



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ-UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO-PRPG
CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA- CEAD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

MANOELL TEIXEIRA ABSOLON

**O ESTADO QUE TERCEIRIZA A PENA: ANÁLISE CRÍTICA
DA GESTÃO PRISIONAL PELA INICIATIVA PRIVADA**

**Teresina
2025**

MANOELL TEIXEIRA ABSOLON

**O ESTADO QUE TERCEIRIZA A PENA: ANÁLISE CRÍTICA DA
GESTÃO PRISIONAL PELA INICIATIVA PRIVADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP da Universidade Federal do Piauí – UFPI como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Nery Costa

**Teresina
2025**

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Centro de Ciências Humanas e Letras
Biblioteca Setorial Prof. Wilson Brandão

A164e Absolon, Manoell Teixeira.
 O Estado que terceiriza a pena : análise crítica da gestão
 prisional pela iniciativa privada / Manoell Teixeira Absolon. -- 2025.
 86 f.

 Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí,
 Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-
 Graduação em Gestão Pública, Teresina, 2025.
 “Orientador: Prof. Dr. Nelson Nery Costa”.

 1. Parcerias público-privadas. 2. Gestão pública. 3. Eficiência
 administrativa. 4. Sistema prisional. I. Costa, Nelson Nery. II. Título.

CDD 352.439

Bibliotecária: Amanda Maria Coelho Vieira Albuquerque – CRB3/1353

MANOELL TEIXEIRA ABSOLON

O ESTADO QUE TERCEIRIZA A PENA: ANÁLISE CRÍTICA DA GESTÃO PRISIONAL PELA INICIATIVA PRIVADA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador(a): Prof. Dr. Nelson Nery Costa.

Aprovada em 8 de agosto de 2025.

BANCA EXAMINADORA

NELSON NERY
COSTA

Assinado de forma digital por
NELSON NERY COSTA
Dados: 2025.09.22 10:38:10 -03'00'

Prof. Dr. Nelson Nery Costa (UFPI)
Orientador

Documento assinado digitalmente



ANTONIO FONSECA DOS SANTOS NETO
Data: 25/09/2025 14:41:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Antônio Fonseca dos Santos Neto (UFPI)
Examinador Interno

Documento assinado digitalmente



LUCAS NOGUEIRA DO REGO MONTEIRO VILLA L
Data: 22/09/2025 15:32:19-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Lucas Nogueira do Rego Monteiro Villa Lages (UFPI)
Examinador Externo ao Programa

AGRADECIMENTOS

Agradeço, a Deus, por me conceder forças, sabedoria e perseverança ao longo desta jornada. Expresso também minha profunda gratidão a todos que, de alguma forma, contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho. Cada gesto de apoio, incentivo e compreensão foi essencial para a concretização. Muito obrigado!

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar criticamente os impactos da gestão privada no sistema prisional brasileiro, com foco nas Parcerias Público-Privadas (PPPs), especialmente quanto à autonomia do Estado para exercer o controle legítimo da pena e garantir os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. A adoção de um modelo de gestão burocrática no Brasil, denominado Nova Gestão Pública (PINHEIRO *et al*, 2018) tem pelo menos três características: gestão para resultados; construção de um modelo organizacional mais flexível; e novas formas de *accountability* (ABRUCIO, 2012). Como agenda prevista no referido modelo tem-se a concessão à iniciativa privada da exploração de serviços públicos, inclusive do sistema prisional, que vem sofrendo fortes críticas em razão do histórico de seletividade penal que atinge as camadas mais vulneráveis da população (BARATTA, 2002; GARLAND, 2008; WACQUANT, 2001; ZAFFARONI, 2001). O problema de pesquisa é centrado nas tensões existentes entre a função social da pena e sua transferência para a lógica privada, sob a justificativa de eficiência administrativa, porém a adoção do modelo pode comprometer os princípios constitucionais da legalidade, da *accountability*, gestão democrática e da dignidade da pessoa humana. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, com base em pesquisa documental e análise crítica do discurso institucional. Os dados utilizados são secundários e obtidos a partir de fontes oficiais, como legislações, normas administrativas, jurisprudência, relatórios técnicos e estudos de caso. O referencial teórico é construído a partir da criminologia crítica, da filosofia política e da administração pública contemporânea, visando à articulação entre teoria e prática. A hipótese central é a de que o modelo de gestão prisional por meio de PPPs, ao subordinar a execução da pena à lógica mercantil, fragiliza o controle público, reduz a transparência e amplia a seletividade penal, em desconformidade com os fundamentos da gestão pública democrática e com os direitos constitucionais das pessoas privadas de liberdade.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas. Gestão pública. Eficiência administrativa. Sistema prisional.

ABSTRACT

This dissertation aims to critically analyze the impacts of private management on the Brazilian prison system, focusing on Public-Private Partnerships (PPPs), especially regarding the State's autonomy to exercise legitimate control over sentencing and guarantee the fundamental rights of people deprived of liberty. The adoption of a bureaucratic management model in Brazil, called New Public Management (PINHEIRO et al, 2018) has at least three characteristics: management for results; construction of a more flexible organizational model; and new forms of accountability (ABRUCIO, 2012). The agenda foreseen in this model is the concession to the private sector of the exploration of public services, including the prison system, which has been strongly criticized due to the history of penal selectivity that affects the most vulnerable segments of the population (BARATTA, 2002; GARLAND, 2008; WACQUANT, 2001; ZAFFARONI, 2001). The research problem focuses on the tensions between the social function of punishment and its transfer to private logic, under the logic of administrative efficiency, which can compromise the constitutional principles of legality, accountability, democratic management and human dignity. The research adopts a qualitative approach, of an exploratory and analytical nature, based on documentary research and critical analysis of institutional discourse. The data used are secondary and obtained from official sources, such as legislation, administrative norms, jurisprudence, technical reports and case studies. The theoretical framework is constructed from critical criminology, political philosophy and contemporary public administration, aiming at the articulation between theory and practice. The central hypothesis is that the prison management model through PPPs, by subordinating the execution of the sentence to the logic of mercantile affairs, weakens public control, reduces transparency and increases penal selectivity, in disagreement with the foundations of democratic public management and with the constitutional rights of people deprived of liberty.

Keywords: Public-private partnerships. Public management. Administrative efficiency. Prison system.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de Reincidência Egressos do Sistema Prisional	32
Tabela 2 – Quantidade de iniciativas por segmento (2019-2022)	52

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. População Carcerária no Brasil	30
Gráfico 2. Distribuição da População Carcerária por Raça	31
Gráfico 3. Iniciativas de PPP e concessões realizadas (2019-2022)	52

LISTA DE SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
EC	Emenda Constitucional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
NGP	Nova Gestão Pública
PPP	Parceria Público-Privada
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1.0 INTRODUÇÃO.....	12
2.0 SISTEMA PENAL, POLÍTICA CRIMINAL E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO.....	16
2.1 A função política do sistema penal: do contrato social à seletividade punitiva.....	16
2.2 Críticas às Funções da Pena à luz da Criminologia.....	24
2.3 Política criminal no Brasil: entre o populismo penal e o Estado Social.....	27
2.4 Ineficiência do modelo de gestão e o Estado de Coisas Inconstitucional.....	31
3.0 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS PARCERIAS PÚBLICO- PRIVADAS.....	39
3.1 A Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil.....	40
3.1.1 A Transição dos Modelos de Administração Pública no Brasil.....	42
3.2 A Emergência das Parcerias Público-Privadas no Contexto Brasileiro.....	47
3.3 Desafios e Oportunidades das Parcerias Público-Privadas no Brasil.....	52
3.3.1 Desafios, Limites e Oportunidades.....	52
3.3.2 Quadro Atual das PPPs no Brasil e as PPPs na área de Segurança Pública...	55
3.4 Críticas ao Modelo de Parcerias Público-Privadas.....	58
4.0 A GESTÃO DA PENA PELA INICIATIVA PRIVADA: CONTRADIÇÕES, LIMITES E PERSPECTIVAS DAS PPPS NO SISTEMA PRISIONAL.....	62
4.1 A Transferência da Pena: Entre a Crise do Público e a Promessa da eficiência.....	62
4.2 Efeitos da Privatização Penal: Racionalidade Gerencial versus Função Social da Pena.....	70
4.3 Avaliação crítica das PPPs no sistema prisional: riscos e oportunidades.....	75
a) Modelo colaborativo com controle social e governança participativa.....	76
b) Modelo integrado de gestão pública local com foco em reinserção.....	77
c) Modelo institucional: cidadania e direitos nas prisões.....	77
d) Ferramentas de transparência e fiscalização.....	77
5.0 CONCLUSÃO.....	80
REFERÊNCIAS.....	85

1.0 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar criticamente os impactos da gestão privada, especialmente das Parcerias Público-Privadas, no sistema prisional brasileiro sobre a autonomia do Estado na execução da pena e na proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, com base nos princípios constitucionais da administração pública e nos fundamentos da gestão pública democrática.

O processo de desestatização no Brasil que ganhou força a partir da década de 90 transitando de um modelo de gestão burocrática para um modelo de administração gerencial, a que a literatura tem denominado Nova Gestão Pública (PINHEIRO *et al*, 2018) tem pelo menos três características: gestão para resultados; construção de um modelo organizacional mais flexível; e novas formas de *accountability* (ABRUCIO, 2012).

Diretamente relacionada a essa Nova Gestão Pública encontram-se as Parcerias Público-Privadas regulamentadas no Brasil a partir da publicação da Lei 11.079/2004 e que estabeleceu novas formas de regência aos contratos administrativos, definindo a PPP como “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004).

Isso demonstra uma formulação de agenda no sentido de conceder a iniciativa privada a exploração de serviços públicos em troca de manutenção, modernização e expansão proporcionando, em tese, a oferta de serviços de alta qualidade aos usuários e ao governo a custos menores do que aqueles em que se incorreria no caso de investimento e de provisão exclusivamente públicos.

Segundo dados do Radar PPP divulgados pelo INSPER – Instituto de Ensino e Pesquisa os projetos de parcerias cresceram 98% entre os anos de 2016 e 2018, saltando de 649 projetos cadastrados em sua base de dados para 1247 projetos, demonstrando a necessidade de se abrir o campo de estudos acerca desse modelo de negócio.

Dentro dessa perspectiva e, já tendo sido reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro, se faz importante uma análise aprofundada acerca da possibilidade, das experiências e limites éticos, políticos e administrativos da gestão privada das prisões no Brasil.

O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro pelo Supremo Tribunal Federal, em 2015, evidenciou a falência estrutural de um sistema penal incapaz de garantir os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, apontando uma potencial ineficiência do Estado na gestão do sistema prisional.

Michel Foucault, em *Vigiar e Punir*, compreende que “a prisão, em sua realidade e seus efeitos visíveis, foi denunciada como o grande fracasso da justiça penal” (2014, p. 259), afirmando que a prisão é uma fábrica de delinquentes à medida que impõe aos detentos limitações violentas, pois todo o seu funcionamento se desenrola no sentido de abuso de poder (2014, p. 261).

O problema do sistema prisional se aprofunda ao verificar a quem tais instituições de controle estão direcionadas. A criminologia crítica, desenvolvida por Alessandro Baratta em *Criminologia crítica e crítica do direito penal*, complementa essa análise ao revelar que “os mecanismos da criminalização secundária acentuam ainda mais o caráter seletivo do direito penal” (2002, p. 165).

Esse caráter seletivo e classista do sistema carcerário é também abordado por Eugenio Raúl Zaffaroni em *Em busca das penas perdidas*, em que o autor denuncia a expansão irracional do poder punitivo e a crescente dependência social do cárcere como resposta a conflitos, de acordo com Zaffaroni os “órgãos do sistema penal exercem seu poder *militarizador e verticalizador-disciplinar*, quer dizer, seu poder configurador, sobre os setores mais carentes da população” (2001 p. 23-24).

Tanto Baratta quanto Zaffaroni convergem na crítica ao encarceramento em massa como resposta ineficaz e injusta aos problemas sociais, defendendo a contenção do sistema penal e a implementação de políticas públicas de inclusão e justiça social.

Partindo de tais compreensões acerca das prisões, enquanto órgão do sistema penal, verificam-se tensões entre a potencial ineficiência do Estado em gerir adequadamente o sistema prisional abrindo a possibilidade da gestão para o setor privado e a mercantilização do preso que, segundo a literatura, é em sua maioria, a classe mais pobre da população.

Pretende-se, assim, responder ao seguinte questionamento: “Em que medida a gestão privada no sistema prisional brasileiro compromete a

capacidade do Estado de exercer controle legítimo sobre a pena e garantir direitos fundamentais do preso em nome da eficiência administrativa?".

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, com caráter exploratório-analítico, adotando-se uma estratégia metodológica da pesquisa documental, combinada com análise crítica do discurso institucional, pois se busca compreender como as práticas e os discursos de eficiência administrativa influenciam a formulação e a implementação das políticas penais sob regime de cogestão com o setor privado. Os dados utilizados são de natureza secundária e foram extraídos de fontes oficiais e institucionais, tais como Leis, decretos, normas regulamentares, relatórios e pareceres de órgãos de controle, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (com destaque para a ADPF 347), estudos de caso publicados pela imprensa e instituições de pesquisa.

A análise será desenvolvida a partir de um referencial teórico crítico, embasado em autores da criminologia crítica, da filosofia política e da administração pública contemporânea, com o objetivo de identificar as tensões entre a lógica da eficiência privada e os princípios republicanos de legalidade, controle público e justiça social.

Prioriza-se, assim, a articulação entre teoria e prática, característica das pesquisas em Mestrado Profissional, a fim de oferecer não apenas uma compreensão crítica da realidade estudada, mas também apontar caminhos para o aprimoramento das políticas públicas de execução penal, com base nos fundamentos da gestão pública democrática e participativa.

A estrutura do trabalho está dividida em capítulos temáticos. No primeiro capítulo discute os fundamentos teóricos e históricos da pena, destacando seu papel como instrumento de controle social, apontando a crítica da criminologia às funções da pena, além da exposição de dados do sistema prisional brasileiro. O segundo capítulo aborda a evolução da administração pública no Brasil, a emergência das PPPs como mecanismo de gestão estatal e a crítica que a literatura faz ao modelo de gestão privada da coisa pública. O terceiro capítulo desenvolve uma análise crítica da aplicação das PPPs especificamente no sistema prisional, avaliando seus impactos práticos e propondo alternativas mais alinhadas aos valores públicos.

A hipótese é que a gestão privada no sistema prisional, ao introduzir uma lógica de eficiência administrativa inspirada na iniciativa privada, comprometem

a capacidade do Estado de garantir o controle legítimo sobre o poder punitivo, produzindo efeitos de fragilização institucional, redução da accountability pública e mercantilização da pena, incompatíveis com os princípios constitucionais da gestão pública democrática e de dignidade do preso.

2.0 SISTEMA PENAL, POLÍTICA CRIMINAL E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

2.1 A função política do sistema penal: do contrato social à seletividade punitiva

A formação do Estado de Direito Moderno passa necessariamente pela doutrina do contrato social, teoria política formulada, na acepção aqui empregada, por Hobbes, Locke e Rousseau e que se alicerça no pacto social cujo fundamento é a intermediação entre o estado de natureza e o estado civil.

De acordo com Barreto Júnior e Cademartori o contrato social surgiu como um mecanismo destinado a legitimar o Estado, fundamentando-se na ideia de que o estado de natureza representava a condição do ser humano vivendo sem a estrutura social organizada, por sua vez, o contrato era visto como um meio de superação desse estado de natureza, estabelecendo as bases para a formação do poder político e o estado civil resultou de uma concepção racional, sustentada pelo acordo entre os membros da sociedade (2021, p. 224).

O “estado de natureza” em Thomas Hobbes consiste em uma *“condição de guerra de todos contra todos, sendo neste caso cada um governado por sua própria razão”* (2003, p.112), realizando tal afirmação em “Leviatã”, Hobbes retoma a ideia do clássico ditado já proferido em “Do Cidadão” em que afirmou *“o homem é lobo do próprio homem”* (2002, p. 3).

Para John Locke o “estado de natureza” é o estado de *perfeita liberdade*, podendo o homem regular suas ações e dispor de seus bens como melhor lhe aprouver, é também um estado de igualdade entre os homens, o estado de natureza Lockeano limita-se apenas pelo direito natural (1998, p. 382). Ao contrário da concepção de Hobbes, Locke afirma que o estado de natureza é um estado paz.

E temos aqui a clara diferença entre o estado de natureza e o estado de guerra, que, embora alguns homens confundam, são tão distintos um do outro quanto um estado de paz, boa-vontade, assistência mútua e preservação, de um estado de inimizade, maldade, violência e destruição mútua. Homens vivendo juntos segundo a razão, sem um superior comum na terra com autoridade para julgar entre eles, eis efetivamente o estado de natureza (LOCKE,1994, p.92).

J.J. Rousseau representa o “estado de natureza” como um estado histórico, na primeira parte do “Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da

Desigualdade Entre os Homens”, o autor, segundo Bobbio e Bovero, “*identifica o estado de natureza com o estado primitivo da humanidade, inspirando-se, como se sabe, na literatura sobre o ‘bom selvagem’*” (1996, p. 52). O estado de natureza em Rosseau evolui em três estágios:

[...] o que interessa a Rousseau é sobretudo o homem em sua constituição intelectual e moral. Concebe a evolução desse homem em três estágios: (1), o estado puro da natureza; no (2), o estado selvagem – já usando os instrumentos de trabalho; (3), o estado da barbárie – o momento final do estado da natureza – transição para o estado civil, que se assemelha ao estado de natureza de Hobbes (SANTOS, 2011, p. 14).

Em suma, o pensamento Rousseauiano é de que o “estado de natureza” do homem é um estágio de transição para o estado civilizado, porém demonstra a “*decadência da humanidade a partir do momento em que esse saiu desse estado para entrar na “sociedade civil”, bem como a necessidade de uma renovação das instituições que não pode andar separada de uma renovação moral*” (BOBBIO; BOVERO, 1996, p. 52).

Os três autores, partindo do “estado de natureza”, elaboram modernamente a doutrina do Contrato Social.

Para Hobbes, dado que o “estado de natureza” é sempre um estado de guerra, o Contrato Social consiste no homem resignando-se ao seu direito a todas as coisas em favor do soberano para que possa viver em paz.

Desta lei fundamental de natureza, mediante a qual se ordena a todos os homens que se esforcem para conseguir a paz, deriva esta segunda lei: Que um homem concorde, quando outros também o façam, e na medida em que tal considere necessário para a paz e para a defesa de si mesmo, em resignar ao seu direito a todas as coisas, contentando-se, em relação aos outros homens, com a mesma liberdade que aos outros homens permite em relação a si mesmo (HOBBS, 2003, p. 113).

Embora no “estado de natureza” de Locke, o homem pudesse ser “*senhor absoluto de sua própria pessoa e suas próprias posses*” (1994, p. 495), o exercício destes direitos é permeado de incertezas e constantemente exposto à violação por outros homens, circunstâncias que fazem o homem abdicar de parte desses direitos para um fim maior que é “*a conservação de sua propriedade*” (1994, p. 495).

Porém, ao contrário de Hobbes, a abdicação em favor da sociedade se dá forma apenas parcial, segundo Locke o homem ao entrar em sociedade entrega a igualdade, a liberdade e o poder executivo, o faz apenas para melhor

conservar a si mesmo, assim, o poder da sociedade que está sendo constituído *“jamais pode supor-se estenda-se para além do bem comum”* (1994, p. 499).

Rousseau diz que *“o homem nasceu livre e por toda parte ele está agrilhado”*, tal máxima representa a transição do “estado de natureza” para o “estado civil”, em que o homem inicialmente livre se permite aprisionar quando ocorre a alteração de seu *status*. Ao atingir o último estágio do “estado de natureza” o homem chega um ponto *“em que os obstáculos prejudiciais à sua conservação [...] sobrepujam, por sua resistência, as forças que cada indivíduo pode empregar para se manter nesse estado”* (1999, p.20). Segundo o autor

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes. Este é o problema fundamental cuja solução é fornecida pelo contrato social (1999, p. 20-21).

A fórmula elaborada por Rousseau aponta que ao ser constituído um governo do povo sobre o povo, basta somente o contrato social, instituindo-se um corpo político em que se transformam os muitos “eu” em um único “eu comum”. Há a personificação da vontade geral no poder social, sendo ao mesmo tempo união de todos e submissão de todos ao todos. Em suma, o soberano é representado pela vontade geral (BOBBIO; BOVERO, 1996, p. 69-71).

Em linhas gerais e sem pretensão de esgotar o complexo pensamento da teoria contratualista, conclui-se que o contrato social visa à transferência de parte ou da totalidade dos direitos que o indivíduo possui no estado de natureza para o Estado, transformando o homem natural em cidadão ou homem civil. As teorias contratualistas diferem entre si quanto à extensão e à natureza dos direitos naturais que são cedidos ao Estado, ou seja, conforme a renúncia e a consequente alienação desses direitos sejam mais ou menos abrangentes (BOBBIO; BOVERO, 1996).

Partindo dos conceitos teóricos acima alinhavados, Cesare Beccaria afirma que os homens sacrificaram parte de sua liberdade para usufruir do restante com segurança e a soma de todas essas partes constituiu a soberania da nação e que a *“reunião de todas essas pequenas parcelas constitui o fundamento do direito de punir”* (2004, p. 19).

