

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Fernando Brigidi de Mello

ANÁLISE DA GESTÃO CARCERÁRIA  
Um estudo comparado entre o Presídio Central de Porto Alegre/RS e a  
Penitenciária Industrial de Joinville/SC

Porto Alegre  
2009

Fernando Brigidi de Mello

## ANÁLISE DA GESTÃO CARCERÁRIA

Um estudo comparado entre o Presídio Central de Porto Alegre/RS e a Penitenciária Industrial de Joinville/SC

Trabalho de conclusão do curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro

Porto Alegre

2009

Fernando Brigidi de Mello

ANÁLISE DA GESTÃO CARCERÁRIA

Conceito final:

Aprovado em: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu Orientador, Prof. Dr. Ivan Pinheiro, pelo apoio, pela disponibilidade e pela paciência e por lembrar-me em nossas orientações que “Deus ajuda quem cedo madruga”. Agradeço também à Direção e aos funcionários da Penitenciária Industrial de Joinville/SC pela disposição em colaborar e pela maneira acolhedora e gentil com que receberam esta pesquisa naquela unidade. Agradeço, ainda, à Direção, funcionários e detentos (“os plantões”) do Presídio Central de Porto Alegre/RS pela compreensão da importância desta pesquisa e pela disposição em colaborar. Por fim, agradeço a todos aqueles colegas que fizeram desta trajetória na Graduação suficientemente gratificante e prazerosa que serviu de motivação para a realização deste trabalho.

*“Costuma-se dizer que ninguém conhece verdadeiramente  
uma nação até que tenha estado dentro de suas  
prisões. Uma nação não deve ser julgada pelo modo como trata seus  
cidadãos mais elevados, mas sim  
pelo modo como trata seus cidadãos mais baixos”.*  
*(Nelson Mandela – Long Walk to Freedom, Little Brown, Londres: 1994.)*

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso trata de uma análise da gestão carcerária a partir de um estudo comparado entre duas unidades prisionais: o Presídio Central de Porto Alegre/RS e a Penitenciária Industrial de Joinville/SC. Destes, o primeiro está sob a gestão exclusiva do Estado e o segundo é gerido em parceria com a iniciativa privada. Procura-se com essa pesquisa analisar as qualidades e os defeitos de cada formato de gestão, buscando-se aquela que melhor se apresenta para minorar os problemas do sistema carcerário brasileiro. Inicia-se com um apanhado com relação à literatura sobre o assunto, seguindo-se da metodologia aplicada para que se atingissem os objetivos propostos. Para tanto, foram realizadas visitas de campo nas duas unidades, coletando-se dados de gestão e analisando-se os serviços oferecidos em cada um dos locais, além de conversas com detentos e a aplicação de uma pesquisa de satisfação com relação aos serviços oferecidos em cada prisão. Por fim, faz-se uma compilação de tudo que foi pesquisado, comparando a teoria com os dados reais coletados e encerrando com as conclusões e o apontamento de possíveis melhorias a serem implantadas pelos governos.

Palavras-chave: Administração pública; gestão carcerária; presídio; penitenciária; estudo comparado; qualidade da gestão; indicadores de qualidade.

## **ABSTRACT**

The purpose of this study is to analyze the penitentiary system through a comparative study between two prisons: Porto Alegre Central Prison/RS and the Joinville Industrial Prison/SC. The first one is run exclusively by the State, and the second is run together by the State and the private sector. This work intends to analyze the positive and negative aspects of both private and State administrations in order to present the best option of administration that can diminish the issues from the Brazilian penitentiary system. The paper begins with the literature used to base the study, and the method applied to achieve its objectives. Thus, both prisons were visited in order to collect data about the administration and the services offered in each prison, interviewing some prisoners and administering a survey in both detention centers. Finally, all information collected is gathered and compared to the theory proposed by the literature, ending with the conclusions and identification of possible improvements that can be implemented by governments.

**Keywords:** public administration, prison administration, penitentiary, detention center, comparative study, quality management, quality metrics.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2. JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>12</b>
<b>3. OBJETIVOS</b> .....	<b>13</b>
3.1 OBJETIVO GERAL.....	13
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	13
<b>4. REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>14</b>
4.1 PRINCÍPIOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	14
4.2 PRIVATIZAÇÕES, CONCESSÕES, TERCEIRIZAÇÕES E PARCERIAS DO SETOR PÚBLICO.....	16
4.3 CONTRATOS DE GESTÃO .....	19
4.4 LEI DE EXECUÇÕES PENAIS.....	19
4.5 MEDINDO A QUALIDADE DA GESTÃO .....	20
<b>5. METODOLOGIA</b> .....	<b>23</b>
<b>6. ANÁLISE</b> .....	<b>25</b>
6.1 O SISTEMA CARCERÁRIO – O CASO DO RIO GRANDE DO SUL .....	25
6.2 DESCRIÇÃO DOS DADOS COLETADOS .....	27
<b>6.2.1 Penitenciária Industrial de Joinville</b> .....	<b>27</b>
<b>6.2.2 Presídio Central de Porto Alegre</b> .....	<b>36</b>
6.3 A PESQUISA DE PERCEPÇÃO COM PRESIDÁRIOS.....	42
6.4 PESQUISA QUANTITATIVA .....	43
6.5 ANÁLISE DOS INDICADORES .....	56
<b>7 CONCLUSÕES</b> .....	<b>58</b>
<b>ANEXO A – QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO PARA PESQUISA QUANTITATIVA</b> .....	<b>63</b>
<b>ANEXO B – ORGANOGRAMA DA PENITENCIÁRIA INDUSTRIAL DE JOINVILLE</b> .....	<b>65</b>
<b>ANEXO C – ORGANOGRAMA DO PRESÍDIO CENTRAL DE PORTO ALEGRE</b> ..	<b>65</b>
<b>ANEXO D – FOTOS DA PENITENCIÁRIA INDUSTRIAL DE JOINVILLE</b> .....	<b>66</b>
<b>ANEXO E – FOTOS DO PRESÍDIO CENTRAL DE PORTO ALEGRE</b> .....	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>72</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O equilíbrio de uma sociedade poderia ser medido pelo seu sistema penitenciário. A forma como um povo lida com os desvios de conduta de seus cidadãos e a forma como tenta inibi-los costuma trazer à tona uma série de desequilíbrios sociais.

A idéia de prender as pessoas ao infringirem regras vem desde a Antiguidade. Naquela época, entretanto, desconhecia-se a idéia de privação de liberdade, deixando os criminosos presos somente até o seu julgamento, que costumava estar vinculado a alguma punição física, baseado no Código de Hamurabi. A partir da Idade Média, passou-se a conviver com um sistema em que as penas aos infratores costumavam ser definidas a partir da decisão pessoal e política dos governantes e as punições eram novamente físicas, dessa vez incluídas as sessões públicas de tortura, que costumavam ter grande apelo junto à população europeia da época. Com a Idade Moderna e todas as crises que se abateram sobre o continente europeu, a criminalidade acentuou-se e o uso exclusivo das penas física e de morte como forma de organização das regras sociais passou a mostrar-se insuficiente. Com todas as mudanças sociais que ocorreram naquela época, a idéia de se criar instituições que privassem seus cidadãos de liberdade e funcionassem como um espaço de re-socialização e combate ao ócio e à criminalidade, representou uma grande mudança no sistema jurídico e penal. A partir daí, construiu-se na Inglaterra e em outros locais da Europa casas de trabalho que cumprissem essa função e que foram se desenvolvendo, convertendo-se em grandes prédios de presídios e espalhando-se pelo mundo até o presente momento.

Assim como o resto do mundo, o Brasil adotou esse modelo de privação da liberdade e hoje tem uma das maiores populações carcerárias do mundo: 4º lugar, atrás de Estados Unidos, China e Rússia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008). Ao longo do século XX, a situação dos presídios brasileiros no que diz respeito à dignidade humana e à re-socialização de presos piorou acentuadamente, chegando a um estado crítico neste início de século XXI. O país tem hoje uma superpopulação carcerária (422.590 presos para 275.194 vagas, sendo 25.000 em estabelecimentos policiais, conforme dados do Sistema de Informações Penitenciárias – InfoPen, do Ministério da Justiça) vivendo em condições desumanas em locais insalubres em

que se proliferam doenças, sendo que, desta população, cerca de 9.000 presos já cumpriram pena e continuam em presídios. De 1969 a 2008, a população carcerária brasileira cresceu 1.306% segundo dados do Ministério da Justiça, enquanto que a população geral do país teve um crescimento de 104% - segundo dados do IBGE -, ou seja, cada vez tem-se um percentual de presos maior sobre a nossa sociedade, e cada vez mais diminui a capacidade de re-socialização: estima-se que hoje 75% dos presidiários sejam reincidentes.

Com essa análise inicial, já seria possível aferir que o sistema penitenciário brasileiro não cumpre a sua função social. Poderia se utilizar uma citação da Lei de Execuções Penais para reforçar essa afirmação, que diz em seu Título I - Artigo 1º que “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.”, mas como muitos outros artigos de nossa legislação, este não é cumprido pela incapacidade do poder público brasileiro em atender tudo aquilo que a Constituição Federal prevê. Foram criados uma série de mecanismos institucionais, jurídicos e sociais para que se pudesse “recuperar” a auto-estima e a capacidade de se relacionar em sociedade daqueles cidadãos que cometessem algum delito, mas na prática repete-se diariamente o erro de encarcerar pessoas em locais sem a menor condição de cumprir essas funções e, pior, com um potencial de acentuar os desvios de conduta daqueles que cumprem penas. Como recuperar a auto-estima de um cidadão que é colocado em espaços minúsculos para conviver com outras dezenas, ou que recebem seu alimento em sacos plásticos e têm de comer com as mãos, ou, ainda, se alguns são encarcerados em contêineres de aço, como acontece no estado do Mato Grosso, conforme diligência naquele estado realizada por deputados federais integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário da Câmara dos Deputados, de 2008? Sobre a possibilidade de retomar a convivência em sociedade, tem-se problema semelhante: o senso comum dá a percepção de que aqueles que estão encarcerados deixam de serem cidadãos e passam a ser “presos”, estigma que os perseguirá para o resto da vida. A ausência de ocupação durante a pena ou de um programa de reinserção no mercado de trabalho da maioria das unidades carcerárias brasileiras torna árdua a tarefa da retomada de uma relação social saudável.

Obviamente, essa realidade não está posta desta forma por obra do acaso. Adota-se, há décadas, um modelo de segurança pública baseado exclusivamente no

caráter punitivo da ação pública. Segue-se o binômio do crime-pena, desconsiderando-se todas as demais variáveis sociais que ocorrem antes ou depois deste evento. Isso tem tornado a gestão penitenciária cada vez mais ineficiente, seja pelo grande volume de recursos que é empregado na construção de presídios em contradição com o baixíssimo volume de investimentos que é feito nas áreas sociais ligadas à segurança urbana, seja pela enorme força de trabalho e capital humano que é desperdiçada nos presídios brasileiros e que poderia estar sendo formada intelectualmente ou contribuindo como mão de obra no desenvolvimento do país.

Sendo assim, analisar-se-á de que forma seria possível melhorar a gestão do sistema carcerário, de modo a torná-lo mais eficiente economicamente e mais eficaz socialmente. Para responder esse questionamento foi feito um estudo comparado entre a qualidade da gestão em uma unidade prisional pública e uma em que a gestão é realizada em parceria com a iniciativa privada, de modo a entender de que forma essas duas organizações funcionam e quais são os aspectos positivos e negativos de cada uma delas. Analisou-se como cada uma delas se relaciona com os governos e qual apresenta os melhores indicadores de resultados, em que pese o fato de estarmos falando de instituições que se propõem a cumprir uma função social constitucional. Espera-se, com esta análise, que se tenha uma resposta ao questionamento popular sobre qual a solução para os problemas do sistema carcerário. Esses dados serão analisados em duas organizações: o Presídio Central de Porto Alegre/RS – este sob gestão pública – e a Penitenciária Industrial de Joinville/SC – esta sob gestão compartilhada com a iniciativa privada.

## 2. JUSTIFICATIVA

O fracasso do sistema carcerário brasileiro, anunciado como “inferno carcerário” no Relatório da CPI do Sistema Carcerário da Câmara dos Deputados, de 2008, é notável e de conhecimento público. A criminalidade no Brasil vem crescendo acentuadamente. Essas duas afirmações que parecem estarem colocadas de maneira desconexa nesse momento, revelam um dos grandes problemas na nossa sociedade. A insistência dos governos num modelo de segurança que tem se mostrado inadequado nas últimas décadas, tem gerado um aumento da reincidência de criminosos às penitenciárias e presídios, o descrédito do sistema carcerário e do processo penal e uma revolta da sociedade civil.

A necessidade de se entender onde estão os gargalos dessa instituição que, aparentemente, não tem funcionado, o porquê de ela não conseguir cumprir os seus objetivos e a análise de como são feitos (se é que são feitos) os seus planejamentos estratégicos, orientou esta pesquisa para que se respondesse à sociedade e se apresentasse soluções e possíveis mudanças que possam ser implementadas. Temos hoje uma grande quantidade de produção de conhecimento sobre o sistema prisional sob o enfoque do Direito Penal, o qual nos auxiliará, mas carece aos agentes públicos produções acadêmicas que apresentem um enfoque organizacional, de gestão pública, que os administradores podem oferecer.

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1 OBJETIVO GERAL**

Analisar, comparativamente, em um caso de unidade prisional pública e um caso de unidade prisional cuja gestão é compartilhada com a iniciativa privada, a qualidade da gestão carcerária.

#### **3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Conhecer os processos internos das duas unidades estudadas, entendendo as razões que as torna diferentes e a forma como se organizam.

Verificar indicadores de qualidade da gestão nos dois locais estudados, com a documentação por imagens e textos das visitas realizadas.

Apresentar um relatório comparativo, apontando pontos positivos e deficiências nas duas organizações e apresentando possíveis melhorias.

## 4. REVISÃO DA LITERATURA

O sistema carcerário constitui-se por um conjunto de casas prisionais que são, antes de qualquer outra definição, organizações públicas. Desta forma, devem ser estudadas e analisadas a partir de conceitos que orientam os administradores públicos, baseados nos estudos de administração pública.

Desta forma, faremos nesse momento uma breve revisão de alguns autores acerca das melhores práticas para a Administração Pública. A seguir, serão revisadas algumas questões referentes a privatizações, concessões, parcerias e terceirizações de serviços essenciais à sociedade e que são de responsabilidade do Estado brasileiro, para servir de embasamento teórico à futura análise do estudo de caso da Penitenciária Industrial de Joinville/SC. Posteriormente, serão trazidos alguns tópicos da Lei de Execuções Penais e de Contratos de Gestão da Administração Pública.

### 4.1 PRINCÍPIOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A convivência em sociedade, com toda a sua heterogeneidade de idéias, sentimentos e necessidades, incorporadas pelos vários grupos organizados que habitam as comunidades trouxe, desde que passamos a nos organizar socialmente desta forma, a obrigação de um conjunto de princípios e códigos que norteasse a interação entre as pessoas.

Precisou-se, e precisa-se, de um aparelho organizacional que conduza a sociedade, objetivando a melhoria das condições de vida de seus habitantes e mediando os conflitos que possam ocorrer nessa convivência, além de sistematizar os processos para atingir esses objetivos. A partir disso, e do surgimento da idéia do Estado, enquanto ente representativo das nações e de um poder regulador, tornou-se imperativo o surgimento de normas e princípios que orientassem a ação daqueles que seriam os responsáveis por conduzir esse aparelho estatal, evitando desvios de conduta e objetivando sempre o interesse coletivo. Muñoz Amato (1971) refere que

a administração pública deve preocupar-se menos com aspectos políticos e da constituição do Estado. A partir disso, Leal (2006) complementa afirmando que o objetivo maior da Administração Pública é o bem comum da coletividade administrada.

A Administração Pública é o espectro mais atuante e presente dos governos. Representa a ação de governo, o momento de tornar práticas as medidas que beneficiarão a sociedade, especialmente quando tratamos do Executivo. Desta forma, ganha importância o estudo dessa disciplina, uma vez que seus atos representarão efetivo benefício às pessoas.

Cabe lembrar, especialmente ao falarmos da situação carcerária brasileira, de alguns princípios que regem a Administração Pública do nosso país:

- a) Legalidade – a gestão pública está, em toda sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena da invalidade do ato e de responsabilidade do seu autor.
- b) Impessoalidade – qualquer atividade sob a gestão pública deve ser dirigida a todos os cidadãos, sem a determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza.
- c) Moralidade – Para Meirelles (1985), está intimamente ligado ao conceito do bom administrador, ou seja, aquele que faz pelo melhor e mais útil para o interesse público.
- d) Publicidade – esse princípio torna obrigatória a divulgação dos atos, contratos e outros documentos da administração pública para conhecimento, controle e início dos seus feitos. O instrumento oficial é o jornal, público ou privado, destinado à publicação dos atos.
- e) Eficiência - orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra de consecução do maior benefício com o menor custo possível. Tem-se que a idéia de eficiência administrativa não deve ser apenas limitada ao razoável

aproveitamento dos meios e recursos colocados à disposição dos agentes públicos. Deve ser construída também pela adequação lógica desses meios razoavelmente utilizados aos resultados efetivamente obtidos, e pela relação apropriada desses resultados com as necessidades públicas existentes.

