

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modern architecture, featuring two tall, narrow towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some vehicles visible in the foreground.

# **REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ANO Nº 04 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2018**

**ISSN 2595-5667**

**Rio de Janeiro,  
2018.**

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela.  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu Faculty of Law.  
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica de São Paulo.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná.  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho

### Avaliadores:

- |   |   |
|---|---|
| Prof. Alexandre Santos de Aragão, UERJ. | Prof. Dr. José Vicente S. Mendonça, UERJ. |
| Sr. Bruno Teixeira Marcelos, UFF.       | Sr. Márcio Lacombe, UFF.                  |
| Sra. Debora Sotto, PUC-SP.              | Sr. Paulo Henrique Maceira, USP           |
| Prof. Dr. Eduardo Manuel Val, UFF.      | Prof. Ms. Paulo Macera, USP.              |
| Sra. Isabela Ferrari, UERJ.             | Profa. Maria de Los Angeles, U. Barcelona |
| Prof. Dr. Emerson Moura, UFRRJ.         | Prof. Phillip Gil França, PUC-RS.         |
| Prof. Dr. Jamir Ribeiro, UFJF.          | Prof. Dr. Sandro Alex Simões, CESUPA-PR.  |
| Prof. Dr. Jamir Ribeiro, UFJF.          | Sr. Silvio Costa Filho, UFMG.             |

### Diagramação e Layout:

- Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.

# SUMÁRIO

<i>APRESENTAÇÃO</i> .....	005
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>RECURSO EXTRAORDINÁRIO: EFEITOS DA DECISÃO DE (IN)CONSTITUCIONALIDADE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA</i> .....	006
Ana Lucia Pretto Pereira	
<i>DIREITOS E MECANISMOS GRACIOSOS DO CIDADÃO NO PROCEDIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO SOB A PERSPETIVA DA LEI PORTUGUESA</i> .....	015
Isa Filipa António	
<i>REFLEXÕES SOBRE A APLICAÇÃO DE INSTITUTOS PENAIIS AOS ATOS ÍMPROBOS</i> .....	035
Camila Paula de Barros Gomes	
<i>O REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK COMO POLÍTICA ECONÔMICA DE INCENTIVO ÀS OPERAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR NO MODAL MARÍTIMO</i> .....	058
Érico Hack e Paula Tatyane Cardozo Stemberg	
<i>ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SEU POTENCIAL PARA REVIGORAR A RELAÇÃO DO ESTADO COM A SOCIEDADE. LEI Nº 9.037/96</i> .....	075
Andréia Gomes	
<i>OS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL</i> .....	109
Alex Cavalcante Alves e Joseanne Carla de Aguiar Santos	
<i>A (IM)POSSIBILIDADE DA CONCESSÃO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS QUE UTILIZAM VEÍCULO PRÓPRIO: UMA REFLEXÃO JURÍDICA</i> .....	128
William Silva Coutinho	
<i>ENTRE A CORRUPÇÃO E A INEFICIÊNCIA: A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO GERENCIAL BRASILEIRO COMO UM DOS MITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO</i> .....	153
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>A GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS APLICADA À ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO</i> .....	167
Cláudio Alberto Gabriel Guimarães e Cristiane Caldas Carvalho	

**A GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS APLICADA À  
ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO**

**THE STRATEGIC MANAGEMENT OF RESOURCES APPLIED TO THE  
ADMINISTRATION OF THE BRAZILIAN PENITENTIARY SYSTEM**

**CLÁUDIO ALBERTO GABRIEL  
GUIMARÃES**

*Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco e em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Adjunto da Universidade Federal do Maranhão.*

**CRISTIANE CALDAS CARVALHO**

*Mestre em Saúde e Ambiente na área de concentração em Direito Sanitário e Ambiental pela Universidade Federal do Maranhão/UFMA. Professora Substituta vinculada ao Departamento do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão.*

**RESUMO:** O presente artigo objetiva investigar, inicialmente, quem são as pessoas que estão cumprindo pena privativa de liberdade no Brasil, qual o perfil socioeconômico destas. Em um segundo momento enfrentar-se-á a questão da privatização/terceirização de presídios, as vantagens e desvantagens que essa medida pode representar para a sociedade brasileira, para, ao final do trabalho, discorrer, a partir do contexto até então construído, ou seja, a partir das peculiaridades do sistema penitenciário nacional, sobre as possíveis contribuições que a aplicação dos ensinamentos oriundos da gestão estratégica de recursos pode representar em termos de melhorias na execução penal levada a efeito no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas; privatização; terceirização; presídios; gestão estratégica de recursos.

**ABSTRACT:** The present article aims to investigate, initially, who are the people who are serving custodial sentences in Brazil, what their socio-economic profile. In a second moment, the privatization/outsourcing of prisons will face the advantages and disadvantages that this measure may represent for Brazilian society, so that, at the end of the work, a context that has hitherto been built, therefore, of the peculiarities of the national penitentiary system, about the possible contributions that the application of the lessons learned from the strategic management of resources can represent in terms of improvements in the criminal execution carried out in Brazil.

**KEYWORDS:** Public policies, privatization; outsourcing; prisons; strategic resource management.

## I. INTRODUÇÃO

No Brasil atualmente e, pelo menos nos últimos vinte e cinco anos, tem sido visível a deterioração do seu parque penitenciário e os vários problemas que daí advêm.

Várias tem sido as medidas tomadas pelos Governos Estaduais e Federal para enfrentar tal mazela administrativa, não parecendo estarem tais medidas logrando êxito em seus intentos.

Mais recentemente tem ganhado força a ideia de parcerias entre o Poder Público e a esfera privada na administração penitenciária, havendo uma oscilação entre privatizar e terceirizar a gestão dos presídios brasileiros.

O certo é que o Brasil tem passado nos últimos anos por vários estágios, ou estados, no que pertine à administração de seus cárceres, indo do êxtase, no momento inicial da ideia da privatização, até uma espécie de frustração ou desinteresse nos dias atuais, estando a ganhar terreno, salvo melhor juízo, as iniciativas de terceirização dos serviços intramuros.

Vários seriam os formatos no modelo de privatização, indo desde a implantação de um sistema de cogestão do sistema penitenciário, cogestão esta compartilhada entre o Estado e a iniciativa privada nos mais variados níveis administrativos, o que acaba por refletir em um espectro cada vez mais amplo de serviços de terceirização, que abrangem alimentação, saúde, vestuário e, até mesmo, segurança, dentre outros.

Os defensores de tais medidas apontam, de maneira global, para a redução de custos no sistema penitenciário, assim como para uma melhor organização e humanização deste, o que influenciará diretamente na possibilidade de reinserção social dos egressos.

Do lado oposto, vozes se levantam denunciando que a privatização/terceirização de presídios é mais um passo dado no sentido de adotar as políticas que interessam à ideologia neoliberal que busca auferir lucros em todos os setores, deixando claro que quem não se adequar à ideologia do mercado pela incapacidade de gerar lucros através do consumo, necessariamente produzirá lucro como matéria prima da indústria do controle do delito.

Em tal contexto, várias questões ficam no ar ante as possibilidades de enfrentar os graves problemas que hoje assolam o sistema prisional brasileiro. É inadiável que se discuta, nessa sociedade globalizada, como equacionar os custos que advêm dessa forma de controle social, tanto na esfera humanitária, como também e, principalmente, na esfera social. Em outras palavras, como equacionar as questões do necessário controle social formal representado pelo sistema punitivo, cujo ápice é a pena privativa de liberdade, com a questão inarredável do respeito aos direitos humanos daqueles que estão a cumprir pena.

De certo que vários são os caminhos que podem ser percorridos para solucionar os diversos entraves afetos à execução da pena no Brasil, passando, inobstante outras possibilidades, necessariamente, pela seara teórica da administração, sendo imprescindível que se investigue quais as contribuições que a moderna ciência da gestão de empresas e negócios pode trazer para o campo da administração pública, mais especificamente, no caso do presente trabalho, para a esfera da administração penitenciária.

Para abordar uma temática tão sensível, entendemos que, inicialmente, necessário se faz identificar quem está cumprindo pena privativa de liberdade, qual o perfil do presidiário brasileiro, para que, assim, melhor se possa pensar em soluções direcionadas para tal realidade.

Em um segundo momento e tendo elegido uma perspectiva teórica crítica, enfrentar-se-á a questão da implantação e manutenção do parque penitenciário brasileiro, quais as contribuições que a incipiente indústria do controle do delito pode trazer, enfim, seus prós e contras para a sociedade e para os destinatários de seus serviços.

Por fim, e não pretendendo pôr fim a questão do modelo ideal de administração penitenciária, se totalmente público, se privado ou, ainda, misto, mas como objetivo maior deste trabalho, descrever as possíveis contribuições que a gestão estratégica de recursos pode trazer especificamente para a temática em questão, independentemente, como já dito, do modelo eleito para gerir o parque penitenciário brasileiro.

## **II. QUEM SÃO OS PRESOS NO BRASIL?**

Responder a essa pergunta, no atual contexto que se afigura no Brasil, que está a passar por um incipiente processo de democratização do cárcere, vez que os ricos e poderosos começam a frequentá-lo, ainda é uma tarefa fácil, vez que a massa carcerária brasileira continua sendo composta por aqueles para quem o crime se delinea, indiscutivelmente, como o horizonte mais próximo e rentável<sup>120</sup> dentro das opções que lhes são apresentadas.

Importante frisar neste momento, que optamos por perquirir quem são os presos no Brasil ao invés das condições de estrutura e funcionamento de seus cárceres, por entendermos que já é de amplo conhecimento que o Sistema Penitenciário brasileiro está entre os piores do mundo, não estando tão claro, entretanto, por quem é realmente frequentado, ou seja, qual o real nível de pobreza e exclusão social que ali habitam.

---

<sup>120</sup> Sobre as teorias econômicas dos delitos Cfr. Guimarães (2007, p. 21-38).

Assim sendo, o instrumento básico a qualquer reflexão acerca do funcionamento do sistema penal, coaduna-se com a concepção de que não se pode imputar ao acaso, o predomínio desproporcional de pobres nas prisões e nas estatísticas criminais. Nada obstante, deve ser interpretado “como grandezas sistematicamente produzidas” (ANDRADE, 2003, p. 268); pois, uma vez que as variáveis determinantes do perfil dos presos (faixa etária, estado civil, número de dependentes da família, grau de escolaridade, qualificação profissional, informalidade como forma de sustento, remuneração aviltante, etc.) são acionadas, evidencia-se que as pessoas pertencentes aos estratos sociais mais baixos são mais vulneráveis ao processo de criminalização<sup>121</sup>.

