

40º Encontro Anual da ANPOCS
24 a 28 de outubro de 2016 – Caxambu – Minas Gerais

ST3 - Administração de conflitos, Segurança Pública e Punição no Brasil
Coordenação: Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUCRS) e Luiz Claudio Lourenço
(UFBA)

Título do Trabalho: Parceria Público-Privada no Sistema Prisional de Minas Gerais: os limites da governança pública e seus reflexos na produção de sentidos substantivos para o modelo

Autores

Amanda Mátar de Figueiredo – Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (NESP/FJP)

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz – Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (NESP/FJP)

Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelas bolsas de incentivo à pesquisa.

Parceria Público-Privada no Sistema Prisional de Minas Gerais: os limites da governança pública e seus reflexos na produção de sentidos substantivos para o modelo

1. Introdução

Em Minas Gerais, o governo estadual que assumiu a partir de 2003 desenhou e implementou, para o sistema prisional, um conjunto de políticas públicas voltadas para expansão, modernização e humanização, cujo marco inicial é a aceleração da transferência dos presos sob custódia da Polícia Civil (que, naquele momento, respondia pela imensa maioria das carceragens mineiras) para a Subsecretaria de Administração Prisional da Secretaria de Estado de Defesa Social (SUAPI/SEDS).

No conjunto destas iniciativas, foi realizado também estudo para a implantação de um modelo de cogestão ou gestão indireta de unidades de custódia, sendo realizado processo licitatório, em 2009, para construção de um complexo penitenciário com 3.000 vagas na Região Metropolitana de Belo Horizonte, por meio de Parceria Público-Privada (PPP). O parceiro vencedor da licitação iniciou, em 2010, a construção do complexo, sendo o responsável pelos recursos de operacionalização. A unidade iniciou sua operação em janeiro de 2013, chegando ao final de 2014 com aproximadamente 2.000 custodiados nas três unidades do complexo.

O Complexo Penal de Ribeirão das Neves é a primeira iniciativa de gestão de unidades prisionais do país inteiramente na modalidade de parceria público-privada. Embora se tenham registros, em outros estados da federação, de iniciativas anteriores que envolvem concessões e parcerias com o setor privado, estas não podem ser consideradas parcerias público-privadas porque foram instituídas, de forma geral, para execução apenas de parcela das atividades relativas à gestão de unidades prisionais (por exemplo, parcerias para a gestão das atividades de trabalho dos detentos), não se enquadrando, portanto, em diversos critérios dos normativos específicos de PPP, os quais primam por uma visão mais holística da atividade de gestão, com o empoderamento técnico do parceiro privado a partir dos prismas da inovação e eficiência.

O pioneirismo da iniciativa, aliado às proporções do projeto do Complexo Penal de Ribeirão das Neves, determinam o vulto do desafio assumido pelo Governo do Estado

de Minas Gerais no ano de 2009, quando foi assinado o contrato com o consórcio denominado Gestores Prisionais Associados (GPA), parceiro privado vencedor da licitação para construção e operação das unidades prisionais do complexo, e justificam um olhar mais detido sobre a experiência a partir de vários aspectos, dentre os quais se destaca a efetiva capacidade de governança pública sobre o cotidiano da execução penal nas unidades geridas pelo modelo PPP.

A presente análise coloca foco sobre o modelo de parceria público-privada aplicado ao sistema prisional mineiro e operacionalizado no Complexo Penal de Ribeirão das Neves, e seu “lugar institucional” no sistema prisional mineiro. O objetivo aqui, então, é pensar os desafios inerentes à operacionalização da PPP em face da capacidade institucional e dos arranjos estabelecidos para a governança do modelo no sistema prisional mineiro, sempre tendo em vista seus sentidos substantivos. Em outras palavras, um dos principais desafios da presente análise é perceber como as questões substantivas relativas ao papel do Estado e aos limites de sua delegação aparecem (se aparecem) na operacionalização efetiva das PPP, através do estudo do caso específico da PPP Complexo Penal de Ribeirão das Neves, que é pioneiro no país e emblemático da discussão sobre a gestão privada de uma atividade pública de caráter sensível como é a execução de penas privativas de liberdade.

Este artigo foi baseado em alguns dos achados finais da pesquisa “Parceria Público Privada no Sistema Prisional: a experiência de Minas Gerais”, realizada entre 2013 e 2016 pelo Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (NESP/FJP), com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A pesquisa buscou descrever o contexto de concepção e operacionalização desta modalidade de parceria com a iniciativa privada para a gestão de unidades prisionais em Minas Gerais, bem como problematizou os resultados da inserção de novo ator – no caso, o consórcio administrador do complexo penal – na composição do arranjo institucional vigente, notadamente no que diz respeito à capacidade de governança do Estado sobre o cotidiano das unidades prisionais geridas via parceria e sobre as condições ofertadas aos custodiados para o cumprimento da pena.

Em termos metodológicos, a pesquisa realizada adotou abordagem qualitativa, de cunho exploratório e descritivo. Para efeitos de contextualização, foram analisadas, ainda que de forma mais ampla, tanto as práticas da gestão prisional dita “tradicional” em Minas Gerais, quanto o arranjo constituído a partir da operacionalização da PPP

prisional. Além de extensa revisão bibliográfica sobre o sistema prisional brasileiro e mineiro, bem como as novas modalidades de interface entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil, das quais o modelo PPP é tributário, foram obtidos e analisados dados secundários fornecidos basicamente pela Subsecretaria de Administração Prisional da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais – SUAPI/SEDS (notadamente no que diz respeito ao perfil do sistema prisional mineiro, população carcerária, instrumentos de gestão tradicional e aplicados à PPP) e pela Unidade Central PPP da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE (em relação ao arcabouço normativo e técnico que subsidiou juridicamente a construção do modelo PPP prisional). Foram realizadas também entrevistas semiestruturadas com os principais gestores do sistema prisional mineiro e do consórcio administrador do complexo penal PPP, com vistas a delinear um panorama mais consistente sobre a visão institucional – e, em certa medida, dos indivíduos que ocupam tais posições – de cada um dos atores sobre este modelo de cogestão e suas implicações substantivas para o cotidiano das unidades prisionais e para a manutenção dos direitos e garantias fundamentais dos custodiados em execução de pena. Por fim, com o intuito de observar o que os arranjos institucionais e modelos de governança produziram, na prática, no cotidiano de uma unidade prisional cogerida, foram realizadas visitas técnicas ao complexo penitenciário PPP, oportunidades nas quais foi franqueado o acesso, à equipe de pesquisa, a todas as áreas internas das unidades.

Nas próximas seções, portanto, apresentam-se os principais apontamentos da pesquisa sobre sistema prisional mineiro, seu arranjo institucional e o lugar ocupado nele pela iniciativa da PPP, bem como as inflexões verificadas a partir da perspectiva da capacidade de governança do Estado sobre as dimensões substantivas do cumprimento da pena para os indivíduos custodiados nas unidades do Complexo Penal PPP.

