



Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais

Área de especialização em Criminologia e Investigação Criminal

**Prisões em Portugal:**  
**ANÁLISE DAS (DES)VANTAGENS DA PRIVATIZAÇÃO DO**  
**SISTEMA PRISIONAL**

Orientação científica:

Prof. Doutor Nuno Caetano Lopes de Barros Poiares

Aluna:

Paula Cristina Carvalho Véstias

Lisboa, setembro de 2020

## **Agradecimentos**

Ao longo da execução deste estudo, contei com o apoio de inúmeras pessoas que contribuíram para o resultado aqui apresentado e a quem devo uma palavra de agradecimento.

Uma palavra de agradecimento profundo a todos os elementos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna - ISCPSI, desde o corpo docente ao pessoal técnico e administrativo, que contribuíram para a realização desta dissertação. Um especial agradecimento ao meu orientador, Professor Doutor Nuno Poiares, pela disponibilidade, apoio e paciência.

À Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, com especial destaque para as Diretoras dos Estabelecimentos Prisionais de Santa Cruz do Bispo Feminino e Tires, e a todos os funcionários destes estabelecimentos com os quais contactei, pelo carinho com que me receberam.

À Santa Casa da Misericórdia do Porto, na pessoa do Dr. Manuel Belchior, que desde o primeiro contacto se mostrou disponível para apresentar o projeto e fornecer todo o apoio necessário.

Um agradecimento especial à Cláudia Ribeiro, que não me permitiu desistir e que contribuiu para o aperfeiçoamento desta dissertação. Sem o seu apoio, este projeto não chegaria a bom porto.

Por fim, à minha família, pela compreensão das minhas constantes ausências.

## **RESUMO**

O tema da privatização das prisões tem causado algum desconforto a nível internacional. Os exemplos que nos chegam do Mundo mostram-nos que a ideia do setor privado obter lucros com a reclusão é bastante contestada. Mas de que outra forma poderão os Estados manter as prisões, com a sobrelotação, se não recorrerem ao setor privado?

Em Portugal o universo privado há muito que opera no interior das nossas prisões, sobretudo para fazer face às fragilidades financeiras, técnicas e logísticas que o Estado apresenta. Mas privatizar totalmente é matéria mais sensível. Neste projeto pretendemos debruçar-nos sobre a seguinte questão: podemos privatizar o sistema prisional na sua totalidade?

Tomando o Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo Feminino como exemplo, único no país com uma gestão partilhada com o privado, iremos analisar as vantagens e desvantagens da privatização. Colocámos a hipótese de alargar o modelo a outros setores e até mesmo a outros estabelecimentos prisionais, e analisámos, com base na opinião de informadores privilegiados, até onde podemos privatizar.

Palavras-Chave: Sistema Prisional, Prisões, Privatização, Parceria Público Privada (PPP)

## **ABSTRACT**

The subject of privatization of prisons has caused some discomforts at international level. The examples that reach us from all over the world show us that the idea of having the private sector profit from the incarceration is quite contested. But how else could the public sector keep the prisons, with the overcrowding they have, if they don't consider the private?

In Portugal, the private sector has long already operated within our prisons, to face, above all, the financial, technical and logistical weaknesses that our state presents. But privatizing totally is more sensitive matter. In this project we try to understand whether it would be possible to privatize the prison system.

Taking the female Prison of Santa Cruz do Bispo as an example, unique in the country with a shared management with the private, we will analyze the advantages and disadvantages of privatization. We put the hypothesis of extending the model to other sectors and even to other prisons, and we analyze, based on the opinion of privileged informers, as far as we can privatize.

Keywords: Prison system, Prisons, Privatization, Public Private Partnerships (PPP)

## Índice

Acrónimos .....	3
Introdução .....	4
Estrutura da Dissertação.....	5
Capítulo I – O Estado da Arte.....	7
Capítulo II – O Método .....	9
2.1 Objetivos e formulação de hipóteses .....	9
2.2 A estrutura da pesquisa .....	10
2.3 Os participantes envolvidos .....	12
2.4 As entrevistas.....	13
2.5 Análise e tratamento dos resultados .....	14
Capítulo III – Prisões em Portugal.....	15
3.1 Das Prisões em Geral .....	15
3.2 A evolução Histórico-Legislativa do Sistema Prisional Português .....	16
3.2.1 A Reforma Penal e das Prisões de 1867 .....	16
3.2.2 O Regulamento das cadeias civis do continente do reino e ilhas adjacentes de 1901 .....	18
3.2.3 A Reforma da Organização Prisional de 1936 .....	20
3.2.4 A Reforma Prisional de 1979 .....	21
3.3 O atual Sistema Prisional Português.....	23
Capítulo IV – Privatização do Sistema Prisional – Experiências Estrangeiras .	28
4.1 A Privatização do Sistema Prisional Norte-americano .....	29
4.2 A Privatização do Sistema Prisional Britânico.....	35
Capítulo V - A Privatização do Sistema Prisional em Portugal.....	41
5.1 O estudo de caso do Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo Feminino .....	44
5.1.1 A vigência e as contrapartidas financeiras do Protocolo.....	46
5.1.2 Os serviços de educação e formação profissional.....	48
5.1.3 Terapias ocupacionais e ocupação de tempos livres.....	51
5.1.4 Os serviços de saúde .....	52
5.1.5 A Creche .....	54
5.1.6 Cantina e Bares .....	56
5.1.7 A ocupação laboral .....	57
5.1.8 As infraestruturas.....	60

5.2 Auditoria do Tribunal de Contas.....	61
5.3 As conclusões da análise ao protocolo e o futuro da parceria .....	65
5.3.1 Dos testemunhos .....	66
5.3.2 Da situação financeira .....	76
5.3.3 Do futuro .....	78
5.4 A hipótese de replicar o projeto.....	79
Capítulo VI - Privatizar ou não, eis a questão! .....	82
Conclusão .....	94
Referências .....	98
Bibliografia .....	98
Webgrafia.....	100
Legislação.....	103
Outras Fontes .....	104

### **Índice de Tabelas**

Tabela 1 .....	25
Tabela 2 .....	40
Tabela 3 .....	64
Tabela 4 .....	64

## **Acrónimos**

BE – Bloco de Esquerda

CGP – Corpo da Guarda Prisional

EP – Estabelecimento Prisional

EPSCBF – Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo Feminino

EPT – Estabelecimento Prisional de Tires

DGRSP – Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

DGSP – Direção-Geral dos Serviços Prisionais

ONG – Organização Não Governamental

PCP – Partido Comunista Português

PPP – Parceria Público-Privada

SCMP – Santa Casa da Misericórdia do Porto

TC – Tribunal de Contas

## **Introdução**

A prisão como pena ganhou particular destaque a partir da segunda metade do século XVIII (Rodrigues, 1961). Até então, a prisão era apenas encarada como o local onde o criminoso aguardaria a execução da verdadeira pena a que seria condenado e que se pautava, maioritariamente, por castigos corporais ou patrimoniais, servindo em alguns casos como meio de coerção para o pagamento das condenações pecuniárias (BJM, 1993). Por esse motivo, até essa época a prisão apresentava condições muito precárias, variando as mesmas consoante a posição social do recluso.

Em Portugal, só a partir do Código Penal de 1852 é que as penas corporais foram substituídas pela pena de prisão, tornando-se a partir desta altura a sanção criminal mais comum (Roseira, 2014). A forma como era encarada a criminalidade também mudou. Até aqui o problema respeitava essencialmente ao ofensor e à sua vítima, mas a perspetiva mudou, passando a criminalidade a ser entendida como um problema social, surgindo então a necessidade de criar medidas para a combater (Vaz, 2000).

A prisão, inicialmente concebida para controlar e punir o detido, garantindo dessa forma a proteção da sociedade, adquiriu também um papel regenerador do comportamento criminoso, pretendendo leva-lo a refletir sobre o crime e as consequências dos seus atos. Começou-se a acreditar que a reclusão em espaço confinado era uma pena recomendável e útil, pois permitia aliar ao sofrimento que a perda de liberdade obrigatoriamente implica, a possibilidade de regeneração do indivíduo através de um processo de reflexão interior que lhe seria proporcionado pelo seu afastamento do convívio social durante um tempo determinado (Roseira, 2014).

Na adaptação das prisões a este fim, a arquitetura assumiu um papel importante, pois a regeneração do indivíduo exigia a sua separação e isolamento dos restantes presos. As prisões encheram-se de criminosos e delinquentes, causando uma sobrelotação que perdura até aos nossos dias.

Surge a necessidade de criação de novos espaços, para que se pudesse albergar os condenados, assim como a afetação de meios humanos que garantissem o seu normal funcionamento. Mas os constrangimentos dos

Estados, seja por falta de *know-how*, seja pela indisponibilidade financeira, são fortes barreiras à criação e manutenção destes espaços.

Alguns países estrangeiros, para colmatar o défice de recursos humanos e logísticos, recorreram ao setor privado tanto para a construção, como para a gestão dos seus estabelecimentos prisionais.

Em Portugal, o Estado encontrou também junto do setor privado forma de contornar estas dificuldades através das Parcerias Público Privadas (PPP), que lhe permite, com a criação de acordos de cooperação, transpor para o setor privado a responsabilidade de execução de uma tarefa que se espera que seja assegurada de forma mais eficaz e económica. No sistema prisional português são várias as PPP em execução, especialmente na prestação de serviços tais como em matéria de cuidados de saúde, de fornecimento da alimentação, de educação e de formação profissional dos reclusos. Esta cultura está de tal forma enraizada no sistema que se abolíssemos hoje as PPP, o Estado não teria capacidade para dar resposta às suas responsabilidades.

Pretendemos nesta dissertação analisar perceber se o Estado pode transferir aquelas que são as suas responsabilidades dentro do sistema prisional para o setor privado, até à privatização total do sistema prisional. Este é o nosso objetivo.

### **Estrutura da Dissertação**

A dissertação está dividida em Introdução e seis capítulos. Juntamente com a introdução apresentamos a estrutura do nosso projeto. No primeiro capítulo apresentaremos o Estado da Arte e no segundo faremos a descrição da metodologia adotada.

O terceiro capítulo é dedicado à evolução do sistema prisional português. Através dos atos legislativos, que considerámos principais, faremos uma descrição da evolução do sistema e a sua caracterização nos dias de hoje.

No quarto capítulo, debruçamo-nos sobre o sistema prisional dos Estados Unidos da América e do Reino Unido, países com larga experiência de privatização total de prisões.

O quinto capítulo é dedicado ao estudo de caso do Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo Feminino, com a caracterização dos diversos serviços que nele são apresentados, os testemunhos de quem vive o projeto e as opiniões internas e externas sobre o mesmo.

Por fim, no sexto capítulo, colocamos a dúvida: privatizar ou não, eis a questão, traduzindo-se numa reflexão à possibilidade de privatizar totalmente o sistema prisional em Portugal.

## Capítulo I – O Estado da Arte

Os conceitos analisados têm por base a prisão e a sua privatização e os principais autores que contribuíram para este trabalho, como Rui Abrunhosa Gonçalves, António Pedro Dores, que apresentam, na nossa opinião, a consistência necessária à objetividade desta dissertação (Prodanov e Freitas, 2013).

“O conhecimento exige um esforço de inteligência; nunca se realiza sem sofrimento.(...) Faz apelo ao próprio saber e ao saber dos outros”.  
(Deshaies, 1992:114).

O tema da privatização das prisões é muito debatido internacionalmente, mas muito pouco em Portugal. Pese embora pouco explorado, procurámos o “saber dos outros” nesta área. Rui Abrunhosa Gonçalves abordou pela primeira vez o tema num artigo escrito para a Revista Organizações e Trabalho, em 1994, levantando várias questões: “Deverá a privatização abranger a totalidade dos estabelecimentos, ou só certos serviços (bar, cantina, oficinas, etc.)?; deverá estender-se às prisões de segurança máxima e aos detidos condenados em grandes penas ou ficar só pelos reclusos jovens com penas de prisão mais suaves?; deverá o modelo da privatização ser total ou assumir-se segundo um tipo *joint-venture* em que só o privado investe capital numa instituição do Estado que depois ambos gerem?”.

Só em 2003, com a publicação do Decreto-Lei n.º145/2004, de 17 de junho, que cria o Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo Feminino, confirma-se a intenção do Governo em privatizar alguns setores neste estabelecimento prisional. António Pedro Dores, um especialista em sistema prisional e crítico da privatização, questiona: “Privatizam-se que lucros: os do tráfico, dos negócios intramuros, dos desvios de fundos, os do aumento do orçamento do Estado? Que garantias existem de que a soberania de segurança e de justiça, aquelas que se afirma serem inalienáveis pelo Estado, sejam efectivamente exercidas se na situação actual não o são? Os mesmos presos que não podem ser sujeitos, segundo a ministra, a experiências que lhes possam reduzir os riscos das doenças infecto-contagiosas, já podem ser sujeitos a experiências de alienação das responsabilidades morais e políticas do Estado?” (Dores, 2004).

“Desde logo, afirma-se que a privatização apenas serve para o Estado se libertar de tudo aquilo que não lhe dá lucro. Por outro lado, atendendo na natureza conceptual da empresa, afirma-se que a privatização de EP não visa objetivos humanitários, mas sim e apenas a obtenção de lucro, o que equivaleria à (condenada) obtenção de lucro a partir da violência” (Magalhães, 2006).

Estudámos, para termo de comparação, os sistemas norte-americano e britânico, com recurso a uma pesquisa exaustiva aos *sítes* estatais destes países, às publicações oficiais e à imprensa, que tanta influência tem na opinião pública. A grande maioria dos dados foi recolhida de relatórios oficiais publicados nas páginas dos correspondentes Ministério da Justiça norte-americano e britânico. No sistema prisional britânico, a primeira prisão de gestão totalmente privada surgiu em 1992, mas o tema continua a apresentar-se controverso: “Alguns argumentam que o envolvimento do setor privado criou um mercado diversificado, elevando os padrões e promovendo eficiências, enquanto outros argumentam que a prisão é uma função que o Estado não deve delegar e as prisões não devem ter fins lucrativos” (Grimwood, 2014). Nos Estados Unidos da América, a situação de sobrelotação foi o principal catalisador para a privatização do sistema prisional. Também aqui as opiniões dividem-se. Teorizou-se que as prisões privadas seriam mais responsáveis, porque corriam o risco de serem multadas ou cessar os contratos, ao contrário das prisões estatais, tendo o Estado aceite esses argumentos (Mason, 2013).

Acima de tudo, deve o sistema prisional procurar “soluções para que os reclusos sejam de facto ressocializados e possam voltar a assumir um posicionamento de cidadãos válidos perante a sociedade” (Poiares, 2016).

## **Capítulo II – O Método**

O tema da privatização do sistema prisional foi escolhido por se apresentar atual, pertinente e pouco abordado em Portugal, e também pela experiência da candidata, que desempenhou funções num estabelecimento prisional durante sete anos (Sousa e Baptista, 2011).

“As opções em ciência, como sabemos, não são efetuadas ao acaso ou ao sabor de meros impulsos do investigador, já que devem seguir uma lógica sequencial assente na construção de um caminho e objetivos bem definidos” (Poiares, 2014 e 2016). É isso que iremos apresentar neste capítulo: definimos o nosso objetivo, os métodos que foram utilizados, os instrumentos usados para a recolha de dados e caracterizamos os participantes na investigação. As barreiras que encontrámos e a forma como as contornámos (as que foram possíveis contornar).

### **2.1 Objetivos e formulação de hipóteses**

Na sequência do tema apresentado e tentando delimitar a problemática a tratar (Carvalho, 2002), pretendemos nesta dissertação perceber se o Estado pode transferir aquelas que são as suas responsabilidades dentro do sistema prisional para o setor privado, até à privatização total do sistema prisional. Através da nossa questão principal, tentamos exprimir o mais exatamente possível o que procuramos saber, elucidar e compreender melhor (Quivy e Campenhoudt, 2003).

Assim, definimos como pergunta de investigação: o Estado pode privatizar o Sistema Prisional na sua totalidade?

Analisando os exemplos que são relatados na imprensa internacional, vindos dos Estados Unidos da América (EUA) e do Reino Unido, iremos comparar e verificar se é possível implementar em Portugal um sistema idêntico, onde a gestão de um Estabelecimento Prisional (EP) seja efetuada exclusivamente por uma entidade privada, desde do setor financeiro ao setor de segurança do estabelecimento.

Uma vez que em Portugal o único exemplo que temos de privatização, para além das Parcerias Público-Privadas já existentes, é a gestão partilhada do Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo Feminino, doravante EPSCBF, será aqui o nosso foco. E para respondermos à nossa questão principal, outras questões secundárias se colocam: Podemos transferir as responsabilidades do Estado para um privado? Os cuidados serão mais bem prestados por um privado? A segurança dos reclusos e funcionários de um EP está assegurada se for um privado por ela responsável? É lucrativo para o Estado transferir esta responsabilidade para o privado? Podemos retirar lucros da reclusão de seres humanos?

E formulamos por fim a nossa hipótese:

- A possibilidade de transformar o Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo Feminino, num Estabelecimento Prisional de gestão totalmente privada.

Esta proposição hipotética irá nos acompanhar ao longo de todo o projeto, servindo de guia (Bell, 1997). A hipótese formulada permite-nos solucionar a nossa problemática da forma, talvez, mais simples, uma vez que é o EP onde já está implementada uma gestão partilhada entre o Estado e uma entidade privada, com experiência de gestão de uma prisão, sendo que passaria a ter todos os setores de um Estabelecimento Prisional à sua responsabilidade.

## **2.2 A estrutura da pesquisa**

Iniciamos o nosso projeto apresentando a evolução do sistema prisional, pois através desta apresentação ficámos a ter um conhecimento mais profundo do funcionamento das nossas prisões. Recorremos, para tal, à análise da legislação existente, efetuando a leitura de decretos e leis desde 1864. Foi uma leitura surpreendentemente agradável, pelos termos utilizados na época que nos fizeram viajar no tempo.

Este estudo não terá propósito se não tivermos um termo de comparação e para tal, estudámos os modelos existentes nos EUA e no Reino Unido. Utilizamos como instrumento de recolha de dados a pesquisa em bases dados oficiais, fornecidas pelas autoridades estatais dos países escolhidos.

Recorremos também à pesquisa livre no motor de busca Google, para encontramos artigos que nos fornecessem a informação desejada. Procuramos recolher os dados de fontes fidedignas, para maior veracidade dos factos relatados.

Recorremos também à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, doravante DGRSP, para nos facultar dados reais acerca da parceria com o EPSCBF e das vantagens que a mesma teria trazido aos Serviços. Efetuamos reuniões onde nos foi garantido o acesso à informação desejada, havendo inclusive a intenção da DGRSP de “aproveitar” o trabalho da candidata como estudo do impacto da gestão partilhada do EPSCBF, mas nunca nos foi cedido qualquer material, apesar das várias insistências realizadas.

Atendendo a que o nosso projeto centra-se, acima de tudo no EPSCBF, único no país com uma gestão partilhada entre o Estado e o setor privado, representado aqui pela Santa Casa da Misericórdia do Porto, doravante SCMP, recorreremos, como método principal, ao estudo de caso e utilizamos como instrumentos de recolha de dados a análise no terreno e os inquéritos por entrevista. O método de estudo de caso foi escolhido pelo facto de pretendermos um estudo profundo e exaustivo desta parceria, permitindo transmitir o máximo de conhecimento, da forma mais detalhada e ampla possível (Yin, 2001). A interação no campo, como observadora participante, permitiu à candidata recolher dados baseados na observação do ambiente natural, podendo “obter relatos de situações na própria linguagem dos participantes” (Burgess, 1997:86).

Para atingirmos o objetivo na nossa investigação, consideramos que a abordagem mais apropriada será a qualitativa, explicando e descrevendo o modelo existente no EPSCBF. O ambiente que iremos observar e os relatos transmitidos pelos próprios atores deste projeto serão o nosso enfoque principal (Freitas & Jabbour, 2011).