#### 4.2 PRIVATIZAÇÕES, CONCESSÕES, TERCEIRIZAÇÕES E PARCERIAS DO SETOR PÚBLICO

Nas últimas décadas do século XX, de modo a modernizar a Administração Pública e seus princípios, muitos estudiosos passaram a redefinir e a repensar alguns conceitos e alguns fundamentos do liberalismo, de modo a implantá-los numa sociedade globalizada que se encaminhava para um novo século de tecnologia e dinamicidade impensáveis aos antigos liberais. Especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, surgiu uma série de práticas governamentais que deram origem ao chamado neoliberalismo. Este previa que o Estado deveria diminuir o seu tamanho e restringir a sua atuação sobre o Mercado, de modo a atuar somente em setores imprescindíveis e, mesmo nestes, num grau mínimo. A partir disso, surge uma série de práticas administrativas para viabilizar este objetivo, como as privatizações, as terceirizações e as concessões, dentre outros.

Tendo em vista a ineficiência do Estado brasileiro em resolver, ou mesmo minorar, as mazelas que prejudicam a vida dos seus cidadãos, a teoria neoliberal passou a ser defendida por muitos, tendo sido implantada no nosso país nos anos 90, trazendo algumas melhorias – especialmente no campo econômico – e alguns resultados questionáveis – agora no campo social.

Durante os anos 90, foram implantadas privatizações e concessões no Brasil em larga escala, tendo em vista diversas mudanças sociais que ocorriam na época, conforme refere Di Pietro (2006, p. 31):

“Note-se que, com a superação do liberalismo e a instauração do Estado Social, o indivíduo, que antes não queria a ação do Estado, passa a exigí-la.

As relações entre a Administração e administrado se multiplicam e tornam-se muito mais complexas”.

Ou seja, os cidadãos passaram a cobrar mais rapidez e eficiência do Estado, o que, na época, se imaginou conquistar com as privatizações. A privatização do setor de telefonia, por exemplo, tornou o país, pela concorrência, um grande mercado neste campo e viabilizou o acesso a este serviço para um número de cidadãos impensável até então, com o mesmo sendo oferecido por empresas públicas. Outro exemplo são as concessões de rodovias, que sendo bem implantadas entre responsabilidades dos governos e deveres das concessionárias, podem, para alguns, resolverem no num curto prazo de tempo e de maneira ágil o problema de falta de infra-estrutura da malha rodoviária. Por outro lado, muitas vezes ocorre que, tendo em vista que o fim da iniciativa privada - o lucro - é diferente do da Administração Pública – o bem comum – , os cidadãos, neste caso consumidores, acabam sendo prejudicados por ações abusivas das empresas, o que nos demonstra nestes casos já implantados, que mesmo no caso de terceirização de responsabilidades que são do Estado, este deve estar sempre atento e fiscalizador da efetiva prestação do serviço.

A privatização tem um sentido amplo, dependendo da sua aplicação. Jaime Rodrigues-Arana (1991) apud Di Pietro (2008, p. 24) refere que a privatização pode ser definida

“como um conjunto de decisões que compreendem, em sentido estrito, quatro tipos de atividades. Primeiro, a desregulação ou liberação de determinados setores econômicos. Segundo, a transferência de propriedade de ativos, seja através de ações, bens, etc. Terceiro, promoção da prestação e gestão privada de serviços públicos. E quarto, a introdução de mecanismos e procedimentos de gestão privada no marco das empresas e demais entidades públicas”.

Neste momento, interessa a análise das duas últimas, aplicáveis ao problema penitenciário.

Ainda em Di Pietro (2008, p. 25), temos que

“privatizar é também desburocratizar. Desburocratizar é lograr que a comunidade empresarial gere os projetos de obras públicas, analise sua rentabilidade, decida a inversão de capitais de risco.”

Além disso, o autor refere que a privatização permite a participação de investidores estrangeiros em projetos governamentais brasileiros, o que alinha as políticas públicas ao mercado globalizado.

Diferentemente da privatização, em que o bem público é vendido a organizações privadas, existe outra ferramenta intermediária de ação de parceria entre o Estado e a iniciativa privada que é a concessão. A concessão é um contrato entre a Administração Pública e uma empresa para a execução de um serviço essencial para a sociedade por um tempo previamente estabelecido. Di Pietro (2008, p. 93) resume que a concessão é

“como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço”.

No caso dos presídios, a definição do preso como “usuário” não é unânime, entretanto, isso não impede que alguns serviços penitenciários sejam concedidos, podendo ser pagos com uma remuneração mensal do Estado, ou mesmo com serviços prestados pelos presos de representativo valor comercial.

Existe, ainda, a possibilidade das parcerias público-privadas. Usualmente implantadas em obras de infra-estrutura, este tipo de parceria pode ser utilizada no sistema carcerário a partir da parceria na execução de serviços específicos, como alimentação, limpeza, etc. Este tipo de parceria funciona como um contrato para a execução de obras imediatas em que o Estado não dispõe de capital para executar ou na prestação de serviços específicos em que a ausência das amarras do Direito Administrativo traria um grande benefício. Existem dois tipos de parcerias público-privadas: a concessão patrocinada – quando o Estado e o usuário beneficiado remuneram a empresa contratada – ou administrativa – quando o poder público remunera totalmente a empresa que executou o serviço, com a vantagem de o pagamento ser feito somente após o início da prestação do serviço contratado.

### 4.3 CONTRATOS DE GESTÃO

O direito Administrativo prevê, de modo a incrementar a eficiência dos órgãos públicos, a instituição de contratos de gestão entre instituições da Administração Pública. Gasparini (2002, p. 602-603) refere que este tipo de contrato trata-se de um

“ajuste celebrado pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração direta, indireta e entidades privadas qualificadas como organizações sociais, para lhes ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira ou para lhes prestar variados auxílios e lhes fixar metas de desempenho na consecução de seus objetivos”.

A gestão penitenciária muitas vezes é comandada por gestores de indicação política que não dispõem de qualificação técnica que lhes permita conduzir todos os processos da melhor maneira possível. Os contratos de gestão dão ao chefe do Executivo uma ferramenta de controle em que duas instituições do poder público assinam um contrato para a gestão do sistema carcerário e a percepção da parte que não cumprir com as metas estabelecidas no contrato, identificando onde está o problema a ser resolvido.

A implantação de contratos de gestão no Brasil tem ocorrido com grande otimismo, pois os mesmos estabelecem diretrizes para os gestores públicos e, muitas vezes, orientam o trabalho diário desses agentes.

### 4.4 LEI DE EXECUÇÕES PENAIS

A Lei de Execuções Penais – LEP – vigente no Brasil data de julho de 1984. Infelizmente, muitas das ações que aquele texto previa não foram ainda cumpridas, quinze anos após a sua promulgação. Será feita aqui uma revisão de alguns tópicos desta Lei, de modo a reforçar a necessidade de uma reflexão sobre este assunto, já citada no capítulo da justificativa do presente trabalho, uma vez que os objetivos da lei ainda não foram compreendidos e tornados realidade.

Além de prever que o objetivo da execução penal, conforme Artigo 1º, é o de “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”, a lei prevê ao preso assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa e também “alimentação, vestuário e instalações higiênicas”, conforme Artigo 12º do TÍTULO II.

Uma contribuição importante da LEP foi a previsão de atividade de trabalho pelo preso, ressaltando que o mesmo terá finalidade educativa e produtiva, não estando sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Além de direitos, a lei refere alguns deveres dos presidiários, como disciplina, cumprimento da pena, submissão à sanção disciplinar e respeito ao servidor público, entre outros.

#### 4.5 MEDINDO A QUALIDADE DA GESTÃO

A proposta do presente estudo, de comparar a qualidade da gestão em dois presídios sob competências administrativas diferenciadas, parte da definição da importância de se controlar processos a partir da fixação de indicadores.

Um indicador tem como finalidade básica possibilitar a avaliação de um processo (plano de ação de um objetivo organizacional) e de seu resultado (atingimento), comparando-o com um parâmetro estabelecido teoricamente (meta). Através da criação de indicadores para os objetivos, é que será feita a análise e o acompanhamento correto dos objetivos estratégicos, norteando as ações da organização. Ou seja, ele tem função de orientar e demonstrar a situação da organização, para que a avaliação seja realizada.

Um indicador é também um parâmetro de medição de desempenho para verificarmos a situação atual em que a organização se encontra e a diferença da situação desejada, momento em que é indicado um problema. A partir disso, o indicador permite quantificar esse problema, de modo a encontrar a forma mais eficiente de superá-lo, monitorando-se esse processo de melhoria a partir da evolução dos dados apresentados pelo indicador.

Conforme Sink e Tuttle (1993), a medição de desempenho é um processo em que primeiramente definimos o que medir e, após, fazemos a coleta, o acompanhamento e a análise dos dados. Além disso, é importante que seja realizada a avaliação de desempenho, ou seja, o estabelecimento de padrões, especificações, requisitos, valores ou julgamentos que determinam o grau de desempenho de um determinado objetivo.

A complexidade da gestão carcerária torna necessária uma criteriosa análise de suas estruturas para que se definam indicadores que representem a qualidade da gestão. Uma vez que estamos falando de pessoas, e não simplesmente de “processos” ou “produtos”, a definição desses indicadores não pode basear-se nos objetivos comuns à implantação de metas gerenciais em empresas privadas, ou mesmo em outras organizações públicas que sejam agentes de mercado. A eficiência, nesse caso, nem sempre estará representada pelo menor custo financeiro, mas sim pelo maior lucro social.

A medição de desempenho a partir de indicadores torna possível uma análise das capacidades da organização como um todo, além de fornecer *feedback* sobre as ações que foram previamente implementadas. Sendo assim, a análise da situação dos locais estudados a partir de indicadores apresenta uma visão que ao mesmo tempo em que é geral (por apresentar uma visão sobre vários aspectos daquelas organizações) também é específica (a partir da definição daqueles indicadores que são essenciais para a compreensão da estrutura da organização). A medição é uma das aplicações de controle mais utilizadas, tendo como principal utilidade a previsão, a estimativa e a solução de problemas. Sua função é controlar a variação de desempenho com base em padrões pré-estabelecidos de qualidade, evitando desvios e equívocos a tempo de que os mesmos sejam evitados. Kaplan (1997) reforça a importância dos indicadores referindo que “o objetivo de qualquer sistema de mensuração deve ser motivar todos os executivos e funcionários a implementarem com sucesso a estratégia” proposta.

Slack et al. (1996) refere que para que um gestor possa elaborar e implantar uma estratégia de melhoria numa organização, é importante que ele saiba, a partir de medidas de desempenho, o quanto a sua estratégia atual é adequada e eficiente.

Desta forma, serão definidos os seguintes indicadores para a análise da qualidade da gestão do sistema carcerário, baseados naquilo que a Lei de Execuções Penais define como deveres do Estado para a prevenção ao crime e a

orientação para o retorno à convivência em sociedade, além da medição do desempenho da gestão pública nessas organizações:

- a) Indicador de assistência material e de saúde: fornecimento de alimentação adequada, vestuário, instalações higiênicas, serviços de saúde preventiva e curativa, compreendendo atendimento médico, farmacêutico e odontológico;
- b) Indicador de assistência jurídica: oferecimento de prestação de serviço de assistência jurídica aos presos;
- c) Indicador de assistência educacional e de trabalho: oferecimento de atividades de educação, de formação básica e profissional, de cultura e de ocupação profissional;
- d) Indicador financeiro da gestão dos locais estudados: custo por presidiário, capacidade e necessidade de novos investimentos, custos de fugas e rebeliões; e
- e) Indicador de segurança: número de mortes dentro do presídio/ da penitenciária, número de fugas e outros registros de indisciplina, reincidência.

## 5. METODOLOGIA

O presente estudo será desenvolvido e pesquisado em seis etapas. Ellet (2008) refere que um estudo de caso deve ser iniciado com uma análise dos dados, seguida de uma discussão crítica sobre estes e finalizada com a elaboração de um produto final do pensamento do pesquisador expresso de maneira lógica e econômica.

Baseado nisso, primeiramente será feita uma análise aprofundada dos dados atuais referentes ao sistema carcerário brasileiro, compilando um conjunto de informações sobre o assunto que localize a situação atual das casas prisionais de maneira genérica, sempre comparando a situação geral com os casos em estudo, Presídio Central de Porto Alegre/RS e a Penitenciária Industrial de Joinville/SC.

A seguir será feita uma pesquisa dentro das duas organizações em busca de dados específicos com relação aos indicadores de qualidade da gestão de prisões propostos no item anterior. Aqui se apresentará a metodologia do estudo de caso. Yin (2001, p.19) refere que:

O estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, no qual os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas onde é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas.

Posteriormente, será feita uma pesquisa de campo dentro dos dois locais em estudo, buscando um registro fotográfico da situação dos indicadores de qualidade e, também, buscando sentir *in loco* o ambiente e a percepção das pessoas que lá dentro se encontram com relação ao espaço em que vivem. Essa análise de percepção será feita a partir de uma pesquisa quantitativa entre os detentos, nos moldes de uma pesquisa de satisfação com relação aos serviços oferecidos para que se faça uma comparação entre a organização pública e a privatizada.

A pesquisa quantitativa propicia, em relação ao tamanho do universo pesquisado, um correto dimensionamento das respostas.

Como iremos analisar a satisfação da qualidade dos serviços ofertados, utilizaremos a escala de avaliação de vários níveis para refletir a percepção dos

entrevistados que vão de um extremo de “Muito Insatisfeito” até o outro extremo de “Muito Satisfeito”.

Para contribuir com essa percepção e fomentar a discussão crítica do assunto, serão realizadas entrevistas com presidiários, colhendo breves depoimentos para que se tenha uma visão ampla da situação.

Segundo Denzin (2006), o pesquisador dessa área utiliza uma série de interpretações pessoais, na esperança de atingir o maior grau de compreensão do assunto pesquisado. Entende-se, assim, que cada prática trará uma visão diferente do assunto pesquisado, devendo-se existir o compromisso do emprego de mais de uma prática interpretativa.

Segue-se a esta etapa o momento da comparação dos indicadores obtidos nos dois estudos, com uma análise crítica do pesquisador.

Mais tarde serão feitas considerações sobre a possível relação entre os indicadores obtidos e analisados e as pesquisas quantitativas e entrevistas realizadas dentro das organizações.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais do estudo, reunindo todos os dados obtidos, fotos, relatos e outros registros, a fim de que se faça uma conclusão propositiva, apresentando os problemas encontrados, eventuais gargalos ou falhas de gestão e possíveis sugestões e colaborações para os gestores públicos de segurança e execução penal.

## 6. ANÁLISE

### 6.1 O SISTEMA CARCERÁRIO – O CASO DO RIO GRANDE DO SUL

A situação do sistema carcerário no Estado do Rio Grande do Sul em pouco difere da do resto do Brasil que, conforme já mencionado, é um “inferno carcerário”. Temos, neste estado, 28.619 presos nos regime fechado, semi-aberto, aberto, medida de segurança e provisório, conforme dados do InfoPen, de junho de 2009. Ainda conforme este sistema, têm-se, contrapondo-se a esse número, 18.039 vagas disponíveis no sistema penitenciário.

Com isso, já parte-se de uma situação problemática de déficit de 10.580 vagas nas prisões e, além disso, estima-se que haja cerca de 9.000 mandatos de prisão a serem cumpridos que, se o fossem, elevariam inicialmente o déficit para 19.580 vagas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008).

A população carcerária é vigiada e assistida por agentes penitenciários, prioritariamente, num número de 2.101 agentes com salário inicial bruto de R\$ 1.100,00, numa média de 13,6 presos por agente.

Um ponto positivo do sistema carcerário gaúcho em comparação com outros estados da Federação é o fato de não haver presos encarcerados nas delegacias de polícia. Em outros estados, os mesmos são presos nas delegacias e lá acabam permanecendo por falta de vagas nos grandes presídios. No RS, por outro lado, mesmo que haja um déficit de vagas, após a custódia nas delegacias, os presos são encaminhados para outros estabelecimentos, evitando mantê-los em delegacias, que são presumidamente locais com pouca segurança e com grande possibilidade de rebeliões e fugas.

As duas principais unidades prisionais gaúchas, sendo uma feminina e uma masculina, são a Penitenciária Feminina Madre Pelletier e o Presídio Masculino Central de Porto Alegre.

A penitenciária é ocupada por 366 presas e 147 detentas provisórias, para uma oferta de 132 vagas. As próprias detentas preparam as suas refeições e numa sala improvisada foi montada uma precária creche, onde estavam em 2008

dezessete grávidas e outras dezessete com crianças, conforme apontamento de diligência realizada no local durante a CPI do Sistema Carcerário da Câmara dos Deputados, de 2008. As presas não são separadas por tipo de crime, idade ou antecedentes, permanecendo numa mesma cela réus primárias e reincidentes, além da não separação entre aquelas que cometeram pequenos delitos e aquelas que cometeram crimes hediondos, num completo desrespeito à Lei de Execuções Penais.

Além disso, as péssimas condições de higiene tornam o local habitado por ratos, baratas e outros animais transmissores de doenças em celas para 2 presas em que convivem 10 detentas.

Já o Presídio Central de Porto Alegre, considerado pela CPI do Sistema Carcerário da Câmara dos Deputados como o pior do Brasil, abrigava em julho de 2008, em regime fechado, o espantoso número de 4.235 detentos para uma oferta de 1.565 vagas, numa superlotação de cerca de 200%. Outro dado importante é que, de todos esses cidadãos presos, somente cerca de 1.700 estão condenados, sendo os outros presos provisórios, aguardando julgamento.

Conforme o Relatório daquela CPI, em 2007 foram feitas diversas apreensões de drogas, celulares e armas, ocorrendo o mesmo nos primeiros meses de 2008, sem que se tivesse notícia ou informação de alguma punição a funcionários devido a essas irregularidades. Há, no local, 263 policiais militares atuando presumidamente em desvio de função, atuando como agentes penitenciários, sem a devida formação e qualificação para tal.