O autor afirma, ainda, o legislador, representando toda a sociedade que é

unida por um contrato social, é que tem o direito de estabelecer leis penais indicando as penas de cada delito, em resumo, o contrato social – consistente na cessão de parcela da liberdade em favor de um bem comum – fundamenta o direito de punir estatal (BECCARIA, 2004).

Beccaria é notadamente um dos iluministas mais influentes do Direito Penal Moderno e buscou em sua obra a reforma das punições através de uma crítica à justiça penal de sua época, caracterizada por seu arbítrio e crueldade.

Como exemplo da violência imposta aos condenados, verifica-se a descrição da execução de Damiens, cuja condenação ocorreu em 02 de março de 1757, fato narrado por Michel Foucault em sua obra “Vigiar e Punir”:

[Damiens fora condenado, a 2 de março de 1757], a pedir perdão publicamente diante da porta principal da Igreja de Paris [aonde devia ser] levado e acompanhado numa carroça, nu, de camisola, carregando uma tocha de cera acesa de duas libras; [em seguida], na dita carroça, na praça de Greve, e sobre um patíbulo que aí será erguido, atenazado nos mamilos, braços, coxas e barrigas das pernas, sua mão direita segurando a faca com que cometeu o dito parricídio, queimada com fogo de enxofre, e às partes em que será atenazado se aplicarão chumbo derretido, óleo fervente, piche em fogo, cera e enxofre derretidos conjuntamente, e a seguir seu corpo será puxado e desmembrado por quatro cavalos e seus membros e corpo consumidos ao fogo, reduzidos a cinzas, e suas cinzas lançadas ao vento (2014, p. 9).

Michel Foucault faz uma análise histórica da transição dos suplícios – penas corporais públicas – para o controle disciplinar e vigilância exercida pelo Estado. Segundo o autor o *“corpo do suplicado se insere em primeiro lugar no cerimonial judiciário que deve trazer à luz a verdade do crime”*, porém *“o estabelecimento da verdade era para o soberano e seus juízes um direito absoluto e um poder exclusivo”* (2014, p. 38).

O poder soberano que se origina do direito de punir pertence ao soberano e isso era demonstrado através dos suplícios, pois o crime atacava não somente sua vítima imediata, mas também ao soberano, devendo sua intervenção ser uma ação para fazer respeito os direitos de cada um, tendo então o suplício *“uma função jurídico- política”* (2014, p. 50).

Ao abordar o fim dos suplícios, Foucault parte de uma perspectiva de transformação na maneira em que o corpo do condenado é investido nas relações de poder que têm alcance imediato sobre ele, pois as *“punições em geral e a prisão se originam de uma tecnologia política do corpo”* (2014, p. 33),

ou seja, o Estado moderno se apropria da legitimidade conferida pelo contrato social para exercer o controle sobre os corpos.

Ao estabelecer o poder de punir através do controle disciplinar e da vigilância, o Estado verifica a necessidade de controlar e codificar os atos ilícitos, definindo precisamente as infrações e punindo com segurança, constituindo, assim, uma nova economia e uma nova tecnologia do poder de punir que são centradas no contrato social.

No nível dos princípios, essa nova estratégia é facilmente formulada na teoria geral do contrato. Supõe-se que o cidadão tenha aceito de uma vez por todas, com as leis da sociedade, também aquela que poderá puni-lo. O criminoso aparece então como um ser juridicamente paradoxal. Ele rompeu o pacto, é portanto inimigo da sociedade inteira, mas participa da punição que se exerce sobre ele (2014, p. 88).

Em suma, ao aderir ao contrato social, o cidadão se submete às leis do Estado, incluindo-se, por óbvio as leis penais. Assim, ao cometer um crime, o criminoso viola o contrato social, sendo o Estado legitimado a defender todos os demais cidadãos através da punição ao criminoso. Foucault diz que o direito de punir se deslocou da vingança do soberano que era exercido através dos suplícios para a defesa da sociedade por meio dos mecanismos de controle disciplinar e vigilância (2014, p. 89). O sistema de controle e vigilância de Foucault é denominado Panoptismo e se origina do modelo arquitetônico do Panóptico criado por Jeremy Bentham não por tratar-se de um espaço físico, mas como uma maneira de definir as relações de poder com a vida cotidiana dos homens através da vigilância contínua e com o intuito de controle, castigo e recompensa.

Contudo, embora se vislumbre um processo de “humanização” da aplicação da pena decorrente do direito de punir estatal, durante o século XVIII, a burguesia tornou-se a classe dominante e *“abrigou-se atrás da instalação de um quadro jurídico explícito, codificado, formalmente igualitário, e através da organização de um regime de tipo parlamentar e representativo”* (FOUCAULT, 2014, p. 214).

Foucault passa a traçar as linhas que estabelecem uma seletividade no sistema penal moderno que é imposto pela classe dominante visando controlar populações específicas através de disciplinas. O mesmo contrato social

estabelecido para trazer segurança, igualdade e liberdade também criou as disciplinas que hierarquizam os indivíduos em relação uns aos outros.

Na obra “As Prisões da Miséria”, Loïc Wacquant inicia apresentando um paradoxo da penalidade neoliberal que busca enfrentar, por meio de um fortalecimento do aparato policial e prisional, os efeitos gerados pela própria redução do Estado nas esferas econômica e social — justamente a raiz do aumento generalizado da insegurança, tanto real quanto percebida, em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Para o autor, esse modelo reafirma a força do Estado — representado pelo Leviatã —, mas apenas no campo limitado da preservação da ordem pública, especialmente no combate à criminalidade urbana. Ao mesmo tempo, esse mesmo Estado demonstra sua impotência para enfrentar a crise do trabalho formal e para conter a extrema mobilidade do capital, fatores que, como pinças, acabam por desestabilizar toda a estrutura social (2001, p. 4).

Na criminologia crítica emerge como forma de estudo desta seletividade do sistema penal, a teoria do *labelling approach* que concentra a ideia de que a criminalidade não é algo relacionado ao sujeito, mas fruto de uma construção social, remontando a ideia de imposição das classes dominantes apresentada por Foucault.

[...] a criminalidade segundo a sua definição legal, não é o comportamento de uma minoria, mas da maioria dos cidadãos e que, além disso, segundo a sua definição sociológica, é um *status* atribuído a determinados indivíduos por parte daqueles que detêm o poder de criar e de aplicar a lei penal, mediante mecanismos seletivos, sobre cuja estrutura e funcionamento a estratificação e o antagonismo dos grupos sociais têm uma influência fundamental.

[...] o *labelling approach* lançou luz sobre o fato de que o poder de criminalização, e o exercício deste poder, estão estreitamente ligados à estratificação e à estrutura antagônica da sociedade (BARATTA, 2002, p. 113).

O poder de punir que é legitimado, em princípio pelo pacto social subjacente, passa a ter alvos específicos. Aqueles que detêm o poder passam a etiquetar os comportamentos considerados criminosos e o fazem como forma de dominação e controle a certos estratos da sociedade, ou seja, o pacto social só serve a alguns que o utilizam apenas como forma de legitimar a axiomática seletividade penal existente. O resultado dessa dominação e seletividade passa a ser objeto de crítica na literatura em Direito Penal e Criminologia, de modo que a legitimação do sistema penal passa a ser questionada.

Eugênio Raúl Zaffaroni em sua clássica obra “Em busca das penas perdidas” descreve a legitimidade penal como utópica e atemporal. De acordo com o penalista argentino a legitimidade do sistema penal é entendida como uma característica outorgada por sua racionalidade e o poder social trata-se de um exercício (e não algo estático).

Assim, o sistema penal pretendeu se apresentar como um exercício de poder racionalmente planejado que seria explicado pelo discurso jurídico-penal, porém tal discurso para ser racional deveria ser coerente e verdadeiro, porém não o é (2001, p. 16).

Para o autor, houve a quebra da racionalidade do discurso jurídico-penal que arrastou consigo “*a pretendida legitimidade do exercício de poder dos órgãos de nossos sistemas penais*” (2001, p. 19). Esclarece, ainda, que a legitimidade não pode ser suprida pela legalidade e que o sistema penal não atua de acordo com a legalidade.

Neste último ponto, Zaffaroni faz uma análise dos princípios da legalidade penal e da legalidade processual, fazendo uma rápida menção à legalidade executiva que ele entende ainda estar insuficientemente elaborado. A partir desse ponto, há uma problematização acerca da legalidade sob o enfoque do discurso jurídico-penal e que remonta às ideias de vigilância e controle propostas por Foucault.

Em determinados contextos – principalmente relacionados a grupos estigmatizados – há uma renúncia da própria lei aos limites da legalidade, oportunidade em que desaparecem as funções garantidoras do sistema penal e exclui-se a intervenção dos órgãos judiciais, porém tais circunstâncias compõem base indispensável para que se opere o verdadeiro exercício de poder do sistema penal.

Mediante esta expressa e legal renúncia à legalidade penal, os órgãos do sistema penal são encarregados de um *controle social militarizado e verticalizado*, de uso cotidiano, exercido sobre a grande maioria da população, que se estende além do alcance meramente repressivo, por ser substancialmente configurados da vida social.

[...]

Os órgãos do sistema penal exercem seu poder *militarizador e verticalizador-disciplinar*, quer dizer, seu poder configurador, sobre os setores mais carentes da população e sobre alguns dissidentes [...] mais incômodos ou significativos (2001, p. 23-24).

Zaffaroni sintetiza seu pensamento afirmando que o poder configurador

do sistema penal é exercido paralelamente à legalidade e de forma arbitrariamente seletiva, porém não ilegal, pois a lei assim o planifica e *“porque o órgão do legislativo deixa fora do discurso jurídico-penal amplíssimos âmbitos de controle social punitivo”* (2001, p. 25).

Importa mencionar que Zaffaroni fala de um contexto do sistema penal latino- americano e o modo como o discurso jurídico-penal, através dos órgãos de controle, seleciona os alvos da legislação penal.

Wacquant, um dos maiores críticos da seletividade penal ocorrida nos Estados Unidos da América, faz uma análise sociológica empírica em que descreve o processo de importação do modelo punitivo norte-americano para países da Europa e, conseqüentemente, para países periféricos.

Partindo da análise dos contextos político, social e acadêmico norte-americano, Wacquant traça críticas à formulação de teorias criminológicas que buscam criminalizar a pobreza sem embasamentos empíricos com destaque para a “teoria da vidraça quebrada” que, segundo o autor, é uma adaptação do adágio “quem rouba um ovo, rouba um boi”.

Essa teoria, jamais comprovada empiricamente, serve de álibi criminológico para a reorganização do trabalho policial empreendida por William Bratton, responsável pela segurança do metrô de Nova York promovido a chefe da polícia municipal. O objetivo dessa reorganização: refrear o medo das classes médias e superiores – as que votam – por meio da perseguição permanente dos pobres nos espaços públicos (ruas, parques, estações ferroviárias, ônibus e metrô etc.) (2001, p. 16).

De igual modo, há uma crítica à política de “tolerância zero” instituída em Nova York nos anos 1990, que serviu apenas como instrumento de legitimação da gestão policial e judiciária da pobreza que incomoda e que se propagou velozmente entre todos os países, conforme diversos exemplos de políticas de “tolerância zero” pelo mundo citados pelo autor.

Para Wacquant a globalização desse tipo de política não atende às necessidades reais de segurança e tem por objetivo somente atender aos interesses das elites em realizar o controle social. Para justificar a implementação de tais políticas repressivas, formula-se um discurso de insegurança que culpabilizam os indivíduos pela miséria social e esses mesmo indivíduos, pertencentes às classes subalternas serão as “vítimas” desse sistema seletivo, os clientes favoritos das prisões.

2.2 Críticas às Funções da Pena à luz da Criminologia

Com base nas concepções teóricas acima expostas, verifica-se que a pena sempre esteve no centro da configuração do poder estatal e da ordem social, operando como um instrumento de dominação que excede os limites do discurso jurídico-normativo. Historicamente, como visto, ela foi legitimada pelo discurso contratualista como resultado da renúncia de liberdades individuais em prol da convivência social. No entanto, autores críticos vêm desconstruindo essa fundamentação, revelando o caráter seletivo, excludente e simbólico da punição no contexto do capitalismo contemporâneo.

A análise da transição dos suplícios públicos para os dispositivos de vigilância disciplinar feita por Michel Foucault evidencia que a prisão moderna não representa uma humanização da pena, mas sim uma reconfiguração das tecnologias de poder. O autor mostra como o castigo deixa de ser um espetáculo para tornar-se um instrumento de normalização e docilização dos corpos, operando por meio da vigilância contínua e da interiorização da disciplina.

Ainda segundo Foucault (2014), a prisão constitui uma “instituição de sequestro” que não objetiva a ressocialização, mas sim a produção de subjetividades desviantes. Ao invés de funcionar como meio de reintegração social, ela reforça a marginalização, a exclusão e a estigmatização dos indivíduos rotulados como desviantes. Essa crítica é compartilhada por diversos autores da criminologia crítica, que identificam na pena uma função latente de controle social seletivo.

Já se encontra estabelecido que a teoria do contrato social, formulada modernamente por Hobbes, Locke e Rousseau, é comumente invocada para justificar o direito de punir estatal. Cesare Beccaria aprofunda essa abordagem ao afirmar que a pena é o resultado da soma das liberdades individuais cedidas ao soberano, devendo, por isso, obedecer aos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da utilidade.

À luz da moderna criminologia crítica, tem destaque as observações de Baratta (2002) e Zaffaroni (2001), no sentido de que o contrato social não foi firmado em condições de igualdade, e a pena acaba sendo aplicada de forma desigual, criminalizando preferencialmente os setores subalternos.

Alessandro Baratta (2002) destaca que o sistema penal não é universal e

neutro, mas opera de forma seletiva, criminalizando as condutas associadas às classes populares. A criminalização secundária, que corresponde à atuação concreta dos órgãos de controle penal, evidencia essa seletividade estrutural, aprofundando desigualdades históricas e sociais.

Por sua vez, Zaffaroni (2001) denuncia a perda de legitimidade do sistema penal. O autor afirma que o discurso jurídico-penal perdeu sua coerência e racionalidade, transformando o exercício do poder punitivo em um mecanismo de controle arbitrário. Para ele, o sistema penal atua de forma paralela à legalidade, exercendo um poder configurador sobre os corpos das populações marginalizadas.

Especificamente no caso dos Estados Unidos e em países periféricos, Loïc Wacquant (2001) aprofunda essa análise, relacionando o crescimento do encarceramento em massa à retração das políticas sociais, destacando a transição do “Estado-providência” para o “Estado-penitência”, no qual o sistema penal assume

a função de contenção da pobreza e da marginalidade. A prisão torna-se, assim, o destino das sobras do mercado de trabalho e da exclusão social gerada pelo neoliberalismo.

David Garland (2001) complementa essa leitura ao afirmar que a política criminal contemporânea está centrada na gestão dos riscos e das populações perigosas, a partir da análise da emergência de um modelo de governamentalidade da insegurança, no qual o medo e a demanda por segurança pública são manipulados para justificar o endurecimento penal. A pena, nesse modelo, deixa de ser um instrumento de justiça e passa a ser uma tecnologia de contenção social.

Vera Regina Pereira de Andrade (2013), ao tratar da racionalidade punitiva no Brasil, afirma que a pena opera como mecanismo de extermínio simbólico e físico das classes subalternas. Segundo a autora, a racionalidade neoliberal transformou a pena em uma ferramenta de gestão da miséria e da exclusão, substituindo a proteção social pela repressão penal. Em sua análise, o discurso de segurança legitima a ampliação do controle estatal sobre os pobres, enquanto a seletividade penal se intensifica.

A crítica ao papel da pena na reprodução das desigualdades sociais aponta, portanto, para a função simbólica e política da punição nos regimes

democráticos contemporâneos, evidenciando a coexistência de práticas autoritárias e democráticas no interior das instituições penais, revelando uma modernização seletiva que mantém o punitivismo voltado às classes vulneráveis, ao passo que flexibiliza o controle sobre as elites.

O sistema penal, nesse contexto, torna-se um instrumento de gestão política da exclusão, em que o direito penal funciona como linguagem legitimadora de práticas de violência institucionalizadas, demonstrando que a pena moderna perdeu sua pretensa função ressocializadora e passou a servir primordialmente à reafirmação da autoridade estatal, atuando como mecanismo de neutralização simbólica das diferenças sociais e de reafirmação da desigualdade estrutural.

Zaffaroni (2007) assinala que o poder punitivo se dirige prioritariamente aos grupos racializados e empobrecidos, sendo o cárcere um espaço de reprodução do genocídio institucionalizado. Essa perspectiva é fundamental para compreender o funcionamento do sistema penal não como falha do projeto democrático, mas como parte de sua engrenagem estrutural, cujo objetivo implícito é a administração violenta da desigualdade.

A crítica à pena se intensifica diante da adoção de modelos privatistas na gestão penal. A transferência da administração de presídios para empresas privadas, por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs), como observam Andrade (2013) e diversos estudos empíricos, compromete o princípio da dignidade da pessoa humana e fragiliza o controle público sobre a execução penal. A lógica do lucro introduz novos elementos de desumanização, incentivando a manutenção de altas taxas de encarceramento como forma de garantir a rentabilidade do negócio prisional, conforme será explorado no último capítulo do presente trabalho.

Desse modo, compreender a função da pena a partir dessas abordagens críticas é fundamental para desmascarar sua pretensa neutralidade. A pena não é apenas uma sanção jurídica, mas uma tecnologia de poder que opera seletivamente, reforçando desigualdades e sustentando a ordem econômica e social vigente.

A criminologia crítica revela que o sistema penal, longe de representar uma falha isolada ou um desvio pontual do ideal de justiça, constitui elemento estruturante da governamentalidade neoliberal.

A seletividade penal, a racialização da punição, o populismo punitivo e a mercantilização do castigo formam um conjunto coerente de estratégias que visam à contenção das classes perigosas, ao controle dos excedentes sociais e à manutenção da hierarquia vigente.

A superação do modelo punitivo exige, portanto, a construção de alternativas que priorizem os direitos humanos, o desencarceramento, a justiça social e o fortalecimento de políticas públicas orientadas para a equidade, rompendo com a lógica excludente e repressiva que ancora a pena na contemporaneidade.

2.3 Política criminal no Brasil: entre o populismo penal e o Estado Social

Paralelamente à seletividade penal, ocorre uma retração dos direitos sociais e, via de consequência, tem-se um problema estrutural que resulta na explosão das populações carcerárias, ou seja, há a substituição das políticas públicas de proteção social por políticas de encarceramento em massa.

Pois à atrofia deliberada do Estado social corresponde a hipertrofia distópica do Estado penal: a miséria e a extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolente do outro. A esse respeito, cinco tendências de fundo caracterizam a evolução penal nos Estados Unidos desde a virada social e racial esboçada no início dos anos 60, em resposta aos avanços democráticos provocados pelo levante negro e pelos movimentos populares de protesto que vieram em sua esteira (estudantes, oponentes à guerra do Vietnã, mulheres, ecologistas, beneficiários da ajuda social) durante a década precedente. A expansão vertical do sistema ou a hiperinflação carcerária A primeira dessas tendências é o crescimento fulgurante das populações aprisionadas nos três escalões do aparelho carcerário americano, ou seja, nas casas de detenção das cidades e condados, nas centrais dos 50 estados da União e nas penitenciárias federais (WACQUANT, 2001, p. 51).

Há, assim, a transição de um Estado-providência para um Estado-penitência, em que as prisões se tornam depósitos da miséria social, em que sua clientela é formada principalmente por pobres, negros, imigrantes e pessoas precarizadas;

Verifica-se, pois, que toda a “evolução” do sistema penal desemboca na seletividade do sistema penal, passando pela legitimidade conferida pelo “contrato social” em que classes dominantes, em tese, legitimamente, etiquetam condutas previstas como crime como forma de controle das camadas mais vulneráveis.

A transição do Estado-Providência para o Estado-Penitência coincide com o declínio do Estado de Bem-Estar Social e ascensão do neoliberalismo, tal circunstância tem reflexo imediato nas políticas criminais, tornando o problema da seletividade mais explícito.

David Garland (2008) observando a realidade nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha procurou “*entender a radical mudança na orientação das práticas penais, que se operou do final da década de setenta do século XX em diante*” (NASCIMENTO, 2008, p. 8), tal realidade, com as devidas adaptações, é replicada no Brasil.

Verifica-se um abandono das políticas de reabilitação, característica do Estado de Bem-Estar Social, e o ressurgimento de sanções retributivas e expressivas que são marcadas, segundo André Nascimento,

[...] pelo medo do crime, o retorno da vítima ao centro dos acontecimentos, a retórica da proteção do interesse público, a politização do tema – não no sentido da reflexão sobre o conteúdo e os objetivos políticos da pena, o que é desejável e salutar, mas no sentido da apropriação do tema pela classe política para fins eleitorais, – a reinvenção da prisão como pena e a transformação do pensamento criminológico, com a ascensão dos discursos de “lei e ordem”, que moldaram políticas criminais visceralmente repressivas como “tolerância zero” – talvez o exemplo mais eloquente de propaganda enganosa nesta área –, “vidraças quebradas”, entre outras (2008, p. 8).

Acrescente-se, ainda, a necessidade de a política criminal tradicional proteger os interesses das classes dominantes, ou seja, “*a contenção do desvio em limites que não prejudiquem a funcionalidade do sistema econômico-social e os próprios interesses*”, mantendo, assim, “*a hegemonia no processo seletivo de definição e perseguição da criminalidade*” (BARATTA, 2002, p. 197).