As entrevistas realizadas foram estruturadas de acordo com o tipo de participante, e recorreremos a perguntas fechadas e abertas, consoante o alcance do objetivo no desenrolar da entrevista, tentando preservar a espontaneidade do entrevistado (Laville e Dionne, 1999). A escolha dos

participantes foi efetuada com base na envolvimento no projeto, o poder de decisão e o conhecimento do sistema prisional.

### **2.3 Os participantes envolvidos**

Ninguém melhor para nos apresentar as vantagens e desvantagens de uma privatização que os próprios atores nela envolvidos. Quisemos ouvir os intervenientes no Sistema Prisional, começando pelas reclusas inseridas no sistema. Solicitamos assim à Direção do EPSCBF que nos seleccionasse três reclusas que tivessem cumprido pena noutra estabelecimento prisional, que pudessem relatar a sua experiência em cada um dos estabelecimentos e nos enunciassem as vantagens e desvantagens de cumprir pena num estabelecimento de gestão partilhada como o EPSCBF.

Para melhor percebermos o funcionamento da parceria, recorreremos à pessoa que deu início a todo o processo, Dr. Manuel Belchior, ex-funcionário da DGRSP e atualmente responsável da SCMP pelo projeto de parceria. Não menos importante foi a opinião do Provedor da SCMP que nos relatou não só o projeto atual, como o futuro que desejava para o mesmo.

Os guardas prisionais, que são importantíssimos no dia-a-dia para a manutenção da ordem e paz no interior dos EP, no caso em apreço, um Chefe do Corpo da Guarda Prisional e um representante dos Guardas: o Presidente do Sindicato mais representativo do Corpo da Guarda Prisional.

Durante a passagem pelo EPSCBF, tivemos a possibilidade de observar o trabalho desenvolvido pelas reclusas e funcionários no interior do EPSCBF e de ouvir as suas opiniões pessoalmente e de forma informal.

Visitámos também o Estabelecimento Prisional de Tires, que serviu neste projeto como EP de comparação ao EPSCBF, interagindo com os responsáveis das áreas educacional e financeira.

Foram também participantes neste projeto elementos do poder político. Foi para nós importante perceber a vontade manter o projeto existente no EPSCBF e a hipótese de alargar a privatização à totalidade da gestão de um EP. Neste contexto, entrevistámos um representante do Partido Comunista e um

representante do Bloco de Esquerda. Tentamos, e com diversas insistências, a participação de representantes dos partidos Socialista, Social Democrata e Centro Democrático Social, mas sem sucesso.

O Diretor-Geral dos Serviços Prisionais, à data em funções, sendo um elemento fulcral para avaliar o sistema existente e analisar a possibilidade de alargar à hipótese por nós formulada e por fim e não menos importante, os especialistas em sistema prisional em Portugal. Tivemos o privilégio de entrevistar dois dos maiores especialistas em sistema prisional no país: Professor Doutor Rui Abrunhosa Gonçalves e Professor Doutor António Pedro Dores.

## **2.4 As entrevistas**

“A grande vantagem da entrevista é a sua adaptabilidade” (Bell, 1997:118). No início deste projeto considerámos efetuar a recolha dos dados através de inquérito por questionário, mas tal não nos daria a perceção que é possível retirar de uma entrevista: uma maior interação com os participantes, podendo captar reações e expressões que um questionário não permitiria, dando um maior grau de autenticidade e profundidade aos relatos recolhidos (Quivy e Campenhoudt, 2003).

As entrevistas foram construídas com linguagem simples e acessível, por forma a ser facilmente perceptível o objetivo das mesmas (Poiares, 2004 e 2013). Antes do seu início, a candidata efetuava a apresentação do projeto e o objetivo que ali a trazia e solicitou sempre autorização para a gravação da entrevista. No desenrolar das entrevistas tentámos perceber os efeitos da privatização, desde as melhorias trazidas às reclusas e nos serviços prestados pelo setor privado, e focamo-nos, acima de tudo, em dar resposta à nossa questão principal: podemos privatizar na totalidade o sistema prisional português?

De acordo com os participantes entrevistados, elaborámos uma lista de questões fixas, com o objetivo de termos dados comparáveis. Conseguimos assim efetuar três listas de questões fixas: uma para as reclusas, uma para os representantes do poder político e uma para os especialistas entrevistados. Deixámos sempre espaço, no final de cada entrevista, para a livre expressão

do entrevistado e conseguimos assim obter testemunhos bastante detalhados e enriquecedores.

## **2.5 Análise e tratamento dos resultados**

De acordo com Deshaies, a interpretação dos dados recolhidos é a parte mais crítica do trabalho. No que refere à análise das entrevistas, atendendo que algumas têm mais de uma hora de gravação, não efetuamos a sua transcrição<sup>1</sup>, mas uma audição atenta, retirando dos dados que considerámos mais importantes. “Investigar não é fazer com que os dados recolhidos vão ao encontro das expectativas iniciais do investigador, mas sim, relatar os dados resultantes da investigação” (Sousa e Baptista, 2014: 111). E foi o que tentámos efetuar neste projeto. Da audição dos relatos obtidos, e alguns com opiniões bem diferentes dos que a candidata esperava ouvir, retirámos o que considerámos de maior relevância para a obtenção dos resultados pretendidos.

O ponto central da nossa análise recaiu sobre a nossa questão principal, que integrou todas as nossas entrevistas. O agrupamento de dados foi efetuado de acordo com o setor e matéria a tratar, sendo que a maior parte do tratamento das entrevistas encontra-se relatada no Capítulo V, ponto 5.3.1 Testemunhos. Cruzámos, por fim, toda a informação recolhida sobre os sistemas prisionais estrangeiros aqui estudados, com os resultados as entrevistas e a observação da candidata em campo.

---

<sup>1</sup> Pese embora não tenhamos efetuado a transcrição das entrevistas, mas mesmas encontram-se em suporte digital para consulta

## **Capítulo III – Prisões em Portugal**

“Na prisão, o tempo é instrumento de medida para definir o que se consegue “aguentar”, para aferir a resistência da pessoa à situação de confinamento, ao meio que a envolve, às pessoas com quem lida, à rendição e ao abandono. A reclusa admite, aceita, rejeita a condenação/transformação que lhe é imposta.”(Fróis, 2017)

### **3.1 Das Prisões em Geral**

Nem sempre os atos criminosos foram punidos com pena de prisão. Antes do século XIX eram muitas as punições que visavam maioritariamente a humilhação, o sofrimento físico e até mesmo a morte. Alias, atualmente em algumas culturas prevalecem ainda os castigos corporais (torturas e suplícios), o exílio, a deportação, a pena de morte e os trabalhos forçados (Gonçalves, 1993).

O condenado era exposto a um espetáculo punitivo como exemplo para a comunidade, sendo a confissão pública dos crimes cometidos a punição mais leve. No século XVIII, alguns condenados eram obrigados a passear com um cartaz pendurado nas costas ou no peito, confessando de forma pública o crime cometido (Foucault, 1975).

As penas físicas surgiam em situações mais gravosas. Os condenados podiam ter como punição a obrigatoriedade do uso de grilhetas nos pés ou coleiras de ferro. Em Inglaterra, aos traidores era-lhes aplicada uma marca a ferro quente, sendo esta punição utilizada até 1834.

A pena de trabalhos forçados perdurou muito mais tempo, sendo que em Portugal apenas foi abolida em 1867, altura em que foi também abolida a pena de morte.

Com efeitos, em casos extremos, a pena era a condenação à morte, através de queimadas em fogueiras públicas, praticadas em França até 1791, à utilização do pelourinho, abolido em Inglaterra apenas em 1837. O importante era a exposição do condenado à opinião pública. A execução da pena era mais que uma punição, era uma forma de demonstrar o poder político sobre o povo.

“O suplício judiciário deve ser compreendido também como um ritual político. Faz parte, mesmo num modo menor, das cerimónias pelas quais se manifesta o poder.” (Foucault, 1975).

A forma como encaramos a prisão nos dias de hoje teve, em tempos, um sentido diferente. Na antiga Roma, as prisões eram utilizadas como forma de assegurar que o delinquente seria levado a julgamento para, então, lhe ser aplicada a condenação entendida (Romão, 2015:58).

Gradualmente as condenações físicas foram sendo consideradas tiranas, excessivas e desumanas levando à necessidade de criação de outras formas de punição. A prisão deixou de ser um modo de garantir que o condenado fosse levado ao cumprimento da sua pena para passar a ser ela própria a pena.

### **3.2 A evolução Histórico-Legislativa do Sistema Prisional Português**

A evolução do Sistema Prisional Português pode ser retratada através dos atos legislativos que o regularam ao longo dos anos. Nesta evolução assistimos, ao longo dos anos, a uma maior humanização na aplicação das penas. Destacamos, assim, quatro dos principais diplomas no setor prisional: A Reforma Penal e das Prisões de 1867; O Regulamento das cadeias civis do continente do reino e ilhas adjacentes de 1901; a Reforma da organização prisional, em 1936 e a nova reforma de 1979.

#### **3.2.1 A Reforma Penal e das Prisões de 1867**

Mandada “imprimir, publicar e correr” pelo Ministro e secretário de Estado dos negócios eclesiásticos e de justiça, Dom Luiz, “por graça de Deus”, “Rei de Portugal e dos Algarves, etc.”, faz saber a todos os seus súbditos que as cortes gerais decretaram a Reforma Penal e das Prisões, pela Lei de 1 de julho de 1867<sup>2</sup>, podendo-se ler-se no seu artigo 1º “Fica abolida a pena de morte”.

---

<sup>2</sup> Lei de 1 de julho de 1867, publicada no Diário de Lisboa – Folha Oficial do Governo Português, n.º153, Sexta-feira 12 de julho

Portugal é assim um dos primeiros países do Mundo a decretar o fim da pena de morte e o primeiro a inscrever essa proibição na sua Constituição, em 1911.

Esta reforma prevê também a abolição da pena de trabalhos públicos, substituindo-a por “oito annos de prisão maior celular, seguida de degredo<sup>3</sup> em Africa por tempo de doze annos”, e a abolição da pena de prisão maior perpétua, sendo esta substituída por pena de “seis annos, seguida de dez annos de degredo”.

Seguindo a tendência verificada por toda a Europa, começamos a assistir em Portugal a uma maior humanidade no que toca à aplicação das penas, tornando-se a medida privativa de liberdade a mais utilizada.

São criadas três cadeias gerais penitenciárias, uma no Porto e outra em Lisboa, para elementos do sexo masculino, com 500 celas cada e uma terceira também no Porto para condenados do sexo feminino, com uma capacidade de 200 celas.

Em cada distrito do Reino e Ilhas Adjacentes é criada a chamada “Cadeia Discrital”, havendo em cada cadeia a obrigatoriedade da construção de uma capela para celebração de atos religiosos, denotando-se a importância da religião à época

São ainda criadas cadeias de comarca, sendo que a administração destas era feita por uma comissão composta pelo Presidente da Câmara Municipal, que seria o presidente da comissão, pelo provedor da misericórdia, caso existisse na comarca, pelo “parcho”<sup>4</sup> da freguesia mais populosa do concelho, pelo médico do partido da freguesia da Câmara ou, na sua ausência, pelo médico de camara a nomear, mas residente no concelho, e por dois cidadãos nomeados de dois em dois annos de entre os 40 (quarenta) maiores contribuintes do concelho.

---

<sup>3</sup> Degredo - Pena de desterro, imposta judicialmente como castigo de um crime grave (in dicionário Priberam). A sua aplicação foi suspensa em Portugal a partir de 24 de dezembro de 1931, por Despacho do Ministro do Ultramar

<sup>4</sup> Párocho – pároco

### 3.2.2 O Regulamento das cadeias civis do continente do reino e ilhas adjacentes de 1901

A 27 de setembro de 1901, pelo Diário do Governo 217, é publicado o Regulamento das cadeias civis do continente do reino e ilhas adjacentes. Este Regulamento demonstra um espírito inovador ao revelar preocupação em melhorar as condições das cadeias, providenciando acesso à educação, à religião, à saúde. Com efeito “determinou-se o modo como havia de ser ministrado o ensino, tão útil para o aperfeiçoamento intelectual e moral dos presos; attendeu-se à sua educação moral, inculcando-lhe no ânimo os princípios religiosos e moraes, confiando-se especialmente ao professor e ao capello da cadeia, e cuidou-se por ultimo do tratamento dos enfermos, organizando-se devidamente as enfermarias das cadeias”<sup>5</sup>.

Este regulamento também definiu “quais os deveres dos presos, as penas que pelas suas faltas lhes podem ser impostas pelo director da cadeia e os prémios que lhes podem ser conferidos pelo seu bom procedimento na prisão.”

Pese embora os trabalhos públicos tenham sido abolidos pela Lei de 1 de julho de 1867, o Regulamento estabelece a obrigatoriedade de prestação de trabalho dos reclusos. Surge no entanto a preocupação em atribuindo-lhes “... um salário, extrahido do producto do trabalho, em que parte fica pertencendo ao Estado, como indemnização pelo sustento que lhes fornece, e em parte aos presos, constituindo-se-lhes um pequeno pecúlio, ou dividindo-o com a família, que assim se evita de cair na desgraça”.

O Regulamento em apreço cria ainda associações de patronato com o intuito de apoiar os reclusos e suas famílias e os ex-reclusos no seu processo de reintegração social. Cabe a estas “associações auxiliar eficazmente as famílias dos presos indigentes, subsidiando-as durante a prisão dos seus chefes, tratar da educação dos seus filhos, tomando-os carinhosamente sob a protecção, e por ultimo cuidar da colocação dos delinquentes, cumprida que está a sua pena”. Nele lê-se ainda “(...) evitar que a mulher cai em degradação, que os filhos se convertam primeiro em vadios e depois em criminosos, dar pão a quem tem fome, educação a quem d’ella tanto necessita, desviando do

---

<sup>5</sup> Preâmbulo do Regulamento das cadeias civis do continente do reino e ilhas adjacentes de 1901

caminho do crime tantos innocentes, é missão que muito se empenha o Governo em fomentar e proteger”.

Assistimos também à descrição dos deveres dos Procuradores Regios, nas sedes das Relações das Comarcas, tendo estes a obrigação de realizar uma visita por semana, para “(...)conhecer da sua segurança e estado sanitário; vigiar o exacto cumprimento das prescrições legais; (...) ouvir as reclamações dos presos quanto ao andamento dos seus processos e cumprimento da pena, bem como as relativas ao tratamento que recebem (...)”. Mas caso a reclamação fosse infundada ou apresentada com dolo ou má-fé, seria o preso sujeito a punição.

São criados quadros de pessoal das cadeias, havendo provimento para os lugares de diretor, médico, oficial, amanuense, professor, chefe de guardas e guardas. À exceção do diretor, todos os funcionários acediam ao quadro por meio de “concurso documental”. No Regulamento são descritas as funções de cada cargo.

Em todas as cadeias deverá existir uma biblioteca em que o seu responsável é o professor. No entanto, as obras que estão ao dispor dos reclusos são “escrupulosamente escolhidas pelo Procurador Regio, e deverão especialmente tratar de assumptos que mais ou menos se relacionem com os problemas prisionais, educação moral dos presos, e que ao mesmo tempo sejam um meio de distração e recreio, eduquem e moralisem.”

Em cada cadeia existiria um “posto anthropometrico destinado não só ao estudo da anthropologia criminal, mas também a auxiliar os serviços policial e dos tribunales na verificação exacta, tanto quanto possível, da identidade dos indivíduos que nellas deram entrada, ou forem detidos pelas auctoridades administrativas ou policiaes.”

O Regulamento descreve minuciosamente as funções dos “empregados das cadeias” como eram designados, e as “penas e castigos” aplicáveis em caso de não cumprimento dos seus deveres: “Reprehensão particular; Reprehensão em reunião de empregados; Suspensão e Demissão.”

### 3.2.3 A Reforma da Organização Prisional de 1936

Publicada no Diário do Governo n.º124, I Série, pelo Decreto-Lei n.º26:643, de 28 de maio, a Reforma da Organização Prisional teve como principal interveniente o Professor Doutor José Beleza dos Santos<sup>6</sup>, responsável pela colocação do direito penitenciário português entre os mais progressivos da Europa em matéria de tratamento da execução das reações criminais privativas da liberdade, tendo-se tornado representante de Portugal na Comissão Penitenciária Internacional.

A reforma é provocada pelo reconhecimento das péssimas condições dos estabelecimentos prisionais existentes “donde os excessos de lotação prejudiciais à acção disciplinar e educativa, pois os reclusos vivem em promiscuidade inadmissível – presos preventivos ao lado de condenados, anormais ao lado de normais, delinquentes ocasionais ao lado de homens endurecidos no crime. Em poucas palavras e como síntese poderá dizer-se, examinadas as condições em que funciona o regime prisional, que em muitos casos a prisão nada remedeia, convertendo-se a pena, que devia combater o crime, em factor que o multiplica e agrava”.<sup>7</sup>

Esta Reforma pretende estabelecer um plano completo da organização prisional dos adultos. Tem em conta a personalidade do delincente, o seu destino e a possibilidade da sua regeneração. Diferentes idades, diferentes criminosos devem ter diferentes tratamentos e por consequência, diferentes estabelecimentos de regeneração. São assim criados vários tipos de estabelecimentos prisionais: estabelecimentos de detenção para preventivos; penitenciárias e colónias penitenciárias, cadeias para cumprimento de penas de prisão, estabelecimentos especiais como prisões-escola, prisões-maternidade, e estabelecimentos destinados a medidas de segurança como manicómios criminais e colónias ou casas de trabalho para “mendigos, vadios ou equiparados”.

---

<sup>6</sup>Jurista e advogado português, nascido em 1885 e falecido em 1962, considerado um dos maiores penalistas da história do nosso país.

<sup>7</sup> Parágrafo 2, do preâmbulo do Decreto-lei n.º 26:643, de 28 de maio de 1936

É criada uma cadeia em cada comarca, destinada aos detidos à ordem administrativa ou policial, preventivos e condenados a cumprimento de pena de prisão até três meses.

Denota-se uma maior preocupação com o bem-estar do recluso. São definidas regras para a construção dos estabelecimentos prisionais, devendo contemplar “espaço bastante para que os reclusos possam, durante o dia, ter o necessário tempo de exercício ao ar livre”, bem como “as celas deverão ser suficientemente ventiladas e ter iluminação bastante para que o recluso possa ler e trabalhar à luz do dia”.

A obrigação de trabalhar mantém-se “na medida das suas forças e aptidões”, mediante retribuição a definir pelo Diretor Geral dos Serviços Prisionais, sendo que se mantém também a obrigação de “indemnizar o Estado das despesas com a detenção, com o cumprimento da pena, ou da medida de segurança.” Mantém-se igualmente a Associação de Patronato que poderá “socorrer a família e as vítimas do delito ou da família, quando for necessário.”

Este diploma dedica um capítulo inteiro à educação, permitindo o acesso aos reclusos a cursos de ensino elementar, cursos de aperfeiçoamento e profissionais.

Mas o que parece ser uma reforma mais humanista e centrada na melhor condição do recluso revela também retrocessos especialmente no que se refere aos estabelecimentos prisionais no ultramar, onde volta a vigorar a pena de degredo para criminosos de difícil correção e para certos criminosos políticos. Assistimos a sanções disciplinares contra os reclusos como prisão em cela disciplinar com privação de uma das refeições diárias ou, até mesmo, “prisão, em cela disciplinar, a pão e água”.

#### 3.2.4 A Reforma Prisional de 1979

Entre 1936 e 1979 foram vários os diplomas publicados e alguns com bastante relevância, como é o caso da Lei n.º2000, de 16 de maio de 1944, que cria o Tribunal de Execução das Penas. Traduz-se num reconhecimento dos direitos dos reclusos, que passam a poder dirigir-se aos órgãos jurisdicionais, “passam a ser da competência dos tribunais da execução das penas as funções que,

nesta matéria, pertenciam ao Conselho Superior dos Serviços Criminais e ao Ministro da Justiça.” A Lei de Execução de Penas atribui ao Tribunal a competência para conceder, prorrogar ou até mesmo revogar a liberdade condicional.