2. A estruturação do sistema prisional mineiro e a opção pela parceria público-privada

No escopo de uma série de modificações estruturais na Administração Pública mineira, o governo que tomou posse em 2003 extinguiu a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos e a Secretaria de Estado de Segurança Pública, criando a Secretaria

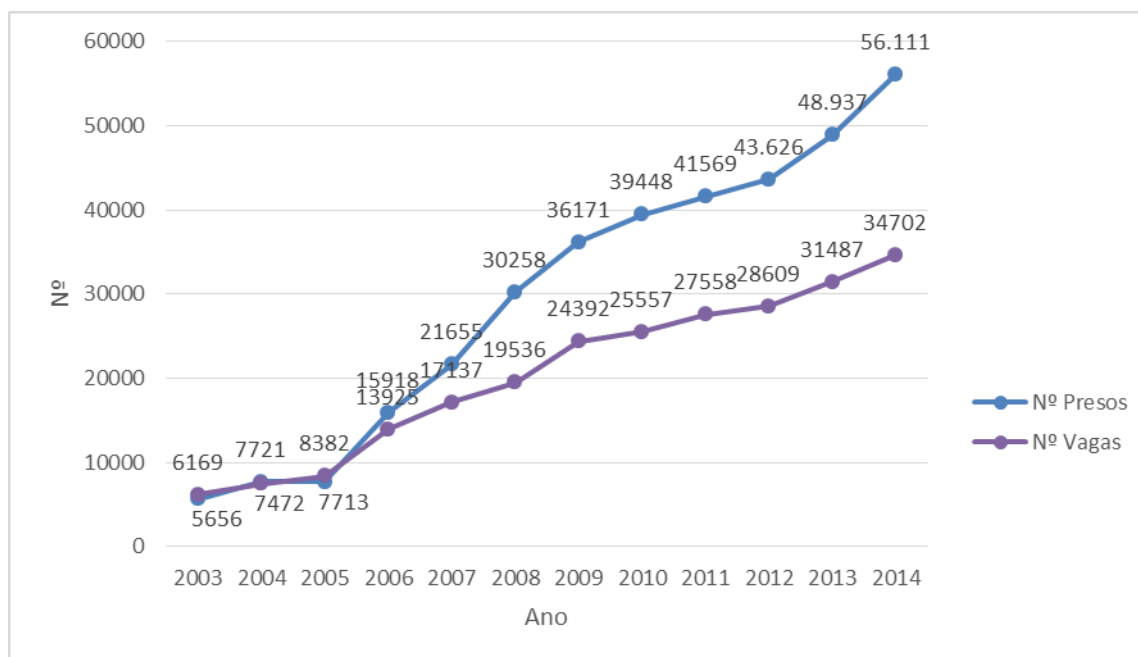
de Estado de Defesa Social, que ficou como única responsável pela política carcerária estadual.

O massivo investimento na estrutura do sistema prisional constituiu uma das primeiras e mais relevantes ações do governo nesta época. Com a construção e ampliação de presídios e penitenciárias, as vagas saltaram de 6.169, em 2003, para 30.214 até dezembro de 2014, em um total de 147 unidades. A aplicação da Lei Estadual 12.985/1998, voltada para a transferência da gestão das carceragens da Polícia Civil e liberação dos policiais militares e civis da guarda de presos e escolta, foi considerada uma ação primordial. Este investimento representou a abertura de cerca de vinte e nove mil vagas, seja em novas unidades, seja em unidades que foram reformadas ou transferidas pela PCMG. Esta ação visava combater emergencialmente a situação de falência estrutural deste sistema e o elevado déficit de vagas que se observava em 2003 (cerca de 4,1 presos por vaga disponível, considerando os presos custodiados pela PCMG), mas propiciou, progressivamente, a consolidação do sistema prisional em Minas Gerais, o segundo maior do país já em 2014.

No entanto, todo este investimento não foi suficiente para desaguar a demanda punitiva do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais. Apenas a PMMG deteve mais de trezentas mil pessoas em 2012 (SINHORETTO et al., 2014), o que equivale aproximadamente a significativos 1,5% da população total do estado estimada para aquele ano. Neste sentido, se a disponibilidade de vagas do sistema prisional cresceu, cresceu ainda mais intensamente o número de indivíduos custodiados pelo sistema (Gráfico 1), mantendo-se o patamar do déficit de vagas no sistema prisional de Minas Gerais, com uma taxa de ocupação de 1,6 presos para cada vaga disponível.

Ademais disso, neste processo de consolidação, a Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI) investiu tanto na construção, manutenção e reforma de unidades prisionais, bem como em sua gestão operacional cotidiana. Fruto de uma consultoria contratada à época com o intuito de normatizar o funcionamento cotidiano das unidades prisional, o Modelo Referencial de Gestão Prisional organizou um conjunto de procedimentos operacionais padrão que visam a regular e oferecer previsibilidade ao funcionamento das unidades, especialmente no que se refere ao relacionamento entre os agentes prisionais e os internos. Estes procedimentos reduziram substantivamente os casos de denúncias de violência, seja aquela praticada por agentes junto aos custodiados, seja entre estes.

Gráfico 1: Evolução do Número de Presos e Vagas - Minas Gerais – (2003-2014)



Fonte: SUAPI/SEDS, 2014.

O sistema ainda investiu em uma corregedoria centralizada e em procedimentos racionalizados para a alocação de vagas em suas unidades, bem como em um sistema de inteligência e informações. Também foi implantado um plano de cargos e salários para as carreiras funcionais do sistema, que cresceram em quantitativo (a título de exemplo, são cerca de 18 mil cargos de agente prisional) e em identidade simbólica e profissional.

O atendimento ao preso foi consolidado como uma área específica da política, visando oferecer oportunidades de estudo, trabalho e assistência ao custodiado, procurando o cumprimento das demandas colocadas pela Lei de Execução Penal. Uma série de iniciativas de humanização do cumprimento da pena foi consolidada, tais como a criação de pavilhões específicos para o custodiado homossexual, de unidades específicas para mulheres, a criação do Centro de Referência da Mulher Gestante privada de liberdade, e a criação do Núcleo de Atendimento à Família do preso. Também houve grande investimento nas políticas de educação e de trabalho para o custodiado que abarcam, hoje, número não desprezível de custodiados no sistema, em comparação aos padrões nacionais (algo em torno de 25% dos presos, segundo dados da SUAPI/SEDS para 2014).

O sistema prisional executou (custeio e investimento), em 2014, cerca de trezentos e oitenta milhões de reais, que somado à folha de pessoal, ultrapassou a cifra de um bilhão e trezentos e vinte e um milhões de reais em 2014, o que equivale a um custo-preso mensal que girou em torno de dois mil reais, segundo dados da SUAPI/SEDS.

É possível afirmar que a política prisional foi uma das áreas de atuação da SEDS que se mostrou mais dinâmica no período 2003-2014 e onde houve mais investimentos do Estado, inclusive no tocante a geração de vagas por meio do incentivo a alternativas ao modelo tradicional de encarceramento, tais como o modelo APAC – Associação de Proteção e Assistência ao Condenado¹ e a instituição do monitoramento de presos por tornozeleiras eletrônicas². Nesse bojo de ações é que surgiram os estudos que culminaram com o estabelecimento da parceria público-privada para a gestão de complexo penal que é objeto do presente estudo.

Os estudos para o estabelecimento da PPP do sistema prisional ficaram a cargo da Unidade Central de Parcerias Público-Privadas (Unidade PPP), da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), responsável por coordenar e apoiar a realização de projetos no âmbito do Programa Estadual de Parcerias Públicas Privadas, voltadas à oferta de infraestrutura e serviços públicos, sob a forma de contratos de prestação de serviços de longo prazo, com a oferta pelo setor privado. Assim, como antecipado na introdução do presente trabalho, foi realizado processo licitatório, iniciado

¹ O modelo APAC - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados é uma metodologia de reintegração do apenado por meio de atividades laborais e educativas com suporte educacional, judicial e religioso. A APAC constitui modalidade alternativa ao sistema prisional tradicional, sendo um modelo de cogestão penitenciária. Surgida em 1974 como uma ação de voluntários cristãos na cidade de São José dos Campos - São Paulo, a APAC é, segundo Mário Ottoboni (2006), seu criador, uma entidade que dispõe de um método de valorização humana e evangelização, para oferecer ao condenado condições de recuperar-se e com o propósito de proteger a sociedade, socorrer as vítimas e promover a justiça. As APAC's tem amparo na Constituição Federal, na LEP e no caso de Minas Gerais, da Lei Estadual 15.299/2004, que dispõe sobre a realização de convênio entre o Estado e as instituições (SILVA, 2012). As APAC's distinguem-se do sistema prisional tradicional na medida em que nas Associações o preso, aqui chamado de reeducando, é o protagonista de sua recuperação, tornando-se corresponsável por ela, obedecendo a rígida disciplina, em que se prima pelo respeito, pela ordem, pela educação e pelo trabalho. Além disso, o voluntariado é plenamente exercido, e não há concurso de qualquer agente do Estado, como policiais ou agentes penitenciários, e a segurança interna é realizada pelos próprios recuperandos. O voluntariado dá origem ainda à participação da comunidade na assistência espiritual, médica, psicológica, educacional e jurídica. Minas Gerais contava ao final de 2007, com 631 presos sob custódia do modelo APAC, alcançando 2.458 ao final de 2014.

