ressocialização, financiamento do empreendimento, prestação de serviços assistenciais (jurídico, educacional, de saúde, material, de trabalho, cultural e profissionalizante), uso de tecnologia de última geração (controles eletrônicos de segurança), gestão de todo o complexo prisional, entrega do empreendimento ao estado ao fim do contrato em excelentes condições e prestação de contas bimestral ao estado acerca da qualidade na execução dos serviços. Oferece aos presos: acesso ao ensino e à profissionalização, trabalho com foco na ressocialização,

acesso à assistência jurídica, acesso à assistência religiosa, acomodações, assistência à saúde, assistência psicossocial, biblioteca, alimentação e material de higiene pessoal e vestuário (GPA, 2015).

### **3.5 Indicadores de desempenho da parceria público-privada**

Os indicadores de desempenho dos serviços prestados são estipulados em contrato, atrelados ao valor da remuneração do contratado. Trata-se de ferramentas de gestão, utilizados para realizar a medição e o nível de desempenho e o sucesso de uma organização, que indicam a evolução dos resultados e permitem que os objetivos sejam alcançados.

Segundo Hacker e Brotherton (1998), um sistema de indicadores deve propiciar capacitação aos administradores de uma organização para determinar se as atividades programadas ocorrem, de fato, na direção do atendimento dos objetivos da empresa.

O Edital de Licitação de concorrência 01/2008 da SEDS/MG, sobre para a exploração mediante concessão administrativa da construção e gestão do complexo penal, em conformidade com a Lei Federal 11.079/04 e Lei Estadual 14.868/03, apresenta, no seu anexo X, o sistema de mensuração de desempenho e disponibilidade cujo objetivo é medir o grau de atendimento da concessionária em sua operação do Complexo Penal nos patamares de serviço considerados adequados pelo contratante. Tal sistema fará com que a receita auferida pela concessionária corresponda ao citado nível de atendimento, garantindo, assim, que a atuação da esfera de responsabilidade privada do Complexo Penal e de sua operação permaneça viável e em equilíbrio com o interesse público. Compõe-se de cinco estruturas: mensuração do número de vagas/dia disponibilizadas pela concessionária; mensuração bimestral do desempenho da concessionária; mensuração bimestral da qualidade da disponibilidade, avaliação anual do desempenho da concessionária; e mensuração de um parâmetro de excelência, ligado à capacidade da concessionária de atuar externamente, buscando empresas parceiras interessadas em empregar o trabalho dos sentenciados (MINAS GERAIS, 2011).

A avaliação do desempenho da concessionária na operação do Complexo Penal é realizada bimestralmente. O sistema gera, a cada bimestre, como produto final, um número positivo entre 0 (zero) e 1 (um), denominado “índice de desempenho”, esse índice é formado por uma estrutura segmentada em níveis, sendo os mais importantes os indicadores e subindicadores (MINAS GERAIS, 2011). Os nomes e os códigos dos itens do sistema de mensuração bimestral do desempenho são apresentados no (ANEXO A - Sistema de Mensuração do Desempenho).

Os indicadores são definidos a partir de subindicadores os quais são calculados com base em fatos. A título de exemplo, o indicador de assistência jurídica é formado a partir de três subindicadores respectivamente referentes ao número de advogados em exercício por sentenciado, tempo total de assistência jurídica prestada por sentenciado, e número de atendimentos por sentenciado (MINAS GERAIS, 2011).

Tal sistema leva em conta critérios capazes de garantir uma análise dos recintos e ambientes, bem como métodos estatísticos e cuidadosa atribuição de pesos que considerem a gravidade de cada tipo de ocorrência e/ou falha (MINAS GERAIS, 2014). O (ANEXO B – Notas de Qualidade de Disponibilidade Referente aos Recintos, Ambientes e Estruturas) apresenta as notas de qualidade de disponibilidade referente aos recintos, ambientes e estruturas, com os seus respectivos pesos.

A aferição desses indicadores se dá por intermédio da contratada, do verificador independente e da própria unidade setorial da parceria público-privada, que é um segmento da Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) voltado exclusivamente para a mensuração e avaliação da parceria público-privada, aferindo os indicadores apresentados pela concessionária (SANTOS, 2014a).

O verificador independente é uma empresa contratada pelo estado, cujo objetivo é acompanhar o cumprimento dos indicadores por parte da concessionária. Atualmente, é a empresa Accenture do Brasil (MINAS GERAIS, 2014).

Checagens diárias são realizadas. Os fiscais visitam todas as celas do complexo, por censo, e verificam todos os níveis de aceitabilidade, de habitabilidade da assistência material fornecidos ao preso pela própria concessionária. Diariamente, emitem-se relatórios contendo as eventuais anormalidades detectadas, os quais são enviados diariamente para o ente público e para a concessionária, para que sejam adotadas imediatamente as medidas necessárias para a correção das anormalidades (SANTOS, 2014a).

No final do mês, o relatório é consolidado. Ao término do bimestre, elabora-se relatório final e gera-se uma nota da concessionária para que seja feito o pagamento da contraprestação mensal por parte do estado.

### **3.6 Atividades de assistência ao preso**

As atividades de assistência ao preso desenvolvidas pela concessionária têm por objetivo promover sua ressocialização da melhor maneira possível. E englobam: a assistência jurídica; assistência educacional, profissionalizante, cultural e recreativa; assistência ao trabalho; assistência à saúde e assistência social material e religiosa (SANTOS, 2014a).

As atividades assistenciais englobam o atendimento às necessidades básicas do preso. Entre as responsabilidades da concessionária, está a de prestar serviços na área jurídica, psicológica, médica, odontológica, psiquiátrica, assistencial, pedagógica, esportiva, social e religiosa, para o desenvolvimento e acompanhamento dos sentenciados, em conformidade com o disposto na Lei de Execução Penal (MAURÍCIO, 2011).

A assistência jurídica tem por objetivo representar os interesses dos sentenciados nos âmbitos judicial e administrativo. A contratada deve garantir: número mínimo de advogados em exercício no bimestre, tempo mínimo de efetiva assistência jurídica e atendimento por sentenciados por bimestre (SANTOS, 2014a).

A assistência educacional, profissionalizante, cultural e recreativa é prestada aos sentenciados que a aceitarem e/ou solicitarem voluntariamente. A educacional

abrange a educação básica (ensino médio e fundamental), educação profissional, atividades desportivas e atividades artístico-culturais. Os horários dessas atividades devem ser compatíveis com as demais atividades e/ou propostas ao sentenciado. Cada unidade prisional deve prever uma biblioteca para as demandas acadêmicas dos cursos realizados e para o apoio as demais atividades culturais e artísticas (SANTOS, 2014a).

A assistência ao trabalho deve ser executada sob o controle e a coordenação do ente contratante. Logo a contratada será responsável por: incentivo ao trabalho remunerado dos internos, seleção dos sentenciados para o trabalho, observadas as orientações do diretor público de segurança do complexo penal e da Comissão Técnica de Classificação (CTC), manutenção de registro do histórico e da remuneração do trabalho do sentenciado, elaboração e/ou revisão do relatório de frequência dos sentenciados, para efeito de remuneração, e supervisão dos sentenciados em regime semiaberto durante a realização de trabalho externo; entre outros (SANTOS, 2014a).

A assistência à saúde também é obrigação da contratada, consiste no fornecimento de atendimento médico e odontológico adequado, atuando de forma preventiva. A contratada deve prestar os primeiros socorros e o atendimento médico de baixa complexidade, ficando os atendimentos de média e alta complexidade sob a responsabilidade do Poder Público, por meio do Sistema Único de Saúde. Cada uma das unidades prisionais deverá manter uma equipe de saúde (SANTOS, 2014a).

Todo o serviço de assistência ao preso no Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP) é estabelecido em contrato e inspecionado com base em relatórios elaborados pela contratada e aferidos por meio das fiscalizações do verificador independente, o que servirá de base para a execução das ações de fiscalização do contrato pelo Estado.

O próximo capítulo elucida o percurso metodológico realizado para alcançar os objetivos propostos.

## **4 METODOLOGIA DA PESQUISA**

Para alcançar os objetivos deste estudo, procedeu-se a uma pesquisa de abordagem qualitativa, do tipo descritivo, mediante a realização de entrevistas com roteiro semiestruturado.

### **4.1 Tipo de pesquisa**

De natureza descritiva, este trabalho buscou descrever e analisar a percepção de gestores intermediários das unidades públicas e privadas sobre a parceria público-privada no sistema prisional em Ribeirão das Neves. Na visão de Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999), na pesquisa descritiva é imprescindível que o pesquisador adquira familiaridade com o estado do conhecimento sobre o tema.

A pesquisa foi do tipo descritiva com abordagem qualitativa. Segundo Stake (2011), a pesquisa descritiva pretende oferecer informações contextuais, por meio da precisão dos detalhes (“como” e “o quê” dos fenômenos). Thomas e Nelson (2001), explicam que as pesquisas qualitativas envolvem a observação intensiva em um ambiente natural, com registro detalhado do que acontece no ambiente, e a interpretação e análise de dados, utilizando descrições e narrativas. Elas podem ser etnográfica, naturalista, interpretativa, fenomenológica pesquisa-participante e pesquisa ação.

### **4.2 Unidade de análise, unidade de observação e sujeitos de pesquisa**

Collis e Hussey (2005) argumentam que a unidade de análise refere-se ao problema da pesquisa; ou seja, o que está sendo estudado e sobre o qual se coletam e analisam os dados. A unidade de análise foi a parceria público-privada do sistema prisional do Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves.

A unidade de observação foi o Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves, composto por três unidades prisionais em funcionamento, sendo duas para o regime fechado e uma para o regime semiaberto.

Os sujeitos desta pesquisa foram: 9 diretores de unidades prisionais públicas, sendo 3 diretores de atendimento, 3 diretores de segurança e 3 diretores administrativo, e 3 gerentes do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, sendo 1 gerente de cada unidade prisional privada. Todos os sujeitos entrevistados se enquadram na função de gestores intermediários.

#### **4.3 Técnicas de coletas de dados**

A coleta de dados é a parte prática da pesquisa científica, conforme afirmam (LAKATOS; MARCONI, 2003). Os dados podem ser coletados por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, observação participante, observação não participante, questionários, formulários, entrevistas e grupos focais, entre outros (VERGARA, 2016).

A coleta dos dados foi realizada por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado com gestores intermediários do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves e diretores de atendimento, segurança e administrativo das unidades prisionais públicas, que ocupam o cargo similar de gestão intermediária. Segundo Stake (2011), as entrevistas com roteiro semiestruturado devem ser feitas da mesma forma para todos os entrevistados, mas podem ser realizadas novas perguntas baseadas nas respostas dos pesquisados, com o objetivo de esclarecer e complementar o que se deseja pesquisar. Vergara (2016) reforça que a entrevista é indicada quando se busca captar a subjetividade própria do ser humano relacionada à realidade na qual o entrevistado está inserido.

Segundo Collis e Hussey (2005), as entrevistas são associadas a metodologias positivistas e fenomenológicas. Trata-se de um método de coleta de dados em que perguntas são feitas a participantes selecionados para descobrir o que fazem, pensam ou sentem. As entrevistas facilitam a comparação de respostas e podem ser feitas pessoalmente, por telefone ou por computador, além de poderem ser conduzidas individualmente ou em grupo.

As entrevistas foram compostas pelo levantamento de dados demográficos e pelas perguntas que buscaram fornecer dados voltados para os objetivos específicos. As entrevistas possuem roteiro semiestruturado, sendo previamente agendadas e gravadas, com o consentimento dos entrevistados, e, posteriormente, transcritas na íntegra.

#### **4.4 Análise dos dados**

Creswell (2010) afirma que a análise dos dados envolve a coleta de dados abertos. Baseia-se na formulação de questões abertas e no desenvolvimento de análise das informações fornecidas pelos participantes.

Os dados foram analisados com base na técnica de análise de conteúdo, utilizada para organizar as respostas dadas pelos entrevistados, tendo por finalidade estudar as motivações, atitudes, valores, crenças e tendências do fenômeno (BARDIN, 2006). A autora refere-se à análise de conteúdo como o conjunto de técnicas de estudo de comunicação que tem por objetivo obter, por meio de procedimentos específicos, o conteúdo das mensagens que irão permitir a inferência de conhecimentos.

Segundo Triviños (1987), o relato individual é um instrumento utilizado para entender o contexto real, uma vez que o discurso individual expressa o coletivo. Dessa forma, os discursos obtidos representam o coletivo, pois cada indivíduo, em sua totalidade, produz e reproduz o fato social vivenciado no dia-a-dia.

As entrevistas após a transcrição na íntegra, foram codificadas com base na análise de conteúdo (BARDIN, 2006). Os resultados de cada um dos instrumentos foram integrados na discussão do trabalho e formaram um conjunto de dados, que, apesar de abordados metodologicamente de maneira distinta, fornecem subsídios para o estabelecimento de relações, do ponto de vista tanto empírico quanto teórico, no sentido de atender aos objetivos do estudo.

A tabulação qualitativa dos dados das entrevistas foi amparada no trabalho de Minayo (2010), aprimorado por Melo (1991) e Melo *et al.* (2007), de acordo com os

objetivos propostos neste trabalho, e na elaboração de planilhas que permitiram agrupar os extratos das entrevistas que melhor representaram as percepções dos entrevistados em relação ao objetivos estabelecidos.

## 5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo tem por objetivo apresentar e analisar os resultados desta pesquisa. Inicia-se com as variáveis demográficas e funcionais do grupo pesquisado.

Os dados foram analisados considerando três grupos de variáveis: vantagens e desvantagens, principais indicadores relativo ao desempenho do modelo de parceria público-privada praticado no Complexo Prisional de Ribeirão das Neves e tendências da parceria público-privada.

O estudo foi realizado com 12 gestores intermediários das unidades prisionais de Ribeirão das Neves, estado de Minas Gerais, vinculados ao Complexo Prisionais Público-Privado (CPPP) e às unidades prisionais públicas.

Os entrevistados foram identificados pela letra “E”, seguida da numeração cardinal, em ordem crescente, de modo a permitir, a definição dos participantes sem revelar sua identidade.

### 5.1 Perfil do grupo pesquisado

Em relação ao gênero, dos 12 entrevistados, 10 eram homens e 2 eram mulheres. Por se tratar de sistema prisional e, mais especificamente, de unidades prisionais masculinas, verificou-se a predominância de homens nos cargos de gestão intermediária.

Quanto à faixa etária dos entrevistados, apurou-se que 4 têm entre 46 e 50 anos, 4 têm acima de 50 anos, 2 estão entre 36 a 40 anos, 1 tem de 41 a 45 anos e 1 tem de 31 a 35 anos. A maior parte dos entrevistados está na faixa de 46 a 59 anos, o que aponta na direção de que a maioria dos gestores entrevistados pode possuir maior experiência profissional.

Todos os entrevistados possuem ensino superior completo, sendo que 2 têm possuem pós-graduação completa, um com pós-graduação *lato sensu* e outro com pós-graduação *stricto sensu*, e 2 possuem pós-graduação incompleta.

Dos 12 entrevistados, 3 são graduados em Serviço Social e 2 em psicologia, e 5 possuem bacharelado em Direito e 2 em Ciências Militares, na Polícia Militar de Minas Gerais.

Considerando-se os aspectos relativos ao trabalho, realizou-se a distribuição dos gestores, com base na análise funcional, em relação às variáveis: cargo atual, tempo de atuação no cargo na instituição e experiência anterior em outro cargo na área de segurança.

Em relação aos cargos dos entrevistados, todos os entrevistados ocupam cargos de gerência intermediária nas unidades prisionais, sendo que 3 são gerentes operacionais do setor privado e 9 são diretores operacionais do setor público. Destaca-se que os cargos de diretores nas unidades prisionais públicas correspondem à gestão intermediária. O processo de parceria público-privada pressupõe o espelhamento de todas as ações. Para cada função existente na unidade prisional pública há o equivalente no âmbito da unidade prisional privada.

A distribuição por tempo de atuação no cargo na unidade prisional revelou que 8 entrevistados estão entre 1 e 5 anos no atual cargo; 3 mais de 5 anos no cargo; 1 a menos de um ano. Verifica-se que o tempo de exercício no cargo corresponde, de certa forma, à criação do Complexo Prisional Público-Privado (CPPP).

Em relação à experiência anterior em outro cargo na área de Segurança Pública, 4 entrevistados são agentes penitenciários que atuam no cargo de gestão, 2 foram diretores de defesa social na SEDS, 2 foram diretores de segurança externa também na SEDS, 2 são coronéis da Polícia Militar de Minas Gerais reformados, 1 foi gerente operacional no Instituto Nacional de Administração Prisional (INAP) e 1 não possui experiência anterior na área de Segurança Pública. Os dados mostram que quase todos conhecem e já vivenciaram atividades na área de Segurança Pública:

Sim, Defesa Social, Coronel da Polícia Militar, reformado (E1/GESTOR PRIVADO).

Sim, diretor no estado de Minas Gerais. Eu já estou há sete anos [...] (E2/GESTOR PÚBLICO).

Sim. Eu fui Diretor de Segurança Externa do estado de Minas Gerais durante seis anos e Superintendente de Segurança Prisional durante dois anos (E4/GESTOR PÚBLICO).

Sim. Era gerente operacional em empresa terceirizada no sistema de cogestão no Espírito Santo, Instituto Nacional de Administração Prisional INAP (E5/GESTOR PRIVADO).

Sim. Servi na Polícia Militar de Minas Gerais durante trinta anos (E6/GESTOR PRIVADO)

Sim. Agente de segurança penitenciário, instrutor penitenciário e auditor (E8/GESTOR PÚBLICO).

Agente de segurança penitenciário, coordenador de penal [...] (E9/GESTOR PÚBLICO).

Com base nos resultados apresentados, pode-se inferir que a capacitação e a experiência dos entrevistados podem contribuir para o exercício da função.

