

Projeto 98

Cód/Nome	98 - Administração da privação de liberdade pela iniciativa privada: A cogestão de estabelecimentos penais no sul da Bahia
Orientador	David Santos Fonseca
Campus	Sosígenes Costa
Área	Atividades acadêmicas (ensino/pesquisa/extensão) - ÊNFASE NA PESQUISA
Vagas	2
	david.fonseca@ufsb.edu.br

Resumo

O projeto de pesquisa pretende investigar o processo de privatização da administração dos estabelecimentos penais na região sul da Bahia, com especial enfoque sobre o Conjunto Penal de Eunápolis. O esforço de investigação se dirige à elucidação das razões por detrás dessa opção de gestão privada desses estabelecimentos e à forma pela qual a privação de liberdade se concretiza em seu interior. A pesquisa procura deslindar, assim, os antecedentes históricos desses estabelecimentos e a eficiência de seu funcionamento na provisão de serviços e proteção de direitos dos presos apenados e provisórios.

Atividades dos bolsistas

Os bolsistas deverão preparar plano de trabalho; realizar nivelamento teórico e metodológico; escrever relatórios e apresentar os resultados da investigação. As atividades se destinam, portanto, a permitir que o bolsista aprenda a desenvolver um trabalho em nível de iniciação científica.

Atividades semanais e carga horária

Os bolsistas deverão conduzir leituras e fichamentos de textos relacionados ao tema de pesquisa, empreender levantamento de dados em bancos estatísticos públicos, acompanhar a equipe do projeto em visitas técnicas nos locais de privação de liberdade (Conjunto Penal de Eunápolis).

Introdução

Desde a chegada da nova administração pública (new public management) às esferas governamentais na década de 1990, a presença do setor privado na provisão de serviços públicos em diversas áreas de atuação estatal, incluindo-se aqui o sistema penal, tem sido constantemente ampliada (Burkhardt, 2019; Garland, 2001; Wacquant,

1999). Essa nova lógica consiste no estabelecimento de uma racionalidade de mercado, em que a prestação de serviços públicos se torna parcialmente independente dos governos, com ênfase em eficiência e competição (Burkhardt, 2019). Diante do fracasso retumbante das experiências de privação de liberdade, a participação da iniciativa privada tem se configurado como uma aposta no incremento de sua qualidade e na redução de seus custos (Pompeu e Ferreira, 2018). A introdução dessa nova forma de gestão sinaliza, portanto, um realinhamento das preferências por parte do poder público na provisão de seus serviços. A execução penal sempre foi tradicionalmente considerada domínio exclusivo de atuação estatal, representando inclusive exercício de parcela de sua soberania. O processo de consolidação do exercício do poder punitivo foi caracterizado, em larga medida, pelo afastamento da esfera privada na exação de vingança e correspondente afirmação da exclusividade estatal no uso legítimo da força (Garland, 1990, Spierenburg, 1984). Dessa forma, o ingresso do setor privado indica uma profunda alteração na maneira pela qual o Estado concebe sua atuação no interior do sistema penal. A atuação de atores do setor privado em estabelecimentos prisionais é uma realidade já disseminada no cotidiano do sistema penal há vários anos. A prestação de serviços auxiliares, como o fornecimento de refeições, vestuário, serviços de limpeza e lavanderia, é uma prática consolidada na administração prisional brasileira (Matos, 2017). Também não é novidade a instalação de empresas no ambiente prisional para aproveitamento do trabalho do preso, em conformidade com o previsto na Lei de Execução Penal. A gestão dos estabelecimentos prisionais, por sua vez, passou a ser realidade apenas no final da década de 1990, embora com incidência ainda reduzida no interior da realidade prisional brasileira (Matos, 2017; Ministério da Justiça, 2015; Cabral e Lazzarini, 2010). Duas modalidades básicas de atuação de empresas privadas na gerência de estabelecimentos penais podem ser observadas. Uma primeira forma, adotada apenas mais recentemente a partir de 2009 em Minas Gerais, é a Parceria Público-Privada (PPP), em que a própria construção do estabelecimento prisional depende de aporte financeiro do setor privado e o valor de investimento é amortizado no decurso de contratos de longa duração (Mânica e Brustolin, 2017; Matos, 2017). Já adotada em vários estados da federação, a outra modalidade de atuação do setor privado na administração de estabelecimentos prisionais é a cogestão, uma espécie de terceirização, em que empresas atuam na gerência de todos os setores da execução penal sob supervisão direta de servidores públicos apenas nos principais cargos de direção e chefia (Cabral e Lazzarini, 2010). Nesse caso, o estabelecimento é construído exclusivamente com recursos públicos, mas sujeito a um processo de licitação para sua operação pelo setor privado assim que concluído. O estado da Bahia já possui unidades em regimes de administração penitenciária com a participação da iniciativa privada em cogestão. Na região sul da Bahia, área de funcionamento da UFSB, existem, inclusive, dois estabelecimentos que operam nessa nova lógica. No entanto, não foi realizado ainda um esforço para deslindar, por meio de pesquisa, a razão de suas implantações, a lógica de seus funcionamentos e a adequação de seus serviços. O presente projeto de pesquisa se destina exatamente a esses fins.