² A partir da análise de experiências na Argentina, Israel e Colômbia, em conjunto com a Vara de Execução Criminal e Ministério Público, foi elaborado e implantado a partir de 2010 um modelo de monitoramento dos condenados em regime externo com a utilização de tornozeleiras eletrônicas. Ao final de 2014, eram acompanhados aproximadamente 2.000 indivíduos sentenciados ao uso contínuo da tornozeleira eletrônica por decisão judicial.

em 2009, para a construção e gestão de um complexo penal com 3.360 vagas em Ribeirão das Neves, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, por meio de Parceria Público-Privada (PPP). O parceiro vencedor da licitação, o consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA) iniciou, em 2010, a construção do complexo penitenciário, sendo o responsável pelos recursos de operacionalização. Para auxiliar o Estado na fiscalização dessa PPP foi licitado, na mesma época, o Verificador Independente, que também subsidia o Estado na execução do contrato, realizando a avaliação de desempenho do concessionário e buscando conferir imparcialidade ao processo, sendo vencedora da licitação a empresa Accenture. O complexo prisional PPP iniciou sua operação em janeiro de 2013, e estava sob sua custódia em novembro daquele ano, época dos contatos iniciais da pesquisa, aproximadamente 1.000 presos; alcançando ao final da pesquisa em dezembro de 2015 um montante de cerca de 2.000 presos em suas três unidades penais. Ressalta-se que ainda não haviam sido concluídas as últimas duas unidades com capacidade de 672 vagas cada uma ao final de 2015, sendo que o cronograma de execução encontrava-se atrasado.

Cabral, Lazzarini e Azevedo (2010) apontam que tais soluções no âmbito do sistema prisional foram consequência da tendência verificada nos últimos anos da introdução de reformas pelos diversos governos voltados para aumento de investimentos nos serviços públicos por meio do setor privado, não apenas no setor prisional, mas também em áreas como saneamento, geração de energia, rodovias, metrô, telecomunicações e serviços de infraestrutura, onde tais iniciativas estão mais assentadas.

3. As parcerias público-privadas em Minas Gerais

O Governo do Estado de Minas Gerais foi pioneiro no Brasil em instituir um marco normativo específico para as parcerias público-privadas (PPP), por meio da Lei Estadual nº 14.868 e da Lei Estadual nº 14.869, ambas de 16 de dezembro de 2003. A legislação federal respectiva é de mais de um ano depois: Lei Federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004.

Em linhas gerais, conforme a Lei Federal nº 11.079/2004 (art. 2º), as parcerias público-privadas são modalidades específicas de concessão, que admitem duas

“caracterizações” jurídicas diferentes (chamadas concessão patrocinada ou concessão administrativa).

A concessão patrocinada possui a formatação mais próxima das concessões tratadas pela Lei Federal nº 8.987/1995, mas tem o diferencial de que, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários típica das concessões tradicionais, o parceiro público (Estado) também se obriga com contraprestação pecuniária ao parceiro privado. Ou seja, além da tarifa cobrada dos usuários pela prestação dos serviços públicos, o parceiro privado faz jus a uma complementação de pagamento a ser feita pelo Estado, conforme parâmetros contratuais previamente estabelecidos.

Na concessão administrativa, a Administração Pública é a usuária direta ou indireta dos serviços, motivo pelo qual a contraprestação do parceiro privado é integralmente devida pelo parceiro público.

Outra caracterização específica das PPP em detrimento dos demais formatos de concessão encontra-se consignada nos art. 2º e 5º da Lei Federal nº 11.079/2004, os quais dispõem que o valor mínimo para celebração de contrato desta modalidade é de vinte milhões de reais, com prazo de vigência compatível com a amortização dos investimentos não inferior a cinco e não superior a trinta e cinco anos, incluindo eventual prorrogação. Na legislação estadual (Lei Estadual nº 14.868/2003), a mesma diretriz está expressa no art. 5º, §2º, IV.

O art. 5º da Lei Federal nº 11.079/2004 determina ainda que o contrato de PPP deve conter, dentre outras regras, as formas de remuneração e os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado. Em seu parágrafo único, há a previsão de possibilidade de pagamento de parcela variável ao parceiro privado, vinculada ao desempenho, a partir de parâmetros de qualidade definidos em contrato. Ou seja, trata-se da vinculação do desempenho ao efetivo desembolso financeiro por parte do Estado, o que no caso de Minas Gerais, conforme art. 15, §1º da Lei Estadual nº 14.868/2003, deixa de ser mera possibilidade e torna-se padrão de contratação³.

³ É perceptível que esta questão da remuneração baseada em critérios de desempenho aparece de forma bastante incisiva na legislação estadual (Lei Estadual nº 14.868/2003) que, desde a definição do instituto da PPP, já demarca o papel da aferição de resultados para a composição da prestação pecuniária devida ao parceiro privado e no formato de remuneração do parceiro. Além deste momento, a aferição de desempenho aparece ainda no art. 12, I e II, quando do detalhamento das exigências do instrumento contratual que formaliza a PPP, que deve conter objetivos, metas, critérios de avaliação e indicadores para aferição de desempenho dos parceiros privados.

A legislação de PPP, segundo Peci et al. (2012), procura, em linhas gerais, abarcar aspectos legais relacionados com a modelagem de contratos, organizar um marco regulatório, estabelecer mecanismos de sanção e *compliance*, bem como delinear as garantias, tanto ao interesse público quanto ao interesse privado.

O Estado de Minas Gerais define que a “Parceria Público-Privada é um contrato de concessão celebrado entre o poder público e o mercado privado com o objetivo de garantir o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma prestação de um serviço”, servindo “primordialmente, para contratação de projetos de grande porte, em que haja a necessidade de investimentos consideráveis e que, em contrapartida, não geram, por si só, receitas diretas suficientes para torná-los atrativos à iniciativa privada sem o apoio do Estado”. Nessa visão, as vantagens para o Estado referem-se a “menor necessidade de investimentos diretos; menor necessidade de pessoal, tempo e capital público para implantar os projetos; melhor qualidade do serviço; maior velocidade de implantação; menor custo (*‘value for money’*) e melhor alocação de riscos (redução de reequilíbrios)”. Para a iniciativa privada as vantagens referem-se ao “fluxo de receita estável ao longo do projeto; as garantias sólidas prestadas pelo Estado; facilidades de obtenção de financiamento; repartição objetiva dos riscos com o Estado; e geração de fontes alternativas de receita”. Assim, o setor privado se responsabiliza pelo desenho, financiamento, construção, e gerenciamento de uma determinada estrutura de prestação de serviço público. (MINAS GERAIS, 2013a)

Ainda nos termos do Governo do Estado de Minas Gerais (2013a), os atrativos para os parceiros privados envolvem “a existência de arquiteturas regulatórias simulando incentivos de mercado; mecanismo de pagamento baseado em indicadores de desempenho; distribuição objetiva de riscos entre o poder público e o parceiro privado; existência de um Verificador Independente, responsável pela aferição dos indicadores; além de revisões contratuais e arbitragem”.