Conforme o Relatório da mesma CPI, à época: a ociosidade e a falta de perspectiva no estabelecimento eram generalizadas, uma vez que apenas 100 presos (2,3% do total) estudavam e 400 trabalhavam em atividades sem qualquer expressão econômica, as quais não ofereciam qualquer oportunidade num mercado cada vez mais exigente. A alimentação era precária e preparada pelos próprios presos, a assistência à saúde era deficiente e realizada por apenas um médico para atender toda aquela população de presos e sendo que, do total de detentos, 123 são portadores de HIV e 56 têm tuberculose.

As condições do presídio eram desumanas na época da diligência, conforme relatou o Deputado Domingos Dutra, relator da CPI: em buracos de 1 metro por 1,5 metro, os presos vivem em locais pouco ventilados, insalubres, sem condições

mínimas de higiene, com fiação exposta, esgoto escorrendo pelas paredes, sujeira e grades enferrujadas.

Essas informações preliminares coletadas em sua maioria no relatório da CPI do Sistema Carcerário subsidiarão a pesquisa de campo a ser realizada no Presídio Central de Porto Alegre e balizarão os itens a serem pesquisados na Penitenciária Industrial de Joinville. Verificar-se-á se as condições do presídio continuam as mesmas e como são estas na penitenciária.

## 6.2 DESCRIÇÃO DOS DADOS COLETADOS

### 6.2.1 Penitenciária Industrial de Joinville

A primeira organização prisional visitada para a coleta dos dados dos indicadores foi a Penitenciária Industrial de Joinville/SC. Após um contato telefônico e a troca de algumas mensagens por correio eletrônico, marcou-se uma visita para uma sexta-feira. Destarte, podemos destacar a facilidade com que se organizou esta coleta de dados. Sem qualquer tipo de restrição ou entraves, a visita e a pesquisa foram agendadas com 6 dias de antecedência, apenas com o envio da mensagem eletrônica para a organização da agenda do Diretor da penitenciária.

Fundada em 2005 a um custo aproximado de R\$ 10 milhões, a Penitenciária Industrial de Joinville tem capacidade para 366 apenados, sendo os mesmos distribuídos em celas com 6 detentos cada. O Governo do Estado de Santa Catarina repassa mensalmente R\$ 770.000,00 (cerca de R\$2.100,00 por detento) para uma empresa contratada por meio de licitação para a gestão da prisão. Por este valor, a empresa deve oferecer segurança, saúde, vestuário, limpeza, manutenção, alimentação, educação, assistência psicológica e assistência social e demais serviços previstos na Lei de Execuções Penais. A direção, as gerências e os mestres são cargos ocupados por servidores indicados pelo Governo do Estado (cargos de confiança), num regime de gestão público-privada compartilhada da

penitenciária. São cinco os gerentes: Gerência de Execuções Penais, Gerência de Apoio Operacional, Gerência de Saúde, Ensino e Promoção Social, Gerência de Atividades Laborais e Gerência de Revisões Criminais; além do Mestre de Obras, vinculado à segunda gerência citada e o Mestre de Oficina, vinculado à quarta gerência mencionada.

O quadro funcional é composto por 21 colaboradores no setor administrativo e 20 no setor técnico sendo 1 médico psiquiatra, 1 médico clínico geral, 1 odontólogo, 2 psicólogos, 2 assistentes sociais, 1 terapeuta ocupacional, 2 advogados, 1 pedagoga, 1 enfermeiro, 4 técnicos de enfermagem, 1 atendente de gabinete odontológico, 1 atendente de farmácia e 1 estagiário de Direito. Além deste, há ainda a segurança, que é realizada por 1 coordenador, 1 supervisor geral, 5 supervisores, 3 assistentes, 1 motorista e 100 agentes de disciplina nas celas, corredores e portarias.

A chegada na penitenciária, por volta das 14 horas, já sugere que se estaria entrando em um local diferente do que se espera ao adentrar um cárcere. A fachada do local não sugere tratar-se de uma unidade prisional (ver Anexo D - Figura 1), seja pela limpeza e jardins bem cuidados, seja pela aparente tranqüilidade do local. Após alguns procedimentos de segurança, inicia-se uma visita interna às instalações da penitenciária. Como o Diretor estava em outro compromisso no momento, foi feita primeiro a visita às instalações e depois a conversa com a direção sobre a situação atual do local no que diz respeito aos dados de gestão.

Inicia-se com uma explicação sobre como funciona o trabalho dos presos na organização. Informa-se que todo detento tem a possibilidade de trabalhar e estudar, mas que só é permitido trabalhar àqueles que estudam. Está a disposição, ainda, aulas do ensino infantil, fundamental e médio, além de cursos profissionalizantes, como elétrica predial/residencial. Cada detento recebe ao menos um salário mínimo pelo seu trabalho, exceto alguns que trabalham para empresas que pagam um pouco mais. Desse valor, 25% ficam retidos num fundo de manutenção da penitenciária e 75% são repassados ao preso. Esse valor pode ser acumulado quando a pena terminar ou ser mandado todo mês, até o dia 10, para um parente de primeiro grau do presidiário. Somente permite-se o envio para parentes de primeiro grau, sem possibilidade de negociação, para evitar que o dinheiro do trabalho seja enviado para questões ilícitas fora da penitenciária.

Os detentos podem trabalhar para empresas conveniadas com a penitenciária ou na manutenção da mesma. A definição de quem irá trabalhar é feita por um grupo de análise do perfil de cada um, composto por representantes de diversos setores da organização, além da assistente social e da psicóloga. Para cada três dias de trabalho, os detentos diminuem um dia de sua pena.

O primeiro local visitado é o da entrada das viaturas com os detentos que chegam à penitenciária, onde se informa que ali o presidiário deixa todos os pertences, inclusive roupas e calçados, e recebe um uniforme e um chinelo de dedos, além de ter seu cabelo raspado com máquina e a retirada de brincos e adereços. Assinam um termo, o representante da organização e o detento, de tudo o que foi deixado na chegada.

Após, adentra-se nas alas, em que o controle da segurança é feito pelos funcionários da empresa contratada, a Montesinos Sistemas de Administração Prisional Ltda., todos uniformizados e sem portarem arma de fogo. As primeiras dependências visitadas são as de uso comum. Primeiramente foi apresentado o local onde ocorrem as visitas íntimas aos presos em número de uma por semana e somente por cônjuges ou sob comprovada relação estável, a partir de parecer de assistente social que presta assistência no local. As instalações desta área são impressionantemente limpas e cada quarto dispõe de uma cama de casal, banheiro com chuveiro quente e um rádio “para dar clima”, conforme um funcionário do local. No momento da visita, estava limpando os quartos um detento que trabalha na manutenção da penitenciária.

Após, foi visitado o parlatório, onde os detentos conversam com advogados ou outros representantes seus. Neste local, chama à atenção a oferta aos advogados de acesso à internet. Depois, foram visitadas as salas da assistente social e da psicóloga.

Posteriormente, passou-se para outra ala, onde se visitou o pátio, com quadra de futebol e alguns murais de pintura artística a disposição dos detentos. Nesta área também estava localizada a lavanderia, com diversos equipamentos de lavagem industrial, onde trabalhavam alguns detentos na lavagem dos uniformes utilizados pelos presidiários e também a padaria, onde trabalham detentos na produção de pães que são utilizados na alimentação interna de presos e funcionários, na alimentação de outras prisões e na venda em estabelecimentos comerciais do estado de Santa Catarina. Por último nesta área, conheceu-se a cozinha, em que

trabalham detentos sob supervisão de uma nutricionista e duas cozinheiras. Além de cozinhar e manter limpa a cozinha, eles ainda embalam as refeições em embalagens que mantêm a comida quente e colocam estas dentro de uma caixa de isopor para posterior distribuição nas celas. No momento da visita, os detentos realizavam a limpeza da cozinha.

A ala visitada a seguir foi a das salas de trabalho. Cada sala é reservada para a produção de uma empresa conveniada com a penitenciária. Estão conveniadas hoje empresa de pregos, parafusos e assemelhados; empresa de componentes plásticos para veículos e automóveis de duas rodas; empresa de plásticos para equipamentos da linha branca; empresa produtora de pães e empresa de espanadores. Além destas, foi informada uma nova parceria, a ser iniciada nos dias vindouros à visita com uma empresa de canos e tubulações. Para cada sala de trabalho é definido um líder, que passa a ser o contato da empresa com os outros trabalhadores/detentos. Este líder recebe treinamento para a produção e depois repassa aos colegas. Na Figura 2 do Anexo D o líder de uma sala de trabalho coordena a produção de um grupo de presos. Neste momento, em conversa com alguns detentos que trabalhavam, foi relatado por um deles: “nunca tive uma oportunidade de trabalho como essa fora daqui. Agora aprendi uma função e quero sair daqui e continuar trabalhando com isso”. Percebeu-se um ambiente de trabalho como um chão de fábrica, com uma linha de produção e uma grande quantidade de materiais produzidos (Anexo D – Figuras 3 e 4). Foram destacados por funcionários os benefícios que as empresas recebem ao instalarem-se ali: em caso de doença de um presidiário, outro detendo pode assumir a função para evitar prejudicar a produção; a empresa não paga nenhum benefício trabalhista, conforme prevê a LEP no § 2º do Artigo 28º no que diz respeito ao trabalho dos presos; a empresa não paga luz, água, aluguel ou manutenção do espaço físico; a empresa não paga vale-refeição ou vale-transporte sobre aqueles trabalhadores.

Atualmente, cerca de 140 presos trabalham (38% do total) nos diversos turnos de trabalho e para as diversas empresas conveniadas com a penitenciária e a produção é controlada mensalmente para analisar a produtividade dos detentos e apresentar relatórios às empresas. A empresa que produz pães dentro da prisão, por exemplo, recebe dos detentos uma produção de mais de 1.500.000 unidades de pão francês por mês.

O total geral dos valores recebidos das empresas conveniadas para a remuneração dos internos e o fundo de manutenção foi de R\$ 1.132.253,66 sendo, portanto, R\$ 283.063,42 destinados à manutenção do prédio e melhorias nas condições da unidade. Se considerarmos os dias de trabalho desde a implantação efetiva da primeira empresa na penitenciária (04.06.2006) até 31.03.2009, quando foi feita esta estimativa pela Direção, tem-se 99.753 dias de trabalho, que perfazem em diminuição de penas, 33.251 dias, ou, em economia para o Estado com a custódia de detentos, um total aproximado de R\$ 2.439.000,00.

As empresas estabelecem metas aos trabalhadores/detentos de produção. Quando superam as metas estabelecidas, os presos recebem um lanche especial com salgados e refrigerantes. Pôde-se presenciar um desses lanches por um dos setores que havia superado a sua meta e constatar a satisfação daqueles detentos com o momento. Um deles gritou do fundo: “fazia 3 anos que eu não tomava Coca-Cola”. O que parece uma coisa simples e com pouco sentido como oferecer um lanche àqueles presidiários, testemunhou-se ser um grande momento de alegria e muito importante na recuperação da auto-estima daquelas pessoas.

Chamou a atenção nesta ala cartazes de um campeonato de futebol entre detentos de diferentes salas de trabalho. Mais uma vez uma questão que parece com pouco resultado aparente, mas que oferece um momento de lazer e competição saudável.

Após a ala de trabalho, foi apresentada a ala de educação. Coordenada por uma pedagoga, esta ala oferece aulas de educação infantil, ensino fundamental e médio e ensino técnico, uma biblioteca com cerca de 3.000 volumes que é organizada por dois detentos, salas de estudo individuais, aula de música, aula de informática (com máquinas de caça-níquel apreendidas pela polícia catarinense transformadas em computadores de uso pessoal). A coordenadora de educação relata o caso de detentos aprovados no vestibular, sendo 1 cursando a faculdade de Direito na Faculdade Cenecista de Joinville e outro cursando Engenharia Elétrica na UNIVILLE, à noite, após trabalharem durante o dia na penitenciária. Informa, ainda, do desejo de implantar também um cursinho preparatório para que outros presidiários sejam aprovados no vestibular em universidades da região. No ano de 2008, foram 92 apenados estudando nas diversas modalidades oferecidas e outros 30 participaram do ENCCEJA e poderão receber o certificado de conclusão dos Ensinos Fundamental e Médio.

A assistência social oferecida consiste em entrevistas de triagem, realizadas sempre na chegada do interno, as quais são realizadas através de uma entrevista semi-estruturada, contato com os familiares para orientação a respeito dos documentos necessários para realizar visitas e esclarecimentos sobre as normas. As demais atividades estão em promover a reintegração social através do atendimento e orientação aos internos e familiares, esclarecimentos a respeito de seus direitos e benefícios, encaminhamento para a rede sócio-assistencial do Município, bem como auxiliando os internos na busca de seus benefícios ou necessidades (consultas particulares, cartórios, bancos, etc).

Além disso, há ainda assistência aos egressos, com o acompanhamento da reinserção ao mercado de trabalho e o fortalecimento dos vínculos familiares.

Por fim, esteve-se na ala de saúde. A penitenciária oferece assistência à saúde com diversos profissionais, com atendimento médico (inclusive psiquiátrico), enfermagem, farmacêutico, psicológico, de terapia ocupacional e odontológico (Figura 05). O atendimento médico (clínico geral) desenvolve atividades de rotina em clínica geral, observando, durante as consultas médicas, patologias comuns nesta unidade tais como: hipertensão arterial, diabetes melittus, cólica renal, dores musculares, infecção respiratória, asma brônquica, dermatites fúngicas e alérgicas, cefaléia, distúrbios gástricos, entre outras. No ano de 2008 realizou aproximadamente mil e novecentas (1.900) consultas clínicas.

Os casos de urgência ou que necessitavam de tratamento com especialistas foram encaminhados para os hospitais e prontos atendimentos do município. Durante o ano de 2008, apenas cem (100) internos foram encaminhados para esses atendimentos e oito (8) permaneceram internados para tratamento e acompanhamento específico.

ATIVIDADES	TOTAL
. Avaliação de Triagem (Unidades de entrada)	240
. Consulta Clínica	1900
. Encaminhamento Hospitalar p/ consulta	100
. Encaminhamento Hospitalar p/ internamento	08

**Quadro 1 – Atendimentos de saúde por tipo**

Além do atendimento médico/clinico geral, a penitenciária disponibiliza o atendimento psiquiátrico, o qual revela sua importância porque a situação de recluso é geradora de descompensações psiquiátricas. O setor médico/psiquiátrico realizou consultas de avaliação e de acompanhamento, as quais totalizaram aproximadamente seiscentas (600) consultas. Destas, duzentas e dez (210) foram avaliações de triagem.

A equipe de enfermagem, sendo composta por uma enfermeira e quatro técnicos de enfermagem, possibilita que os mesmos cumpram horários alternados, o que permite a presença de um técnico 24 horas por dia na Unidade. A enfermagem realizou durante o ano de 2008 aproximadamente 600 atendimentos pré-consulta e 220 pós-consultas. A enfermagem responde ainda pela realização de curativos, injeções, procedimentos como acesso venoso para infusão de medicação, nebulização, controle de pressão arterial, HGT (teste para detectar níveis de glicose no sangue), atendimentos de urgência e emergência e a entrega de medicações via oral nas galerias.

Ainda dentro do setor de saúde, a farmácia auxilia na liberação dos medicamentos prescritos aos internos. No ano de 2008 foram atendidas aproximadamente 2.600 (duas mil e seiscentas) receitas médicas, tanto internas quanto externas. Toda a medicação prescrita pelos médicos, tanto da Unidade como da rede pública ou particular, são fornecidos pelo Estado através da empresa terceirizada Montesinos, exceto aqueles fornecidos para o tratamento de doenças infecto-contagiosas que são de responsabilidade exclusiva da unidade sanitária do Município.

O atendimento odontológico iniciou suas atividades em janeiro de 2008, após a montagem do gabinete com os equipamentos mínimos necessários e dentro das normas e exigências da vigilância sanitária. Ressalta-se aqui que a compra dos equipamentos e a montagem do gabinete odontológico foi possível graças ao percentual financeiro do trabalho dos detentos destinado à manutenção da penitenciária. Atualmente são realizados no consultório odontológico os seguintes procedimentos: restauração de resina, exodontias, odontosecção, RCR+PCR, aplicação de flúor, aplicação de verniz cavitário, curativo de demora, tratamento endodontico e Raio-X. O atendimento no consultório odontológico pode variar de 06 a 08 pacientes/dia podendo chegar até 10 pacientes entre manhã e tarde, num atendimento de 4 horas diárias no turno matutino, e 1h30m no turno vespertino e o

total de procedimentos realizados no ano de 2008 foi de 2.209 (dois mil duzentos e nove), conforme abaixo:

<b>Procedimentos</b>	<b>Quantidade</b>
Profilaxia	1
Raios-X odontológico	55
Exodontia	237
Remoção de sutura	48
Curativo de demora	304
Tratamento endodôntico (canal)	36
Triagens	479
Restauração de resina	715
Reconstrução com resina	10
Medicação	225
Aplicação de verniz	9
Odontosecção	13
Atendimento prótese particular	29
RCR+PCR	48
<b>Total</b>	<b>2.209</b>

**Quadro 2- atendimentos odontológicos por tipo**

Dentre as atividades reabilitadoras desenvolvidas por psicólogos dentro da penitenciária a que trata da relação indivíduo – delito é a que representa maior importância. Prevê proporcionar ao indivíduo condições para que façam uma reflexão crítica sobre o(s) ato(s) praticado(s), avaliando seus motivos e conseqüências. Neste contexto, o setor de psicologia desenvolveu e participa de diversos projetos, com destaque para o projeto desenvolvido em parceria com a Associação Catarinense de Ensino (ACE) sobre “O Discurso do Interno Sobre a Ótica do Crime Contra os Costumes e sua Reinserção Social”, e tem como objetivo proporcionar atendimento psicológico aos internos que cometeram delitos contra a liberdade sexual (estupro e atentado violento ao pudor). A necessidade do projeto surgiu do elevado número de indivíduos condenados por tais delitos (cerca de 9%) e das características individuais destes indivíduos, os quais, via de regra, possuem formação e qualificação profissional. O mero encarceramento com eventual trabalho manual não atingirá a finalidade da pena, pois a força motriz do delito possui origem psíquica e interna, diferente dos delitos patrimoniais, por exemplo.