Para comprovar tal ponto de vista e fazer um comparativo com os dados oficiais disponibilizados pelo Governo Federal<sup>122</sup>, realizamos de próprio punho uma minuciosa pesquisa na Casa de Detenção do Complexo Penitenciário de Pedrinhas no Estado do Maranhão, com os resultados que a seguir se expõe e que, frise-se, em maior ou menor medida, coincidem com os dados oficiais.

Na primeira variável investigada, constata-se que o perfil etário dos sentenciados da Casa de Detenção do Complexo Penitenciário de Pedrinhas (CADET) é, principalmente, constituído de jovens entre 18 e 24 anos (22,50%) e de adultos com idades entre 25 e 30 anos (36,33%) e entre 31 e 35 anos (16,39%)<sup>i</sup>.

Ademais, observa-se que as três faixas etárias com os percentuais mais elevados de sentenciados somam o quantitativo de 75,22%. Sendo que 52,72% desses sentenciados possuem de 25 a 35 anos, ou seja, uma massa de adultos no ápice da idade produtiva que são utilizados não somente para reduzir o preço da mão-de-obra, mas, principalmente, para escamotear – através do encarceramento em massa, uma forte tendência ao desemprego (WESTERN *et al.* 2002, p. 41).

Quanto ao estado civil do sentenciado, segunda variável, encontra-se o quantitativo, não menos expressivo, de 50,48% de solteiros e 37,29% de sentenciados que convivem em união estável, perfazendo tais particularidades um total de 87,77%<sup>ii</sup>.

Quando foram indagados acerca dos dependentes que possuíam – terceira variável –, 76,20% responderam que possuíam dependentes. Contudo, ressalta-se que todos aqueles que

---

<sup>121</sup> O Brasil tinha 622.202 presos em 2014 e apesar de não existirem levantamentos com números oficiais, sabe-se que em 2017 esse número aumentou, em razão de a população carcerária brasileira aumentar 7% ao ano, aproximadamente, de acordo com o Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça. 622.202 presos, nas 1436 unidades prisionais brasileiras. (POLITIZE)

<sup>122</sup> Cfr. INFOPEN (2014).

possuem dependentes responderam que não contribuem financeiramente para o sustento de seus dependentes porque estão presos e, também, porque não receberem auxílio reclusão<sup>iii</sup>.

Destaca-se que durante o período de entrevistas apenas quatro internos recebiam o Auxílio Reclusão (benefício da Previdência Social regulado pela Lei n.º 8.213 de 24 de junho de 1991, que visa a proteção dos dependentes carentes do segurado preso, impossibilitado de prover a subsistência do mesmo em virtude de sua prisão) no valor de R\$ 380,00. Entretanto, estes não tiveram seus dados inclusos entre aqueles que foram catalogados porque eram presos provisórios, tendo a delimitação da abordagem se restringido àqueles que já haviam sido sentenciados.

Nesse passo, pontua-se que esta variável se subdivide em outras duas, as quais têm por finalidade quantificar e identificar os dependentes dos sentenciados como forma de pormenorizar o estudo proposto.

Assim sendo, do total de dependentes dos sentenciados serve para demonstrar minimamente o tamanho de suas famílias<sup>iv</sup>.

Posto isso, tem-se que, em regra (64,13%), as famílias dos sentenciados são constituídas por no máximo duas pessoas e no mínimo uma pessoa, sem incluí-los nas contagens.

Intermediariamente estão as famílias constituídas por até quatro pessoas (22,78%).

Por derradeiro, minoritariamente, encontram-se as famílias com mais de seis pessoas, representando o percentual de 3,37%.

Passo seguinte, ao se identificar quem eram seus dependentes, chegou-se às seguintes pessoas<sup>v</sup>: 1) pai e mãe com percentuais idênticos (0,61%) e 2) companheira com 11,62%.

Quando as respostas identificavam os filhos como dependentes, optou-se pela subdivisão entre: 3) filhos com idade igual ou inferior a 12 anos; e 4) filhos com idade igual ou superior a 12 anos.

Assim, tem-se que: 3.1) 54,12% dos entrevistados possuem de um a dois filhos com idade igual ou inferior a 12 anos; 3.2) 11% possuem de três a quatro filhos nessa faixa etária; e 3.3) 4,28% dos entrevistados possuem de cinco a seis filhos.

Quanto a segunda subdivisão, tem-se que: 4.1) 13,14% dos entrevistados possuem de um a dois filhos com idade igual ou superior a 12 anos; 4.2) 2,75% dos entrevistados possuem de três a quatro filhos nessa faixa etária; 4.3) 1,22% dos entrevistados possuem de cinco a seis filhos; e 4.4) apenas 0,61% dos entrevistados possui mais de seis filhos.

No que tange ao grau de escolaridade dos sentenciados, quarta variável, é possível a visualização do nível de exclusão mais básico a que são submetidas uma pré-determinada parcela da sociedade<sup>vi</sup>.

Constatou-se, assim, que dentre os 316 sentenciados, 29,58% eram analfabetos, 32,47% possuíam somente ensino fundamental incompleto, 16,39% possuíam apenas ensino fundamental maior incompleto e apenas um sentenciado (0,32%) possuía ensino superior incompleto

Nesse contexto, o sistema penal de controle do desvio (que implica a intervenção da polícia, do Ministério Público, dos Órgãos Judiciários e das Agências de Execução da pena) revelará, pois, uma contradição fundamental entre a igualdade formal dos sujeitos de direito e a desigualdade substancial dos indivíduos que, nesse caso, se manifesta em relação às chances de serem definidos e controlados como desviantes.

Isto posto, os mecanismos de criminalização

Quando se dirigem a comportamentos típicos dos indivíduos pertencentes às classes subalternas, e que contradizem às relações de produção e de distribuição capitalistas, formam uma rede muito fina, enquanto a rede é frequentemente muito larga quando os tipos legais têm por objeto a criminalidade econômica e outras formas de criminalidade típicas dos indivíduos pertencentes às classes no poder (BARATTA, 2002, p. 165).

Como se pode perceber há maior probabilidade entre aqueles que se concentram nos níveis mais baixos da escala social de serem selecionados para fazer parte da “população criminoso”. Isto decorre, precipuamente, das posições que estas pessoas ocupam no mercado de trabalho (desocupação, subocupação e (des)qualificação profissional, conforme se observará a seguir) e dos defeitos de socialização familiar e escolar iminentes aos indivíduos pertencentes a níveis sociais mais baixos.

Para Baratta (2002, p. 181)

o nexos funcional entre os dois sistemas (escolar e penal), está provado pela existência de uma ulterior série de mecanismos institucionais, os quais, inseridos entre os dois sistemas, asseguram a sua continuidade e transmitem, através de filtros sucessivos, uma certa zona da população de um para outro sistema. Trata-se de mecanismos diversos, mas funcionalmente idênticos que, nas sociedades capitalistas mais desenvolvidas, cumprem as

tarefas de assistência social, de prevenção e de reeducação em face do desvio de menores.

Assim, a complementaridade das funções exercidas pelo sistema escolar e pelo penal responde à exigência de reproduzir e de assegurar as relações sociais existentes, isto é, de conservar a realidade social, a qual se manifesta com uma desigual distribuição dos recursos e dos benefícios, equivalente a uma estratificação em cujo fundo a sociedade capitalista desenvolve massivamente zonas consistentes de subdesenvolvimento e marginalização para retroalimentar o sistema (BARATA, 2002, p. 171).

Nesse seguir, a quarta variável, vem sobrelevar que a eficácia simbólica da Lei de Execuções Penais pode ser constatada quando se demonstra que 94,53% dos sentenciados da CADET não possuem qualquer tipo de assistência educacional – materializada na espécie curso técnico profissionalizante<sup>vii</sup>. Demais disso, ressalta-se que entre os 5,46% dos sentenciados que possuem um curso técnico profissionalizante fora constatado que diversos deles já possuíam tais cursos antes de serem recolhidos à prisão<sup>123 viii</sup>.

Desta feita, não bastasse a acentuada exclusão do processo educacional representado na CADET pelo percentual de 29,58% de sentenciados analfabetos; 32,47% de sentenciados que possuem somente ensino fundamental incompleto; e 16,39% de sentenciados que possuem apenas ensino fundamental maior incompleto, há ainda um outro método excludente que é posto em prática intramuros: a desassistência educacional ao desassistido social.

No que tange à qualificação profissional, quinta variável, o rol das profissões dos sentenciados<sup>ix</sup> é, indubitavelmente, reflexo do baixíssimo grau de escolaridade. Dessa forma, não causa espanto que o catálogo de profissões não traga quaisquer daquelas que figuram no ápice da pirâmide social, pois, é senso comum que nesses nichos sociais o direito penal pouco executa sua força cogente.

Assim sendo, descabida seria a tentativa de se justificar a conduta criminosa como peculiaridade de quaisquer das profissões infra, visto que restará comprovado que a pobreza é condição *sine qua non* para a difusão da criminalidade e para o etiquetamento de seus “criminosos”<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Da especificação dos cursos técnicos profissionalizantes extrai-se as seguintes grandezas: 1) 11,76% dos sentenciados possuem o curso técnico profissionalizante de Artesanato; 2) 11,76% dos sentenciados possuem o curso técnico profissionalizante de Computação; 3) 11,76% dos sentenciados possuem curso técnico profissionalizante de Serralheria; e 4) 23,52% dos sentenciados possuem o curso técnico profissionalizante de Pedreiro, perfazendo esses quatro cursos o total de 58,8%.

<sup>124</sup> Cabe relatar os percentuais das profissões mais recorrentes entre os sentenciados da CADET, quais sejam: 1) 4,5% dos sentenciados eram vendedores ambulantes; 2) 6,10% dos sentenciados trabalhavam com serviços

Destarte, infere-se que a baixa qualificação, indubitavelmente, é um dos fatores ensejadores da informalidade (sexta variável) e, conseqüentemente, do percentual de 79,09% daqueles que nunca tiveram um dos principais direitos trabalhistas, a assinatura da carteira de trabalho<sup>x</sup>.

Por derradeiro, a análise da remuneração<sup>xi</sup> que percebiam os sentenciados serve para oferecer um parâmetro das condições econômicas em que viviam antes de serem empurrados para ao sistema prisional<sup>125</sup>.

Isto posto, se se somar a pífia remuneração percebida pelos ergastulados, os níveis educacionais quase inexistentes, à presença significativa de dependentes de seus proventos – bem como ao binômio insegurança-espoliação existente no mercado de trabalho –, não é difícil abstrair que a síntese dialética deste imbricado processo se traduza em massificação do desemprego estrutural, expansão do subemprego, surgimento de subculturas e guetos sociais, manutenção de uma estrutura vertical da sociedade e, por fim, mecanismos impiedosos de seleção, discriminação e marginalização que fomentam no seio das sociedades capitalistas movimentos sociais violentos que anatematizam o processo de exclusão-marginalização que lhes é imposto.