O “menos Estado” só alcança, assim, as classes subalternas, objetivando manter o *status quo* das classes dominantes. Wacquant aborda a transição do Estado-Providência ao Estado-Penitência com base na realidade dos Estados Unidos.

Apesar dos agentes partidários da redução com gasto sociais destacarem que as reformas neoliberais impulsionaram a geração de riqueza e a criação de empregos, na mesma proporção evitam discutir os impactos sociais profundamente negativos desse modelo.

A flexibilização nas normas de emprego resultou em precarização das relações de trabalho, aumento da pobreza em larga escala e disseminação da

insegurança social, mesmo em contextos de aparente prosperidade econômica. Além disso, provocou um crescimento acelerado das desigualdades sociais, intensificando processos de segregação, aumento da criminalidade e enfraquecimento das instituições públicas, que se mostram cada vez mais incapazes de responder às demandas da população (WACQUANT, 2001, p. 49).

É possível verificar, então, que as políticas de “tolerância zero” acabam sendo uma resposta para um problema causado pelos próprios propositores de tais políticas. Há uma redução drástica das políticas sociais com o consequente aumento da criminalidade, neste ponto ignora-se a relação de causa e efeito e a classe política passa a fazer uma exploração midiática com a proposição de políticas penais rápidas, severas e simbólicas, fazendo emergir o populismo penal, apresentando a punição como ferramenta de controle moral e reafirmação da ordem social. Embora Wacquant apresente a realidade nos Estados Unidos, é possível observar um fenômeno parecido no Brasil. Segundo André Nascimento:

Quem almeja entender por que o Brasil possui cada vez mais pessoas presas encontrará no exemplo dos EUA, o país que proporcionalmente mais encarcera seres humanos no planeta similitudes perturbadoras. [...] Ainda não estamos vivenciando os fenômenos da pós-modernidade penal na intensidade e com o vigor com que são experimentados nos EUA e na Grã-Bretanha. Sem embargo, devemos manter nossa atenção voltada aos desdobramentos e tendências que vão surgindo nestes dois países desenvolvidos, porque, dada a nossa posição marginal e dependente na ordem capitalista mundial, os fenômenos nefastos de lá têm o mau hábito de se repetirem por aqui (2008, p. 7; 9).

No caso brasileiro, a promulgação da Constituição Federal ampliou o leque de direitos sociais, porém não foi suficiente para aplacar as desigualdades (CARVALHO, 2020). Pimentel e Araújo asseveram que o Estado Social brasileiro *“sequer foi totalmente edificado, não chegando a atingir um nível de proteção social suficiente, revelando o aprofundamento das desigualdades sociais e o aumento da pobreza”* (2023, p. 3).

Embora referendado pela Constituição Federal de 1988, o Estado Social brasileiro sentiu os efeitos da *“contraofensiva neoliberal ascendeu a partir da década de 1970, como um projeto político e ideológico diverso dos trinta anos gloriosos do Estado de bem-estar social”* (Pimentel; Araújo, 2023, p. 3) e segundo os autores:

Na perspectiva da criminologia crítica, a teoria da economia política da pena compreende a relação entre o esfacelamento do Estado social, a partir da ascensão da ortodoxia neoliberal, com a superação do fordismo, e a resposta apresentada pelo sistema punitivo, que passa a impor um controle sobre o excedente da força de trabalho (2023, p. 3).

Ou seja, a seletividade aparece como uma forma de controle do excedente da força de trabalho, a fim de satisfazer interesses neoliberais ao custo da redução do Estado Social, porém, para justificar as prisões, adotam-se discursos que fomentam as políticas de “tolerância zero” que acabam sendo acolhidos por parcela considerável da sociedade.

No caso do Brasil, instalou-se um populismo punitivo, consistente no incentivo ao recrudescimento das punições, situação que ilustra um “*movimento institucional extremamente hábil na formatação de leis penais dotadas de uma eficácia puramente simbólica, leis que funcionam, no limite, como uma espécie de álibi político cujo propósito maior é escusar o Estado*” (RAMOS; GLOECKNER, 2017, p. 254 *apud* LARRAURI, 2007).

Desde o advento da Constituição Federal, é notável um fenômeno de inflação legislativa na seara penal, podemos citar como exemplo a Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.930/90) que foi alterada por diversas vezes, a Lei de Drogas que foi modernizada através da Lei 11.343/2006, Lei de Organizações Criminosas (Lei 12.850/13) e mais recentemente a Lei 13.964/19 conhecida por “Pacote Anticrime”, além de diversas outras leis penais aprovadas de acordo com ocasião.

E os discursos político-eleitoreiros são pautados na “proteção social” que se busca [erroneamente] concretizar através do direito penal, porém só escancara a falência do Estado no que concerne às políticas públicas de prevenção à criminalidade, em especial, através de programas sociais.

As clivagens são evidentes, pois não se previne e, após a prática do crime, o criminoso é despidido de toda a sua cidadania, tornando-se, como já visto, em inimigo do Estado.

Como pode? Como os criminosos vieram a ser tão completamente despidos de toda a sua cidadania e dos direitos que normalmente a acompanham? Como uma preocupação excessiva pela “vítima” pôde sufocar qualquer consideração relacionada ao criminoso, como se ambas fossem categorias mutuamente excludentes? Talvez porque nos convencemos de que certos criminosos, uma vez que praticam o crime, deixam de ser “membro do público”, não mais merecendo as atenções que normalmente dispensamos uns aos outros. Talvez por termos incorporado uma divisão social e cultural entre “nós”, os inocentes,

sofredores de classe média, e “eles”, os indesejados e perigosos pobres (GARLAND 2008, p. 386).

De outro lado, o que se verifica é a redução do Estado Social, as políticas de privatização dos anos 90, que será objeto de análise mais adiante, as sucessivas reformas da previdência (a última representada pela EC nº 103/2010), reforma trabalhista (Lei 13.467/2017) e o teto de gastos públicos (EC nº 95/2016), evidenciam redução apontada.

Em resumo, a soma do populismo punitivo fomentado pelos discursos seletivos, através da inflação legislativa penal com as reformas que reduzem significativamente os direitos sociais, resultam no encarceramento em massa que gera o discurso de ineficiência estatal na gestão prisional ante a incapacidade de acompanhar o crescimento da massa carcerária tornando o discurso sobre a falência do sistema prisional brasileiro [quase] axiomático.

2.4 Ineficiência do modelo de gestão e o Estado de Coisas Inconstitucional

2.4.1 A ineficiência do sistema prisional brasileiro à luz das teorias da pena

As teorias da pena que adotam um viés preventivo compõem o grupo das chamadas teorias relativas. Diferentemente das concepções absolutas, que entendem a pena como um fim em si mesma, pautado na retribuição pelo mal causado, as teorias relativas projetam seus efeitos no futuro. Assim, a pena não se justificaria apenas pela violação da norma, mas por seu potencial de evitar novas infrações, seja atuando sobre a sociedade em geral, seja sobre o próprio infrator.

Para a teoria da prevenção geral, a finalidade da pena é influenciar o comportamento das pessoas que não cometeram crimes. Essa prevenção pode assumir uma forma negativa, quando busca dissuadir possíveis infratores pelo medo da punição, ou positiva, quando pretende reforçar a confiança da coletividade nas normas jurídicas e na capacidade do Estado de mantê-las vigentes.

A perspectiva negativa tem raízes no utilitarismo clássico, como na obra de Cesare Beccaria, que defendia que a pena deveria servir de exemplo e ser suficientemente severa para desestimular o crime.

Já a vertente positiva aposta na função simbólica da pena, cuja aplicação serviria para reafirmar a validade das normas violadas e garantir a coesão social.

Apesar de sua influência teórica e prática, a prevenção geral é alvo de diversas críticas. A eficácia da intimidação como instrumento de contenção da criminalidade é frequentemente questionada, tanto por sua base empírica frágil quanto por seu apelo a uma lógica racional de cálculo custo-benefício que não se sustenta frente à complexidade dos fatores sociais que envolvem o comportamento criminal.

Por sua vez, a prevenção especial dirige-se ao próprio indivíduo que cometeu o delito, tendo como objetivo evitar que ele volte a delinquir. Também aqui se distinguem duas modalidades: a negativa, que busca neutralizar o infrator por meio de sua segregação, e a positiva, que aposta na possibilidade de sua ressocialização. A prevenção especial negativa fundamenta-se na ideia de periculosidade, levando à adoção de medidas como a privação de liberdade como forma de proteção social. Já a vertente positiva inspira-se em modelos de reabilitação e tratamento, nos quais o apenado é visto como sujeito passível de mudança.

Contudo, a proposta de ressocialização é criticada por autores da criminologia crítica como sendo uma promessa utópica que encobre práticas de controle e normalização. O fracasso histórico das instituições carcerárias em promover efetiva reintegração social dos apenados reforça essa crítica, evidenciando que, muitas vezes, o sistema penal opera mais como mecanismo de exclusão e estigmatização do que como ferramenta de inclusão.

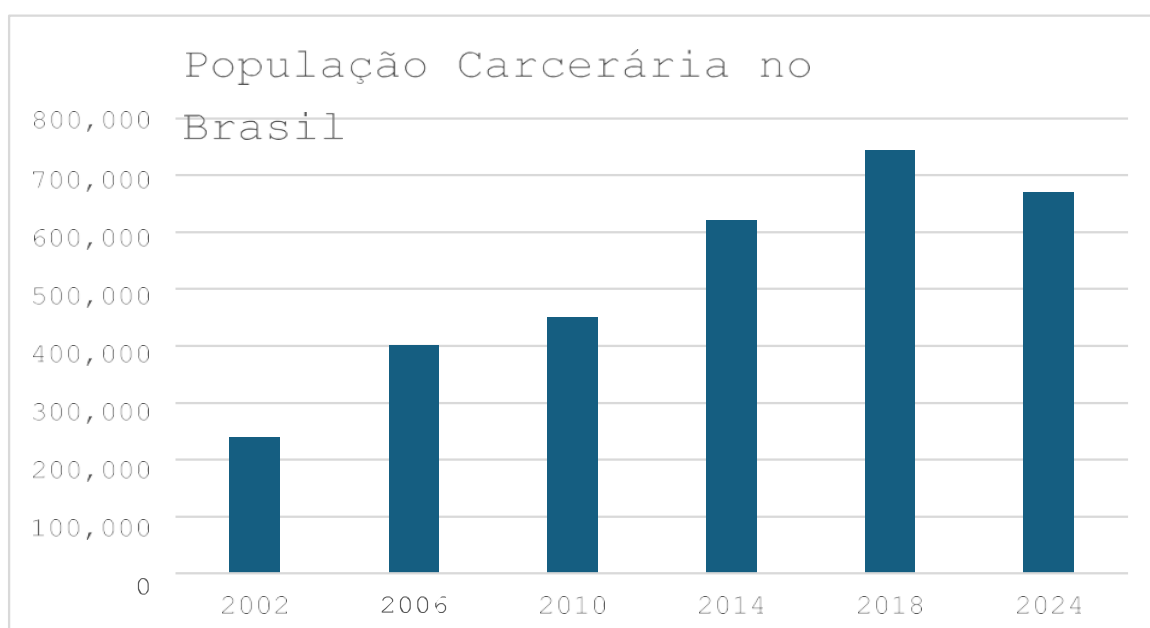
Diante disso, tanto a prevenção geral quanto a especial, embora ainda sustentem grande parte da legitimidade do discurso penal, revelam-se teorias marcadas por contradições e limitações práticas. As funções que atribuem à pena são frequentemente desmentidas por sua aplicação concreta, que demonstra seletividade, ineficácia preventiva e potencial de violação de direitos.

Os dados adiante apontam o aumento da população carcerária e de déficit de vagas no sistema prisional demonstrando que a pena não tem cumprido a sua função de prevenção geral de caráter intimidativo e dirigido à toda sociedade e os índices de reincidência indicam que também não tem obtido

êxito em sua função de prevenção especial que consiste na reeducação do preso.

Segundo dados do SENAPPEN em junho de 2002 o total de presos no Brasil era de 239.345, a população prisional em 31/12/2024 era de 670.265, quase o triplo em pouco mais de vinte anos, o gráfico abaixo ilustra o aumento da população carcerária no decorrer dos anos¹:

Gráfico 1. População Carcerária no Brasil¹

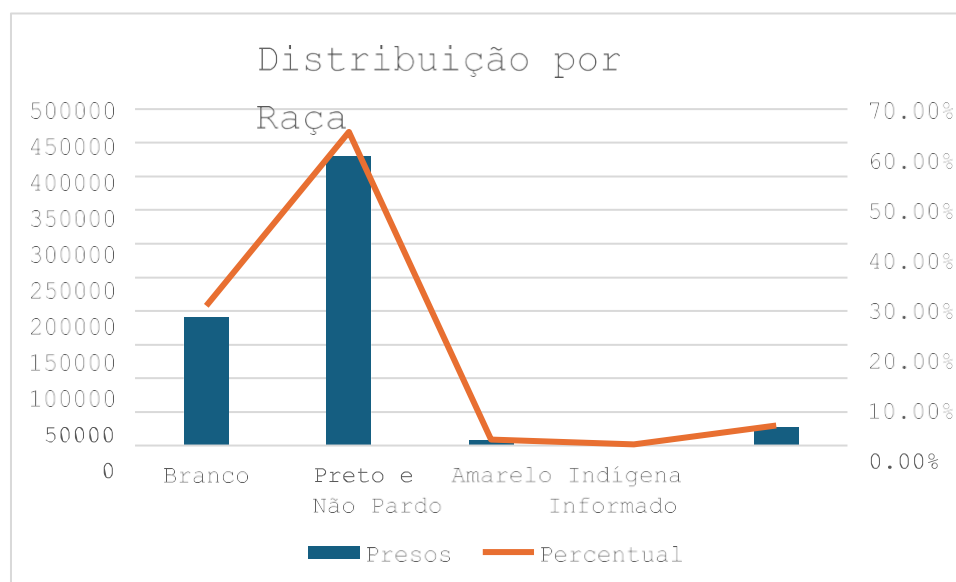


Fonte: SENAPPEN

Há uma ideologia mais ou menos estabelecida de que a proteção social depende da expansão do direito penal de modo que toda a política voltada para o recrudescimento da punição é bem recebida pela sociedade, porém essa percepção *“não leva em consideração que o sistema de justiça criminal atua de forma não isonômica, com seletividades que envolvem critérios de raça, gênero e classe social”*. Veja-se o gráfico com a distribuição dos presos por raça em 31/12/2024:

¹ Observa-se uma redução em comparação aos anos de 2018 e 2024 que pode ser explicada pela concessão do Habeas Corpus 143641 pelo Supremo Tribunal Federal que determinou a substituição da prisão preventiva por domiciliar de mulheres presas que sejam gestantes mães de crianças de até 12 anos ou de pessoas com deficiência, ressaltando que as prisões domiciliares não estão inseridas na estatística divulgada pelo SENAPPEN.

Gráfico 2. Distribuição da População Carcerária por Raça



Fonte: SENAPPEN

Ainda, segundo dados do SENAPPEN, em 31 de dezembro de 2024, o déficit de vagas no sistema prisional brasileiro era de 175.886 vagas, contando o Brasil com 1.382 Estabelecimento Estaduais e 5 Estabelecimentos Federais (SENAPPEN, 2025).

Os dados são expostos não para apresentar o aumento do número de vagas como solução para as falhas de gestão no sistema prisional brasileiro, mas para demonstrar que há um encarceramento em massa decorrente, dentre outras variáveis, das circunstâncias já apresentadas.

Outro dado que pode ser utilizado para demonstrar a ineficiência do atual modelo de gestão punitiva estatal diz respeito ao índice de reincidência de egressos do sistema prisional. Em 2022, o SENAPPEN divulgou um relatório prévio de um estudo até então inédito acerca reincidência criminal no Brasil.

O relatório "**Reincidência Criminal no Brasil**" foi formulado a partir do estudo de 979 mil presos e tem como linha temporal de análise do período de 2008 até 2021. A amostra valeu-se de dados de 13 estados brasileiros: Acre, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, São Paulo e Tocantins. Portanto, há dados nacionais e dados por Estado pesquisado (SENAPPEN, 2022).

A pesquisa foi realizada em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e baseada em dados disponibilizados pelo DEPEN a partir da análise de movimentação de presos. A partir das análises, foi elaborada a seguinte tabela com diferentes definições de reincidência:

Tabela 1. Índice de Reincidência Egressos do Sistema Prisional

Definição de Reincidência	de Amostra	Período	% que reincide em até 1 ano	% que reincide em até 2 anos	% que reincide em até 3 anos	% que reincide em até 5 anos	% que reincide no período avaliado
1. Entrada para cumprimento de pena após saída por decisão judicial, fuga ou progressão de pena.	912.054 internos	2010-2021	21,2%	26,8%	30%	33,5%	37,6%
2. Qualquer entrada após saída por decisão judicial, fuga ou progressão de pena.	912.054 internos	2010-2021	23,1%	29,6%	33,5%	37,6%	42,5%
3. Qualquer entrada após 14 dias de uma saída	975.515 internos	2010-2021	20,7%	26,1%	29,1%	32,5%	35,4%
4. Qualquer entrada após 7 dias de uma saída	975.515 internos	2010-2021	20,7%	26,1%	29,1%	32,5%	36,4%
5. Qualquer entrada e saída exceto outras movimentações de até 1 dia.	975.515 internos	2010-2021	23,3%	29,6%	33,2%	37,3%	41,9%

Fonte: SENAPPEN

No Brasil, os aspectos relacionados à ineficiência ficam mais evidentes a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal declara o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, conforme será exposto adiante.

2.4.2 O Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro

A Teoria do Estado de Coisas Inconstitucional surgiu na Colômbia, em razão da grave crise enfrentada pelo sistema penitenciário do país. Detentos dos presídios de Bellavista, em Medellín, e do Cárcere Modelo, em Bogotá, ingressaram com ações judiciais buscando que o Estado adotasse medidas para enfrentar a superlotação das prisões, denunciando sérias violações de direitos humanos reconhecidos por tratados internacionais, causadas pelas precárias condições estruturais das unidades prisionais.

Entretanto, essas ações foram rejeitadas pelas instâncias inferiores sob o argumento de que não caberia ao Judiciário ordenar a criação de vagas no sistema prisional ou a realização de obras públicas. Embora os juízes reconhecessem a gravidade da situação nas penitenciárias colombianas, entendiam que as soluções exigiriam recursos financeiros indisponíveis ao Estado e interfeririam nas competências dos órgãos administrativos responsáveis (DANTAS, 2019).

Ao serem analisadas em instância superior, as ações chegaram ao Tribunal Constitucional da Colômbia, que determinou a realização de uma inspeção judicial. Essa vistoria confirmou os diversos problemas apontados pelos autores das ações.

O tribunal reconheceu que alguns direitos dos integrantes do sistema prisional suspensos em virtude da execução da pena, como a liberdade física, de locomoção e os direitos políticos [...]. No entanto, a corte assentou, de forma absolutamente correta, que inúmeros outros direitos fundamentais são mantidos pelos detentos e devem ser preservados, como o direito à vida, saúde, integridade pessoal, dignidade, igualdade, dentre outros.

Como no caso havia violação sistemática desses direitos fundamentais imputada a diversos órgãos públicos, a Corte Constitucional da Colômbia resolveu declarar a ocorrência de um estado de coisas inconstitucional [...] (DANTAS, 2019, p. 218-219).

No Brasil, tal realidade também foi constatada pelo Supremo Tribunal Federal. Em 09 de setembro de 2015, o Plenário da Corte concedeu parcialmente a medida cautelar para determinar o seguinte:

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO

FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL –

CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a

situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e

7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão (BRASIL, 2015).

Em seu voto, o Ministro Edson Fachin, consignou que deveria ser reconhecida a ineficiência do Estado em garantir a dignidade dos presos e que tal ineficiência legitimaria a concessão da medida cautelar, observando-se, portanto, falhas nos modelos de gestão prisional.

Chama atenção na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal que existiam recursos para implementação de políticas voltadas ao sistema prisional, porém foram contingenciados ou não executado, obrigando a Corte a determinar o seu descontingenciamento com a liberação imediata das verbas do Fundo Penitenciário Nacional.

Revela-se, assim, uma questão de escolha política, ou seja, o gestor, discricionariamente, optou por não executar o recurso por entender que não era prioritário, pois o investimento no setor não traz ganhos eleitorais.

[...] há um problema social, caracterizado pela compreensão equivocada de muitos (em especial do senso comum, mas também compartilhada por muitas autoridades) no sentido de que “bandido bom é bandido morto”. Nas campanhas eleitorais, por exemplo, a situação dos presos dificilmente é tratada nos debates políticos (ZAMBROTA, 2022, p. 28).

A ineficiência do sistema carcerário brasileiro evidenciado pela decisão do Supremo Tribunal Federal demonstra que o atual modelo de gestão prisional

não tem funcionado, de modo que cabe ao Estado se reorganizar e adotar outras estratégias, inclusive, entregando a gestão ao setor privado, mas seria a melhor solução?

3.0 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS PARCERIAS PÚBLICO- PRIVADAS

Abordadas as premissas relacionadas aos discursos de legitimação da pena e de sua ineficiência que justificaria a privatização da gestão do sistema prisional, se faz necessário traçar um panorama da evolução dos modelos de administração pública no Brasil, destacando as transformações institucionais que levaram à consolidação do paradigma gerencial.