Outro projeto que merece destaque é a Oficina de Música, como parte das atividades de terapia ocupacional. Iniciada em junho de 2008, envolveu 39 internos. Acompanhada pela Terapeuta Ocupacional com ajuda de um professor, os internos podem aprender música e desenvolver habilidades como ritmo, musicalidade, percussão, etc.

Atendendo ao previsto no Artigo 15 da Lei de Execuções Penais, a penitenciária oferece assistência jurídica, vinculada à Gerência de Revisão Criminal e Execução Penal, àqueles detentos sem condições financeiras para constituir um advogado. Durante o ano de 2008, teve a seguinte demanda:

- a) Progressão para o regime semi-aberto – 111
  - b) Progressão para o regime aberto – 73
  - c) Livramento condicional – 25
  - d) Comutação – 28
  - e) Indulto – 06
  - f) Alvará de Soltura por cumprimento integral da pena – 1
  - g) Extinção da punibilidade (prescrição, anistia) – 12
  - h) Recursos de agravo – 03
  - i) Revisão Criminal – 03
- Total: 262 pedidos

Sendo que, destes pedidos, foram concedidos:

- a) Progressão para o regime semi-aberto – 85
- b) Progressão para o regime aberto – 59
- c) Livramento condicional – 24
- d) Comutação – 17
- e) Indulto – 03
- f) Pedido de extinção de pena pelo cumprimento integral -02
- g) Pedido de extinção da punibilidade (posse de arma – anistia da MP n.º 417 de 31/01/2008) - 01

Total: 191 pedidos deferidos

No ano de 2008, não houve dentro da penitenciária nenhuma morte, rebelião ou fuga.

Após esta visita, passou-se para uma entrevista com a Direção da Penitenciária, aonde foram feitas algumas considerações sobre o sistema carcerário com um todo, explicando que deveria ser feita uma análise da situação do crime e da pena no seu sentido amplo, incluindo-se a realidade que cada cidadão teve para inserir-se no crime e a importância da individualização da pena. Referiu-se que não se pode prender da mesma maneira um jovem que trabalha para o tráfico, sem ter consciência do tamanho do problema em que está inserido, que se prende um chefe do tráfico do centro do país. Foi apresentado um resumo do funcionamento da penitenciária, sendo a mesma gerida por um diretor, cinco gerentes e dois mestres, conforme organograma anexo. Além disso, foram disponibilizadas pelo Diretor diversas informações com relação a números de atendimentos realizados pela unidade e pelos serviços oferecidos, que foram descritos acima, como forma de melhorar a organização do texto.

Por fim, duas informações que talvez sejam um resumo da situação verificada na Penitenciária Industrial de Joinville: chamou atenção durante a visita o fato de o Diretor e os demais gerentes, durante as caminhadas pelos corredores, chamarem os detentos pelo nome e sobrenome e a informação transmitida pelo Diretor de que a taxa de reincidência dos detentos que passam por aquela unidade é de 9%, contra mais de 75% de média nacional.

### 6.2.2 Presídio Central de Porto Alegre

Feita a visita à Penitenciária Industrial de Joinville, passou-se para a análise da situação do Presídio Central de Porto Alegre. Apesar da aparente divergência entre o fim a que cada unidade se destina, uma que vez que estamos falando de uma penitenciária (presos condenados) industrial e de um presídio (presos provisórios), buscou-se comparar casas prisionais com funções distintas para que se comparasse também a forma como é feita a gestão carcerária em diferentes tipos de prisões, mas ainda dentro do universo penitenciário. Além disso, o presídio abriga um grande número de detentos condenados – apesar de não ser esta a sua função-, assim como a penitenciária.

Após alguns telefonemas de solicitação e o envio de algumas mensagens de correio eletrônico, marcou-se uma visita ao presídio. A chegada ao considerado “pior presídio do país” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008) é mais tensa do que a chegada à penitenciária. À portaria, oficiais militares com forte armamento realizam a operação de rotina de entrada no local e, após, encaminha-se este autor à Administração do presídio, em seu imponente prédio guardado por uma imagem sacra (Anexo D - Figura 06), para a coleta dos dados de gestão da unidade e organização da pesquisa quantitativa com os detentos junto à Direção do presídio.

O Presídio Central de Porto Alegre foi inaugurado em 1959, sob o nome de Casa de Prisão Provisória de Porto Alegre, como parte das melhorias do sistema penitenciário da época, especialmente tendo em vista a necessidade de uma unidade de apoio à Casa de Correção, que já estava com suas vagas no limite de lotação, que era de 1.200 presos. À época, a Casa era administrada por um Capitão da Brigada Militar, demonstrando a tendência local existente de militarização das unidades prisionais.

O novo presídio vinha com o intuito de solucionar os problemas do sistema penitenciário existentes na Casa de Correção, que já não oferecia mais condições adequadas ao encarceramento naquela época e que teve suas condições pioradas com um incêndio ocorrido em 1954. Planejado em sua localização, em suas características topográficas, geográficas, higiênicas e de serviços, o presídio tinha capacidade inicial para 300 detentos e já se previa uma ampliação futura, para que essa capacidade pudesse chegar a 600 presos. Inaugurada como modelo de tecnologia prisional, a prisão, quase que imediatamente à sua ocupação, já teve a necessidade de reparos pela falta de preparo dos funcionários que fez com que muitos equipamentos fossem danificados. Em 1962, a desativação da antiga Casa de Correção acentuou os problemas enfrentados, tornando o presídio a referência local quando da necessidade de encarceramento.

Em 1974 é criado o Hospital Penitenciário, situado num bloco celular do Presídio Central, com uma área de 2.400 m<sup>2</sup> e capacidade para 60 leitos, para o atendimento de apenados acometidos de enfermidades que requeiram internamento e tratamento hospitalar, inclusive a realização de cirurgias.

Em julho de 1994, teve início um motim onde nove detentos fizeram vinte e quatro reféns, todos funcionários, exigindo, além de sua libertação, a libertação de mais dois detentos que cumpriam pena na Penitenciária de Alta Segurança de

Charqueadas, o que tornou-se um dos maiores episódios do sistema carcerário gaúcho. Mais tarde, em 1995, o então Secretário da Justiça e da Segurança publica uma Portaria instalando no Presídio Central, e nas demais unidades do Estado do Rio Grande do Sul, uma Força-Tarefa da Brigada Militar, com o objetivo de impedir fugas, motins e rebeliões, situação que persiste até hoje.

Durante a década de 1990, o presídio recebeu uma série de investimentos em melhorias para tentar frear o sucateamento dos prédios e instalações decorrente da passagem do tempo, potencializado pela superlotação. Entretanto, um dos investimentos mais representativos dos últimos anos foi a ampliação da estrutura física com a construção de quatro novos pavilhões nos fundos do terreno, iniciada em 2005 e inaugurada em Dezembro de 2008 a um custo total de R\$ 5,4 milhões (Anexo D – Figura 07).

Todo esse histórico se faz necessário para que se entenda como a estrutura do presídio se desenvolveu até chegar à presente marca da superlotação carcerária no país. Atualmente, o Presídio Central de Porto Alegre é o estabelecimento penal de maior porte e abrangência: seus quase 5.000 detentos o tornam o maior presídio do Brasil e considerado por alguns especialistas como um dos maiores da América Latina, pelo número de detentos. Destinado ao recolhimento do preso à disposição do Poder Judiciário ou de autoridade administrativa competente, acolhendo também apenados, em sessão especial, para o cumprimento de penas privativas de liberdade. Tem ainda por finalidade proporcionar a educação dos seus internos para a reintegração à sociedade, obedecendo à política de ação do sistema penitenciário, sob a administração e operacionalização da Brigada Militar.

O presídio é como uma grande comunidade. Seus milhares de detentos tornam o local um “barril de pólvora” onde tudo é potencializado, em que qualquer pequeno desentendimento pode gerar uma grande confusão ou rebelião. Por isso, o ambiente no local é sempre de tensão. No momento em que estes dados foram pesquisados, a unidade já contava com 4.800 presos e ao longo do mês de Novembro de 2009 ultrapassou a marca de 5.000 presos (Anexo D – Figura 08). Isso torna o local uma grande organização em que centenas de pessoas trabalham todos os dias para manter, mesmo nas condições inadequadas em que o mesmo se mantém, a estrutura funcionando. Para ilustrar, todos os dias um grupo de 56 detentos que trabalha na cozinha, na preparação dos alimentos, coze cerca de

700kg de batata, 780kg de arroz, 400kg de feijão e 570kg de carne e estima-se que essas quantidades ainda sejam inferiores à metade das necessidades alimentícias de todos os presos. Diariamente, apenados são levados de um lado para outro, do pátio para as celas, ou entre outros locais, numa rotina de constante iminência de conflito, acentuada pela falta de ocupação laboral ou educacional da maioria dos detentos. Durante o dia, os detentos não ficam trancados nas celas, mas separados em seus pavilhões, em que cada pavilhão é dominado por algum grupo, ou facção, e pouco se tem controle da rotina dentro das celas. Regularmente, todos os presos são retirados das celas e levados ao pátio para que a segurança execute a revista nas galerias à procura de armas, celulares, drogas e outros objetos letais dentro das galerias, sendo constantemente, conforme já mencionado, encontrados este tipo de objetos, sem que se tenha, pela dimensão da cadeia, condições de identificar a forma como os mesmos entraram nas galerias.

O custo mensal de toda esta estrutura gigantesca é incrivelmente baixo, sendo cerca de R\$ 1.900.000, o que daria um custo por detento (considerados 4.600) de cerca de R\$ 400,00. No local trabalham 314 agentes de segurança (entre agentes penitenciários e militares), 42 funcionários na área administrativa e 33 na área técnica, distribuídos entre cinco Chefias (Chefia Administrativa, Chefia de Segurança, Chefia do Setor Técnico, Chefia de Logística e Chefia de Tratamento Penal), que estão subordinadas a um Sub-Diretor e um Diretor, conforme organograma (Anexo C). Do corpo técnico fazem parte 02 médicos, 01 enfermeiro, 05 auxiliares de enfermagem, 09 psicólogos, 02 dentistas, 05 assistentes sociais, 03 advogados, 02 nutricionistas, 01 tecnóloga em radiologia e 01 farmacêutico.

No presídio trabalham 350 apenados (7% do total), sendo distribuídos e remunerados da seguinte forma:

Atividade:	Quantidade de envolvidos	Média de Remuneração
Cozinha	56	R\$14,00/trimestre
Limpeza	02	R\$14,00/trimestre
Serviços Administrativos	05	R\$14,00/trimestre
Oficinas	06	R\$20,00/semestre
Fábrica	01	R\$30,00/mês
Artesanato	10	R\$20,00/semestre
Trabalho interno em galerias	270	R\$14,00/trimestre

**Quadro 3 – Trabalho por tipo de atividade**

Essas atividades de trabalho, entretanto, não oferecem qualquer tipo de formação ou aprendizado aos apenados, uma vez que se resumem em trabalho de manutenção rotineira do presídio.

Além disso, alguns detentos ainda estudam (Anexo D – Figura 09), com grau de ensino conforme abaixo:

Alfabetização	Envolvidos: 42
Ensino Fundamental	Envolvidos: 35
Ensino Médio	Envolvidos: 29

**Quadro 4 – Presos estudando, por grau de ensino**

Fonte: o autor

Esta iniciativa, ainda que pequena e de pouca abrangência, representa certo fio de esperança na retomada da dignidade do local. Mesmo que o número de detentos estudando seja de 2%, ainda assim a atividade se mantém, buscando melhorar se não todas, um pequeno número de vidas.

Outros, ainda, participam das oficinas de artesanato, que são parte das atividades de valorização humana que são realizadas dentro do presídio.

As visitas de parentes e familiares aos apenados ocorrem na frequência de duas por semana, intercaladas entre os pavilhões e sendo permitida a visita íntima dentro das próprias celas superlotadas. Neste caso, o acesso ao pátio fica liberado como forma de preservar as demais visitas.

O acesso de advogados é permitido 24h por dia e o atendimento é feito em seis salas de parlatório.

A alimentação dos apenados é feita pelos 56 detentos que trabalham na cozinha e sob a supervisão do almoxarifado, onde estão os estoques de alimento, e de duas nutricionistas pertencentes ao corpo técnico. O trabalho da cozinha funciona durante 365 dias ao ano e 24 horas por dia, jornada necessária para se garantir duas refeições diárias a uma população superior a 44% dos municípios gaúchos (conforme dados populacionais do IBGE). No local, a temperatura beira os 40°C, com o calor oriundo das panelas. Diferentemente da penitenciária, a alimentação

dos funcionários é feita pelos próprios, e não pelos detentos. O atendimento de assistência social é realizado por cinco assistentes que prestam serviço no local, não havendo um projeto de assistência aos egressos, motivado pelo perfil do presídio, que deveria abrigar somente presos provisórios. Os presos não recebem uniformes, utilizando suas próprias roupas, que são em sua maioria lavadas nas próprias celas. Há, ainda, a assistência jurídica àqueles que não possuem condições financeiras de constituir um advogado, com o trabalho de dois defensores públicos atuando dentro do presídio. Nas eleições municipais de 2008, 55 detentos com domicílio eleitoral em Porto Alegre que não tinham contra si condenação criminal transitada em julgado e, portanto, tinham direito constitucional ao voto, tiveram acesso ao pleito a partir de uma urna eletrônica instalada dentro do presídio.

Os pavilhões do Central contam com celas de 02, 04, 06, 08 e 12 vagas, sendo que atualmente as celas para 12 pessoas abrigam *em média* 26 apenados. Nos quatro pavilhões novos, entretanto, as celas são mantidas com a sua lotação máxima respeitada, para 06 e 08 detentos. Recentemente, alguns pavilhões foram interditados pela Justiça Estadual gaúcha, acolhendo pedido do Ministério Público Estadual. O pavilhão C, por exemplo, foi um dos que estava ocupado desde a inauguração em 1959 e até a sua interdição – em Janeiro de 2009 – não havia recebido nenhuma reforma ou melhoria satisfatória. As celas tinham sido idealizadas com portas de madeira que ao longo dos anos foram sendo arrancadas e destruídas (Anexo D – Figura 10), deixando as celas desobstruídas e a livre circulação dos detentos dentro dos pavilhões. Esse fato ganhou ampla divulgação na mídia a partir de uma diligência realizada no local durante a CPI do Sistema Carcerário, em que se verificou a situação absurda deste pavilhão, especialmente a galeria do 3º pavimento, totalmente deteriorada e sem condições mínimas de abrigar uma pessoa. Pouco depois, em Maio de 2009, veio a interdição do Pavilhão A, por não apresentar condições mínimas de higiene, salubridade, areação, insolação e condicionamento térmico. Além destes, os outros pavilhões antigos também sofrem com condições inadequadas de esgoto e higiene. Em alguns pátios, acumulam-se montanhas de lixo, habitadas por ratos e outros animais transmissores de doenças, deixando o local com um aspecto de total decadência (Anexo D – Figura 11). Em outros pavilhões percebe-se escorrendo pelas paredes externas esgoto que chega ao solo e acumula-se nos pátios e áreas externas.

Por fim, no ano de 2008 ocorreram 28 mortes dentro do Central (consideradas mortes naturais, homicídios e suicídios) e nenhuma rebelião ou fuga.

### 6.3 A PESQUISA DE PERCEPÇÃO COM PRESIDÁRIOS

Foi realizada uma pesquisa para identificar a percepção de detentos com relação a alguns itens previstos na Lei de Execuções Penais. Além disso, essa percepção será comparada à coleta de dados junto aos gestores dos dois locais estudados.

A pesquisa é importante pois um dos principais objetivos do sistema carcerário é a re-socialização do presidiário à sociedade. Desta forma, conforme a LEP, é dever do Estado, de maneira direta ou indireta, prover toda a assistência ao apenado, de modo a proporcionar condições para que o mesmo integre-se harmonicamente à sociedade ao final da sua pena. Trata-se de uma série de itens de assistência material, de saúde, jurídica, entre outros, conforme já mencionados, que serão pesquisados junto aos detentos. A oferta desses itens oferece condições para que o detento consiga enxergar a sua importância para a sociedade, aumentando a sua auto-estima e diminuindo a probabilidade de reincidência, pois aquele cidadão encontra-se mais confiante de que pode ser bem sucedido na sua vida fora da penitenciária, além de propiciar o cumprimento de sua pena de maneira digna.

Para analisar o público-alvo, foram coletados dados através de conversas informais com alguns detentos. O objetivo das conversas foi adicionar questões pertinentes no questionário para a realização de uma pesquisa quantitativa, a fim de que esta gerasse um resultado com uma maior qualidade.