A Revolução de 25 de abril de 1974 encaminhou o Estado para uma transformação política, económica e social, obrigando à reforma do sistema prisional, tendo por base, conforme reflete o preâmbulo do Decreto-Lei n.º265/79, de 1 de agosto, a “corrigibilidade de todos os condenados”. “A flexibilidade que se dá à execução das medidas privativas de liberdade, o regime das licenças de saída, já entre nós ensaiado, os planos de tratamento, a preocupação de garantir a defesa dos reclusos, (...) a formação e aperfeiçoamento profissionais, aproximando-o da vida livre, a ocupação de tempos de lazer dos reclusos, a assistência religiosa, espiritual e médico-sanitária, (...)”.

O recluso vê definida a sua posição mantendo “a titularidade dos direitos fundamentais do homem, salvo as limitações resultantes do sentido da sentença condenatória, bem como impostas em nome da ordem e segurança do estabelecimento”. É-lhe reconhecido o direito a um “trabalho remunerado, aos benefícios da segurança social, assim como, na medida do possível, ao acesso à cultura e ao desenvolvimento integral da sua personalidade.”

A Reforma abarca no seu texto toda a vida do recluso, desde a sua entrada no estabelecimento prisional, à sua colocação em função do sexo, idade e situação jurídica, à definição do seu alojamento, alimentação, vestuário e até mesmo higiene pessoal, “garantindo ao recluso o uso adequado e suficiente de lavabos e de balneários, bem como todos os objectos necessários aos cuidados de asseio da sua pessoa.” Releva, em especial, a reinserção social do recluso, expressando a Finalidade da Execução da pena logo no seu artigo 2.º que “deve orientar-se de forma a reintegrar o recluso na sua vida de modo socialmente responsável, sem que pratique crimes.” Há uma preocupação em organizar e criar métodos de trabalho análogos ao trabalho fora do estabelecimento prisional, “a fim de preparar os reclusos para as condições normais do trabalho na vida em liberdade.”

No que toca à estrutura da organização dos estabelecimentos prisionais, também esta foi revista. Os estabelecimentos prisionais são designados de regionais, centrais e especiais, sendo classificados em função da segurança como de segurança máxima, fechados, abertos ou mistos. Os estabelecimentos prisionais regionais destinam-se ao internamento de reclusos em regime de prisão preventiva e ao cumprimento de pena de prisão efetiva até seis meses. Os estabelecimentos prisionais centrais destinam-se ao internamento de reclusos que cumpram pena de prisão superior a seis meses. São especiais os estabelecimentos para jovens adultos, os centros de detenção, os estabelecimentos para mulheres, os hospitais prisionais e os hospitais psiquiátricos prisionais.

Este diploma define a lotação máxima dos estabelecimentos fixando-a em 400 a 500 reclusos, número inferior ao que assistimos em muitos dos nossos estabelecimentos prisionais atualmente. O seu artigo 180º proíbe a superlotação referindo que “A lotação dos estabelecimentos, bem como das diversas instalações, só pode ser excedida a título temporário, depois de obtido o consentimento dos serviços de inspeção da Direção-Geral dos Serviços Prisionais.” Nesta reforma estabelece-se também, de forma pormenorizada, as funções dos serviços, direção e órgãos dos estabelecimentos.

### **3.3 O atual Sistema Prisional Português**

Na presente data está em vigor o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, publicado pela Lei n.º115/2009, de 12 de outubro, tendo este diploma sofrido várias alterações, a última a 23 de agosto de 2017, pela Lei n.º 94/2017. Nos dias de hoje não se aplicam penas cruéis ou desumanas, sendo, pelo contrário, um direito do recluso não ser submetido a elas. Entre muitos outros, o recluso tem direito “À proteção da sua vida, saúde, integridade pessoal e liberdade de consciência, não podendo ser submetido a tortura, nem a tratos ou penas cruéis, degradantes ou desumanos”<sup>8</sup>. Aliás, o recluso não perde, durante o cumprimento da pena, a titularidade dos direitos fundamentais (salvo as limitações decorrentes da própria execução da medida

---

<sup>8</sup> Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade

privativa da liberdade), conforme consagrado no artigo 30.º da Constituição da República Portuguesa.

Não há penas que atentem à dignidade do recluso, humilhantes ou fisicamente penosas. O trabalho é agora designado de ocupação laboral, visto como uma oportunidade para o recluso desenvolver as suas capacidades e competências de forma a poder exercer uma atividade laboral após a libertação, não sendo obrigatório. No entanto o Estado está obrigado a criar ofertas de trabalho em unidades produtivas de natureza empresarial, tendo em conta as aptidões, capacidades, preparação e preferências de cada recluso.

O objeto deste código não difere dos seus anteriores mais próximos em data, visando “a reinserção do agente na sociedade, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes, a protecção de bens jurídicos e a defesa da sociedade.” E, é na busca da reinserção do agente na sociedade que o Estado procedeu, em 2012, à fusão da Direção-Geral dos Serviços Prisionais, doravante DGSP, com a Direção-Geral de Reinserção Social<sup>9</sup>, que geria o sistema de execução de medidas tutelares educativas e o sistema de sanções criminais não detentivas, pretendendo “uma intervenção centrada no indivíduo desde a fase pré-sentencial até à libertação, preparando, em colaboração com os serviços do setor público e privado, de oportunidades de mudança e de reinserção social, diminuindo as consequências negativas da privação da liberdade e reduzindo os riscos de reincidência criminal.”

Surge, assim, a Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, que tem por missão:

“o desenvolvimento das políticas de prevenção criminal, de execução das penas e medidas e de reinserção social e a gestão articulada e complementar dos sistemas tutelar educativo e prisional, assegurando condições compatíveis com a dignidade humana e contribuindo para a defesa da ordem e da paz social”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Estrutura orgânica aprovada através do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, estando a fusão já prevista na orgânica do Ministério da Justiça, conforme Decreto-Lei n.º 123/2011, e 29 de dezembro

<sup>10</sup> Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro

A junção destas duas Direções visa a criação de sinergias e uma maior articulação entre as áreas da reinserção social e da execução das medidas privativas de liberdade.

Mas será que reduziu a reincidência criminal? Não temos dados que nos demonstrem essa realidade, apenas números quanto à população carcerária.

	2010	2014	2015	2016	2017
População reclusa	11 613	13 838	14 070	13 635	13 303
Taxa de ocupação	96,3%	109,9%	114%	108%	104,8%

Tabela 1

Assistimos a um ligeiro decréscimo da população carcerária nos últimos dois anos, mas não podemos afirmar que essa redução se deva à diminuição da reincidência. Com efeito, este decréscimo pode também ter como causa a diminuição da taxa de criminalidade ou até a decisão, por parte da autoridade judiciária, em aplicar outras penas privativas de liberdade, como a prisão domiciliária.

A população carcerária encontra-se distribuída pelos diversos estabelecimentos prisionais, doravante EP. É neles que é garantida a execução das penas e medidas privativas da liberdade e é neles que se garante a manutenção da ordem e paz social e a criação de condições de reinserção social dos reclusos.

Atualmente o sistema prisional português dispõe de 49 estabelecimentos prisionais e 6 centros educativos<sup>11</sup>. Os 49 estabelecimentos prisionais encontram-se classificados<sup>12</sup> em função do nível de segurança: especial, alta e média e do grau de complexidade de gestão: elevado e médio.

O grau de segurança define-se de acordo com as características da população carcerária, estabelecidas pelo Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, ou seja, o recluso é colocado em regime de segurança quando a sua situação jurídico-penal ou o seu comportamento em meio

<sup>11</sup> Visam a educação do jovem para o direito e a sua inserção, de forma digna e responsável, na vida em comunidade. Neles se executa a medida tutelar educativa de internamento, existindo três regimes de execução desta medida: regime aberto, semiaberto e fechado (in Plano de Atividades 2018 DGRSP)

<sup>12</sup> Portaria nº 13/2013, de 11 de janeiro

prisional revelem, fundamentadamente, perigosidade incompatível com a afetação a qualquer outro regime de execução<sup>13</sup>. Já o grau de complexidade de gestão é aferido em função da classificação de segurança, da lotação e ocupação, das características da população prisional, da diversidade de regimes, dos programas aplicados e da dimensão dos meios a gerir<sup>14</sup>.

A classificação de Estabelecimento Prisional de Segurança Especial e grau de complexidade elevado foi, até aos dias de hoje, apenas atribuído a um único EP – o Estabelecimento Prisional de Monsanto.

A 15 de outubro de 2018, os 49 estabelecimentos prisionais portugueses albergavam 13 049 reclusos, não contemplando este número os reclusos internados em instituições psiquiátricas não pertencentes ao sistema prisional.

Esta sobrelotação coloca-nos no topo da tabela europeia como detentores de uma das maiores taxas de encarceramento (Dores,2007), não sendo esta proporcional à taxa de criminalidade, pois nesta área apresentamos uma das taxas mais baixas da Europa. Traz também consequências ao nível da habitabilidade por cela, sendo que celas habitadas individualmente são uma exceção (Fróis, 2020). Ora, com uma taxa de ocupação acima dos 100% e as atuais condições degradantes em que as prisões portuguesas se encontram, urge a construção de novas cadeias.

Em 2003, Francisco Teixeira Mota referia que “a situação das prisões e dos reclusos em Portugal não é, certamente, motivo de orgulho para qualquer um de nós. E uma das soluções que têm sido apontadas para melhorar o funcionamento do nosso sistema prisional é a privatização das prisões(...) as condições existentes nas nossas prisões são más e, apesar dos vários pequenos esforços que se vão fazendo, é natural que piorem, já que a população prisional não tende a diminuir”<sup>15</sup>.

Para combater esta situação de degradação das condições carcerárias e da falta de capacidade do setor público para construção de novas instalações, vários países recorreram à ajuda de privados. Estas parcerias originam a

---

<sup>13</sup> Artigo 15º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade

<sup>14</sup> Plano de Atividades 2018 DGRSP

<sup>15</sup> Direito das Prisões. Jornal O Público, 28 de novembro de 2003

entrada do privado num setor até agora reservado à função do Estado e traduzem-se na privatização das prisões.

No próximo capítulo apresentamos as experiências estrangeiras neste setor.

## **Capítulo IV – Privatização do Sistema Prisional – Experiências Estrangeiras**

Já são alguns os países que experienciam a privatização do sistema prisional, com destaque, talvez pela polémica que se instala em torno desta matéria, para os Estados Unidos da América - EUA. Para além deste país, Brasil, Nova Zelândia, Austrália, África do Sul e Reino Unido também já contam com estabelecimentos de gestão totalmente privada. Também encontramos Estados com privatização parcial, como é o caso da França, em que mais de um terço das prisões são parcialmente geridas por grupos privados.

A sobrelotação das prisões é o principal motivo que os diferentes Estados apresentam para o recurso ao sistema de gestão privada. Embora muitos Estados aleguem também a redução de custos, por considerarem que o setor privado é mais eficiente que o setor público. No que se traduz a privatização da prisão? Não é mais do que um contrato negocial entre o Estado e uma empresa privada para gerir na totalidade um estabelecimento prisional. Muitas das grandes empresas que operam neste setor, já atuam no mercado da segurança privada. O contrato prevê, por norma, o pagamento por parte do Estado ao privado de uma remuneração fixa mensal ou anual e outra diária por recluso, destinadas a cobrir investimentos, custos operacionais e lucros. Por outro lado, as empresas privadas ficam obrigadas a assegurar muitos ou a maioria dos serviços necessários ao funcionamento do estabelecimento prisional, tais como guardas, funcionários, alimentação e assistência médica. Poderá ainda, em alguns casos, estar incluído no contrato a construção de novas instalações.

E será a gestão dos privados mais eficiente que a do Estado? As empresas de segurança privada crescem a cada dia num mercado competitivo e exigente, visando exteriorizar uma imagem de serviço de qualidade junto dos potenciais clientes (Poiars, 2008). Mas contratação de privados para a gestão de prisões permanece controversa. Alguns argumentam que o envolvimento do setor privado cria um mercado diversificado, elevando os padrões de qualidade através do recurso a programas inovadores, enquanto outros argumentam que a privatização viola princípios éticos importantes, acarreta riscos consideráveis

e não melhora o sistema. Que a prisão é uma função que o Estado não deve delegar e as prisões não devem ter fins lucrativos (Grimwood, 2014).

Sobre esta temática já foram realizados vários estudos, sobretudo nos EUA e no Reino Unido. Na sua maioria, revelam problemas principalmente ao nível da segurança. Na Austrália, por exemplo, o primeiro estabelecimento de gestão privada abriu portas em 1990 no Estado de Queensland. Depois deste, foram abertos estabelecimentos de gestão privada em vários Estados da Austrália. Em 1996, num dos estabelecimentos de gestão privada, alguns dos reclusos saíram do perímetro de segurança alegando serem vítimas de agressão por parte dos elementos da segurança. O protesto tomou proporções de tal forma que, durante algum tempo, o EP foi dominado pelos reclusos, pois os seguranças entraram em pânico e abrigaram-se no interior de um gabinete.<sup>16</sup>

Muitos dos resultados dos estudos realizados revelam precisamente a falta de experiência dos guardas que operam nos estabelecimentos de gestão privada e a sua constante rotatividade, deixando assim pouco espaço para a aquisição de experiência no setor.

Os estudos apontam também para uma não reabilitação dos reclusos. Os privados mantêm uma relação mais fria e impessoal, pouco afetiva e pouco inclusiva. Mas coloca-se a questão: será que aos privados interessa reabilitar? Se o recluso se reabilitar não regressa ao sistema e o privado necessita de reclusos para poder lucrar.

Neste capítulo, iremo-nos debruçar sobre os Sistemas Norte-americano e Britânico a fim de aferir, recorrendo a fontes seguras, o impacto da privatização das prisões.

#### **4.1 A Privatização do Sistema Prisional Norte-americano**

A história do sistema prisional norte-americano revela que as prisões privadas existem desde do tempo da colonização (1607). Os colonos ingleses ao chegarem à Virgínia, foram seguidos por um grupo de criminosos condenados,

---

<sup>16</sup> Garofalo, Jontue J.G. - The Globalization of the Private Prison Industry and its Effects on Mentally Ill Inmates

que foram transportados por empresários privados para a América como condição de perdão a ser convertido em servidão<sup>17</sup>.

Durante o século XVIII, a prisão moderna surgiu nos Estados Unidos da América como uma alternativa à escravatura ou à pena de morte. Também durante esse período, o uso de instalações privadas tornou-se popular. Nas colônias, foram adotados procedimentos de justiça criminal semelhantes aos costumes ingleses, que tinham uma longa história de envolvimento privado no funcionamento das prisões. Assim, os Estados celebraram contratos permitindo que privados supervisionassem as instalações prisionais, podendo utilizar os reclusos nos trabalhos que destinassem. Desta realidade, decorre a caracterização das prisões antigas norte-americanas como exploradoras.

Em 1885 eram 13 os Estados que tinham contratos com empresas privadas para a gestão das prisões. Os privados alegavam que empregar os reclusos em trabalhos seria reabilitador e financeiramente recompensador para o recluso. Os modelos das “prisões de trabalho” assumiam várias formas. Nuns casos, eram fornecidas à prisão matérias-primas para serem trabalhadas pelos reclusos nas oficinas e vendido o produto final a empresas privadas. Em outros casos, as prisões “alugavam” os seus reclusos a outras empresas privadas ou outros negócios que não pudessem ser produzidos dentro da prisão. Em vários Estados, os contratados pagavam à prisão uma taxa ou uma percentagem dos lucros pelo direito de empregar condenados. Mesmo quando as prisões não eram inteiramente geridas por empresários privados, os reclusos eram usados como fonte de mão-de-obra barata.

Já naquela época, o debate centrou-se nos custos, com o argumento de que uma entidade do setor privado era menos dispendiosa e menos corrupta do que o Governo. No entanto, e após uma série de escândalos que surgiram em torno da má administração das instalações pelo setor privado, o Estado decidiu colocar todas as instalações prisionais sob o controle do Governo.

Mais tarde, na década de 80 do século XX, os Estados Unidos da América, doravante EUA, viram a sua população prisional crescer exponencialmente, sobretudo devido ao fluxo migratório que se fez sentir da América Latina e do

---

<sup>17</sup> Emerging Issues on Privatized Prisons, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, *Bureau of Justice Assistance*, 2001

aumento da criminalidade relacionada com o consumo e tráfico de droga. Verifica-se que, entre 1985 e 1997, a população reclusa aumentou de 750 mil para 1,7 milhões.

A situação de sobrelotação foi, então, um catalisador para a realização de parcerias com os privados. Os privados detinham a capacidade de construir rapidamente uma instalação prisional a baixo custo e prometiam um aumento da eficiência empresarial, o que resultaria em economia de custos e uma diminuição geral da quantia que o Governo teria que gastar com o sistema prisional se fosse ele a prestar o mesmo serviço. Também se teorizou que as prisões privadas seriam mais responsáveis, porque corriam o risco de serem multadas ou cessar os contratos, ao contrário das prisões estatais, tendo o Estado aceite esses argumentos (Mason, 2013).

Também as inúmeras reclamações recebidas nos anos 80, pelas fracas condições dos estabelecimentos prisionais norte-americanos, alegando-se falhas nos serviços prestados tais como: saúde médica, mental e educação, foi fator impulsionador da privatização.

O crescimento dos estabelecimentos prisionais privados aumenta a cada ano. Desde 2000, a população encarcerada em estabelecimentos prisionais privados aumentou cerca de 120%, enquanto no mesmo período o número total de encarcerados a nível nacional aumentou 16%.<sup>18</sup> Atualmente são mais de 150 as prisões privadas nos EUA.

Mas como sobrevivem os privados? Parte dos seus lucros provêm da remuneração paga pelo Estado por cada recluso que alberga, a outra parte é resultante dos trabalhos desempenhados pelos reclusos. E é aqui que a controvérsia se instala. Uma das preocupações centrais suscitadas pelos críticos da privatização prende-se com o facto das empresas privadas serem motivadas pelos ganhos financeiros, podendo tomar decisões que levem ao aumento dos lucros à custa dos direitos dos reclusos e do seu bem-estar. Alegam também o conflito de interesses por parte de prisões privadas que são incentivadas a não reabilitar os reclusos, pois ao reabilitar o recluso, estariam a diminuir a reincidência e ao diminuir a reincidência, estariam a reduzir

---

<sup>18</sup> Gaming the System: How the political strategies of private prison companies promote ineffective incarceration policies – Justice Policy Institute/ junho 2011

fornecimento de reclusos - produtores de lucro. Quanto mais reclusos a prisão albergar, maior a possibilidade de obtenção de lucro.<sup>19</sup>

Alguns estudos<sup>20</sup> apontam assim para uma maior taxa de reincidência entre os reclusos que cumprem pena nos estabelecimentos de gestão privada. Para poderem retirar o maior lucro possível, os gestores privados impedem os reclusos de ter acesso às suas famílias, colocando-os em prisões distantes ou mesmo impedindo que recebam visitas. Como resultado, os reclusos perdem contato com suas famílias e comunidades, o que provoca um aumento da reincidência.

Existem no entanto também argumentos a favor das prisões privadas, em virtude destas permitirem poupar dinheiro ao Estado. O primeiro e principal argumento a favor da privatização das prisões é que os gestores privados são mais eficazes e eficientes do que os gestores públicos. Argumenta-se que, ao contrário do Estado, as empresas privadas não estão sujeitas (até certo ponto) à influência política, a burocracias pesadas e a contratos dispendiosos. Os empresários privados são responsáveis perante os seus investidores e, portanto, estão presumivelmente mais motivados para satisfazer os termos das suas obrigações financeiras (Mason, 2012).