As próximas seções, apresentam as análises sobre: papel da parceria público-privada, na percepção dos entrevistados; vantagens e desvantagens da parceria público-privada no sistema prisional; indicadores do sistema prisional quanto ao desempenho da parceria público-privada e tendências da parceria público-privadas do sistema prisional, na percepção dos entrevistados.

## **5.2O papel da parceria público-privada, na percepção dos entrevistados**

A análise dos dados mostrou que para alguns entrevistados uma parceria público-privada pode ser considerada como algo inovador e futurista, enquanto para outros significa a transmissão da responsabilidade estatal para um ente privado que veio para ocupar o espaço onde o Estado não consegue ter eficiência e rapidez (TAB. 2).

Para 50% das respostas dos entrevistados, a parceria público-privada significa o reconhecimento de que o Estado é incapaz de prover com excelência suas obrigações contratuais. Logo, a saída foi recorrer a tais parcerias. As respostas dos entrevistados vão ao encontro dos conceitos de Di Pietro (2005) quando justifica a PPP em razão da a insuficiência financeira do Estado na alocação de verbas em

áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico e social, Forrer *et al.* (2010) justificam as PPPs como alternativa para os governos em crises fiscais financiarem e prestarem serviços públicos essenciais.

Outras respostas dos entrevistados: 42% apontam que uma parceria público-privada é a operação de um serviço público por um ente privado em sociedade com o público. Este posicionamento está alinhado com o conceito de Willems e Dooren (2011) sobre parceria público-privada, em que o setor público especifica os problemas e as soluções e o ator privado executa um contrato por um longo prazo. Igualmente, alinhado com Hueskes, Verhoest e Block (2017), quando definem as parcerias público-privadas como acordos entre a iniciativa privada e o setor público, os quais resultam em um projeto de PPP com um contrato para a entidade privada fornecer serviços para o setor público.

A incapacidade do Estado para administrar o sistema prisional, conforme aponta Maurício (2011), prende-se à necessidade de assegurar os direitos humanos fundamentais dos presos e à impossibilidade de propiciar meios para o cumprimento da pena e ressocialização. Logo, constitui uma das justificativas para a implementação da parceria público-privada no sistema prisional.

Tabela 2 - Significado de parceria público-privada

Itens discriminados	%
É reconhecer a incapacidade do Estado em prover suas obrigações	50
É a operação de um serviço público em sociedade com o ente privado	42
É algo futurístico, que cresce e se desenvolve enquanto administração eficiente	25
É o que há de mais avançado no direito administrativo	17
É o pagamento do Estado para o privado fazer o que ele infelizmente não faz	17

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Alguns entrevistados veem a parceria público-privada como o que há de mais avançado no Direito Administrativo, considerando, principalmente, as limitações orçamentárias do Estado e a capacidade da iniciativa privada em aportar novas e modernas tecnologias, que vêm ao encontro das necessidades do Poder Público. Ainda na percepção dos entrevistados, a parceria criada entre a iniciativa privada e o Poder Público é algo que a qual a sociedade tem muito a ganhar. Cada ente tem

a sua participação nesse modelo. Durante a execução do contrato, o público e o privado têm participações distintas, porém com um único foco: a execução do objeto do contrato, para a melhor execução do serviço público.

O entendimento dos entrevistados está alinhado com Buccini *et al.* (2015) quando defendem que a parceria público-privada é realizada pela administração pública em um contexto de necessidade de apoio privado para a aceleração da realização de investimentos, principalmente em infraestrutura. Isso também está alinhado com o entendimento de Carneiro, César e Cruz (2016), ao citarem como principais vantagens de uma PPP para o sistema prisional: a antecipação da infraestrutura sem, impactar no orçamento público; execução mais rápida das obras; melhoria da qualidade dos serviços; melhor alocação do risco; e melhor eficiência na utilização dos recursos públicos, uma vez que o governo foca seus esforços no planejamento e na regulação do contrato.

A maioria dos entrevistados entende que a parceria público-privada no sistema prisional mineiro veio suprir uma lacuna, em que o Estado não consegue ser eficiente. Entende que é uma inovação na forma de gestão, como também a divisão das responsabilidades, conforme os fragmentos das falas dos entrevistados a seguir:

[...] reconheço a incapacidade do Estado em prover com excelência as suas obrigações constitucionais, e a entrada da iniciativa privada para fomentar essas necessidades é o que eu vejo como o grande futuro da sociedade [...] (E1/GESTOR PRIVADO).

[...] foi a melhor forma que o Estado conseguiu de fazer gestão de unidade prisional [...] (E2/GESTOR PÚBLICO).

[...] é um sistema de trabalho que ele veio para suprir uma deficiência em torno da burocracia, [...] veio para ocupar o espaço onde o Estado não consegue ter a eficiência e rapidez [...] (E5/GESTOR PRIVADO).

É a operação de um serviço público por um ente privado em sociedade com o público. O barato da parceria público-privada é a divisão de responsabilidades, de riscos, entre o privado e o público [...] (E10/GESTOR PÚBLICO).

Um entrevistado relatou que o modelo de parceria público-privada mineiro foi inspirado em um contrato de PPP no modelo inglês.

[...] tivemos um servidor público do Estado que começou a pensar a PPP prisional. É um mestre formado na Inglaterra [...] Ele se inspirou em um contrato que existia a época na Inglaterra de parceria público-privada prisional. Trouxe isso para o Brasil, e o nosso contrato é muito, muito inspirado não só na fase de projeto, como na fase de execução no modelo inglês (E10/GESTOR PÚBLICO).

Na maioria das respostas dos entrevistados, percebe-se que a terceirização é observada como uma forma de melhorar a gestão do sistema penitenciário. Há uma parcela dos entrevistados que reconhece a terceirização como uma alternativa para a realização de projetos. Outra parte percebe que a terceirização é uma nova forma de gestão satisfatória. No entanto, existem respostas contrárias. Por exemplo, a parceria público-privada só pode ser considerada um bom modelo de gestão caso haja recurso disponível para isso. E, ainda, houve o posicionamento negativo de um dos entrevistados ao mencionar que caberia ao Estado proporcionar melhores opções de terceirização do que no sistema prisional.

Alguns fatores são relatados como as principais vantagens para a adoção da terceirização, dentre os quais deve-se citar a redução de custos, desde que aliada, ao mesmo tempo, à elevação da produtividade, da qualidade e da competitividade (TADEU, 2014).

A TAB. 3 apresenta os principais argumentos dos entrevistados para a terceirização de serviços/atividades carcerárias do Estado para o particular.

*Tabela 3 - Conceituando a terceirização nas atividades carcerárias do estado*

Itens discriminados	%
É qualquer atividade do Estado que seja atribuída ao particular	25
É uma grande alternativa para a realização de projetos, inclusive na área prisional	25
É uma nova forma de gestão, é preciso tentar e acho que deu certo	25
É um caminho sem volta	17
É ótima para um modelo de gestão aonde tem recurso, o que não é o caso no momento	17
É uma tendência que é prestada com maior qualidade, inclusive no sistema penitenciário	8
O Estado deveria terceirizar outros serviços que não fosse no sistema prisional	8

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Para 25% das respostas dos entrevistados, qualquer atividade que seja atribuída ao particular tende a ser desenvolvida com maior qualidade e para outros 25% essa terceirização é uma nova forma de gestão. Isso corrobora Gramsci (2006) e Júnior

(2012) ao afirmarem que haverá terceirização com o Poder Público sempre que o Estado buscar a ajuda de terceiros executar suas atividades.

Verifica-se que o posicionamento da maioria dos entrevistados está de acordo com Athayde, Gusmão e Silva (2006) e Di Pietro (2014) quando enfatizam que em uma parceria público-privada o Estado procura buscar na iniciativa privada uma forma de oferecer serviços com maior eficiência. Também, as parcerias público-privadas são uma alternativa para a realização de projetos em que existem baixos volumes de investimentos públicos em infraestrutura, conforme apontam Santos (2014) e Di Pietro (2014), e, por isso mesmo, tende a ser uma tendência, na percepção de vários entrevistados.

Para maioria dos entrevistados, a terceirização das atividades carcerárias do Estado para o particular é vista como uma prestação de serviços realizada pelo ente privado de uma forma que jamais seria executada pelo Estado, conforme relatos de alguns deles.

[...] basta que a gente tenha a oportunidade de aferir o nível dos estabelecimentos prisionais que nós temos no País e confrontar o que nós temos aqui na parceria público-privada (E1/GESTOR PRIVADO).

A garantia expressa em lei para os custodiados ficou mais próxima. No que tange à parte material e de estrutura, é visível a diferença para o Sistema Convencional, mas acredito que o grande resultado será após a entrega deste investimento ao Estado (E9/GESTOR PÚBLICO).

A terceirização dos serviços carcerários é tida como uma alternativa para a atual situação do sistema prisional e, ainda, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

No que tange ao fato de a implementação da PPP de Ribeirão das Neves possibilitar a otimização do desenho prisional, como a redução de custos e o aumento da qualidade nos serviços prestados, entre outros fatores, 42% das respostas dos entrevistados entendem que não existe modelo melhor que a PPP para a prestação de serviços carcerários de qualidade.

Como apresentado na TAB. 4, esse entendimento está alinhado com Moura, Cubas Junior e Guedes (2011), para quem alguns benefícios da PPP prisional são: assegurar os direitos fundamentais básicos do preso, diminuir o déficit de vagas e desonerar o orçamento do Estado.

Tabela 4 - Parceria público-privada como otimização do desenho prisional

Itens discriminados	%
Desconheço modelo possível de ser alcançado sem a realização da parceria público-privada	42
O serviço é melhor porque há mais investimento, mas é caro	25
É indiscutível a melhora dos serviços prestados, mas a redução de custos ainda não	17
A maioria das questões prisionais no privado são mais bem geridas que o público	17
É visível a diferença existente entre o Sistema Convencional e o Sistema Privado	8

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Para 25% das respostas dos entrevistados, o modelo da parceria público-privada tem um custo maior, o que não difere muito da visão de Minhoto (2002), para quem as reduções de custo, quando existem, são mínimas se comparadas aos gastos dos estabelecimentos públicos. No entanto, Santos (2017) afirma que à época da inauguração do complexo o custo do preso era 20% abaixo do custo que o Estado tinha para manter o preso em uma unidade pública. Já conforme Portugal (2010), o custo da obra de construção das unidades privadas é ressarcido, aos poucos, à iniciativa privada, diluído nas mensalidades que o Estado paga pelo serviço de gestão do presídio.

Ambrozio, Puga e Siffert Filho (2017) consideram que a entrada do setor privado acarreta incentivos e maior flexibilidade para alcançar soluções que reduzam custos e aumentem a qualidade dos serviços providos. Freitas, Antunes e Marconi (2017), argumentam que a PPP seria favorável tanto para os cofres públicos quanto para a ressocialização dos presos, uma vez que o custo para a delegação desse serviço seria inferior ao de sua prestação pelo próprio Estado, tendo em vista que este poderia exigir da iniciativa privada aquilo que não consegue cumprir, ou seja, uma melhor infraestrutura da unidade prisional, garantindo, assim, a ressocialização,

Os entrevistados também entendem que é indiscutível a melhora dos serviços e que a operação é mais bem gerida que no sistema público, o que também é apontado

por Rodrigues (2013), para quem, em um primeiro momento, as PPPs prisionais apresentam resultados satisfatórios quanto a: condições de saúde, distribuição de presos nas celas, trabalho dos apenados, custos de manutenção do sistema e, principalmente, índice de reincidência, que é muito inferior ao dos presídios convencionais.

O posicionamento dos entrevistados acerca da qualidade e da eficiência da parceria público-privada no sistema prisional mineiro é no sentido de que os serviços prisionais executados pelo ente privado são melhores do que aqueles executados pelo ente público. No entanto, alguns entrevistados ressaltam que os serviços prestados pelo privado são melhores porque há mais recursos disponíveis. Em relação à redução de custos, conforme apontam Cabral e Lazzarini (2010), ainda não existe consenso se as unidades prisionais público-privadas apresentam menores custos em relação às prisões públicas tradicionais.

Maia *et al.* (2012) concluíram que, sobre motivação no setor público, é necessário que se tenha uma gestão focada não apenas na eficiência dos processos, mas na eficácia dos resultados, tendo como mola propulsora o fator humano valorizado, capacitado e satisfeito.

A gestão do contrato permite às partes contratadas atender as suas respectivas obrigações a fim de alcançar os objetivos requeridos no contrato. Há o estabelecimento de relações de trabalho colaborativas, a antecipação de necessidades futuras e a atuação proativa quando do surgimento de imprevistos. Um dos principais objetivos da gestão do contrato consiste em obter os serviços especificados e preservar a qualidade do investimento, a sustentabilidade financeira e a transferência de riscos. Isso implica a melhoria da qualidade e eficiência do serviço contratado, o equilíbrio entre os custos e os riscos e a gestão ativa do relacionamento entre o órgão público e a parte privada. A gestão do contrato de PPP também implica a melhoria contínua do desempenho ao longo da vigência do contrato (GRILLO, 2008).

No que se refere à otimização do desenho prisional, alguns gestores prisionais relatam que, a princípio, o custo é maior, mas que indiscutivelmente a qualidade é

melhor. É importante mencionar que a posição dos gestores públicos e privados está alinhada com este tema, reconhecendo que houve melhora na forma de prestação dos serviços carcerários, conforme se verifica nos relatos a seguir:

[...] quando se fala em qualidade de atendimento, qualidade de humanização da pena, individualização e tudo aquilo que está preconizado pela Lei de Execução Penal, acredito que esse modelo é o que possa alcançar isso (E2/GESTOR PÚBLICO).

[...] qualidade no serviço, sim. Não que falte ao Estado, mas falta ao Estado profissionais com capacidade para fazer [...] mas o desenho é melhor, sim, com a parceria (E5/GESTOR PRIVADO).

Redução de custos, não, mas a qualidade ela é nítida. Lá tem profissionais que a minha Unidade não tem [...] (E7/GESTOR PÚBLICO).

Na percepção de 58% dos entrevistados, conforme (TAB. 5), o fato de o presídio privado apresentar melhor estrutura garantiria maior possibilidade de ressocialização do preso, ao oferecer melhores condições de educação, capacitação profissional e atendimento à saúde e psicológica, entre outros. Conforme Santos (2018a), a ideia de ressocialização de presos procura diminuir os níveis de reincidência, ajudando na conseqüente recuperação de detentos, por meio de medidas que auxiliem em sua educação, em sua capacitação profissional e na busca da conscientização psicológica e social.

Tabela 5 - Melhor estrutura como possibilidade de ressocialização

Itens discriminados	%
É fundamental para garantir dignidade dentro de um processo de ressocialização	58
É importante e deveria ter em qualquer presídio, privado ou não	25
É importante. Na unidade pública o impeditivo é a limitação de profissionais e estrutura física	17
É essencial, melhora o comportamento do preso em razão do trabalho e estudo	17

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Para uma parte dos entrevistados, independentemente de a unidade prisional ser pública ou privada, oferecer uma melhor estrutura aos presos, certamente, colaboraria para a ressocialização do preso.

Para 17% das respostas dos entrevistados, um dos grandes problemas das unidades públicas convencionais está na falta de um ambiente salubre, o que dificulta bastante o processo de ressocialização. Entende-se como ambiente

salubre aquele arejado, de boa higienização, que tenha uma cama dentro de uma cela para cada preso, que caiba um número adequado de presos e que seja prestado um atendimento de qualidade.

Maurício (2011) aponta algumas diferenças entre a infraestrutura de uma unidade privada e a de uma unidade pública: em geral, as unidades privadas são impecavelmente limpas, possuem salas de aula, bibliotecas, espaços para recreação, oficinas de trabalho, serviços de assistência à saúde, jurídica e psicológica e câmeras de segurança em todos os ambientes, ao passo que as unidades públicas são superlotadas, o ambiente é insalubre, muitas vezes presos doentes misturados aos sadios, programas educativos, recreativos e profissionalizantes quase inexistentes e, principalmente, falta de dignidade do preso, o que para Silva (2015) não contribui nem poderia contribuir para ressocialização do preso, podendo ter até um efeito deteriorante.

A oferta de trabalho e estudo, para alguns dos entrevistados, melhoraria significativamente o comportamento do preso, colaborando para o processo de ressocialização.

Silva (2015) aponta que a unidade prisional privada possui melhores condições de oferecer trabalho ao preso, em virtude das parcerias que realizam com empresas para se estabelecerem no interior das unidades e que ocupam a mão de obra dos presos. Ainda, a oferta de trabalho no presídio privado é visivelmente maior do que nos presídios públicos, que possuem poucas vagas de trabalho disponíveis. Cita-se também, o argumento de que o trabalho do preso possibilita a capacitação em uma nova profissão, como também a remição de um dia da pena para cada três dias trabalhados.

Uma das justificativas para a existência do projeto da parceria público-privada do sistema prisional em Ribeirão das Neves prende-se justamente à qualidade e à eficiência na custódia do preso e à promessa efetiva de ressocialização, conforme aponta Silva (2015).

É essencial para o processo de ressocialização que exista o mínimo de estrutura física nas instalações, assim como condições de habitabilidade, e que não haja superlotação, observando-se o respeito à dignidade humana. Isso é essencial no processo, para que o apenado cumpra sua pena de maneira eficaz, conforme as colocações dos entrevistados:

[...] fazemos um acompanhamento efetivo do fiel cumprimento das obrigações contratuais no que concerne às questões assistenciais [...] isso, além de diminuir a ociosidade, diminui a incidência deles (E6/GESTOR PRIVADO).

[...] com certeza! É muito diferente você ter uma cela limpa, uma cela ambientada, não superlotada, com oito pessoas cada um na sua cama, ao invés de um lugar que cabem oito e tem trinta (E7/GESTOR PÚBLICO).