A partir do marco legal mineiro, foi estruturado um arranjo institucional para conduzir o desenvolvimento das parcerias público-privadas no estado, composto das seguintes instâncias e instrumentos:

- O Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP), que é órgão vinculado à Governadoria do Estado, sendo presidido pelo Governador do Estado. Sua composição inclui o Advogado Geral do Estado, os Secretários de Estado de

Desenvolvimento Econômico, de Planejamento e Gestão, de Fazenda, de Transportes e Obras Públicas, de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e, como membro eventual, o titular da Secretaria diretamente relacionada com o serviço ou a atividade objeto da parceria público-privada. Compete ao CGP elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, aprovar editais, contratos, seus aditamentos e prorrogações, devendo realizar a avaliação geral do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas.

- A Unidade de PPP, que está inserida na estrutura da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), cujo principal objetivo, no âmbito do Programa de PPP, é executar atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, bem como assessorar o CGP e disseminar a metodologia e os conceitos próprios dos contratos de parceria.
- As Unidades Setoriais, que são núcleos operacionais internos de cada Secretaria, órgão ou entidade da Administração Pública do Estado, responsáveis pelo desenvolvimento de ações a serem adotadas no âmbito do Programa PPP em suas respectivas áreas de atuação. Trata-se de unidades integradas, em geral compostas por uma equipe multidisciplinar, que coordenam os assuntos referentes aos projetos de PPP de interesse daquela Secretaria e articulam com as demais estruturas organizacionais inseridas no âmbito do Programa de PPP.
- O Fundo de PPP, criado em 2003, com o objetivo de dar sustentação financeira ao programa de PPP. O Fundo poderá liberar recursos para parceiros privados e oferecer garantias reais que lhes assegurem a continuidade do desembolso pelo Estado nos valores contratados nas PPPs. A SEDE é o órgão gestor do fundo e, o agente financeiro, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG).
- O Grupo Coordenador do Fundo de PPP (GCF), composto por representantes da SEDE, do BDMG, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão da Secretaria de Estado de Fazenda, devendo emitir parecer sobre os projetos de parceria que prevejam a utilização de recursos provenientes do fundo, antes da aprovação do CGP.
- A Rede PPP, que consiste em uma série de instrumentos de comunicação (audiências, correspondência eletrônica ou impressa, portal web do Programa de

PPP-MG, etc.) que visam facilitar o contato, a comunicação e a cooperação entre os atores envolvidos ou interessados nos projetos de PPP, a partir da disseminação de informações sobre a tramitação de projetos desta natureza.

Até 2015, conforme dados divulgados no portal web da Unidade Central de PPP, o Estado de Minas Gerais apresentava dez contratos de PPPs em execução.

Segundo um dos entrevistados verifica-se que “o programa de PPP de Minas Gerais tem sido um modelo para outros Estados, a demanda de outros Estados em conhecer a experiência de Minas Gerais é diária” (Entrevistado 4), em função de preocupações como transparência, capacitação do corpo técnico da Unidade, cooperação com instituições multilaterais e coordenação com outros órgãos do Estado. Aliás, afirmações desse escopo foram uma constante nas entrevistas com o pessoal da Unidade PPP, bem como em suas explicações midiáticas.

Fica perceptível, a partir da descrição do arranjo governamental apresentado, a relevância dada aos componentes de inovação, flexibilidade e eficiência no discurso institucional que fundamenta a prestação de serviços públicos na modalidade PPP. Há que se avaliar, todavia, a efetiva capacidade de governança pública para manejar o complexo instrumental pertinente a esta nova modalidade de concertação entre Estado e parceiro privado, haja vista inclusive seus impactos de longo prazo, muitas vezes incompatíveis com a baixa continuidade do planejamento estatal.

Além disso, configura-se como grande desafio a geração de incentivos e o balanceamento dos riscos de forma a garantir a atuação efetivamente cooperativa entre o parceiro privado (que visa fundamentalmente o lucro em suas operações) e o Estado (que enxerga na modalidade a viabilização da execução de um serviço fundamental com qualidade, cuja capacidade de prestação própria encontra-se reduzida). Estes dois objetivos, embora não sejam *a priori* contraditórios, podem tornar-se mutuamente excludentes caso os termos da parceria não sejam sólidos o suficiente para incentivar o diálogo e a construção de soluções para questões que, considerado o pouco tempo de adoção da modalidade, seguramente ainda aparecerão ao longo dos anos de execução dos contratos.

Outro importante objetivo da presente análise, então, é pensar estes desafios à operacionalização das PPP em face da capacidade institucional e dos arranjos estabelecidos para a governança do modelo, com foco específico no Complexo Prisional PPP de Ribeirão das Neves.

Finalmente, em termos de regulamentação, ademais da conceituação jurídica das parcerias público-privadas e de seus instrumentos de operacionalização, talvez a questão mais substantiva a ser abordada conforme o objetivo da presente análise diga respeito ao tipo de serviços públicos que caibam ser colocados como objetos de execução e entrega à sociedade via PPP.

A Lei Federal nº 11.079/2004, em seu art. 4º, assim como a Lei Estadual nº 14.868/2003, em seu art. 6º, tratam das diretrizes para contratação de PPP, dentre as quais se destaca a indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado. Neste sentido, um questionamento válido a ser prontamente considerado diz respeito ao enquadramento da função de execução penal como desdobramento do poder de polícia, atividade exclusiva do Estado e, portanto, incompatível com a operacionalização via PPP. Em que pesem os diversos debates teóricos e técnicos ainda presentes neste sentido, a legislação estadual resolve este questionamento dispondo que podem ser atividades objeto de PPP aquelas desenvolvidas na área de segurança, sistema penitenciário, defesa e justiça (Lei Estadual nº 14.868/2003, art. 5º, §1º, IV).

Um dos desafios da presente análise, então, é perceber como estas questões substantivas relativas ao papel do Estado e aos limites de sua delegação aparecem (se aparecem) na operacionalização efetiva das PPP, através do estudo do caso específico da PPP Complexo Penal de Ribeirão das Neves, que é pioneiro no país e emblemático da discussão sobre a gestão privada de uma atividade pública de caráter sensível como é a execução de penas privativas de liberdade.

4. A parceria público-privada no sistema prisional mineiro

Todas as questões relacionadas com a ideia de uma parceria público-privada na área prisional começaram por meio de estudos realizados na Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) no início dos anos 2000, sendo a concepção inicial advinda do modelo inglês de gestão prisional, experiência a partir da qual foi delineado o arcabouço jurídico e de contratação do modelo mineiro.

Identificado a partir de 2004 pela Unidade PPP da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico como uma das áreas a serem fomentadas por meio de

projeto piloto para implantação e operação de um complexo prisional na Região Metropolitana de Belo Horizonte, envolveu diversos profissionais internos e externos ao governo.

Em meados de 2005 foi contratada consultoria para elaborar estudo de viabilidade econômico e financeira, o desenho dos principais mecanismos operacionais e a definição de aspectos jurídicos relevantes. O trabalho norteou-se pela ideia de uma PPP prisional cujo contrato promovesse “redução de custos e aumento da qualidade de serviços, além de representar fonte de inovações gerenciais com grande potencial de multiplicação dentro do sistema tradicional” (MORAES, 2010, p. 207).