Os defensores sugerem ainda que o atual ativismo judicial permite supervisão sobre as operações penitenciárias privadas. A ameaça do recluso com processos judiciais e decretos de consentimento mandatados pelos tribunais atuam como dissuasores de abusos de comportamento. Além disso, presume-se que a concorrência entre as empresas reduza os custos, porque as renovações dos contratos dependerão do desempenho apresentado pelo privado.

Em 2001 o Governo norte-americano encomendou um estudo<sup>21</sup> a fim de verificar se de facto o Estado estaria a poupar com a contratação de empresas privadas para gerir prisões. Segundo as conclusões deste estudo, o sistema privado nada mais faz do que imitar o modelo público, já que as poupanças para o Estado são modestas e os incidentes ocorridos no interior destes

---

<sup>19</sup> Private Jails in the United States. Findlaw, 2013

<sup>20</sup> How private prison companies increase recidivism, Research brief, junho 2016. In The Public Interest

<sup>21</sup> James Austin, Ph.D. and Garry Coventry, Ph.D., Emerging issues on privatized prisons, Bureau of Justice Assistance - U.S. Department of justice - Office of Justice Programs, fevereiro 2001

estabelecimentos demonstram uma taxa equivalente ao setor público. Mesmo assim, à data, concluiu-se que a privatização ainda fornecia uma função vital dentro o sistema prisional. Embora o setor privado tenha sido incapaz de manter a sua promessa de melhorar substancialmente as operações prisionais, a sua mera presença teve um impacto significativo nas operações prisionais típicas do sistema. Reconhece-se que a privatização forçou o setor público a reexaminar a forma como conduz os serviços.

Em agosto de 2016, o gabinete do Inspetor-Geral do Departamento de Justiça dos EUA, publicou um documento de nome *Review of the Federal Bureau of Prisons' Monitoring of Contract Prisons*, com o intuito de avaliar os serviços do *Federal Bureau of Prisons (BOP)*<sup>22</sup>.

Este documento teve também por objeto a avaliação de desempenho das empresas gestoras de prisões privadas, uma vez que em 2015 essas prisões albergavam cerca de 12% de toda a população prisional do país. Avaliou se as mesmas cumpriam os requisitos de segurança e salvaguarda dos reclusos e analisou ainda a forma como esses contratos foram celebrados e executados.

Constatou-se que são três os principais atores do negócio da gestão privada de prisões: a *CCA - Corrections Corporation of America*, a *GEO Group, Inc.* e a *Management and Training Corporation*. Só a *CCA* possui atualmente mais de 65 prisões nos EUA.

Resultou, desta análise, que a maioria das prisões privadas incorreram em mais incidentes de segurança *per capita* do que em prisões estatais. Foram analisadas 14 prisões privadas que estavam em pleno funcionamento durante o período de revisão e 14 prisões estatais, com populações de presos comparáveis, por forma a avaliar o desempenho dos dois grupos. Foram analisados os seguintes parâmetros em termos de incidentes: contrabando no interior das instalações da prisão, assaltos entre reclusos, agressões entre reclusos, agressões sexuais, reclusos feridos, lutas entre reclusos, incêndios em celas, tentativas de suicídio de presos e automutilação, suicídios de reclusos, comportamento disruptivo, utilização de força excessiva sobre os reclusos.

---

<sup>22</sup> Review of the Federal Bureau of Prisons' Monitoring of Contract Prisons. Office e of the Inspector General. U.S. Department of Justice, agosto 2016

No que se refere ao comportamento disruptivo, a taxa das prisões privadas é mais baixa. Em termos de lutas, tentativas de suicídio, automutilação e suicídio de reclusos, as taxas são idênticas às das prisões estatais. A diferença encontra-se no contrabando de tabaco, telemóveis e armas, nos assaltos entre reclusos e, especialmente, no uso excessivo de força contra reclusos, com maior incidência nos estabelecimentos de gestão privada. Também nesses estabelecimentos foram detetadas inúmeras situações de fechos e isolamentos de reclusos não justificados, onde o recluso foi privado, inclusive, de serviços médicos.

Em termos de segurança das instalações, também foram detetadas várias deficiências, tanto para reclusos, como para funcionários, como é o caso de arquivos de imagens de vigilância em incumprimento com os contratos assinados com o Estado, especialmente no que toca a imagens recolhidas de uso excessivo de força. Ainda nestes estabelecimentos, constatou-se que na saúde, não são utilizados meios para monitorizar de forma adequada se os reclusos estão a receber os tratamentos necessários. Verificou-se ainda que os técnicos contratados para desempenhar essa função de monitorização não detinham qualquer formação na área da saúde.

Incluem-se nestas deficiências a falta de prestação de terapia antiviral prescrita a reclusos com hepatite C, a falta de acompanhamento em caso de resultados positivos ao teste da tuberculose e a não monitorização dos doentes crónicos.

Estas insuficiências criam uma falta de intervenção, tratamento e programas para promover um ambiente saudável e seguro.

Mas também há indicadores em que as taxas de ocorrência são inferiores às prisões estatais, como é o caso de deteção de drogas e agressões sexuais.

Em conclusão, o relatório aponta para falhas significativas. De facto, as ocorrências detetadas em prisões privadas foram superiores às prisões estatais, especialmente no que refere à violência sobre os reclusos. O relatório conclui que não há, nas prisões privadas, o intuito de reabilitar o recluso, que as prisões governamentais têm tão boas condições quanto as privadas e que o Estado não poupa dinheiro, pois os reclusos que estão doentes e que não podem trabalhar são recusados no privado.

Um artigo da BBC, de 18 de agosto de 2016, logo após a publicação deste relatório, revela a intenção do Departamento de Justiça em eliminar gradualmente o recurso às prisões privadas, citando preocupações de segurança<sup>23</sup>.

No final do ano de 2016 as prisões norte-americanas albergavam cerca de 1 505 400<sup>24</sup> reclusos, sendo que desses 128 323 encontravam-se a cumprir pena em prisões de gestão privada dispostas por 28 Estados, o que corresponde a uma taxa de 8,5% da população reclusa do país no setor privado. O Novo México é o Estado com mais reclusos em prisões de gestão privada.

Contrariamente à intenção do governo de Obama em diminuir o recurso a prisões de gestão privada, em outubro de 2017 é noticiado pelo jornal *The Independent*<sup>25</sup> que Donald Trump pretende recorrer massivamente às prisões privadas para fazer face ao aumento significativo de detenções de imigrantes ilegais.

Foram publicados diversos anúncios em *sites* oficiais solicitando às empresas que atuam neste setor para aumentarem a sua capacidade, podendo assim albergar os mais de 97 000 detidos por imigração ilegal nos EUA, embora se comprove que na sua maioria os imigrantes não apresentem necessariamente um risco para a comunidade.

Estes anúncios são consistentes com a promessa efetuada por Trump durante a campanha eleitoral em 2016, de reprimir duramente a imigração ilegal nos Estados Unidos.

#### **4.2 A Privatização do Sistema Prisional Britânico**

Desde o início da década de 90 que o Governo Britânico mantém contratos com empresas privadas, tanto para a construção como para a gestão das suas prisões.

Inaugurada em 1992, *HM Prison Wolds* foi a primeira prisão de gestão privada a abrir portas no Reino Unido.

---

<sup>23</sup> US to end federal use of private prisons. BBC NEWS, 18 agosto de 2016

<sup>24</sup> Prisoners in 2016, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, janeiro 2018

<sup>25</sup> Mindock, Clark, Trump plans massive private prison expansion to jail undocumented immigrants. *The Independent*. New York, 18 de outubro de 2017

À semelhança dos EUA, também aqui a privatização teve por objeto fazer face aos problemas de sobrelotação das prisões e aos custos de encarceramento. O papel do setor privado no sistema de justiça criminal é atualmente substancial.

Os primeiros contratos previam uma vigência de curto prazo e foram abertos a empresas de segurança com o intuito de operarem num número limitado de prisões públicas. À data, o envolvimento do setor privado era visto como intrinsecamente superior à administração pública, sendo a possibilidade de redução de custos o fator motivador<sup>26</sup>.

Dando como boas as primeiras experiências, os contratos tomam outra dimensão. O que preveem atualmente os contratos?

As prisões privadas são projetadas, construídas, geridas e financiadas pelo setor privado. Desde o tratamento penitenciário à saúde, da educação à reinserção, todas as valências são da inteira responsabilidade da empresa privada.

Em regra, estes contratos têm a duração de 25 anos, após os quais as instalações prisionais tornam-se propriedade do Estado. São definidas metas pelo Governo a atingir e em caso de não cumprimentos, estão previstas penalizações<sup>27</sup>.

Atualmente, dos 121 estabelecimentos prisionais do Reino Unido 14 são geridos por empresas privadas, albergando cerca de 18%<sup>28</sup> da população carcerária. O mercado é bastante restrito, contando apenas com três os grandes operadores nesta área: a *G4S Justice Services*, a *Serco Custodial Services* e a *Sodexo Justice Services*<sup>29</sup>.

Em 2003<sup>30</sup>, o Governo Britânico acreditava ter vantagens no recurso a empresas privadas para a gestão das suas prisões, desde logo por considerar que os privados eram inovadores em três áreas:

---

<sup>26</sup> Private Prisons - What are private prisons? Politics

<sup>27</sup> The operational performance of PFI prisons House of Commons Committee of Public Accounts. Londres, dezembro 2003

<sup>28</sup> Monthly Bulletin - Março 2019

<sup>29</sup> Dados retirados do site oficial <https://www.justice.gov.uk/about/hmps/contracted-out>, (29/06/2019)

<sup>30</sup> The operational performance of PFI prisons, Forty-ninth Report of Session 2002–03 - House of Commons Committee of Public Accounts, novembro de 2003

- ✓ No tratamento dos reclusos, incentivando os elementos da segurança a tratar os reclusos de uma forma positiva, como por exemplo, pelo primeiro nome, criando assim maior proximidade e conquistando o respeito dos funcionários.
- ✓ Na gestão de pessoal, sendo o setor privado mais eficiente nesta área. Os custos com pessoal representam cerca de 80% dos custos de funcionamento de uma prisão. Consequentemente, a inovação do setor privado concentrava-se frequentemente no uso mais eficiente do pessoal. Os padrões de mudança nas prisões de gestão privada permitiam por exemplo que os horários das visitas fossem mais flexíveis, dando a possibilidade de alguns reclusos poderem comer com as suas famílias. Estas flexibilidades eram previstas contratualmente em sede de admissão de pessoal.
- ✓ No recurso às novas tecnologias que o Estado não tinha capacidade de implementar. São utilizados sistemas para monitorizar a localização dos reclusos e para fornecer informações sobre as atividades intencionais em que estão envolvidos. As prisões do setor público usam sistemas baseados em papel, que fornecem informações menos confiáveis e que não estão disponíveis instantaneamente.

Mas o recurso ao setor privado para a gestão das prisões no Reino Unido nunca foi consensual. Alguns argumentam que o envolvimento do setor privado criou um mercado diversificado, elevando os padrões e promovendo eficiências, enquanto outros argumentam que a prisão é uma função que o Estado não deve delegar e que as prisões não devem ter fins lucrativos. As maiores preocupações na privatização deste setor surgem na qualidade dos serviços que são prestados, que cede perante a eficiência.

No mesmo ano, um relatório elaborado pelo *National Audit Office*<sup>31</sup> publicado em junho, expressou uma profunda preocupação com uma série de aspetos do serviço prestado nas prisões de gestão privada. O relatório aponta falhas para a falta de pessoal especializado e para um ambiente menos seguro do que nas prisões públicas, onde os guardas prisionais, em média, têm mais experiência.

---

<sup>31</sup> Private Prisons - What are private prisons? Politics

Alerta também para os termos constantes nos contratos em matéria de confidencialidade. Conclui, no entanto, que o envolvimento do sector privado beneficiou o sistema prisional através da concorrência.

Em 2013 questiona-se se o privado teria trazido benefícios ao sistema<sup>32</sup>. Desde que a primeira prisão privada foi introduzida em 1992 que os resultados foram mistos - algumas provaram ser inovadoras e bem-sucedidas, enquanto outras foram criticadas pela tendência em cortar nos custos pelas fraquezas demonstradas na área da segurança.

A inexperiência e a alta rotatividade do pessoal que presta serviço nas prisões privadas são apontadas como um dos maiores problemas na segurança destes estabelecimentos. Em geral, os custos das prisões privadas são mais elevados que os das prisões públicas, mas esse aumento não se reflete no pessoal, já que a proporção média de elementos da segurança por recluso é geralmente menor nas prisões privadas.

Em 2012, um motim no interior de uma das prisões gerida pela G4S obrigou à intervenção do exército, aumentando as preocupações sobre a capacidade das empresas privadas para administrar prisões com segurança.

Até mesmo o recurso às novas tecnologias foi colocado em causa. Os sindicatos dos agentes de segurança do Estado acreditam que o aumento da vigilância eletrónica dos presos tem por fim a redução do número de funcionários, a fim de maximizar o lucro, e que isso inevitavelmente leva a uma menor segurança nas prisões.

É no entanto de referir que muitas das prisões privadas estão entre as melhores no sistema, de acordo com os relatórios dos próprios Chefes das prisões. Também é questionável como é que o Governo seria capaz de financiar a construção das prisões necessárias para abrigar a crescente população carcerária.

Certo é que a *HMP Wolds*, primeira prisão a ser privatizada no Reino Unido em 1992, regressou à gestão pública em julho de 2013. Ainda em novembro do mesmo ano, o projeto de privatização de três estabelecimentos no sul de

---

<sup>32</sup> Prisons: The role of the private sector - House of Commons Library, 30 de janeiro de 2014

Yorkshire foi anulado, uma vez que o principal concorrente, a Serco, estava sob investigação por suposta fraude ao Estado.

Posteriormente registam-se mais incidentes. Perto do Natal de 2016, a prisão de *Birmingham* esteve fora do controlo dos agentes de segurança durante 12 horas. Quatro alas foram tomadas pelos reclusos que provocaram estragos elevadíssimos com os incêndios e assaltos às farmácias.

Em março de 2017, um elemento de segurança da prisão *HMP Oakhill*, gerida pela *G4S*, foi violentamente espancado por um grupo de reclusos adolescentes. O ataque deixou o jovem vigilante de 21 anos em coma, depois de ter tentado impedir que um dos reclusos se evadisse<sup>33</sup>.

Para fazer face à crescente violência que se instaurou nas prisões privadas, a Serco armou alguns dos seus vigilantes com bastões extensíveis, alegando que os mesmos não seriam usados, servindo apenas para dissuasão e segurança<sup>34</sup>. Ora, um dos fatores que diferenciava o setor privado era precisamente a ausência do uso da violência. Afirmavam não confiar nos métodos tradicionais coercivos, mas na inovação, na tecnologia e numa abordagem mais humana.

Em agosto de 2018, levanta-se a possibilidade da prisão de *Birmingham*, que em 2016 tinha sofrido um motim, regressar ao poder público. Esta intenção teve origem num relatório efetuado pelo serviço de inspeção das prisões do Governo Britânico, descrevendo a situação como “estado de crise”. O relatório relata episódios de violência assustadora, intimidação e condições de vida miseráveis<sup>35</sup>. O serviço de inspeção descobriu que os funcionários fechavam-se em gabinetes para se protegerem dos reclusos e detalhou as condições desumanas, com sangue, vômito e excrementos de ratos no chão<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Gwyther, Matthew - Inside Britain's private prisons crisis, managementtoday, 04 de maio de 2017.

<sup>34</sup> Ford, Jonathan and Plimmer, Gill - Momentum stalls on UK's private prisons. Financial Times, Londres, 12 fevereiro 2018.

<sup>35</sup> Moore, James - G4S Birmingham prison scandal once again exposes the flaws in outsourcing. Independent, 20 de agosto de 2018

<sup>36</sup> Yeginsu, Ceylan - Britain Takes Over a Private Prison Steeped in Filth and Violence. The New York Times. 20 de agosto de 2018.

Em abril de 2019, a decisão tornou-se efetiva e *Birmingham* passa para a gestão pública a 1 de julho de 2019, conforme declaração emitida pelo Governo Britânico no *site* oficial do Parlamento<sup>37</sup>.

Concluimos, pelos dados apresentados no memorando do Ministério da Justiça para 2018-2019, que em termos financeiros o Estado não beneficia com as prisões privadas. O orçamento do Governo em 2018 revelou que 22% da verba para o sistema prisional destinou-se ao setor privado, sendo que apenas 11% dos Estabelecimentos Prisionais estão sob gestão privada (14 dos 122)<sup>38</sup>.

£m	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
<b>Public prisons</b>	1,657	1,579	1,594	1,556	1,673
<b>Private prisons</b>	410	433	441	454	468
<b>Total</b>	<b>2,067</b>	<b>2,012</b>	<b>2,035</b>	<b>2,010</b>	<b>2,141</b>

Tabela 2 <sup>39</sup>

As prisões do setor público revelam-se assim mais eficientes financeiramente do que as prisões privadas. Estima-se que a margem de lucro do setor privado ronde entre os 8 e os 10%. Para alcançar estas margens, a despesa tem que diminuir, sendo que um dos setores afetados é a segurança, como já vimos anteriormente. Comparando com o setor público, o salário médio de um vigilante no setor privado é 23% mais baixo. Para além da redução de custos, empresas como a G4S estimulam os reclusos a trabalhar 40 horas por semana, mas a pagar apenas £2 por dia. Apesar de lucrarem com a mão-de-obra reclusa, as prisões privadas são cada vez mais dispendiosas para o Estado, conforme nos demonstra a tabela acima.

<sup>37</sup> HMP Birmingham: Written statement - HCWS1475

<sup>38</sup> Dunt, Ian - It's official: Private prisons cost taxpayer more than state prisons. Politics.co.UK, 27 de julho de 2015

<sup>39</sup> Ministry of Justice – Memorandum on Main Estimate 2018-2019

## **Capítulo V - A Privatização do Sistema Prisional em Portugal**

Há muitos anos que o setor privado opera nas prisões portuguesas, seja por parcerias público privadas, seja por contratos de prestação de serviços, nomeadamente tendo por objeto o financiamento de refeições e prestação de serviços de saúde, ou ainda por protocolos de colaboração (por exemplo na educação e na formação).

As PPP foram criadas numa tentativa de colmatar a falta de recursos humanos e/ou financeiros no Estado, assumindo-se compromissos com os privados para assegurar o cumprimento das suas obrigações, “procurando potenciar o aproveitamento, pelo setor público, da capacidade de gestão do setor privado, melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados e gerar economias na utilização dos recursos públicos.”<sup>40</sup>.

E o que é uma PPP? De acordo com o artigo 2º do Decreto-Lei n.º111/2012, de 23 de maio, é um “...contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.”

Traduz-se numa forma de cooperação entre entidades públicas e operadores económicos, a que o Estado recorre cada vez com maior frequência para colmatar os constrangimentos orçamentais (Magalhães, 2006). O setor privado desempenha, assim, um papel no desenvolvimento e manutenção de infraestruturas e serviços públicos que, tradicionalmente, são da responsabilidade do setor público.

Os contratos celebrados podem assumir diversas formas: de concessão ou de subconcessão de obras públicas; de concessão ou de subconcessão de serviço público; de fornecimento contínuo; de prestação de serviços; de gestão; de colaboração, quando estiver em causa a utilização de um estabelecimento

---

<sup>40</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º111/2012, de 23 de maio

ou uma infraestrutura já existentes, pertencentes a outras entidades que não o parceiro público.

Neste capítulo iremos apresentar o único caso existente em Portugal de privatização parcial do sistema prisional, a vigorar no Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo Feminino – EPSCBF, tomando para comparação o Estabelecimento Prisional de Tires – EPT, pelas semelhanças que os caracterizam, pois são ambos destinados a população reclusa feminina e com dimensões semelhantes.

No caso apresentado, o contrato celebrado com o privado vai para além de uma prestação de um determinado serviço. O acordo visa a gestão da maioria dos serviços prestados no interior de um EP, conforme se vai demonstrar.