[...] a estrutura da PPP de Ribeirão das Neves é toda voltada para ressocialização. Exemplo: tem noventa presos no máximo por vivência, que são os pavilhões onde os presos convivem. Isso é técnico. Noventa presos. Depois de um tempo, a harmonia do ambiente ela é melhor, [...] depois de um tempo, os próprios servidores prisionais, os privados, os funcionários do privado quanto do público, você acaba conhecendo aquele universo, por serem poucos presos, e fica mais fácil você dirimir qualquer tipo de conflito. (E10/GESTOR PÚBLICO).

Existem, ainda, posicionamentos de alguns entrevistados que acreditam que uma das maiores dificuldades encontradas para a ressocialização do preso nas unidades convencionais está exatamente na falta de infraestrutura, o que está alinhado com o pensamento de Ferreira (2012), ao afirmar que um sistema prisional que não é bem estruturado tende a elevar a violência, em virtude da ausência de oportunidades de ressocialização do condenado.

Tabela 6 - Ações/contribuições para a ressocialização do preso

Itens discriminados	%
Fomentar um ambiente em que o preso seja protagonista da sua própria história	25
Nenhuma ação está sendo feita, isso é reflexo de um governo que não fiscaliza	25
Atendimento voltado para o processo de ressocialização	17
Necessidade de trazer empresas parceiras para dentro da PPP	17
Não respondeu	33

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Para 25% das respostas dos entrevistados, a PPP possibilita um ambiente favorável para o processo de ressocialização do preso, oferecendo um ambiente salubre, com oportunidades de trabalho, estudo e convívio com a família. Todos os entrevistados

também citaram que existe um tratamento digno para o preso e para sua família, conforme ressaltou um dos entrevistados sobre um grande espaço onde os familiares podem ser recebidos, o salão família, espaço com cadeiras, banheiro, fraldário e água gelada.

Merece destaque a informação de 25% das respostas dos entrevistados de que o atual momento político e econômico que o País atravessa afeta substancialmente a operação e, principalmente, a falta de fiscalização pelo Estado. Logo, a empresa privada não é penalizada por não atingir as metas dos indicadores de desempenho.

Atualmente, um dos problemas enfrentados na parceria público-privada de Ribeirão das Neves prende-se à falta de interesse de empresas parceiras em se instalarem no complexo para oferecer vagas de trabalho aos presos, conforme 17% das respostas dos entrevistados.

Na opinião dos gestores privados, têm-se buscado parcerias entre empresas privadas, com a exigência de que essa parceria disponibilize vagas de empregos intramuros para os presos e, também, quando são ofertados cursos profissionalizantes, em que são realizadas pesquisas mercadológicas de demandas. Entendem que o trabalho da concessionária é fomentado com base em uma realidade social em que se verifica o que realmente a sociedade demanda, e o ente privado tenta trazer para dentro das unidades e ofertar ao preso.

Alguns gestores das unidades públicas reforçam que o processo de ressocialização praticada nas unidades privadas é o mesmo realizado nas unidades públicas. No entanto, um dos entrevistados acrescentou que, em sua percepção, a unidade privada está passando por um momento complicado de sua gestão, inclusive, realizando vários aditivos no contrato, entendendo que essas alterações se devem à falta de capacitação técnica do Estado.

Desde o recebimento do preso na unidade prisional privada, inicia-se seu processo de ressocialização, em que é importante manter um ambiente de oportunidades, com atendimentos de qualidade, com a oferta de cursos e de educação, e que haja

o cumprimento dos direitos dos presos, previstos na legislação vigente, conforme o relato de alguns entrevistados.

Todo o atendimento é voltado para o processo de ressocialização [...] (E1/GESTOR PRIVADO).

Desde os serviços básicos que são oferecidos e a excelência de profissionais, o preso tem acesso a um estudo de qualidade, a um atendimento de qualidade, curso profissionalizante, uma estrutura que propicia a ele. Isso tudo é feito aqui (E5/GESTOR PRIVADO).

Toda a gama de serviços prestados [...] o fiel cumprimento da legislação vigente e o tratamento respeitoso/digno são os principais fatores que contribuem para a ressocialização (E6/GESTOR PRIVADO).

O trabalho e a educação do preso tem sido sempre a base [...] (E9/GESTOR PÚBLICO).

A ressocialização do preso norteia todo o trabalho da parceria público-privada, que tem como ideais a ressocialização e a reintegração deles na sociedade. Conforme Santos (2018a), a ideia de ressocialização de presos procura diminuir os níveis de reincidência, ajudando na consequente recuperação de detentos, por meio de medidas que auxiliem sua educação, sua capacitação profissional e a busca da conscientização psicológica e social.

Em relação à existência de critérios para a escolha dos presos que são enviados para o Complexo Prisional Público-Privado (CPPP), conforme a TAB. 7, a maioria dos entrevistados informou que os presos condenados por crimes contra a dignidade sexual não é enviada para as unidades do complexo, uma vez que este não dispõe de celas para esse tipo de crime. Eles são considerados presos do seguro e devem ficar isolados dos demais custodiados, separados dos outros detentos, em razão da natureza do crime cometido. Há unidades prisionais específicas para o recebimento desses presos.

Tabela 7 - Critérios utilizados para a escolha dos presos

Itens discriminados	%
Não recebem presos que cometeram crimes contra a dignidade sexual	67
São selecionados de acordo com o crime	42
Recebem todos os presos, não há impedimento no contrato	25
Recebem somente presos que podem ficar em regime de convívio	17

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Ressalta-se que, apesar de não existir nenhum impedimento no contrato para o recebimento de preso que tenha cometido qualquer tipo de crime, os próprios gestores, talvez por desconhecimento prático, fazem a escolha de presos, quando a unidade prisional privada seria um lugar apropriado para receber qualquer preso, por ser possível atendê-los de forma diferenciada por apresentar uma estrutura adequada, não ter superlotação e possibilitar melhores chances de ressocialização.

Para 42% das respostas dos entrevistados, os presos são selecionados de acordo com o crime praticado. Tal escolha se deve à facilidade de gerenciar uma unidade prisional, onde é possível escolher o perfil dos presos. Na visão de alguns gestores públicos, a manipulação do perfil do preso pode ser uma forma de omitir os resultados da terceirização dos presídios, o que também é apontado por Santos (2017), quando a administração, para alcançar bons resultados, utiliza a seleção prévia de presos, recebendo no complexo somente aqueles considerados não problemáticos, que não façam parte de facções criminosas ou que não tenham cometido crimes contra a dignidade sexual. Dessa forma, os resultados tendem a ser melhores em um curto espaço de tempo.

Essa seleção prévia dos presos também é apontada por Andrade *et al.* (2015) quando trata as questões relacionadas ao trabalho do preso nas unidades prisionais. O comportamento é um dos critérios utilizados na seleção dos presos que são indicados para trabalhar. Aqueles com bom comportamento, em condições de submissão à disciplina e que obedecem às normas e condutas estabelecidas, geralmente, são indicados. É bastante comum a demanda por trabalho partir de familiares, que a levavam a diretores das unidades, assistentes sociais, psicólogos ou, mesmo, ao juiz das varas de execução penal.

Campos, Camilo e Wanderley Junior (2017) apontam que a falta de organização prisional, quando não ocorre a separação de presos por categoria de delitos ou tempo de pena já cumprido, é um fator que dificulta o processo de ressocialização.

Para, 25% das respostas dos entrevistados, contratualmente, não existe nenhum impedimento para a escolha dos presos a serem encaminhados para o complexo prisional. Basta que estejam condenados (TAB. 7).

Percebe-se pelas respostas dos gestores privados e dos gestores públicos que existe divergência a respeito dessa questão: os gestores privados afirmam que não existe a seleção dos presos, enquanto os gestores públicos asseguram que existe, conforme os relatos a seguir.

Não. Não existe. Inclusive, atualmente, temos preso do PCC [...] (E4/GESTOR PÚBLICO).

No que se refere a presos faccionados, esses são recebidos normalmente. [...] condenados por crimes contra dignidade sexual/estupradores não os recebemos, em virtude de a unidade não possuir local destinado a presos de “seguro” (E6/GESTOR PRIVADO).

Existe. No privado, hoje, não pode crime de facção, não pode crime sexual. O cara começa a ter muita briga lá dentro e não consegue conviver em lugar nenhum. Ele vira o vulgo seguro. Ele é devolvido ao sistema comum (E7/GESTOR PÚBLICO).

Sim existe. [...], mas entendo que gerenciar uma unidade onde poderia escolher o perfil é extremamente confortável (E8/GESTOR PÚBLICO).

A respeito do que poderia ser diferente nessa parceria, 42% das respostas dos entrevistados apontam a existência de dificuldades impostas pelo próprio ineditismo do contrato; ou seja, por se tratar de um caso único, de um modelo pioneiro (TAB. 8).

Tabela 8 - Sugestões para a melhoria da parceria público-privada

Itens discriminados	%
Minimizar as dificuldades impostas devido ao ineditismo do contrato	42
Construir um novo contrato	33
Ser mais técnico	17
Ser mais inteligente	17
Evitar selecionar os presos, possibilitar o recebimento dos piores detentos	17
Abranger um número maior de unidades	8

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Na percepção de alguns gestores prisionais, deveria ser realizada uma profunda análise, verificar os pontos positivos e negativos e elaborar um novo contrato, mais técnico e de performance. Entende-se que depois de cinco anos de operação do

complexo prisional, com todas as informações e experiências adquiridas, é possível aperfeiçoar o processo de PPP e atuar com mais eficiência.

De acordo com 17% das respostas dos entrevistados, o complexo prisional deveria receber os condenados mais perigosos, isto é, aqueles que representam ameaça para a sociedade.

Verifica-se que, em razão do pioneirismo do projeto, alguns gestores dos entes público e privado não estão seguros sobre o que pode ser diferente para uma melhor performance da parceria, enquanto outros apontam a necessidades de terem mais unidades prisionais privadas, para dar continuidade ao trabalho, conforme relatos a seguir:

[...] vejo inúmeras situações, mas ainda é muito precoce para que possa medir a necessidade de transformação ou de inúmeras adequações. Existem situações muito pontuais, mas isso se deve pela inexperiência da iniciativa privada em lidar com isso [...] (E2/GESTOR PÚBLICO).

[...] ter mais unidades do semiaberto, porque teríamos uma continuidade do serviço. Ou seja, iniciaremos o trabalho com o preso aqui no regime fechado e iria possibilitar o acompanhamento desse preso no semiaberto [...] (E5/GESTOR PRIVADO).

A partir dos relatos dos entrevistados, apurou-se que 42% das respostas acreditam na parceria, pois permite trazer para o setor público todo o conhecimento do setor privado na execução de um contrato de parceria público-privada no sistema prisional, conforme a TAB. 9.

Tabela 9 - Considerações dos entrevistados acerca da parceria público-privada

Itens discriminados	%
É importante, possibilita <i>know how</i> ao ente público	42
É um projeto ousado	25
Via como um risco, mas agora vê que funciona	17
Acha que a PPP deveria aproximar da sociedade e mostrar seu trabalho	17
Percebe que essa parceria veio para ficar, não só no sistema prisional	17
Acredita que o Estado não tem que ficar tomando conta de tudo	8

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Um ponto que precisa ser melhorado em relação à parceria para 17% das respostas dos entrevistados está relacionado à visibilidade do projeto. Assim, o projeto de

parceria público-privada de Ribeirão das Neves deveria ter uma melhor divulgação no que se refere ao modelo, ao funcionamento e, principalmente, aos resultados, que deveriam ser mostrados para a sociedade.

Percebe-se que ainda existe uma série de desinformações acerca da parceria público-privada no sistema prisional. Por esse motivo, alguns entrevistados, sejam gestores públicos ou privados, acreditam que muitos não compreendem a importância do projeto e que seria relevante o acompanhamento da prestação de serviços da iniciativa privada com base em estudos sobre o que é constatado e comprovado, nas das mídias sociais, entre outros, para que seja possível ter conhecimento da realidade do trabalho que está sendo desenvolvido, conforme pode ser verificado nos extratos a seguir:

[...] todos estão convidados para conhecer a nossa prestação de serviços. Nós somos uma empresa absolutamente aberta à comunidade. Nós temos o máximo prazer de mostrar o que fazemos, porque fazemos com prazer, e é importante que as pessoas conheçam do contrato, conheçam a nossa prestação de serviço [...] (E1/GESTOR PRIVADO).

[...] eu entendia que até então a parceria era um risco, sem dúvida nenhuma, para a segurança pública como um todo, porque, como o indivíduo que tem por responsabilidade a custódia do Estado está sendo custodiado por iniciativa privada e quando a gente conhece a gente começa a ver que as coisas são diferentes e que na realidade o projeto é até bem sucedido [...] (E2/GESTOR PÚBLICO).

[...] para que isso seja visto, a gente precisa que pessoas venham *in loco* [...] isso ainda acho que é muito tímido, ainda se divulga pouco, tem pouco conhecimento [...] (E5/GESTOR PRIVADO).

A partir dos resultados apresentados na TAB. 9 e do discurso dos entrevistados, constata-se que é possível continuar construindo PPPs e que a manutenção das unidades prisionais é melhor, principalmente porque os indicadores cobram uma manutenção melhor. É um projeto ousado. O que precisa ser feito agora é ter uma visão técnica de todos, do público e do privado, para que o projeto de parceria, performando com excelência vira, *case* para os outros Estados.

### **5.3 Vantagens e desvantagens da parceria público-privada**

Todos os entrevistados identificam como uma grande vantagem a celeridade em tudo: na qualidade da construção e de uma unidade que funciona como uma

empresa privada e na manutenção periódica, diferente do que ocorre em uma unidade prisional tradicional. Além disso, foram apontadas como principais vantagens a melhor possibilidade de ressocialização do preso e a qualidade dos atendimentos técnicos.

Em consonância com o entendimento dos entrevistados, Redoschi (2014) aponta como vantagens de uma parceria público-privada a celeridade e a redução de custos suplementares, pois a construção e a operação do empreendimento se dão, normalmente, em um período mais curto do que quando o setor público opta pela licitação e contratação direta dos vários componentes do projeto e pela incorporação de princípios de eficiência praticados pelo setor privado.

Para alguns entrevistados a terceirização, de serviços/atividades é uma alternativa para realizar projetos, inclusive na área prisional, indo ao encontro da afirmação de Liu, Wang e Wilkinson (2015) de que o desenvolvimento de PPPs prisionais traz vantagens: como melhor qualidade dos serviços, redução de custos e melhor alocação de riscos.

Alguns entrevistados apontam como uma das principais desvantagens da parceria público-privada a obrigação que o Estado tem de fazer da parceria um *case* de sucesso. Com isso, não dá a devida publicidade do que há de ruim nesse modelo. A transparência na gestão, tanto do público quanto do privado, é uma grande barreira na administração das unidades. Assim, seria mais prático no futuro ter novas PPPs no Brasil se os erros cometidos pelas anteriores fossem divulgados.

Nas parcerias público-privadas, a responsabilidade e o grau de participação do setor público são maiores, tendo em vista que os riscos são compartilhados entre o ente público e o privado. Compete, ainda, ao setor público efetuar pagamentos regulares ao concessionário, na forma de contraprestações pecuniárias, as quais estarão sujeitas à comprovação das despesas e ao nível de desempenho atingido, avaliando-se o cumprimento, ou não, de indicadores quantitativos e qualitativos (REDOSCHI, 2014).

Em relação à qualidade do atendimento jurídico no Complexo Prisional Público-Privado (CPPP), 58% das respostas dos entrevistados avaliaram como satisfatório, com boa quantidade de profissionais e uma boa qualidade no atendimento (TAB. 10).

Tabela 10 - Qualidade da assistência jurídica destinada ao preso

Itens discriminados	%
A quantidade e a qualidade de atendimento é satisfatória	58
O atendimento é bem feito	25
É tão bom quanto o público	25
Periodicamente os presos recebem atendimento	8
Tem um número suficiente	8
Não tem reclamações	8
A maioria dos presos tem advogado particular	8
O número é adequado	8
Não respondeu	17

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Cabe ressaltar, com base nos relatos dos entrevistados, que o atendimento jurídico da concessionária funciona em caráter complementar à Defensoria Pública do Estado. Periodicamente, a cada 75 dias todos os presos devem passar pelo atendimento jurídico. O advogado da concessionária realiza o atendimento e elabora o documento com a situação do sentenciado, encaminhando-o para a direção pública. Essa movimentação tanto para as varas de execução penal quanto para a Defensoria Pública. Segundo informado por alguns entrevistados, o preso com advogado particular não é encaminhado à Defensoria Pública, tendo em vista que seu advogado é quem o representa judicialmente.

Um dos gestores privados informou, que, apesar de o contrato estabelecer um prazo máximo de 75 dias para atendimento jurídico ao preso, na prática, a concessionária tem oferecido esse atendimento em um intervalo médio de 45 dias, o que, segundo ele, proporciona celeridade na concessão dos benefícios.

Os relatos dos entrevistados demonstram sua percepção acerca da qualidade do atendimento jurídico, de um intervalo de tempo menor do previsto no contrato para o atendimento do preso, o que torna mais rápida a apreciação dos pedidos judiciais. Também, ressaltou que o corpo jurídico da concessionária funciona em caráter

complementar à Defensoria Pública, conforme pode ser verificado nos extratos dos entrevistados:

A qualidade do atendimento é excelente [...] na prática, a concessionária tem oferecido atendimento ao preso em uma periodicidade média de quarenta dias, e isso proporciona uma celeridade na concessão dos benefícios [...] (E1/GESTOR PRIVADO).

[...] os interesses do preso são devidamente representados junto à Defensoria em tempo satisfatório e não existe hoje uma insatisfação por parte do preso [...] (E2/GESTOR PÚBLICO).

Muito boa. Nesse sistema de parceria, o nosso advogado ele é destinado ao preso que não tem condição de constituir advogado particular [...] desconheço uma unidade convencional com o número de presos que nós temos que tenha esse tipo de atendimento. Então, ela é satisfatória e atende, sim, à demanda dos presos (E5/GESTOR PRIVADO).