No plano político, o argumento para “vender a ideia” da PPP como aplicável em um complexo penal girou primordialmente em torno das questões dos custos de execução direta da custódia por meio do Estado e por meio da PPP, bem como das soluções factíveis para os problemas vivenciados na gestão prisional tradicional como a superlotação, baixos níveis de manutenção da infraestrutura, dificuldades de preenchimento de cargos, dentre outros.

Além da preparação técnica da estrutura institucional governamental, foi realizada também consulta pública, conforme recomendam os normativos legais para licitações de grande monta, o que foi apontado, pelos gestores estatais e da PPP entrevistados, como importante oportunidade para ajustar detalhes do edital de licitação. Como iniciativa pioneira (com parâmetros pouco familiares e ainda não manejados na prática por nenhuma das partes no que diz respeito à gestão prisional em modalidade PPP), dado o montante financeiro envolvido e os riscos do empreendimento (em grande medida relacionados a uma contratação de longo prazo com o setor público, cujas inconstâncias no planejamento são conhecidas e responsáveis pelo incremento dos custos de transação mesmo em aquisições simples e rotineiras), havia de se esperar um restrito mercado interessado e, neste sentido, a realização da consulta pública foi fundamental para tornar o edital mais atrativo aos potenciais parceiros e tornar factível a contratação⁴.

⁴ A pesquisa de campo revelou, neste aspecto, que os descompassos entre os interesses do ente público e do parceiro privado foram responsáveis pelo insucesso de contratações que foram tentadas por outros estados da federação nos últimos anos, as quais terminaram sem parceiro interessado ou judicialmente suspensas para discussão de aspectos legais, fazendo com que a PPP do Complexo Penal de Ribeirão das Neves continue como única da modalidade em funcionamento no país, e nesse aspecto, os entrevistados reforçaram a relevância da etapa da consulta pública para aproximação entre a demanda e a oferta de mercado.

Durante aproximadamente um ano e meio, delineou-se o desenho de todos os aspectos técnicos do modelo de concessão, submetidos ao Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP), que em novembro de 2007, autorizou a publicação do edital para consulta pública. Moraes (2010, p.207) relata que foram recebidas mais de 200 sugestões que auxiliaram no aperfeiçoamento da estrutura financeira e do modelo operacional, culminando com o processo licitatório iniciado em julho de 2008 (Edital 001/2008 SEDS). Em 16 de julho de 2009 foi assinado o contrato com o licitante vencedor – o consórcio GPA (Gestores Prisionais Associados)⁵.

Como sociedade de propósito específico, a GPA foi constituída pelas empresas CCI Construções Ltda. (empresa que possui concessões de estradas e que também atua na construção pesada); Construtora Augusto Veloso S. A. (construção), Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços Ltda. (que atua em vários segmentos, entre eles saneamento, segurança patrimonial e vigilância eletrônica), N.F. Motta Construções e Comércio Ltda. (construção), todas do Estado de São Paulo; além do INAP – Instituto Nacional de Administração Prisional Ltda. (que é o sócio operador e único com experiência em administração prisional), sediado no Paraná. Quanto à constituição da sociedade, verifica-se, portanto, que, além de experiência na construção civil, apenas uma das empresas possui experiência na prestação de serviços para unidades prisionais em outros estados da federação.

Talvez em função da necessidade de compreender melhor o contexto substantivo em que se daria o trabalho da empresa, a estratégia inicial que pareceu ter sido desenvolvida pelo consórcio GPA foi a contratação de antigos servidores do sistema prisional mineiro, os quais puderam contribuir com sua *expertise* sobre o cotidiano das unidades prisionais e sobre o arranjo institucional no qual a parceria se desenvolve. O interlocutor inicial com o parceiro privado (e que se tornou gerente do projeto PPP em momento posterior), por exemplo, já tinha experiência no sistema prisional como coordenador de segurança da SUAPI. Assim como ele, muitos dos indivíduos que trabalhavam à época da pesquisa na PPP são oriundos de instituições que compõem o sistema público prisional no estado, passando a exercer atividades diversas na parceira privada.

⁵ Todos os documentos oficiais e informações produzidas a respeito da preparação do projeto, da consulta pública, do edital de licitação e do contrato da parceria encontram-se disponíveis no domínio eletrônico da Unidade Central PPP para acesso público.

Em termos de divisão de responsabilidades práticas, no modelo PPP do Complexo Penal de Ribeirão das Neves o Estado é responsável pelas vias de acesso e utilidades públicas; questões disciplinares e de segurança (poder de polícia); controle da execução da pena; segurança externa e de muralhas; transporte de presos (escoltas); e fiscalização do contrato de PPP. A GPA se responsabiliza pela construção, administração e manutenção física do Complexo Prisional; seu 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.

4.1. O funcionamento da PPP Complexo Penal de Ribeirão das Neves

Em termos físicos, o Complexo Penal de Ribeirão das Neves se constitui de um conjunto de edificações cuja portaria é guarnecida por agentes da SUAPI. São, atualmente, 3 unidades prisionais (2 de regime fechado e 1 para semiaberto) e 1 prédio de serviços em construção (com projeto de cozinha central e lavanderia). Cada unidade prisional estava ocupada por 672 presos divididos em 8 pavilhões, chamados pela GPA de “vivências”, e que contam com 24 celas, sendo 22 normais e 2 adaptadas para cadeirantes, com capacidade de 90 presos em cada vivência, totalizando uma capacidade máxima de 720 presos.

A partir da muralha externa, todos os empregados são da GPA, com funcionamento em conformidade com o preconizado no contrato. Assim, na parte externa encontram-se os agentes penitenciários, concursados, que possuem porte de arma de fogo e, na parte interna os monitores, contratados pela GPA. Estes não possuem porte de arma e carregam algemas e um bastão. Um das principais questões de gestão que a empresa tem enfrentado atualmente é o recorrente questionamento acerca da equiparação de funções entre monitores e agentes prisionais, o que tem gerado inclusive ações judiciais trabalhistas que podem implicar, em última instância, em impacto financeiro considerável para o empreendimento (haja vista que os treinamentos ofertados e a

remuneração dos monitores são bastante inferiores aos mesmos benefícios recebidos pelos agentes prisionais da SUAPI).

As unidades prisionais contam com área administrativa, rouparia, escritório de assistência jurídica, celas para comunicação com advogados particulares, sala de assistência social, escola, biblioteca, consultórios médicos, farmácia, consultório odontológico, sala de monitoramento e segurança, galpões de trabalho e quartos de visita íntima.

As condições de habitabilidade se destacam em um espaço com pé direito alto, bem ventilado e arejado, com luminosidade adequada. O Diretor chegou a citar que “a arquitetura da unidade foi pensada a partir de um estudo sobre educação de espaço, que a iluminação, a circulação, o pé direito alto e limpeza eram alternativas para diminuir conflitos e solucionar problemas de convivência nas prisões” (Entrevistado 2).

Um importante aspecto que favorece a manutenção de boas condições de habitabilidade no complexo é a proibição contratual de superlotação nas unidades PPP, o que garante a operação cotidiana sem as restrições impostas pelas adaptações necessárias ao recebimento de contingente de apenados maior do que a capacidade original das estruturas, diferentemente do que ocorre com todas as demais unidades prisionais do estado, administradas diretamente pela SUAPI.

A rouparia é um galpão onde todas as vestimentas, toalhas, lençóis e kits de higiene são armazenados e organizados para distribuição aos presos, que não recebem itens pessoais da família. Um supervisor, auxiliado por dois presos, coordena todo o processo de recebimento das roupas da lavanderia, separação, organização e armazenamento. Cada modelo de roupa, com determinada cor, é específica para um propósito, e roupas sujas são recolhidas semanalmente para serem enviadas para uma lavanderia industrial enquanto a lavanderia do complexo não fica pronta. Para as suítes reservadas para visita íntima, a roupa de cama é diferenciada, bem como o kit de higiene e limpeza. O material entregue ao preso é substituído de tempos em tempos, com cada item no seu prazo predeterminado. Cabe destacar que o material de higiene e limpeza entregue ao apenado pareceu de boa qualidade, curiosamente, sendo incluída lâmina de barbear descartável para cada um, item não permitido no presídio tradicional.