A ideia da existência de um acordo a este nível não é nova. Em 1994, Rui Abrunhosa Gonçalves, num artigo escrito para a Revista Organizações e Trabalho, sobre a importância da mão-de-obra recluso no seio do sistema prisional, abordava o facto de a sobrelotação carcerária poder alterar o equilíbrio entre a procura e a oferta de trabalho, abrindo assim as portas aos privados à celebração de contratos com entidades externas.

Já nesta época, Abrunhosa Gonçalves levantou várias questões quanto à abertura ao privado: “Deverá a privatização abranger a totalidade dos estabelecimentos, ou só certos serviços (bar, cantina, oficinas, etc.)?; Deverá estender-se às prisões de segurança máxima e aos detidos condenados em grandes penas ou ficar só pelos reclusos jovens com penas de prisão mais suaves?; Deverá o modelo da privatização ser total ou assumir-se segundo um tipo *joint-venture* em que só o privado investe capital numa instituição do Estado que depois ambos gerem?”.

Em 2003, o Jornal O Público publicava uma notícia como sendo a privatização “uma das soluções que têm sido apontadas para melhorar o funcionamento do nosso sistema prisional”, uma vez que “as condições existentes nas nossas prisões são más e, apesar dos vários pequenos esforços que se vão fazendo, é natural que piorem, já que a população prisional não tende a diminuir”.

A publicação do Decreto-Lei n.º145/2004, de 17 de junho, que cria o EPSCBF, confirma a intenção do Governo em privatizar, tendo as críticas surgido de imediato.

António Pedro Dores interroga o que se privatiza. “Privatizam-se que lucros: os do tráfico, dos negócios intramuros, dos desvios de fundos, os do aumento do orçamento do Estado? Que garantias existem de que a soberania de segurança e de justiça, aquelas que se afirma serem inalienáveis pelo Estado, sejam efectivamente exercidas se na situação actual não o são? Os mesmos presos que não podem ser sujeitos, segundo a ministra, a experiências que lhes possam reduzir os riscos das doenças infecto-contagiosas, já podem ser sujeitos a experiências de alienação das responsabilidades morais e políticas do Estado?”, (Dores, 2004).

“Desde logo, afirma-se que a privatização apenas serve para o Estado se libertar de tudo aquilo que não lhe dá lucro. Por outro lado, atendendo na natureza conceptual da empresa, afirma-se que a privatização de EP não visa objetivos humanitários, mas sim e apenas a obtenção de lucro, o que equivaleria à (condenada) obtenção de lucro a partir da violência” (Magalhães, 2006).

Neste estudo de caso, fizemos questão de verificar no local a aplicação deste modelo. Visitámos o EPSCBF e observámos em concreto como funciona esta gestão partilhada. Conversámos com os responsáveis pelo projeto, tanto da parte da DGRSP como da SCMP e entrevistámos os diversos atores envolvidos: três reclusas do EPSCBF com experiência noutros EP – Ana, Adriana e Teresa; funcionários da prisão, a saber, a Diretora do EP, um Chefe do Corpo da Guarda Prisional e uma Técnica de Reeducação, todos com experiência laboral noutros EP de gestão totalmente efetuada pelo Estado.

Recolhemos também o testemunho do Provedor da SCMP, Dr. António Tavares, do responsável por este projeto da SCMP, Dr. Manuel Belchior, com larga experiência nos Serviços Prisionais, tendo sido Diretor de Estabelecimentos Prisionais e Subdiretor Geral da DGSP, e ainda do Diretor-Geral da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais em funções até fevereiro de 2019, Celso Manata.

No âmbito deste projeto, ouvimos ainda a opinião do Presidente do Sindicato do Corpo da Guarda Prisional mais representativo, Jorge Alves, bem como o poder político e especialistas em sistema prisional.

### **5.1 O estudo de caso do Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo Feminino**

De acordo com o ex-Diretor-Geral da DGRSP, Celso Manata, a ideia de criar um modelo de gestão partilhada no EPSCBF surgiu em virtude da necessidade de construir um EP feminino no norte do país, onde não existia um EP do género. Apenas tínhamos setores dentro de EP masculinos destinados à população reclusa feminina, mas que não respondiam à necessidade existente, estando muitas mulheres com residência na zona norte a cumprir a sua pena no EPT, longe da família.

Considerado Estabelecimento Prisional Especial à data da sua criação, o Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo, assim designado, foi construído no concelho de Matosinhos (na freguesia de Santa Cruz do Bispo), tendo por fim a reclusão de população feminina.

Terminada a construção da cadeia, que foi da total responsabilidade do Estado, chegou-se à conclusão que à data, a DGSP não tinha recursos humanos suficientes para poder abrir o EP. Surgiu então a ideia de criar a parceria com a SCMP, considerando o Estado não se tratar de uma privatização, pois o parceiro é uma Instituição Social e não um privado que vise o lucro.

Posição corroborada pelo Manuel Belchior, responsável da SCMP pelo projeto, que nos refere que em 2003, após a conclusão da construção da cadeia, a DGSP debateu-se com o problema de falta de pessoal para abrir o EP, tendo tido a iniciativa de contactar a SCMP, propondo-lhe a gestão partilhada deste EP. A escolha desta instituição para parceiro deveu-se ao seu cariz social, aos meios técnicos especializados de que dispunham e ao facto de não ter fins lucrativos, sendo fácil “convencer” a estrutura política à época da viabilidade deste projeto.

O Deputado António Filipe do PCP, em entrevista que nos acedeu, realça precisamente o facto de ser uma entidade de cariz social, sem fins lucrativos,

que ocupa o lugar de parceiro, encarando o projeto como um mecanismo de cooperação, à semelhança de outros projetos existente dentro do sistema prisional, e não como uma privatização do sistema.

Projeto pioneiro e único em Portugal, em 2004 foi assinado acordo entre a Direção Geral dos Serviços Prisionais e a Santa Casa da Misericórdia do Porto, para a gestão partilhada do Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo Feminino.

O acordo entre a DGSP e a SCMP para a gestão partilhada do EPSCBF, projeto pioneiro em Portugal, foi assinado a 10 de setembro de 2004, estando coberto legalmente pelo Decreto-Lei n.º145/2004, de 17 de junho, e revestiu a forma de protocolo. O período de vigência foi definido para cinco anos, com início a 1 de janeiro de 2005 e término a 31 de dezembro de 2010, sendo este passível de renovação por mais três anos.

Até à data apenas vigoravam as PPP já antes descritas no setor da alimentação, da saúde, da educação e formação profissional, parcerias essas que continuam em funcionamento no sistema prisional nacional.

Mas este acordo vai além de uma normal PPP, determinando a gestão partilhada de um Estabelecimento Prisional - uma privatização parcial do sistema prisional.

Mas como funciona de facto este protocolo?

O preâmbulo do diploma que deu origem a este projeto refere como principal objetivo combater o fenómeno da sobrelotação construindo edifícios de raiz, adaptados, desde a sua conceção às especificidades da vida prisional nas suas várias vertentes. Recordamos que as prisões de gestão privadas apresentadas no capítulo II, também tiveram como motivo principal a sobrelotação das prisões estatais.

Como já se referiu, o estabelecimento em causa destina-se a população reclusa feminina, abarcando assim as reclusas que se encontravam dispersas em diversos EP da zona norte do país.

A gestão partilhada permitirá tirar partido da comprovada experiência de certas entidades em domínios específicos, bem como das estruturas físicas e

humanas que essas entidades possuem para o exercício dessas funções, incrementando-se, assim, a qualidade dos serviços prestados e atenuando-se o isolamento do ambiente prisional (sendo que, neste caso a Entidade é uma Instituição de Solidariedade Social – a SCMP).

O protocolo identifica as responsabilidades contratuais de cada outorgante. Assim cabe à DGSP as matérias relativas à segurança, coordenação do tratamento penitenciário e articulação com os tribunais e demais órgãos e serviços do Estado. Por outro lado, compete à SCMP as atividades de apoio à gestão prisional, as relativas à logística e a prestação de serviços à população reclusa (nomeadamente, manutenção e conservação de instalações e equipamentos, lavandaria e engomaria, restauração, cantina, assistência médico-sanitária, apoio ao tratamento penitenciário, creche, assistência religiosa e espiritual, ensino e formação profissional).

Mas quais os ganhos de cada parte? O protocolo será vantajoso para o Estado?

Iremos analisar ao pormenor esta parceria. Quanto paga o Estado, quais os serviços que são prestados e quais os benefícios para a vida das reclusas internadas neste EP.

Para melhor concretizar esta análise, foi selecionado um estabelecimento prisional com características semelhantes ao EPSCBF, tendo sido escolhido o Estabelecimento Prisional de Tires, desde logo por ter uma dimensão idêntica e por se tratar de um EP feminino. Muitos dos dados aqui vertidos reportam-se à data de 30 de outubro de 2018, pelo que, quando indicamos a expressão “atualmente”, é esta a data a que nos referimos.

Iremos analisar os valores monetários envolvidos, designados no protocolo por contrapartidas financeiras e os serviços prestados: saúde, educação, formação, ocupação de tempos livres e atividade laboral.

#### 5.1.1 A vigência e as contrapartidas financeiras do Protocolo

Conforme referido, o primeiro protocolo de cooperação data de 10 de setembro de 2004, sofrendo uma alteração a 26 de setembro de 2008.

Aquando da assinatura do protocolo, foi estabelecido um período inicial de vigência de 5 anos, com início a 1 de janeiro de 2005 e término a 31 de dezembro de 2010, renovável pelo período de 3 anos.

O texto do protocolo prevê a atribuição à SCMP de uma verba composta por uma componente fixa, destinada a cobrir os encargos com o pessoal e outros custos fixos decorrentes do desenvolvimento das atividades de responsabilidade da SCMP e uma componente variável diária, fixada *per capita* numa base anual proporcional ao número de dias de detenção registados no mês, acrescida do fator de correção 0,5 por cada filho de reclusa residente.

A Portaria n.º 848/2004, de 28 de julho, definiu os valores para a execução deste protocolo, sendo estes os seguintes:

- 2004 — €740 900,00;
- 2005 — €3 092 670,00;
- 2006 — €3 247 304,00;
- 2007 — €2 273 112,00.

No texto inicial do protocolo, a contrapartida fixa tinha um valor anual de €1.500.000,00, pago em duodécimos, destinada a cobrir os custos com os recursos humanos da SCMP, os serviços subcontratados e as despesas fixas do imóvel (eletricidade, água, gás, combustíveis e outras despesas decorrentes da sua atividade).

A contrapartida variável foi fixada em €9,00/dia por reclusa internada e visava cobrir despesas com alimentação, saúde, formação, vestuário e calçado, comunicações e outras. A contrapartida variável seria acrescida de €4,50/dia, por cada criança internada no EP.

O acordo inicial previa a revisão dos valores ao fim do seu primeiro período de vigência. A Resolução do Conselho de Ministros n.º19/2011, de 22 de março, autorizou a celebração de novo acordo de cooperação com a SCMP para a gestão partilhada do EPSCBF, a vigorar pelo prazo de cinco anos, automaticamente renovável por sucessivos períodos de três anos, até ao máximo de 20 anos.

O documento, desta vez designado de acordo de cooperação, foi assinado a 29 de março de 2011, sete dias após a publicação da resolução que o autorizou, mantendo-se as obrigações de cada uma das partes inalteradas.

A resolução em causa também estabeleceu novos montantes a pagar à SCMP, estando também estes previstos no acordo de cooperação, autorizando assim a DGSP a assumir encargos no âmbito deste acordo no valor de € 1.240.474,00 na sua componente fixa anual e no valor de €6,68, no que concerne à componente variável, aos quais acresce IVA.

Em 2012, em virtude do resultado da auditoria realizada às contas deste acordo pelo Tribunal de Contas (que se apresenta mais adiante), os valores foram ajustados, passando a componente fixa anual ao montante de €1.162.052,00 e a componente variável para o montante de €1,66/dia por reclusa internada no EP. Esta diminuição acentuada da componente variável deveu-se à retirada do acordo da prestação do serviço de alimentação, uma vez comprovada a vantagem financeira para a DGSP em contratualizar os serviços de alimentação em conjunto com os dos restantes EP a nível nacional.

Posteriormente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º12/2017, de 11 de janeiro altera, mais uma vez, o previsto no acordo, fixando novos valores para a contrapartida global até ao término do acordo:

Ano de 2016 — € 1 226 764,00;

Ano de 2017 — € 1 475 610,00;

Ano de 2018 — € 1 471 052,00;

Ano de 2019 — € 1 471 052,00;

Ano de 2020 — € 244 643,00.

Esta última alteração diminui a vigência do acordo, estabelecendo o seu termo em 2020.

### 5.1.2 Os serviços de educação e formação profissional

O Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade reconhece ao recluso o direito de acesso à educação, sendo que cabe aos

serviços prisionais a articulação com os competentes serviços públicos para assegurar o efetivo exercício desse direito.

O ensino é organizado em conexão com a formação profissional e o trabalho, de modo a promover condições de empregabilidade e de reinserção social, no quadro das políticas nacionais de educação e de emprego e formação de adultos.

No EPSCBF, à semelhança dos EP a nível nacional, também são realizados contactos com o Ministério da Educação para que seja garantido o acesso à escolaridade obrigatória a todas as reclusas que o pretendam.

A SCMP refere-se à escolaridade como um colmatar da “justiça social”. “A Educação é o caminho mais curto para alargar o conceito de cidadania a todos os cidadão.” “Canalizar esforços no sentido de esbater as desigualdades sociais, tornando a escola um mecanismo de inclusão social.”

Os serviços de educação do EPSCBF contam com professores do Ministério da Educação, conforme previsto no Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, com professores externos, contratados para o efeito, e com duas Técnica de Educação, uma da SCMP e outra da DGRSP.

O acordo entre a SCMP e a DGRSP prevê que a coordenação do ensino cabe à DGRSP, fazendo a articulação com os professores do Ministério da Educação. Cabe à SCMP a participação na organização das atividades escolares e extra escolares das reclusas, bem como a organização de uma biblioteca (com mais de 9500 títulos à disposição das reclusas, jornais diários e revistas semanais).

São também desenvolvidas atividades com carácter lúdico-pedagógico e terapêutico que pretendem reforçar a autoestima e as competências psicossociais das reclusas.

São desenvolvidos os seguintes projetos:

- ✓ Cursos de Competências Básicas;
- ✓ Cursos EFA – Educação e Formação de Adultos B1, B2, B3 e Secundário;

- ✓ UFCD – Unidades de Formação de Curta Duração de Português para Estrangeiras, Iniciação a Inglês, Educação Musical e Tecnologias de Informação e Comunicação;

Em janeiro de 2014 foi também assinado um protocolo de cooperação entre a SCMP, a DGRSP e o Instituto Piaget para implementação do projeto EPRIS. O projeto EPRIS consiste num projeto-piloto de formação *online* permitindo às reclusas aprender ou melhorar conhecimentos de *Word, Excel e Power Point*.

Para a implementação deste projeto foi necessário que a direção do EPSCBF concedesse, às reclusas envolvidas no projeto, a exceção de poderem utilizar computadores dentro da própria cela e com acesso à internet.

As reclusas do EPSCBF têm ainda acesso a aulas de educação física, ministradas por professora externa no pavilhão do EP. Nestas aulas estão incluídas atividades como treino funcional, terapia física<sup>41</sup>, dança, jogos, atividade física adaptada e ainda expressão física e motora, direcionada para as crianças da creche.

O relatório de atividades e contas da SCMP de 2016 revela que no ano letivo de 2016/2017, 130 reclusas do EP estavam inscritas em atividades educativas e de formação, desde a alfabetização ao 12º ano. A 30 de outubro de 2018 o EP contava com cinco reclusas em frequência no ensino superior, quatro na Universidade Aberta e uma na Universidade de Aveiro, em regime de ensino à distância.

Quanto ao EPT (que usamos como referência para a análise deste caso), atualmente estão inscritas em atividades educativas, desde alfabetização ao 12º ano, 83 reclusas. Também em Tires podemos verificar a existência de quatro reclusas em frequência no ensino superior, três na Universidade Aberta e uma na Universidade Nova. De salientar que no EPSCBF as propinas das reclusas que frequentam o ensino superior são suportadas pela SCMP.

Quanto à formação profissional verificamos que 14 reclusas do EP de Tires frequentavam formação profissional de cozinha com equivalência a 12º ano, enquanto no EPSCBF encontravam-se a decorrer um curso de

---

<sup>41</sup> Trabalho conjugado com os serviços clínicos e terapia ocupacional

empreendedorismo e ainda UFCD de música, português para falantes de outras línguas e tecnologias de informação e comunicação.

Para além das formações mencionadas foram efetuadas sessões de ensino de braille e outras atividades inseridas nas terapias ocupacionais no EPSCBF.

### 5.1.3 Terapias ocupacionais e ocupação de tempos livres

A terapia ocupacional apenas foi observada no EPSCBF e encontra-se à responsabilidade da SCMP, tendo como objetivos a promoção e aquisição de competências por parte da população reclusa aos níveis físico, cognitivo, afetivo e/ou social, bem como a promoção da saúde, bem-estar e qualidade de vida.

Desde o início da parceria que várias foram as terapias desenvolvidas, nomeadamente programas de relaxamento e expressão corporal com vista à diminuição da ansiedade e depressão, de reabilitação psicossocial, onde se trabalha especialmente com reclusas com défice cognitivo, de estabilização emocional e de integração institucional, de desenvolvimento moral e ético e de treino de competências pessoais.

Desde o início do acordo até 2016, a SCMP promoveu mais de 11.000 sessões de terapia ocupacional para cerca de 1700 reclusas<sup>42</sup>. O EP conta atualmente com sessões de reabilitação psicossocial e de hábitos de trabalho, higiene e competências sociais. Para que estas reclusas possam frequentar as sessões de terapia ocupacional sem verem diminuídos os seus rendimentos por ocupação laboral, a SCMP atribui-lhes uma bolsa. Foram também desenvolvidas sessões direcionadas especificamente para as problemáticas da agressividade e do suicídio.

Em Tires, houve em tempos o desenvolvimento de sessões de terapia ocupacional, mas as mesmas foram abandonadas por falta de efetivo que acompanhasse o projeto. Por não existirem meios no interior do EP que possam fazer face a estas necessidades, está a ser desenvolvido um protocolo com a Cruz Vermelha Portuguesa para a criação do projeto Reviva +, com a

---

<sup>42</sup> Dados retirados da revista Medicina Social – Humanizar e integrar na comunidade desde 2005, Revista da Misericórdia do Porto n.º5, março 2017

intenção de criar sessões para o desenvolvimento de competências, formações como português para estrangeiros, entre outras.

Também foram apresentados ao EP de Tires projetos (que não nos foram especificados), para desenvolvimento de atividades na área de desporto. De salientar que o EP dispõe de áreas abertas para a prática desportiva, mas em muito mau estado de conservação.

#### 5.1.4 Os serviços de saúde

No protocolo estão definidas as obrigações da SCMP no que respeita à saúde, nomeadamente a prestação de cuidados de saúde, que compreende a assistência diária de clínica geral, enfermagem, psicologia e farmácia, a assistência ao internamento e ainda a assistência urgente ou excepcional.

É também obrigação da SCMP assegurar a assistência regular que compreende cuidados de ginecologia, pediatria, psiquiatria, medicina dentária e centro de colheita de análises.

A SCMP quis ir um pouco além do estipulado no protocolo e apresenta os seus serviços clínicos como sendo “um modelo de hierarquia técnica e funcional bem definida, com manuais e normas de funcionamento internos”<sup>43</sup>, tendo como principais objetivos:

- Atuar de forma capaz sobre as patologias aditivas e infecciosas;
- Caracterizar o estado de saúde da população reclusa;
- Desenvolver atividades intra e interinstitucionais, formativas, de investigação e de divulgação;
- Desenvolver esforços no âmbito dos cuidados de saúde primários;
- Garantir elevados padrões de qualidade assistencial;
- Intervir ao nível da Saúde Mental e Psiquiátrica da população;
- Promover e colaborar com outras instituições na realização de acordos e protocolos adequados à melhoria da prestação de cuidados de saúde.