Não obstante serem absolutamente verdadeiras as condições acima expostas e que amparam a crítica à forma de controle social formal levada a efeito atualmente pelos Estados mundo afora, importante que se reflita sobre qual a parcela de participação que as pessoas que se encontram ergastuladas têm para se encontrarem em tal situação, haja vista que não se pode atribuir ao Estado ou aos Governantes toda a responsabilidade pelo cometimento de delitos das pessoas que ocupam os estratos sociais menos favorecidos socialmente.

### III. NEOLIBERALISMO E A INDÚSTRIA DO CONTROLE DO DELITO

---

gerais; 3) 9,32% dos sentenciados não possuíam profissão determinada, ou seja, realizavam serviços esporádicos – popularmente conhecidos como bico, para sustentar a si e/ou a sua família; 4) 9,32% dos sentenciados eram mecânicos; 5) 17,68% dos sentenciados ocupavam postos de trabalho da construção civil trabalhando ou como servente, ou como ajudante, ou como pedreiro; e 6) 21,86% dos sentenciados trabalhavam na lavoura, os quais, em sua maioria, não são sequer alfabetizados.

<sup>125</sup> No que pertine à remuneração observa-se que: 1) 41,47% dos sentenciados ganhavam de R\$ 101,00 a R\$ 300,00; 2) 16,07% dos sentenciados ganhavam até R\$ 100,00; 3) 15,75% dos sentenciados ganhavam de R\$ 301,00 a R\$ 600,00; e 4) 13,5% dos sentenciados relataram que os seus ganhos supriam somente o necessário à subsistência.

Na esfera da privatização de presídios, ponto culminante da indústria do controle do delito, não tanto pelas cifras envolvidas, mas pela substituição do Estado em uma das áreas que sustentam sua própria razão de existência, entre os vários trabalhos acadêmicos realizados sobre o tema no Brasil, destacamos o do pesquisador Minhoto (2000, p. 92, 170) que chama atenção para o fato de que:

Se, de um lado, há evidências fundadas de que a operação privada de estabelecimentos correccionais não tem executado um serviço mais eficiente nem tampouco mais barato, como também não tem conseguido fazer frente aos objetivos internos do sistema de justiça criminal, notadamente, o alívio da superpopulação e a reabilitação dos detentos, além de despertar forte polêmica, é certo que paradoxalmente as prisões privadas vêm se expandindo e as companhias ampliando largamente suas margens de lucratividade. Em relação ao Brasil, adverte-se que em grande medida, essa proposta resulta de um intenso lobby realizado por uma empresa brasileira de segurança privada, a Pires Segurança Ltda., destinado a transpor as prisões privadas para o contexto brasileiro, a partir da manipulação seletiva da ‘experiência estrangeira’ – sobretudo da experiência norte-americana –, invocada como argumento de autoridade.

Não sendo objeto do presente trabalho a abordagem de tal polêmica, opta-se por fazer uma análise mais ampla do problema e, para tanto, toma-se como ponto de partida a contextualização política e econômica, adotando-se o entendimento fundamental segundo o qual a globalização, fundada nos pressupostos da ideologia econômica neoliberal – traduzida como enfraquecimento da capacidade de intervenção social dos Estados e da perda de soberania política –, está a produzir um alarmante quadro de exclusão social. (BARATTA, 2001, p. 14-15)

Somando-se o retro exposto ao fato de que a exclusão social se origina da concentração de riqueza nas mãos de uns poucos privilegiados, sobrando para a maioria da população mundial um grave quadro de desemprego, fome, doença, ignorância, em resumo, de ampla negação do mínimo que se pode definir como cidadania, chega-se a iniludível conclusão de que está a se concretizar um quadro sem precedentes em toda a história da humanidade: a triste constatação de que a miséria, traduzida em exclusão social, está mais visível do que nunca, e que a visibilidade dos pobres e miseráveis acaba por influenciar negativamente o bem-estar dos incluídos.

No Brasil, a pobreza é um problema que pode ser adjetivado de gravíssimo. A pobreza absoluta – aquela que se caracteriza pelo não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital – e a pobreza relativa – aquela em que apenas o mínimo para a sobrevivência física é alcançado – são verificadas em larga escala no país, sem que se possa precisar, com algum alcance de certeza, qual das duas formas predomina. (ROCHA, 2003, p. 11-12)

A única certeza que se tem em tal seara é a de que a pobreza brasileira<sup>126</sup> está diretamente ligada à desigual distribuição de renda; ao inaccessível à educação; à desnutrição; à completa falta de acesso a mínimas oportunidades de inclusão social. A pobreza brasileira é um retrato vivo da impossibilidade do exercício da cidadania.

Entretanto, insistimos, a condição de pobre não é argumento que possa sustentar qualquer tese no sentido de arrefecer o necessário controle social formal em razão de tal condição, mas sim que se deva trabalhar no sentido de conscientizar todas as camadas sociais da importância do exercício da cidadania substancial<sup>127</sup>.

O local ocupado na pirâmide social não pode servir de fundamento para que se expeçam passaportes para o cometimento de delitos!

É fato de que novas prisões são construídas incessantemente como fábricas de exclusão das pessoas habituadas à sua condição de excluídas, em que, como verdadeiros laboratórios, são testadas técnicas de confinamento espacial do lixo e do refúgio social produzidos pelo ideal neoliberal<sup>128</sup>, não havendo outra solução para enfrentamento de tal problema que não o aprimoramento da democracia, cujo caminho passa, indubitavelmente, pelo esforço daqueles que ainda não fruem dos seus benefícios.

Nesses tempos de globalização, em que, cada vez mais, menos ganham e muitos perdem, os gastos orçamentários do Estado com as despesas ligadas à manutenção da ‘lei e da ordem’ – como os efetivos policiais e os serviços penitenciários e, principalmente, os gastos com equipamentos ligados à tecnologia de segurança nas prisões – crescem em todo o planeta., é absolutamente necessário que as pessoas que enxergam o crime como alternativa viável para sua subsistência sejam conscientizadas que essa é a pior das alternativas. E para

---

<sup>126</sup> Segundo a pesquisadora Rocha (2003, p. 9), “Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive”.

<sup>127</sup> Sobre as várias faces da cidadania, em profundidade, Guimarães (2010).

<sup>128</sup> Na visão de Batista (2000, p. 107), “Uma das características dos novos sistemas penais do empreendimento neoliberal consiste numa radical transformação nas finalidades da privação de liberdade, que passam daquilo que Zaffaroni chamou de ‘ideologias re’ (reinserção social, recuperação laborativa, redisciplinamento, etc.) a uma assumida técnica de neutralização do condenado”.

tanto, toda a sociedade civil deve estar imbuída desse mesmo propósito, não delegando ao Estado, pela via de seus gestores, toda a responsabilidade dessa missão.

Através da democracia, pela possibilidade da escolha responsável dos gestores públicos, pelo exercício, então, efetivo da cidadania, paulatinamente, todo o medo e insegurança gerados pela crescente parcela de excluídos da sociedade vai diminuir, vez que em andamento um processo inclusivo reflexivo – no momento em que há consciência e cobrança de direitos pela via democrática, diminui-se a injustiça social – e as instituições carcerárias não representarão mais a principal forma de controle social.

Enquanto perdurar a apatia política, a acomodação confortável da negação do exercício da cidadania, continuará sendo produzida exclusão social em massa, o que acaba por acarretar uma inexorável consequência: o alívio dos governos, já que ninguém, ou muito poucos, tendem a pressionar politicamente para que se realize algo acerca de coisas que são frágeis demais para que se perceba e controle. Ao contrário, a construção de novas prisões, a hipertrofia da legislação punitiva, a disseminação das infrações punidas com pena de prisão tende a aumentar a popularidade dos governos, conferindo-lhes a imagem da austeridade, da seriedade, da severidade, de quem faz algo severo, palpável, concreto, visível e convincente, em prol da segurança individual dos governados. (BAUMAN, 1999, p. 126-127).

Assim sendo, as punições hodiernamente estão a se transformar, portanto, em atos político-partidários, plataformas de campanha, se distanciando daquilo para que foi pensado e criado o controle social formal quando das elaborações teóricas que conferem fundamento, justificação e legitimação ao Estado na seara punitiva, haja vista que demonstram as razões de existência do Estado soberano e a importância do exercício da disciplina social<sup>129</sup>.

Imperioso e urgente que se supere o atual estado de coisas, no qual os governantes tentam passar para a opinião pública que quanto mais firme for o Estado em relação à dureza das punições – daquelas poucas que o Poder Judiciário pode impor aos infelizes que caíram em suas malhas –, mais se afirmará perante a incauta opinião pública como órgão apto a controlar o crime, suscitando vasto apoio popular, quando na verdade, tais atos de barbárie punitiva objetivam escamotear a realidade da completa falência em prover segurança à população como um todo. (GARLAND, 2002, p. 83)

Necessário que se supere pela via da inclusão cidadã a ideologia em voga que aponta todas as mazelas sociais para causas individuais e responde com a mais poderosa arma de que

---

<sup>129</sup> Segundo Christie (2002, p. 93), “São as decisões político-culturais que determinam a estatística carcerária e não o nível ou evolução da criminalidade. Essas decisões exprimem e definem ao mesmo tempo a que sociedade escolhemos pertencer”.

dispõe o poder estabelecido, que é o Direito Penal. Quanto maior o caos, maior a necessidade de repressão penal, o que acaba por confirmar uma equação há muito conhecida, ou seja, mais exclusão social, mais pobres, mais incômodos para as classes privilegiadas, mais repressão penal, mais presos e, agora, um novo dado: mais lucros para a indústria do controle do crime.

A supremacia do mercado sobre todos os outros valores e instituições ligados à gestão política e econômica do Estado acaba por limitar em larga escala o poder outrora imanente à soberania, restando pouco a ser feito nessa área.

Ao Estado, antes soberano, nada mais resta, ou quase nada<sup>130</sup>. A economia e a política, antes símbolos de sua soberania, não mais pertencem a sua esfera de atribuições. Restou apenas a função policial, o policiamento do território e da população, os poderes de repressão, já que

No mundo das finanças globais, os governos detêm pouco mais que o papel de distritos policiais superdimensionados; a quantidade e qualidade dos policiais, varrendo os mendigos, perturbadores e ladrões das ruas, e a firmeza dos muros das prisões assomam entre os principais fatores de ‘confiança dos investidores’. (BAUMAN, 1999, p. 128).