Justificativa

Na região de atuação da UFSB, existem primordialmente quatro estabelecimentos prisionais em funcionamento no presente momento. Além do antigo Presídio Ariston Cardoso, em Ilhéus, também se encontram em operação os Conjuntos Penais de Itabuna, Eunápolis e Teixeira de Freitas. De acordo com os dados de dezembro de 2019, esses quatro estabelecimentos mantinham atrás das grades 2605 pessoas em instituições com capacidade para albergar 1623 prisioneiros. A magnitude do encarceramento, portanto, não é trivial na região de abrangência da pesquisa e sua condição de superlotação também é bastante preocupante. No sistema prisional baiano, existem 26 estabelecimentos penais sob responsabilidade da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP). Dentre eles, dez se encontram

em regime de cogestão. A empresa Socializa gerencia quatro estabelecimentos, incluindo o Conjunto penal de Eunápolis, e a empresa Reviver é responsável por outros seis, com a gestão do Conjunto Penal de Itabuna na região da pesquisa. Na região da presente pesquisa, 68% dos encarcerados se situam em estabelecimento sujeitos à cogestão. Essa situação suscita algumas importantes questões sobre a operacionalidade desses estabelecimentos. Em primeiro lugar, importa esclarecer quais as razões que levam à adoção de práticas de cogestão no sistema penal baiano. Pressões das mais variadas fontes podem ter conduzido a essa escolha, como, entre outras razões possíveis, a busca pelo aprimoramento das práticas penais, a necessidade de se acomodar aos indicadores de responsabilidade fiscal, uma nova concepção de política econômica, pressões de grupos de interesse políticos e econômicos. Para compreender a dinâmica de instalação e funcionamento dessa nova modalidade de gestão, torna-se fundamental identificar com precisão o histórico desse processo de implementação e as razões por detrás dessa remodelação administrativa, com suas repercussões nas práticas penais correspondentes. Nesse sentido, uma das consequências mais evidentes para a mudança nesse regime de administração dos estabelecimentos penais se refere à implementação dos fins da pena. A despeito do amplo debate sobre os fins da sanção penal (Duff, 2003), o enfoque na ressocialização, expressamente previsto por meio da preocupação de “harmônica integração social do condenado e internado” no art. 1º da Lei de Execução Penal, demanda, por parte do Estado, um compromisso com a existência de uma estrutura capaz de oferecer recursos que possam permitir que o apenado retorne ao entorno social. Sem dúvida, a grave crise do sistema prisional brasileiro, que, saliente-se, perdura desde sua fundação, frustra a efetivação desse propósito. A participação de grupos privados nesse setor é, assim, alardeada como mecanismo para se resolver as dificuldades do sistema e implementar seus objetivos. No entanto, a lógica empresarial no sistema penal costuma se preocupar, mais do que com a ressocialização, com a gerência de riscos em bases atuariais (Feeley e Simon, 2012). A inserção desse tipo de racionalidade no interior do sistema penal tende a deslocar para as margens a preocupação com a reintegração social do encarcerado, pois privilegia a gerência e a minimização de riscos (Garland, 2001, Feeley e Simon, 2012). Assim, a transferência de parte dessa responsabilidade para a iniciativa privada necessita ser avaliada e compreendida, principalmente para identificar em que medida essa modalidade de cogestão consegue atender aos propósitos de ressocialização ou se introduz outras racionalidades e preocupações na execução penal. Também é importante entender em que medida a provisão de serviços, primordialmente aqueles relacionados aos direitos e garantias dos indivíduos privados de liberdade, efetivamente se realiza nesses estabelecimentos. A gestão privada é usualmente ostentada como mais eficiente em sua operacionalidade, principalmente porque não estaria