Os serviços dispõem de diversas especialidades: Clínica Geral, Psiquiatria, Ginecologia, Pediatria, Medicina Dentária, Psicologia Clínica, Enfermagem 24h/dia e Serviços Farmacêuticos.

---

<sup>43</sup> In Dez Anos de Afirmação de um Projeto Penitenciário Moderno e Humanista – 2005-2015, SCMP

Fisicamente o EPSCBF é dotado de zona de consultas, de zona de internamento com lotação de 18 camas e ainda zona de apoio aos serviços, onde se inclui a enfermaria e a farmácia.

Em Tires, não existe zona de internamento. Em caso de necessidade, as reclusas são encaminhadas para os hospitais locais ou para o Hospital Prisional de Caxias. O internamento em hospitais locais, acarreta custos adicionais aos serviços, pois é necessária e obrigatória a presença de guardas-prisionais.

Em termos de consultas, ambos os EP têm as mesmas especialidades disponíveis para as reclusas, mas em Santa Cruz do Bispo com maior número de horas. Excetua-se a pediatria que apenas existe em Tires graças ao voluntariado de uma médica pediatra que de 15 em 15 dias se desloca ao EP.

Também nos serviços de enfermagem a diferença é notória na medida em que no EPSCBF o serviço funciona 24 horas, enquanto em Tires o serviço de enfermagem foi adjudicado a uma empresa privada, ou seja, com recurso a PPP e tem um horário mais reduzido (de segunda a sexta das 8H00 às 21H00 e aos fins de semana das 08H00 às 20H30). O horário até depois das 20H00 permite dar cumprimento às normas internas de que toda a medicação efetuada pelos reclusos deve ser vigiada por enfermeiros.

Destaca-se igualmente os serviços prestados no âmbito de medicina dentária. Todas as reclusas que deem entrada no EPSCBF e que necessitem de prótese dentária, a SCMP providencia e suporta os custos. Em Tires, em caso de necessidade de prótese dentária, o EP conta com a colaboração da Associação Dar a Mão que comparticipa a aquisição das próteses. Caso a reclusa tenha alguma capacidade de pagar, é imputado à reclusa 20% dos custos, numa tentativa de a responsabilizar pelo investimento.

Também no que refere aos serviços de oftalmologia vimos benefícios em Santa Cruz do Bispo, pois qualquer reclusa que necessite de óculos, a SCMP comparticipa na sua totalidade. Em Tires, tal como nas próteses dentárias, é a Associação Dar a Mão que comparticipa em caso de necessidade.

Inovação nos serviços clínicos do EPSCBF são os observatórios, designadamente o observatório cardiovascular, o observatório de infeciologia e observatório de toxicodependência. E como funcionam estes observatórios?

Os observatórios destinam-se à recolha de dados por forma a estudar as necessidades específicas da população reclusa.

No caso do Observatório Cardiovascular, caracteriza-se a população reclusa considerando os antecedentes clínicos, especialmente a diabetes, o tabagismo, a dislipidémia<sup>44</sup> e a obesidade.

O Observatório da Infeciologia reúne informação quanto à incidência de patologias infecciosas, tais como: H.I.V., hepatites, sífilis, tuberculose pulmonar, gripe sazonal, entre outras.

Quanto ao Observatório de toxicodependência, este foi criado em 2005, ano de abertura do EP. A SCMP quis adotar uma filosofia de que o EP é uma “grande unidade livre de drogas”.

Foram criados, dentro deste observatório, diversos programas:

- Programa de desabituação de drogas e álcool;
- Programa de prevenção da recaída – álcool;
- Programa de prevenção da recaída – toxicodependência;
- Programa de controlo de consumo de drogas ilícitas;
- Programa de cessação tabágica.

#### 5.1.5 A Creche

O Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, no seu artigo 8º, atribui ao recluso o direito “a manter consigo filho até aos 3 anos de idade ou, excepcionalmente, até aos 5 anos, com autorização do outro titular da responsabilidade parental, desde que tal seja considerado do interesse do menor e existam as condições necessárias”.

Desta forma, os EP femininos estão dotados de creches para o cuidado dos filhos das reclusas internadas, funcionando de segunda a sexta-feira<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> As Dislipidémias são alterações metabólicas lipídicas e significa, de uma forma geral, que há uma alteração nas taxas normais de gorduras no sangue.

Comparando os dois EP aqui analisados, em termos de espaço físico apresentam características idênticas. Os dois dispõem de diversas salas, adaptadas às idades das crianças, desde berçário à sala de leitura. De relevar o facto de o EP de Tires dispor de um espaço ao ar livre dotado de equipamentos de jogo e recreio.

Já no EPSCBF distinguimos o facto de todas as crianças estarem aos cuidados de técnicas da SCMP, contrariamente do EP de Tires que tem reclusas a trabalhar na creche. Este pormenor permite desenvolver, com frequência, atividades no exterior, como é o caso de aulas de natação atividades que acabam por ser vedadas às crianças internadas na creche de Tires, pois não é possível as reclusas acompanharem as crianças ao exterior. Mesmo assim, algumas crianças têm a oportunidade de pontualmente fazerem atividades no exterior como ir à praia durante a época balnear. Nestas situações algumas reclusas devidamente autorizadas acompanham a atividade. A SCMP proporciona todos os anos, no verão, o gozo da época balnear no exterior do estabelecimento.

De destacar a existência no EP de Tires da casa das mães. Trata-se de um pavilhão destinado exclusivamente a reclusas grávidas ou com filhos no EP. Esta casa permite proteger a criança, um pouco mais, do ambiente prisional. No entanto, uma vez por mês algumas crianças já têm a oportunidade de frequentar aula de ioga com a Casa da Criança. Nestas saídas, as crianças ficam ao cuidado das educadoras e dos membros da Casa da Criança.

Para colmatar o facto de as reclusas não poderem sair para além do perímetro prisional, o EP de Tires colabora com a Casa da Criança<sup>46</sup>, realizando semanalmente uma visita às instalações para que as crianças do EP contactem e brinquem com outras crianças. O EP de Tires está neste momento a preparar um protocolo com a Casa da Criança para poder proporcionar, uma vez por semana, passeios exteriores. Estas ações proporcionam às crianças de Tires oportunidades idênticas às de Santa Cruz do Bispo.

---

<sup>45</sup> Durante os fins de semana, as crianças ficam ao cuidado das mães no setor prisional.

<sup>46</sup> A Casa da Criança é uma instituição de acolhimento com o objetivo de reparar e reabilitar, num ambiente acolhedor, com intencionalidade terapêutica e securizante, incidindo na socialização, educação, formação e no desenvolvimento das crianças e numa intervenção realizada em meio prisional, munindo as mães reclusas de competências pessoais, sociais e parentais com o objetivo último de inverter a tendência destrutiva do seu percurso de vida e o ciclo da criminalidade.

Destaca-se a possibilidade que no EP de Tires é dada aos familiares das crianças internadas no EP, podendo sair pontualmente num fim de semana para estar com a família. No EPSCBF tal não é possível. Estas saídas são sempre comunicadas e acompanhadas pela CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens.

#### 5.1.6 Cantina e Bares

Quando um recluso entra num EP para cumprimento da sua pena de prisão, os serviços providência um *Kit* de produtos básicos para a seu quotidiano, como produtos de higiene. Após a sua integração, estes produtos são da responsabilidade de cada um e para isso existem as designadas Cantinas, onde podem ser adquiridos não só produtos de higiene, como tabaco, bolachas e outros artigos que não são fornecidos pelos serviços.

Por norma, cada EP dispõe de uma lista de artigos que podem ser adquiridos e o recluso faz semanalmente as suas encomendas, sendo o valor das suas compras descontado do dinheiro que o mesmo tem.<sup>47</sup>

No EPSCBF, a cantina funciona de uma forma que consideremos inovadora, pois trata-se de um autêntico supermercado. Cada reclusa dispõe de um cartão e pode, a uma determinada hora designada pelos serviços, ir às compras, efetuado o pagamento das suas compras com o seu cartão. E dizemos supermercado porque na cantina encontramos uma variedade grande de produtos de higiene, não só pessoal mas também higiene de vestuário, como detergentes. Encontramos também diversos produtos alimentares, inclusive produtos de alimentação especial – vegetariana por exemplo e produtos para as crianças que se encontram no EP com as mães, desde alimentação a fraldas, toalhitas e produtos de higiene.

De acordo com o responsável da SCMP pelo projeto, Dr. Manuel Belchior, muitas das benesses dadas às reclusas como óculos, próteses dentárias, já aqui mencionadas, são financiadas pelos lucros provenientes desta cantina.

---

<sup>47</sup> É permitido ao recluso dispor de verbas financeiras, sejam trazidas por si, entregues por familiares ou até mesmo produto do seu trabalho no interior do EP. Essas verbas não estão no poder do recluso, sendo geridas pelos serviços.

Em qualquer outro EP, os lucros provenientes da cantina são entregues, no final de cada período, à Fazenda Nacional.

Para contrastar com as cantinas, temos os bares. No EPSCBF não vimos bares de acesso às reclusas. Em cada ala existe uma máquina de venda automática com alguns produtos de pastelaria, café e águas. De todos os serviços apresentados pela SCMP, este foi o mais criticado pela negativa pelas reclusas que entrevistamos – “sentimos falta de um bolo do dia”, refere-nos Ana, partilhando da mesma opinião Adriana e Teresa.

#### 5.1.7 A ocupação laboral

Segundo o artigo 41º do Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade “o trabalho visa criar, manter e desenvolver no recluso capacidades e competências para exercer uma atividade laboral após a libertação”.

Assim, ao recluso deve ser assegurado, de acordo com as ofertas disponíveis, trabalho em unidades produtivas de natureza empresarial, tendo em conta as suas aptidões, capacidades, preparação e preferências, sem prejuízo do acesso ao ensino e à formação profissional e da participação nos programas referidos.

Refira-se ainda que o trabalho que este desempenhar não deve se subordinar exclusivamente a finalidades lucrativas ou a interesses económicos do estabelecimento prisional ou de terceiros.

Os trabalhos desempenhados tanto podem ser realizados no interior do EP como no exterior. Os trabalhos desenvolvidos no interior dos estabelecimentos prisionais, nas suas próprias instalações, que não se enquadre em unidades produtivas de natureza empresarial, e os serviços auxiliares e de manutenção das instalações e equipamentos são remunerados de acordo com tabela específica da DGRSP e cujos valores variam entre os €2,10/dia e os €5,00/dia, consoante a complexidade dos serviços prestados.

Já os trabalhos efetuados com natureza empresarial, em colaboração com entidades públicas ou privadas, assentam em relação jurídica especial de

trabalho. Se desempenhados fora do EP carecem de supervisão e coordenação da DGRSP.

No relatório publicado da DGRSP refere-se ao ano de 2017 e mostra-nos que, durante esse ano, 5.965 reclusos tiveram ocupação laboral, o que corresponde a uma taxa de 47% da população reclusa. Destes, 1.567 prestaram serviços para 155 entidades privadas.

Durante alguns anos, o EPSCBF foi o estabelecimento que apresentou a maior taxa de ocupação laboral. Em 2015 chegou mesmo a atingir os 90%.

O relatório de 2017 mostra-nos que a taxa de ocupação laboral foi igualmente elevada, situando-se nos 82%, mas abaixo da taxa do EP Tires que se situou nos 85%, apresentando a taxa mais elevada de entre os EP de grau de complexidade de gestão elevado.

A ocupação laboral, em ambos os estabelecimentos, integra o trabalho efetuado para empresas privadas e trabalhos nas próprias instalações como faxinagem.

Em Tires, verificamos uma maior ocupação nos serviços internos. Cerca de 130 reclusas desenvolvem trabalhos de faxinagem, creche, manutenção de espaços verdes e até mesmo pequenas reparações, que são efetuadas pelas reclusas, sendo pagas pelo orçamento da DGRSP.

Já em Santa Cruz do Bispo, assistimos a um menor número de reclusas empenhadas em trabalhos nas próprias instalações e um maior número a prestar serviço para empresas privadas.

Esta diferença deve-se também ao facto de em Tires, muitos dos trabalhos de manutenção das instalações serem efetuados pelas reclusas, tais como pinturas, canalização, eletricidade. Com efeito, havendo reclusas com formação para desempenhar estas funções, as próprias o fazem. Só em caso de grandes reparações é que é a Direção de Infraestruturas da DGRSP se ocupa da execução dos mesmos. No EPSCBF tal não acontece por força do acordo entre a SCMP e a DGRSP, já que a manutenção das instalações encontra-se a cargo da SCMP, existindo funcionários da instituição a prestar estes serviços.

Ora, não sendo a reclusas a efetuar os trabalhos de manutenção e sendo menor a taxa de afetação a trabalhos da própria cadeia, o número de reclusas afetas à prestação de serviços para empresas privadas é muito maior no EPSCBF.

Visitámos as oficinas no EPSCBF e pudemos constatar que este EP dispõe das melhores condições para o desempenho de ocupação laboral. De facto, as oficinas estão bem equipadas, dispendo de instalações novas e funcionais.

E como funcionam os serviços prestados para empresas privadas?

Por norma, os trabalhos efetuados pelas reclusas são pagos à peça. O valor/peça é negociado com os serviços antes do acerto da contratação. A reclusa recebe consoante a produção que apresentar. No caso de Tires, uma percentagem dos valores cobrados à empresa privada reverte para a DGRSP e por norma ronda os 10%, enquanto no EPSCBF esta percentagem reverte para a SCMP.

Em ambos os estabelecimentos verificamos a presença de diversas empresas privadas dos mais variados setores de atividade: têxtil, calçado, automóvel, borrachas, ferragens, alumínio, informática, peças e componentes. Os grupos são formados, ficando sempre uma reclusa responsável pelo apontamento do número de peças que cada reclusa executa. No EPSCBF verificamos a presença de colaboradores das próprias empresas a dar a formação às reclusas. Estes colaboradores também estão presentes para efetuar o controlo da qualidade das peças produzidas, ação que não verificamos no EPT.

Ainda em matéria de ocupação laboral, verificamos uma outra modalidade, apenas observada em Tires, e que diz respeito a trabalhos desenvolvidos para receitas próprias do EP. Referimo-nos à lavandaria, que presta serviço para o exterior, ao facto dos produtos alimentares oriundos da horta do EP serem vendidos a estabelecimentos da redondeza e ainda à execução e venda de artesanato, mais especificamente, tapetes de arraiolos. Os rendimentos obtidos por estes trabalhos revertem para a DGRSP e fazem parte do orçamento do estabelecimento como receitas próprias do mesmo. As reclusas que prestam serviço nestes setores são pagas pela tabela da DGRSP, ou seja, pelo Orçamento de Estado.

No EPSCBF verificamos também a existência de um setor de artesanato, mas este funciona de uma forma bem diferente. O artesanato aqui é utilizado sobretudo como objetivo terapêutico e pedagógico e não tanto como fonte de rendimento, embora as peças produzidas pelas reclusas possam ser vendidas. A SCMP efetua a aquisição das matérias (tecidos, linhas, agulhas). À reclusa é cobrado apenas o valor da matéria-prima, sendo que o produto da venda dos bens produzidos reverte na totalidade para a reclusa.

Muitas utilizam o artesanato como forma de passar o tempo, outras como fonte de rendimento ou complemento de rendimento. Algumas reclusas são autorizadas a levar para as suas celas o material para poderem, no final do dia, trabalhar nas peças de artesanato.

Questionamos em ambos os EP qual o valor médio que uma reclusa poderá auferir por mês, trabalhando para as empresas privadas. Em Tires foi-nos referido que os valores chegam a atingir os €300/mês. Já em Santa Cruz do Bispo os valores médios rondam os €150/mês, podendo chegar aos €230/mês. Não estão incluídos aqui os valores auferidos pelos trabalhos artesanais desenvolvidos pelas reclusas.

#### 5.1.8 As infraestruturas

Já aqui referimos que a manutenção das instalações, no âmbito do protocolo, para a gestão do EPSCBF, compete à SCMP. Realça-se que compete à SCMP, não só a manutenção das instalações, mas também a manutenção dos equipamentos que nelas se encontram, devendo os mesmos estarem em perfeito estado de funcionamento, assegurando o melhor rendimento energético alcançável e garantindo a segurança das pessoas, o conforto e proteção do ambiente.

O protocolo prevê que devem ser asseguradas as operações de manutenção preventiva de modo a garantir o bom funcionamento dos equipamentos e prevenir a ocorrência de avarias. Para tal, é da responsabilidade da SCMP garantir o fornecimento dos consumíveis e peças necessárias à respetiva manutenção. São, no entanto, da competência da DGRSP as manutenções de natureza corretiva nas instalações do EP.

Comparando o EPSCBF como EPT, deparamo-nos com uma maior necessidade de intervenção em Tires. Com efeito, este último EP é antigo, com muitos espaços obsoletos e a necessitar de intervenção de grandes dimensões. Por outro lado, Santa Cruz do Bispo dispõe de instalações novas, construídas em 2004, com o propósito de ser um estabelecimento moderno e funcional.

Mas o facto de ser moderno impede que o mesmo seja aberto. Trata-se de um EP com instalações muito fechadas, muros elevados, espaços ao ar livre muito reduzidos e confinado a um único edifício. Neste EP temos a real noção de vida em cadeia, com muros altos que impedem a entrada do sol.

Já Tires dispõe de uma área geográfica muito grande e, pese embora degradada, com muitos espaços abertos, pavilhões distanciados entre si e áreas de recreio ao ar livre de boas dimensões, não apresentando tanto uma figura de clausura.

## **5.2 Auditoria do Tribunal de Contas**

Em 2006, o Tribunal de Contas, doravante TC, realizou auditoria à DGSP, visando a análise do protocolo aqui em estudo durante o triénio 2005/2007, ou seja, o primeiro triénio de funcionamento do EP.

Devido ao carácter inovador do modelo de gestão partilhada, ali implementado a título de “experiência piloto”, a sua execução deveria ser objeto de “avaliação periódica e acompanhamento permanente por parte da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais”, como disposto no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 145/2004. Aliás, o preâmbulo deste diploma legal deixa ainda antever os fins que presidiram à adoção do modelo em causa por parte do legislador: a obtenção de “maior eficiência e eficácia na gestão e administração do mesmo, com a desejável redução de custos”.

A auditoria do TC apurou que a DGSP pagou indevidamente mais de 106 mil euros do que o previsto, senão vejamos:

Da Capacidade

- ✓ À data da celebração do protocolo, a 10 de setembro de 2004, a SCMP ficou, como vimos, vinculada a assegurar a prestação de um amplo conjunto de serviços — desde a gestão das próprias instalações do EP à prestação direta de serviços à população reclusa (como a alimentação e cuidados de saúde), mediante uma prestação fixa, no valor anual de € 1.500.000,00/ano, e uma prestação variável, no montante de € 9,00/dia por reclusa.
- ✓ O valor da componente fixa, destinada a suportar encargos com recursos humanos e com consumos de funcionamento do EP (eletricidade, gás, água, combustíveis e outras despesas correntes), foi calculado para um universo de 400 reclusas, correspondente à capacidade máxima de alojamento então prevista para aquela infraestrutura prisional;
- ✓ No entanto, logo em janeiro de 2005, após a abertura do EP, a capacidade máxima foi reduzida para 354 e temporariamente limitada, nos anos de 2005 e 2006, a 190 reclusas, devido à insuficiência de guardas prisionais afetos àquele EP. Ora, a componente fixa destinava-se a fazer face a despesas de funcionamento para uma capacidade de 400 reclusas, quando na realidade a ocupação foi de 190 reclusas, durante os anos de 2005 e 2006 e de 354 no ano de 2007. Perante o qual, concluiu o TC que o valor de €1.500.000,00 era manifestamente desproporcional considerando o custo dos serviços que teria de assegurar ao potencial universo de reclusas.
- ✓ Apesar do Protocolo prever a revisão das contrapartidas financeiras nele estipuladas até ao final do ano de 2005, a revisão não foi efetuada e o equilíbrio financeiro do Protocolo não foi repostado, gerando um prejuízo para o erário público no montante de € 410.109,92.