No Brasil, já não se pode taxar de novidade a intensificação do uso do cárcere como forma privilegiada de controle social de uma determinada camada da população. Os espaços proibidos também já se fazem notar em toda sua pujança. O que surgiu de novo, por clara influência norte-americana, no âmbito do controle social punitivo, é tão-somente o fato da implementação em terras tupiniquins da incipiente, mas promissora, indústria do controle do crime.

Já existem por aqui empresas privadas lucrando com o fornecimento de alimentação, serviços de saúde, trabalho e educação para os detentos, além da própria administração e manutenção dos presídios. Há toda uma política sendo desenvolvida, inclusive com apoio da mídia, para expansão do gerenciamento privado das penitenciárias brasileiras<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> Sobre o Estado social residual, cfr. Wacquant (2001b, p. 23).

<sup>131</sup> O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) elaborou as diretrizes em 1992, para adoção das prisões privadas no Brasil as quais, em resumo, propunham que “A admissão das empresas seria feita por concorrência pública e os direitos e obrigações das partes seriam regulados por contrato. O setor privado passaria a prover serviços penitenciários tais como alimentação, saúde, trabalho e educação aos detentos, além de poder construir e administrar os estabelecimentos”. Sobre a incipiente privatização/terceirização dos presídios brasileiros, cfr. Minhoto (2000, p. 161-192), Oliveira (1997, p. 195-224), G. Rodrigues (1995, p. 30-32), Freire (1995, p. 106-110).

A conjugação dos esforços para terceirização dos presídios parece refletir os indicativos políticos neoliberais que frente à desagregação social, à separação espacial urbana, à intolerância face à diferença, à constante suspeita em relação ao outro, à fragmentação do espaço público e sua transformação imposta em espaços privados, almejam que tudo isso seja resolvido através de medidas coercitivas.

Criam-se a todo vapor espaços proibidos, destinados a separar o joio – excluídos – do trigo – incluídos -, e para isso se paga muito bem. Mais uma vez o lucro se sobrepõe a qualquer valor ligado a essência do ser humano<sup>132</sup>.

Há uma preocupante e crescente desumanização de vastas parcelas da população. Determinados estratos sociais são vistos e tratados abertamente como inimigos, como ofensores/infratores em estado de latência, que ao menor descuido desencadeariam uma verdadeira pilhagem contra o patrimônio daqueles que se acham – ainda – em condições de consumir. Logo, é premente e inadiável que se promova o total isolamento entre as classes sociais, hoje limitadas a incluídos e excluídos.

Desse modo confunde-se pobreza com delinquência, violência estrutural com violência criminal. Não há mais classes sociais, as possibilidades de divergências políticas também estão sendo criminalizadas, reprime-se para manutenção do caos e dos lucros.

Bauman (1999, p. 28), sobre o tema, afirma que

Esses e outros ‘espaços proibidos’ não servem a outro propósito senão transformar a extraterritorialidade da nova elite supralocal no isolamento corpóreo, material, em relação à localidade. Eles também dão um toque final na desintegração das formas localmente baseadas de comunhão, de vida comunitária. A extraterritorialidade das elites é garantida da forma mais material – o fato de serem fisicamente inacessíveis a qualquer um que não disponha de uma senha de entrada.

Wacquant (2001c, p. 163-182), na mesma linha de raciocínio acima desenvolvida por Bauman, aponta para o fenômeno da marginalidade avançada, que está a surgir e se

---

<sup>132</sup> Sobre a nova forma de administrar a insegurança, Bauman (1999, p. 29) entende que “As elites escolheram o isolamento e pagam por ele prodigamente e de boa vontade. O resto da população se vê afastado e forçado a pagar o pesado preço cultural, psicológico e político do seu novo isolamento. Aqueles incapazes de fazer de sua vida separada uma questão de opção e de pagar os custos de sua segurança estão na ponta receptora do equivalente contemporâneo dos guetos do início dos tempos modernos; são pura e simplesmente postos para ‘fora da cerca’ sem que se pergunte a sua opinião, têm o acesso barrado aos ‘comuns’ de ontem, são presos, desviados e levam um choque curto e grosso quando perambulam às tontas fora de seus limites, sem notar os sinais indicadores de ‘propriedade privada’ ou sem perceber o significado de indicações não verbalizadas mas nem por isso menos decididas ‘não ultrapasse’”.

desenvolver exatamente nos territórios onde as classes excluídas são confinadas, como consequência da extrema pobreza e da destituição social. Assim, a marginalidade avançada é mais um fator de desagregação social, tendo em vista que se concentra em territórios bem-identificados, bem-demarcados e cada vez mais isolados, espaços estes vistos interna e externamente como purgatórios sociais, como infernos urbanos, onde somente o refugio da sociedade aceita habitar<sup>133</sup>.

Para os excluídos, portanto, existem dois caminhos a serem trilhados no atual contexto social, político e econômico, pautado pelas políticas neoliberais do livre mercado: assentirem em ocupar os espaços que lhes restam ou engrossarem as estatísticas dos sensos penitenciários. Favelas e prisões são os dois tipos de estratégias usadas para confinar e imobilizar os indesejáveis.

#### **IV. GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS APLICADA À EXECUÇÃO PENAL NO BRASIL**

Ante tudo o que descrito até o presente momento neste trabalho e, principalmente, independentemente do modelo de gestão que possa ser escolhido pelos Poderes Públicos Estaduais e Federal para administração dos parques penitenciários correlatos, tencionamos investigar as possibilidades de melhorias nos mesmos.

Impossível negar ou tentar esconder as profundas conexões entre o modo de produção capitalista neoliberal, a pobreza e as prisões, entretanto, forçoso reconhecer, e isso é imprescindível para melhor esclarecimento dos fatos em análise, que as pessoas que estão presas no Brasil, embora pertençam a um determinado perfil socioeconômico, estejam na base da pirâmide social, na linha de pobreza ou mesmo de miséria, cometeram delitos.

Com tal argumento, ainda que seja possível amenizar em determinados momentos a dura crítica elaborada pelos teóricos citados no item anterior do presente trabalho, o fato é que as alternativas ao cometimento de delitos levadas a efeito pelo Poder Público para as camadas sociais menos favorecidas – aqui nos referimos as mais variadas políticas de inclusão social que podem e devem ser disponibilizadas pelos governos como enfrentamento às políticas excludentes imanentes ao modo de produção em voga –, ainda estão longe de representar quaisquer avanços em tal seara.

---

<sup>133</sup> Há mais de quinze anos Pavarini (1985, p. 641-661) já chamava atenção para o fenômeno da “ghetização” nas políticas de controle social. Para um melhor entendimento do processo, necessária a leitura de Bentham (2000).

Ademais, por ser matéria incontroversa, não há necessidade de que se traga à discussão a realidade que permeia os cárceres brasileiros, como dito acima, mas apenas que seja pontuado como pressuposto inafastável do presente artigo a compreensão de que o Sistema Penitenciário brasileiro está a necessitar de urgentes e profundas medidas que possibilitem ao mesmo funcionar de acordo com as exigências de um Estado de Direito.

Ante tal realidade, e pela necessidade urgente e premente de que sejam postas em prática medidas para alcance de tal desiderato, optamos por investigar, ainda que momentaneamente de maneira não tão aprofundada, as contribuições que a Ciência da Administração de Empresas, mais especificamente a gestão estratégica de recursos pode trazer para tal campo de atividade pública.

Assim sendo, o que aqui se pretende cinge-se, apenas, a apontar as vantagens que tal esfera de conhecimento pode trazer para a administração das penitenciárias brasileiras, exclusivamente no âmbito de medidas principiológicas teóricas, do que aprofundar o modus operandi de tal empreitada.

O certo é que parece não existirem mais discussões acerca das vantagens que representam a gestão estratégica de recursos, no setor privado, posto já ser reconhecido como paradigma que os recursos humanos são um elemento fulcral de diferenciação e obtenção de vantagens competitivas sustentáveis<sup>134</sup>.

No setor público, somente mais recentemente começaram a surgir preocupações em gerir os recursos humanos de uma forma mais estratégica, envidando hodiernamente os gestores públicos maiores esforços para superar a conhecida e tradicional gestão administrativa ineficaz e burocrática.

Necessário esclarecer, desde logo, que ao falar-se de gestão estratégica de recursos humanos referimo-nos à concepção e à implementação de um conjunto de políticas internamente consistentes, que garantem que o capital humano da empresa contribua para alcançar os objetivos do negócio, assim como, que as diversas práticas e políticas de gestão de

---

<sup>134</sup> Sobre o assunto, Camara et all (2016, p. 95) afirmam que: “O enquadramento econômico atual apresenta-se com uma envolvente cada vez mais turbulenta e no qual interagem empresas com dinâmicas cada vez mais complexas, consubstanciadas em modelos de ação que não são facilmente compreensíveis por processos de análise de causalidade linear. Neste contexto, surge um modelo de abordagem das organizações que, se para uns não passa de uma boa metáfora, para outros é um novo paradigma na tentativa de compreensão dos fenômenos vividos nas organizações e, simultaneamente, um modelo de abordagem fundamental para a gestão empresarial atual. No segmento da visão sistêmica em que a organização é conceptualizada como um sistema orgânico vivo, é associado um caráter de complexidade decorrente da multiplicidade de elementos diversos que a constituem. As empresas são entendidas como um caso particular de organizações humanas sujeitas às relações de interdependência complexas dos seus sistemas estruturais e funcionais, surgindo a ciência da complexidade como uma nova teoria da gestão”.

recursos humanos têm de estar internamente articuladas entre si, como também integradas com a estratégia global da organização. (Huselid et al,1997, p.172)

Nesta seara, o que se tem por certo é que o desenvolvimento de novas teorias e, portanto, técnicas, no âmbito da gestão estratégica de recursos humanos, reflete a preocupação crescente acerca do capital humano, tido nessa nova perspectiva como fator preponderante, considerado, mesmo, como o elemento chave para o sucesso organizacional, quer se tratem de organizações do setor privado ou do setor público.

É fato inconteste que as sucessivas e contínuas reformas da administração pública, cada vez mais pautadas nos avanços percebidos na esfera privada, acabaram por aproximar a gestão pública à gestão do setor privado e hoje em dia é recorrente dizer-se que a gestão pública moderna deve evoluir de uma administração de pessoal burocrática e extremamente hierarquizada, que privilegia aspectos jurídicos e orçamentais, para uma gestão de recursos humanos efetiva que valoriza o potencial humano de que dispõe. (MENDES 2012)

Assim sendo, reconhecemos que ainda existe uma forte influência do modelo burocrático e de uma cultura de gestão administrativa de pessoal, entretanto, dia após dia, paulatinamente, a gestão de recursos humanos nas organizações públicas vem sendo implantada, podendo-se afirmar, com toda a certeza, que já não se encontra no grau zero de desenvolvimento, até mesmo porque a necessidade de aumentar a produtividade e qualidade dos serviços públicos, inovar e reduzir custos de funcionamento, tem colocado a gestão de recursos humanos em primeiro plano, na definição de estratégias de mobilização e envolvimento dos trabalhadores<sup>135</sup>.