[...] o número de advogados é adequado. O atendimento é bem feito [...] (E10/GESTOR PÚBLICO).

Percebe-se pelas respostas dos entrevistados que, realmente, há um atendimento jurídico satisfatório de que os interesses dos presos que não possuem advogado particular são devidamente representados perante a Defensoria Pública em tempo hábil, não gerando insatisfação por parte dos custodiados.

Conforme apresentado na TAB. 11, quanto aos atendimentos na área da Saúde, 59% das respostas dos entrevistados apontaram que o número de profissionais é suficiente para a demanda existente, que, de acordo com o previsto em contrato, os procedimentos médicos de baixa complexidade são de responsabilidade da concessionária e que os procedimentos de média e alta complexidade são de responsabilidade do Estado. Logo, nesses casos é necessário o encaminhamento do preso com escolta para uma unidade de saúde pública do Estado.

Tabela 11 - Qualidade do serviço de saúde destinado ao preso

Itens discriminados	%
É suficiente, com profissionais em tempo integral	59
Há psiquiatra, clínico e dentista	33
Satisfatório	25
A quantidade de médicos e dentistas é de acordo com o previsto no contrato	17
Atende, mas deveria ter profissionais 24h, diminuindo as escoltas hospitalares	17
Os atendimentos de baixa complexidade são de responsabilidade do privado	17
Os atendimentos de média e alta complexidade são obrigações do Estado	17
Não respondeu	25

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Apesar de alguns entrevistados relatarem que o número de profissionais da saúde está de acordo com o que está estabelecido no contrato, outros mencionaram que a equipe de saúde deveria possuir mais profissionais, com maior carga horária e a possibilidade de executar procedimentos mais complexos, para evitar a escolta hospitalar.

Uma diferença que vale ser ressaltada, segundo relatado por um dos gestores públicos, reside no fato de que o ente privado tem a possibilidade de contratar um profissional da área de Saúde (um médico, por exemplo), com uma remuneração no valor de mercado, que irá cumprir uma carga horária em tempo integral. Isso por realizar todos os atendimentos que tiverem que ser feitos, constituindo-se em pontos positivos a facilidade de contratação e o cumprimento do horário de trabalho desses profissionais. É o contrário do que ocorre em uma unidade tradicional, que não contem número suficiente de profissionais para atender a toda a demanda existente. Nesse contexto, verifica-se que os atendimentos na área da Saúde são considerados satisfatórios, com o diferencial de existirem profissionais suficientes para o número de custodiados. Mas alguns gestores entendem que poderia ser melhorada no que tange ao horário de atendimento e à complexidade das demandas por parte da equipe de saúde. Com isso, poderia diminuir o número de escoltas hospitalares, conforme verificado na TAB. 11.

Para alguns entrevistados, gestores públicos e privados, a qualidade do serviço de saúde oferecido aos presos no complexo prisional privado é considerada satisfatória. Os gestores privados ressaltam que é um atendimento básico à saúde, que nas unidades privadas há todos os níveis de profissionais da área de saúde e

que os casos mais complexos são encaminhados para o Estado. Já para o setor público existe a carência de alguns profissionais da área da Saúde, como apontam alguns gestores públicos:

Suficiente. Nós temos médicos, psiquiatras, psicólogos, farmacêuticos. Todos os níveis nós temos aqui na concessionária, a fim de que realmente a assistência básica à saúde seja prestada na sua plenitude (E1/GESTOR PRIVADO).

[...] os atendimentos de média e alta complexidade são de responsabilidade do Estado, [...] nós realizamos a escolta e encaminhamos para a rede SUS (E5/GESTOR PRIVADO).

[...] lá tem um profissional que na minha unidade não tem. Na minha unidade, não, em todas as unidades públicas. Eu tenho psiquiatra, mas as outras unidades públicas não têm [...] (E7/GESTOR PÚBLICO).

Para os entrevistados, a família do preso assume papel fundamental no processo de ressocialização. Para a maioria, o atendimento do serviço social é considerado de qualidade e atende de forma satisfatória à demanda dos presos e das suas famílias. O contrato de parceria público-privada firmado entre o Estado e o ente privado estabelece que o atendimento às famílias do preso deve ser prestado no complexo prisional privado. Isso faz parte do projeto desenvolvido pelo serviço social de envolvimento da família na vida do custodiado.

Para 17% das respostas dos entrevistados, seria necessária uma intervenção do serviço social que fosse até as famílias dos presos, uma vez que parte do processo de ressocialização considera o convívio com a família, e isso depende da disponibilidade da família, que, muitas vezes, não consegue recursos para visitar o preso (TAB. 12).

Tabela 12 - Qualidade do serviço social destinado ao preso

Itens discriminados	%
É um atendimento satisfatório	33
O preso recebe assistência material e todos os demais atendimentos	25
O atendimento ao familiar do preso é feito na própria unidade	17
O trabalho seria mais efetivo se houvesse intervenção que fosse até as famílias	17
O serviço de assistência à família é muito tranquilo	17
Não respondeu	8

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme se verifica nos relatos de alguns gestores, é importante a integração da família com o preso durante todo o período de cárcere, pois acreditam que, com o envolvimento da família, o projeto de ressocialização se torna mais eficiente. Inclusive, os presos de cidades mais distantes do complexo prisional, que, normalmente, são menos visitados pelos familiares, são atendidos pelo serviço social em um intervalo de tempo menor em relação aos presos que recebem visitas com maior frequência, conforme apontam alguns relatos:

[...] por força contratual, o atendimento ao familiar é feito na unidade privada [...] então, é uma preocupação da concessionária integrar a família junto ao preso durante o cumprimento de pena (E2/GESTOR PÚBLICO).

[...] tem o local certo da família ficar, que é um enorme salão, com televisão, para ser atendido pelos assistentes sociais. Então, assim, eu acho que têm total apoio e total assistência à família [...] o serviço prestado tem um grau de satisfação por parte dos próprios detentos acima da média (E5/GESTOR PRIVADO).

Os presos forasteiros, que moram em regiões mais distantes, que não são das adjacências aqui, eles têm um acompanhamento em um lapso temporal menor em relação aos presos que são mais próximos, que não são forasteiros [...] (E6/GESTOR PRIVADO).

Os serviços prestados ao preso são fundamentais para a readaptação, para o processo de retorno de sua vida pessoal após o período de cumprimento da pena. Isso está de acordo com Maurício (2011), pois é obrigação da concessionária prestar serviços nas áreas jurídica, psicológica, médica, odontológica, psiquiátrica, assistencial, pedagógica, esportiva, social e religiosa, conforme disposto na Lei de Execução Penal.

A qualidade e a eficiência dos serviços prestados aos presos são duas das justificativas para firmar parcerias entre o Estado e a iniciativa privada, conforme apontam D' Urso (1999), Tourinho (2007) e Cabral e Lazzarini (2010) quando analisam a situação precária do sistema prisional brasileiro, bem como os dados do sistema prisional brasileiro apresentados pelo CNJ (2018) e Brasil (2017a).

Na percepção da maioria dos entrevistados, é difícil precisar se o custo mensal do preso é tido como uma vantagem ou desvantagem, haja vista que o custo hoje engloba dois momentos: o reembolso da construção do complexo prisional e os custos de manutenção do preso.

Os custos dos presos na iniciativa privada são calculados levando-se em conta despesas com a mão de obra, despesas com os internos (previstas no cumprimento da Lei de Execução Penal): despesas administrativas (energia, água e despesas com o suporte de todo o funcionamento da estrutura) e despesas com a manutenção predial, conforme aponta Brasil (2017a).

Em relação ao custo mensal do preso na unidade privada, os gestores privados e alguns gestores públicos informaram que no custo mensal do preso estão incluídos todos os gastos com o custodiado, todo o serviço de hotelaria e o pagamento de funcionários, as despesas materiais e os gastos com a construção e manutenção do complexo prisional.

Também por se tratar de uma questão específica da parceria público-privada, alguns gestores públicos não sabem informar exatamente quanto custa um preso na unidade privada, mas entendem que deve ser maior, em razão de disponibilizar mais profissionais, melhor infraestrutura e, ainda, ter que gerar lucro para o parceiro privado.

Como apontado por um dos gestores privados, talvez o custo atual seja mais alto em relação ao preso de uma unidade pública, pois está sendo pago o reembolso dos investimentos de toda estrutura para a construção do complexo prisional e, ainda, os custos para manter um preso, como, gastos com funcionários, despesas e materiais. Nesse sentido, não é possível precisar o valor exato de um preso, pois isso depende também do cumprimento dos indicadores de desempenho definidos pelo Estado, conforme pode ser verificado no relato do entrevistado:

[...] a média hoje de custo vai ficar em torno de 2.900,00 até 3.400,00 por mês, porque essa questão de hotelaria ela vai oscilar constantemente, uma vez que o Estado paga dia, e não só isso. Existem indicadores dentro do contrato para serem cumpridos, e, se a empresa não cumpre, sofre penalizações, e isso é debitado no valor que seria creditado para ela. Por isso, esse valor oscila. A informação que tem é que o valor da diária é em torno de 123,00 reais/dia [...] (E1/GESTOR PRIVADO).

O Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (CNPCCP), por meio da Resolução 6, de junho de 2012, aponta que não se sabe efetivamente qual é o custo

de um preso no País, pois a realidade do sistema carcerário apontou discrepâncias e falta de padronização acerca do custo mensal do preso e, ainda, a inexistência de dados confiáveis sobre o custo real do preso no Sistema Carcerário Brasileiro. Tal informação é de extrema importância para que se faça uma análise adequada do Sistema Penitenciário (BRASIL, 2017a). Conforme apontam Pompeu e Ferreira (2018), o custo do encarceramento no Brasil é um dos mais altos do mundo. Estima-se que o custo médio mensal do preso nos presídios brasileiros gira em torno de R\$ 2.000,00, a variar de acordo com o tipo de gestão, se pública ou privada, por meio do sistema de terceirização ou em parceria público-privada.

Ressalta-se que o valor pago pelo Estado ao ente privado, a princípio, parece ser maior em relação ao valor do preso de uma unidade pública, mas ainda não existe consenso entre os gestores. Alguns acreditam que o custo é maior e outros acreditam que é quase o mesmo de uma unidade prisional convencional, conforme é possível verificar nos relatos a seguir:

[...] é quase o mesmo. Na unidade PPP, 50% do que é pago é para o custo da unidade e 50% é para custodiar o preso (E4/GESTOR PÚBLICO).

As informações sobre isto são muito diversas e envolvem vários fatores, e hoje não se tem definitivo o custo real [...] (E8/GESTOR PÚBLICO).

[...] deve estar entre 3500 a 3800 por mês. Só que ali tem um valor muito grande de abatimento da própria obra [...] tem vários custos na operação prisional que são bem menores que a operação do público (E10/GESTOR PÚBLICO).

No campo das PPPs, existe um grande número de riscos específicos: de construção, de disponibilidade e de demanda. Eles podem ser alocados no setor público ou no setor privado. Entretanto, essa alocação não se resume a transferir o máximo de riscos para o setor privado como meio de se alcançar a eficiência e a eficácia do projeto, mas sim atribuir tais riscos àquele parceiro que melhor poderá gerenciá-lo (CARNEIRO, 2016).

Para Almeida e Ferraz (2018), em regra, o parceiro privado é mais eficiente na implantação da infraestrutura do projeto, devido à sua flexibilidade na contratação de fornecedores e mão de obra, planejamento e adequação ao cronograma de execução. Já o parceiro público deve, em regra, assumir riscos de regulamentação

e fiscalização, políticos e de relacionamento com a sociedade, uma vez que envolvem o interesse público e a obrigação de manter a prestação de serviços públicos aos cidadãos e usuários.

Um dos gestores público mencionou que é o Estado comete erro ao achar que construir unidades prisionais privadas resolve o problema atual da falta de gestão, quando, em verdade está transferindo a responsabilidade do Estado para o ente privado. Isso está alinhado com Ribeiro (2014) quando considera como uma das regras mais elementares sobre distribuição de riscos em PPPs a de que não se deve transferir a um concessionário os riscos sobre os quais ele não possui qualquer controle.

Vale indicar que em uma PPP a empresa privada investe seu capital. Caso não se obtenha o produto final, o setor público não perde recursos, por não ter feito adiantamentos. A única necessidade imposta é a de que o setor público estabeleça rigoroso mecanismo de acompanhamento e auditoria, a fim de avaliar se os resultados entregues estão de acordo com as demandas. Nesse sentido, a maioria dos entrevistados do setor público e privado entende que o maior risco para o ente privado é não receber as parcelas, ainda mais diante da atual situação financeira do Estado, (TAB.13).

Tabela 13 - Riscos da parceria público-privada

Itens discriminados	%
Sucateamento da unidade prisional pública para pagar o ente privado	50
Questões relativas às políticas governamentais	33
O privado não receber do governo pelo que foi investido	33
Ineficiência do privado na operação de segurança colocando em risco o contrato	17

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Para a maioria dos gestores públicos, um dos riscos para o Estado consiste na obrigação contratual de pagar mensalmente ao ente privado. Dessa forma, o Estado pode acabar priorizando esse pagamento, tendo em vista as inúmeras penalidades que pode sofrer pelo não cumprimento do contrato, deixando, com isso, de cumprir suas obrigações e investimentos nas unidades prisionais públicas, conforme relato a seguir:

[...] o Estado não tem dinheiro para investir no sistema prisional. Ele pega o único dinheiro que ele consegue e paga o privado. Então o que que ele faz? Ele sucateia o público ao máximo para poder pagar o privado (E10/GESTOR PÚBLICO).

Para 17% das respostas dos entrevistados, se a empresa for ineficiente na questão da segurança, coloca em risco todo o contrato (TAB. 13).

Alguns entrevistados entendem que outro risco para a parceria público-privada consiste no não prosseguimento do projeto devido a questões políticas, pois um governante pode não entender a relevância do modelo e acabar por extingui-lo, conforme extrato de uma das entrevistas:

[...] outro risco são questões de forma política, bem como situações de pessoas que talvez não têm entendimento do tamanho do projeto e que não queiram fomentá-lo daí em diante (E2/GESTOR PÚBLICO).

Segundo alguns entrevistados, outro grande risco prende-se ao prazo do contrato. Há insegurança do que pode acontecer nestes 25 anos que restam de operação. A preocupação se estende quanto à manutenção das unidades prisionais: se o Estado vai realmente assumir de fato daqui 25 anos e de que forma vai operacionalizar e como se dará a operação da iniciativa privada por todo esse período de contrato.

Os riscos existem para o ente público e para o privado, conforme aponta Silva (2016), sendo que o ente público permanece com os riscos políticos e as licenças administrativas e o ente privado fica com os riscos de construção, financiamento, operação e manutenção. No entanto, para Reis (2015), a elaboração do PMI permite minimizar os riscos de falhas nos contratos de PPP, uma vez que o PMI auxilia na viabilização de diversos estudos necessários à consecução de projetos de PPP.

#### **5.4 Principais indicadores de desempenho**

Ressalta-se que a existência dos 90 indicadores de qualidade e dos 290 subindicadores serve para regular a relação contratual e fiscalizar a execução desse contrato. Conforme aponta Dias (2014), o objetivo dos indicadores é trazer

segurança à execução do contrato e à garantia de aspectos qualitativos na gestão do complexo prisional. França (2011) destaca que os indicadores de desempenho são passíveis de controle quanto à gestão do processo, buscando garantir a satisfação do interesse público.

Takashina e Flores (1996) afirmam que indicadores são essenciais ao planejamento e controle dos processos das organizações, possibilitando o estabelecimento de metas e o seu desdobramento porque os resultados são fundamentais para a análise crítica dos desempenhos, para a tomada de decisões e para o novo ciclo de planejamento. A proposta desses autores é a de que os indicadores devem estar sempre associados às áreas de negócio cujos desempenhos causem maior impacto no sucesso da organização e permitam avaliação no período, em relação às metas e a outros referenciais.

A aplicação de indicadores de gestão persegue um propósito que pode ser enfocado de duas formas diferentes: a primeira, da perspectiva do gestor público ao proporcionar ferramentas que lhe permitam gerenciar melhor os recursos disponíveis, ao mesmo tempo em que possa prestar contas ou informar a comunidade sobre o uso destes recursos e a segunda, da ótica do cidadão e de entidades fiscalizadoras superiores, que poderão exercer um melhor controle e avaliação do desempenho do gestor público (GRATERON, 1999).

No tocante à importância dos indicadores de desempenho da parceria público-privada de Ribeirão das Neves definidos pelo Estado (ANEXO A - Sistema de Mensuração do Desempenho) para o modelo e a gestão do complexo prisional, 42% das respostas dos entrevistados apontam no sentido de que os indicadores têm papel fundamental na busca da eficiência dos serviços prestados pela empresa (TAB. 14).

Tabela 14 - Importância dos indicadores de desempenho

Itens discriminados	%
São um dos combustíveis que faz a empresa ampliar a excelência dos serviços	42
Forma de exigir uma contraprestação, fiscalizar e analisar o resultado cobrado no contrato	33
Se os indicadores fossem aplicados em todo sistema prisional, funcionaria perfeitamente	17
Servem para controlar o modelo, esses indicadores controlam a gestão	17

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Para um grupo dos entrevistados, os indicadores são uma forma de fiscalizar e analisar o resultado da parceria público-privada conforme o previsto no contrato, além de servir como instrumento de controle para o modelo.

Como esses indicadores controlam a gestão, eles são imprescindíveis. Para que a iniciativa privada preste um serviço melhor, ela precisa buscar o cumprimento desses indicadores. Esse deve ser o seu objetivo. Com isso é que se alcança a eficiência na prestação dos serviços, como se verifica nos relatos dos entrevistados:

Para mim, o ponto crucial e positivo dos indicadores é a evolução dos serviços prestados pela concessionária (E3/GESTOR PÚBLICO).