#### Do IVA

- ✓ Também não foi contemplado, aquando da assinatura do protocolo, o IVA a que estariam sujeitas as prestações de serviços. Considerou-se à data que estariam isentos de tal imposto. Relata a conclusão do TC que, por acordo não documentado, as partes decidiram incluir o valor do IVA nas contrapartidas financeiras estabelecidas no Protocolo mediante a redução dos preços dos serviços integrados nas prestações fixa e variável daquelas que, por esta via, diminuiriam para € 1.239.669,36/ano e € 8,36/dia, respetivamente.

- ✓ Esta correção do IVA diminuiu o prejuízo apurado no ponto anterior em €303.719,08, fixando-se o mesmo em €106.390,84.

#### Da Alimentação e Lavandaria

- ✓ Ficou estipulado no protocolo que caberia à SCMP a prestação dos serviços de restauração, fornecendo diariamente pequeno-almoço, almoço, jantar e suplementos, tanto às reclusas, como às crianças, de acordo com as condições definidas pelo sistema prisional.
- ✓ O acordo previa também a exploração da lavandaria, mediante a contrapartida de instalação de novos equipamentos.
- ✓ Durante os anos de 2005 e 2006, a cozinha do EPSCBF confeccionou para as reclusas ali internadas menos refeições que as previstas, devido à capacidade de ocupação ser inferior à prevista. No entanto, a mesma cozinha confeccionou as refeições destinadas ao Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo<sup>48</sup>, com uma capacidade de 336 reclusos.
- ✓ Existiu assim uma utilização dos equipamentos, com o correspondente desgaste, não reportado no âmbito do protocolo.
- ✓ A utilização da lavandaria excedeu também o estipulado, não se destinando os serviços prestados apenas à população reclusa, mas a outros EP e inclusive à prestação de serviços a um Hotel no Porto. Esta utilização acabou por gerar uma receita extraordinária para a DGSP no valor de €14.989,09.
- ✓ Não foram, no entanto, instalados por parte da SCMP, os novos equipamentos acordados entre as partes.

Concluiu ainda o TC que a Comissão de acompanhamento não desenvolveu o seu papel, permitindo a ocorrência das situações acima descritas.

Perante estas conclusões, recomendou o TC que:

- ✓ Fosse efetuada uma revisão das contrapartidas financeiras (tanto fixa, como variável), revisão essa que, deveria ter sido efetuado no final do primeiro ano de vigência do protocolo;
- ✓ A DGSP deve dar cumprimento à obrigação da SCMP para equipar a lavandaria;

---

<sup>48</sup> Estabelecimento Prisional fixado também na freguesia de Santa Cruz do Bispo, destinado a população reclusa masculina

- ✓ A eventual exploração de outras unidades económicas do EPSCBF por entidades privadas deverá ser antecedida pela formalização do respetivo negócio jurídico;
- ✓ A Comissão de Acompanhamento deveria reunir com a periodicidade para o efeito fixada no Protocolo e pronunciar-se, fundamentada e desenvolvidamente nos seus pareceres, sobre a correção (ou perfeição) do cumprimento das obrigações assumidas pela SCMP;
- ✓ A DGSP deveria elaborar o seu Plano de Atividades anual nos termos prescritos na lei, por forma a dotar a organização de um relevante instrumento de apoio à sua gestão.

Apesar das conclusões do TC, pode-se retirar também desta auditoria que, caso a população reclusa estivesse dentro da capacidade prevista inicialmente (400 reclusas), os serviços prestados pela SCMP seriam mais baratos que se prestados pela DGSP.

PARCELAS	COMPONENTE FIXA			
	SCMP		DGSP	
	VALOR PADRÃO (RECLUSA/DIA) (€)	TOTAL (€)	VALOR PADRÃO (RECLUSA/DIA) (€)	TOTAL (€)
RECURSOS HUMANOS	6,88197 (6,88)	1.004.768,00	6,98518	1.019.837,00
SERVIÇOS (Subcontratos)	2,27949 (2,28)	332.805,00	2,27949 (2,28)	332.805,00
INSTALAÇÕES <sup>(24)</sup>	1,11251 (1,11)	162.427,00	1,78	259.880,00
<b>TOTAIS:</b>		<b>1.500.000,00</b>		<b>1.612.522,00</b>

Tabela 3<sup>49</sup>

Também a componente variável, de acordo com a análise do TC, apresenta um valor médio/dia mais baixo que a média de custo/dia/recluso da DGSP.

PARCELAS	COMPONENTE VARIÁVEL	
	VALOR PADRÃO (RECLUSA/DIA) (€)	
	SCMP	DGSP
ALIMENTAÇÃO (Catering)	4,50	4,73
SAÚDE	2,77	4,20 <sup>(29)</sup>
OUTRAS DESPESAS (roupa, formação, calçado, comunicações e outras)	1,73 <sup>(30)</sup>	2,42
<b>TOTAIS:</b>	<b>9,00</b>	<b>11,35</b>

Tabela 4<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Relatório de Auditoria n.º11/2010, do Tribunal de Contas. Processo n.º1/2006, 1ª Secção

<sup>50</sup> Relatório de Auditoria n.º11/2010, do Tribunal de Contas. Processo n.º1/2006, 1ª Secção

Do confronto entre os dois quadros anteriores, os vários “valor padrão” então propostos pela SCMP eram globalmente inferiores aos praticados pela DGSP no âmbito da administração dos vários estabelecimentos prisionais em 2003.

### **5.3 As conclusões da análise ao protocolo e o futuro da parceria**

O projeto iniciou-se como inovador em Portugal e com perspetiva de manutenção a longo prazo. O primeiro acordo previa o seu término a 31 de dezembro de 2010, no entanto, “os bons níveis de qualidade obtidos com o modelo de gestão partilhada”, conforme consta na Resolução do Conselho de Ministros n.º19/2011, de 22 de março, definiram que a parceria se podia prolongar para além de 20 anos, ou seja, o acordo seria prolongado por mais 5 anos, até 2015 e poderia ser renovado até ao prazo máximo de 20 anos.

No entanto, pela Resolução de Conselho de Ministros n.º12/2017, de 11 de janeiro, respeitante ao acordo que une a DGRSP e a SCMP, é reduzido o prazo de vigência do acordo, estabelecendo-se a sua última renovação e definindo-se o seu término em 2020, e não em 2030 como se perspetivava anteriormente. Nesta Resolução, a DGRSP evoca limitações orçamentais para a diminuição do tempo de vigência do acordo.

Podemos constatar, pelo estudo efetuado, que o acordo vigente no EPSCBF trouxe, em muitas vertentes, vantagens aos serviços e à qualidade de vida das reclusas que ali se encontram a cumprir pena. De facto, as instalações estão bem cuidadas e as oportunidades de trabalho são muitas, mas o que mais destacamos é a qualidade dos serviços de saúde. Não encontramos nem no EPT nem em qualquer outro EP a nível nacional um serviço de saúde tão completo, seja pelo número de horas das especialidades apresentadas, seja pela qualidade das instalações, que conta inclusive, com zona de internamento, ou até mesmo pelo cuidado que é dado às reclusas na medicina dentária.

Também destacamos as terapias ocupacionais que são apresentadas às reclusas, únicas no sistema prisional. Com efeito, nenhum EP a nível nacional dispõe de tal serviço e consideramos o mesmo como de grande mais-valia para as reclusas, pois trabalha as emoções, o isolamento, a vida em sociedade e

prepara melhor, no nosso entender, as reclusas para a vida após o cumprimento da sua pena.

Mas são os testemunhos recolhidos nas várias entrevistas realizadas a quem vive, trabalha e colabora no EPSCBF, que melhor nos permite avaliar os serviços prestados neste EP.

### 5.3.1 Dos testemunhos

Ana, Adriana e Teresa são três reclusas a cumprir pena no EPSCBF, mas com experiência noutros EP, como Tires, Odemira e Custóias. Todas quiserem contar um pouco da sua história, da sua experiência no seio prisional. Interessava-nos acima de tudo obter informações quanto ao bem-estar e qualidade dos serviços prestados pela SCMP. A todas questionámos se tinham conhecimento quanto à gestão partilhada do EP com a SCMP, sendo que todas conheciam o modelo de gestão.

Ana, antes de vir para o EP de Santa Cruz do Bispo, esteve a cumprir pena no EP de Odemira. Quando questionamos quanto aos serviços prestados pela SCMP, Ana destacou pela positiva os serviços clínicos, pois em Odemira, uma consulta de especialidade tinha que ser realizada no Hospital Prisional de Caxias, "...tinha que me levantar às 6 da manhã e era um dia inteiro só para ir ao dentista". Fala-nos também das melhores condições das instalações, pois neste EP não tem que partilhar cela, tem uma cela só para si e com casa de banho com duche dentro da própria cela, não tendo que se deslocar a um balneário, conforme fazia em Odemira.

Adriana cumpriu um ano da sua pena no Estabelecimento Prisional de Tires, antes de entrar no EPSCBF. Quando questionamos quanto aos serviços prestados, nomeadamente os serviços clínicos, diz-nos serem muito idênticos. Em Tires também tinha acesso a várias especialidades clínicas, exceção feita para dentista. Elogia os serviços de enfermagem do EPSCBF pelo maior acompanhamento. Mostrou-se descontente quanto à valorização que é dada às suas queixas de saúde, afirmando que em Tires sentia uma maior preocupação quando se queixava, por exemplo, de uma dor de cabeça.

Teresa está a cumprir pena no EPSCBF há 9 anos. Passou já pelo EP de Custóias, Felgueiras, Guarda e Tires. Quando a questionamos quantos aos

serviços prestados, utilizou a expressão “são um espetáculo” para definir os serviços clínicos.

Foi acompanhada no Hospital Prisional de Caxias, mas considera que o serviço nada tem a ver com que lhe é prestado nesta cadeia. A necessitar de cuidados médicos mais precisos, por ser portadora do vírus HIV e também diabética, Teresa sente que tem bom acompanhamento por parte dos profissionais de saúde da cadeia, sempre muito cuidadosos e atenciosos com o seu estado de saúde.

Nenhuma das reclusas estava, à data da entrevista, com ocupação laboral. Teresa por motivos de saúde, Ana e Adriana por opção própria. Ana considera que o trabalho efetuado nas oficinas do EP é “escravatura”, por entender serem muitas horas prestadas para pouco rendimento ao fim do mês. Adriana diz-nos que o trabalho é demasiado minucioso e mal pago. Sente que, pese embora necessite de dinheiro, não tem que se sujeitar a trabalho que considera “escravo”.

Apesar de não terem ocupação laboral, todas têm outras ocupações no seio da prisão. Ana participa três vezes por semana na terapia física, prática que não era possível no EP de onde veio porque “...em Odemira nem ginásio há”. Adriana pratica ginástica e está inserida em várias terapias ocupacionais. Considera estar bem acompanhada pelas técnicas que prestam essas terapias e que lhes estão a ser dadas oportunidades dentro da cadeia que nunca teve no exterior. Teresa faz apenas algum artesanato, nomeadamente croché, que considera ser uma terapia.

Todas elogiaram o funcionamento da cantina, mas criticaram o facto de não terem um bar para poder comer um “bolo do dia”. Quanto às instalações, referiram que o EP está bem cuidado, elogiaram a existência de um ginásio, mas também mencionaram a falta de espaços ao ar livre. “Tem muito muro...é querer respirar e não conseguir. Sente-se que está mesmo numa cadeia”, queixa-se Adriana.

O Chefe do Corpo da Guarda Prisional entrevistado refere que este projeto trouxe vantagens para os serviços, mas principalmente para as reclusas. Salaria o contacto muito profissional entre os funcionários da DGRSP e os

funcionários da SCMP, afirmando que “nós vemos reclusos, eles vêm utentes”. Ao longo dos anos tiveram dificuldade em coordenar diferentes pontos de vista, mas adaptaram-se e agora complementam-se. A SCMP tenta dar o seu melhor e os elementos da DGRSP não querem ficar atrás, e quem beneficia, quem tira proveito desta dinâmica, são as reclusas. Elogia a proximidade entre os funcionários da SCMP e as reclusas. Essa proximidade permite-lhes conhecer muito melhor as reclusas com que trabalham diariamente, comparativamente a outros EP. Esta proximidade também ocorre com os elementos do Corpo da Guarda Prisional.

De facto, os técnicos da SCMP, ao darem um maior acompanhamento às reclusas, conseguem obter informação mais detalhada, por forma a que os Guardas Prisionais estejam mais esclarecidos, melhorando a sua atitude e comportamento no tratamento direto com as reclusas.

Os Guardas são convidados e integrar o trabalho que é feito pelos técnicos da SCMP, ao transmitirem-lhes determinados conceitos e conhecimentos que possam levar a uma melhor postura do Guarda perante as reclusas.

Noutros EP, quando os guardas solicitam o apoio dos técnicos para adquirirem melhores conhecimentos de como lidar com os reclusos, a resposta é “não há tempo para isso”. Enquanto, no EPSCBF, o trabalho dos técnicos da SCMP, que são técnicos especializados, é precisamente acompanhar e apoiar de perto as reclusas e incluir os Guardas nesse processo. Destaca o trabalho da SCMP na área social, especialmente no recurso às terapias, que não existem noutros EP, e nos quais os próprios guardas são envolvidos.

No que toca à ocupação laboral, refere o Chefe que a SCMP tem uma capacidade de cativação de empresas privadas superior aos outros EP e que esta área só não é mais desenvolvida por falta de espaço físico.

Considera que seria muito vantajoso a replicação deste modelo por outros EP a nível nacional. Revela, no entanto, que na área de manutenção das instalações sente que fica um pouco aquém do que é realizado noutros EP. Pela experiência que tem de passagem noutros estabelecimentos, refere que nos outros EP a manutenção das instalações realizada no interior dos mesmos é efetuada com recurso à mão-de-obra reclusa. Ora, no EPSCBF, sendo a

manutenção das instalações da responsabilidade da SCMP, esta não recorre à mão-de-obra reclusa, o que se reflete na falta de alguma manutenção.

A Técnica de Reeducação que entrevistámos refere-nos que as funções de um Técnico de Reeducação na DGRSP são demasiadas para os recursos humanos que estão disponíveis. Em Santa Cruz do Bispo, muitas destas funções estão a cargo das técnicas da SCMP, como a educação, a ocupação de tempos livres, a ocupação laboral, o que permite a esta Técnica ter mais tempo disponível para a elaboração do plano de readaptação que cada reclusa tem que ter.

A Técnica de Reeducação entrevistada elogia o trabalho desenvolvido ao nível das terapias ocupacionais, únicas a nível nacional, descrevendo-as como “um trabalho extraordinário desenvolvido com as reclusas”, e refere que a variedade de ocupações e oportunidades oferecidas às reclusas permite desenvolver um plano de readaptação muito mais completo.

Considerámos importante ouvir a opinião da Diretora do EPSCBF, Paula Leão. Com experiência de prestação de serviço noutros EP, Paula Leão realça neste EP a qualidade dos serviços prestados. Realça que, apesar de em todos os EP existirem serviços clínicos, ocupação laboral, neste, talvez pelo facto de envolver um privado e de estar constantemente a ser avaliado, a dedicação dos profissionais da SCMP, que são profissionais especializados, é diferenciada e incrementa qualidade nos serviços.

A Diretora diz-nos ter plena certeza que, em Santa Cruz do Bispo, as oportunidades oferecidas às reclusas são superiores às oferecidas no sistema prisional em geral.

Saliente que, na ocupação laboral, este é EP o que apresenta a maior taxa nesta área, a nível nacional, no que toca aos trabalhos prestados para empresas privadas. Refere a vantagem de ter um parceiro que procura empresas privadas, que negocia e trata de toda a parte contabilística, libertando os profissionais da DGRSP. Acrescenta que, nas oficinas, cada reclusa é remunerada consoante a produção mensal e que, mesmo que a empresa privada não efetue o pagamento pelos serviços prestados no fim de cada mês, a SCMP garante o pagamento mensal às reclusas, sendo que esta

é uma vantagem que não se verifica nos EP de gestão pública, onde os reclusos são remunerados após o pagamento por parte do privado à DGRSP.

Nos serviços clínicos, destaca a presença de um enfermeiro 24 horas por dia como sendo uma enorme vantagem. Em todos os outros EP os serviços de enfermagem são prestados no máximo até às 21 horas. A presença de um enfermeiro 24 horas permite dar resposta a situações noturnas que, noutro EP, teriam que ser encaminhadas para um hospital local. Realça ainda a existência de uma farmácia no interior do EP, situação única no sistema prisional.

Na opinião da Diretora, um dos melhores serviços prestados pela SCMP são as terapias ocupacionais. Salaria que a presença constante de uma terapeuta permite diagnosticar e resolver algumas situações mais complicadas com as reclusas a nível comportamental. Realça que a terapia permite acompanhar reclusas que apresentam dificuldades na sua integração ao nível laboral, académico ou comportamental. A SCMP atribui bolsas às reclusas que frequentam estas terapias, pelo facto de não poderem trabalhar, o que, refere a Diretora, para a autoestima da reclusa é importante – poder ter o seu dinheiro para ir à cantina ou ao bar como as outras reclusas.

As bolsas referidas no parágrafo acima, não se destinam apenas a quem frequente as terapias ocupacionais. No caso de uma reclusa que apresente aptidão para os estudos, mas que não se candidata aos mesmos por não querer abandonar a ocupação laboral (porque precisa do dinheiro), a SCMP, com o aval da Diretora do EP, atribui uma bolsa para que a reclusa possa deixar a ocupação laboral e dedicar-se aos estudos. Esta oportunidade só é possível graças ao protocolo, refere-nos a Diretora do EP, sendo uma situação única, que não se verifica dentro do sistema prisional.

Os valores monetários para estas bolsas derivam do lucro da cantina. Em qualquer EP o lucro que é produzido na cantina é obrigatoriamente entregue à Fazenda Nacional, ou seja, ao Estado. No EPSCBF, o lucro da cantina, gerida pela SCMP, reverte na totalidade a favor das reclusas. Este é utilizado não só na atribuição das bolsas, como numa prótese dentária ou num par de óculos, que qualquer reclusa que entre neste EP necessite.

Manuel Belchior é o responsável pelo projeto por parte da SCMP. Com larga experiência no sistema prisional, foi Diretor do Estabelecimento Prisional de Paços de Ferreira Masculino e Subdiretor Geral da DGSP.

Agora, do lado do parceiro, explica-nos que a SCMP não está no projeto com objetivos de obter lucro, mas sim de proporcionar às reclusas as melhores oportunidades possíveis, para que possam regressar à sua vida ativa, canalizando todas as verbas obtidas para obras nas instalações e benfeitorias das condições das reclusas.

Na creche, por exemplo, a SCMP providencia tudo o que a criança necessita, desde fraldas a todos os suplementos necessários, enquanto a criança está na creche (de segunda a sexta durante o dia). Ao fim do dia ou durante o fim-de-semana, se a mãe da criança não tem condições financeiras para comprar os bens essenciais para o cuidado da criança, a SCMP oferece.

Salienta que há o cuidado de acompanhar as mães quando estas dão à luz durante o cumprimento da pena ou trazem consigo bebés, de formar as mães a serem “Mães”, pois muitas não sabem como cuidar de uma criança. Se a criança nasce nos serviços, a mãe só tem alta depois de garantido que está apta para cuidar do seu filho. Para que os laços entre mãe e filho se fortaleçam, a criança fica aos cuidados da mãe os primeiros 6 meses de vida.

Após os 6 meses a criança vai para a creche, mas continua a ser a mãe a dar-lhe o almoço diariamente.