Do que até agora exposto, não parece ser excesso de otimismo, perceber que a aplicação dos mecanismos da gestão estratégica de recursos no âmbito da administração penitenciária, pode render bons frutos, mormente quando esta deixa claro que a responsabilidade social é um de seus dogmas, representando o próprio conceito da cidadania aplicada à organização.

Deste modo, para que a responsabilidade social – tão necessária no meio da execução penal – seja plenamente exercida, a organização deve enxergar a comunidade e a sociedade como partes interessadas no seu negócio. A responsabilidade social corporativa dá-se através do cumprimento e superação das obrigações legais, tendo a organização uma visão proativa e ampliada do seu papel no desenvolvimento da sociedade, seja através da

---

<sup>135</sup> Sobre o tema, especificamente, Andrade e Santos (2004).

preocupação com o social, com a saúde e segurança internas e externas, com o meio-ambiente ou com todos e quaisquer impactos ocorridos a partir das suas operações<sup>136</sup>.

Tendo-se superado, portanto, o pressuposto da adequação da gestão estratégica de recursos para o serviço público, entendendo-se já ser uma realidade a utilização de tal ferramenta para gestão das atividades do setor público, necessário se faz discorrer sobre os principais eixos metodológicos que devem ser levados em consideração para consecução de tal mister<sup>137</sup>.

Em uma perspectiva mais ampla, a gestão estratégica de recursos acaba por incorporar os princípios de pensamento e ferramentas do planejamento, desenvolvimento, assim como, o controle e avaliação estratégicos permanentes e sua aplicação nos diversos subsistemas que compõem todo o sistema administrativo de uma organização, quer ela seja pública ou privada.

Todo o processo deve ser iniciado com o planejamento estratégico, que se desdobra em outras quatro subfases, a saber: Diagnósticos estratégicos, quando são feitas as análises internas (forças e fraquezas da empresa) e externas (oportunidades e ameaças ambientais); Definição da missão da organização, ou seja, a determinação do objetivo fundamental da organização e do que a organização pretende ser no seu ambiente de negócios; Determinação dos instrumentos prescritivos e quantitativos tais como objetivos, metas, estratégias, políticas e projetos; Definição do controle de avaliação (critérios e parâmetros)<sup>138</sup>.

Após o cumprimento das fases acima descritas, evolui-se para o desenvolvimento estratégico, este relacionado com a implantação organizacional das determinações definidas na fase anterior. Assim, esta nova fase consiste em converter as determinações em resultados e ações concretas, viabilizados através de planos táticos (planos dos níveis intermediários da empresa) e operacionais da estrutura organizacional. Nela se pressupõe uma mudança

---

<sup>136</sup> Sobre o assunto, Alledi e Quelhas (2017).

<sup>137</sup> Necessária a advertência de Mendes (2012) sobre o assunto: “A gestão de recursos humanos na Administração Pública não pode ser dissociada do enquadramento jurídico que está por detrás das principais práticas que se aplicam hoje em dia nas organizações do setor público. De facto, é num ambiente extremamente restritivo que as atividades ligadas à gestão dos trabalhadores em funções públicas são realizadas, criando uma barreira à adoção de políticas e práticas, principalmente quando estão em causa programas de restrição orçamental e contenção da despesa pública”.

<sup>138</sup> Sobre o assunto, Camara et al (2016, p. 47) esclarecem; “A resposta aos desafios colocados pela mudança do mercado de trabalho tem conduzido as empresas a uma modificação acelerada das suas estruturas e dos seus modelos de organização do trabalho. Às estruturas fortemente hierarquizadas, herdadas do passado, vão sucedendo as organizações flexíveis com dois, ou, quando muito, três níveis hierárquicos; a tomada de decisão no topo da pirâmide organizacional está a ser substituída pela delegação de competências e a atribuição de poder decisório às equipas que realizam o trabalho e estão mais próximas dos clientes. Por outro lado, o contributo individual é hoje visto, não tanto isoladamente, mas integrado em equipas pluridisciplinares, com objetivos de negócio bem definidos. Isso passa por uma revolução de mentalidades, por uma nova visão do que é o sucesso profissional e por que se reconheça e permeie o trabalho em equipa”.

organizacional para incorporação de novos papéis, nova matriz hierárquica, o sistema de retroalimentação organizacional e as peculiaridades da estrutura de pessoal<sup>139</sup>.

Por fim, a última fase refere-se ao controle estratégico, e considera as definições no plano estratégico da organização e avalia periodicamente o grau de consecução e desvio obtidos, relativamente aos padrões determinados, de modo a corrigir distorções e aperfeiçoar os resultados alcançados.

O controle estratégico possibilita a geração de informações úteis para as duas fases anteriores, permitindo o aprimoramento das ações prescritas e praticadas, viabilizando o melhoramento contínuo, por mudanças de processos, e de adaptação a diferentes situações surgidas ao longo do tempo<sup>140</sup>.

Importante salientar que a gestão estratégica acaba por ultrapassar em muito a esfera do planejamento estratégico<sup>141</sup>, vez que apresenta características que ultrapassam as competências deste, até porque a administração estratégica de recursos procura se pautar em uma série de etapas que são repetidas ciclicamente, constituindo assim um processo integral, contínuo, flexível e criativo que propicia um enquadramento que orienta os outros componentes da gestão (elaboração de planos táticos e operacionais, avaliação de recursos etc.)<sup>142</sup>.

Desta feita, não obstante as principais etapas esboçadas acima serem essenciais ao processo de gestão estratégica, é matéria pacífica na presente temática que os gestores devem ser criativos para projetar e operar os sistemas com flexibilidade o bastante para adaptar seus usos às circunstâncias organizacionais com que se defrontam<sup>143</sup>.

Em síntese, como objetivos fundamentais da administração estratégica de recursos e altamente aplicáveis não só à administração penitenciária mas, à administração pública em

---

<sup>139</sup> Sobre o assunto, em profundidade Coelho (1992) e Certo (1993).

<sup>140</sup> Segundo Mendonça Andrade (2004), do ponto de vista da gestão estratégica, é preciso avaliar todo o ambiente, o mais exaustivamente possível, posto que a partir dos novos paradigmas de gestão, quando evitamos tratar de todas as dimensões do ambiente organizacional, estamos deixando de obter algum apoio para alavancar a administração.

<sup>141</sup> Para maior aprofundamento no tema, Mintzberg et al (2000).

<sup>142</sup> Na ótica de Camara et al (2016, p. 146): “Ao entendermos a empresa como um sistema adaptativo complexo e que, portanto, interage com o meio que a rodeia, vemo-la como qualquer ser vivo, que é impactado pela envolvente exterior em que se insere e cuja sobrevivência e sucesso dependem da forma como se relaciona com as dinâmicas externas que sobre ele são exercidas e do direcionamento e ajustamento das dinâmicas internas que desenvolva para atuar sobre o habitat que está imerso”.

<sup>143</sup> Sobre o tema, Alledi e Quelhas (2017), para quem: “Os requisitos da gestão devem ser entendidos e implementados em todos os níveis da organização a partir de uma clara definição de responsabilidades, treinamento dos empregados novos ou temporários, treinamento periódico para os funcionários existentes e monitoramento contínuo das atividades e resultados, com o objetivo de demonstrar a eficácia dos sistemas implementados. Outrossim, a organização deve comunicar regularmente às partes interessadas os dados, ou quaisquer outras informações que julgar importantes, relativos ao seu desempenho frente aos requisitos de gestão, incluindo os resultados das análises críticas pela alta administração e das atividades de monitoramento”.

geral, podemos apontar as seguintes etapas: a reorientação de recursos materiais, financeiros e humanos; o estabelecimento de padrões de excelência; a implantação do processo de melhoria contínua; a definição de valores comuns; as formas de lidar com a incerteza e o fornecimento de uma base para o controle de avaliação (MAXIMIANO, 2000).

Por fim, nunca é demais lembrar que a pretensão do tópico que agora se encerra era tão somente descrever alguns dos mais importantes princípios que hoje são aplicados na esfera privada da administração de empresas, por se entender que perfeitamente aplicáveis às empresas públicas e, portanto, em sede de administração penitenciária, sendo necessário pontuar que é imprescindível que os compromissos nessa área assumidos – em razão mesmo do atual estágio em que se encontra a execução penal brasileira –, sejam de longo prazo e envolvam todas as partes interessadas num relacionamento sadio, transparente e mutuamente proveitoso, almejando, outrossim, que as ações do poder público, muito além de solucionar o problema penitenciário no Brasil, seja pautar suas atividades cada vez mais nos avanços teóricos que reflitam as inovações aqui apresentadas, revolucionando o setor de gestão da coisa pública<sup>144</sup>.

## V. CONCLUSÃO

É comum no meio acadêmico e, portanto, científico a afirmação de que os números não mentem. Entretanto, necessário que se investigue qual a procedência de tais números ou dados para que tal afirmação possa ter lastro e, portanto, credibilidade.

Pensando assim, buscando verificar a razoabilidade dos números oficiais sobre quem está preso no Brasil, levamos a efeito pesquisa própria e, sem nenhuma surpresa, admitimos, concluímos que os números oficiais estão corretos, ou seja, a quase totalidade das pessoas que estão a cumprir pena privativa de liberdade no país pertencem aos estratos sociais menos favorecidos cultural e economicamente.

A partir de tal constatação, necessário que se reconheça que o sistema capitalista neoliberal, como um todo, pressupõe disciplina e repressão exacerbada, institucionalizada pelo sistema punitivo com a finalidade de conter a tensão das massas marginalizadas. É, também, significativo o fato de que o aumento da exploração e da incessante marginalização, assim como o modo injusto em que tem lugar a racionalização dos processos produtivos, são internos à lógica de seu desenvolvimento.

---

<sup>144</sup> Sobre em tema, em profundidade Ansoff (1996).

Quando se traz à tona tais características, percebe-se facilmente que, sob a crise de ordem pública (contestação e reivindicação de condições socioeconômicas dignas, negação aos estigmas imputados, rebeliões em presídios etc.), e a imagem que se transmite da crise à opinião pública, se esconde uma estratégia neoliberal que tende a produzir uma deterioração do Estado de direito e as condições necessárias para uma gestão autoritária do processo produtivo e da própria sociedade.