atrelada às restrições contratuais do setor público e possuiria maior autonomia para adotar práticas inovadoras na solução de problemas. Ao mesmo tempo, a gestão privada, para conseguir manter-se operacional e lucrativa, privilegia sobretudo a redução de gastos. Torna-se crucial se avaliar como esses serviços são prestados na prática cotidiana dos estabelecimentos sujeitos à cogestão entre o poder público e a iniciativa privada. Cabe entender, portanto, em que medida a cogestão afeta o modo de privação de liberdade de apenados e presos provisórios. As eventuais vantagens e desvantagens existentes nesse modelo necessitam ser identificadas e sopesadas para que se possa chegar a uma conclusão sobre a adequação dessas práticas no interior do sistema penal. A pesquisa, ao elucidar esses aspectos da realidade prisional do sul da Bahia, pode contribuir significativamente para o debate acerca da participação da iniciativa privada na gestão de estabelecimentos prisionais, objeto de intensa preocupação por parte de agentes políticos em momentos de aguda crise como a correntemente enfrentada pelo sistema penal brasileiro. A presente pesquisa privilegiará o enfoque sobre o Conjunto Penal de Eunápolis, em virtude da proximidade territorial com o Campus Sosígenes Costa da UFSB, lugar de condução prioritária da pesquisa. Os demais estabelecimentos da região também serão objeto de investigação para estabelecer patamares comparativos, desvendar outras possíveis racionalidades na adoção dessa forma de gestão e identificar diferentes práticas na provisão de serviços entre esses estabelecimentos. PERSPECTIVAS EXPLICATIVAS Uma das

formas mais conhecidas de se entender a participação da iniciativa privada no sistema penal é por meio do complexo industrial penal (Christie, 2000; Davis, 2003). A abertura da provisão de serviços no interior do sistema penal gera oportunidades de atuação e lucro para empresas de diversos setores, como, entre outros, alimentação, vestuário, limpeza e lavanderia. No entanto, a administração direta desses estabelecimentos pela iniciativa privada representa uma intromissão ainda mais robusta no cotidiano do sistema prisional. A dinâmica do complexo industrial penal conjugaria os interesses de negócios privados e interesses governamentais com o objetivo de se estabelecer alta lucratividade e controle social reforçado. A situação dos estabelecimentos penais do sul da Bahia parece se coadunar com a emergência desse complexo industrial penal, mas é necessário ainda se avaliar em que medida se pode efetivamente indicar seu funcionamento na região e no país. As reformas administrativas empreendidas na década de 1990, em consonância com a nova administração pública, são responsáveis pelo ingresso da iniciativa privada na prestação de serviços públicos. Essa nova forma de atuação estatal está intimamente associada a um modelo de governança neoliberal, que passa a ser determinante para a redução do aparato estatal e seu potencial de intervenção na vida social. O Estado passa a ser apenas um indutor da atividade econômica e fiscalizador da prestação de serviços públicos por agentes privados (Garland, 2001). A prática de cogestão de estabelecimentos prisionais se insere com bastante propriedade nesse modelo (Wacquant, 2001). O caso da adoção de cogestão no Conjunto Penal de Eunápolis e no Conjunto Penal de Itabuna necessitam ser averiguados para ver se representam propriamente essa lógica de afastamento estatal e utilização de mecanismo de governança à distância. Essas chaves de compreensão, no entanto, situam a elucidação dos problemas de gerência privada dos estabelecimentos prisionais em um marco estrutural amplo. O interesse da presente pesquisa seria estabelecer as razões em uma perspectiva mais concreta (Taylor, Walton e Young, 2003[1973]), identificando as pressões institucionais e políticas específicas para a introdução da gerência privada na região sul da Bahia.