Os consultórios médicos, a farmácia, e o consultório odontológico ficam em uma ala oposta às oficinas de trabalho. Há celas de espera e celas de observação, caso haja

suspeita de presos com doenças infecto contagiosas ou algum caso clínico que recomende sua estadia no local.

Os serviços de saúde são implementados de modo a oferecer o atendimento de atenção básica, contando com 3 núcleos de saúde. Há parceria com a Rede Pública, já que o município de Ribeirão das Neves, onde o Complexo Penitenciário se localiza, recebe recursos para o atendimento de detentos. Em cada uma das três unidades há uma equipe médica interdisciplinar. Ainda no que diz respeito à atenção à saúde dos detentos, há o papel desempenhado pela assistência social na promoção da saúde, por meio da disseminação de informações, e na formação de grupos de apoio nos casos de drogadição.

Os galpões de trabalho abrigam empresas que negociam a utilização do espaço diretamente com a GPA e se beneficiam dos incentivos trabalhistas e fiscais para contratação de mão de obra dos presos. Os turnos de trabalho são de 8 horas diárias, o que inviabiliza que presos em trabalho possam receber atendimento das políticas educacionais – o que é um primeiro ponto de inflexão do modelo PPP quando se considera que, em última instância, o objetivo das oficinas de trabalho é contribuir para um processo mais amplo de ressocialização do indivíduo e que deve passar por outros aspectos tão relevantes quanto o laboral, como é escolarização.

Outra inflexão relevante quanto ao aspecto laboral diz respeito aos critérios internos de seleção dos presos beneficiados pelas oportunidades de trabalho oferecidas. Segundo a GPA, há um conjunto de critérios observados para a organização da “fila” de interessados, tais como bom comportamento, tempo de pena e experiência prévia com o tipo de tarefa a ser realizada, o que é considerado um importante diferencial para alocação das vagas. Nesse sentido, os critérios de seleção atendem claramente à lógica de mercado (empresa contratante busca não investir em capacitação, ou investir o mínimo possível) em detrimento da promoção da qualificação profissional como mecanismo promotor de alternativas de ressocialização.

As salas de monitoramento localizadas na parte superior dos pavilhões tem acesso visual a todas as celas, corredores, muralhas, e pátios, e dispõem de painel com a visão das diversas câmeras de vídeo monitoramento, que somente não alcançam o interior das celas, seguindo a legislação vigente. Em cada “vivência” dois monitores ficam no corredor principal, separados por grades do movimento dos presos, comunicando por meio de rádios com a sala de monitoramento, uma vez que todo o controle de acesso,

abertura e fechamento das portas de celas e grades é automático, realizado pela sala de monitoramento daquele pavilhão. Na vivência, além das celas, há um banheiro comunitário com as duchas de banho remotamente acionadas, sendo que os presos têm três minutos para se banhar. As celas possuem aparelho de televisão e a quadra conta com equipamentos de barra para a realização de exercícios físicos. Nas celas para habitação, os catres são de chapa de aço inteiriça. Os vasos sanitários são em aço inox para aumentar a durabilidade, pois não possuem vestígio que propiciem ferrugem, com um sistema de sucção que evita que os presos escondam ali algum objeto vetado. Para minimizar que os presos tentem fugir por túneis, o piso das celas possui duas camadas de concreto de 15 cm e, entre elas, uma chapa de aço de sete polegadas. O circuito fechado de televisão possui cerca de 1,2 mil câmeras, sensores de movimento e temperatura.

Pode-se afirmar que o Complexo Prisional PPP possui o maior aparato tecnológico utilizado no sistema prisional em Minas Gerais, superando os presídios de segurança máxima do Estado. Propiciando um panóptico clássico em termos de segurança por meio de tecnologia, envolve desde body scanner, bloqueador de sinais de telefonia celular, a aparatos de detecção de metal, sensores de movimento, dentre outros.

Do ponto de vista da ocupação das unidades do complexo PPP, a responsabilidade sobre a alocação de presos é da SUAPI. Durante a pesquisa, diante do questionamento sobre a eventual existência de critérios de seletividade de presos para aquelas unidades em diferenciação das demais unidades do sistema prisional, a resposta de gestores públicos e dos parceiros privados é de que não há qualquer privilégio neste tocante. Ou seja, não há a definição de um perfil específico de presos para as unidades PPP que possam facilitar (ou dificultar) as dimensões de sociabilidade internas de maneira diferente do sistema prisional tradicional. Todavia, à época da pesquisa, questões com as quais as unidades prisionais tradicionalmente administradas pelo Estado têm que lidar ainda não pareciam encontrar ressonância no ambiente da PPP (como é o caso do domínio de facções criminosas, que foram apontadas como um problema ainda não existente no complexo). Isso, aliado ao perfil médio dos presos da PPP citado pelos entrevistados (jovens, com tempos pequenos de pena), pareceu apontar para algum “cuidado” da SUAPI com os presos enviados para aquelas unidades nos primeiros momentos da operacionalização da parceria.

Além disso, outra questão de perfil da população prisional das unidades PPP merece consideração. Tais unidades adotam a política absoluta de não tabagismo,

oferecendo inclusive tratamento medicamentoso para os detentos que chegam à unidade e que fumavam – o que, em termos práticos, significa uma grande parcela da população prisional das unidades PPP recebendo medicação para o controle da ansiedade relacionado ao abandono do tabagismo. Os próprios entrevistados apontaram a sensibilidade da questão, dado o relevante papel que o tabagismo assume regularmente na socialização intramuros, seja do ponto de vista das implicações do mercado ilícito criadas (e que a proibição também busca coibir), seja pela dimensão psicológica/emocional que este hábito para o ânimo dos presos.

E assim como a questão do cigarro, uma série de outras restrições são aplicadas ao cotidiano do preso em comparação com as experiências no sistema prisional tradicional, muito em decorrência, inclusive, dos indicadores de desempenho e requisitos contratuais da parceria. Assim sendo, a PPP mantém-se rígida com aspectos não só relacionados ao tabagismo, mas como ao fornecimento de itens pessoais para os detentos (proibido), tempo e regulamentação das visitas íntimas e ocupação dos espaços comuns da unidade (os presos só saem da cela em horários determinados). A pesquisa demonstrou, então, que há uma grande parcela de demandas para a área de saúde e atendimento psicossocial das unidades em função desse regramento do cotidiano, que em muito difere das unidades tradicionais e demanda um trabalho de acompanhamento e sensibilização dos presos (notadamente daqueles com passagens por outras unidades do sistema), havendo casos, inclusive, onde os presos não se adaptaram e solicitaram transferência para unidades prisionais administradas pelo Estado, onde poderiam usufruir de regras menos rígidas de convivência interna.

4.2. Dimensões de governança da PPP do sistema prisional e suas implicações

A primeira questão que surgiu, já nas etapas preliminares da pesquisa, em relação aos instrumentos e mecanismos de gestão da PPP Complexo Penal, notadamente quanto aos documentos oficiais, foi o caráter pouco palatável, extenso e pouco orgânico do material. Fala-se, aqui, de um contrato de 113 páginas, com 7 termos aditivos de, em média, 5 páginas cada; 1 edital da licitação com 52 páginas, e 17 anexos, os quais totalizam 553 páginas, todas partes integrantes do contrato. Das 553 páginas de anexos do edital que se integram ao contrato, destacam-se o Anexo IX – Caderno de Encargos da Concessionária (CEC), documento de 115 páginas com o detalhamento da estrutura

interna da unidade sob responsabilidade do parceiro privado; bem como o Anexo X – Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade, documento de 177 páginas com a descrição dos 380 indicadores de desempenho e respectiva metodologia de cálculo, os quais afetam, em última instância, a remuneração do parceiro privado, mas, de forma imediata, o tipo de tratamento substantivo a que o detento será submetido na unidade prisional.