Nesse mister, não se pode olvidar que, hodiernamente, o Estado tem respondido antidemocraticamente a violência que produz, ou seja, responde a violência estrutural com a violência do sistema penal, afastando-se, aos olhos mais atentos, da ideia de que em estruturas sociais desiguais não será o sistema penal através de suas prisões que resolverá tal problema, e sim a implantação de políticas sociais que revertam essas condições de desigualdade.

Por outro lado, entendemos que as condições socioeconômicas das pessoas que se encontram presas não justificam a prática de delitos, apenas informam que mudanças estruturais sérias devem ser levadas a efeito, para que o Poder Público possa, de modo efetivo, insistimos, apresentar alternativas legais de sobrevivência às classes menos favorecidas, assim como, clarificam a necessidade de democratizar o cárcere, fazer com que o mesmo seja frequentado por todas as pessoas que cometerem delitos cuja necessidade de aplicação da pena de prisão se apresente razoável, haja vista que não são só as pessoas pobres que cometem delitos e sim, as que são levadas ao cárcere.

Ademais, independentemente de quem esteja frequentando o cárcere e de qual o modelo de gestão a ser adotado na execução penal brasileira, o fato é que mudanças profundas na administração penitenciária devem ser adotadas como forma de combater o caos ora instalado nos presídios do Brasil.

Desta feita, um dos caminhos ou medidas que entendemos deva ser adotada, independentemente de outras que possam auxiliar nessa difícil missão, é a adoção dos ensinamentos e princípios oriundos da ciência da administração de empresas, mormente a gestão estratégica de recursos, amplamente utilizada com sucesso na esfera privada e de maneira ainda tímida na esfera pública, no âmbito de gerenciamento do sistema penitenciário brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALLEDI, Cid; QUELHAS, Osvaldo. **A sustentabilidade das organizações e a gestão da ética, transparência e responsabilidade social corporativa.** Disponível em: [www.latec.uff.br](http://www.latec.uff.br). Acesso em: 25/11/2017.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão da segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal.** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, 335 p.

ANDRADE, M. V. M.; SANTOS, A. R. Gestão de pessoas no serviço público federal: o caso do Núcleo de Documentação da Universidade Federal Fluminense. *In: Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias*, 2004.

ANSOFF, H. **Administração estratégica.** São Paulo: Atlas, 1996.

BARATTA, Alessandro. Funciones instrumentales e simbólicas Del Derecho Penal: una discusión en la perspectiva de la criminología crítica. **Pena y Estado**, Barcelona, ano 1, n. 1, p. 35-37, sep./dic. 1991.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. Fascículos de Ciências Penais.** Tutela penal dos direitos humanos. Porto Alegre, ano 6, n. 2, p. 44-61, abr./maio/jun. 1993.

**1.1.3** \_\_\_\_\_. **Seguridad. Capítulo Criminológico. Revista de las disciplinas del control social. Maracaibo, v. 29, n. 2, p. 3-24, junho/2001.**

\_\_\_\_\_. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal; tradução Juarez Cirino dos Santos.** 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BATISTA, Nilo. Prezada Senhora Viégas: o anteprojeto de reforma no sistema de penas. **Discursos sediciosos.** Crime, direito e sociedade. Rio de Janeiro, ano 5, n. 9 e 10, p. 103-110, 1º. e 2º. Semestres de 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Tradução de Mauro Gama, Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, 272 p.

\_\_\_\_\_. **Globalização: as conseqüências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, 145 p.

\_\_\_\_\_. **Trabajo, consumismo e nuevos pobres**. Traducción por Victoria de los Ángeles Boschioroli. Barcelona: Gedisa, 2003a, 155 p.

\_\_\_\_\_. **Comunidade**. A busca por segurança no mundo atual. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003b, 141 p.

CAMARA, Pedro B. da et all. **Humanator XXI. Recursos humanos e sucesso empresarial**. Alfragide: Dom Quixote, 2016, 974 p.

CARVALHO, Themis Maria Pacheco de. A perspectiva ressocializadora na Execução Penal brasileira: o abandono do ideal ressocializador em direção a um Direito Penal do Inimigo. **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**. São Luís, ano 2, n. 1. 28 p., 1º. Semestre de 2004. Disponível em <<http://www.ampem.com.br>>. Acesso em: 18 ago. 2006.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Makron Books, 1993.

CHRISTIE, Nils. **A indústria do controle do delito**. A caminho dos gulags em estilo ocidental. Tradução de Luís Leiria. Rio de Janeiro: Forense, 1998, 227 p.

\_\_\_\_\_. Elementos de geografia penal. **Discursos sediciosos**. Crime, direito e sociedade. Rio de Janeiro, ano 7, n. 11, p. 93-100, 1º. Semestre de 2002.

COELHO, N. **Planejamento estratégico para melhoria da qualidade**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

ELBERT, Carlos Alberto. **Criminologia Latino-Americana**. Teorias e propostas sobre o controle social no terceiro milênio. v. 2. Traduzido por Ney Fayet Júnior. São Paulo: LTr, 2002, 360 p.

FARIAS, José Eduardo. Prefácio ao livro de MINHOTO, Laurindo Dias. **Privatização de presídios e criminalidade**. A gestão da violência no capitalismo global. São Paulo: Max Limonad, 2000, 214 p.

FREIRE, Marcelo de Figueiredo. Privatização de presídios: uma análise comparada. In: ARAUJO JÚNIOR, João Marcelo. **Privatização das prisões**. São Paulo: RT, 1995, p. 89-116.

GARLAND, David. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. **Discursos sediciosos**. Crime, direito e sociedade. Rio de Janeiro, ano 7, n. 11, p. 69-92, 1º. Semestre de 2002.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. O impacto da globalização sobre o direito penal. **Revista da Associação Brasileira de Professores de Ciências Penais**. São Paulo, ano 1, jul/dez., nº 1, 2004, p. 246-256.

\_\_\_\_\_. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal: a defesa do Estado Democrático no âmbito punitivo**. Rio de Janeiro: Revan, 2010, 216 p.

\_\_\_\_\_. O caso Minas Gerais: da atrofia do Estado Social à maximização do Estado Penal. **Revista Última Ratio**. Rio de Janeiro, ano 01, jan/dez., n. 0. 2006, p. 35-48.

\_\_\_\_\_. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, 350 p.

\_\_\_\_\_; REGO, Davi Uruçu. Democracia e Direito Penal: a interpretação do jus puniendi conforme a constituição. **Prêmio Márcia Sandes 2008**. 10ª. ed. São Luís: Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão, 2008, p. 47-106.

HOBBSBAUM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Trad. José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, 182 p.

HUSELID, M. The impact of human resource management practices on turnover, productivity and corporate financial performance, **Academy of Management Journal**, vol. 38, N.º 3, p. 635-672, 1995.

INFOPEN - LEVANTAMENTO NACIONAL DE INFORMAÇÃO PENITENCIÁRIA, 2014. Disponível em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen>. Acesso em 02/12/2017.

MARCÃO, Renato. **Lei de Execução Penal anotada e interpretada**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, 552 p.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração: da escola clássica à competitividade da economia globalizada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MENDES, Inácio Manuel. **Gestão estratégica de recursos humanos na Administração Pública: mito ou realidade?** Percepção dos dirigentes do I.G.F.S.S. I.P., sobre a gestão estratégica de recursos humano e os possíveis impactos na performance. Dissertação de Mestrado. Instituto Politécnico de Setúbal, 2012.

MENDONÇA ANDRADE, Marcos Vinícius. **Gestão da qualidade em bibliotecas universitárias: indicadores de desempenho e padrões de qualidade** Dissertação de Mestrado. Niterói: Universidade Federal Fluminense / Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2004.

MINHOTO, Laurindo Dias. **Privatização de presídios e criminalidade**. A gestão da violência no capitalismo global. São Paulo: Max Limonad, 2000, 214 p.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

NASSIF, Nycia N. Negrão. A sociedade de consumo exclusão e aprisionamento. **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**. São Luís, ano 2, n. 2. 12 p., 2º. Semestre de 2005. Disponível em <<http://www.ampem.com.br>>. Acesso em: 18 ago. 2006.

OLIVEIRA, Edmundo. **Política criminal e alternativas à prisão**. Rio de Janeiro: Forense, 1997, 330 p.

PAINE, Thomas. **Senso Comum**: in Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973, 360 p.

PAVARINI, Massimo. “Dentro” y “fuera” de la justicia penal (apuntes y reflexiones sobre las estrategias emergentes en las políticas criminales). **Doctrina Penal**. Buenos Aires, ano 8, p. 641-661, 1985.

POLITIZE. **População carcerária brasileira. Conheça o perfil**. Disponível em: <http://www.politize.com.br/populacao-carceraria-brasileira-perfil/>. Acesso em 28/11/2017.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil**. Afinal de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, 244 p.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Privatização de prisões: um debate necessário. In: ARAUJO JÚNIOR, João Marcelo. **Privatização das prisões**. São Paulo: RT, 1995, p. 23-34.

SCHMIDT, Andrei Zenkner. A Crise de Legalidade na Execução Penal. **Crítica à Execução Penal**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2007, 629 p.

SILVA SÁNCHEZ, Jesus-María. **A expansão do direito penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. Tradução Luís Olavo de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, 151 p.

TANGERINO, Davi. Reflexões acerca da inflação legislativa em matéria penal: esvaziamento semântico da Ultima Ratio e o Direito Penal Disfuncional. **Revista Ultima Ratio**. Rio de Janeiro, ano 1, n. 0. p. 159-192.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**: in Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973, 360 p.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001a, 174 p.

\_\_\_\_\_. **Punir os pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia: Freitas Bastos, 2001b, 157 p.