A segunda etapa da pesquisa constitui-se de uma pesquisa quantitativa, onde é entrevistada uma amostra significativa da população de detentos de cada unidade prisional, sobre o qual se pode concluir sobre todos os presidiários das organizações estudadas, Penitenciária Industrial de Joinville e Presídio Central de Porto Alegre.

## 6.4 PESQUISA QUANTITATIVA

A partir das breves conversas realizadas, adicionaram-se questões no questionário que havia sido previamente elaborado pelo autor. O questionário final obtido está anexo ao final deste relatório – Anexo A.

O universo da pesquisa foi o total de detentos dos dois locais estudados no presente trabalho, considerando-se o universo de 4.600 detentos no Presídio Central e 366 na Penitenciária Industrial. A pesquisa foi realizada pessoalmente, sendo o total de entrevistados 236 detentos, divididos entre os dois locais em que 129 no primeiro presídio e 107 no segundo. Essa amostra é representativa do total, com 95% de confiança e 9% de margem de erro no Presídio e 8% de margem de erro na Penitenciária.

Para que se tivesse um retrato mais coerente na pesquisa, evitando-se comparar os piores locais daquele que é considerado o pior presídio do Brasil – o Presídio Central – com os dados de uma penitenciária recém construída, tomou-se em conta no universo do primeiro os pavilhões novos (cuja ocupação iniciou em Dezembro de 2008) e aqueles pavilhões em que estão alojados detentos que trabalham, como forma de comparação adequada a uma penitenciária industrial. Ainda assim, as questões comuns como alimentação, higiene, assistência médica, jurídica e outras questões de abrangência comum a todos os pavilhões do Presídio Central são as mesmas e com as mesmas condições de qualidade em todo o presídio, razão pela qual a pesquisa torna-se fiel reflexo dos serviços oferecidos na unidade prisional.

Foi utilizada uma escala de 1 a 5, para cada resposta do questionário, sendo um para muito insatisfeito e cinco para muito satisfeito, conforme ilustra a tabela abaixo.

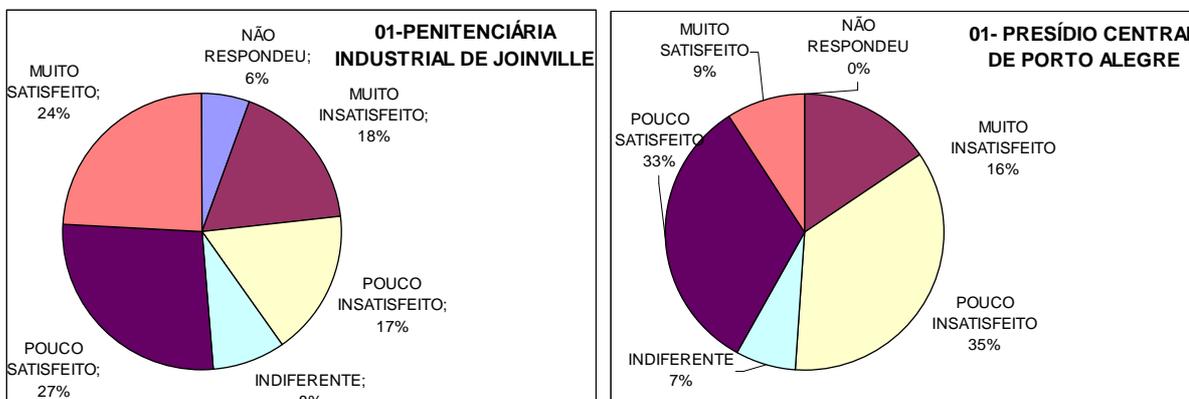
INSATISFEITO			SATISFEITO	
Muito Insatisfeito	Pouco Insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito Satisfeito
1	2	3	4	5

**Quadro 5 – Escala de satisfação**

Fonte: o autor

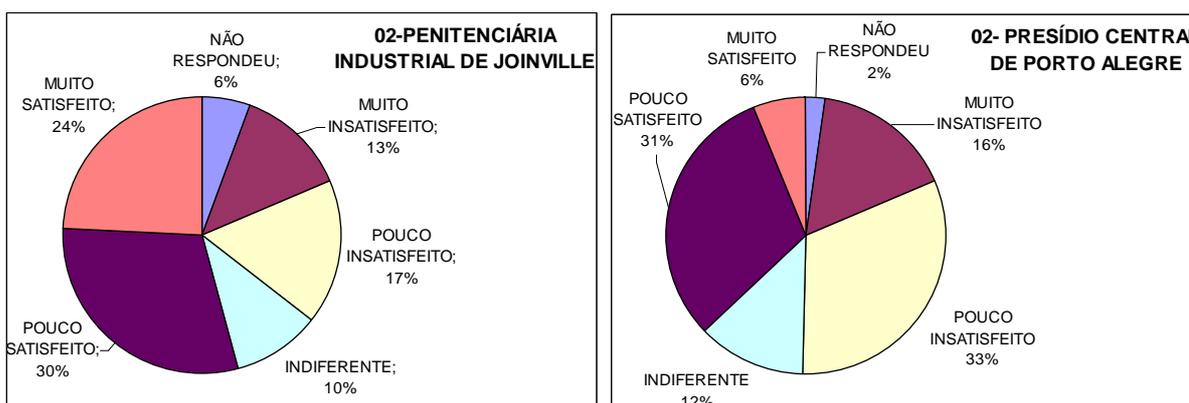
Os dados foram tabulados e o resultado da pesquisa apresenta-se com os gráficos a seguir.

### QUESTÃO 01 – Alimentação – Variedade dos itens oferecidos



Na questão 01, temos na penitenciária um total de 51% de pouco satisfeitos e muito satisfeitos e no Presídio, temos 42%. Ambos são valores altos e se incluirmos aqueles que são “indiferentes”, temos maioria considerando essa questão como satisfatória. Entretanto, na Penitenciária 6% dos entrevistados não responderam a esta questão, o que poderia sugerir que está adequada e, portanto, não mereceu protesto por meio da pesquisa.

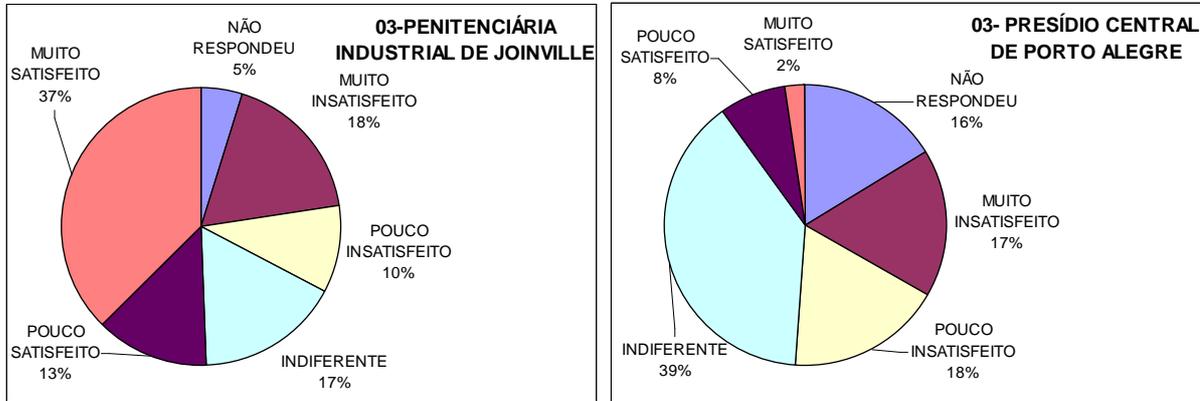
### QUESTÃO 02 – Alimentação – Qualidade dos itens oferecidos



Já na questão da qualidade dos itens oferecidos na alimentação, a realidade difere da questão anterior. Neste caso, 54% estão entre pouco e muito satisfeitos na Penitenciária e 37% no Presídio. O percentual de insatisfeitos também difere razoavelmente, sendo 30% na Penitenciária e 49% no Presídio, ou seja, neste

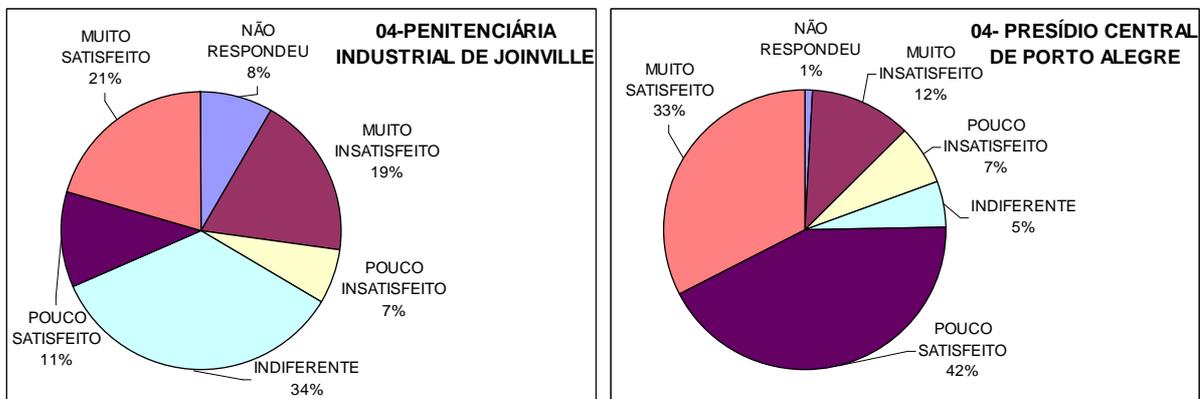
último, quase metade dos entrevistados demonstrou insatisfação com a qualidade dos itens oferecidos.

### QUESTÃO 03 – VESTUÁRIO (oferta de roupas ou outros itens de vestuário)



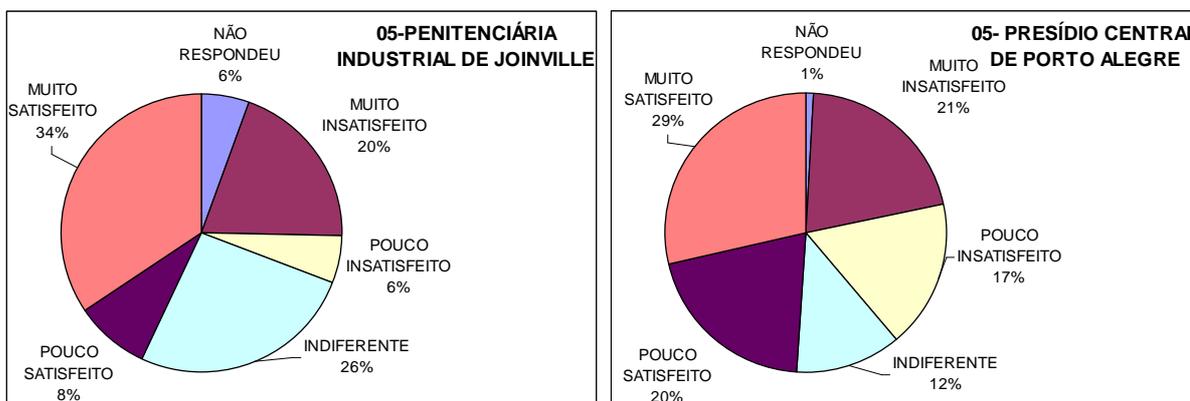
Nesta questão a comparação entre os resultados fica prejudicada tendo em vista a ausência de oferta de vestuário no Presídio. Na Penitenciária, 50% declararam-se satisfeitos com a oferta de itens de vestuário, mas esta é uma realidade que está posta naquela unidade desde a sua fundação. Já no Presídio, alguns detentos relataram, de maneira informal, estarem satisfeitos com a ausência de “uniforme”, pois estão acostumados a usar roupas próprias que refletem a personalidade e o status de cada um. Sendo assim, no Presídio tivemos 39% declarando-se indiferentes e outros 16% não responderam, ou seja, mais do que a metade. A estes, contrapõem-se 35% entre pouco e muito satisfeitos.

### QUESTÃO 04 – ACOMODAÇÕES DAS CELAS



Nesta questão, a interpretação do gráfico necessita de algumas informações adicionais, para que se faça uma análise correta. Na penitenciária, temos 32% entre muito e pouco satisfeitos e mais 34% de indiferentes. Ressalta-se que naquela unidade existe a tendência de que a exigência dos detentos seja maior conforme o tempo que passam no local, pois assumem critérios de qualidade maiores, adotados por aquela penitenciária. Um deles, inclusive, escreveu abaixo de sua resposta objetiva no questionário que a penitenciária poderia “liberar mais ventiladores e não só 3, pelo menos no verão”. Além disso, muitos relataram a sua opção pela classificação “Indiferente” pois estão de certa forma bem atendidos nas acomodações mas não conseguem enxergar uma cela com outros 5 homens como um local em que eles se definiriam como satisfeitos. Já no presídio, em que a realidade é de absurda superlotação, quando consideramos a média geral de presos por cela, muitos dos entrevistados declararam-se satisfeitos por estarem alocados nos pavilhões novos, em que a lotação máxima prevista vem sendo respeitada, desde a recente ocupação. Sendo assim, ao saber da dura realidade que se avizinha, com celas com 25 a 30 homens (e capacidade para um máximo de 10), uma grande parte dos detentos entrevistados declararam-se satisfeitos por terem o “privilegio” de estarem em celas com 6 ou 8 detentos. Entretanto, têm-se aqueles que trabalham e estão alocados nos pavilhões antigos, mas são número menor no universo pesquisado.

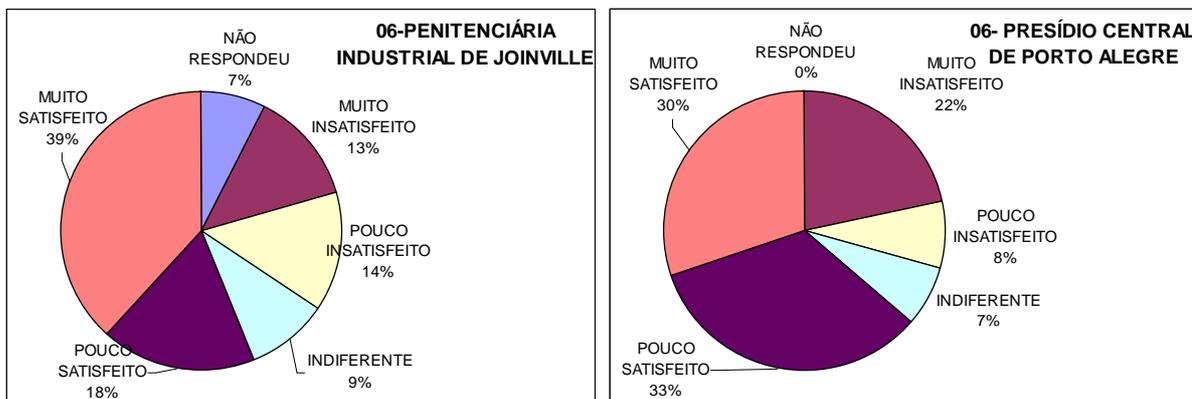
#### QUESTÃO 05 – SUPERLOTAÇÃO DAS CELAS



Na questão da superlotação, os dados da Penitenciária são semelhantes aos da questão anterior, com um alto índice de respostas “indiferente”. Já no presídio, as respostas foram tanto altas em volume de satisfeitos, sendo 49% entre pouco e

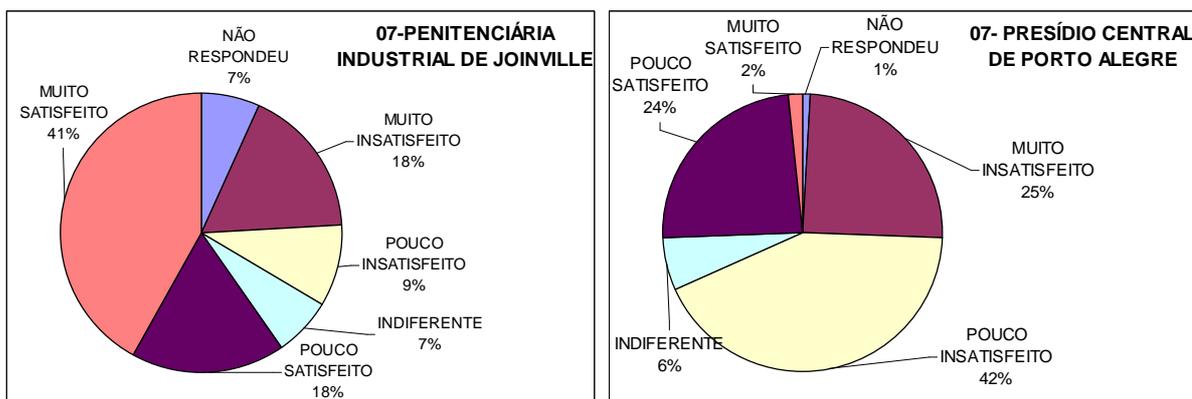
muito, como altas em insatisfeitos, sendo 38%. Neste caso, explicita-se mais a dicotomia entre aqueles que estão alojados nos pavilhões novos e aqueles que estão nos pavilhões antigos, em que a superlotação é enorme.

### QUESTÃO 06 – HIGIENE DAS INSTALAÇÕES



Na questão “higiene das instalações”, o grau de satisfação é grande nas duas unidades pesquisadas. A penitenciária foi recém construída e os pavilhões novos do presídio também, estando, ambos, em boas condições de conservação até o momento. A limpeza das instalações é, nos dois casos, realizada por detentos como forma de trabalho, o que talvez explique os altos índices de satisfação, pois se trata do julgamento do trabalho de colegas de cárcere.