Além destes documentos, há ainda o montante de aproximadamente 681 páginas entre edital, anexos, contrato e respostas a questionamentos da licitação do Verificador Independente, que é empresa de consultoria contratada para auditar o desempenho e conferir chancela externa e independente ao pagamento da parcela variável da contraprestação devida ao parceiro privado.

Ademais da extensão dos documentos formais que regem a contratação, há ainda o dificultador adicional da complexidade do modelo de gestão de desempenho construído. O detalhamento de 380 indicadores de desempenho, responsáveis pela formação da parte variável da contraprestação devida pelo Estado, que deve se somar à parte fixa, derivada do cumprimento das obrigações contratuais (as quais, em caso de descumprimento, geram efeitos mais gravosos do que descontos financeiros, tais como notificações administrativas e – em última instância – judiciais por quebra de contrato), torna a gestão desta parceria um desafio para a *expertise* da incipiente aprendizagem organizacional pública.

Esta questão, inclusive, foi apontada pelos entrevistados como um ponto de inflexão nas relações Estado-parceiro, haja vista que se exige do setor público um corpo de profissionais na gestão deste contrato sempre muito familiarizado com os instrumentos e suas imbrincadas interdependências, fator que é um risco do empreendimento não desprezível. Às sucessivas mudanças de governo as quais os 27 anos de contrato assistirão, somam-se outras potenciais inúmeras mudanças da equipe de gestão do contrato (como é típico da gestão pública brasileira) e, o resultado prático disso, para o parceiro privado, é a consideração da necessidade de constante restabelecimento de relações, alinhamentos e negociações com o poder público em relação ao cotidiano da parceria. Já nos primeiros anos da vigência, foram apontados ruídos e discontinuidades em negociações sensíveis para o contrato, como é o caso da revisão, prevista em contrato, dos indicadores de desempenho, demandada pelo parceiro privado, e postergada pelo Estado.

O Diretor Presidente do Complexo Penitenciário PPP, por exemplo, lamentava a dificuldade de interlocução com o Estado de Minas Gerais em relação às metas e resultados: “nos 4 anos e 3 meses de atuação na GPA já havia discutido com 5 secretários de estado na SEDS, cada um com uma visão distinta, ainda que legítimas sobre a PPP Prisional”, ressaltou (Entrevistado 4). Queixava-se ainda de uma grande rotatividade de interlocutores técnicos no Estado, o que prejudicava a interpretação e execução do contrato. Ressaltou ainda que a temática era polêmica com a gestão privada da unidade prisional, sendo uma experiência inovadora, sem registros anteriores em termos teóricos. Tais afirmativas se coadunam com a necessidade do fortalecimento de quadros técnicos no Estado para lidar com a modalidade de cogestão do tipo PPP, como preconizam Peci e Sobral (2009).

Se, em um primeiro momento, este exaustivo detalhamento de estrutura, obrigações e indicadores de desempenho do parceiro privado foi entendido como solução de maior segurança jurídica e técnica por parte da equipe que concebeu o projeto, a operacionalização cotidiana dos instrumentos desenvolvidos demonstrou que o excesso de complexidade prestou um desserviço à transparência da gestão e à compreensão pública dos meandros do projeto. O que se percebe, em última análise, é a criação, por exigência dos instrumentos, de um corpo de especialistas na gestão desta PPP, por parte de Estado e parceiro privado, que distancia a iniciativa dos seus objetivos iniciais de eficiência.

Ainda em relação ao modelo desenhado para acompanhamento do trabalho do parceiro, há que se comentar a necessidade de revisão dos indicadores de desempenho, apontada pelos entrevistados de ambas as partes da parceria. Segundo os entrevistados, perceberam-se, na prática, falhas das seguintes ordens:

- Na construção da métrica de cálculo de alguns indicadores (por exemplo, o número de alunos estudando em período de férias escolares é zero, e isso penaliza o parceiro privado pois não há previsão de desconsideração deste indicador a partir do calendário letivo);
- Na meta de desempenho estabelecida (por exemplo, o número de médicos por detento estabelecido como meta no contrato é superior ao número de médicos por habitante utilizado pelo próprio sistema de saúde público, gerando capacidade ociosa nos profissionais contratados);

- No peso de alguns indicadores para a composição da contraprestação pecuniária (por exemplo, o montante de recursos que o parceiro deixa de ganhar se não contratar todos os médicos é inferior ao custo de contratação destes profissionais, o que gera um cálculo de oportunidade que incentiva o parceiro a não atingir 100% da meta).

A equipe de pesquisa não teve acesso às planilhas de acompanhamento do desempenho do parceiro privado utilizadas por ele, pelo Verificador Independente e pelo Estado e, portanto, não pôde avaliar a aplicabilidade prática do modelo desenhado para além dos relatos dos entrevistados, durante a fase de campo. Todavia, estes relatos foram consistentes no apontamento das falhas aqui apresentadas e servem para corroborar a conclusão sobre a complexidade excessiva dos mecanismos de gestão envolvidos na operacionalização do contrato PPP Complexo Penal.

5. Considerações finais

Do ponto de vista da institucionalidade construída pelo Estado para a gestão do Complexo Prisional PPP de Ribeirão das Neves, a presente análise demonstrou, a partir dos arranjos e instrumentos adotados, o sufocamento progressivo das ideias de inovação e eficiência tidas como diferenciais para justificar a escolha da parceria público-privada. Encontrou-se um aparato de gestão com estruturas, ferramentas e controles típicos do modelo burocrático tradicional já adotado pelo Estado, “contorcido” em tentativa forçada de aplicação a uma proposta inovadora, mas sem ressonância prática no ambiente público.

Se é verdade que a governança estatal não está – ainda que remotamente – adaptada às iniciativas de flexibilidade na gestão e novos modelos de parceria Estado-sociedade (o que torna a gestão das PPP um problema não exclusivo do Complexo Prisional PPP), também é verdade que um arcabouço institucional construído com tantos controles não pode se prestar a produzir agilidade e inovação.

Os resultados do estudo não indicam que a PPP propiciou um avanço na gestão do sistema prisional de Minas Gerais como um todo, uma vez que não há canais de sinergia entre o ente estatal e o ente privado; seja pela complexidade do modelo, sua pouca

maturação, as dificuldades de governança por parte do ente público; ou ainda a falta de comparabilidade pela ausência de experiências similares no país.

Assim, quanto à governança estatal, o Complexo Prisional PPP é um exemplo da incapacidade sistêmica do Estado em lidar com os modelos que ele próprio constrói para flexibilidade na gestão. Os relatos recolhidos durante o campo da pesquisa dão conta de problemas e questionamentos de toda ordem advindos das instâncias de controle interno e externo, bem como de uma postura conservadora e excessivamente protetiva de vários atores institucionais implicados na tomada de decisão e acompanhamento do desenvolvimento do projeto. Há que se destacar, no entanto, que a própria viabilização do mesmo pode ser entendida como um importante passo, ademais dos problemas enfrentados, na aprendizagem pública em fazer gestão por meio de modelos não tradicionais.

Adicionalmente a estas questões, um olhar mais detido sobre a operacionalidade substantiva da PPP Complexo Penal é capaz de perceber inflexões manifestas, cujo manejo não é trivial. Há um problema central neste modelo, da forma como foi construído, qual seja, o “afogamento” da dimensão substantiva da melhoria das condições da execução penal pela trama de instrumentos de gestão disponíveis atualmente para sua condução.