Esse modelo, fortemente influenciado pelas reformas neoliberais das décadas finais do século XX, busca alinhar a gestão pública a princípios como eficiência, controle de resultados e racionalização dos recursos. As Parcerias Público-Privadas (PPPs), então, emergem como um instrumento estratégico de modernização administrativa, especialmente diante das restrições orçamentárias enfrentadas pelo Estado.

O presente capítulo traça esse panorama histórico e detalha os fundamentos legais, as características operacionais e os desafios regulatórios associados à adoção das PPPs como solução para a execução de políticas públicas em setores essenciais. A análise contribui de forma crítica para o debate sobre os limites e implicações da adoção do modelo gerencial na gestão de serviços públicos sensíveis, como o sistema prisional.

A suposta ineficiência da administração direta é frequentemente utilizada como justificativa para a transferência da execução de políticas penais ao setor privado, reforçando uma lógica de desresponsabilização estatal. Nesse cenário, a introdução das PPPs na gestão prisional não apenas tensiona os princípios constitucionais da administração pública — como legalidade, impessoalidade e finalidade pública —, mas também evidencia como a racionalidade administrativa pode ser instrumentalizada para aprofundar a seletividade do sistema penal.

Assim, o capítulo oferece subsídios relevantes para refletir sobre o papel do Estado, os riscos da fragmentação da autoridade pública e os desafios de garantir accountability e controle social em contextos de privatização da gestão.

3.1 A Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil

3.1 Linhas Gerais dos Modelos de Administração Pública: Patrimonialismo, Burocrático e Gerencial

A evolução da administração pública no Brasil é um reflexo de sua história política e social, moldada ao longo do tempo por três modelos distintos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Cada um desses paradigmas sucedeu o outro gradualmente, porém deixando traços que perduram até os dias atuais, demonstrando uma continuidade complexa e adaptativa.

Inicialmente, o modelo patrimonialista, remanescente dos Estados absolutistas europeus do século XVIII, caracterizava-se pela fusão entre o patrimônio estatal e o privado do governante. Sob essa estrutura, os funcionários públicos não apenas serviam ao Estado, mas também eram beneficiários de privilégios que refletiam a proximidade com o poder central. Essa dinâmica, embora eficaz em consolidar o poder do soberano, frequentemente resultava em práticas de corrupção e nepotismo, corroendo a eficiência administrativa.

Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4-5).

A transição para o modelo burocrático representou um esforço consciente para mitigar essas deficiências. Inspirada nos ideais de racionalidade e ordem, a administração burocrática brasileira adotou princípios como a impessoalidade, o formalismo e a hierarquia funcional. Esses elementos foram fundamentais para estabelecer um sistema de gestão mais transparente e profissionalizado, baseado em critérios objetivos de seleção e promoção de servidores públicos.

Para Bresser-Pereira, a adoção da administração pública burocrática clássica ocorreu por ser considerada uma alternativa mais adequada em relação ao modelo patrimonialista então vigente. Contudo, a expectativa de que esse novo modelo promoveria maior eficiência não se confirmou na prática.

Com a transição do Estado liberal do século XIX para o Estado social e

intervencionista do século XX, ficou evidente que a burocracia não assegurava agilidade, qualidade nem economicidade na prestação dos serviços públicos. Pelo contrário, mostrou-se uma estrutura lenta, onerosa, voltada para si mesma e com pouca preocupação em atender de forma efetiva às necessidades da população (1996, p. 5).

Fernando Luiz Abrucio aponta que quatro fatores socioeconômicos foram fundamentais para a eclosão da crise do Estado contemporâneo e, conseqüentemente, do modelo burocrático. O primeiro consiste nas duas crises do petróleo ocorridas em 1973 e 1979; o segundo foi a crise fiscal que colocou em xeque o consenso social que sustentara o *Welfare State*; o terceiro fator foi a inaptidão dos governos em resolver seus problemas; por fim, “a globalização e todas as transformações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo também afetaram — e profundamente — o Estado” (2010, p. 9).

Foi neste contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público. Coube aos conservadores ingleses e aos republicanos americanos a iniciativa nesse sentido, introduzindo, num primeiro momento, um modelo gerencial puro, em que prevalecia o ângulo meramente economicista (“cortar custos” como fim último) e o desconhecimento da especificidade do setor público (2010, p. 11).

Partindo da experiência Anglo-Americana, Abrucio formulou, ainda, uma divisão do modelo gerencial em três tendências básicas: o modelo gerencial puro, que tem como ponto central a eficiência; o *consumerism* que incorpora o conceito de busca da qualidade do serviço público equiparando o cidadão a um consumidor; e o *Public Service Orientation* responsável sobre as reflexões acerca de “*accountability, transparência, participação política equidade e justiça, questões praticamente ausentes do debate sobre o modelo gerencial*” (2010, p. 26). Esse conjunto de práticas é entendido como Nova Gestão Pública:

Atualmente as práticas gerenciais buscam a igualdade no acesso aos serviços públicos, através do planejamento estratégico das ações, da autonomia gerencial, transparência, foco no cidadão, responsabilidade fiscal, elaboração de indicadores de desempenho e principalmente da avaliação dos resultados. A sociedade civil surge como ator importante na formulação de alternativas aos novos desafios enfrentados pelo Estado, principalmente, através da fiscalização da aplicação dos recursos públicos verificando os quesitos de transparência, eficiência, eficácia, efetividade e ética.

Este conjunto de ideias é discutido sob o prisma da chamada “Nova Gestão Pública”. A nova gestão pública pressupõe uma mudança em relação à forma que se busca o alcance dos resultados no âmbito da administração pública, se tornando uma fonte de orientações, métodos

e técnicas voltadas ao aperfeiçoamento e modernização da gestão pública (SANTOS, 2017).

Observa-se a ênfase na entrega de resultados e na responsabilização dos gestores com a incorporação de práticas de gestão empresarial ao setor público, promovendo uma administração mais ágil e orientada para resultados tangíveis.

3.1.1 A Transição dos Modelos de Administração Pública no Brasil

No Brasil, o modelo patrimonialista era caracterizado pelo coronelismo e pelo clientelismo e transicionou para a Administração Burocrática na década de 30 do século passado durante a “Era Vargas” (SOUZA, 2019, p. 7), porém sem sucesso, pois o Estado não conseguiu se desvencilhar das amarras do patrimonialismo que, na verdade, foram institucionalizadas.

Durante os primeiros 15 anos do primeiro governo Vargas (1930-1945), três novas gramáticas para as relações entre Estado e sociedade foram experimentadas pelas agências e regulamentos recém criados: implementou-se a legislação corporativista; ensaiou-se o insulamento burocrático, através da criação de novas agências e empresas estatais; buscou-se instaurar o universalismo de procedimentos, principalmente através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação de um sistema de mérito.

Essas novas gramáticas “modernizantes” interagiram com uma antiga o clientelismo, que foi traduzido para instituições formais por meio da operação de um sistema político que beneficiava grupos locais e estaduais remanescentes do período altamente descentralizado da República Velha, no qual as máquinas políticas desempenharam um papel fundamental (NUNES, 2017, p. 73).

As práticas patrimonialistas no Brasil eram caracterizadas pela utilização da administração estatal para fins privados, segundo Bresser-Pereira “o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma” (1996, p. 3), era necessário distinguir o público do privado e separar o político do administrador público.

Coube a Getúlio Vargas realizar essa transição. Em 1931 é criada a Comissão Central de Compras, em 1936 é constituído o Conselho Federal do Serviço Público e, em 1938, surge o marco da Administração Pública Burocrática, com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público (NUNES, 2017, p. 81)²². No campo da administração penitenciária, em

²² Foi também durante do governo Vargas que foram editados os Códigos de Penal em 1940 e de Processo Penal no ano de 1941 que trouxeram mudanças significativas nas regras sobre prisões e cumprimento de penas no Brasil.

14 de julho de 1934 foi editado o Decreto nº 24.797 que criou o “sêlo judiciário” em que constou em seus considerandas o seguinte:

Considerando que a eficiência das reformas penais, cuja necessidade e urgência são evidentes, depende primordialmente de recursos financeiros, que os super onerados orçamentos federaes e estaduais não comportam, sendo atualmente muito reduzidas as verbas com a manutenção dos defeituosos e quasi inoperantes serviços de repressão penal; Considerando que não se justifica a falta de cobrança das multas penais, que em grande parte são convertidas em prisão sem nenhuma vantagem prática, porque o prolongamento de tempo da pena detentiva, por mais alguns meses, é inocuo como repressão penal, sendo que, em muitos casos, a conversão não é realizada, na forma da lei, e a demora não pode prejudicar o condenado; Considerando que a exigência do efetivo pagamento da multa penal, acrescida de uma taxa penitenciária, e a exigência do pagamento da indenização do dano, causado à vítima da infração criminal, fixados na sentença condenatória, são elementos muito mais vantajosos para a profilaxia da reiteração criminosa, permitindo-se os pagamentos parcelados, diluíveis, mas inflexivelmente cobrados, independentemente do tempo de prisão, proibida a sentença de extinção da condenação sem a completa liquidação desses pagamentos; Considerando que os fatores criminais, como causas predisponentes ou ocasionais do crime, e as tolerâncias administrativas, quanto a certas infrações, justificam que concorram para financiar a Defesa Social [...] (BRASIL, 1934).

O Decreto foi regulamentado pelo Decreto nº 1.441, de 8 de fevereiro de 1937 e estabeleceu as competências da Inspetoria Geral Penitenciária que era o órgão federal da administração geral penitenciária e diretamente subordinada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores (BRASIL, 1937), o qual teve suas atribuições posteriormente ampliadas pelo Decreto-Lei nº 9.903, de 17 de setembro de 1946 para estabelecer como poder específico a gestão de estabelecimentos penais federais.

Observa-se que a instituição do modelo burocrático no período demonstrou preocupação também com a administração penitenciária, pois os serviços de repressão penal eram tidos como defeituosos e quase inoperantes.

Embora, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público tenha sinalizado a introdução dos princípios da administração burocrática no Brasil, naquele mesmo ano foi possível verificar “um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia^{3.3} Surgia, então, a ideia de que os serviços públicos que tinham funções executivas e não formuladoras de políticas [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2022, p. 187), porém, a

³ O Decreto-Lei nº 580, de 30 de julho de 1938, dispôs sobre a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos atualmente denominado Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que é considerada a primeira autarquia do Brasil.

primeira reforma apontada como gerencial na Administração Pública Brasileira se deu nos anos 1960, através do Decreto-Lei 200/67.

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.

O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 7).

Porém, Bresser-Pereira adverte que o Decreto-Lei 200, apesar de modernizador, gerou efeitos negativos não previstos: ao permitir contratações sem concurso, manteve práticas patrimonialistas; além disso, ao negligenciar a administração direta, enfraqueceu o núcleo estratégico do Estado ao não investir em concursos e carreiras públicas, optando por nomeações políticas nas estatais durante o regime militar (2022, p. 188).

O Decreto-Lei previa, em seu artigo 10, a descentralização da Administração Federal, inclusive “para a órbita privada, mediante contratos ou concessões” (BRASIL, 1967), contrariamente à forte centralização característica do modelo burocrático vigente no Estado Novo.

Destaca-se, no período, o Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979 que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização que foi revogado em 2005 e o Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981 que fixou normas para a transferência, transformação e desativação de Empresas sob o controle do Governo Federal em determinados casos que, após várias prorrogações, foi definitivamente revogado em 1991. As crises políticas do regime militar com a abertura democrática interferiram diretamente na implementação dos ideais previstos nas normas.

No campo da Administração do sistema prisional, em 1975 foi editado o Decreto

76.387 de 02 de outubro que dispôs sobre a Estrutura Básica do Ministério da Justiça e fez alterações significativas nos órgãos penitenciários.

Seguindo a linha do tempo, em 1975, com a edição do Decreto nº 76.387, de 02 de outubro, temos o surgimento do Conselho Nacional de Política Penitenciária como órgão de assistência direta e imediata do Ministério da Justiça e incumbido de elaborar projetos objetivando

aperfeiçoar a execução penal e o regime penitenciário, e do Departamento Penitenciário Federal como órgão central de planejamento e coordenação subordinado, também, diretamente ao Ministro da Justiça.

As atribuições básicas do Departamento Penitenciário Federal eram de acompanhar a execução penal e zelar pela observância das normas gerais do regime penitenciário, bem como prestar apoio técnico, administrativo e financeiro ao Conselho Nacional de Política Penitenciária.

[...] A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) ampliou as atribuições do Departamento Penitenciário Federal, definindo-o como dos órgãos de execução penal [...] (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 14).

Em 1988 veio a promulgação da Constituição Federal que, na visão de alguns autores, representou um retrocesso do ponto de vista da Administração Pública, em razão dos aspectos relacionados à burocratização voltada para o controle. O Poder Executivo perdeu a liberdade para organizar os órgãos públicos, que passaram a depender de leis específicas para sua criação ou funcionamento. Além disso, a Administração indireta teve sua flexibilidade diminuída, sendo submetida a regras muito semelhantes às da Administração direta (SOUZA, 2019, p. 12).

Para Bresser-Pereira, tal retrocesso não pode ser creditado a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da Administração Pública advindos do Decreto-lei 200. Ele aponta quatro fatores: em primeiro lugar, do equívoco dos movimentos democráticos que suplantaram o regime militar, acerca da visão sobre a administração pública até então vigente; em segundo lugar, as alianças políticas formadas entre as forças democráticas e o velho patrimonialismo; em terceiro lugar, o ressentimento da velha burocracia com o modo pelo qual o regime militar tratou a Administração Pública visando, principalmente interesses corporativistas do funcionalismo; por fim, o aumento do controle burocrático sobre as empresas estatais (1996, p. 10).

No início dos anos 1990, em razão principalmente da hiperinflação, começa a chamar a atenção a crise na Administração Pública no Brasil. Ainda no governo Collor, foi editada a Lei nº 8031/90 que criou o Plano Nacional de Desestatização, tendo como objetivo a diminuição do estado brasileiro, privatizando empresas estatais e delegação de serviços públicos (LIMA, 2014).

Em novembro de 1995, Luiz Carlos Bresser-Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, apresentou o PDRAE – Plano

Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que tinha como Objetivos Globais:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não- estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União (BRASIL, 1995, p. 57).

Naquele mesmo ano, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou a PEC 173/95 que três anos mais tarde, após sua aprovação, foi transformada na Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, também conhecida como Reforma Administrativa, constitucionalizando modelo de gestão Gerencial.

Percebe-se, assim, que no Brasil, a trajetória da administração reflete um processo contínuo de adaptação e reforma, onde cada modelo sucessivo não suplanta completamente seus antecessores, mas sim incorpora e transforma suas melhores práticas. Esta evolução contínua é essencial para enfrentar os desafios complexos do futuro, garantindo uma administração pública capaz de atender eficazmente às necessidades e expectativas dos cidadãos.

Entretanto, a administração burocrática, apesar de eficaz no controle dos excessos, corre o risco de tornar o controle em si o objetivo principal do Estado, perdendo de vista sua missão fundamental de servir à sociedade. Isso pode resultar em ineficiência e falta de resposta adequada às demandas dos cidadãos.

A administração pública gerencial surge como uma resposta a esses desafios. Seu foco está na eficiência administrativa, na melhoria da qualidade dos serviços públicos e na redução de custos. Este modelo promove uma cultura gerencial nas organizações, com ênfase em resultados e na capacidade do Estado de gerenciar com eficácia e eficiência.

Ao adotar práticas gerenciais, a administração pública valoriza o cidadão como o principal beneficiário dos serviços estatais, buscando atender suas necessidades de forma mais eficiente. Apesar de representar um avanço em relação à burocracia, a administração gerencial não elimina completamente seus

métodos e princípios, mas os adapta para concentrar o controle nos resultados alcançados, ao invés de se focar apenas nos processos internos.

A administração pública brasileira contemporânea é orientada por princípios constitucionais rigorosos, que delineiam os deveres e responsabilidades dos administradores públicos, além de definir as competências dos entes federativos. Esses princípios visam promover o interesse social, assegurando uma gestão eficiente dos recursos públicos em consonância com os valores do estadodemocrático de direito (SILVA, 2011). A observância desses princípios é essencial para garantir a transparência, a responsabilidade e a eficácia nas ações governamentais.

Toda essa contextualização, demonstra, dentre outros aspectos, uma formulação de agenda no sentido de conceder a iniciativa privada a exploração de serviços públicos em troca de manutenção, modernização e expansão proporcionando, em tese, a oferta de serviços de alta qualidade aos usuários e ao governo a custos menores do que aqueles em que se incorreria no caso de investimento e de provisão exclusivamente públicos, nos deteremos, a partir desse ponto nesse aspecto que é o escopo do presente trabalho.

3.2 A Emergência das Parcerias Público-Privadas no Contexto Brasileiro

No Brasil, com a emergência do modelo de Administração gerencial, a implementação das PPPs refletiu a busca por um modelo de gestão que combinasse eficiência administrativa com a capacidade de atrair investimentos privados para áreas críticas da infraestrutura e dos serviços públicos. Esse arranjo permitiu ao Estado brasileiro superar algumas das suas restrições financeiras, ao mesmo tempo em que manteve o controle sobre setores estratégicos. A parceria com o setor privado trouxe não apenas recursos adicionais, mas também inovação e eficiência operativa.

As PPPs se apresentam como uma forma de descentralização da atividade administrativa para o setor privado, ou seja, em certa medida, uma forma de desestatização. Pós-88, foi no governo Collor que se editou a Lei nº 8031/90 que criou o Plano Nacional de Desestatização, tendo como objetivo a diminuição do estado brasileiro, privatizando empresas estatais e delegação de serviços públicos (LIMA, 2014).

Nos anos 1990, pode se destacar, ainda, a edição das Leis nº 8.666/93, lei geral de licitações e contratos na administração pública, e nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, bem como se deu a criação do Conselho Nacional de Desestatização, através da Lei nº 9.491/97.

Modiano (2000) divide o processo de privatização⁴ ocorrido nos anos 1990 em três fase: a primeira tinha por objetivo principal reformar o estado, a segunda “foi muito mais um processo que veio pela própria inércia e que continuou a despeito de uma certa indefinição se era ou não uma grande meta do governo” (p. 324), por fim, a terceira fase é a que, de fato, dá um grande salto no processo de privatização. Cada fase corresponde respectivamente aos governos Collor, Itamar Franco e FHC. Contudo, adverte Lima (2014).

A situação mencionada tornou-se terreno fértil para que nascesse o modelo de concessão desenhado pela Lei nº 11.079/2004, regulamentando no Brasil as Parcerias Público-Privadas, some-se a isto o fato de o Brasil passar por restrições fiscais e orçamentárias o que emperrava o investimento em infraestrutura de grande porte, além da ideia estabelecida de que a “gestão privada aplicada a empreendimentos públicos pode levar a um ganho significativo de eficiência” (BARCELOS SILVA, 2007).

Da Silva revela que o modelo inglês de PPP foi referência para a implementação brasileira, segundo a autora “os contratos de parceria público-privada querem referir o tipo de contrato surgido no Reino Unido, no início da década de 90, que também são chamados de Private Finance Initiative (PFI)” (2007, p. 305). De acordo com Themer e Lazzarini:

Inspirado pelos sucessos das iniciativas inglesas, o “Brasil optou por um modelo de PPP baseado no sentido jurídico da concessão na tradição francesa e no sentido econômico anglo-saxônico” (Fundação Getúlio Vargas, 2006:8). Assim, estabeleceu-se o ambiente institucional para início da aplicação do modelo. O arcabouço legal brasileiro definiu as modalidades de parcerias e as características dos contratos entre o poder público e a iniciativa privada, criando dois formatos de PPP: a administrativa, onde a remuneração do setor privado é feita por meio de recursos orçamentários e o destinatário dos serviços é a própria administração pública ou a coletividade, e a patrocinada, quando os

⁴ Utiliza-se do termo privatização de modo genérico. Da Silva acentua que “A diferença básica entre as PPP e as privatizações é que, naquelas, a Administração Pública contrata a iniciativa privada para melhorar serviços que serão prestados ao público ou a si própria, e, nas privatizações, o que há, no curto prazo, é objetivo de aumentar a arrecadação”.

recursos públicos são complementados com a cobrança de tarifas dos usuários do serviço em questão (2015, p. 825).

Assim, a previsão de duas modalidades: administrativa e patrocinada, demonstra também a influência, em alguma medida, da tradição francesa. A modalidade administrativa, originária dos países anglo-saxônicos, envolve contratos em que o órgão público é o usuário direto ou indireto do serviço oferecido, sendo o destinatário dos serviços a própria administração pública ou a coletividade. A modalidade patrocinada, inspirada nas parcerias públicas francesas, consiste em serviços oferecidos ao público que são parcialmente financiados por tarifas cobradas dos usuários, complementados por recursos públicos.

O modelo inglês apresenta quatro modalidades básicas de PPPs: 1. *DBFT - Design, build, finance and transfer* – é o contrato em que o ente privado se encarrega de projetar, construir, financiar e, por fim, transferir ao ente público a planta construída; 2. *BOT - Build, operate and transfer* – em que parceiro privado constrói a infraestrutura e a entrega ao poder público, que a repassa ao próprio parceiro por meio de um contrato de arrendamento de longo prazo; 3. *BOO - Build, operate and own* – nesta modalidade, os custos do parceiro público são reduzidos, pois o ente privado constrói, opera e, ao final, fica definitivamente com a planta; 4. *DBFO - Design, build, finance and operate* – no DBFO o ente privado projeta, constrói, financia e opera a planta (DA SILVA, 2007, 306-307).