[...] o cumprimento desses indicadores é importante porque é a certeza de que o Estado está pagando o que ele comprou e nós, a satisfação de saber que estamos prestando um serviço pelo qual fomos contratados (E5/GESTOR PRIVADO).

[...] os indicadores são o norte para o Estado para saber se a parceria privada está cumprindo o que a legislação determina; no caso, a LEP (E7/GESTOR PÚBLICO).

É importante mencionar que, conforme apresentado por um dos entrevistados, o modelo mineiro foi inspirado no modelo inglês. O qual quando foi lançado possuía por volta de trezentos indicadores de qualidade. Com a evolução do modelo inglês, o número de indicadores passou para aproximadamente sessenta, pois percebeu-se que isso era um grande problema para a operação. A tendência do modelo mineiro também é a revisão do número de indicadores, pois é tecnicamente difícil avaliar e executar tantos indicadores. Isso contraria a qualidade do serviço, pois tendo em vista a dificuldade de executá-los e de avaliá-los, provavelmente, a qualidade tende a cair. Isso sendo revisto, o trabalho será mais bem fiscalizado.

Os indicadores de desempenho são divididos nas áreas de: ressocialização e serviços assistenciais, ocupação do sentenciado, segurança e condições básicas de saúde, entre outras, conforme o ANEXO A - Sistema de Mensuração do Desempenho.

Para alguns gestores público e privado todos, os indicadores são considerados importantes para o sucesso da parceria público-privada. No entanto, 58% das respostas dos entrevistados consideram como os mais relevantes os indicadores de atendimento, educação e trabalho (TAB. 15).

Tabela 15 - Indicadores mais relevantes para o sucesso da parceria público-privada

Itens discriminados	%
São as áreas de atendimento, educação e trabalho	58
O de atendimento médico, de assistência social, psicológico e jurídico ao preso	42
Os de qualidade e manutenção que vai manter as unidades por 35 anos de contrato	8
Não respondeu	33

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Um dos entrevistados salientou ainda que os indicadores de qualidade e manutenção são importantes, já que a manutenção é necessária para manter o complexo e as unidades em pleno funcionamento por todo o período do contrato.

Os indicadores de atendimento, educação, trabalho e manutenção da unidade prisional são citados na maioria das vezes pelos entrevistados como os mais relevantes, mas sem prejuízo da importância dos demais. Como o processo de ressocialização é tratado como prioridade pela parceria público-privada, os indicadores citados apresentam grande relevância no âmbito do contrato, conforme demonstram os relatos a seguir:

[...] dentro de um processo de parceria, se nós observarmos o escopo do contrato, que é a ressocialização do apenado, os indicadores de atendimento eles apresentam relevância muito grande [...] (E1/GESTOR PRIVADO).

[...] os destinados as áreas de educação e trabalho, para mim, eles são os mais relevantes. Eles interferem diretamente na conduta dos presos [...] (E3/GESTOR PÚBLICO).

Eu vejo que a qualidade da estrutura e o atendimento ao preso são fundamentais [...] a estrutura de atendimento é primordial (E5/GESTOR PRIVADO).

[...] outro indicador importantíssimo é a qualidade do material entregue ao preso (E10/GESTOR PÚBLICO).

Cabe ressaltar a importância do cumprimento desses indicadores citados como os mais relevantes na percepção dos entrevistados, pois eles interferem diretamente na conduta e na conscientização dos custodiados do quanto é importante cumprir a pena em um projeto como o da PPP, que difere sobremaneira das unidades prisionais convencionais.

A respeito dos indicadores mais difíceis de serem alcançados, 58% das respostas dos entrevistados apontam o indicador de atividades de trabalho do preso. Conforme a TAB. 16, este indicador possui alto grau de dificuldade de ser atingido, uma vez que a concessionária depende de parcerias com empresas interessadas para se instalarem no complexo para oferecer vagas de trabalhos aos presos.

Tabela 16 - Indicadores mais difíceis de alcançar

Itens discriminados	%
Inserir os presos em atividades de trabalho, pois depende de externos	58
Os indicadores impõem um certo grau de dificuldade em serem atingidos	25
De educação e de trabalho que, muitas vezes, são incompatíveis com a estrutura física da unidade	25
Os relativos a área de infraestrutura	8
Os indicadores de atendimento ao preso	8
Não respondeu	17

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Sobre os indicadores mais difíceis de serem alcançados pela iniciativa privada, alguns entrevistados também apontaram os relativos à infraestrutura, que, muitas vezes, inviabiliza o cumprimento dos indicadores de trabalho e estudo, pois acontece de o número de presos aptos em relação a capacidade de oferta de educação ou ao número de oficinas internas ser incompatível com a edificação física aprovada pelo Estado, como demonstram os relatos que seguem:

[...] o indicador mais difícil, dado o cenário, é a questão do trabalho do preso. Hoje, as parcerias, de alguma forma, foram se ausentando do sistema prisional frente à atual situação econômica do País [...] (E2/GESTOR PÚBLICO).

Os relativos à área de infraestrutura (E6/GESTOR PRIVADO).

[...] o de trabalho é um dos mais difíceis de ser cumprido, porque você depende de uma empresa terceira contratar a mão de obra do preso (E10/GESTOR PÚBLICO).

A análise dos relatos dos entrevistados revela que o indicador mais difícil de ser alcançado é o de trabalho, em razão não só da dependência de terceiros que ofertam vagas de trabalho aos internos, como também de não haver uma estrutura nem capacidade adequada para a demanda de presos, sendo um ponto que precisa ser mais bem trabalhado nos próximos processos de concessão administrativa.

O trabalho do condenado, segundo estabelecido na LEP, terá uma finalidade educativa e produtiva. Trata-se de um dever social do Estado para fins de manutenção da dignidade humana. A LEP prevê a possibilidade de o preso realizar trabalhos tanto internos quanto externos nas unidades prisionais, dependendo do regime de sua pena. O preso que trabalha ou estuda faz jus à chamada “remissão de pena” nas proporções especificadas em lei, que deve ser devidamente controlada pela entidade prisional (SANTOS, 2014a).

### **5.5 Tendências da parceria público-privada no sistema prisional**

O Complexo Prisional Público-Privado (CPPP) é pioneiro nessa modalidade de parceria. Nesse sentido, faz-se necessário entender se a parceria público-privada no sistema prisional pode ser considerada uma tendência, bem como as perspectivas futuras após o término do contrato.

Sundfeld (2014), entende que as parcerias público-privadas são uma tendência mundial, principalmente nos setores de Energia e Transporte. Também se aponta como uma tendência a criação de agências multisetoriais tanto na esfera federal quanto na estadual, trazendo maior profissionalismo à análise de questões contratuais e regulatórias, como é o caso da Unidade Central de parcerias público-privadas (Unidade PPP) em Minas Gerais, a AgeRIO (Agência Estadual de Fomento) no Rio de Janeiro e a Companhia Paulista de Parcerias (CPP).

Ainda conforme Engler (2014), torna-se necessário desenvolver para os próximos projetos de PPP soluções inovadoras em matéria de estruturação de garantias que possam, ao mesmo tempo, proporcionar conforto ao parceiro privado, sem impor custos excessivamente elevados ao poder público, a ponto de torná-las ineficientes sob a ótica econômica.

A maioria dos entrevistados do setor público e do setor privado acredita que essa parceria é uma tendência no sistema prisional. Para 50% das respostas dos entrevistados, não há outra forma de o ente público atingir a excelência dos serviços senão por meio as parcerias público-privadas (TAB. 17). Para 17% das respostas dos entrevistados a PPP prisional é uma tendência, corroborando para isso as inúmeras visitas que o complexo prisional recebe de autoridades de outros estados brasileiros, com o objetivo de conhecer melhor o projeto de parceria público-privada, para implantá-lo nos seus estados. Em contrapartida, 33% das respostas dos entrevistados entendem que não é uma tendência (TAB. 17), pois para os contratos de PPP o governo deve ser muito técnico para a elaboração e execução desses contratos. Considerando o pioneirismo do projeto, é necessário promover uma adequada capacitação dos agentes públicos com tais contratos, principalmente com participação de servidores públicos com a expertise na elaboração, fiscalização e avaliação da execução dos contratos, além de constante atualização sobre esse modelo de concessão pública, conforme apontam Carneiro, César e Cruz (2016).

Tabela 17 - Tendência da parceria público-privada

Itens discriminados	%
A excelência na prestação de serviços pelo ente público depende do ente privado	50
Acredita não haver tendências da parceria público-privada	33
Implantação desse modelo de projeto em outros Estados	17
Vai depender do interesse estatal	17

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Essa melhoria pode advir da melhor capacitação dos corpos técnicos envolvidos na estruturação e no gerenciamento de contratos de PPPs nos diversos entes da federação, como também de uma melhor fiscalização do cumprimento do normativo existente.

No que se refere à capacitação, os órgãos gestores de PPPs, nos diversos entes governamentais, devem incorporar a suas práticas associadas à gestão de riscos de PPPs o uso de técnicas adequadas para esse fim. Para tanto, podem ser necessários treinamentos, trocas de experiência e, mesmo, elaboração de regras detalhadas.

Para a maioria dos gestores públicos e privados, a prestação dos serviços é, indiscutivelmente, melhor com a participação do setor privado. Trata-se de uma realidade diferente da existente nas unidades prisionais convencionais. Todavia, alguns afirmam que não sabem se esse projeto terá continuidade ou não. Tudo depende do interesse dos governantes, conforme relevam os seguintes fragmentos das falas de alguns entrevistados:

Não tenho a mínima dúvida de que a parceria público-privada é uma tendência, [...] todos os estudos científicos a respeito da parceria público-privada atestam que não há outra forma do ente público atingir a excelência na prestação de serviços que não seja por intermédio da inclusão da iniciativa privada no processo [...] (E1/GESTOR PRIVADO).

Sem dúvida. Na minha opinião, eu acho é tendência (E2/GESTOR PÚBLICO).

[...] não tem como comparar o cumprimento de pena da condição na PPP com a daqui. É uma realidade completamente diferente da existente [...] (E3/GESTOR PÚBLICO).

Sim. Uma tendência hoje no sistema prisional com certeza [...] no sistema prisional que nós temos no momento. Com certeza, é uma tendência [...] (E5/GESTOR PRIVADO).

Vai depender do interesse estatal [...] eu acho que não (E7/GESTOR PÚBLICO).

O projeto de PPP vem de uma gestão de governo anterior. Com a atual gestão, a ideia de PPP sai um pouco de cenário. Eu não sei se vai acontecer de continuar [...] (E11/GESTOR PÚBLICO).

Um ponto que merece destaque é o relato de um gestor privado ao mencionar que o Estado precisa aprender com o trabalho realizado pelo ente privado, porque não adianta os processos de parceria público-privada se o Estado não conseguir atingir uma excelência em sua prestação de serviços, o que pode ser constatado na fala do entrevistado.

[...] um aspecto interessante. Por exemplo, quando a gente fala de *bodyscanner*, sistema inteligente de bloqueador de celular, nós não adquirimos material. A GPA sempre contrata o serviço. Nós contratamos o serviço inteligente de bloqueio de celular, o contratado. Nós temos hoje já o 4G e meio. Se o nosso equipamento não estiver disponível, capacitado para o bloqueio do 4G e meio, ele teria um prazo definido para trocar a tecnologia dele. O nosso *bodyscanner*, ele é o mais avançado do mercado nacional. Então, o contrato, ele estabelece que a concessionária ela tem que fazer uso da melhor tecnologia que existe no mercado, e a aquisição de materiais seria buscarmos um eventual obsolescência em curto prazo, dado o avanço tecnológico. E nem isso o Estado aprende, sendo o Estado comprando *bodyscanner*, comprando aparelho de celular. Então, o que a gente fala? O nosso presidente gosta muito de falar isso. Nós temos que atingir o estágio que o Estado ele passe a compartilhar a inteligência da iniciativa privada. Isso é fundamental, porque de nada adianta você estar o tempo todo fazendo concessões se você não consegue agregar o que há de positivo nessas concessões. Então, isso é algo que o nosso Estado não está preparado (E1/GESTOR PRIVADO).

Um tema que ainda não está bem definido para todos os entrevistados é: Como ficará o Complexo Prisional Público-Privado (CPPP) após o encerramento do contrato? Verifica-se pelas respostas dos entrevistados que o futuro é incerto, uma vez que o contrato perdura por um período de 25 anos (TAB. 18).

Tabela 18 - Futuro do Complexo Prisional

Itens discriminados	%
É um futuro incerto	42
Após a vigência do contrato todos esses bens reverterão para o Estado	25
Possibilidade de o Estado fazer um trabalho até melhor que o privado	25
Não consegue prever o futuro do complexo prisional	17
Dependerá das condições financeiras do Estado para arcar com os gastos	8

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Para alguns entrevistados, após o encerramento do contrato o privado deverá reverter toda a estrutura física e tecnológica em condições de funcionamento e operação. Para outros entrevistados, é provável que o Estado receba o complexo prisional e, a partir daí, consiga realizar um trabalho melhor que o ente privado (TAB. 18).

Não existe consenso acerca do futuro do complexo prisional privado, para os entrevistados. Eles demonstram incertezas do que acontecerá até e após o término do contrato. Alguns acreditam que quando finalizar o contrato e se o Estado assumir o complexo, não dará continuidade ao trabalho que está sendo realizado, que as

unidades terão o mesmo desempenho das unidades públicas e que em pouco tempo toda a estrutura estará danificada. Outros acreditam que se a gestão pública só tende a evoluir, o Estado pode captar o *know-how* do setor privado e performar até melhor, conforme os relatos a seguir:

[...] então, é algo que a gente ainda não entende se é passível de prorrogação. É passível de nova licitação de uma outra empresa ou outro grupo? [...] o que o Estado vai fazer com isso quando estiver nas mãos dele é algo imprevisível, impossível de mensurar (E2/GESTOR PÚBLICO).

Desculpa. Não consigo te responder, [...] mas uma certeza eu tenho: nós entregaremos as unidades em condições de funcionamento como se estivesse hoje (E5/GESTOR PRIVADO).

Essa resposta só o tempo dirá, pois, para continuar com a oferta do serviço prestado pela concessionária, o Estado dependerá de ter condições financeiras para arcar com todos os gastos, inclusive na troca de colaboradores por servidores (E9/GESTOR PÚBLICO).

[...] não vai ter problema nenhum o Estado operar aquela unidade prisional usando o modelo inglês. É bem provável que o Estado consiga receber aquilo ali. Dependendo da gestão na época, até melhor que o privado quando entregar o contrato. É possível. É uma possibilidade. Eu não tenho muito receio quanto a isso, não (E10/GESTOR PÚBLICO).

O Complexo Prisional Público-Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves é apresentado com o slogan “Menor custo e maior eficiência”. Para a maioria dos entrevistados, eficiência do modelo consiste em devolver o preso à sociedade, reintegrá-lo, de maneira que ele não volte a cometer crimes.

A TAB. 19 apresenta a percepção dos entrevistados sobre o que eles entendem como eficiência no sistema prisional.

Tabela 19 - Eficiência no sistema prisional

Itens discriminados	%
Devolver esse cidadão ressocializado à sociedade	42
Cumprimento do que é estabelecido pela Lei de Execução Penal	33
A PPP só pode existir se houver: menor custo e maior eficiência	17
Prestar um serviço adequado e com oportunidade para o custodiado	8
Conseguir a ressocialização e ver os presos e seus familiares como pessoas	8

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Para alguns entrevistados, a eficiência do modelo é justamente cumprir o que está estabelecido na LEP (TAB. 19); ou seja, oferecer aos presos serviços de assistência

à saúde, educação, trabalho, recreação e prática esportiva, conforme aponta Brasil (1984). Também entendem que as parcerias no sistema prisional são fundamentadas para a melhoria da eficiência dos serviços, conforme D'Urso (1999), Tourinho (2007) e Cabral e Lazzarini (2010).

Na percepção de 17% das respostas dos entrevistados, a PPP só pode existir se houver menor custo e maior eficiência. De acordo com um dos entrevistados, essa é a essência de uma PPP, seja no Brasil ou em qualquer outro país.

É consenso entre todos os entrevistados que eficiência no sistema prisional é entrega de um serviço de qualidade, em que o usuário deste serviço esteja satisfeito com o trabalho realizado e que, quando este preso retornar à sociedade que volte melhor do que quando foi encarcerado, conforme se verifica nos relatos a seguir:

Eficiência é o cumprimento do que é estabelecido pela Lei de Execução Penal, [...] se não existe nada na Lei de Execução Penal que não esteja sendo cumprido, é sinal que o prestador de serviço está sendo eficiente naquilo a que se propõe (E1/GESTOR PRIVADO).

Entendo como eficiência a forma de você conseguir devolver esse cidadão à sociedade, reintegrar esse cidadão à sociedade, de forma que ele não volte a cometer crime. [...] quando vejo que é possível fazer um trabalho desse e esse cidadão é recuperado e reintegrado à sociedade, com certeza, é a principal eficiência do projeto (E5/GESTOR PRIVADO).

[...] dando condições para o cumprimento de pena. Eu acho que o privado faz isso e o público, não [...] (E7/GESTOR PÚBLICO).

Considerando que o Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves é tido como um presídio modelo, os entrevistados foram questionados se esse modelo seria uma solução para dar conta do aumento da população carcerária.

Para a grande parte dos entrevistados, o modelo não seria a solução, mas seria um padrão a ser seguido pelo Estado quando se fala em estrutura e tecnologia (TAB. 20). Existe uma demanda considerável para a população carcerária. A maioria desconhece isso. No entanto, é preciso dar vazão ao atual momento caótico do sistema prisional. A parceria seria uma alternativa para esse momento.