Estes instrumentos, superdimensionados e produtores de um “saber” quase monopolista de seus operadores, ganham sentido em si mesmos, são complexos e pretensamente garantistas, mas com efeito prático contrário – tornando o entendimento das obrigações e das prerrogativas de desempenho pouco palatável e *accountable*, o que, em última instância, produz distorções que desviam o que deveria ser a discussão principal do projeto, qual seja, a averiguação, na prática, dos limites da transferência da gestão da execução penal, função a priori eminentemente pública, para um particular.

A quase inexistência, no discurso dos entrevistados, da dimensão substantiva da ressocialização e do sentido subjetivo do cumprimento da pena (substituídos pelas preocupações instrumentais com indicadores de hotelaria física) já diz sobre o (não) lugar que esse aspecto, que deveria ser o central da discussão, ocupa das preocupações do sistema prisional e dos novos atores inseridos nesse arranjo de parceria público-privada no sistema prisional mineiro.

5. Referências

- ABRÚCIO, F. Trajetória recente da gestão pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p.67-86, 2007.
- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando A. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 61, p.7-29, 2007.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2008 – Brasil**. London: Amnesty International, 2008.
- ARAÚJO, W. F. G. As estatais e as PPPs: o project finance como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 169-190, 2006.
- AZEVEDO, R.; CIFALI, A. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma. **Civitas**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 105-127, abr. 2015.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Justiça Penal e Segurança Pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Brasília, v. 4, p. 94-113, out./dez. 2009.
- BITTENCOURT, César Roberto. **Falência da pena de prisão**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BRANDÃO, L. E. T.; BASTIAN-PINTO, C. L.; GOMES, L. L.; SALGADO, M. S. Incentivos governamentais em PPP: uma análise por opções reais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo; v. 52, n. 1, p. 10-23, 2012.
- BRANDÃO, L. et al. Incentivos governamentais em PPP: uma análise por opções reais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo; v. 52, n. 1, p. 10-23, 2012.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. Brasília: Edições Câmara, 2015.
- BRASIL. **Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.
- BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, jan./mar., 2005.
- CABRAL, S. Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 14, n.40, p. 29-47, jan.-mar. 2007.
- CABRAL, S; LAZZARINI, S. Impactos da participação privada no sistema prisional. **Revista Administração Contemporânea**. Curitiba, v.14, n.3, p.395-413, jun. 2010.
- CABRAL, Sandro. Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da Nova Economia das Instituições. **O&S – Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 14, n.40, p. 29-47, jan.-mar. 2007.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sergio G. Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. **Revista Administração. Contemporânea**. Curitiba, v.14, n.3, p.395-413, jun. 2010.

CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

CRUZ, M. V. G. De Cadeia a Penitenciária: uma Análise de Política Prisional de Minas Gerais. IN: IV EnAPG Encontro de Administração Pública e Governança ANPAD, 2010, Vitória, Espírito Santo. **Anais...** Rio de Janeiro, RJ : Anpad, 2010.

CRUZ, M. V. G. De Cadeia a Penitenciária: uma Análise de Política Prisional de Minas Gerais. IN: IV EnAPG Encontro de Administração Pública e Governança ANPAD, 2010, Vitória, Espírito Santo. **Anais...** Rio de Janeiro, RJ : Anpad, 2010.

CRUZ, M. V. G.; SOUZA, L.; BATITUCCI, E. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.47, p.1307-1325, 2013.

CRUZ, Marcus Vinicius G., BATITUCCI, Eduardo C. (Orgs.) **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DIAS, Camila Caldeira Nunes; SILVESTRE, Giane. Situação carcerária no Estado de São Paulo. In: SOUSA, Luís Antônio Francisco (Org.). **Políticas de Segurança Pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

FALCÃO, Ana Luísa Silva; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves. O Método APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados: análise sob a perspectiva de alternativa penal. IN: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, VIII, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2015.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015**. São Paulo, FBSP, 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH. **O Brasil atrás das grades**. Washington: Human Rights Watch, 1998.

LEMGRUBER, Julita. O sistema penitenciário brasileiro. In: CERQUEIRA, Daniel, LEMGRUBER, Julita (Org.) **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

LOURENÇO, L. C. Batendo a tranca: Impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 13, n.10, p. 11-31, 2010.

MESQUITA, A. M.; MARTINS, R. Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil: o que podem as parcerias público-privadas (PPPs)? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 735-763, 2008.

MINAS GERAIS. **Manual de Operações do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Unidade Central de Parcerias Público-Privadas, 2013a.

MINAS GERAIS. **Manual de Padronização de Regras Chave de Parcerias Público-Privadas do Governo do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Unidade Central de Parcerias Público Privadas. Governo de Minas Gerais, 2013b.

MINAS GERAIS. **Plano Penitenciário do Estado de Minas Gerais – 2003 a 2006**. Minas Gerais: Secretaria de Estado da Defesa Social, 2003c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Justiça - Conselho de Criminologia e Política Criminal: **Censo Criminológico**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1998.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Penitenciário Nacional. **População Carcerária Brasileira: Evolução e Prognóstico**. Brasília: DEPEN/MJ, 2011.

MORAES, M. A parceria público-privada no sistema prisional em Minas Gerais: um relato de modelagem de projeto. In: GUIMARÃES, T. et al. (Orgs). **Empreendedores públicos no Governo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

MORAES, Marcos Siqueira. A parceria público-privada no sistema prisional em Minas Gerais: um relato de modelagem de projeto. In: GUIMARÃES, Tadeu et al. (Orgs). **Empreendedores públicos no Governo de Minas Gerais: registro de uma experiência de resultados**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

MOREIRA, L. et al. As Parcerias Público-Privada no Estado de São Paulo. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, SP, v. 28, n. 84, p. 33-47, 2012.

OLIVEIRA, Janaína; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. O Monitoramento Eletrônico de Apenados no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 9, p. 100-119, 2011.

PECI, Alketa et al. Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais: racionalidade técnica versus política. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 15, n. 1, p. 80-95, jan-abr, 2012.

PECI, A.; SOBRAL, F. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 01-14, jun. 2007.

PÉRICO, A. E.; REBELATTO, D. A. N. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, 2005.

RIBEIRO, Ludmila, CRUZ, Marcus Vinicius G., BATITUCCI, Eduardo C. Política Pública Penitenciária: a Gestão em Minas Gerais. In: XXVIII EnANPAD - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2004, Curitiba, Paraná. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Subcomissão da carcerária**: síntese do relatório. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2011.

SALLA, Fernando. Pesquisa na prisão: labirintos. IN: LOURENÇO, Luiz Cláudio; GOMES, Geder Luiz Rocha (Org.). **Prisões e punição no Brasil contemporâneo**. Salvador: Editora UFBA, 2013.

SAPORI, L. F. **Segurança Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, abr. 2009.

SILVA, Jane Ribeiro (Org.). **A execução penal à luz do método APAC**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2012.

SILVEIRA, A. M.; BORGES, L. F. X. A definição de PPP – Parceria Público Privado no Brasil. **Revista de Negócios**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 1-16, 2003.

SINHORETTO, J. et al. **A Filtragem Racial na Seleção Policial de Suspeitos**. Ministério da Justiça, Coleção Pensando a Segurança Pública, nº5, Brasília, 2014.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; MELO, Felipe Athayde Lins. O encarceramento em massa em São Paulo. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 84, 2013.

VILHENA, R; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

ZILLI, L.; VARGAS, J. D. O trabalho da polícia investigativa face aos homicídios de jovens em Belo Horizonte. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, p. 621-632, 2013.