Segundo Peci e Sobral, o modelo DBFO é o previsto na Lei 11.079/2004:

A concepção brasileira define as PPPs como contratos em que o parceiro privado é responsável pela construção, financiamento, manutenção e operação de ativos que, posteriormente, podem ser transferidos ao poder público. A lei vedou o contrato PPP quando o objeto único for a execução de obra pública, assim como vedou o fornecimento de mão-de-obra e de instalações e equipamentos de forma isolada. Opta-se, assim, pelo esquema que em inglês é denominado DBFO (design-build-finance-operate) (2007, p. 9).

A legislação de regência se ocupou em estabelecer critérios específicos para que o contrato seja classificado como de Parceria Público-Privado. De acordo com Themer e Lazzarini:

A partir da Lei Federal, que definiu o marco regulatório nacional das PPPs, a maioria dos estados e de alguns municípios também legislou sobre o tema. As premissas básicas que um contrato deve respeitar para enquadrar-se em um padrão de PPP determinam que (1) o contrato envolva a realização dos projetos de construção, financiamento, operação e transferência de bens ao poder público; (2)

a duração do contrato varie entre 5 e 35 anos e seu valor seja superior a R\$ 20 milhões; (3) a possibilidade de complementar a arrecadação da tarifa com contraprestação pública; (4) o pagamento público condicionado à efetiva prestação do serviço e ao desempenho do parceiro privado; (6) o pagamento público garantido por seguro ou garantias emitidas por fundo garantidor (Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004) (2015, p. 825).

Há também a importação do modelo inglês, pelos menos em termos retóricos, de três conceitos chaves: aumento de *value for money*; transferência de riscos para o setor privado e avaliação por resultado dos contratos (PECI; SOBRAL, 2007, p. 9).

Os autores afirmam que o conceito de *value for money* se mantém na retórica, pois, o modelo brasileiro ainda não conta, nem em sua concepção teórica nem nas discussões públicas, com um mecanismo similar ao *Public Sector Comparator* (PSC), capaz de avaliar de maneira comparativa, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, as diferentes possibilidades de execução de um determinado projeto, seja pelo setor público ou pelo setor privado (2007, p. 9).

A repartição objetiva de riscos entre as partes é prevista como uma das diretrizes de contratação a ser observada na contratação de parceria público-privada (artigo 4º, inciso VI), além de cláusula que deve ser prevista nos contratos, devendo a repartição de risco incluir s referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária (artigo 5º, inciso III).

A lei das PPPs define a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e área econômica extraordinária. Na prática, a repartição de riscos entre as partes será feita em cada contrato, respeitando a regra de alocação de risco ao agente mais apto a gerenciá-lo. No entanto, tudo indica que o processo de transferência de riscos para o setor privado é muito mais limitado, uma vez que riscos de financiamento, assim como as garantias, são assumidos, principalmente, pelo setor público (outras garantias podem ser obtidas por organismos internacionais e seguradoras privada) (PECI; SOBRAL, 2007, p. 9).

Já a avaliação por resultado por contratos também se apresenta como cláusula a ser prevista nos contratos de parceria público privada, conforme previsão no artigo 5º, inciso VII:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever: [...] os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado (BRASIL, 2004).

Outra característica que visa assegurar a qualidade e eficiência dos serviços prestados, além de proteger os interesses públicos, é a previsão da possibilidade de complementação da arrecadação da tarifa com uma contraprestação pública, ou seja, o poder público pode realizar pagamentos ao parceiro privado, desde que tais pagamentos estejam condicionados à efetiva prestação do serviço e ao desempenho do parceiro privado (THAMER; LAZZARINI, 2015).

Há a previsão de garantias para o cumprimento das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública. Essa exigência visa proteger tanto o poder público quanto os parceiros privados, mitigando riscos financeiros e promovendo a confiança no modelo de PPP (THAMER; LAZZARINI, 2015). Destaca-se o Fundo Garantidor das PPPs (FGP) que é uma peculiaridade do modelo brasileiro frente ao modelo inglês.

As peculiaridades do modelo brasileiro de PPP fazem-se também presentes na concepção do Fundo Garantidor das PPPs (FGP), uma tentativa, por parte do setor público, de oferecer garantias ao parceiro privado.

Diferentemente da experiência inglesa (assim como das de outros países), que busca mitigar o risco de financiamento, assim como as garantias acerca do financiamento ao setor privado, no caso brasileiro, o FGP busca prestar garantia de pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das PPPs (PECI; SOBRAL, 2007, p. 10).

As PPPs podem ser vistas como um instrumento estatal eficaz para envolver atores privados no processo de gestão pública. A colaboração e o compartilhamento de responsabilidades entre o setor público e o privado permitem a produção de resultados que atendem tanto às necessidades do setor quanto aos interesses de ambas as partes, dentro de um período específico.

Essa forma de parceria oferece uma série de vantagens, incluindo a injeção de capital privado em projetos públicos, a transferência de alguns riscos para o setor privado e a possibilidade de melhorar a eficiência na execução e gestão dos projetos. Entretanto, é crucial que tais parcerias sejam cuidadosamente planejadas e reguladas para garantir que os interesses públicos sejam protegidos e que os benefícios sociais sejam maximizados.

Estados-membros legislaram acerca das Parcerias Público-Privadas, inclusive, com legislação anterior à federal.

O primeiro estado a legislar sobre as PPPs foi Minas Gerais por meio da (Lei nº. 14.686, de 16 de dezembro de 2003), seguido por Santa Catarina, Lei nº. 12.930, de 4 de fevereiro de 2004, São Paulo, (Lei nº. 11.688, de 19 de maio de 2004) Goiás, (Lei nº. 14.910, de 11 de agosto de 2004) e por fim, Bahia (Lei nº. 9.290 de 27 de dezembro de 2004). Como se verifica depois da promulgação da Lei nº. 11.079/2004 diversos estados criaram suas leis acerca das PPPs (CPDOC, 2010) (MENDES *et al*, 2020, p. 12).

A adoção das PPPs no Brasil representa uma evolução significativa na maneira como projetos de infraestrutura e serviços públicos são financiados e geridos. Com a regulamentação adequada e o estabelecimento de garantias e critérios claros, as PPPs têm o potencial de contribuir significativamente para o desenvolvimento econômico e social do país. A integração de recursos públicos e privados promove maior eficiência e inovação na execução de projetos complexos, beneficiando diretamente a sociedade.

3.3 Desafios e Oportunidades das Parcerias Público-Privadas no Brasil

3.3.1 Desafios, Limites e Oportunidades

A emergência das PPPs se apresenta como uma resposta aos desafios de financiamento e execução de projetos de infraestrutura no Brasil, permitindo a alocação de recursos privados para projetos públicos. A Lei nº 11.079/04, como mencionado anteriormente, foi o marco legal fundamental para a institucionalização das PPPs no Brasil, estabelecendo um quadro normativo que facilita a colaboração entre os setores público e privado.

Entretanto, a adoção das PPPs não está isenta de desafios. A complexidade dos contratos, a necessidade de uma regulação eficaz e a garantia de que os interesses públicos prevaleçam sobre os privados são questões cruciais que precisam ser continuamente monitoradas e aperfeiçoadas. Além disso, a transparência e a prestação de contas são fundamentais para assegurar que essas parcerias atendam aos objetivos de interesse social e desenvolvimento sustentável.

Por exemplo, em projetos de concessão de infraestrutura viária, como rodovias ou metrô, é fundamental que o contrato estabeleça indicadores claros de desempenho, prazos rigorosos e penalidades em caso de descumprimento. Ademais, a criação de agências reguladoras independentes, como a ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres), pode contribuir significativamente

para a fiscalização do cumprimento contratual e a proteção do interesse público ao longo da vigência da parceria.

A Lei nº 11.079 introduziu mudanças significativas nos contratos administrativos, ao definir as parcerias público-privadas como concessões de serviços, e não apenas como aquisições de ativos. Essa mudança desloca o foco do controle físico-financeiro das obras para a avaliação de resultados, com base em metas e padrões de desempenho, ou seja, o foco da contratação passa a ser a qualidade do serviço prestado ao usuário, para Paulo Bernardo Silva: “Essa mudança na lógica de contratação traz um desafio à Administração Pública, que é adaptar-se e qualificar-se para uma gestão por resultados” (2005, p. 23).

A transparência e a prestação de contas são elementos cruciais para o sucesso das PPPs. Borges e Pasin afirmam que a transparência não deve se limitar somente ao objetivo final do contrato, mas também às metas que devem ser observadas e as condições em que serão medidas, além da manutenção da responsabilidade fiscal e a fiscalização pelos órgãos competentes (2003, p. 189).

Uma grande preocupação em relação aos contratos de PPP, e que foi intensamente debatida durante o processo de tramitação legislativa, é a garantia de que esses contratos não resultarão em indisciplina fiscal. Sobre esse ponto, é importante ressaltar que a Lei nº 11.079 não afastou a aplicabilidade da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Ao contrário, a Lei nº 11.079 reitera a observância dos limites e condições da aplicação dos artigos 29, 30 e 32 da LRF, sujeitando, portanto, os compromissos de PPP aos controles de gasto e dívida já estabelecidos por esse documento legal. Além disso, a Lei de PPP prevê um limite de 1% da receita corrente líquida (RCL) para os compromissos anuais com os contratos de parceria. Para garantir que esse limite seja respeitado, cada projeto deverá ter seu impacto fiscal de longo prazo analisado e novos contratos só poderão ser assinados quando a soma das contraprestações públicas nos contratos de PPP em cada ano não exceder ao limite de 1% da RCL (2005, p. 25).

Outra preocupação relevante, seria garantir que os interesses públicos prevaleçam sobre os privados, exigindo mecanismos de controle e monitoramento eficazes. A falta de clareza nos contratos pode levar a disputas entre as partes envolvidas, comprometendo a eficiência e a viabilidade dos projetos.

A implementação das Parcerias Público-Privadas (PPPs), com a consequente evolução da gestão pública no Brasil, evidenciam um processo dinâmico que requer reformulação e uma adaptação contínua. No entanto, para

que esses modelos sejam realmente eficientes, é indispensável enfrentar desafios como a complexidade dos contratos, a necessidade de um arcabouço jurídico consistente e a garantia de transparência nos processos. Esses elementos são essenciais para assegurar a integridade e a eficiência das parcerias, além de promover a confiança pública.

A adoção desse modelo de gestão compartilhada entre o público e o privado se mostra ainda mais desafiante quando se trata do sistema carcerário, pois trata-se de tema sensível e que deve ser visto à luz da seletividade penal e da criminologia crítica no que tange à função da pena, além da “complexidade na elaboração dos contratos e a necessidade de fiscalização rigorosa para evitar abusos, além de garantir o cumprimento dos objetivos sociais” (ALMEIDA *et al*, 2024, p.11), aspectos que serão detalhadamente explorados no próximo capítulo.

Além dos desafios, a literatura também aponta riscos relacionados às PPPs.

Itaparica diz que Sundfeld enumera quatro riscos:

O primeiro diz respeito ao comprometimento irresponsável de recursos públicos futuros. O segundo está relacionado à realização de contratações de longo prazo mal planejadas e estruturadas, seja por incapacidade técnica ou pressa da administração pública. O terceiro risco de abuso populista no patrocínio estatal por parte dos políticos, que buscam ganhar capital político pela realização dos projetos. Por fim, o quarto risco apresentado pelo referido autor é o de desvio do uso da concessão administrativa, transformando-a em contratos administrativos convencionais, podendo resultar em contratações de serviços de vigilância ou limpeza, apenas a título de exemplo, em contratos de longo prazo de até 30 anos (ITAPARICA, 2023, p. 33)

Apesar dos desafios significativos, há inúmeras oportunidades para implementar reformas e inovações que podem transformar a gestão pública em uma ferramenta eficaz para o desenvolvimento social e econômico do país. Com a abordagem certa, esses esforços podem realmente modernizar a administração pública, resultando em crescimento e melhores serviços para a população, de modo que as PPPs também se apresentam como uma oportunidade, apesar dos desafios.

além de permitir um aumento no nível de investimento, a implementação de um programa de parceria público-privada representa também uma oportunidade para modernizar setores e imprimir inovações em marcos regulatórios setoriais, desde que os modelos sejam claros, tecnicamente embasados e, uma vez definidos, permaneçam estáveis (SILVA, 2005, p. 26).

Os dados do relatório INFRASCOPE, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, apontam que o Brasil tem respondido bem aos desafios, de acordo com a edição 2023/2024 do referido relatório, o Brasil, pela segunda vez, ocupou o primeiro lugar no ranking de países em termos de ambiente para parcerias público-privadas (PPPs) sustentáveis no setor de infraestrutura (BID, 2024).

3.3.2 Quadro Atual das PPPs no Brasil e as PPPs na área de Segurança Pública

Em outubro de 2024, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em colaboração com a Economist Impact, lançou o Relatório INFRASCOPE, concluindo que o Brasil juntamente com o Chile lidera a região da América Latina e do Caribe no desempenho das PPPs.

No ano de 2025, a Lei Federal de Parceria Público-Privadas completou 20 anos, conforme informações Agência Gov, o Governo Federal atua em PPPs de três formas:

A) Apoiando e fomentando as PPPs com os entes federativos (Estados e Municípios), por meio da estruturação dos projetos em diversos setores como Iluminação Pública de Municípios, Resíduos Sólidos, Educação Infantil, Habitação para Locação Social e Saúde. Para isso, o Governo Federal coloca à disposição dos entes recursos para estruturação dos projetos e duas instituições federais (Caixa e BNDES) para estruturar esses projetos.

Desde 2023, o Governo Federal apoia e estrutura 47 projetos de PPP, sendo que 19 deles já foram leiloados e 28 estão em andamento. Esses projetos estão distribuídos em todas as regiões do país.

B) Por meio da contratação de PPP pela Administração Indireta do Governo Federal. Nesse sentido, há um contrato de PPP federal ativo e em execução leiloadado em 2009. A 1ª PPP federal na modalidade concessão administrativa do Governo Federal foi contratada pela Caixa e o Banco do Brasil para prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial do complexo Datacenter, cujo contrato se iniciou em 2013 e terminará em 2028.

A primeira PPP federal data de 2009 (projeto leiloadado no Governo Lula e iniciado no Governo Dilma) e está em operação.

C) O outro caminho é a contratação direta, que demanda construção de arranjo institucional específico para cada projeto. Nesse sentido, também já existem e estão em andamento projetos de PPPs federais em estruturação. Por exemplo, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, mais conhecido como PISF. Trata-se de um projeto de PPP complexo que alcança diversos Estados, com estudos iniciados em agosto/2019 e que está em andamento, com leilão previsto para este ano.

Outros exemplos são hospitais federais já qualificados no PPI como o Hospital Fêmina.

Atualmente, o Governo Federal conta com 4 projetos de PPPs em andamento nos setores de Infraestrutura Hídrica, de Saúde e de

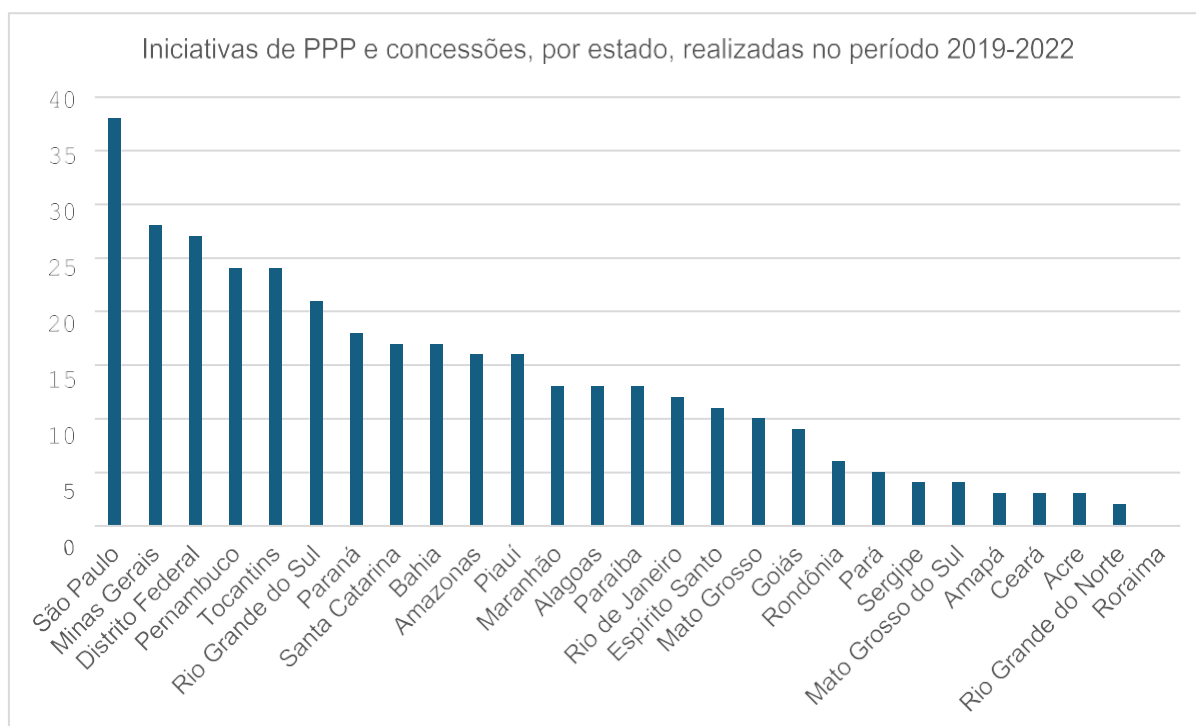
Eficientização Energética

Por fim, seja porque o Governo Federal possui contrato de PPP ativo há mais de 10 anos, seja porque estrutura projetos de PPPs para os entes subnacionais, seja porque tem na sua carteira projetos de PPP em andamento com leilão previsto ainda para este ano, não é verdadeira a informação de que o Governo Federal não faz PPPs.

Em relação ao Túnel Santos-Guarujá, o empreendimento será o primeiro túnel submerso do Brasil e o maior da América Latina. Cerca de R\$ 5,8 bilhões, entre recursos da União, por meio do Novo PAC e do Estado de São Paulo, serão investidos na construção. O projeto, que é uma parceria público-privada, contou com a participação da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) na qualificação (BRASIL, 2025).

A nível estadual, os dados podem ser visualizados a partir do Relatório formulado pelo “Radar PPP” referentes ao período 2019-2022, em que foram lançadas 357 iniciativas representando um crescimento de 43,9% em comparação ao período anterior (2015-2018). Os dados por Estado podem ser visualizados no gráfico abaixo:

Gráfico 3. Iniciativas de PPP e concessões realizadas (2019-2022)



Fonte: Radar PPP

Ainda segundo os dados “os segmentos mais trabalhados foram Cultura, Lazer e Comércio (54), Meio Ambiente (48), Eficiência Energética e Tecnologia (41), Rodovias (33) e Mobilidade (30)” (RADARPPP, 2023, p. 9), foram constatadas 11 iniciativas no segmento “Sistema Prisional”.

Tabela 2. Quantidade de iniciativas por segmento (2019-2022)

Segmento	Quantidade de Iniciativas	Segmento	Quantidade de Iniciativas
Cultura, Lazer e Comércio	54	Terminais Rodoviários	14
Meio Ambiente	48	Sistema Prisional	11
Eficiência Energética e Tecnologia	41	Resíduos Sólidos	10
Rodovias	33	Ferrovias	6
Mobilidade	30	Educação	4
Unidades Administrativas e Serviços Públicos	28	Estacionamentos	3
Água e Esgoto	21	Habitação e Urbanização	3
Saúde	19	Iluminação Pública	2
Aeroportos	15	Sistema Funerário	1
Portos	14	TOTAL	347

Fonte: Radar PPP

Contudo, apenas 14,6% das 347 iniciativas de PPP e concessões se converteram em contratos iniciados, os estados de Sergipe (50,0%), Rio Grande do Sul (28,5%), Pernambuco (25%), Minas Gerais (21,4%), São Paulo (21,1%) e Mato Grosso (20%) foram os estados com maior taxa de sucesso na conversão (RADARPPP, 2023).

Levando em consideração os segmentos, não houve assinatura de contratos relacionados ao Sistema Prisional no período, porém 6 iniciativas no segmento se encontravam em desenvolvimento, em uma fase anterior à assinatura do contrato.

O Relatório trouxe, ainda, os dados relativos contratos iniciados no período entre 2019-2022 considerando as iniciativas anteriores a 2019, pois considerou, a complexidade da construção dos projetos de PPP e concessão, demandando longos períodos de desenvolvimento, além das questões políticas relacionadas à continuidade dos projetos de governos anteriores (RADARPPP, 2023).

Os dados confirmam a hipótese da literatura acerca da complexidade do procedimento desde a iniciativa até a assinatura do contrato entre o ente público e o parceiro privado que pode afetar o sucesso das PPPs.

Mesmo com correntes teóricas divergentes em relação aos seus benefícios, as PPPs vêm ganhando popularidade. Aspectos positivos, como a possibilidade de criar mecanismos de incentivos apropriados entre os parceiros, ajudam na criação de novas oportunidades de cooperação. Por outro lado, devido à alta complexidade para desenvolvimento do modelo e dos contratos, muitas dessas iniciativas acabam por não prosperar (THAMER; LAZZARINI, 2015, p. 824).