Tabela 20 - Parceria público-privada como solução do aumento da população carcerária

Itens discriminados	%
É um parâmetro a ser seguido pelo Estado pela estrutura, investimento e tecnologia	50
Precisa mostrar os resultados, se realmente é um bom negócio para a sociedade	42
O Estado não tem outra saída, a não ser investir em novas penitenciárias	25
A PPP é a solução para a ressocialização de indivíduos	17
É uma concorrência desleal, pois a custódia de preso, é obrigação do Estado	8
É uma saída para o Estado executar obras e projetos que não faria sozinho	8
O aumento da população carcerária está relacionado a falta de investimento	8

\*Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Fonte: Dados da pesquisa

Alguns gestores dos setores público e privados apontam no sentido de que não há que se falar que a parceria público-privada seria a solução para o aumento da população carcerária, mas que pode ser a alternativa mais viável no momento, não restando ao Estado hoje outra hipótese que não seja efetivamente investir em novas unidades prisionais. Torna-se relevante, então, a fiscalização por parte do Estado para o sucesso do projeto, além de este modelo oferecer o melhor para a ressocialização do preso, como pode ser visualizado nos recortes das falas que seguem:

[...] todo contrato, seja de concessão ou não, se não estiver acompanhado de uma fiscalização forte ele tende a bancarrota (E1/GESTOR PRIVADO).

Eu não diria que é a solução, [...] agora, quando se fala em ressocialização de indivíduos, sem dúvida nenhuma, a solução seria esse projeto (E2/GESTOR PÚBLICO).

O modelo é uma dentre várias soluções que precisam ser buscadas (E6/GESTOR PRIVADO).

[...] o aumento da população carcerária está ligada à falta de investimentos e envolvimento de outros setores da sociedade, necessitando de decisões políticas e judiciais para atacar a causa, e não somente a consequência (E9/GESTOR PÚBLICO).

Outro tema que gera muitas controvérsias prende-se à possível mercantilização do preso e ao encarceramento em massa. Visto que os presos são entregues aos cuidados de empresas privadas que, naturalmente, buscam o lucro.

Para a metade dos entrevistados, isso não ocorre, já que o preso direcionado à iniciativa privada já está sentenciado pela justiça, com duração da pena definida. E,

ainda, conforme previsão contratual, as unidades prisionais privadas já possuem um número de vagas definido, não podendo haver superlotação das unidades.

Para alguns entrevistados, esse sistema pode gerar encarceramento em massa, já que a empresa privada busca o lucro. De acordo com Medeiros (2017), estudos realizados nos Estados Unidos demonstram que esse sistema é lucrativo principalmente para a iniciativa privada, que, quanto maior o número de presos, maior será o lucro para o administrador.

No Brasil, é grande a crítica sobre a mercantilização do preso. Alguns gestores acreditam que falta fiscalização mais forte por parte do Estado e também de atores externos, como o próprio Ministério Público, pois a iniciativa privada visa ao lucro. Assim, é possível criar mecanismos de corrupção mais difíceis de serem fiscalizados.

Observou-se que a maioria dos gestores não acredita na possibilidade de mercantilização dos presos, sob o argumento de que esses simplesmente migram de uma unidade pública para o Complexo Prisional Público-Privado (CPPP). Entretanto, os gestores que acreditam na possibilidade de mercantilização afirmam que é necessário realizar uma fiscalização efetiva do contrato. O maior receio desse modelo é a possibilidade de transformar o preso em fonte de lucro, o que vai ao encontro da visão de Wacquant (2007) de que as exigências orçamentárias podem levar à mercantilização da assistência ao preso, bem como da própria unidade prisional. Conforme Pereira, Sallum e Filizzola (2016), o parceiro privado teria constante interesse em manter a alta lotação dos estabelecimentos prisionais, como pode ser verificado nos relatos a seguir:

Em hipótese alguma! Primeiro, os contratos de concessão eles já possuem uma população definida (E1/GESTOR PRIVADO).

Sem dúvida, pode. Existem interesses envolvidos em tudo, ainda mais com toda essa corrupção e toda a falta de legislação para controlar (E3/GESTOR PÚBLICO).

Não. [...] os presos que chegam aqui chegam porque já foram encaminhados pelo próprio Estado. A maioria dos nossos presos eles vêm oriundos de outras unidades, [...] (E5/GESTOR PRIVADO).

Não. O encarceramento ocorre após o devido processo legal, sendo que a concessionária não participa/influencia em nada nessa fase (E6/GESTOR PRIVADO).

[...] os contratos de PPP precisam ser mais fiscalizados, [...] senão a tendência nossa é acontecer igual aos Estados Unidos em várias unidades prisionais e com as cogestões também no Brasil. Hoje, a gente está em um caminho com muita velocidade. Os contratos vão chegar daqui a algum tempo serem fiscalizados com um alto grau de corrupção, [...]. Falta fiscalização externa no Brasil, em todos os contratos, todos, todas as áreas, e a prisional me dá mais receio, muito mais receio, porque ele é muito mais fácil de conseguir isso. Não é só. A corrupção não seria só a corrupção da fiscalização em si; é a corrupção de qual preso que vai para lá; é a fiscalização do preso do que ele vai receber ou não na unidade prisional (E10/GESTOR PÚBLICO).

Em síntese, verificou-se que os entrevistados acreditam que a parceria público-privada é uma alternativa viável para enfrentar o problema carcerário, principalmente quanto ao processo de ressocialização do preso. Embora alguns entrevistados desconheçam detalhadamente o modelo, apontam que na atual situação do sistema carcerário a parceira é um projeto que até o momento está obtendo um bom resultado.

Formulam-se, a seguir, as considerações finais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada nesta dissertação buscou analisar a percepção dos gestores intermediários das unidades prisionais públicas e privadas de Ribeirão das Neves sobre a parceria público-privada no sistema prisional. Para tanto, foram analisados: papel da parceria público-privada, vantagens e desvantagens da parceria público-privada no sistema prisional mineiro, tendências da parceria público-privada no sistema prisional e principais indicadores do sistema prisional relativo ao desempenho da parceria público-privada.

O estudo adotou uma abordagem qualitativa, na qual foi utilizada a entrevista com roteiro semiestruturado como método de coleta de dados. Os sujeitos da pesquisa foram 12 gestores intermediários, sendo 9 de unidades prisionais públicas e 3 de unidades prisionais privadas localizadas no município de Ribeirão das Neves. Todos os sujeitos entrevistados se enquadram na função de gestores intermediários.

O perfil dos gestores pesquisados está intimamente relacionado ao cenário da pesquisa. Verificou-se que dos 12 gestores entrevistados 10 eram homens e 2 eram mulheres. A maior parte dos entrevistados está na faixa de 46 a 59 anos; todos eles possuem curso superior, destacando Direito (42%), Serviço Social (25%), bacharelado em Ciências Militares (17%) e Psicologia (17%); e 17% possuem pós-graduação. Por se tratar de sistema prisional, mais especificamente de unidades prisionais masculinas, observou-se a predominância da participação de homens nos cargos de gestão intermediária. A maioria dos gestores é constituída de pessoas maduras e experientes, além de possuírem experiências anteriores na área de Segurança Pública.

Os resultados mostraram que os gestores prisionais são conhecedores do sistema em que atuam e destacam a importância de estarem envolvidos em um projeto tão grandioso e ousado, considerando, principalmente, o público ao qual se destina. Ou seja, estão conscientes de que o sucesso do projeto de parceria depende da atuação e do empenho de todos os envolvidos.

Nas últimas décadas, as privatizações, concessões e terceirizações mudaram a forma como a infraestrutura e os serviços públicos são providos ao redor do mundo. Monopólios públicos foram desfeitos, setores foram reformados, empresas estatais foram vendidas e serviços públicos foram concedidos para investidores privados. O governo, que anteriormente prestava os serviços, passou a fiscalizá-los ou regulá-los. Adicionalmente, uma nova tendência começou a se desenhar nos últimos anos: a expansão da participação privada, anteriormente restrita a infraestruturas econômicas, como, transportes, telecomunicações e energia, para setores sociais de atuação tradicional do governo, como educação, saúde e sistema prisional.

A parceria público-privada é apresentada como alternativa à administração pública, engessada pela falta de recursos, e como possibilidade concreta de efetivação das normas de organização expostas na Lei de Execução Penal e instrumento hábil a garantir aos presos o respeito a seus direitos e garantias fundamentais. A administração pública, apesar de admitir a precariedade do sistema prisional, pouco tem feito para reverter a situação.

Foram exteriorizadas e discutidas as razões sustentadas por aqueles que são contrários à terceirização, como argumentam Minhoto (2000) e Wacquant (2007) ao apontarem que o gerenciamento dos presídios é função do Estado, tornando-se inaceitável a sua descentralização, já que isso seria inconstitucional. De outro lado, contrapondo à ideia contrária à terceirização dos serviços carcerários, foi apresentada e discutida a tese de Maurício (2011), que aponta que não existe inconstitucionalidade nessa parceria, sob a alegação de que o poder de império é do Estado e de que esta função jamais poderá ser delegada ao particular.

Verifica-se, no entanto, que a parceria público-privada não é uma privatização total. Ou seja, não é entregue todo o poder do Estado ao particular, mas sim alguns serviços. Logo, a execução da pena privativa de liberdade será sempre função do Estado, cabendo ao particular a delegação dos serviços para a execução da pena.

A implantação do sistema de PPP na gestão de estabelecimentos prisionais, diante da realidade carcerária vivida hoje pelo País, enseja aspectos positivos. É essencial

que o Poder Público esteja presente na fiscalização, tanto da implantação quanto no decorrer da gestão da parceria, com o intuito de evitar a falência do modelo.

A nova realidade poderá trazer benefícios no sentido de: aumentar a capacidade de vagas no sistema prisional (hoje superlotado); proporcionar o cumprimento de pena de maneira digna ao custodiado; estabelecer parcerias com a sociedade no sentido de oferecer trabalho ao apenado, e com isso facilitar sua ressocialização; desonerar o Estado no tocante a investimentos no curto prazo (verbas para construção de unidades prisionais).

Considerando o caráter relativamente recente da temática PPP no País, bem como sua aplicação em áreas novas, chama a atenção a necessidade de promover uma adequada preparação dos agentes públicos envolvidos com tais contratos, preferencialmente com a estruturação de um núcleo sólido de servidores públicos com expertise na elaboração, fiscalização e avaliação da execução por parte deles, bem como de um constante aperfeiçoamento de novas temáticas que contemplem esse modelo de concessão pública.

Por ser a primeira PPP prisional, o monitoramento é prejudicado pela impossibilidade de comparações com experiências anteriores. Restam apenas os parâmetros de desempenho estabelecidos no contrato. Nesse sentido, os indicadores apontam os caminhos a serem trilhados para que se possa garantir o melhor monitoramento do contrato em busca da excelência nos serviços e obras, justificando a PPP. A ideia é combinar um pouco de segurança na execução do contrato, com base em indicadores quantitativos bem definidos, e a possibilidade de flexibilidade contratual, mediante indicadores qualitativos, tentando achar o ponto de equilíbrio desses dois. Tentou-se garantir não só os aspectos quantitativos da gestão do Complexo Penal, como também os aspectos qualitativos.

Com relação à qualidade dos serviços prestados pelo ente privado, o que se observou foi que grande parte dos indicadores vem sendo devidamente atendida segundo os padrões estabelecidos no contrato.

Para os gestores intermediários, a existência do projeto da parceria público-privada do sistema prisional em Ribeirão das Neves é justificada pela qualidade e eficiência na custódia do preso e pela promessa efetiva de ressocialização, o que se tem buscado por meio de parcerias entre empresas privadas, para que disponibilizem vagas de trabalho.

Apesar de não existir nenhum impedimento no contrato para o recebimento de presos no Complexo Prisional, constatou-se que não são encaminhados presos considerados problemáticos, para não comprometer o desempenho do modelo.

Identificou-se insegurança dos entrevistados no que se refere a: prosseguimento do projeto em relação ao prazo do contrato; o do que pode acontecer nestes anos que restam de operação; questões políticas que podem interferir na continuidade do projeto, já que um governante pode não entender a relevância do modelo; e sucateamento das unidades públicas, em razão de priorizar o pagamento do ente privado.

É grande a crítica sobre a mercantilização do preso, apesar de a maioria dos gestores entrevistados não acreditar nessa hipótese, sob o argumento de que os presos simplesmente migram de uma unidade comum para o Complexo Prisional Público-Privado (CPPP). Entretanto, afirmam que é necessária uma fiscalização efetiva do contrato.

Em relação à existência dos indicadores de qualidade, estes servem para regular a relação contratual e fiscalizar a execução desse contrato, além de servirem como instrumento de controle para o modelo. Ao término do bimestre, é feito um relatório final e é gerada uma nota da concessionária para que seja feito o pagamento da contraprestação mensal por parte do Estado.

Com respaldo na percepção dos gestores intermediários, este estudo aproximou-se daqueles que são favoráveis à terceirização dos serviços carcerários. Os entrevistados compartilham a opinião de que o setor privado possibilita melhor oferta de serviços, podendo trazer melhores resultados para a ressocialização do preso e a manutenção das unidades prisionais.

Para os entrevistados, todos os indicadores são considerados importantes para o sucesso da parceria público-privada. No entanto, constatou-se que os indicadores de atendimento, educação e trabalho apresentam papel mais relevante no processo de ressocialização, que é tratada como prioridade neste novo modelo de gestão prisional.

Percebeu-se ainda, que o indicador de trabalho é o mais difícil de ser alcançado, em razão não só da dependência de terceiros que ofertam vagas de trabalho aos internos, como também de não existirem estrutura e capacidade adequadas para a demanda de presos. Ressalta-se que o indicador relativo à infraestrutura, muitas vezes, inviabiliza o cumprimento dos indicadores de trabalho e estudo, haja vista o número de presos aptos para trabalho e estudo ser maior que a capacidade dos espaços físicos destinados a essas atividades no complexo.

Mesmo não sendo o objetivo deste trabalho investigar as causas dessa precária prestação de serviços por parte do Estado e, sequer, adentrar na seara econômico-social que envolve a prestação de serviços carcerários e a execução penal, objetivou-se aqui analisar, na percepção dos gestores intermediários, o modelo de parceria público-privada proposto pelo governo mineiro como alternativa à atual situação dos presídios.

Operacionalmente, a PPP mostrou-se como uma alternativa possível ao gestor público para a consecução dos serviços carcerários em resposta à situação atual dos presídios. Embora criticada por alguns, entende-se, aqui, ser possível a celebração de parcerias desta natureza com a iniciativa privada, tendo em vista a incapacidade demonstrada pelo Estado, conforme relatado pelos entrevistados.

- Contribuições da pesquisa

Espera-se com este estudo, a partir dos dados apresentados, possa contribuir para a ampliação das pesquisas sobre parceria público-privada no sistema prisional, trazendo uma reflexão sobre esse novo modelo de gestão. Buscou-se, também, contribuir para o desenvolvimento científico, disponibilizando para a sociedade o

posicionamento da gestão intermediária das unidades prisionais públicas e privadas sobre a terceirização do sistema prisional, podendo o estudo ser utilizado como fonte de consultas e estudos futuros.

- Limitações da pesquisa

O desenvolvimento desta pesquisa encontrou barreiras e limitações específicas para a sua concretização. Como o sistema prisional por si só apresenta peculiaridades que interferem em todo o trabalho, por ser, muitas vezes fechado. A falta de compatibilidade de horários dos gestores, agrupada com a grande participação em reuniões, entre outros fatores, foi uma dificuldade durante a realização da pesquisa. Este estudo não teve como intenção entrevistar outros segmentos ligados ao sistema prisional, entretanto, a escolha de gestores intermediários limita a percepção sobre a parceria público-privada do Complexo de Ribeirão das Neves.

- Sugestões para trabalhos futuros

Sugere-se para estudos futuros pesquisar outros atores que atuam no sistema prisional, tais como: servidores funcionais, advogados, psicólogos, assistentes sociais, familiares dos presos, com o objetivo de ampliar a visão, não só no nível da gerência, mas visando analisar a percepção desses acerca da parceria público-privada no sistema prisional.

Recomenda-se, ainda, pesquisar segmentos contrários a essa parceria, além de outros envolvidos no sistema penal, como, Defensoria Pública, Poder Judiciário e Ordem dos Advogados do Brasil, para verificar suas opiniões a respeito da parceria público-privada no sistema prisional.

Outro aspecto que pode ser avaliado em trabalhos futuros é a gestão de riscos desse contrato de parceria.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Método, 2008.

ALMEIDA, T. F.; FERRAZ, L. Parcerias Público-privadas e Gestão de Riscos nos Investimentos em Infraestrutura no Brasil e no Mundo. **Revista Jurídica Luso Brasileira, Lisboa**, n. 5, p. 1285-1321, 2018. ISSN 2183-539X.

ALVAREZ, M. S. B. **Terceirização: parceria e qualidade**. 2<sup>a</sup>. ed. [S.l.]: Campus, 1996.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Pioneira Thomson, 1999. 203 p.

AMATO NETO, J. Reestruturação industrial, terceirização e redes de subcontratação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, p. 33-42, mar/abr 1995.

AMBROZIO, A. M. H. P.; PUGA, F. P.; SIFFERT FILHO, N. F. **Uma avaliação das experiências internacionais e brasileira de PPPs no sistema prisional**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Rio de Janeiro, p. 32. 2017.

ANDERSEN, P. O. H. **Aspectos jurídicos e socioeconômicos da terceirização no Brasil**. Dissertação (Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, p. 108. 2018.

ANDRADE, H. D. C. M. D. **A exploração mediante parceria público-privada, dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos na região metropolitana de Belo Horizonte e colar metropolitano**. Dissertação (mestrado). Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC. Belo Horizonte, p. 97. 2014.

ANDRADE, H. D. C. M. D.; FERREIRA, M. A. R. A Atribuição de Responsabilidade Civil ao Estado em Estabelecimentos Prisionais geridos através de Cogestão e Parcerias Público-privadas: Um estudo aplicado ao paradigmático evento ocorrido no Complexo Penitenciário Anísio Jobim. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 17, p. p. 231, jul - dez 2017. ISSN 33.