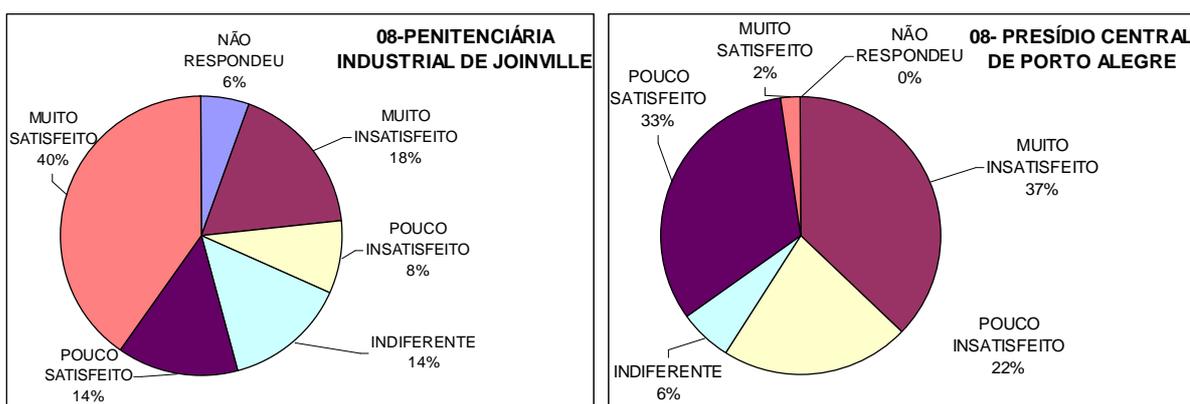
### QUESTÃO 07 – SERVIÇOS DE SAÚDE PREVENTIVA



Percebe-se nesta questão o quanto é discrepante a diferença entre os serviços de saúde preventiva oferecidos nas duas unidades prisionais. A penitenciária, por seu caráter eficiente, oferece um investimento maior em saúde

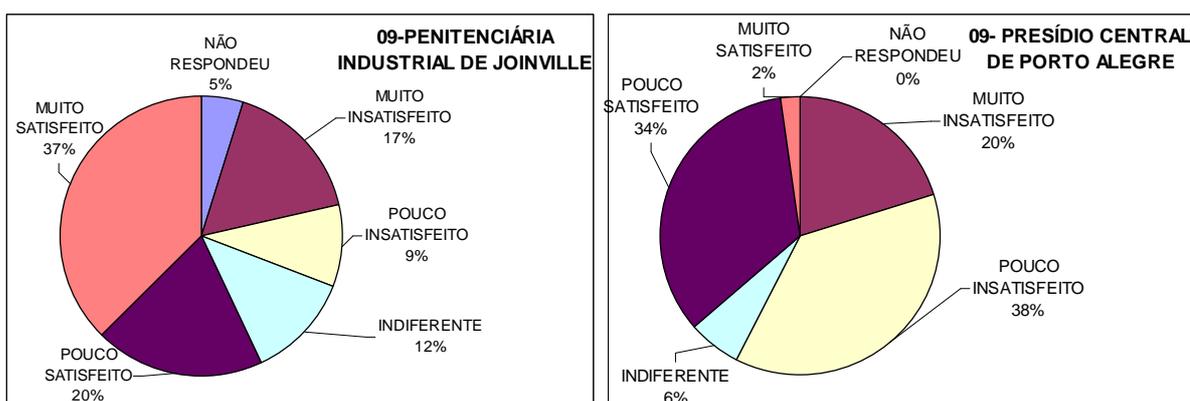
preventiva, possivelmente por saber que se trata de uma ação mais econômica do que posteriores métodos de saúde curativa. Neste caso, 59% dos detentos da penitenciária estão satisfeitos com os serviços oferecidos, enquanto este percentual é de somente 26% no presídio. Por outro lado, o percentual de insatisfação é de 67% no presídio, enquanto na penitenciária o valor é de 27%.

### QUESTÃO 08 – SERVIÇOS DE SAÚDE CURATIVA



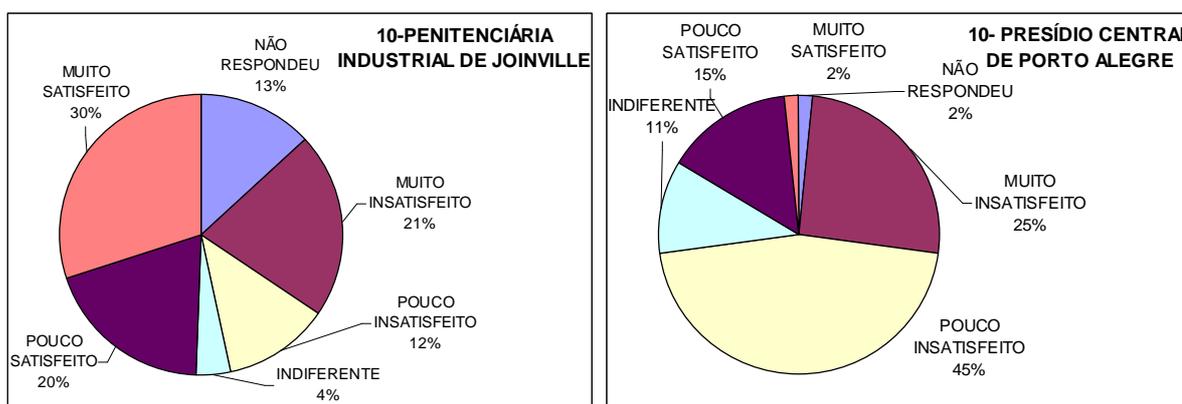
Na questão 08, percebe-se uma relação direta com a questão anterior. As respostas dos detentos da penitenciária são muito parecidas com as da questão 07, já as dos detentos do presídio, apesar de terem um número de insatisfeitos próximo – 59% – o percentual de “muito insatisfeitos” neste caso é bem mais expressivo – 37%. Naturalmente, o caso de saúde curativa envolve um transtorno maior em caso de um serviço parcialmente atendido, o que justificaria o alto índice de muito insatisfeitos do presídio, tendo em vista a prestação deste serviço não atender toda a demanda existente naquela unidade, conforme dados coletados.

### QUESTÃO 09 – SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA



Novamente, tem-se uma questão que se relaciona com a anterior. O serviço de assistência farmacêutica, assim como os demais serviços de saúde, apresenta um percentual alto de satisfação e indiferentes na penitenciária e muito baixo no presídio, pelos motivos anteriormente citados. O índice de “muito satisfeito” novamente apresenta-se com somente 2% e o de insatisfeitos somam 58%.

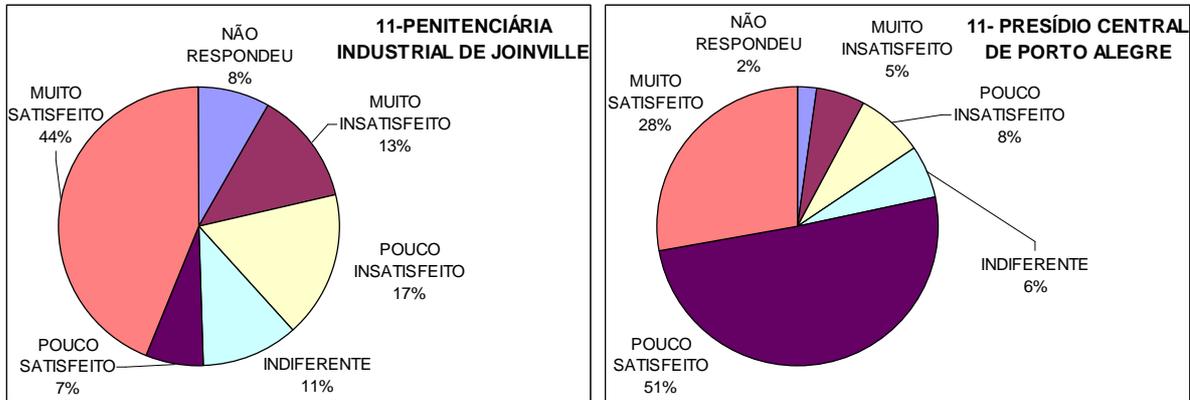
#### QUESTÃO 10 – SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA ODONTOLÓGICA



O serviço de assistência odontológica da penitenciária abrange praticamente todos os serviços de dentistas disponíveis no mercado. Ainda assim, alguns relataram estarem insatisfeitos – 21% muito insatisfeitos e 12% pouco insatisfeitos – o que surpreendeu este pesquisador, uma vez que se teve acesso às instalações oferecidas por aquela unidade. Em conversa com detentos da penitenciária, questionou-se a razão de alguns presidiários estarem insatisfeitos, e um deles respondeu que isso se deve ao fato de o serviço não oferecer próteses dentárias gratuitas e que as mesmas são custeadas com dinheiro descontado do trabalho do detento. Outro sugeriu que as próteses e dentaduras fossem custeadas pelo fundo de manutenção da penitenciária, cuja fonte de renda é o percentual de 25% descontado do salário dos detentos/trabalhadores. É possível perceber, aqui, que o grau de exigência dos apenados de Joinville é muito maior, exigindo a oferta de um serviço de alto custo e de alta complexidade. Já no presídio, a insatisfação com outro serviço de saúde está presente, com 67% de insatisfeitos, somados a 11% de “indiferentes”. O serviço de assistência odontológica adequado é raro na maioria das unidades prisionais brasileiras, pelo seu alto custo e complexidade de atendimento,

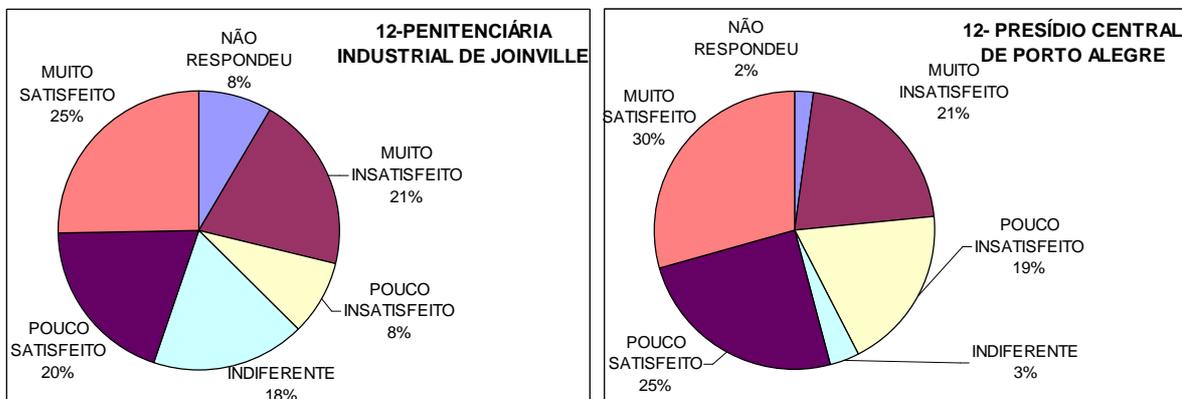
e o Central não difere desta realidade, conforme exposto pela percepção dos detentos e pelos dados coletados.

### QUESTÃO 11 – OFERTA DE ÁGUA E LUZ



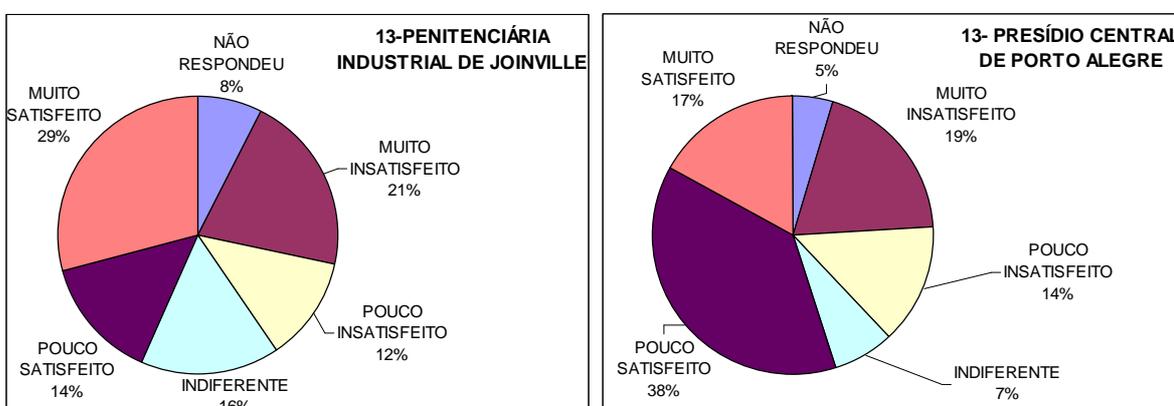
A questão 11 apresenta resultados semelhantes a outras questões de infraestrutura. O índice de satisfeitos é alto na penitenciária, apesar de um número expressivo de insatisfeitos, pela alusão que se fez de que o grau de exigência daqueles detentos seja maior. No presídio, conforme citado, a pesquisa foi aplicada em sua maioria em apenas dos pavilhões novos, em que as instalações hidráulicas e elétricas são adequadas. Este fato, somado ao fato de que estes detentos têm como referência a percepção geral dos presidiários do Central, que vivem com uma oferta inadequada de luz e água, torna o percentual de satisfeitos muito alto: 28% de “muito satisfeito” e 51% de “pouco satisfeito”.

### QUESTÃO 12 – CONDIÇÕES DO PÁTIO



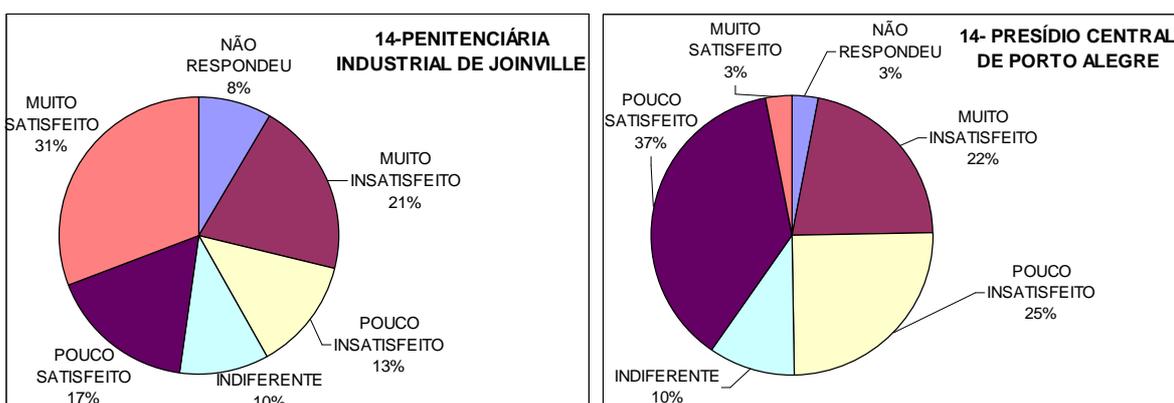
As condições do pátio nas duas unidades são próximas. Em geral, os pátios são parecidos, com tamanho e instalações semelhantes, diferenciando-se na limpeza e manutenção. Em geral, em conversa com os apenados, buscou-se compreender as respostas parecidas e que se dividem muito. Alguns relataram que gostam do pátio, pois é um espaço ao “ar livre” e isso bastaria. Outros, por outro lado, gostariam de espaços maiores e “com uma graminha”, conforme relatado por um detendo da penitenciária.

### QUESTÃO 13 – CONDIÇÕES DOS BANHEIROS



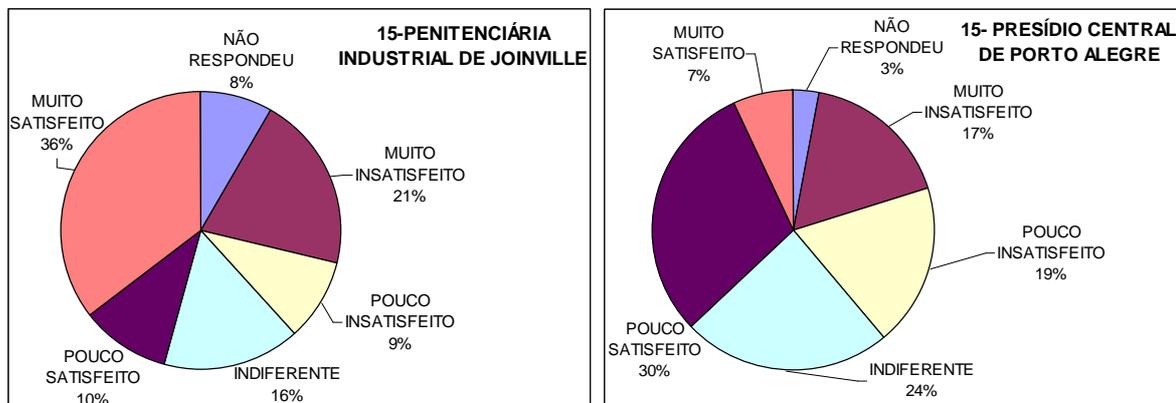
A questão referente às condições dos banheiros teve resultados na pesquisa semelhantes às demais questões envolvendo infra-estrutura. Os detentos da penitenciária tiveram respostas bem divididas, demonstrando que muitos ainda estão insatisfeitos com as condições do local. No presídio, o índice de satisfação é alto, 55% entre pouco e muito satisfeitos, revelando novamente as condições adequadas em que estão alojados os detentos dos novos pavilhões.