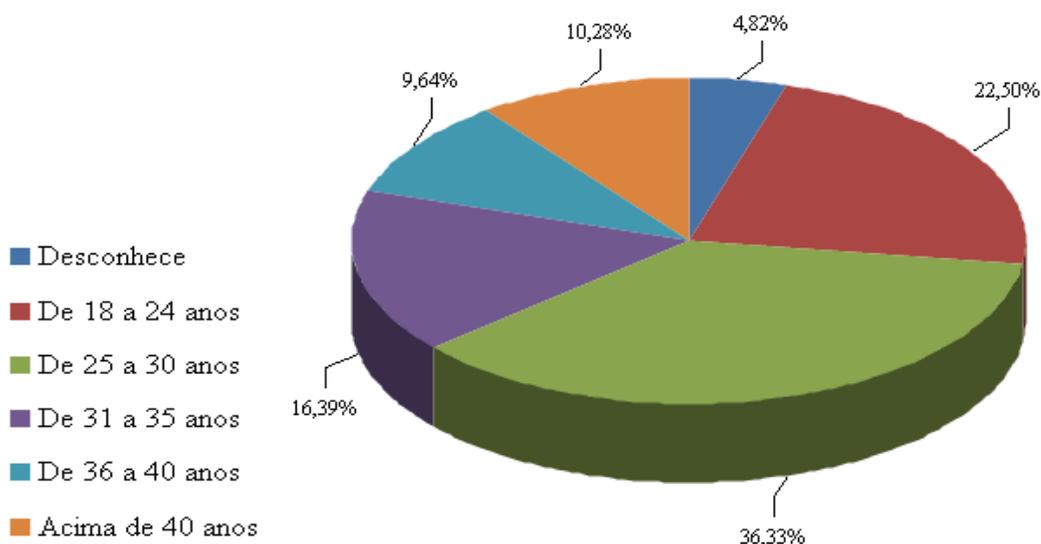
\_\_\_\_\_. **Os condenados da cidade:** estudo sobre marginalidade avançada. Tradução de José Roberto Martins Filho. Rio de Janeiro: Revan, 2001c, 198 p.

\_\_\_\_\_. A tentação penal na Europa. **Discursos sediciosos.** Crime, direito e sociedade. Rio de Janeiro, ano 7, n. 11, p. 7-12, 1º. Semestre de 2002.

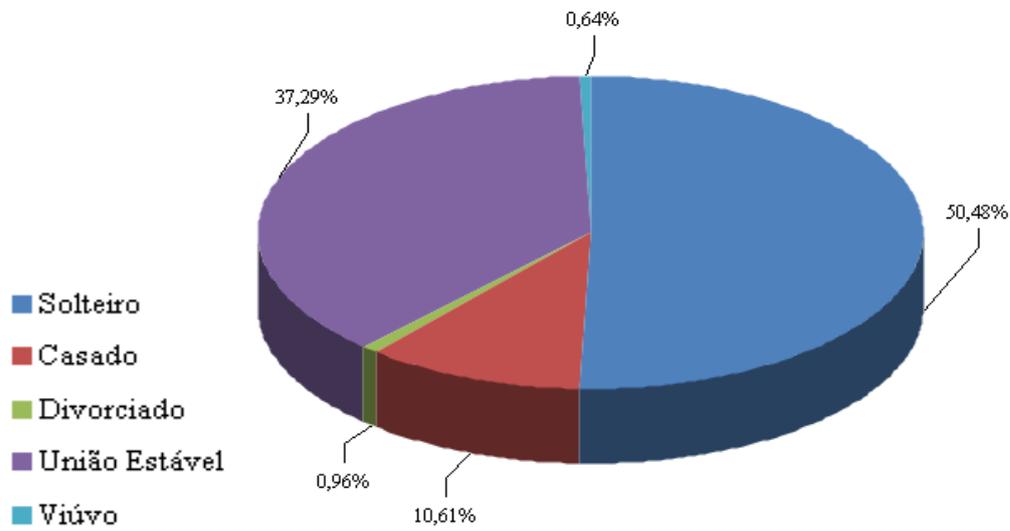
WESTERN, Bruce, et al. Sistema penal e mercado de trabalho nos Estados Unidos. **Discursos sediciosos.** Crime, direito e sociedade. Rio de Janeiro, ano 7, n. 11, p. 41-52, 1º. Semestre de 2002.