Embora os dados apontem, em tese, para a evolução do modelo, no campo do sistema prisional os desafios são complexos e a lógica obedece a outra ordem de variáveis que devem ser analisadas a partir da criminologia crítica. Em razão dos direitos envolvidos, existem tensões entre o discurso que fomentam o populismo penal e os direitos dos presos, além das críticas à “mercantilização da pena” que apontam a inadequação das PPPs ao Sistema Prisional.

3.4 Críticas ao Modelo de Parcerias Público-Privadas

A adoção do modelo gerencial na gestão pública, sobretudo por meio das parcerias público-privadas (PPPs), tem sido objeto de amplas e contundentes críticas. As experiências brasileiras de privatização e concessão, implementadas sob a égide do paradigma gerencial e de uma racionalidade neoliberal dominante, não podem ser compreendidas apenas sob o prisma da eficiência administrativa. Trata-se, sobretudo, de um movimento político de reconfiguração do papel do Estado, cujos impactos extrapolam o plano técnico para alcançar as esferas institucional, social e simbólica.

A promessa de que as PPPs constituiriam alternativas superiores à prestação direta de serviços públicos, alicerçada em suposta maior eficiência, flexibilidade e racionalidade na alocação de recursos, tem sido reiteradamente questionada pela literatura especializada.

Estudos indicam que a complexidade dos arranjos institucionais exigidos para garantir *accountability* e controle público nos contratos de PPP é incompatível com a realidade de muitas administrações brasileiras, marcadas por baixa capacidade técnica, fragilidade regulatória e assimetrias

informacionais significativas (DINIZ, 2018; GONÇALVES, 2021).

As PPPs introduzem uma lógica de mercado na gestão de bens e serviços de natureza essencial, desvirtuando os princípios de universalidade, equidade e interesse público que devem nortear a ação estatal.

O lucro, como vetor estruturante da atuação privada, reconfigura os incentivos e tende a subordinar a prestação do serviço a metas contratuais e indicadores de desempenho descolados das reais necessidades da população. Como apontam Dardot e Laval (2016), a racionalidade neoliberal converte o serviço público em mercadoria, destituindo-o de seu caráter republicano e transformando o cidadão em consumidor.

Na prática, observa-se que os riscos supostamente compartilhados com o setor privado continuam, em larga medida, concentrados no Estado. Estudo de Peci e Sobral (2007) demonstra que muitas parcerias preveem garantias públicas, contraprestações fixas e cláusulas de proteção ao investidor, o que transfere ao poder público não apenas o risco econômico, mas a responsabilidade final pela sustentabilidade do contrato. Trata-se, portanto, de uma privatização dos ganhos e socialização das perdas.

Adicionalmente, a opacidade contratual compromete os princípios da transparência e da moralidade administrativa. Pio de Abreu e Silva (2021) destaca que contratos de PPP, por sua natureza técnica e jurídica altamente complexa, frequentemente contêm cláusulas de confidencialidade e exigem conhecimento especializado, o que torna o controle social praticamente inviável.

Esse déficit de publicidade e acessibilidade afronta o artigo 37 da Constituição Federal e enfraquece os mecanismos democráticos de fiscalização da política pública.

No plano federativo, as PPPs também têm aprofundado as desigualdades entre os entes. Estados e municípios com maior capacidade de estruturação institucional, como São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, têm condições de captar investimentos e celebrar contratos sofisticados, enquanto entes federativos mais frágeis tornam-se dependentes de modelos padronizados impostos por consultorias externas ou programas federais.

O “Radar PPP 2023”, conforme demonstrado em tópico anterior, apontou que apenas 14,6% dos projetos lançados entre 2019 e 2022 foram convertidos em contratos efetivamente iniciados, revelando um desequilíbrio na capacidade

técnica e na viabilidade prática dessas iniciativas (Radar PPP, 2023).

Sob a ótica teórica, a crítica à privatização se apoia em uma concepção ampliada de Estado, segundo a qual sua função transcende a simples execução técnica de políticas públicas. O Estado é o mediador de interesses sociais, o garantidor de direitos fundamentais e o indutor do desenvolvimento sustentável.

Parcerias com o setor privado não podem ser vistas como soluções estruturais para as limitações da administração pública. Em vez de fortalecer o aparato estatal, tendem a aprofundar sua dependência, desarticular o planejamento de longo prazo e submeter a formulação de políticas públicas a interesses mercantis. Como observa Souza (2020), o Estado perde protagonismo e passa a exercer uma função contratual e regulatória secundarizada, muitas vezes capturada por grupos econômicos com poder de lobby e influência sobre decisões públicas.

Do ponto de vista do funcionalismo público, as PPPs têm agravado a precarização do trabalho, com a ampliação da terceirização, a redução de salários e o enfraquecimento de carreiras públicas estratégicas. A lógica de “redução de custos” defendida pela Nova Gestão Pública (NGP) tem impactado negativamente a profissionalização e a estabilidade institucional da administração pública, comprometendo a continuidade das políticas e a qualidade dos serviços prestados (BESSA; OLIVEIRA, 2022).

A resposta aos desafios da gestão pública contemporânea não está na privatização, mas na reconstrução das capacidades estatais. Isso requer investimentos na administração direta, valorização do serviço público, modernização institucional e democratização dos processos decisórios. É necessário romper com o paradigma gerencial que transforma políticas públicas em produtos e cidadãos em clientes, resgatando a centralidade do Estado como articulador do bem comum.

A adoção dos princípios da Nova Governança Pública (NGP) deve ser feita com cautela crítica. Participação cidadã, planejamento democrático, coprodução de políticas públicas e construção de indicadores de qualidade social devem substituir a lógica quantitativa e performática da eficiência econômica. Como afirma Casalino,

[...] não há política pública “neutra” que contemple a sociedade como um todo, qualquer política pública beneficia necessariamente um segmento social em detrimento do outro; segundo, a decisão pela não implementação de certas políticas públicas, a omissão estatal, é uma decisão clara e consciente no sentido de deixar as forças de distribuição inerentes à economia de mercado funcionarem livremente, sendo, igualmente, uma decisão que contempla apenas um dos lados (2021, p. 652).

Diante das evidências empíricas e teóricas acumuladas, torna-se evidente que a adoção irrestrita de Parcerias Público-Privadas e a incorporação da lógica gerencial à administração pública representam não apenas uma falácia de eficiência, mas um retrocesso político e institucional com sérias consequências para a autonomia estatal, a universalização dos direitos e a justiça social.

A lógica privatista, ao capturar o planejamento e a execução das políticas públicas, subordina o interesse coletivo à racionalidade mercadológica, fragiliza os mecanismos democráticos de controle social e transforma o cidadão em cliente de serviços despolitizados. Essa transição do Estado provedor para o Estado contratante tem enfraquecido sua capacidade de indução estratégica, reduzido sua presença territorial e comprometido sua função redistributiva.

Não se trata apenas de recusar as PPPs como instrumento técnico, mas de rejeitar o modelo de Estado mínimo que as sustenta. Reafirmar o papel central do Estado na gestão pública é, portanto, uma decisão política essencial para a construção de um projeto democrático que valorize o bem comum, fortaleça os vínculos sociais e assegure os direitos fundamentais como núcleo orientador da ação governamental.

4.0 A GESTÃO DA PENA PELA INICIATIVA PRIVADA: CONTRADIÇÕES, LIMITES E PERSPECTIVAS DAS PPPS NO SISTEMA PRISIONAL

4.1 A Transferência da Pena: Entre a Crise do Público e a Promessa da eficiência

O diagnóstico do sistema prisional brasileiro como estruturalmente ineficiente e inconstitucional é um marco que fundamenta a crítica à terceirização da pena. O reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do chamado Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 (ADPF 347), em 2015, revelou a falência da gestão pública na execução penal. Esse reconhecimento jurídico, inédito no Brasil, decorreu da constatação de que o sistema prisional é permeado por violações sistemáticas e generalizadas de direitos fundamentais, resultantes da inércia histórica dos poderes estatais e da ausência de políticas públicas eficazes.

O sistema penal brasileiro, seletivo por natureza, opera de forma a criminalizar a pobreza e a marginalidade, e essa seletividade estrutural manifesta-se com nitidez na crise penitenciária. A decisão do STF, com relatoria do Ministro Marco Aurélio, sustentou que os cárceres nacionais não cumprem a função de ressocialização e configuram verdadeiros espaços de degradação humana. As prisões encontram-se superlotadas, com infraestrutura precária, ausência de serviços básicos e, frequentemente, sob o domínio de facções.

O julgamento da medida cautelar na ADPF 347 evidenciou que tal situação viola frontalmente diversos dispositivos constitucionais, como o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a vedação a penas cruéis (art. 5º, XLVII, “e”) e o direito à integridade física e moral dos presos (art. 5º, XLIX).

Apesar da contundência da decisão, os efeitos práticos do Estado de Coisas Inconstitucionais foram limitados. Observando os resultados da decisão, verifica-se que a maioria das medidas cautelares pleiteadas foi indeferida ou não executada, e a resposta institucional dos três poderes manteve-se dentro da lógica tradicional de inércia e omissão. Houve liberação parcial de recursos do Fundo Penitenciário Nacional e recomendações pontuais, mas a crise estrutural do sistema carcerário permanece intacta.

No plano teórico, autores como Mamede, Leitão Neto e Rodrigues (2021) apontam que a figura do Estado de Coisas Inconstitucional, inspirada na experiência da Corte Constitucional Colombiana, poderia ter inaugurado no Brasil uma forma de constitucionalismo dialógico, em que a atuação judicial catalisaria processos políticos e administrativos para a transformação estrutural das instituições.

No entanto, na ausência de compromissos efetivos dos poderes Executivo e Legislativo, a decisão do STF acabou se esvaziando de potência transformadora, pois as decisões judiciais tendem a ser ineficazes em promover mudanças sociais quando não encontram respaldo político e mobilização social.

Este cenário de ineficiência pública, reconhecido judicialmente, tem sido utilizado como argumento para justificar a ampliação de modelos de gestão prisional por meio de Parcerias Público-Privadas. A lógica que sustenta tal transição apoia-se na ideia de que o setor privado, orientado por metas de eficiência, lucratividade e inovação administrativa, poderia suplantiar a falência do Estado na gestão carcerária. Entretanto, conforme se discutirá nas próximas seções, essa solução privatista não resolve os problemas estruturais identificados na ADPF 347, ao contrário, tende a acentuá-los, inserindo novos elementos de opacidade, mercantilização da pena e precarização dos direitos das pessoas presas.

Dessa forma, o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional não apenas sustenta a crítica à gestão prisional existente, como também constitui o plano de fundo jurídico e político sobre o qual se constrói a falsa promessa de que a privatização é o caminho inevitável para resolver a crise penal. Essa articulação entre diagnóstico jurídico e agenda neoliberal exige uma análise crítica sobre o papel do Estado e os limites democráticos na administração da punição.

A constatação da ineficiência e inconstitucionalidade do sistema prisional brasileiro não se esgota no plano da execução da pena. Esse diagnóstico revela também uma crise mais ampla de legitimidade do sistema penal e da política criminal, tanto no Brasil quanto em outros países ocidentais, especialmente sob a lógica do capitalismo neoliberal e da sociedade do risco.

Essa crise é dupla: teórica e empírica. No plano teórico, ela é marcada pela incapacidade do Direito Penal moderno de responder às transformações

sociais e à complexidade dos fenômenos criminosos contemporâneos sem abandonar seus fundamentos históricos, como os princípios da legalidade, da intervenção mínima e da proporcionalidade.

No plano empírico, a crise manifesta-se na seletividade, ineficácia e violência institucional que caracterizam a atuação real do sistema penal, como mostram as evidências acumuladas por estudos críticos e pelos próprios dados oficiais sobre encarceramento em massa, reincidência e criminalização da pobreza.

Conforme aponta Carlo Velho Masi (2014), vivemos em uma fase histórica marcada pela aceleração dos riscos, pela insegurança subjetiva e pela quebra de paradigmas modernos, o que tem impulsionado a expansão de um Direito Penal simbólico, voltado mais à produção de respostas imediatas à ansiedade coletiva do que à efetiva resolução de conflitos sociais.

Trata-se de uma política criminal fundada na retórica da punição e na promessa de segurança, mas que atua seletivamente, reforçando a exclusão social e ampliando as desigualdades. A legitimação clássica do sistema — baseada na ideia de proteção de bens jurídicos e ressocialização — dá lugar a funções latentes, como o controle de populações marginalizadas e a reprodução do status quo econômico e social.

Vera Regina Pereira de Andrade (2021) identifica uma deslegitimação estrutural do sistema penal. Segundo ela, as funções reais da pena e da prisão — neutralização, segregação e extermínio indireto — contradizem abertamente os discursos de legalidade, ressocialização e justiça.

A prisão, longe de ressocializar, atua como mecanismo de reprodução da marginalização, convertendo-se em instrumento de fabricação do criminoso, especialmente no caso das camadas empobrecidas, racializadas e periféricas da sociedade. Essa constatação é reforçada pela criminologia crítica e pela economia política da pena, que associam o sistema penal ao controle estrutural das classes subalternas no capitalismo periférico latino-americano.

Além disso, como argumenta Santos (2014), o sistema penal brasileiro se mostra incapaz de cumprir suas finalidades declaradas — proteção de bens jurídicos, intimidação, retribuição, ressocialização — e passa a operar predominantemente como instrumento simbólico, que sinaliza ação estatal sem, de fato, produzir efeitos práticos na redução da criminalidade.

A crise de legitimidade também está vinculada ao papel desempenhado pela mídia e pelas políticas de segurança pública pautadas na ideologia da "Lei e Ordem", que ampliam o escopo do Direito Penal e endurecem penas com base em um discurso de medo, mas sem resultados efetivos na prevenção da violência.

Diante desse cenário, surgem duas principais correntes de crítica: o abolicionismo penal, que defende a extinção progressiva do sistema penal por considerá-lo irremediavelmente seletivo e violento, e o minimalismo penal, que propõe sua atuação apenas como *ultima ratio*, em casos extremos e com respeito estrito aos direitos fundamentais. Ambas as correntes apontam para a urgência de reavaliar o papel do Direito Penal na sociedade contemporânea e de substituir o protagonismo da pena privativa de liberdade por mecanismos alternativos de resolução de conflitos, que priorizem a dignidade da pessoa humana e a justiça social.

É nesse contexto que a crise de legitimidade do sistema penal se entrelaça com os debates sobre a política criminal contemporânea. A expansão do encarceramento, a privatização da gestão penal, a adoção de soluções tecnocráticas para problemas sociais complexos e a retração dos direitos fundamentais revelam que o modelo punitivo vigente está em contradição com os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Em vez de constituir um instrumento de justiça, o sistema penal opera como engrenagem de exclusão, gerando mais violência, mais desigualdade e mais descrédito nas instituições.

Portanto, compreender essa crise de legitimidade é essencial para avaliar criticamente os discursos que promovem a privatização da punição como alternativa à falência do Estado. A transferência da gestão da pena ao setor privado não apenas ignora as causas estruturais dessa crise, mas também aprofunda a desresponsabilização estatal e transforma a punição em oportunidade de negócio, reforçando as funções seletivas, excludentes e simbólicas do sistema penal.

Assim, a crise de legitimidade do sistema penal e o reconhecimento jurídico do colapso da execução penal no Brasil — consolidado na ADPF 347 — criam as condições ideais para a emergência de respostas gerenciais de cunho privatizante, em especial por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs). Apresentadas como soluções inovadoras, eficientes e racionais diante da

incapacidade estrutural do Estado, essas parcerias integram um conjunto mais amplo de reformas administrativas inspiradas nos preceitos do gerencialismo público e da racionalidade de mercado.

O discurso que sustenta a adoção das PPPs na gestão prisional parte de um diagnóstico seletivo: reconhece a precariedade dos presídios estatais, os altos índices de reincidência e a ineficiência na aplicação dos recursos públicos, mas atribui tais falhas não às causas estruturais da política penal, como a seletividade, o

encarceramento em massa ou o racismo institucional, e sim à suposta ineficiência da máquina estatal em administrar a execução penal. Trata-se, portanto, de um diagnóstico que, embora correto quanto aos sintomas, é profundamente equivocado quanto às causas, e que acaba abrindo espaço para a substituição da responsabilidade estatal pela lógica empresarial.

As PPPs surgem como uma resposta administrativa à crise de governabilidade da punição. Sua lógica remete à Nova Gestão Pública (*New Public Management*), que propõe a superação dos limites do Estado burocrático por meio da importação de práticas gerenciais do setor privado, como metas de desempenho, contratos de resultados, avaliação de indicadores, responsabilização por eficiência e terceirização de serviços.

No caso do sistema penal, isso se traduz na delegação da construção, operação e manutenção de unidades prisionais a empresas privadas, frequentemente remuneradas com base em indicadores como taxa de ocupação, reincidência ou atividades laborais realizadas pelos presos.

Como destacam críticos da criminologia crítica e da economia política da pena, essa abordagem gerencial desloca o eixo da discussão da política criminal para o plano da gestão, e da cidadania para o da eficiência. O problema deixa de ser a injustiça social que estrutura o sistema penal, passando a ser a baixa produtividade da punição estatal.

Assim, o fracasso do Estado em assegurar os direitos fundamentais passa a ser interpretado não como consequência da marginalização estrutural, mas como uma oportunidade de negócio para a iniciativa privada, que se apresenta como mais capacitada para oferecer "soluções" com maior eficácia.

Essa lógica se insere no que Garland (2008) denomina de governamentalidade da insegurança, um regime no qual a gestão do crime se

torna um campo de atuação tecnocrática, voltada à contenção e administração de populações consideradas perigosas. Nesse modelo, a função do Estado deixa de ser a de garantir direitos e passa a ser a de gerenciar riscos, muitas vezes por meio da delegação de funções punitivas a parceiros privados. Como resultado, consolida-se uma nova racionalidade penal baseada no controle, na vigilância e na mercantilização da pena.

No Brasil, a implementação das PPPs prisionais, como no caso da Penitenciária Ribeirão das Neves (MG), é apresentada como um exemplo de sucesso por gestores públicos e investidores, com base em indicadores como custo por preso, disciplina interna e número de atividades oferecidas.

No entanto, há uma preocupação válida em relação à ausência de transparência, dificuldade de fiscalização, precarização do trabalho prisional e novos riscos de captura institucional por interesses econômicos. Além disso, o modelo reproduz as mesmas lógicas seletivas e racistas do sistema penal estatal, evidenciando que a privatização da punição não representa uma ruptura com os problemas estruturais, mas sua intensificação sob nova roupagem. Anna Vigna em artigo intitulado “O caos penitenciário brasileiro” trouxe informações alarmantes relacionadas a duas penitenciárias entregues à gestão privada:

Em seu distrito, Ribeirão das Neves, que conta com 9 mil prisioneiros, essa juíza tem agora a possibilidade de enviá-los para três tipos de estrutura: a prisão comum, uma Apac e uma prisão construída e administrada por uma empresa privada. Antigo governador de Minas Gerais e oponente derrotado por Dilma Rousseff na última eleição presidencial em 2014, o senador pelo estado, Aécio Neves, defende a privatização: a empresa GPA, formada por cinco empreiteiras, obteve uma concessão de 27 anos para a construção e a administração de um sistema penitenciário que, ao final, deve receber 3,6 mil prisioneiros. Diferentemente das prisões públicas, esta nascida da parceria público-privada (PPP) de Ribeirão das Neves recebeu dezenas de jornalistas. A empresa não impõe nenhum limite à imprensa; ela se recusa, por outro lado, a comunicar seus lucros. Gaba-se de seus prédios, bem mais agradáveis do que os do setor público. O estabelecimento é, de fato, novo em folha, e ali se recusa a superpopulação, o que muda radicalmente a condição de vida dos prisioneiros.

[...]

Em Manaus, o Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), onde acabaram de morrer sessenta detentos, estava sob gestão privada e funcionava com o triplo de sua capacidade, na ausência de qualquer controle e sem vigias. A empresa Umanizzare (que tem esse nome para “humanizar as prisões”, segundo seu site), responsável pelo complexo, recebia o triplo do custo dos prisioneiros no setor público (R\$ 4,7 mil por pessoa), um dinheiro que ela deveria reinvestir em bom tratamento (2017).

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a adoção das PPPs na execução penal levanta questões graves sobre a legitimidade do exercício da função punitiva por entes privados. A execução da pena é uma função indelegável do Estado, diretamente vinculada ao monopólio da força e à proteção dos direitos fundamentais. Ao terceirizar essa função, o Estado transfere a responsabilidade de exercer o poder punitivo para agentes motivados pelo lucro, o que compromete os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Como adverte Vera Regina Pereira de Andrade (2021), a privatização da prisão converte o encarceramento em empreendimento econômico, tornando a punição uma mercadoria e o preso uma unidade de custo-benefício.

Portanto, as PPPs não são respostas neutras ou meramente técnicas à crise da gestão pública; são expressões de uma racionalidade política que desloca o debate sobre o sistema penal do campo da justiça e da democracia para o campo da eficiência e do mercado. Elas operam como estratégia de desresponsabilização do Estado, mascarando sua falência sob o discurso da modernização e da inovação administrativa. O risco é que, ao invés de promover melhorias reais, essas parcerias aprofundem a lógica de exclusão, ampliem o encarceramento e solidifiquem um modelo de punição orientado pelo lucro e pela seletividade penal.