ARAGÃO, A. S. D. As parcerias público-privadas no direito positivo brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 2, p. 1-41, 2005.

ARAÚJO, L. C. G. D. **Organização, sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional**. 4. ed. Belo Horizonte: Atlas, v. 2, 2012. 406 p.

ATHAYDE, L. A.; GUSMÃO, G.; SILVA, M. A. D. B. Parcerias Público-privadas. In: VILHENA, R., et al. **O choque de gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Cap. 8, p. 145-157.

BARBOSA, A. P.; MALIK, A. M. Desafios na organização de parcerias público-privadas em saúde no Brasil. Análise de projetos estruturados entre janeiro de 2010 e março de 2014. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1143-1165, 2015. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122015000501143&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000501143&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Agosto 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: [s.n.], v. 1, 2012. 132 p. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_modelodegestao\\_vol01.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_modelodegestao_vol01.pdf)>. Acesso em: 16 Maio 2018.

BONELLI, F. **Os efeitos das competências no desempenho de contratos de terceirização de serviços no setor público**. Dissertação (Dissertação em Administração) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, p. 80. 2017.

BRAND, F. C. **Sistemática de apoio ao processo de decisão quanto à terceirização no contexto de uma cadeia produtiva – o caso da cadeia eletrônica gaúcha**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 187. 2004.

BRASIL. LEI 6.019, de 3 de janeiro de 1974. **Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, e dá outras providências**, 1974. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6019.htm)>. Acesso em: 02 Setembro 2018.

BRASIL. LEI 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**, 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm)>. Acesso em: 02 Agosto 2018.

BRASIL. LEI 8.666, de 21 de julho de 1993. **Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**., 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)>. Acesso em: 09 Agosto 2018.

BRASIL. LEI 8.987, de 13 de fevereiro de 1985. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**, 1995. Acesso em: 04 Agosto 2018.

BRASIL. LEI 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**, Brasília, DF, dez 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em: 19 Março 2017.

BRASIL. Decreto 5.385, de 4 de março de 2005. **Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências**, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm)>. Acesso em: 03 Agosto 2018.

BRASIL. Decreto 5.977, de 1º de dezembro de 2006. **Regulamenta a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública Federal.**, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5977.htm)>. Acesso em: 03 Agosto 2018.

BRASIL. Decreto 8.428, de 2 de abril de 2015. **Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.**, 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm)>. Acesso em: 29 Agosto 2018.

BRASIL. LEI 13.429, de 31 de março de 2017. **Dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.**, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm)>. Acesso em: 02 Setembro 2018.

BRASIL. LEI 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm)>. Acesso em: 02 Setembro 2018.

BRASIL. LEI 13.529, de 4 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas**, 04 Dezembro 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13529.htm)>. Acesso em: 15 Março 2018.

BRASIL. **Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Realidade do Sistema Carcerário Brasileiro**. Câmara dos Deputados. Brasília, DF. 2017a. (978-85-402-0572-7).

BRESSER-PEREIRA, P. A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais : Síntese & Respostas a dúvidas mais comuns. **Cadernos MARE da reforma do estado**, Brasília, p. 23, 1997.

BUCCINI, A. R. A. et al. Governos at Risk: Qual é o impacto fiscal das PPPs no orçamento público? **XXXIX Encontro da ANPAD**, Belo Horizonte, Set. 2015.

BYRNE, J.; PATTAVINA, A.; TAXMAN, F. International Trends in Prison Upsizing and Downsizing: In Search of Evidence of a Global Rehabilitation Revolution.

**Victims and Offenders**, v. 10, n. 4, p. 420–451, Out. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/15564886.2015.1078186>>. Acesso em: 28 Julho 2018.

CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G. Impactos da Participação Privada no Sistema Prisional: O Caso da Terceirização de Prisões no Paraná. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, p. p. 395-413, 2010.

CAMPOS, D. H. C.; CAMILO, G. V. G.; WANDERLEY JUNIOR, B. Parcerias Público-privadas na Administração penitenciária: uma análise comparativa entre o presídio público e o privado. **E-CIVITAS**, 2017. p. 87-112.

CAPRONI, T. V. **Fatores críticos sobre manifestações de interesse em parcerias público-privadas e as propriedades da visão do produto**. Tese (Doutorado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Carlos, p. 290. 2018.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. 1ª. ed. São Paulo: UNESP, 2002. 8571394040 p.

CARNEIRO, R.; CÉSAR, P. S. M.; CRUZ, C. C. D. Gestão de Riscos em uma Experiência de PPP no Sistema Penitenciário. **VII Encontro de Administração da ANPAD**, São Paulo, Nov. 2016. 8.

CARVALHO, O. D. **Parcerias Público-privadas como Instrumento de Implementação de Políticas**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face) – Universidade de Brasília. Brasília, p. 336. 2014.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. D. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985. 226 p.

CHOU, J.-S.; PRAMUDAWARDHANI, D.. Cross-country comparisons of key drivers, critical success factors and risk allocation for public-private partnership projects. **International Journal of Project Management**, 33, 2015. 1136–1150.

CNJ. **Dados das inspeções nos estabelecimentos penais**, 2018. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/mapa.php](http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php)>. Acesso em: 25 Setembro 2018.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, A. D. **A Terceirização no Serviço Público: desafios, consequências e regulação**. Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado em Direito Constitucional. Fortaleza, p. 140. 2017.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto; tradução Magda Lopes**. 3ª. ed. Porto Alegre: ARTMED, 2010. 296 p.

CUNHA, Y. R. D. O Estado Brasileiro e as Políticas de Terceirização. **Asociación Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, p. 20, 2014. Disponível em:

<[http://aucip.org.uy/docs/v\\_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT6-EstadoyAdministracionpublica/YuriDaCunha\\_OESTADOBRASILEIRO.pdf](http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT6-EstadoyAdministracionpublica/YuriDaCunha_OESTADOBRASILEIRO.pdf)>.

CUNHA, Y. R. D. **Terceirização e terceirizados: um estudo sobre os impactos objetivos e subjetivos da terceirização nos trabalhadores terceirizados que atuam no setor da limpeza de Escolas Estaduais no Município de Marília-SP.** Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Marília, p. 147. 2015.

DEPEN. **Departamento Penitenciário Nacional**, 2018. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/MG>>. Acesso em: 01 Abril 2018.

DIAS, O. C. **Parcerias Público-privadas como Instrumento de Implementação de Políticas.** Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face) – Universidade de Brasília. Brasília, p. 336. 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas.** 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 27ª. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

D'URSO, L. F. B. **Direito criminal na atualidade.** São Paulo: Atlas, 1999.

ENGLER, M. Lições aprendidas com a linha 4 do metrô de São Paulo. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 23, Jan. 2014. ISSN 19844883.

ESPÍRITO SANTO, I. H. D.; COSTA, F. J. L. D. Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial – o Caso da Secretaria da Fazenda de Pernambuco. **ADM.MADE**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 28-48, Mai./Ago. 2014.

FERREIRA, P. G. A estrutura do sistema prisional brasileiro frente aos objetivos da teoria da pena. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, Ago. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=%20revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12093&revista\\_caderno=3](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=%20revista_artigos_leitura&artigo_id=12093&revista_caderno=3)>. Acesso em: 05 Maio 2018.

FERNANDES, M. L. et al. Análise da utilização de Acordos de Nível de Serviço para a gestão e fiscalização de contratos terceirizados na Administração Pública. **CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO**, Natal, p. 10, 2016.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina.** 2ª. ed. Rio de Janeiro: Rêlume Dumará, 1994.

FILGUEIRAS, L. A. M. **História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições.** São Paulo: Boitempo, 2003.

FILHO, M. H. D. A.; LEITE, L. W. C.; CHAMBARELLI, M. A. P. Parcerias público-privadas: uma classe de ativos para investimentos. **Revista do BNDES**, p. 251–309, Dez. 2015.

FILIZZOLA, M. F. L. M.; PEREIRA, H. V.; SALLUM, C. Parcerias Público-privadas na construção e administração de estabelecimentos prisionais. **Virtuajus**, Belo Horizonte, v. 1, p. 105-129, 2016.

FORRER, John; KEE, James Edwin; NEWCOMER, Kathryn E.; e BOYER, Eric. Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. **Public Administration Review**, p. 475-484, Mai. 2010. Disponível em: <<https://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Forrer-Lee-Newcomer-and-Boyer-Public-Private-Partnership-and-the-Public-Accountability-Question.pdf>>. Acesso em: 25 Agosto 2018.

FRANÇA, M. A. D. C. **Parcerias público-privadas**: repartição objetiva de riscos. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 170. 2011. (10.11606/T.2.2011.tde-14052012-162009).

FREITAS, R. A. D. S.; ANTUNES, M. ; MARCONI, A. L. D. C. B. A “Privatização” do Sistema Prisional como Forma de Garantir a Ressocialização dos Encarcerados. **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba, v. 2, p. 128-138, 2017.

GIOSA, L. A. **Terceirização**: uma abordagem estratégica. São Paulo: Pioneira, 1997. 144 p.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, p. 57-63, Abr. 1995. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901995000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 Março 2018.

GOTSCH, K.; BASTI, V. **Capitalizing on Mass Incarceration: U.S. Growth in Private Prisons**. The Sentencing Project. Washington, p. 22. 2018.

GPA. **Gestores Prisionais Associados**, 2015. Disponível em: <<http://www.gpapp.com.br/br/>>. Acesso em: 1 Maio 2017.

GRAMSCI, A. Apontamentos e notas dispersas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais. In: GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2006. Cap. Caderno 12, p. 14-53.

GRATERON, I. R. G. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de Estudos, FIPECAFI**, São Paulo, n. 21, p. 1-18, Mai./Ago. 1999.

GRILO, L. M. **Modelo de análise da qualidade do investimento para projetos de parceria público-privada (PPP)**. Tese (Doutorado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo, p. 400. 2008.

GRIMSEY, D.; LEWIS, M. K. **Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance**. Northampton: Edward Elgar, 2007. 288 p.

GUÉGUEN, C. R. J. **Ressocialização: um pacto frágil: estudo indutivo no complexo PPP de Ribeirão das Neves**. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 140. 2017.

HACKER, M. E.; BROTHERTON, P. A. Designing and installing effective performance measurement systems. **IIE Solutions**, 30, n. 8, Ago. 1998. 18-23.

HUESKES, M.; VERHOEST, K.; BLOCK, T. Governing public–private partnerships for sustainability: An analysis of procurement and governance practices of PPP infrastructure projects. **International Journal of Project Management**, 35, 2017. 1184–1195.

INFOPEN. **Sistema de Informações Penitenciárias**, 2018. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias1>>. Acesso em: 19 Abril 2018.

JÚNIOR, M. D. O. V. A Terceirização na Administração Pública e os serviços públicos de saúde. **Publica Direito**, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=29c0605a3bab4229>>. Acesso em: 05 Junho 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Teoria geral das concessões de serviço público**. Rio de Janeiro: Dialética, 2003. 654 p.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

KURACHI, N. K. **A parceria público-privada como instrumento efetivo do desenvolvimento econômico e social**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília. Marília, p. 204. 2007.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

LATIF, O. A. A. Contrato administrativo. **Âmbito Jurídico**, 2007. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1828](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1828)>. Acesso em: 02 Junho 2018.

LEIRIA, J. S. **Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial**. Porto Alegre: Sagra-dc Luzzato, 1991.

LEIRIA, J. S. **Gestão da Terceirização e Gestão de contratos**. Porto Alegre: Leiria & Pietzsch Editora Ltda, 2006.

LEIRIA, J. S.; SARATT, N. D.; SOUTO, C. F. **Terceirização Passo a Passo: o caminho para a administração pública e privada**. Porto Alegre: DC Luzzatto, 1992.

LIMA, H. S. **A administração no sistema prisional: um estudo das competências gerenciais**. Dissertação (Mestrado em Administração) - FUMEC - Faculdade de Ciências Empresariais. Belo Horizonte, p. 119. 2007.

LINDERMANN, J.; HANSEN, P. B. Utilização de métodos de apoio à decisão para decisões estratégicas: o caso da manutenção de embarcações de transporte de cargas. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 9, p. 173-200, 2008.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-69712008000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712008000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 03 Fevereiro 2018.

LIU, T.; WANG, Y.; WILKINSON, S. Identifying critical factors affecting the effectiveness and efficiency of tendering processes in Public-Private Partnerships (PPPs): A comparative analysis of Australia and China. **International Journal of Project Management**, 34, Maio 2016. 701–716.

LIU, T.; WILKINSON, S. Critical Factors Affecting the Viability of Using Public-Private Partnerships for Prison Development. **Journal of Management in Engineering**, 31, n. 5, 2015.

LOOSEMORE, M.; CHEUNG, E. Implementing systems thinking to manage risk in public private partnership projects. **International Journal of Project Management**, 33, 2015. 1325–1334.

LOPES, B. R. **A parceria público-privada: uma transição entre o Estado Regulador e o Estado Garantidor**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 138. 2016.

MAIA, K. et al. Nova gestão pública e motivação no serviço público: a carreira de EPPGG como alternativa para as disfunções burocráticas. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Dez. 2012. 123-155.

MARTINS, G. D. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MAURÍCIO, C. R. N. **A Privatização do Sistema Prisional**. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p. 167. 2011.

MEDEIROS, J. C. C. D. O colapso do sistema prisional e a mercantilização do cárcere. **Instituto Brasiliense de Direito Público**, Brasília, p. 29, 2017.

MELO, M. C. O. L. **Estratégias do Trabalhador Informático nas Relações de Trabalho**. Tese (Professor Titular) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1991.

MELO, M. C. O. L.; PAIVA, Kely Cesar Martins de ; MAGESTE, Gizelle de Souza ; BRITO, Maria José Menezes ; CAPELLE, Mônica Carvalho Alves . **Em busca de**

**técnicas complementares em pesquisa qualitativa no campo da administração.** In: GARCIA, FERNANDO COUTINHO; HONÓRIO, LUIZ CARLOS. (Org.). *Administração, Metodologia, Organizações, Estratégia*. 2ed. Curitiba: Juruá, 2007, v. 1, p. 67-79.

MENEZES, D. C. **Fatores críticos para o sucesso de uma estruturação de Parceria Público-privada no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília. Brasília, p. 97. 2014.

MILWARD, H. B.; PROVAN, K. G. Governing the hollow state. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 10, n. 2, 01 Abr. 2000. 359-380.

MINAS GERAIS. Anexo X - Sistema de mensuração de desempenho e disponibilidade. **Programa de Parcerias Público-privadas de Minas Gerais**. Belo Horizonte, p. 177. 2011.

MINAS GERAIS. Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-privada do Estado de Minas Gerais. **ppp.mg.gov.br**, 2013. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br>>. Acesso em: 14 Novembro 2017.

MINAS GERAIS. Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-privada do Estado de Minas Gerais. **PPP Complexo Penal**, 2014. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-complexo-penal>>. Acesso em: 15 Abril 2017.

MINAS GERAIS. Lei 14.868, de 16 de dezembro, de 2003. **Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas**, 2003. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=14868&ano=2003>>. Acesso em: 12 Junho 2018.

MINAS GERAIS. Lei 22.257, de 27 de Julho, de 2016. **Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências**., Belo Horizonte, 27 Julho 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>>. Acesso em: 07 Fevereiro 2018.

MINAS GERAIS. Lei 22.257, 27 de Julho de 2016. **Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências**, Belo Horizonte, 27 Julho 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>>. Acesso em: 07 Fevereiro 2018.

MINAYO, M. C. D. S. **O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 12<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Hucitec, 2010. 408 p.

MINHOTO, L. D. As Prisões de mercado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 55-56, p. 133-153, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452002000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 Junho 2018.

- MINHOTO, L. D. **Privatização de presídios e criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global**. 1ª. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000. 214 p.
- MOURA, M. E. C.; CUBAS JUNIOR, E. D. S.; GUEDES, T. M. Terceirização e Parcerias Público-privadas: alternativas para amenizar alguns dos problemas enfrentados pelo sistema penitenciário brasileiro. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre, p. 30-43, Out./Nov. 2011.
- MUTIANGPILI, J. **Government Sector Outsourcing: Transforming Public Service with Outsourced IT Services**. Tholons. Nova York, p. 20. 2010.
- OLIVEIRA, J. E. D.; CANHETE, G. D. F. Impactos da Terceirização na Estratégia Logística das Empresas de Varejo. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, São Paulo, n. 2, p. 587-603, Mai. 2017. ISSN 2448-0959.
- OLIVEIRA, M. A. **Terceirização: estruturas e processos em xeque nas empresas**. São Paulo: Nobel, 1994.
- OSÓRIO, F. M.; VIZZOTTO, V. D. Sistema penitenciário e parcerias público-privadas: Novos Horizontes. **Jus Navigandi**, 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7643/sistema-penitenciario-eparcerias-publico-privadas>>. Acesso em: 13 Junho 2018.
- PINHEIRO, F. M. G. **Diversos olhos sem diversos olhares? um estudo sobre práticas de accountability em hospitais públicos sob gestão direta e em regime de PPP**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Contábeis. Salvador, p. 131. 2013.
- PINHEIRO, I. A. A externalização de atividades: fundamentos e experiências no setor de autopeças gaúcho. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, 3, n. 2, Ago. 1999. 137-165. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65551999000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65551999000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 12 Janeiro 2018.
- POMPEU, G. M. V.; FERREIRA, C. L. L. A privatização de presídios e a ideia neoliberal de criação de um Estado Mínimo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 162-177, Abr. 2018.
- PORTO, L. V. A terceirização na reforma trabalhista e a violação às normas internacionais de proteção ao trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 63, n. 96, p. 149-182, jul./dez. 2017.
- PORTUGAL, D. **As Parcerias Público-privadas no Sistema Prisional: as perspectivas da legalidade, eficiência e política criminal**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Direito. Salvador, p. 202. 2010.
- PPIAF. **Public-Private Infrastructure Advisory Facility**. Main types of PPP. Toolkit for Public-private Partnerships in Roads & Highways. [S.l.], p. 12-21. 2009.