### QUESTÃO 14 – ASSISTÊNCIA JURÍDICA



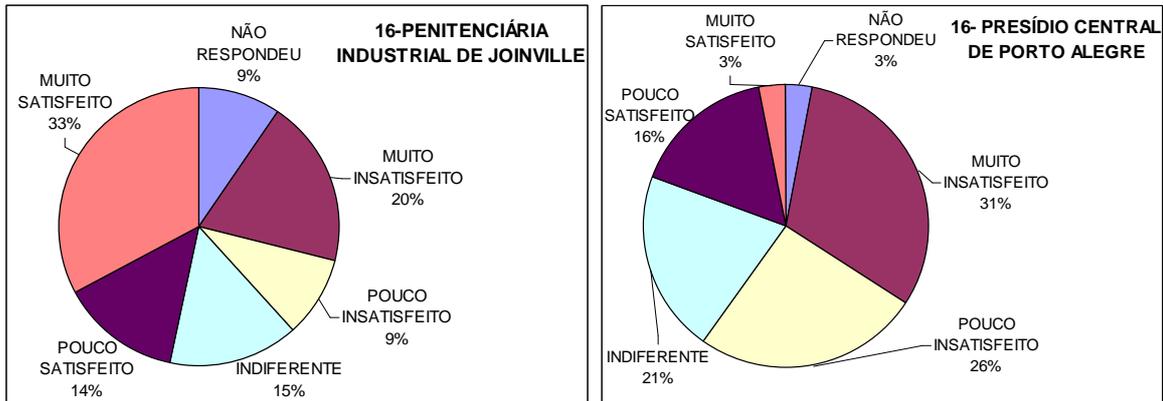
No que diz respeito à assistência jurídica, os detentos da penitenciária demonstraram-se em grande parte satisfeitos – 48% entre pouco e muito satisfeitos – e 8% não responderam e 10% declararam-se insatisfeitos. Já no presídio o índice de “muito satisfeito” cai para 3%, apesar do índice de “pouco satisfeito” manter-se em 37%. Por outro lado, o índice de insatisfeitos chega a quase metade dos apenados, com 47% entre pouco e muito insatisfeitos.

### QUESTÃO 15 – ATIVIDADES DE EDUCAÇÃO



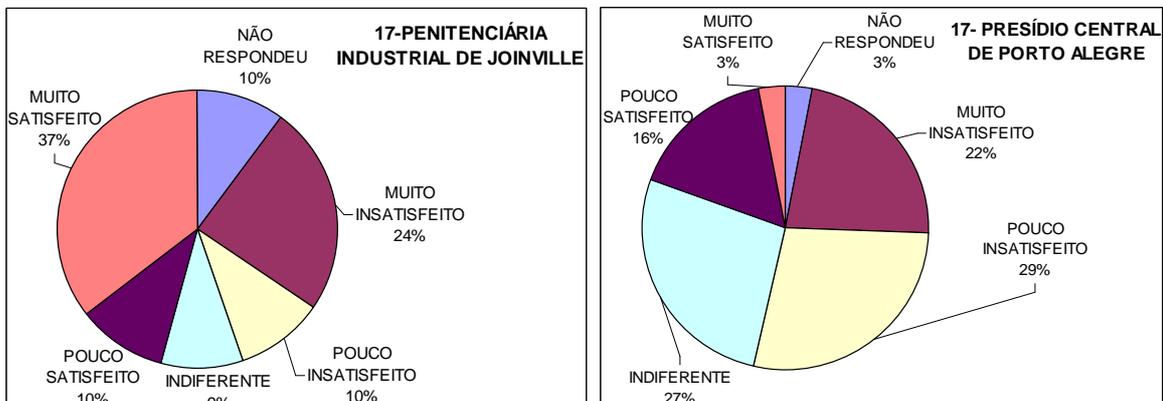
São diversas as atividades de educação oferecidas na penitenciária. Com detentos tendo, inclusive, sido aprovados em vestibulares locais. Ainda assim, o índice de satisfeitos não chega à metade dos pesquisados, atingindo 46% entre muito e pouco satisfeitos e 16% indiferentes. No presídio, o índice de indiferentes é alto, sendo 24%, possivelmente porque muitos dos pesquisados não têm acesso às atividades de educação, que acontecem em pequena escala. Ainda, assim, 30% declararam-se pouco satisfeitos e 7% muito satisfeitos.

## QUESTÃO 16 – ATIVIDADES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL



As atividades de formação profissional, assim como as de educação, são oferecidas em larga escala na penitenciária. O índice de satisfeitos, ainda assim, não chegou à metade do universo pesquisado, atingindo 47% dos entrevistados. No presídio, o índice de insatisfeitos foi de 47% - entre pouco e muito insatisfeitos -, pois a oferta desse tipo de atividade é muito restrita, razão pela qual outros 21% declararam-se indiferentes a esta questão.

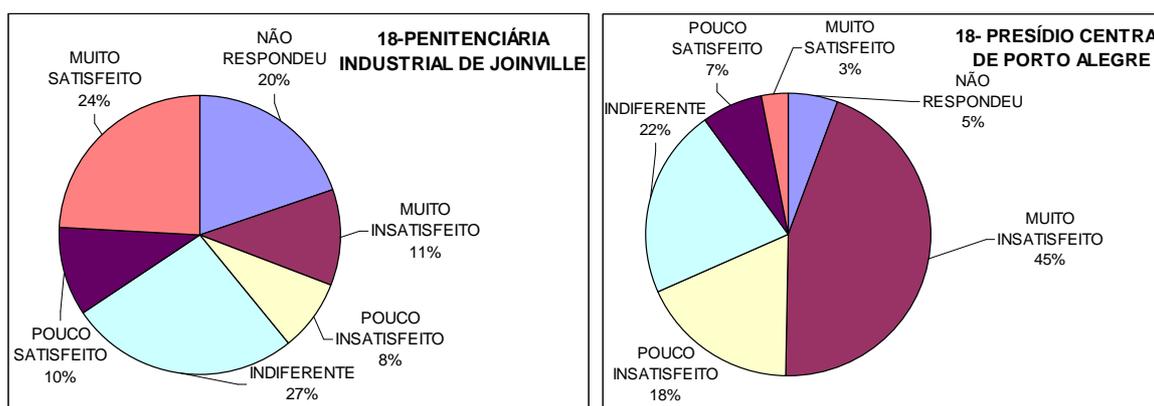
## QUESTÃO 17 – OFICINAS PROFISSIONALIZANTES



Para uma compreensão adequada das respostas para esta questão, é importante também o esclarecimento de algumas informações adicionais: na penitenciária, o índice de satisfeitos é alto: 47% - entre pouco e muito satisfeitos - mas o índice de insatisfeitos também se mostra alto - 34% entre pouco e muito insatisfeitos. Muitos relataram estarem insatisfeitos por não terem tido acesso a estas oficinas que são oferecidas pela penitenciária. Conforme já citado, são oferecidas diversas modalidade de oficinas e aqueles que não têm acesso - uma

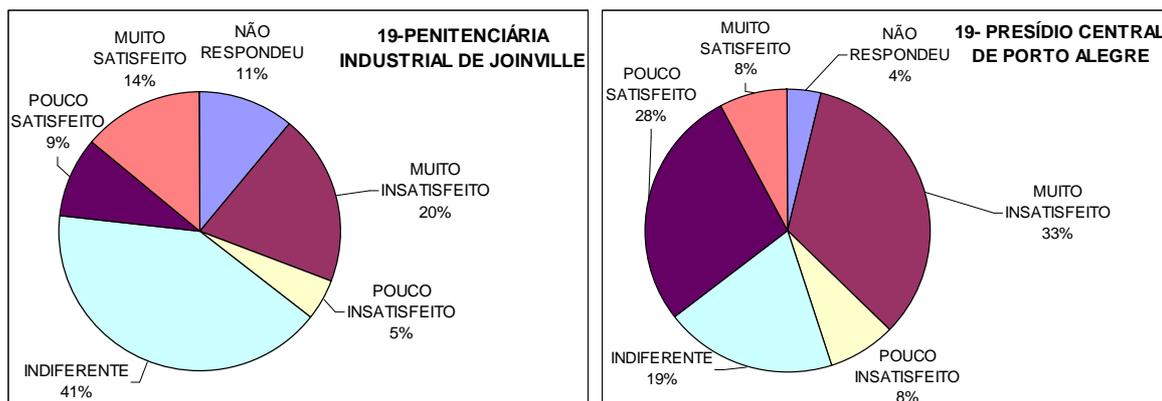
vez que o serviço ainda não é oferecido a todos os detentos – acabam sentindo-se excluídos e demonstram grande insatisfação com esta situação. Fato que, imagina-se, esteja expresso neste índice de insatisfeitos. Já no presídio, a oferta destas oficinas é mínima, e a percepção negativa dos detentos com relação a este tópico está expressa em 51% de insatisfeitos e 27% de indiferentes.

### QUESTÃO 18 – ASSISTÊNCIA AO EGRESSO



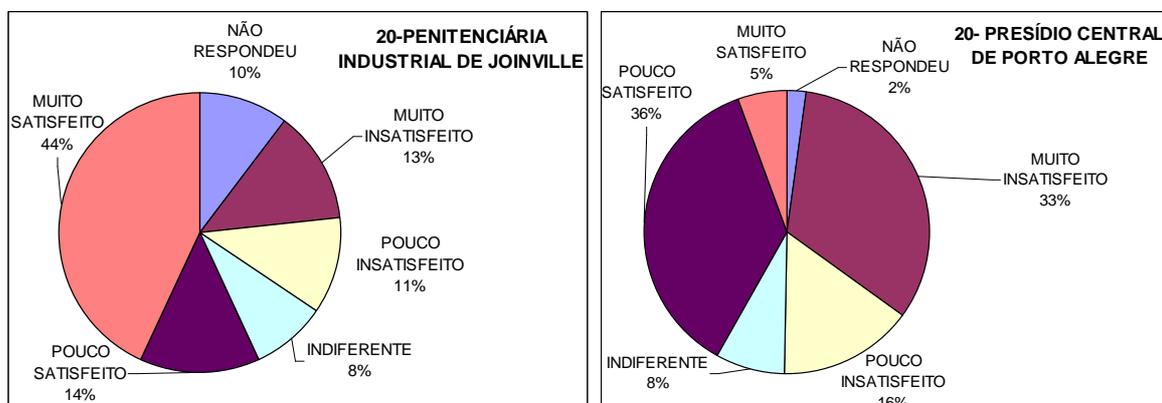
A penitenciária de Joinville oferece uma série de ações de assistência aos egressos daquela unidade. Entretanto, percebeu-se que alguns detentos não compreenderam esta pergunta, razão pela qual se imagina que os índices de “não respondeu” e “indiferente” tenham sido tão altos, 20% e 27%, respectivamente. Isso foi identificado a partir de um comentário manuscrito por um apenado ao lado do enunciado da questão, em que o mesmo refere: “porque botar palavras difícil, somos leigos”. Identificada essa possível falha no enunciado da pesquisa, no momento da aplicação no presídio o mesmo foi complementado para “Assistência ao egresso (assistência depois da saída da prisão)” e aí o retrato do presídio torna-se mais fiel a realidade, com um alto índice de insatisfeitos – 63% entre pouco e muito insatisfeitos -, tendo em vista a quase que ausência na oferta deste serviço.

### QUESTÃO 19 – DIREITO AO VOTO



Os detentos da penitenciária de Joinville não têm direito ao voto, uma vez que são apenados condenados e a Lei de Execuções Penais não prevê acesso a este direito para este tipo de preso. Entretanto, foi questionado àqueles detentos mesmo assim, para verificar como eles enxergam a ausência deste direito no cumprimento de suas penas. A partir disso, 41% declararam-se indiferentes à ausência do acesso ao voto e outros 25% declararam-se insatisfeitos. No presídio, 41% declararam-se insatisfeitos com a dificuldade de votarem, mesmo tendo direito a voto aqueles que não estão condenados. Apesar de o serviço ter sido oferecido na última eleição, muitos não têm domicílio eleitoral em Porto Alegre, o que impede o voto, sendo somente permitida a justificativa eleitoral.

### QUESTÃO 20 – NOTA GERAL COM RELAÇÃO ÀS CONDIÇÕES OFERECIDAS PELA PRISÃO



De maneira geral, os entrevistados da penitenciária, mesmo alegando insatisfação com algumas questões, declararam-se satisfeitos (58%), sendo 44%

muito satisfeitos e 14% pouco satisfeitos. O índice de insatisfeitos foi baixo, sendo de 24%. No presídio o índice de “pouco satisfeito” foi alto se considerarmos as condições dos quase 5.000 detentos, mas razoável no universo dos pavilhões pesquisados. Ainda assim, o índice de insatisfeitos foi alto, sendo 49% entre muito e pouco insatisfeitos.

## 6.5 ANÁLISE DOS INDICADORES

Após a coleta dos dados com a Direção das unidades prisionais e a pesquisa de percepção com os apenados das mesmas, foi feita uma compilação resumida dos indicadores propostos na revisão da literatura, de modo a ilustrar de maneira objetiva e clara as condições das prisões estudadas:

INDICADOR	Penitenciária Industrial de Joinville	Presídio Central de Porto Alegre
Assistência material e de saúde	Oferece todos os itens previstos na LEP e apresenta alto índice de satisfação dos detentos.	Oferece alguns serviços de saúde, entretanto, em quantidade de profissionais inferior ao necessário, razão pela qual foi detectada insatisfação na pesquisa.
Assistência jurídica	Oferece o serviço àqueles que não têm advogado constituído, por meio da empresa contratada. Índice de satisfação médio.	Serviço oferecido pela Defensoria Pública. Índice de satisfação baixo.
Assistência educacional e de trabalho	Oferecimento de diversas atividades de educação (básica, fundamental e média) e oportunidades de	Oferecimento de educação em quantidade inferior à necessária e trabalho somente de manutenção do presídio.

	trabalho. Índice de satisfação bom.	Índice de satisfação muito baixo.
Financeiro e de gestão	Apesar da oferta de diversos serviços, o custo por detento é alto, se comparado à gestão pública, o que tornaria remota a possibilidade financeira de aplicação do modelo em todas as mais unidades prisionais.	Baixo custo por presidiário, apesar da pouca oferta de serviços previstos na LEP. Ainda assim, imagina-se que com o valor por detento da penitenciária, seria possível uma completa reestruturação do presídio.
Segurança	Alto índice de controle da segurança do local. Funcionários sem o uso de arma de fogo e sem casos de morte, fugas ou rebeliões em 2008. Proporção aproximada de 1 agente para cada 3 detentos.	Forte esquema de segurança. Nenhuma rebelião ou fuga em 2008, apesar de 28 mortes. Gestão de segurança eficiente com 1 agente para cada 14 detentos.

**Quadro 6 – Análise dos indicadores de gestão**

Fonte: o autor

## 7. CONCLUSÕES

Ao término deste estudo, conclui-se, primeiramente, que tanto é problemática a questão carcerária quanto possível de ser melhorada. Infelizmente, a situação chegou a um estado tão grave que seria necessário um grande volume de investimentos dos governos como forma de melhorar a situação atual. Como é sabido e já foi mencionado, os governos não dispõem de recurso financeiro suficiente para resolver essa questão, situação que tornou hoje o sistema carcerário um caos com risco iminente de tornar-se insustentável. Entretanto, pequenas iniciativas como a de Joinville e algumas atividades que acontecem no Presídio Central demonstram que é possível melhorar este cenário.

A superlotação do Presídio Central de Porto Alegre, constatada na maioria dos seus pavilhões, revela essa grave situação e todos os problemas internos citados refletem isso, resultando num alto índice de reincidência. A análise daquela organização revela que a mesma não pode ser considerada eficiente economicamente, pois, apesar do seu baixo custo, ainda não oferece serviços básicos que seriam necessários para manter a dignidade daqueles que lá estão alojados. Da mesma maneira, a eficácia social está muito aquém do ideal, uma vez que o Estado oferece poucas oportunidades de re-socialização aos detentos do presídio, além da quase ausência de atividades de formação que fomentassem o crescimento intelectual e a regeneração dos criminosos. Por outro lado, a Penitenciária Industrial de Joinville apresenta um alto índice de reintegração dos detentos à sociedade, que a qualifica muito bem como eficaz socialmente. Todas as atividades de educação, formação profissional e de trabalho oferecem ao detento condições de repensar as razões que os levaram até o cárcere e a possibilidade de buscar outras alternativas, que não o crime, ao ganhar a liberdade.

Verificou-se que o regime de gestão compartilhada da penitenciária permite ao Estado manter o controle sobre sua função constitucional de resguardar aqueles que descumprem a lei, com a vantagem da estrutura de uma organização privada, que deve seguir, por questões éticas, os princípios de Administração Pública, mas que não necessita cumprir todos os procedimentos burocráticos inerentes a esses princípios como ocorre dentro das organizações tipicamente públicas. Um caso de gestão privatizada de um presídio ou penitenciária nos moldes referidos na revisão

da literatura talvez não fosse tão pertinente quanto este de Joinville, pois transferiria à iniciativa privada a responsabilidade sobre aqueles cidadãos que cumprem uma pena ou aguardam a pena sob prisão provisória. Ainda que o Estado fiscalize o tratamento adequado a estes cidadãos, as rotinas deste tipo de estabelecimento seriam balizadas por padrões da iniciativa privada que visam, em última instância, o lucro, diferentemente do objetivo maior da Administração Pública. O pagamento deste tipo de serviço, sendo privatizado, ainda dependeria ou de pagamento integral do Estado, ou de pagamento por parte dos detentos com serviços de relevância comercial. Nesse caso temos outro problema: caso haja detentos que não queiram participar de atividades laborais, como se verificou muitos casos nas duas unidades pesquisadas, o pagamento seria prejudicado, podendo inviabilizar a manutenção de uma unidade privatizada, ou mesmo tendo que a mesma ser habitada por presos “escolhidos” dentre aqueles que tivessem disposição para trabalhar. Com isso, no caso de todas as unidades do sistema serem privatizadas, não haveria local para se encarcerar estes detentos que optassem por não trabalhar durante o cumprimento de sua pena.