A execução da pena, especialmente a pena privativa de liberdade, é uma das expressões mais intensas do poder do Estado sobre os corpos e a liberdade dos indivíduos. Como tal, ela não é — e não pode ser — uma atividade neutra ou tecnicamente gerenciável por qualquer ente, sob risco de esvaziamento de seu conteúdo político, ético e jurídico.

No cerne dessa questão está a função social da pena, que, em um Estado Democrático de Direito, deve estar subordinada à legalidade, aos direitos fundamentais e ao controle social democrático. A progressiva transferência dessa função para entes privados, por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs), coloca em tensão direta os fundamentos constitucionais do exercício da punição.

Historicamente, a pena se construiu, no discurso jurídico-penal, como uma resposta institucional ao delito, com fins que vão desde a retribuição até a prevenção e a ressocialização. Esse discurso, embora fortemente criticado pelas abordagens críticas da criminologia, conforma a base da legitimidade formal da

atuação punitiva do Estado.

Ao transferir a execução da pena para a iniciativa privada, o Estado se desincumbe parcialmente de uma responsabilidade que é sua por definição, rompendo o vínculo entre a legitimidade do poder de punir e sua titularidade pública.

A lógica privada opera por princípios distintos da função pública: maximização de lucros, eficiência de custos, minimização de riscos financeiros e atendimento a metas contratuais. Essa lógica entra em conflito com a complexidade e a natureza da pena, que exige não apenas eficiência operacional, mas sobretudo compromisso ético com a dignidade humana, com os direitos das pessoas presas e com os fins constitucionais da sanção penal.

Quando o encarceramento se transforma em atividade economicamente lucrativa, a pena deixa de ser um instrumento de justiça e passa a ser um meio de produção de valor, criando incentivos perversos para o encarceramento prolongado, a redução de custos sociais e a manutenção de altas taxas de ocupação prisional.

Essa tensão foi alertada por diversos autores da criminologia crítica e da economia política da pena. Vera Regina Pereira de Andrade (2021), por exemplo, afirma que a prisão não pode ser tratada como mercadoria, pois sua natureza está diretamente relacionada à estrutura de poder do Estado, ao controle da marginalidade e à gestão das desigualdades sociais.

Privatizar a pena é despolitizar a punição, mascarando suas causas estruturais sob o verniz da eficiência e da modernidade. A função social da pena — que deveria ser limitada, excepcional e voltada à reconstrução dos laços sociais — é convertida em atividade contratual, monitorada por indicadores de desempenho que pouco dizem sobre a realização da justiça ou o respeito à cidadania.

Essa transferência do poder punitivo para o mercado não é neutra. Ela redefine o papel do Estado, agora visto como facilitador de negócios punitivos, e dos cidadãos, convertidos em consumidores de segurança e punição. O preso, por sua vez, passa a ser um ativo dentro de uma cadeia produtiva privatizada, uma unidade de contrato cuja permanência no sistema é condição para a lucratividade empresarial. Assim, há um incentivo estrutural à manutenção — e até à ampliação — da população carcerária, invertendo o sentido da pena

enquanto limite ao poder punitivo estatal.

Do ponto de vista normativo, a privatização da execução penal compromete a reserva de jurisdição que rege o Direito Penal: somente o Estado, por meio de seus órgãos legais, pode determinar, aplicar e fiscalizar a pena. Ao transferir para entes privados a gestão de presídios, ainda que parcialmente, o Estado renuncia a parcelas desse poder em favor de interesses empresariais que não estão submetidos aos mesmos padrões de controle, transparência e responsabilização. Isso cria um déficit democrático e jurídico profundo na governança da punição.

Em suma, a tensão entre a função social da pena e sua transferência para a lógica privada não é apenas um problema de gestão pública, mas um dilema ético e constitucional. Ela questiona os limites do poder punitivo, os fundamentos da soberania estatal e os compromissos do Estado com os direitos humanos. Ao terceirizar a pena, o Estado privatiza também a violência institucional, desfaz os vínculos de responsabilidade democrática e enfraquece os mecanismos de controle social sobre a punição. Tal processo não representa a superação da crise do sistema penal, mas sua intensificação sob uma nova gramática: a gramática do contrato, do lucro e da gestão empresarial da exclusão.

4.2 Efeitos da Privatização Penal: Racionalidade Gerencial versus Função Social da Pena

A introdução da lógica gerencial no sistema prisional — por meio de Parcerias Público-privadas (PPPs) — estabelece um novo paradigma que busca eficiência e rentabilidade, mas que frequentemente colide com os direitos fundamentais dos apenados. Essa abordagem transfere para operadores privados a responsabilidade pela administração prisional, remunerando-os com base em indicadores de desempenho, ocupação e metas contratuais. Em consequência, surgem impactos relevantes, tais como a redução da transparência e fragilização da fiscalização, a precarização do trabalho prisional e conflito de interesses, riscos de captura institucional por interesses econômicos, queda de qualidade dos serviços e violação de direitos.

Estudos sobre a PPP de Ribeirão das Neves (MG) demonstram que

contratos de parceria tendem a ser opacos e de difícil acesso ao público e mesmo aos órgãos de controle. Em trabalho intitulado “PPP no âmbito da Execução Penal: O caso de Ribeirão das Neves/MG”, Felipe Tibúrcio Dias de Melo e Cruz (2019) expõe as dificuldades no acompanhamento do cumprimento das cláusulas contratuais pelos entes públicos.

Seguindo a mesma linha, Elvis da Cunha Pereira aponta que a gestão privada é direcionada aos programas de acompanhamento dos presos, mas “há riscos de seletividade no processo de preenchimento de vagas” (2019, p. 94), evidenciando inflexão discricionária sem supervisão pública.

Vallory ressalta que a lógica de lucro gera conflito direto entre o interesse social de ressocialização e o imperativo empresarial de maximização de contratos por preso. A remuneração por um “mínimo de detentos” cria duplo incentivo perverso: manter altas taxas de ocupação e minimizar os custos, além do evidente

[...] conflito de interesses entre o agente privado, que lucra e promove o encarceramento, seja com a prática do lobby ou por doações à políticos e campanhas, e o interesse social do país, o que contempla a busca pela redução dos índices de encarceramento e criminalidade (2020, p. 5).

Cláudio Tucci Júnior (2021) traz um panorama detalhado da PPP também utilizando o caso de Ribeirão das Neves, demonstrando que a lógica contratual pode transformar a concessionária em voz dominante na discussão sobre a política prisional, influenciando decisões ao favorecer processos seletivos e regulação de vagas conforme interesses empresariais. Evidencia-se também o risco de “captura institucional”, momento em que atores privados começam a ditar procedimentos públicos em razão de sua influência contratual e financeira.

Nakamura afirma que “O contrato de gestão terceirizada de presídios por meio de PPPs pode levar à queda da qualidade dos serviços prestados à população carcerária, com prejuízos ao interesse público” (2020, p. 276).

De fato, evidências apontam que, em busca de redução de custos, serviços essenciais — saúde, alimentação, educação, assistência jurídica — muitas vezes são negligenciados, o que fere diretamente os preceitos da Lei de Execução Penal e tratados internacionais de direitos humanos.

Esses impactos não são acidentes isolados, mas componentes centrais de uma nova governamentalidade punitiva: como reitera Pompeu e Ferreira, a privatização prisional é expressão de uma administração neoliberal que define regras contratuais para serviços que possuem consequências sociais profundas. A lógica gerencial, ao priorizar metas quantitativas, despersonaliza o preso, esvaziando seu tratamento como sujeito de direitos e fortalecendo a mercantilização da pena vista na transição para o mercado privado (POMPEU; FERREIRA, 2018).

Assim, a lógica dos contratos de Parcerias Público-privadas (PPPs) prisionais estrutura-se em torno de metas quantitativas — ocupação mínima, manutenção de vagas preenchidas e indicadores de desempenho. Tal modelo cria um quadro de incentivos econômicos perversos, nos quais a lucratividade do ente privado depende diretamente da alta taxa de encarceramento, incitando uma lógica contrária à redução penal e à promoção de políticas socioeducativas.

Tomando por base, ainda, o caso do Complexo de Ribeirão das Neves, os contratos definem o pagamento do parceiro privado com base em parâmetros como número mínimo de presos, número de vagas ativas e cumprimento de indicadores de segurança. Conforme Barreto (2021), este modelo cria incentivo direto para que a unidade prismática opere ao limite de sua capacidade, pois qualquer desocupação implica perda de receita.

Nos regimes privatizados toda população carcerária é obrigada a trabalhar, sob risco de perder os benefícios contratuais gerados pela unidade, de modo que esse modelo instrumentaliza o trabalho prisional como mecanismo de geração de valor, subordinando direitos humanos à lógica econômica e aprofundando a seletividade na entrada dos apenados aptos ao trabalho.

Tucci Júnior demonstra como o operador privado extrapola o campo estritamente operacional ao influenciar políticas internas, com poder para vetar remessas de presos considerados “problemáticos” — fato que configura captura institucional e desvirtuamento do controle estatal (2021, p. 142).

Coelho e Azevedo (2017) apresentam em análise comparada que a privatização penal, ao vincular receita à intensidade do encarceramento, intensifica os efeitos perversos típicos da governamentalidade neoliberal, na medida em que converte a pena em “indústria do crime” (2017, p. 65).

A estrutura econômico-contratual das PPPs prisionais gera incentivos sistemáticos à manutenção e expansão do encarceramento — por meio de metas de ocupação, trabalho obrigatório, captura institucional — em flagrante antagonismo com a função social da pena. Esse paradoxo constitui uma das expressões mais agudas da transição punitiva do Estado como potência e soberania, para a pena como mercadoria e investimento.

Verifica-se, portanto, que o fenômeno da privatização penal insere-se em um contexto mais amplo: o surgimento de uma indústria da prisão vinculada aos imperativos do neoliberalismo penal. Este se caracteriza pela emergência de uma governança punitiva em que a pena se torna mercadoria e fonte de lucro para atores privados — empresas de construção, segurança, alimentação, saúde carcerária, entre outras —, criando um complexo econômico-político centrado no encarceramento massivo.

A literatura crítica nesse campo, inspirada por Loïc Wacquant e já abordada no primeiro capítulo do presente trabalho, destaca que, no modelo neoliberal, o Estado reduz sua ação na proteção social, deslocando os segmentos vulnerabilizados para o aparato punitivo disciplinar, transformando a prisão em instrumento de controle de classe (WACQUANT, 2013).

Em linha com essa perspectiva, o estudo “Neoliberalismo, sistema penal e necropolítica” (DUARTE, 2020) aponta que o sistema prisional opera como instrumento de genocídio de populações marginalizadas, apoiado por interesses econômicos que reforçam o encarceramento como negócio.

De modo semelhante, Sant’Ana e Silva Jr. (2018) analisam a política criminal neoliberal no Brasil, verificando que, sob a justificativa da “eficiência” e do combate à criminalidade, recrudescer-se o controle social, penalizando o pobre e negro, enquanto opera-se um processo de reforma neoliberal que inclui a promoção do encarceramento como resposta estatal;

Em conformidade, Jackson Leal (2020) introduz o conceito de “*big government* carcerário” para refletir sobre a expansão do Estado punitivo, que cresce em parceria com o mercado privado, não em substituição a ele, consolidando o status da prisão como núcleo central da governança social neoliberal.

Paralelamente à expansão da indústria prisional, assiste-se a um populismo punitivo, caracterizado pelo uso intensivo do discurso de segurança

pública como instrumento político, geralmente no entorno de campanhas eleitorais, crises ou grandes operações midiáticas. Esse processo legitima a penalização extrema, mesmo em detrimento dos direitos fundamentais.

Ana Clara Batista Saraiva (2023), em sua análise sobre “A mídia e o populismo penal”, identifica que o sensacionalismo jornalístico fomenta a aprovação de leis punitivas emergenciais, muitas vezes sem embasamento empírico — criando um clima favorável ao endurecimento penal.

No campo acadêmico, André Moysés Gaio (2011), em “O populismo punitivo no Brasil”, argumenta que, a cada evento criminal de grande repercussão, aparece pressão social e midiática por punição exemplar, resultando em leis simbólicas que aumentam penas mas pouco afetam a criminalidade real.

Na análise e comparativo, pesquisas sobre as narrativas em redes sociais dialogam com essas perspectivas, evidenciando como o populismo punitivo molda a percepção política, têm efeitos institucionais e legitima o endurecimento penal (SILVA; DIAS; PENTEADO, 2022).

A combinação do endurecimento penal (populismo punitivo) e da industrialização da prisão (PPP e interesses econômicos) consolida o que podemos chamar de complexo industrial-prisional neoliberal: um sistema punitivo voltado para maximizar lucro e aparar riscos políticos, que desloca recursos e atenção do dever estatal de políticas sociais para a máquina repressiva, mercantiliza a punição e legitima-se hierarquicamente via discurso populista.

Neste modelo, o preso é transformado em ativo econômico, a pena em mercadoria e a segurança em instrumento de campanha. A crise do Estado de bem-estar e a captura midiática alimentam esse ciclo: quanto maior o medo, mais forte o apoio ao encarceramento; quanto mais PPPs afirmam eficiência, mais se justifica a privatização penal.

Mais do que consequência, trata-se de um movimento político-social dirigido: a indústria penal fornece meios, o populismo fornece o discurso, e o neoliberalismo fornece a justificação técnica de mercado — num ciclo que reforça desigualdade, injustiça e seletividade. Romper esse ciclo exige politizar a pena, reconstruir o pacto social e recuperar o protagonismo público na execução penal, pautado pela dignidade, direitos e controle democrático.

4.3 Avaliação crítica das PPPs no sistema prisional: riscos e oportunidades

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) prisionais representam uma tentativa de inovar na gestão penal, mas é necessário examinar com rigor suas potencialidades e seus riscos, especialmente à luz da lógica gerencial que permeia contratos de longa duração e alta complexidade. Barreto (2021) oferece uma abordagem criminológica que evidencia-se como única experiência concreta de PPP no Brasil – o Complexo de Ribeirão das Neves (MG) – e debate suas virtudes e fragilidades na prática.

Um dos principais desafios apontados é a opacidade contratual e fragilidade da fiscalização. Barreto demonstra que os termos do contrato não estão totalmente disponíveis ao público, elevando o risco de captura institucional por parte do parceiro privado. A pesquisa revela ainda dificuldades na atuação do Conselho Gestor e do controle social, o que afeta diretamente a transparência e a responsabilização (BARRETO, 2021).

Já o estudo “Uma avaliação das experiências internacionais e brasileira de PPPs no sistema prisional” (AMBROZIO; PUGA; SIFFERT FILHO, 2017), publicado pelo BNDES, reforça que a remuneração por produtividade — vinculada à ocupação e cumprimento de indicadores — pode promover práticas ergonômicas e implicar em incentivo ao encarceramento.

Além disso, Barreto e Pereira (2019) identificam tendências à precarização do trabalho prisional, com vulto de terceirização de funções que deveriam ser desenvolvidas pelo Estado, além de interlocução institucional enviesada, na qual o parceiro privado passa a influenciar decisões operacionais e contratuais.

Apesar dos riscos, a PPP também trouxe benefícios pontuais, especialmente no que diz respeito à infraestrutura e acesso a serviços. Barreto (2021) destaca que o Complexo de Ribeirão das Neves apresentou melhoria na estrutura física — servindo como alternativa a prisões superlotadas e degradadas — e implementou programas educativos e laborais que, quando corretamente aplicados, contribuem para a ressocialização. Fernandes (2021) fornece dados sobre o impacto positivo de alguns indicadores socio-pedagógicos, embora ressalte falhas na equidade de acesso.

De forma crítica, os estudos convergem na percepção de que as PPPs

são instrumentos de gestão que não estão equipadas para corrigir os problemas estruturais do sistema prisional. Sua efetividade depende de contrapartidas reais do Estado: controle transparente, inclusão social e compromisso com direitos humanos. Sem garantias contratuais claras e mecanismos públicos robustos, o que emerge é uma gestão privatizada, mas sem corresponsabilização estatal.

Diante dos riscos associados ao modelo de PPPs prisionais — especialmente a opacidade, captura institucional e mercantilização da pena — torna-se imprescindível propor modelos alternativos de gestão que fortaleçam o controle público, assegurem transparência, reforcem a participação social e compatibilizem a eficiência administrativa com a função social da pena.

a) Modelo colaborativo com controle social e governança participativa

O *Modelo de Gestão da Política Prisional* desenvolvido pelo CNJ/DEPEN em parceria com o PNUD (2020) apresenta uma arquitetura organizacional pautada no fortalecimento do Órgão Gestor Estadual, correições, ouvidorias, conselhos da comunidade e núcleos de práticas restaurativas. Estas estruturas são proposições de governança colaborativa, que integram gestão técnica com participação da sociedade civil e pessoas privadas de liberdade (CNJ, 2020).

Ações propostas:

- Instituição de Comissões Sociais e Ouvidorias Prisionais, cargos de carreira vinculados ao Depen.
- Conselhos da Comunidade com operacionalidade fortalecida, conforme análise de Bizarria et al. (2024), que identificam diretrizes práticas para atuação cidadã.
- Implementação de indicadores qualitativos de direitos humanos, vinculados a políticas públicas de saúde, educação e assistência jurídica.

b) Modelo integrado de gestão pública local com foco em reinserção

Sob o prisma da Gestão Pública Profissional, Gomes (2023) propõe que políticas integradas voltadas à reintegração — educação, trabalho, saúde mental — devem ser coordenadas por Escritórios Sociais em parceria entre Executivo, Judiciário e sociedade civil. Essa abordagem fortalece redes de apoio locais, descentraliza ações e permite avaliação contínua de impacto.

c) Modelo institucional: cidadania e direitos nas prisões

Leonardo Bezerra de Sousa formulou um modelo de gestão prisional centrado em promoção da cidadania e garantia de direitos, com diretrizes para atuação dos servidores e fortalecimento de áreas especializadas (educação, saúde, assistência social) no interior do sistema. O modelo enfatiza autonomia técnica, formação profissional e integração com políticas públicas (SOUSA, 2023).

d) Ferramentas de transparência e fiscalização

Promover portais de dados abertos como discutido por Cardoso et al. (2021), onde informações sobre população, custos, medidas disciplinares, saúde e reincidência constem em plataformas públicas e atualizadas como forma de garantir o controle e transparência da execução dos contratos, de modo a resguardar a dignidade do preso, com a utilização, por exemplo, de painéis com indicadores de cumprimento contratual ou metas públicas, relatórios periódicos de ouvidoria e corregedoria e audiências públicas obrigatórias para apresentação de ações e resultado.

Os modelos alternativos destacam que a eficiência administrativa não precisa vir em detrimento dos direitos humanos. A gestão pública reforçada — com orientações técnicas, participação social, integração intersetorial e transparência — oferece uma base sustentável para um sistema prisional mais justo, eficaz e democraticamente legitimado. As propostas acima demonstram que é possível reconfigurar a execução penal sem privatização, mas com modernização e controle público profissional.

A discussão conduzida até aqui demonstra que qualquer modelo de gestão penal — sejam as Parcerias Público-privadas (PPPs) ou propostas públicas alternativas — deve priorizar os princípios de responsabilização institucional (*accountability*), legalidade estrita e a centralidade dos direitos fundamentais da população encarcerada. Esses elementos constituem pilares indispensáveis à retomada da função social da pena no marco do Estado Democrático de Direito e da modernização administrativa pública.

A responsabilização (*accountability*) implica em formulação clara de

objetivos, coleta e divulgação de dados de desempenho e mecanismos regulatórios independentes e eficazes. O estudo de Cardoso et al. (2021) destaca a relevância de portais de dados abertos com indicadores sobre número de presos, índices de reincidência, custos, medidas disciplinares e acesso aos serviços.

Estas ferramentas tornam possível fiscalização pública e tomada de decisão com base em evidência. Nos modelos alternativos propostos, a presença de ouvidorias e conselhos fortalecidos, como apontado por Sousa (2023), constitui prática fundamental de governança pública participativa.

A penalidade, por sua natureza restritiva da liberdade, deve estar subordinada a uma governança de legalidade rígida. Barreto (2021) enfatiza que os contratos de PPP não podem ultrapassar os limites estabelecidos pela Lei de Execução Penal e pela Constituição, devendo haver normas claras para impedir práticas discriminatórias ou mercantilização inadequada. A atuação dos sistemas de corregedoria e auditoria deve estar institucionalizada na gestão prisional, sem subordinação aos interesses privados.

A gestão da pena não se resume à eficiência. Como enfatiza Gomes (2023), a ressocialização, o fortalecimento de políticas de saúde mental, educação e reinserção devem ser o centro das ações de gestão pública penal. É condição *sine qua non* que as políticas sejam traduzidas em indicadores monitoráveis e vinculantes aos contratos

— inclusive em modelos híbridos — para garantir que os presos sejam tratados como sujeitos de direito.

A crise de gestão estatal, revelada pela ADPF 347, provocou uma janela para o surgimento de PPPs no Sistema Prisional como “suposta” alternativa eficiente. Porém, como demonstrado ao longo do trabalho, tal modelo opera com incentivos econômicos perversos, fragiliza a acessibilidade à informação, e desloca a função social da pena para a lógica mercadológica da iniciativa privada.

Modelos alternativos, por sua vez, embora tragam avanços em governança participativa e infraestrutura, apenas se consolidam como opções republicanas e responsáveis quando ancorados na tríade accountability, legalidade e direitos fundamentais.