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de terceirização**: onde podemos errar no desenvolvimento e na implantação dos projetos e quais são os caminhos do sucesso. São Paulo: STS, 1998.

RABELO, C. L. D. A.; VIEGAS, C. M. D. A. R. A privatização do sistema penitenciário brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 2960, Ago. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=9822&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=9822&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em: 25 Janeiro 2018.

REDOSCHI, D. A. Parceria público-privada: desafios e oportunidades. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 23, Jan. 2014. ISSN 19844883.

REIS, C. J. O. D. **Parcerias público-privadas (PPP) na provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração. Salvador, p. 212. 2015.

REIS, T.; JORDÃO, E. A Experiência Brasileira de MIPs e PMIs: Três Dilemas da Aproximação Público-privada na Concepção de Projetos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1, p. 207-231, 2015.

REZENDE, J. V. S. **Parcerias público-privadas (PPPs): manifestações discursivas dos comportamentos oportunistas em PPPs do Estado de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração) – FUMEC. Belo Horizonte, p. 118. 2010.

REZENDE, W. Terceirização: a integração acabou? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 37, n. 4, 1997. 6-15. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901997000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901997000400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 12 Dezembro 2017.

RIBEIRO, M. P. **10 Anos da Lei de PPP 20 Anos da Lei de Concessões**. Rio de Janeiro: Simplíssimo, 2014. 435 p.

RIBEIRO, A. P. ; SOUZA, G. A. D. Parceria Público-privada (PPP) no Sistema Penitenciária Brasileiro: Maior Eficiência, Menor Custo? **Resolução - Revista de Direito e Ciências Gerenciais**, Curvelo, v. 1, p. p. 91-112, Novembro 2016.

RODRIGUES, R. S. A terceirização dos presídios no Brasil. **Revista Ordem Pública e Defesa Social**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 65-88, 2013. ISSN 2237-6380. Disponível em: <<https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/60/59>>. Acesso em: 12 Dezembro 2017.

SAADI, M. O planejamento da concessão e o procedimento de manifestação de interesse – Fundamentos legais, aplicação e desdobramentos. **Revista Brasileira de Infraestrutura: RBINF**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jul/dez 2012. ISSN 2238-6718.

SACCHETTA, P. Quantos mais presos, maior o lucro. **Pública**, 2014. Disponível em: <<https://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>>. Acesso em: 20 Março 2017.

SANTOS, D. D. A. **Parceria público-privada em presídios: (in) sustentabilidade da privatização e os novos desafios da gestão penitenciária na pós-modernidade**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho – UNINOVE. São Paulo, p. 170. 2017.

SANTOS, E. B. D. **Parcerias públicas privadas e ganhos extraordinários: uma análise da PPP do Hospital do Subúrbio em Salvador**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Contábeis, Salvador. Salvador, p. 111. 2014.

SANTOS, J. A. **A utilização das parcerias público-privadas na consecução de serviços carcerários: um estudo do Complexo Penitenciário PPP na Cidade de Ribeirão das Neves-MG**. Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) – Universidade Federal de Alfenas. Varginha, p. 104. 2014a.

SANTOS, R. M. D. **Melhorando as informações fiscais referentes a riscos decorrentes de parcerias público privadas**. Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília, p. 75. 2018.

SANTOS, V. A. **A privatização do sistema prisional brasileiro: ressocialização ou mercantilização na sociedade do espetáculo**. Dissertação. (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica do Salvador - UCSAL. Salvador, p. 73. 2018a.

SILVA, I. D. **Um modelo geral para tomada de decisão sob incerteza e flexibilidade em parcerias público-privadas**. Tese (Doutorado) – Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 120. 2016.

SILVA, J. A. A. **A privatização de presídios e sua (in)compatibilidade com o Estado democrático de direito: a ressocialização irrefletida**. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal do Pará. Belém, p. 123. 2015.

SILVEIRA, A. D. D.; SARATTI, N.; MORAES, R. P. **Um passo além da terceirização: a transferência de atividades e tecnologia**. Porto Alegre: Badejo Editorial, 2002.

STAKE, R. E. **Pesquisas qualitativas: estudando como as coisas funcionam**. 1ª ed. São Paulo: Penso, 2011. 263 p. ISBN 9788563899323.

STF. STF decide que é lícita a terceirização em todas as atividades empresariais. **Supremo Tribunal Federal**, 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=388429>>. Acesso em: 05 Setembro 2018.

SUNDFELD, C. A. O direito e as parcerias empresariais e contratuais entre estado e particulares. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 23, Jan. 2014. ISSN 19844883.

TADEU, J. C. **O desafio dos gestores na superação dos riscos inerentes à gestão da terceirização: estudo de caso em uma instituição federal de ensino**. (Dissertação) Mestrado Profissional em Administração. Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo – FPL. Pedro Leopoldo, p. 103. 2014.

TAKASHINA, N. T.; FLORES, M. C. **Indicadores da qualidade e do desempenho: como estabelecer metas e medir resultados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996. 103 p.

TEIXEIRA, H. J.; MARTELANC, R.; FILHO, L. P. C. D. P. **Dilemas E Perspectivas Da Terceirização No Setor**. II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília: [s.n.]. 2009. p. 28.

THOMAS, J. R.; NELSON, J. K. **Research methods in physical activity**. 5ª. ed. [S.I.]: Humanics Kinetics, 2001.

TOURINHO, R. A. R. A. A terceirização do sistema carcerário no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 11, Jul./Ago./Set. 2007. ISSN 1981-187X.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 1987. 176 p.

VALENÇA, M. C. D. A.; BARBOSA, A. C. Q. A terceirização e seus impactos: um estudo em grandes organizações de Minas Gerais. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 163-185, Jan./Abr. 2002. ISSN 1982-7849.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16ª. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 104 p. ISBN 9788597006759.

WACQUANT, L. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. 476 p. ISBN 8535302182.

WALBER, A. L. S. **A interface trabalho-família nas histórias de vida de gestores intermediários**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre, p. 113. 2009.

WEBER, L.; GRISCI, C. L. I. Trabalho, gestão e subjetividade: dilemas de chefias Intermediárias em contexto hospitalar. **Cad. EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 53-70, Mar. 2010. ISSN 1679-3951. Acesso em: 21 Maio 2018.

WILLEMS, T.; DOOREN, W. V. Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an accountability paradox. **International Review of Administrative Sciences**, 77, n. 3, 2011. 505–530

## ANEXO A – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO

Nome e código dos itens do Sistema de Mensuração Bimestral do Desempenho	Nível
1. Índice de Desempenho	Índice
1.1. Ressocialização e Serviços Assistenciais	Nota
1.1.1. Assistência Jurídica e Social	Sub-nota
1.1.1.1. Assistência Jurídica	Indicador
1.1.1.1.1. Tempo Total de Assistência Jurídica Prestada	Sub-Indicador
1.1.1.1.2. Atendimento por preso	Sub-Indicador
1.1.1.2. Assistência Social	Indicador
1.1.1.2.1. Tempo de Assistência Social	Sub-Indicador
1.1.1.2.2. Número Médio de Atendimentos à Família do Sentenciado	Sub-Indicador
1.1.2. Ocupação do Sentenciado	Sub-nota
1.1.2.1. Ocupação do Sentenciado	Indicador
1.1.2.1.1. Ocupação com o Trabalho	Sub-Indicador
1.1.2.1.2. Ocupação com Atividades Recreativas	Sub-Indicador
1.1.2.1.3. Ocupação com Educação	Sub-Indicador
1.2. Segurança e Condições básicas	Nota
1.2.1. Condições de Saúde e Condições e Preparo dos Agentes de Monitoramento	Sub-nota
1.2.1.1. Condições de Saúde	Indicador
1.2.1.2. Contingente de Médicos e Dentistas	Sub-Indicador
1.2.1.3. Contingente de Enfermeiros	Sub-Indicador
1.2.1.4. Horas de Médicos e Dentistas	Sub-Indicador
1.2.2. Condições e Preparo dos Agentes de Monitoramento	Indicador
1.2.2.1. Horas de Treinamento	Sub-Indicador
1.2.2.2. Escolaridade Formal do Agente	Sub-Indicador
1.2.3. Ocorrência de Eventos	Sub-nota
1.2.4. Disponibilização de Imagens do CFTV	Indicador
1.2.4.1. Ocorrência de Falha do CFTV	Sub-Indicador
1.2.4.2. Duração da Falha do CFTV	Sub-Indicador
1.2.5. Sistemas de Informação	Indicador
1.2.5.1. Atraso Sistema de Informação	Sub-Indicador
1.2.5.2. Acuidade da Informação – Sistema de Informação	Sub-Indicador
1.2.6. Contingente de Agentes de Monitoramento	Indicador
1.2.6.1. Contingente de Agentes de Monitoramento entre 80% e 6% do mínimo	Sub-Indicador
1.2.6.2. Contingente de Agentes de Monitoramento entre 60% e 40% do mínimo	Sub-Indicador
1.2.7. Eventos Graves	Indicador
1.2.7.1. Indisciplina	Sub-Indicador
1.2.7.2. Pessoa Gravemente Ferida	Sub-Indicador
1.2.7.3. Pessoa Ferida	Sub-Indicador
1.2.7.4. Fuga	Sub-Indicador
1.2.7.5. Tomada de Reféns	Sub-Indicador
1.2.7.6. Subida no Telhado	Sub-Indicador
1.2.7.7. Morte Causada	Sub-Indicador
1.2.7.8. Objetos/Materiais não autorizados	Sub-Indicador
1.2.7.9. Contingente de Agentes de Monitoramento abaixo de 40% do mínimo	Sub-Indicador

1.3. Monitoramento	Nota
1.3.1. Monitoramento Financeiro	Sub-nota
1.3.1.1. Monitoramento Financeiro	Indicador
1.3.1.1.1. LAJIDA	Sub-Indicador
1.3.1.1.2. ICSD	Sub-Indicador
1.3.1.1.3. Alavancagem Financeira	Sub-Indicador
1.3.1.1.4. Índice de Liquidez Corrente	Sub-Indicador
1.3.1.1.5. Custo Total sobre Receita Liquida	Sub-Indicador
1.3.1.1.6. Fluxo de Caixa	Sub-Indicador
1.3.1.1.7. Demonstração Financeira	Sub-Indicador
1.3.2. Não Comunicação	Sub-nota
1.3.2.1. Não Comunicação Tempestiva de Fato Relevante	Indicador
1.3.2.1.1. Não Comunicação Tempestiva de fato Relevante	Sub-Indicador
1.3.2.2. Não Comunicação de Evento Grave	Indicador
1.3.2.2.1. Não Comunicação de Indisciplina	Sub-Indicador
1.3.2.2.2. Não Comunicação de Pessoa Gravemente Ferida	Sub-Indicador
1.3.2.2.3. Não Comunicação de Pessoa Ferida	Sub-Indicador
1.3.2.2.4. Não Comunicação de Fuga	Sub-Indicador
1.3.2.2.5. Não Comunicação de Tomada de Reféns	Sub-Indicador
1.3.2.2.6. Não Comunicação de Subida no Telhado	Sub-Indicador
1.3.2.2.7. Não Comunicação de Morte Causada	Sub-Indicador
1.3.2.2.8. Não Comunicação de Objetos materiais não autorizados	Sub-Indicador
1.3.2.2.9. Não Comunicação de Total de Agentes de Monitoramento Inferior a 40%	Sub-Indicador

Fonte: Edital de Licitação nº 01/2008 – SEDS/MG - Anexo X - Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade

## ANEXO B – NOTAS DE QUALIDADE DE DISPONIBILIDADE REFERENTE AOS RECINTOS, AMBIENTES E ESTRUTURAS

Notas de qualidade de disponibilidade referente aos recintos, ambientes e estruturas:	Pesos
Com a função de celas	6
Com a função de circulações, halls, eclusas e antessalas	6
Com a função de tratamento penal, ambulatórios, consultórios e demais áreas de saúde	7
Com a função de pátios e solários	3
Com a função de utilidades, instalações e de infraestrutura da unidade penal	5
Com a função de áreas/blocos de vigilantes	5
Com a função de guaritas	7
Com a função de áreas de visitas íntimas	4
Com a função de refeitórios	6
Com a função de quadras poliesportivas e áreas de lazer	4
Com a função de oficinas e áreas de produção e trabalho	4
Com a função de salas de aula	4
Com a função de salas de cultos religiosos	4
Com a função de banheiros coletivos	4
Com a função de barreiras físicas e de segurança (muralhas, alambrados, etc.), sistemas de sensoriamento e canis	7
Com a função de caixas d'água, cisternas e poços artesianos	6
Com a função de padarias	4
Com a função de lavanderias	4
Com a função de cozinhas	6
Com a função de estação de tratamento de esgoto	4
Com a função de tubulações de esgoto entre unidades penais, unidades de serviços (padarias, lavanderias e cozinhas), ETE (estações de tratamento e esgotos)	4
Referentes às demais funções sob responsabilidade da contratada externos aos blocos e pavilhões e internos às unidades penais	4
Com a função de áreas/blocos de segurança externa (Polícia Militar)	5
Com a função de áreas/blocos administrativos	4
Com a função de almoxarifados	4
Com a função de portaria	7
Com a função de parlatórios	4
Referentes às demais funções sob responsabilidade da contratada externos às unidades e internos ao Complexo Penal	5

Fonte: Edital de Licitação nº 01/2008 – SEDS/MG - Anexo X - Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Objetivos	Categorias de Análise	Perguntas
<p style="text-align: center;">Identificar o papel da Parceria Público-privada na percepção dos entrevistados</p>	<p style="text-align: center;">Parceria Público-Privada do Sistema Prisional Mineiro na percepção de gestores intermediários</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para o Sr. o que é uma Parceria Pública-Privada?</li> <li>2. Qual a sua opinião a respeito do Estado transferir/terceirizar os serviços e atividades carcerárias ao particular?</li> <li>3. Com a implementação da PPP houve otimização do desenho prisional, como redução de custos, qualidade no serviço, entre outros?</li> <li>4. Gostaria que o Sr. comentasse o fato de o próprio consórcio de Gestores Prisionais Associados (GPA) oferecer assistência jurídica aos detentos que não podem pagar um advogado particular. (Cito como exemplo: Diante de uma situação de tortura ou violação de direitos, o custodiado vai buscar um advogado contratado pela empresa e demandar contra a própria empresa, isso não comprometeria a qualidade do serviço?)</li> <li>5. Na sua opinião o fato de o presídio privado apresentar uma melhor estrutura, isso garante melhor possibilidade de ressocialização?</li> <li>6. Existe um critério para a escolha dos presos na unidade prisional privada? (Como exemplo não encaminhamento de presos de facção criminosa, presos que têm crime contra os costumes, estupradores). Qual seria o motivo do não recebimento desses presos?</li> <li>7. O que poderia ser diferente nessa parceria?</li> <li>8. Teria mais alguma coisa que o Sr. gostaria de acrescentar, de dizer e de comentar pela sua participação, sua visão, que seja importante para o tipo de estudo que estamos fazendo?</li> </ol>
<p style="text-align: center;">Descrever e analisar as vantagens e desvantagens da Parceria Público-privada no sistema prisional segundo os pesquisados.</p>		<ol style="list-style-type: none"> <li>9. O que tem sido feito para contribuir na ressocialização do preso?</li> <li>10. Qual seria o custo mensal de um preso em uma unidade pública e em uma unidade privada?</li> <li>11. Em relação à assistência jurídica como o Sr. avalia o número de advogados em exercício e a qualidade do serviço prestado?</li> <li>12. No tocante aos atendimentos da área de saúde, como o Sr. avalia o número de médicos, dentistas e enfermeiros por preso?</li> <li>13. Como o Sr. avalia o serviço de assistência social quanto ao número médio de atendimento à família do preso?</li> </ol>

		<p>14. Em relação à segurança, gostaria que o Sr. comentasse se o número de agentes é suficiente.</p> <p>15. O que mudou depois dessa parceria?</p> <p>16. Como o Sr. avalia as contribuições da Parceria Público-privada no sistema prisional? Quais são os motivos desse sucesso ou insucesso?</p> <p>17. Você observa algum risco na Parceria Público-privada no sistema prisional? Por quê?</p>
Identificar as tendências da Parceria Público-privadas do sistema prisional na percepção dos entrevistados.	Tendências da Parceria Público-privadas do sistema prisional na percepção dos gestores.	<p>18. O slogan do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves é “menor custo e maior eficiência”, o que o Sr. entende como eficiência no sistema prisional?</p> <p>19. O Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves é tido como um presídio modelo, o Sr. considera esse modelo como uma solução para dar conta do aumento da população carcerária? Teria mais alguma coisa que o Sr. gostaria de acrescentar como alternativa?</p> <p>20. Com a Parceria Público-privada os presos são entregues aos cuidados de empresas privadas que, naturalmente buscam o lucro, na sua opinião isso poderia contribuir para a mercantilização do preso e incentivo de encarceramento em massa? Por quê?</p> <p>21. Como ficará o Complexo Prisional após o vencimento do contrato?</p> <p>22. O que mudou depois dessa parceria?</p> <p>23. O Sr. acredita que essa parceria é uma tendência?</p>
Analisar os principais indicadores do sistema prisional relativo ao desempenho da Parceria Público-privada na percepção dos entrevistados.	Principais indicadores de desempenho da Parceria Público-privada na percepção dos entrevistados	<p>24. O Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves, obedece a 90 indicadores e a 290 subindicadores de desempenho definidos pelo Estado. Na sua opinião qual a importância desses indicadores para o modelo?</p> <p>25. Desses indicadores e subindicadores quais o Sr. identifica com mais relevantes para o sucesso dessa parceria?</p> <p>26. Ainda sobre os indicadores e subindicadores, quais o Sr. identifica como os mais difíceis de serem cumpridos?</p>

Fonte: Elaborado pela autora.