Sendo assim, o modelo de gestão compartilhada entre o Estado e a iniciativa privada, sob controle do primeiro, apresentado em Joinville, parece bastante satisfatório no atendimento dos serviços previstos na LEP. Por outro lado, o mesmo ainda apresenta um alto custo de manutenção dos detentos, apesar de os mesmos estarem sendo remunerados e, ainda, o Estado ter economizado com a diminuição das penas a partir dos dias trabalhados. Caso fosse decidido pela implantação do modelo em todo o sistema carcerário gaúcho, para exemplificar, seria necessário o montante absolutamente irreal de mais de R\$ 57 bilhões mensais para a gestão dos presídios, considerando-se toda a população carcerária atual. Obviamente que este valor diminuiria conforme a implantação num número maior de unidades, entretanto, esta estimativa, mesmo que com uma possível diminuição, já demonstra que o modelo seria insustentável para aplicação em todas as unidades prisionais gaúchas.

A análise dos indicadores propostos revelou que a gestão compartilhada público-privada da penitenciária teve melhores resultados na maioria dos indicadores, especialmente naqueles que envolvem a oferta de serviços como assistência material e de saúde, por exemplo. Nos indicadores financeiros e de segurança, entretanto, percebe-se certa deficiência deste modelo, uma vez que, conforme já citado em outros momentos, o mesmo ainda apresenta-se sob um custo

muito alto. No indicador de segurança, percebeu-se que com um número muito menor, percentualmente, de agentes de segurança, a gestão pública do Presídio Central conseguiu coibir quaisquer rebeliões ou fugas no ano de 2008, realizando, em tese, o mesmo que a gestão da penitenciária, que dispõe de um número muito maior de agentes. Nesta questão, a análise do indicador é diretamente afetada pelo alto número de 28 mortes ocorridos no Presídio, o que desqualificaria a gestão daquela casa prisional, mas, neste caso, deve-se considerar a superlotação do local e, especialmente, o grande número de grupos criminosos que atuam dentro do Central e que costumam ser responsabilizados por estes homicídios. Obviamente que o Estado deveria controlar a segurança e a integridade física dos detentos sob sua guarda. O que foi verificado, entretanto, é que não se trata de um problema de gestão da segurança, e sim uma série de outros problemas sociais que interferem nestas mortes. Além disso, no que diz respeito à satisfação dos detentos com relação aos serviços prestados nas duas unidades pesquisadas, na maioria das questões a penitenciária de Joinville recebe melhor qualificação, incluindo a “Nota Geral”, apesar de o Presídio apresentar resultados satisfatórios com relação às instalações e acomodações, tendo em vista que a maioria dos pesquisados estavam alocados nos pavilhões novos.

Algumas das ações adotadas na penitenciária poderiam ser adotadas pelos gestores públicos no Presídio Central sem que fosse alterada a forma de gestão daquela unidade, a partir da assinatura de Contratos de Gestão estabelecendo-se metas de diminuição do percentual de reincidência, diminuição gradativa de mortes, aumento do número de atividades de educação e outros que seriam, naturalmente, acompanhadas de um aumento gradual de investimentos naquela unidade. Esta seria uma possibilidade inicial de adotar padrões maiores de qualidade dentro da unidade, sem que se tivesse que repensar, no momento, a competência da gestão, se pública ou privatizada. Como citado na revisão da literatura, o contrato de gestão daria um panorama mais claro das metas a serem seguidas e possibilitaria uma alocação de recursos específica para aquele presídio para o atingimento destas metas.

O que se percebe é que o problema do presídio talvez não esteja no formato de gestão, mas sim na falta de recursos financeiros aplicados na unidade. E isso parte de uma decisão política do governante tendo em vista a ausência de possibilidade financeira dos governos em atender a todas as demandas da

sociedade. Com poucos recursos para todas as áreas, a questão carcerária costuma ser deixada em último plano. Esta suposição foi verificada no padrão de qualidade dos pavilhões novos do Central. Pois, com um montante de recursos maior, verificou-se que todos contam com uma alocação adequada de detentos, sem superlotação e com condições satisfatórias das instalações. Além disso, percebeu-se uma superação diária dos funcionários militares responsáveis pelas rotinas internas de toda a enorme estrutura daquele presídio. Com um clima tenso, condições precárias de higiene e pouca infra-estrutura física de trabalho, aqueles funcionários públicos mantêm diariamente sob sua custódia cerca de 5.000 detentos e este fardo está aparente nas suas expressões faciais cansadas. Mesmo que os detentos estejam vivendo em condições precárias e inadequadas, consegue-se com um volume financeiro muito baixo mantê-los no cárcere e, ainda, sem casos registrados de rebeliões e fugas nos anos recentes. Ou seja, não se trata, neste caso, de que as deficiências encontradas no Central decorram de falhas de gestão, exclusivamente, mas sim de uma completa falta de estrutura e condições de trabalho, tendo os gestores da unidade terem que desdobrarem-se dentre as necessidades do local para que consigam suprir as condições mínimas para manter o presídio funcionando.

Em resumo, não se pode concluir, simplesmente, que um formato de gestão (pública ou compartilhada) é mais eficiente para todos os casos de prisões. Como visto, o custo do modelo da penitenciária de Joinville inviabiliza a sua aplicação em todo o sistema carcerário, entretanto, talvez fosse adequada a sua aplicação em alguns casos, como para aqueles réus primários e que cometeram crimes contra o patrimônio (pela suposta maior possibilidade de regeneração deste tipo de criminoso). Adicionalmente, pôde-se perceber que não existe somente falta de controle ou falta de gestão adequada na unidade prisional pública pesquisada, pois, de houvesse, não se teria condições de mantê-lo funcionando e sem registros de rebeliões e fugas nos últimos anos, mesmo com todos os problemas verificados. Naturalmente sabe-se que, ainda assim, alguns processos internos sempre podem ser melhorados e tornados mais eficientes. Ou seja, o ideal seria que houvesse um maior comprometimento dos governantes e uma maior cobrança da sociedade com relação a um aumento de recursos sendo aplicados no sistema prisional, especialmente para a qualificação de serviços de re-socialização, educação e formação e ocupação profissional, não somente com a construção de novas casa

prisionais que não ofereçam esses serviços. Isso daria condições de se identificar em que caso a gestão público-privada pode ser mais pertinente, pelo seu caráter mais dinâmico, e em que casos seria mais adequada a gestão pública, pela sua maior disciplina e qualidade na gestão da segurança, desde que com maiores condições de trabalho. Entende-se, ainda, que para uma correta compreensão do assunto, seja verificada a qualidade da gestão de outras unidades prisionais como modo de complementar o conhecimento adquirido no presente trabalho.

Por fim, conclui-se que o problema do sistema carcerário é, como a maioria dos problemas sociais do Brasil, carente de uma maior atenção do Estado. Com uma aplicação correta de recursos e a devida atenção dos governos, é possível ressocializar e reintegrar à sociedade aqueles cidadãos que por ventura tenham cometido algum deslize, como se comprovou na baixa taxa de reincidência de uma das unidades pesquisadas. Deve-se, portanto, mobilizar a sociedade na busca deste objetivo.

## ANEXO A – QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO PARA PESQUISA QUANTITATIVA

Com relação aos itens abaixo, marque o número que mais se aproxima da sua opinião:

### 1) Alimentação

Itens oferecidos na alimentação:

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

### 2) Qualidade dos itens oferecidos:

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

### 3) Vestuário (oferta de roupas ou outros itens de vestuário):

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

### 4) Acomodações das celas:

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

### 5) Superlotação das celas

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

### 6) Higiene das instalações

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

### 7) Serviços de saúde preventiva

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 8) Serviços de saúde curativa

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 9) Serviços de assistência farmacêutica

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 10) Serviços de assistência odontológica

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 11) Água e luz

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 12) Condições do pátio

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 13) Condições dos banheiros

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 14) Assistência jurídica

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 15) Atividades de educação

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 16) Atividades de formação profissional

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 17) Oficinas profissionalizantes

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 18) Assistência ao egresso

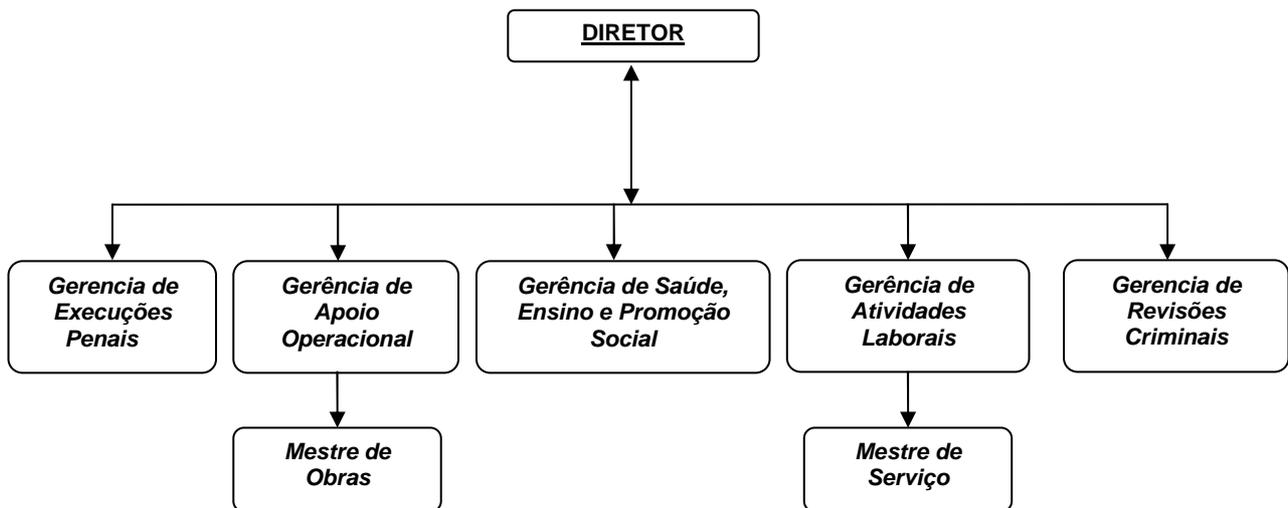
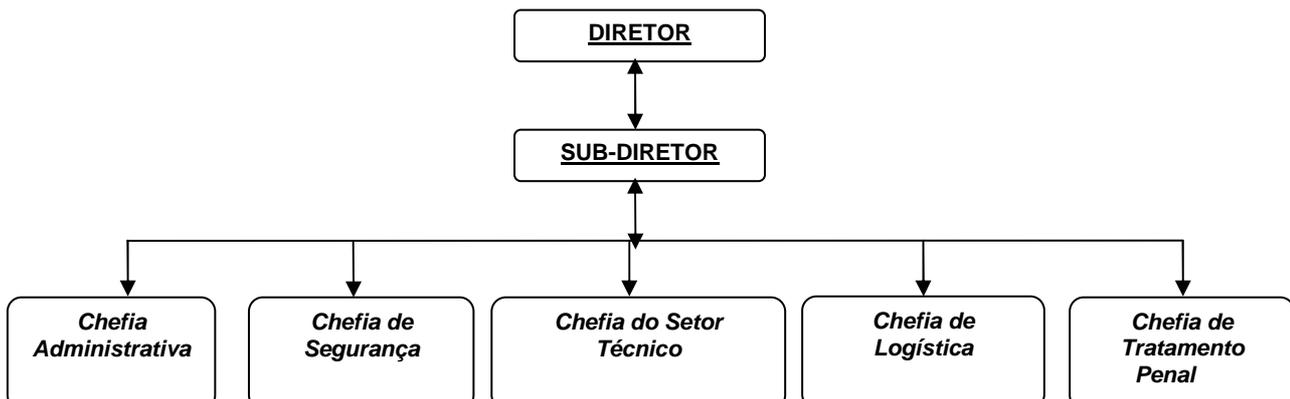
Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 19) Direito ao voto

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

## 20) Nota geral com relação às condições oferecidas pelo presídio:

Muito Insatisfeito	Pouco insatisfeito	Indiferente	Pouco Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

**ANEXO B – ORGANOGRAMA DA PENITENCIÁRIA INDUSTRIAL DE JOINVILLE****ANEXO C – ORGANOGRAMA DO PRESÍDIO CENTRAL DE PORTO ALEGRE**

## ANEXO D – FOTOS DA PENITENCIÁRIA INDUSTRIAL DE JOINVILLE



**Figura 1 - Fachada da entrada principal da Penitenciaría Industrial de Joinville**  
Fonte: o autor



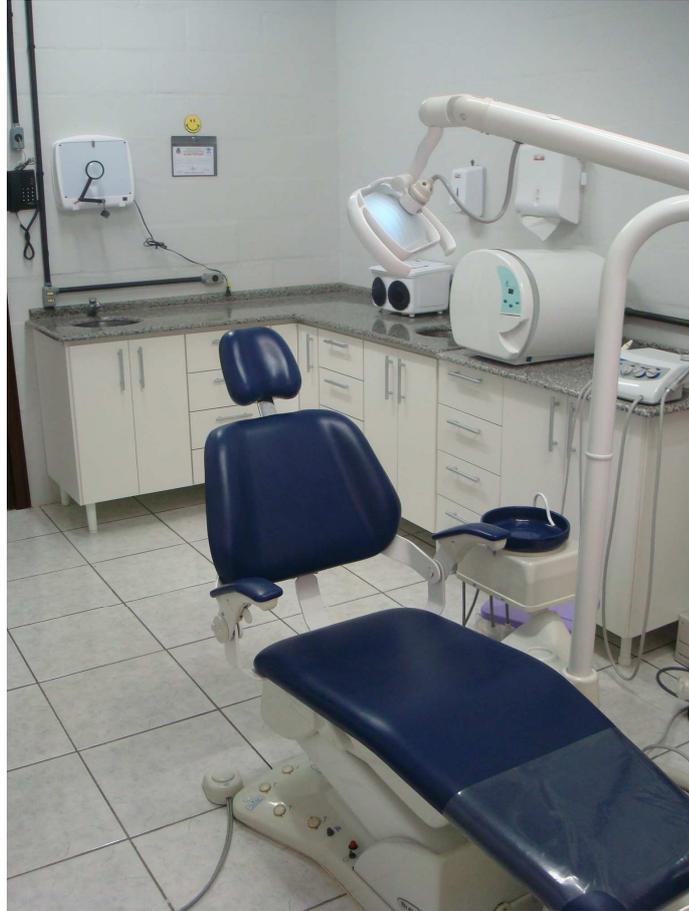
**Figura 2 - Sala de trabalho com o líder**  
Fonte: o autor



**Figura 3 - Sala de trabalho**  
Fonte: o autor



**Figura 4 - Produção dos detentos**  
Fonte: o autor



**Figura 5 - Gabinete odontológico**  
Fonte: o autor

## **ANEXO E – FOTOS DO PRESÍDIO CENTRAL DE PORTO ALEGRE**



**Figura 6 – Fachada**  
Fonte: o autor



**Figura 7 - Instalações dos pavilhões novos**  
Fonte: [www.estruturantes.rs.gov.br](http://www.estruturantes.rs.gov.br)



**Figura 8 – Superlotação**  
Fonte: Daniel Marengo – Jornal Zero Hora



**Figura 9 - Escola dentro do presídio**  
Fonte: Daniel Marengo – Jornal Zero Hora



**Figura 10 - 3ª Galeria do Pavilhão C**  
Fonte: Daniel Marengo – Jornal Zero Hora



**Figura 11 - Lixo e esgoto**

Fonte: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. Brasília, 2008.

DENZIN, Norman K. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens** / Norman K. Denzin, Yvona S. Lincoln; tradução Sandra Regina Netz. – Porto Alegre: Artmed, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ELLET, William. **Manual de estudo de caso: como ler, discutir e escrever casos de forma persuasiva**. / William Ellet; tradução André de Godoy Vieira. – Porto Alegre: Bookman, 2008.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**, 7 ed. rev. e atual., São Paulo : Saraiva, 2002.

KAPLAN, Robert S. **A estratégia em ação: balanced scorecard** / Robert S. Kaplan, David P. Norton, tradução Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. – Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LEAL, Rogerio Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

**LEI DAS EXECUÇÕES PENAIS**. Brasília, 1984.

MARTINS, Eleonora da Silva. **Gestão pela qualidade na administração pública: estudo de caso realizado em uma autarquia especial do Estado do Rio Grande do Sul**. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 11. ed. atual. Sao Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MUÑOZ AMATO, Pedro. **Introdução à administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, c2005.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio do curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão**. São Paulo: Atlas, 1996.

SHARKANSKY, Ira. **Administração pública: a formulação de políticas nos órgãos governamentais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

SINK, D. Scott. **Planejamento e medição para a performance**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1993.

SLACK, Nigel. **Vantagem competitiva em manufatura: atingindo competitividade nas operações industriais**. 2. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2002.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WACQUANT, Loic J. D.. **As Prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971, c1955.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

SÍTIO DO MINISTÉRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA – [WWW.MJ.GOV.BR](http://WWW.MJ.GOV.BR)

SÍTIO DO INST. BRAS. DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – [WWW.IBGE.GOV.BR](http://WWW.IBGE.GOV.BR)

SITE DOS PROG. ESTRUT. DO GOV. DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:  
[http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com\\_realizacao&task=detalhe&temid=2&id=45](http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com_realizacao&task=detalhe&temid=2&id=45)