Objetivo Geral

Compreender as razões para a adoção da gestão privada de estabelecimento penais no Brasil e, em especial, na região sul da Bahia.

Objetivos Específicos

1) Descrever o histórico de implementação da cogestão de estabelecimento penais na região sul da Bahia, especificamente o Conjunto Penal de Eunápolis; 2) Entender em que medida os fins da pena, primordialmente a ressocialização, se coadunam com a gestão privada da execução penal; 3) Compreender as dificuldades da administração governamental com a expansão direta de sua atuação na provisão de serviços públicos, especificamente a execução penal; 4) Desenvolver indicadores, com base na Lei de Execução Penal (Lei 7210/1984), para aferir a qualidade dos serviços prestados em estabelecimento prisionais da região sul da Bahia; 5) Identificar a forma de remuneração dos estabelecimentos prisionais em regime de gestão privada (Conjunto Penal de Eunápolis e Itabuna). 6) Analisar as políticas de segurança pública adotadas recentemente no Brasil e na região sul da Bahia.

Metodologia

A pesquisa se inicia com o procedimento de imersão aprofundada na literatura já produzida sobre o processo de gestão privada de estabelecimentos penais, no Brasil e

no mundo. Desse modo, permite-se o nivelamento dos pesquisadores, principalmente os de iniciação científica, para prosseguimento com a efetivação de seus planos de trabalho. A pesquisa deverá, em seguida, preparar o arcabouço teórico e conceitual para poder construir os indicadores de funcionamento dos estabelecimentos prisionais. Assim, torna-se necessário realizar uma extensiva revisão da literatura também sobre a execução penal brasileira e o vigente sistema de proteção dos direitos daqueles privados de liberdade. Devem ser, assim, elaborados indicadores para averiguação de provisão de serviços em diversas áreas de bem-estar para os privados de liberdade nessas instituições. Os indicadores devem cobrir as seguintes áreas de atuação na administração de estabelecimentos penais: • Assistência Material: provisão de materiais de alimentação, vestuário e instalações higiênicas (art. 12 da Lei 7910/84); • Assistência à Saúde: provisão de serviços de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico (art.14 da Lei 7910/84); • Assistência Jurídica: provisão de auxílio jurídico aos presos sem recursos financeiros para constituir advogado (art. 15 da Lei 7910/84); • Assistência Educacional: provisão de recursos para instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado (art. 17 da Lei 7910/84); • Assistência Social: provisão de recursos destinados a amparar o preso e prepará-los para o retorno à liberdade. (art. 22 da Lei 7910/84); • Assistência Religiosa: provisão de local apropriado para os cultos religiosos (art. 24, §1º, da Lei 7910/84); • Trabalho: provisão de oportunidades de trabalho, tanto internos como externos, ao preso (Capítulo III do Título II da Lei 7910/84). Para além desse refinamento teórico, o presente projeto de pesquisa adota basicamente duas formas de investigação empírica. Inicialmente, diversas bases de dados governamentais oferecem informações relevantes para a compreensão da situação dos estabelecimentos penais na região sul da Bahia. Os mapas de encarceramento publicados mensalmente pela Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP) possibilitam o acompanhamento das movimentações de presos nesses estabelecimentos. O portal da transparência do governo da Bahia permite que os pagamentos efetivamente realizados em cada exercício fiscal sejam averiguados, permitindo-se que se analise os valores dispendidos com a terceirização da administração penal. A pesquisa deverá também buscar ampliar essas bases de dados com a investigação de outras fontes estatísticas e financeiras que ofereçam um retrato mais preciso da situação do sistema prisional da região sul da Bahia. Em momento posterior, a averiguação do funcionamento das instituições em relação à provisão de direitos e garantias na execução penal passa a ser essencial para a condução da investigação. A avaliação das práticas desses estabelecimentos requer que se identifique e analise a abrangência dos programas implementados, a qualidade da estrutura existente para desenvolvimento desses programas e o grau de efetividade de seus resultados. A pesquisa dependerá da implementação dos seguintes procedimentos metodológicos: • Levantamento de dados quantitativos sobre a implantação e funcionamento dos estabelecimentos penais em cogestão, especialmente o Conjunto Penal de Eunápolis; • Realização de entrevistas semiestruturadas (vide Anexo I: guia de questões e termo de consentimento livre e esclarecido) com gestores dos estabelecimentos penais da região para reconstituição do histórico do estabelecimento e suas práticas de execução penal, com especial atenção ao Conjunto Penal de Eunápolis; • Condução de observação etnográfica em visitas guiadas aos estabelecimentos penais da região sul da Bahia, especialmente ao Conjunto Penal de Eunápolis, para que se produza uma descrição densa de sua estrutura e provisão de serviços públicos