Na Gestão Pública profissional, isso demanda: Estruturar órgãos técnicos autônomos responsáveis por gestão, supervisão e fiscalização (incluindo ouvidoria e corregedoria); Implementar políticas intersetoriais (saúde, educação e assistência) com metas vinculadas à reintegração social; Estabelecer transparência ativa por meio de portais públicos com dados atualizados sobre a execução penal; e garantir que qualquer forma de parceria ou contrato de gestão esteja condicionada ao respeito integral à legislação penal e aos tratados internacionais de direitos humanos.

Em síntese, a modernização da administração penitenciária deve ir além da eficiência técnica. Ela exige um novo pacto de gestão e governança: um pacto que erga a pena como instrumento de justiça restaurativa e dignidade humana, e não como commodity. Só com esse compromisso o sistema penal brasileiro pode romper com a crise de legitimidade e retomar sua função social, fundada na legalidade e no controle cidadão.

5.0 CONCLUSÃO

A presente dissertação partiu do objetivo central de investigar criticamente os impactos da adoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs) na gestão do sistema prisional brasileiro, avaliando, a partir do campo da Gestão Pública, os riscos que tais arranjos representam para a autonomia estatal na execução da pena e a garantia de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

A pesquisa buscou fundamentar-se em uma interlocução teórica densa, metodologicamente estruturada, aliando categorias da criminologia crítica à análise da evolução dos modelos administrativos no Brasil, sobretudo a partir da ascensão da Nova Gestão Pública e da racionalidade gerencial. A trajetória argumentativa do trabalho foi desenvolvida a partir de três eixos interdependentes.

O primeiro capítulo discutiu a legitimação do poder punitivo à luz do contrato social, introduzindo as críticas à seletividade penal, além de identificar o sistema penal brasileiro como expressão de um controle social seletivo, fortemente influenciado por fatores históricos, sociais e econômicos, baseando na literatura da criminologia crítica, especialmente no tocante às funções da pena.

O segundo capítulo analisou as consequências do redimensionamento do Estado no contexto neoliberal, a evolução dos modelos de gestão pública e sua aplicabilidade, bem como dados das PPPs no Brasil e, ao final, foi realizada uma análise crítica da adoção do modelo privatista operacionalizado através das PPPs.

Por fim, foi examinado criticamente a ascensão das PPPs como forma contemporânea de desestatização, com ênfase nos impactos da gestão privada sobre a lógica da punição, as garantias constitucionais e os princípios da gestão pública democrática.

A partir da reconstrução teórica do contrato social, desenvolvida a partir das perspectivas de Hobbes, Locke e Rousseau, buscou-se delimitar os fundamentos políticos da pena estatal e os limites ético-jurídicos da delegação de sua execução à iniciativa privada.

A crítica se fortaleceu com o apoio de autores como Michel Foucault, que ao demonstrar como o sistema penal moderno se constituiu como instrumento

de vigilância e disciplinamento, aponta para os perigos de uma gestão penal alicerçada em interesses econômicos.

Na mesma linha, a criminologia crítica — especialmente em Baratta, Zaffaroni, Garland e Wacquant — revela os mecanismos de seletividade penal que tornam o cárcere um instrumento de controle dos corpos marginalizados, revelando a racionalidade econômica e política que orienta a expansão punitiva.

Nesse cenário, a pesquisa identificou que a adoção de PPPs na execução penal acentua tais características estruturais, pois aproxima ainda mais o sistema prisional de uma lógica de mercado, na qual o preso é transformado em unidade de custeio, e o lucro passa a ser critério orientador das decisões gestoras. As experiências documentadas demonstram que, embora essas parcerias prometam eficiência, modernização e melhores indicadores operacionais, seus resultados efetivos são ambíguos quando confrontados com os valores constitucionais do sistema de justiça penal.

A identificação do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, foi um ponto de inflexão importante na análise. O reconhecimento de que o sistema prisional brasileiro é estruturalmente falido, violador sistemático de direitos fundamentais e gerido de forma ineficaz, abriu margem para a busca por soluções alternativas.

Contudo, a dissertação demonstrou que a privatização da gestão, ainda que parcial, representa mais uma resposta tecnocrática do que propriamente um avanço no compromisso democrático com os direitos humanos. Isso porque, ao delegar a execução penal a entes privados, o Estado fragmenta sua autoridade, reduz a *accountability* pública e compromete o controle social sobre a aplicação da pena.

A experiência brasileira com PPPs em presídios, ainda que recente e restrita a algumas unidades federativas, já apresenta sinais de preocupação. Estudos de caso revelam que os indicadores de eficiência administrativa — como redução de custos, aumento da ocupação e metas contratuais — muitas vezes não se traduzem em melhorias reais na qualidade da pena, tampouco asseguram a efetividade dos direitos dos presos.

A ausência de controle público eficaz, os riscos de conluio entre agentes públicos e privados, a opacidade nos contratos e a dificuldade de responsabilização dos operadores privados são apontados como problemas

recorrentes.

Além disso, a pesquisa destacou que a lógica da gestão por resultados, típica da Nova Gestão Pública, tende a padronizar a execução penal com base em metas e indicadores muitas vezes descolados da realidade prisional e das peculiaridades locais. Essa racionalidade tecnocrática ignora aspectos essenciais da pena — como sua função pedagógica, sua dimensão simbólica e seu compromisso com a dignidade humana —, e termina por reduzir o apenado à condição de objeto de gestão, esvaziando o ideal de ressocialização e o princípio da individualização da pena.

O trabalho também demonstrou que, ao contrário do que sugere a retórica da eficiência, as PPPs no sistema prisional não representam uma solução sustentável ou estrutural para a crise penitenciária. Ao transformar a pena em produto e o preso em cliente de um contrato administrativo, as parcerias públicas e privadas reforçam o ciclo de encarceramento em massa e ampliam os efeitos perversos da seletividade penal. Tal constatação é particularmente grave em um país como o Brasil, onde a população carcerária é composta majoritariamente por jovens, negros e pobres, vítimas de um sistema penal racista, classista e excludente.

Em termos de gestão pública, a terceirização da pena também implica em riscos à legalidade, à impessoalidade, à moralidade, à publicidade e à eficiência — princípios norteadores da atuação administrativa conforme o artigo 37 da Constituição Federal. Ao comprometer o controle legítimo da execução penal, as PPPs reduzem a capacidade do Estado de exercer seu poder de maneira soberana e responsável, desvirtuando o ideal republicano de justiça. Nesse sentido, a pesquisa reafirma que o exercício da pena é um dever indelegável do Estado, sendo a privatização de sua gestão uma contradição em termos.

Por tudo isso, a hipótese é a de que as Parcerias Público-Privadas aplicadas à gestão prisional comprometem a capacidade do Estado brasileiro de exercer controle legítimo sobre a pena e de garantir os direitos fundamentais das pessoas presas. Essa forma de gestão, embora legitimada pelo discurso da eficiência, aprofunda desigualdades, fragiliza o papel do Estado e mercantiliza a justiça penal.

A busca por resultados mensuráveis não pode se sobrepor ao compromisso com a dignidade da pessoa humana e com a legalidade estrita que deve pautar toda e qualquer intervenção punitiva.

Como proposta de intervenção e reflexão, aponta-se para a necessidade de fortalecimento do modelo de gestão pública democrática na administração prisional, com base nos seguintes eixos:

1. **Revalorização do papel do Estado na execução penal:** A administração penitenciária deve ser tratada como uma função estratégica do Estado, e não como um ônus a ser transferido ao setor privado. A centralidade da autoridade pública deve ser reafirmada, com ampliação da presença estatal qualificada na gestão direta dos presídios.
2. **Gestão pública orientada por direitos:** A execução da pena deve estar submetida a padrões rígidos de legalidade, transparência e participação social, priorizando a efetivação dos direitos das pessoas presas e o combate às práticas seletivas e discriminatórias do sistema penal.
3. **Desencarceramento e alternativas penais:** A política criminal brasileira precisa se afastar da lógica punitivista e investir em políticas de prevenção, justiça restaurativa e penas alternativas. Isso exige a reconstrução de políticas públicas voltadas à educação, saúde, trabalho e habitação, como medidas estruturantes para a redução do encarceramento.
4. **Aprimoramento da *accountability* e do controle social:** A gestão do sistema prisional deve estar submetida a mecanismos eficazes de fiscalização interna e externa, com a participação de órgãos de controle, do Judiciário, da sociedade civil e de organismos internacionais de direitos humanos.
5. **Pesquisa, avaliação e planejamento:** A formulação de políticas penitenciárias deve se basear em diagnósticos rigorosos e na produção de dados confiáveis. A ausência de indicadores qualitativos compromete a capacidade do Estado de avaliar os reais impactos das políticas públicas adotadas.

Convida-se, enfim, à reflexão crítica sobre os rumos da gestão pública no campo penal. A adesão acrítica ao paradigma da eficiência gerencial não pode

obscurecer os imperativos éticos e políticos que cercam a privação da liberdade. A construção de um sistema penal mais justo, democrático e eficaz exige a superação das soluções simplistas e a valorização da gestão pública comprometida com o bem comum, a justiça social e os direitos fundamentais.

É nesse horizonte que se encontra a verdadeira eficiência que deve nortear o Estado brasileiro: aquela que garante dignidade, inclusão e cidadania para todos, inclusive para aqueles que estão encarcerados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A experiência nacional. PPP na saúde: experiências e tendências. **Revista do GVsaúde da FGV-EAESP**, São Paulo-SP, ed. especial, p. 23-35, jun. 2012.

_____. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, Brasília, 1997.

ANDRADE, V. R. P. Horizonte de Projeção da Política Criminal e Crise do Sistema Penal: Utopia Abolicionista e Metodologia Minimalista-Garantista. In **Ciências Penais: Perspectivas e Tendências da Contemporaneidade**. Ney Fayet Júnior e André Machado Maia (Orgs.). Curitiba: Editora Juruá, 2021.

AMBROZIO, A. M. H. P.; PUGA, F. P.; SIFFERT FILHO, N. F. **Uma avaliação das experiências internacionais e brasileira de PPPs no sistema prisional**. Rio de Janeiro: BNDES, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/529396>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARRETO, Victor Luiz de Freitas Souza. **Parceria Público-Privada (PPP) na gestão penitenciária brasileira: uma análise pela crítica criminológica**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/43079>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BARRETO JÚNIOR, W. da S.; CADEMARTORI, S. U. de. Os contratualistas e a formação do Estado moderno. **Revista Vertentes do Direito**, Palmas, v. 8, n. 2, p. 221-240, 2021. DOI: 10.20873/uft.2359-0106.2021.v8n2.p221-240. Disponível em: <http://revista.uft.edu.br/index.php/observatorio>. Acesso em: 22 abr. 2025.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2004.

BOBBIO, N.; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 4ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

BORGES, L. F. X.; PASIN, J. A. B. Parcerias Público Privadas. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p.173-196, dez. 2003.

BRASIL. **Decreto nº 1.441, de 8 de fevereiro de 1937**. Aprova o regulamento

para a execução do Decreto nº 24.797, de 14 de julho de 1934, que criou o Selo Penitenciário e a Inspeção Geral Penitenciária. *Diário Oficial da União*, Seção 1, p. 3445, 15 fev. 1937. Brasília, DF: Presidência da República.

Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1441-8-fevereiro-1937-458648-norma-pe.html>. Acesso em 27 mai. 2025.

_____. BRASIL. **Decreto nº 24.797, de 14 de julho de 1934**. Cria o selo penitenciário e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, p. 14 364, 16 jul. 1934. Brasília, DF: Presidência da República.

Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24797-14-julho-1934-558035-publicacaooriginal-78906-pe.html>. Acesso em: 04 jun. 2025.

_____. **Decreto 5.358, de 04 de março de 2005**. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm. Acesso em 30 set. 2022.

_____. **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: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11079compilado.htm Acesso em 26 set. 2022.

_____. Ministério da Justiça. **Departamento Penitenciário Nacional: Organização e Atribuições**. Brasília-DF, 2009.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília-DF, 1995.

_____. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Depen divulga relatório prévio de estudo inédito sobre reincidência criminal no Brasil**.

17 nov. 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil>. Acesso em 04 jun. 2025.

_____. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatórios**. Portal Gov.br, [s.d.]. Disponível em:

<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios>. Acesso em: 04 jun. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio.

Julgamento em: 09 set. 2015. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=11567027>. Acesso em: 10 jun. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BREMBATTI, K.; FONTES, G. **Presídios Privados no Brasil**. Gazeta do Povo, jun. 2019. Disponível em <https://especiais.gazetadopovo.com.br/politica/presidios-privados-no-brasil/>. Acesso em 10 out. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 121, n. 1, p. 7–33, jan./abr. 1996.

_____. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, especial 85 anos, n. 73, p. 180-219, nov. 2022.

CABRAL, S.; AZEVEDO, P. F. de. Terceirização de prisões: notas de uma análise comparada. **Prisões Numa Abordagem Interdisciplinar**, [S.L.], p. 53-73, 2012.

CARDOSO, L.; PEREIRA, L.; VIEIRA, T. Indicadores penitenciários e transparência na execução penal brasileira. **Revista Gestão Pública e Sociedade**, Viçosa, v. 15, n. 2, p. 1–21, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/gp/article/view/12258>. Acesso em: 19 jun. 2025.

COELHO, S. C.; AZEVEDO, P. F. de. **Terceirização de prisões: notas de uma análise comparada**. São Paulo: SciELO Livros, 2017.

DANTAS, E. S. **Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: A Tutela dos Direitos Fundamentais em Casos de Graves Violações pelo Poder Público**. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

DUARTE, L. N. **Neoliberalismo, sistema penal e necropolítica**. 2020. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2020. Disponível em: https://www.ppgsp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses_e_dissertacoes/dissertacoes/2020/202001%20-%20LARISSA%20NEVES%20DUARTE.pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

FERNANDES, N. T. de O. **Indicadores de ressocialização: análise da experiência da Parceria Público-Privada Prisional de Ribeirão das Neves**. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública e Sociedade) – Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://mestrados.uemg.br/images/ppgspcid/Dissertações/Turma_I/NATHALIA_TEIXEIRA_DE_OLIVEIRA_FERNANDES.pdf. Acesso em: 13 jun. 2025.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão**. Tradução Raquel

Ramalhete. 42ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

GAIO, A. M. O populismo punitivo no Brasil. CSONline – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, v. 5, n. 12, p. 1–17, abr./jul. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17184/8695>. Acesso em: 19 jun. 2025.

GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução André Nascimento. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GLOECKNER, R. J.; RAMOS, M. B. OS SENTIDOS DO POPULISMO PENAL: UMA ANÁLISE PARA ALÉM DA CONDENAÇÃO ÉTICA: THE WAYS OF PENAL POPULISM: AN ANALYSIS BEYOND THE ETHICAL CONDEMNATION.

Delictae

Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 248, 2017.

GOMES, A. L. de S. **Escritórios sociais e gestão pública intersetorial no sistema penal brasileiro**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/handle/10/13229>. Acesso em: 23 jun. 2025.

GOMES, A. N.; SANTOS, I. L. R. M. dos. O processo de privatização no Brasil e as Parcerias Público-Privadas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 142, out 2013, pp. 9-31.

HOBBS, T. **Do Cidadão**. Tradução Renato Janine Ribeiro. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **Leviatã**. Tradução João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

INSPER. **Parcerias Público-Privadas crescem 98% em dois anos, segundo Radar PPP**. Disponível em < <https://www.insper.edu.br/noticias/parcerias-publico-privadas-crescem-98-em-dois-anos-segundo-radar-ppp/>>. Acesso em 26 set. 2022.

ITAPARICA, A. L. M. **Transparência em parcerias público-privadas no Brasil: uma análise dos desafios e perspectivas da produção técnico-científica**. 2023. 39 f. Monografia (Especialização em Desestatização e Controle da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

LEAL, J. da S. Economia política da pena e neoliberalismo: o big government carcerário. **Revista Brasileira de Execução Penal**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 237-255, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/download/15/73/585>.

Acesso em: 23 jun. 2025.

LIMA, C. E. D. de O. A instituição das Parcerias Público-privadas e sua aplicação na Administração Pública brasileira. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3925, 31 mar. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27175>>. Acesso em: 02 jun. 2025.

LOCKE, J. **Dois Tratados Sobre o Governo**. Tradução Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil e outros escritos**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MAMEDE, J. M. B.; LEITÃO NETO, H. das C. e RODRIGUES, F. L. L. O estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo enquanto instrumentos do constitucionalismo dialógico no Brasil: virtudes e limites, **Rev. Investig. Const.**, vol. 8, nº 3, p. 807–835, dez. 2021.

MASI, C. V. **A crise do Direito Penal na Sociedade Contemporânea**. 2014. 65 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Porto Alegre, RS, 2014.

MELO E CRUZ, F. T. **PPP no âmbito da Execução Penal: O caso de Ribeirão das Neves/MG**. 2019. 59f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal Fluminense, Curso de Graduação em Direito, Volta Redonda, RJ, 2019.

MODIANO, E. Um balanço da privatização nos anos 90. In Pinheiro, Armando Castelar e Fukasaku, Kiichiro (org). **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES-OCDE, 2000.

NAKAMURA, A. L. dos S. Parcerias Público-Privadas no Sistema Prisional. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS, [S. l.]**, v. 15, n. 1, 2020.

NUNES, E. de O. **A gramática política do Brasil**: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 5ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

PEREIRA, C. E. de Q. **Parcerias público-privadas: novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle**. 2006. 23 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação *latu senso* em Direito Público e Controle Externo). Universidade de Brasília – Instituto Serzedello Corrêa. Brasília- DF.

PECI, A.; SOBRAL, F. Parcerias Público-Privadas: Análise Comparativa das Experiências Britânica e Brasileira. **Cadernos da EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas – FGV**, Brasil, v. 5, n. 2, jun. 2007.

PIMENTEL, E. C. C.; Araújo, A. J. de C. O encarceramento em massa como

gestão do excesso de força de trabalho no Brasil: Uma análise a partir da economia política da pena. **Revista da ESMAL**. Maceió-AL, n. 8, p. 1-19, abr. 2023.

PINHEIRO, F. M. G.; PINHO, J. A. G. de; BRUNI, A. L. Accountability em parcerias público-privadas: espaços para avanços em unidades hospitalares sob gestão direta e em regime de parceria. **Revista O&S**. Salvado-BA, v. 25, n. 84, p. 155-174, jan./mar. 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**. v. 8, n. 1, abr. 2018.

RADAR PPP LTDA. **Parcerias Público-Privadas e Concessões: desempenho dos entes estaduais no ciclo de governo 2019-2022**. Nova Lima: Radar PPP, 2023. Disponível em: <https://radarppp.com/informacao/radar-de-projetos/>. Acesso em: 12 jun. 2025.

RODRIGUES, B.; ZUCCO, C. Uma comparação direta do desempenho de uma PPP com o modelo tradicional de contratação pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro-RJ, n. 52 (6), nov./dez. 2018, pp. 1237-1257.

ROSTIROLLA, L. A adoção das parcerias público-privadas no sistema prisional como medida efetiva para reinserção social dos presos. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, ano XXI, n. 35, p. 63-94, jan./jun. 2018.

ROUSSEAU, J.-J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANT'ANA E SILVA JR., Nivaldo Gomes de. Neoliberalismo e política criminal. **Revista de Estudos de Polícia e Política**, Santiago, v. 8, n. 2, p. 147–164, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/repp/v8n2/0719-6296-repp-8-2-00147.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SANTOS, Â. F. dos. Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 02, vol. 01, ed. 04, p. 848–857, jul. 2017.

SARAIVA, Ana Clara Batista. **A mídia e o populismo penal: leis emergenciais e recrudescimento punitivo no combate à criminalidade no Brasil**. 2023. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/80393>. Acesso em: 25 mai. 2025.

SILVA, É. C. R.; DIAS, C. C. N.; PENTEADO, C. L. C. “Cento e onze foi pouco!”:

populismo penal e narrativas sobre o Massacre do Carandiru no Facebook. **Revista Latino-Americana de Criminologia**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1–23, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/relac/article/download/42944/35031/143230>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SILVA, M. A. de B. Aspectos metodológicos e conteúdo Jurídico das Parcerias Público-Privadas – PPP: um aprimoramento do modelo contratual da administração. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, Salvador, n. 9, mar./maio, 2007.

SILVA, P. B. Parceria público-privada: desafios e oportunidades. **Revista do TCU**, Brasília-DF, n. 104, abr./jun. 2005.

SOUSA, Renato Bezerra de. **Gestão pública penitenciária e direitos humanos no Tocantins: um modelo organizacional para a cidadania**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2023. Disponível em: <https://uft.br/ppgjd/renato-bezerra-sousa>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SOUZA, V. G. R. **A evolução da administração pública brasileira: reforma gerencial, a nova gestão pública**. 2019. 20 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Administração, Anápolis, GO, 2019.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. G. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

TUCCI JÚNIOR, C. **A parceria público privada nos presídios: O caso do Complexo Prisional da cidade de Ribeirão das Neves (MG)**. 2021. 311 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2021.

VALLORY, L. T. **A privatização dos presídios: a experiência americana e a sua introdução no Brasil**. 2020. 186 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, SP, 2020.

VIGNA, Anne. *O caos penitenciário brasileiro*. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-caos-penitenciario-brasileiro/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Tradução André Teles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. Tradução Vânia Romano Pedrosa e Amir

Lopez da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAMBROTA, L. A Administração Pública Penitenciária: um cenário crônico de ineficiência e ilegalidades no Brasil pós Constituição de 1988. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 15–43, 2022.