## GRÁFICOS

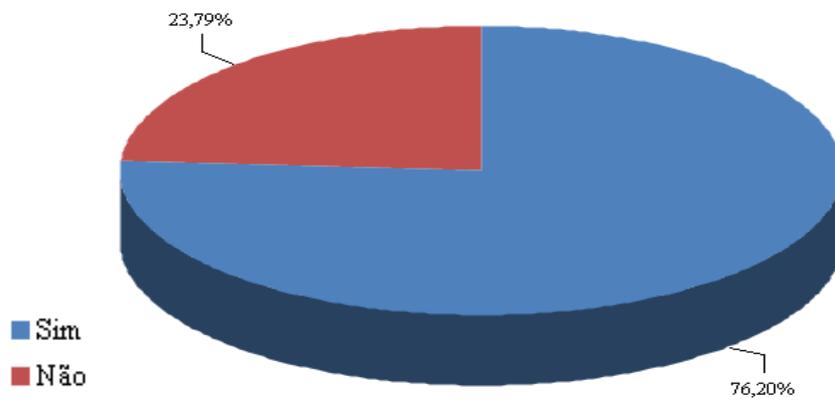
### i Idade dos Sentenciados



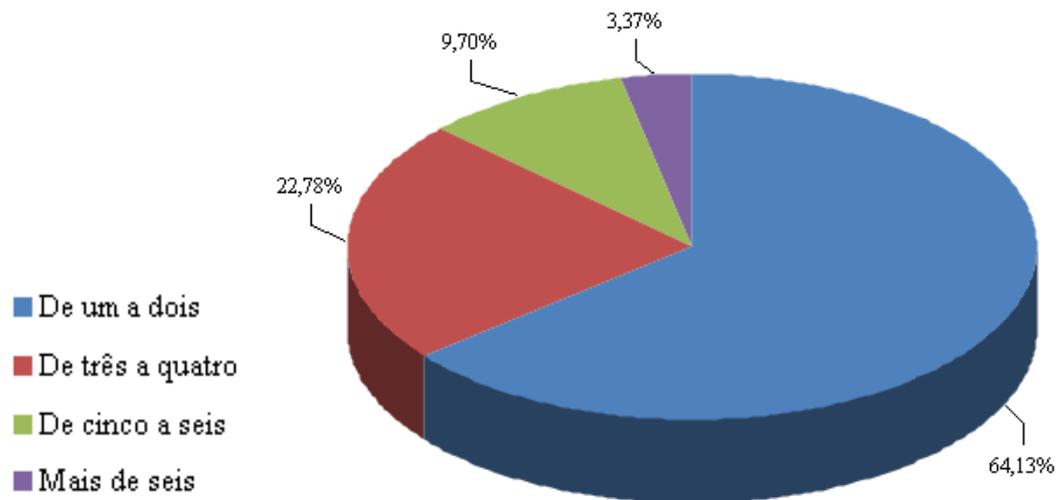
### ii Estado Civil dos Sentenciados



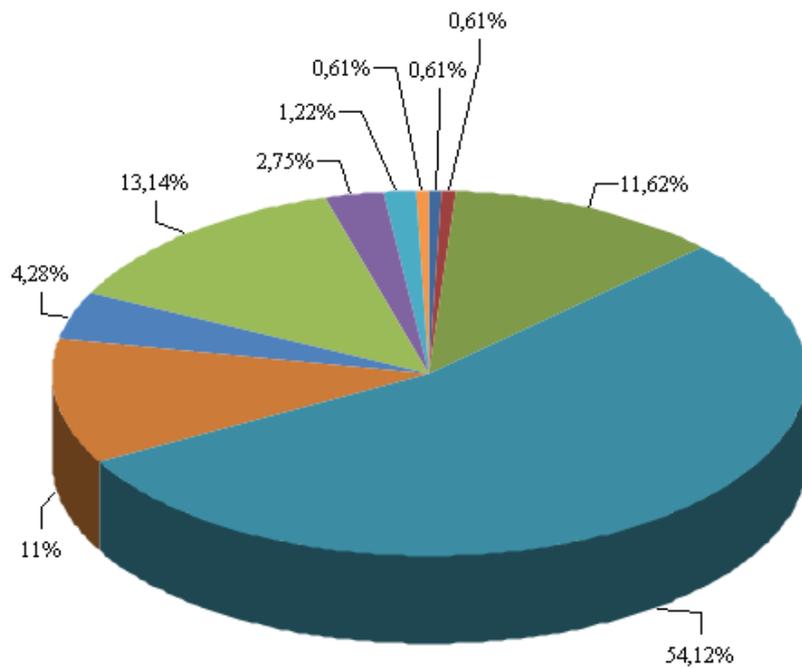
iii Dependentes dos Sentenciados

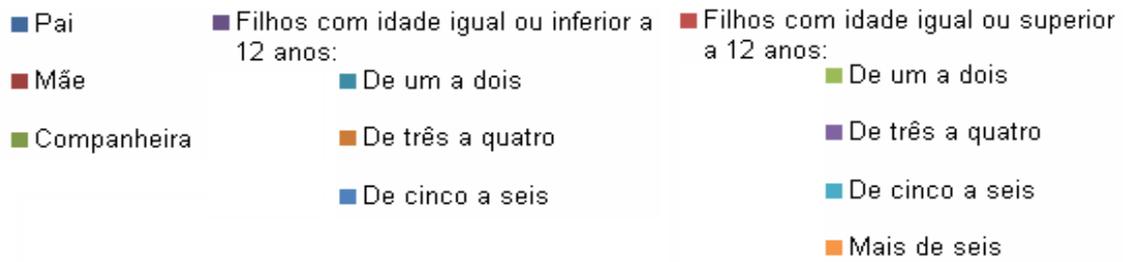


iv Total de Dependentes dos Sentenciados

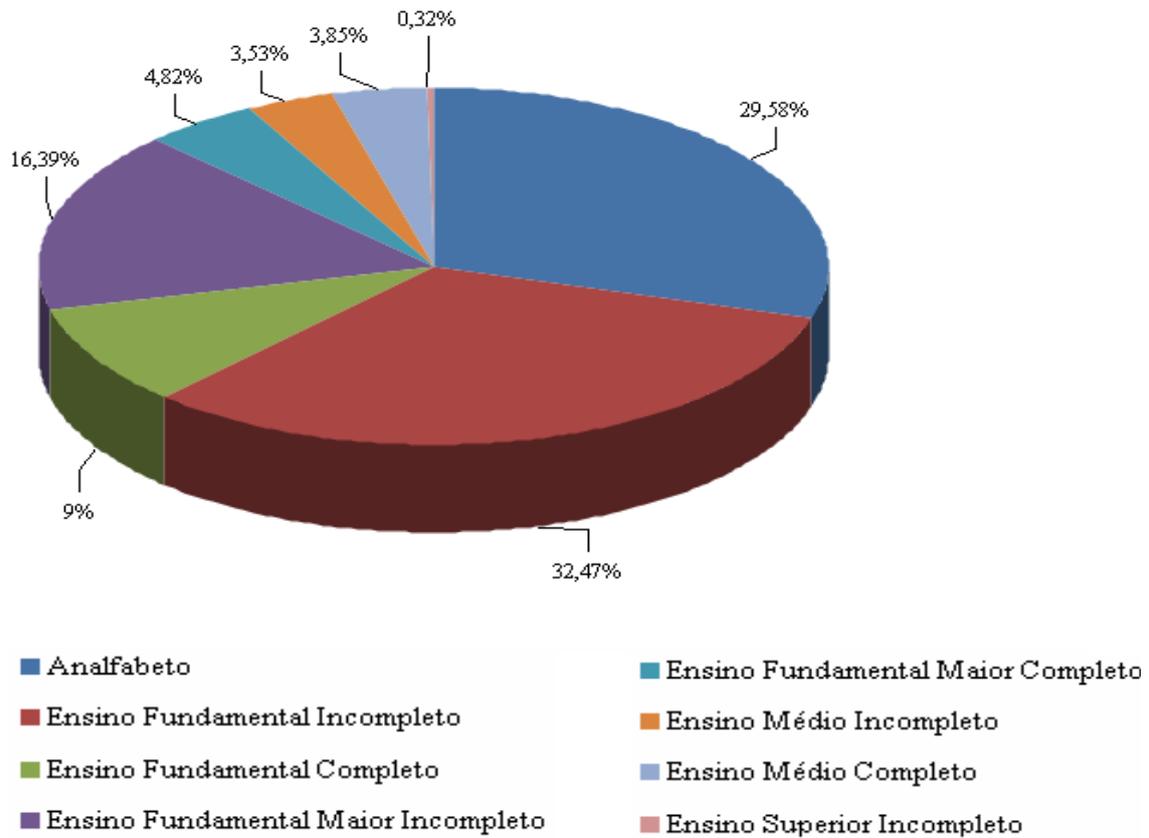


▼ Especificação dos Dependentes dos Sentenciados

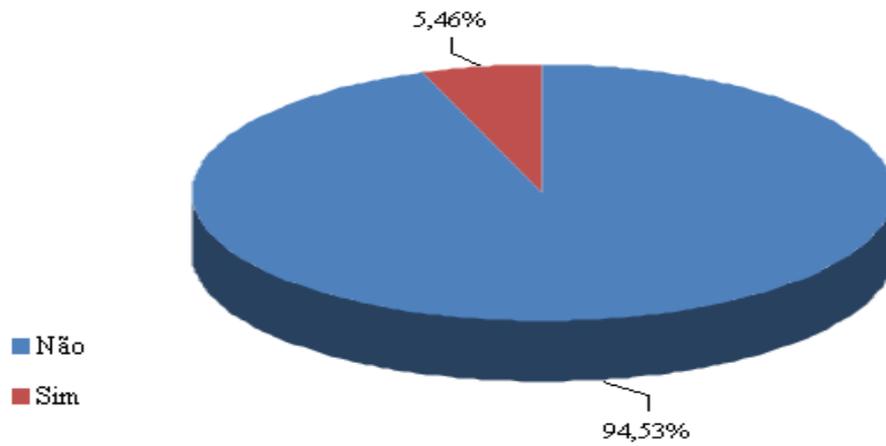




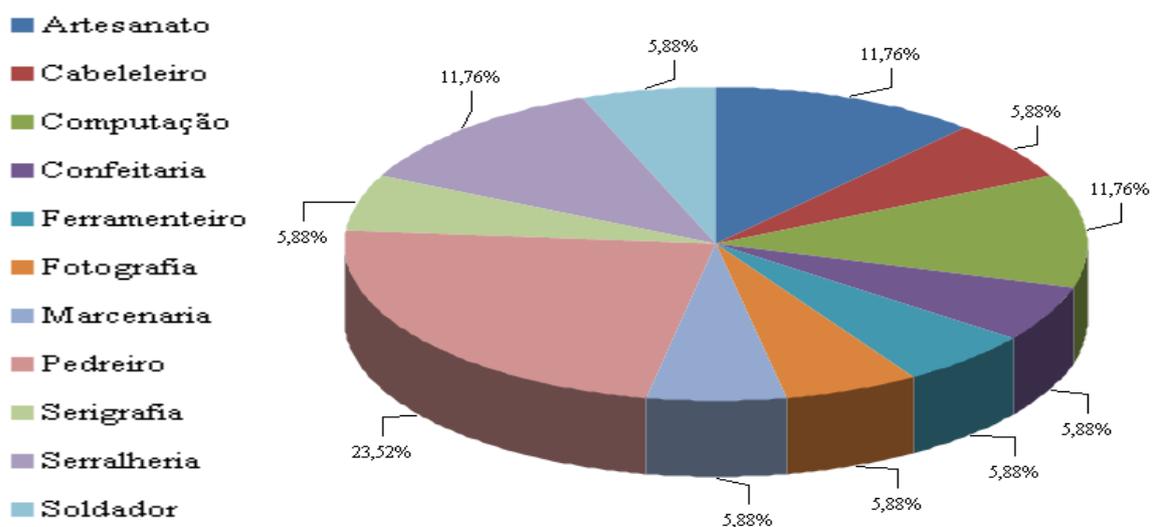
vi Grau de Escolaridade dos Sentenciados



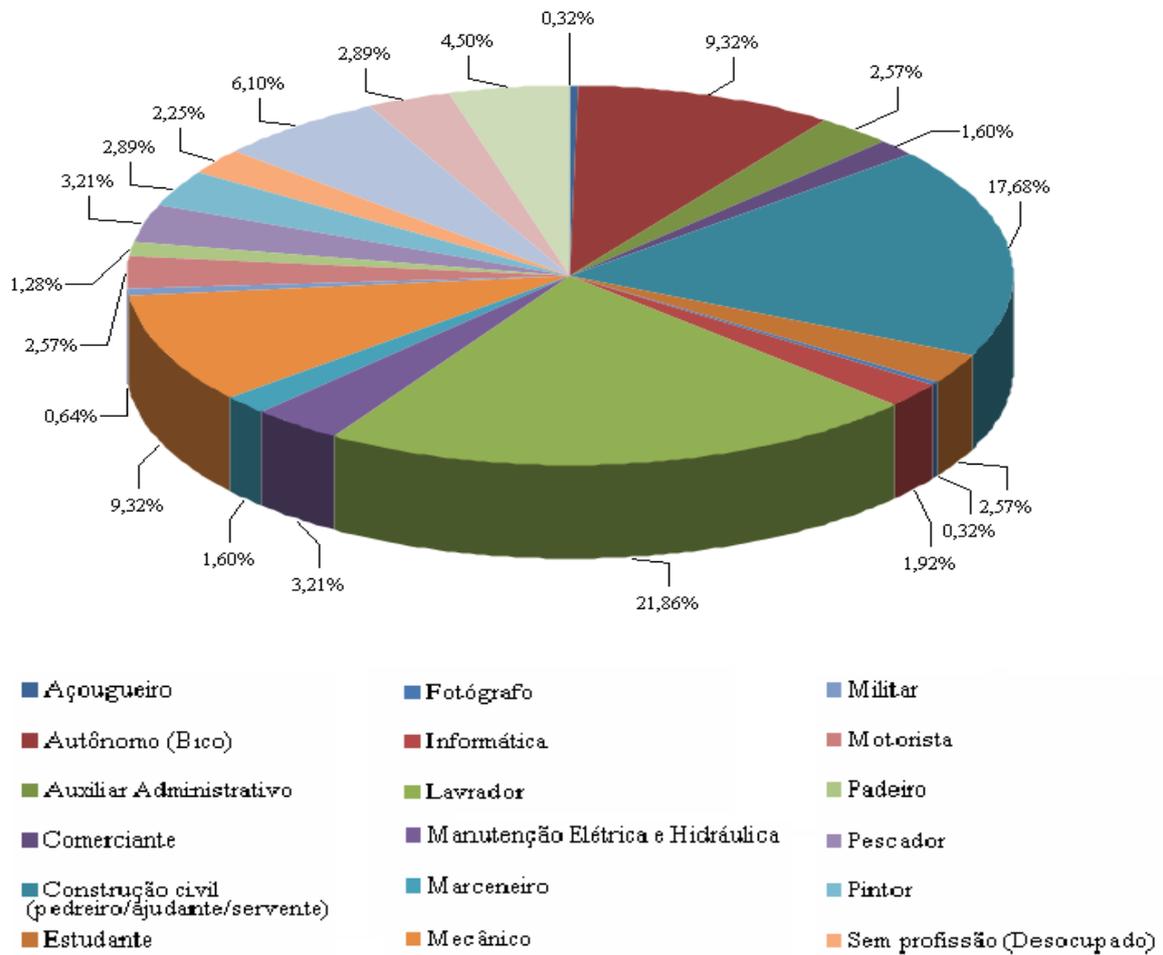
vii Curso Técnico Profissionalizante



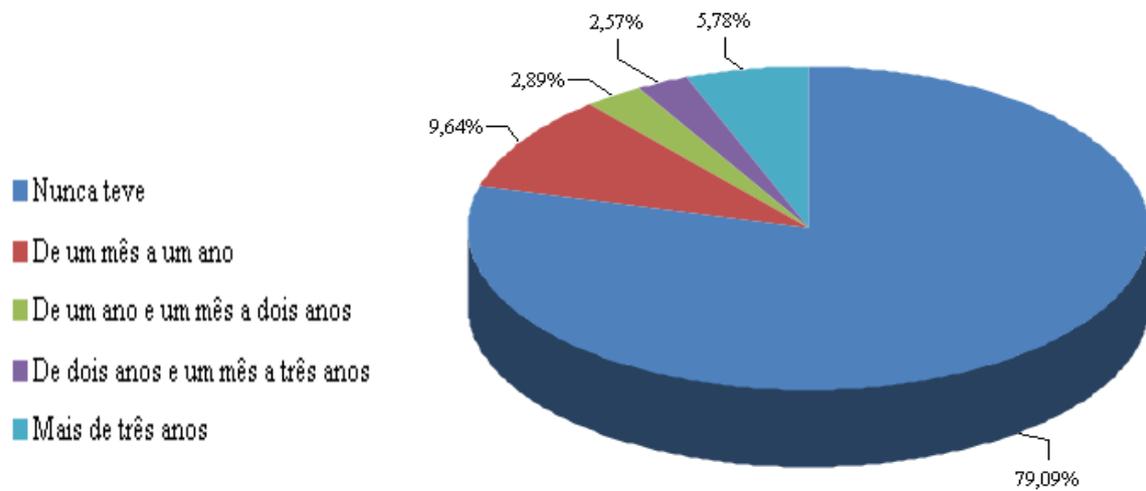
viii Especificação dos Cursos Técnicos Profissionalizantes



ix Profissões dos Sentenciados



x Período Trabalhado com Carteira de Trabalho



xi Remuneração dos Sentenciados