Resultados esperados

A presente pesquisa pretende, ao seu final, alcançar os seguintes resultados: Teóricos: • Esclarecer a o histórico e as razões para a implantação do modelo de cogestão nos estabelecimentos penais da região sul da Bahia, aferindo a adequação de suas justificativas e a situação de suas práticas. Produtos: • Relatório Final • Apresentação de trabalhos na SNCT

Referências

- Burkhardt, Brett. (2019) Contesting Market rationality: discursive struggles over prison privatization. *Punishment & Society*: 21(2): 162-186.
- Cabral, Sandro; Lazzarini, Sérgio G. (2010) Impactos da participação privada no sistema prisional: evidência a partir da terceirização de prisões no Paraná. *RAC*, 14 (3): 395-413.
- Christie, Nils. (2000) *Crime control as industry: towards Gulags, Western style*. London: Routledge.
- Davis, Angela. (2003) *Are prisons obsolete?* New York: Seven Stories press.
- Feeley, Malcolm; Simon, Jonathan. (2012) *A nova penologia: nota sobre as emergentes estratégias de correção*. In: Canêdo, Carlos; Fonseca, David S. *Ambivalência, Contradição e Volatilidade: leituras contemporâneas da sociologia da punição*. Belo Horizonte: UFMG.
- Garland, David. (1990) *Punishment and Modern Society: a study in social theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- _____. (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mânica, Fernando Borges; Brustolin, Rafaella. (2017) Gestão de presídios por Parcerias Público-Privadas: uma análise das atividades passíveis de delegação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 7 (1): 304-320.
- Matos, Erica do Amaral. (2017) Privatização de presídios e a mercantilização do crime e da pobreza. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 133: 257-297.
- Ministério da Justiça. (2015) *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Infopen – junho de 2014. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN.
- Pompeu, Gina Marcílio Vidal; Ferreira, Carlos Lélío Lauria. (2018) A privatização de presídios e a ideia neoliberal de criação de um Estado Mínimo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 8 (1): 162-177.
- SEAP (2019) *População Carcerária Do Estado da Bahia (por regimes)*. Salvador: Central de informação e documentação.
- Spierenburg, Pieter. (1984) *The Spectacle of Suffering: Executions and the evolution of repression: from a preindustrial metropolis to the European experience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, I; Walton, P; Young, J. (2003[1973]) *The New Criminology: For a Social Theory of Deviance*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Wacquant, Loïc. (2001) *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.