No que se refere à ocupação laboral, reforça ter a maior taxa de ocupação do sistema prisional e haver um desinvestimento por parte do Estado nesta área. Em qualquer EP os reclusos iniciam o trabalho pelas 09H30 e terminam a manhã pelas 11H30. À tarde iniciam às 14H30, pelas 15H30 param cerca de 30 minutos para fumar e às 17H00 dão por terminado o dia, sendo que está contemplado durante este período as idas ao médico, à cantina para fazer compras ou até mesmo falar com a Diretora. Ora, considera que não se pode falar em trabalho, mas sim em ocupação. Tenta, dentro do EPSCBF, incutir um pouco mais de sentido de responsabilidade perante o trabalho, “impor um certo grau de exigência”. Para as reclusas que pretendem trabalhar é-lhes exigido um pouco mais de compromisso com o trabalho, sendo que, não querendo,

podem sempre optar pelo desenvolvimento de outras atividades oferecidas no EP. Refere que a SCMP esforça-se para que o trabalho desempenhado pelas reclusas se compare o mais possível a uma realidade de trabalho no exterior. Acrescenta que o facto de ganharem à peça é uma motivação à produção.

As reclusas que não se consigam adaptar ao trabalho ou ao ensino, muitas vezes por falta de aptidões, são integradas em projetos de terapia ocupacional, através dos quais se procura desenvolver capacidades de socialização. Desenvolvem também projetos de desintoxicação de dependências de álcool, drogas e tabaco.

Refere que sofreu cortes no orçamento tendo sido obrigado a diminuir a carga horária dos serviços clínicos. Para que a qualidade do serviço fosse mantida, a SCMP optou por reconduzir os seus lucros para este setor.

Conclui afirmando que “todos os pormenores apontados fazem com que a Santa Casa seja o parceiro ideal para este projeto porque, não visa o lucro”.

O Provedor da Santa Casa da Misericórdia do Porto, António Tavares, destaca como vantagem o acompanhamento e a proximidade - “Nós não somos uma entidade que vai ao mercado para ter lucro. Eu vou ao mercado para ter resultados.” Para a SCMP, ter resultados é não ter de pagar para estar nos projetos. Apresenta-nos o exemplo da cantina, já aqui referida. A cantina funciona como um supermercado e os recursos provenientes desta são direcionados para a aquisição de próteses dentárias, óculos ou até mesmo para o pagamento de propinas do ensino superior.

Considera que, a mesma atividade realizada pelo Estado, não apresentaria melhor qualidade, pois colocam um nível de excelência muito elevado nos serviços que prestam. Seja na saúde, pela atenção disponibilizada à reclusa, seja até mesmo no mercado de trabalho, pelas oportunidades oferecidas e pelo asseguramento do pagamento mensal do salário. Salaria que mesmo que a SCMP não receba atempadamente o pagamento das empresas privadas ou até mesmo que não receba de todo, o salário das reclusas está sempre garantido e é pago mensalmente sem atrasos.

Afirma que o modelo já foi auditado pelo Tribunal de Contas, já foi visto por vários bancos, por vários Governos, independentemente da ideologia de cada

um, e que, se aplicássemos este modelo noutros EP de baixa segurança, teria eficácia, poupar-se-ia dinheiro aos contribuintes e o Estado cumpriria o seu papel.

Não sendo o lucro o objetivo, então qual o interesse da SCMP neste projeto? O cumprimento de missão social, de apoio a quem a vida lhes pregou uma partida e algo correu menos bem, realçando que todos os rendimentos obtidos neste projeto são investidos na própria cadeia e no bem-estar das reclusas.

Disse ainda que a SCMP quis ir além do previsto no protocolo e intervir também na área da reinserção social. Já o faz no interior do EP, através dos programas de terapias ocupacionais já aqui referidos, mas tentou levar o projeto para fora do EP, através da criação de uma casa de saída que receberia as reclusas, que não pudessem ou não tivessem para onde ir, após o cumprimento da pena. A casa existe, está equipada e pronta a funcionar há mais de três anos, mas ainda não recebeu o aval do Estado. Para além da casa de saída, está a SCMP disposta a acompanhar as reclusas após a saída, por exemplo, com o apoio na área laboral. Reconhece a dificuldade que uma reclusa enfrenta em arranjar trabalho, após o cumprimento da pena, mas está a SCMP disposta a auxiliar nesta área. Assim o Estado quisesse alargar a parceria à reinserção social, menciona.

Vê com bons olhos a possibilidade de alargar o projeto a outros EP da zona norte do país. Não para construção, apenas para gestão. Faz um balanço positivo da parceria elogiando todos os Diretores Gerais da DGRSP com quem já trabalhou, pelo empenho no sucesso da parceria.

Questionámos o Provedor se considera que a remuneração auferida por reclusa, de €1,66/dia, é suficiente para a gestão do EP. Responde-nos que não, que a gestão é feita “no osso”, mas que compreendem que a situação do país é difícil. Salaria que é possível, ainda assim, trabalhar com os recursos existentes, mantendo a dignidade das pessoas com esse valor. Mas esclarece que essa gestão só é possível graças à dimensão da SCMP, que gere outros projetos e consegue desta forma fazer face às barreiras que possam surgir.

Indica as três linhas importantes para o sucesso da parceria, sendo estas:

1. Não misturar a segurança com a execução de penas;

2. Fazer o acompanhamento da reinserção social;
3. Tudo o que é gerado economicamente não é para a SCMP, mas sim para investimento no EP.

Assim, logo que o projeto esteja equilibrado, a SCMP também está, salientando que a SCMP não pode ter prejuízo, mas não busca a obtenção do lucro. Lembra que acontece, por vezes, o Estado atrasar-se no pagamento das contrapartidas acordadas e que nesse caso, a SCMP suporta a despesas que lhes estão destinadas.

Celso Manata, Diretor-Geral da DGRSP até fevereiro de 2019, diz-nos que a DGRSP está contente e satisfeita com o acordo existente.

Destaca dentro do projeto os bons resultados em muitos dos setores, desde a educação, aos serviços clínicos, que se situam numa qualidade acima dos outros EP. Menciona que ao nível da ocupação laboral, este é o EP que apresenta a maior taxa de ocupação. Entende, em conclusão, ser uma experiência positiva.

Questionámos se equacionavam alargar a parceria a outros setores, nomeadamente a reinserção social. Responde-nos que seria um setor a considerar, se bem que estaria a ser colocada a transferência dessa competência, em parte, para o poder local.

Jorge Alves, Presidente do Sindicato do Corpo da Guarda Prisional, também nos deu o seu testemunho sobre o EPSCBF. Do que conhece deste modelo, refere que muitas das queixas que recebe deste EP por parte dos seus associados – Guardas Prisionais – dizem respeito à frequente intervenção de Manuel Belchior. O CGP considera que o Manuel Belchior, beneficiando da experiência que tem dentro do sistema, é quem “manda”<sup>51</sup> na cadeia, ou seja a SCMP e não a Diretora e a DGRSP. O pessoal do CGP sente-se condicionado pelas suas decisões e que o que é preciso realizar, demora porque carece do seu aval.

Lembra que, inicialmente, um dos serviços era a lavagem de roupa para um hotel e chegaram a verificar a presença de facas no meio da roupa. Considera que estes incidentes aconteceram devido à falta de acompanhamento de meios

---

<sup>51</sup> Aspas nossas

humanos. Fala-nos da exploração, que o facto da SCMP ter como objetivo fazer render dinheiro, criando muitas brigadas na área oficial.

Apesar de não se sentirem grandes problemas no EPSCBF, refere que há algumas queixas por parte do CGP na realização de algumas tarefas, que ficam condicionadas pelos interesses da SCMP, concretamente na exploração de reclusas para trabalharem, ao colocarem as reclusas a trabalhar nas oficinas para render dinheiro à SCMP. Afirma que, se o Estado não paga, então a SCMP vai buscar rendimentos aos acordos que realiza com as empresas privadas, recorrendo à mão-de-obra reclusa.

Entende que, neste caso, a direção do EP não está à procura de parceiros para criação de ocupação laboral para a reinserção do recluso, mas sim a colocar mulheres a trabalhar para a SCMP. Em resumo, o CGP entende que, nestas práticas, o objetivo não é a ressocialização do recluso, mas sim o lucro da SCMP.

Tem informação de que os cuidados de saúde prestados são diferenciados, pois em Santa Cruz do Bispo as reclusas têm acesso a tratamentos que não teriam se estivessem a cumprir pena num outro EP, sendo que a Direção Geral alega não ter prejuízo com o projeto.

Considera que, numa visão global, o sistema tem funcionado bem, em grande parte pelo bom relacionamento entre guardas e reclusas, defendendo que os guardas são responsáveis, em grande parte pela paz prisional.

Rui Abrunhosa Gonçalves, especialista em sistema prisional, considera que o modelo funciona bem, mas falha pela falta de avaliação. Indica como causa para o bom funcionamento do modelo o facto de se tratar de uma prisão feminina que tem características diferentes, e de ter à frente do projeto o Dr. Belchior, grande conhecedor do sistema prisional, e porque a parceria não abrange todos os setores, como é o caso da vigilância.

Defende ser importante perceber qual o resultado nestas mulheres depois destes anos de parceria. No fundo, medir a taxa de reinserção.

Afirma que em matéria de prestação de serviços de saúde, a parceria funciona bem. Realça que, no EPSCB, não temos a situação de um profissional que vai

ao local prestar uma tarde por semana, temos sim uma estrutura em constante acompanhamento. Daí a necessidade de avaliação do projeto.

Refere que a vantagem do projeto é ter uma IPSS como parceira, com um cariz social, com o intuito de trabalhar com as reclusas. Entende que se o parceiro não for uma Santa Casa da Misericórdia, deverá ser uma empresa com esta vertente social, pois um privado com fins lucrativos, não terá provavelmente o mesmo desempenho.

António Pedro Soares, também ele especialista em sistema prisional, refere que o modelo que está implementado no EPSCBF não pode ser considerado uma privatização do sistema prisional, mesmo que parcial. Recorda que entidades religiosas a gerir prisões de mulheres não é novo e funciona, como foi o caso de Tires durante parte do século passado. Realça que o que está privatizado neste modelo é idêntico ao que já se encontra noutras prisões, não está monopolizado por nenhuma instância em especial.

Afirma que esta experiência, do ponto de vista político serviu para satisfazer os que são a favor da privatização e de certa forma, habituar o público a esta forma de gerir as cadeias.

Relembra que a Santa Casa da Misericórdia tem uma relação especial com os presos e condenados por motivação própria e estranha a ausência deste tema nas Misericórdias em geral, visto que este era um tema central da sua criação e foi um pouco esquecido. Recorda que, desde sempre há uma parceria muito íntima entre o Estado e as Misericórdias em Portugal.

### 5.3.2 Da situação financeira

A nível financeiro, não foi possível efetuar uma comparação entre os custos deste EP com qualquer outro, uma vez que a DGRSP, embora tenha demonstrado interesse em nos facultar esses dados, não o fez. Mas podemos retirar conclusões através do relatório do Tribunal de Contas que menciona que o custo/dia/recluso do EPSCBF é inferior à média a nível nacional.

Sendo o serviço prestado equivalente e em alguns setores melhor do que nos restantes EP, e sendo financeiramente viável, conforme a conclusão do

Tribunal de Contas, tentamos perceber o porquê da não manutenção da parceria nos moldes presentes.

Questionámos o ex-Diretor Geral da DGRSP, Celso Manata, se o projeto é financeiramente vantajoso para o Estado. Diz-nos que, se olharmos para uma cadeia de gestão totalmente pública, um recluso gasta menos. Avaliando apenas este indicador, o projeto não é vantajoso para o Estado, mas existem outros setores que precisam de ser analisados, como seja a taxa de ocupação laboral que é a maior do país. Entende que, no que diz respeito a esta taxa, o acordo é vantajoso para o Estado, pois está a cumprir melhor a sua missão. Considera assim que, no conjunto, o acordo é vantajoso, mas financeiramente é possível que seja desvantajoso para o Estado.

Diz-nos que não podemos olhar para os custos imediatos e temos que verificar também a taxa de reincidência. Apresenta o seguinte exemplo: “se gastamos um pouco mais com um determinado recluso, mas ele regressa aos serviços, não compensa o investimento, mas se não regressa, então o Estado investiu um pouco mais, mas acaba por poupar a longo prazo, pois um regresso do recluso ao sistema implica muitos mais custos”.

Mesmo que o acordo não fosse vantajoso para o Estado, Celso Manata diz-nos que neste momento seria impossível a DGRSP alocar a si a gestão deste EP, pois não teria capacidade para o fazer, por isso, não teria alternativa se não manter o acordo.

Os ganhos obtidos com esta parceria são compensatórios, não pela questão financeiras, mas pelas benesses que as reclusas obtêm, que não o teriam noutra EP.

Recordamos no entanto as conclusões do relatório do Tribunal de Contas, referente à auditoria efetuada em 2006, fazendo menção que os vários “valor padrão” então propostos pela SCMP eram globalmente inferiores aos praticados pela DGSP no âmbito da administração dos vários estabelecimentos penitenciários em 2003<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Relatório de Auditoria n.º11/2010, do Tribunal de Contas, pg.12

### 5.3.3 Do futuro

Em entrevista ao ex-Diretor-Geral da DGRSP verificamos que não é intenção do Estado cessar a parceria mas sim abrir portas a outros parceiros, ou seja, a gestão do EPSCBF continuará a ser partilhada, mas não necessariamente com a SCMP.

De acordo o ex-Diretor-Geral, o contrato está prestes a terminar e pretendem continuar com um modelo de gestão partilhada, estando a encarar com grande probabilidade, para não dizer com certeza, a realização de concurso, ou seja, a abertura a qualquer entidade que queira concorrer, com ou sem fins lucrativos. Diz estar bem com a entidade que tem – a SCMP, esperando que ela concorra e refere ter noção que a realidade ali existente é difícil de acompanhar, ou seja, sendo uma Misericórdia, sabe que muitos dos proveitos são investidos no próprio EP. Refere, nomeadamente, que muitas reclusas têm ganho próteses dentárias, óculos com recursos que provêm do lucro da SCMP. Ora, não sabemos se uma empresa privada está disponível para abdicar dos seus lucros em prol das reclusas.

“Tendo este tipo de serviço, a DGRSP não quer uma coisa diferente, a não ser que seja melhor.”

Sabendo que está previsto o acordo terminar em 2020 e que é intenção da DGRSP abrir concurso para a gestão partilhada a privados, questionamos o Sr. Provedor da SCMP se considera concorrer. Respondeu-nos que sim, até pela experiência adquirida e que executaram a parte mais difícil, que foi dar o pontapé de saída para este tipo de modelo de gestão. Entende que, para o Estado ter a SCMP como parceiro é benéfico pelo princípio da transparência. Se houver necessidade de, num próximo acordo, subir muito o valor pago pelo Estado, então é porque o acordo que estava em vigor com a SCMP era vantajoso. Se o preço baixar muito é porque é possível a um privado diminuir as despesas, mas julga não ser possível fazer isso sem comprometer a qualidade dos serviços que estão a ser prestados no EPSCBF.

Analisando o relatório de contas de 2016 da parceria, que nos foi apresentado pela SCMP, constatamos que o resultado no final do exercício foi negativo em €111.149,00. Tanto o responsável pela gestão por parte da SCMP, como o

Provedor fizeram questão de frisar que a Santa Casa não pretende com este projeto obter lucros, mas sim proporcionar o bem-estar das reclusas e oferecer-lhes oportunidades para que possam, após o cumprimento da sua pena, integrar a sociedade.

Se o concurso para a gestão partilhada deste EP for aberto aos privados que não exclusivamente uma IPSS, como será o futuro?

Será que o serviço prestado irá manter o mesmo nível de qualidade?

Terão as reclusas um acesso ao um serviço médico idêntico ao que até ao momento foi prestado?

Onde irão os privados procurar obter lucros? Na redução da despesa com os serviços protocolados? No aumento dos trabalhos desempenhados pelas reclusas para as empresas privadas?

Estaremos perante a possibilidade de uma utilização da mão-de-obra reclusa para obtenção de lucros das empresas privadas?

#### **5.4 A hipótese de replicar o projeto**

Estando comprovadas as vantagens deste modelo, pelo menos no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados e às oportunidades que são dadas às reclusas, quisemos saber se poderia ser replicado.

Celso Manata, ex-Diretor-Geral da DGRSP, em entrevista diz-nos que já ponderou replicar o modelo noutros EP, mas que o mesmo não é fácil de reproduzir, desde logo porque o Estado é mau pagador e é preciso ter uma grande tesouraria para fazer face aos atrasos de pagamentos. Lembra que no ano de 2016 a DGRSP chegou a ter em dívida à SCMP cerca de um milhão de euros. “A SCMP sabe que vai receber o seu dinheiro, mas tem compromissos com os seus fornecedores, funcionários que não pode faltar e só com uma grande capacidade de liquidez é que consegue assegurar este projeto. Este é um esforço que não sabemos se uma entidade privada está disposta a fazer”. Mesmo outras Misericórdias não têm a capacidade que tem a do Porto, por isso, pensando em reproduzir este modelo noutros EP, ficaríamos condicionados ao parceiro.

No entanto, a DGRSP considera a hipótese de aplicar este modelo de gestão partilhada no novo EP de Angra do Heroísmo, recorrendo à Santa Casa da Misericórdia local.

Na visão do poder político consultado, tanto para o PCP como para o BE, só o Estado deve assegurar estas funções, por isso, tudo o que seja envolver interesses privados neste sistema coloca dificuldades. A prestação dos privados nesta área guiar-se-á, como qualquer privado, pelo lucro. Entendem que, se é o Estado que condena alguém ao cumprimento de uma pena, deve ser o Estado a garantir esse cumprimento e não um privado.

No entanto e pelo facto de termos em concreto uma Misericórdia como privado, o BE encara de outra forma a hipótese de replicar o modelo. “Que seja uma instituição de solidariedade social a apoiar o Estado através de protocolo no cumprimento da sua missão, não vê nenhum problema (Pureza). A inclusão de uma IPSS nesta circunstância ficaria subordinada à dependência do Estado.

Para Abrunhosa Gonçalves, na entrevista que nos acedeu, refere que é um sistema que avaliado poderá estender-se a outros EP. Fazendo-o com alguma cautela, pois olhando para as experiências externas vimos que a privatização total traz muitos problemas, pois o privado não entra para perder dinheiro. Para replicar noutras prisões alguns aspetos devem ser tidos em conta, desde logo as características da população reclusa: se são condenados ou preventivos, pois um recluso condenado dá maior estabilidade para trabalhar. Devem também ser cadeias que arquitetonicamente permitam o desenvolvimento de certo tipo de atividades no seu interior.

Também António Pedro Dores destaca o papel das Misericórdias nas prisões, firmando que as Santas Casas têm uma relação especial com os presos e condenados por motivação própria. Estranha a ausência deste tema nas Misericórdias em geral, visto que este era um tema central da sua criação. Entende que, a replicar o modelo, teria que ser com Misericórdias, pois não vê viabilidade de outra forma.

Já o Provedor da SCMP vê com bons olhos a possibilidade de alargar o projeto a outros EP da zona norte do país. Não para construção, apenas para gestão. Revela-nos também, em entrevista, que não tem dúvidas que uma entidade

privada com fins lucrativos dificilmente conseguiria gerir este projeto apenas com a verba que o Estado paga à SCMP. Desde logo, pela missão que a SCMP tem de fim altruísta em que a preocupação maior é com as pessoas que cumprem pena no EP, algo que um privado com fins lucrativos não tem. Salaria ainda que a SCMP não tem acionistas a aguardar rendimentos e por isso consegue gerir com o valor que lhe é atribuído, enquanto um privado com fins lucrativos teria de colocar um preço mais elevado para apresentar o mesmo tipo de serviço que a SCMP apresenta.

Acredita não existirem em Portugal entidades privadas com fins lucrativos capazes de abraçar um projeto destes, mas considera que haverá sim entidades estrangeiras dispostas a tal, até porque já atuam em Espanha, Reino Unido, França, EUA, mas não ao ponto de aceitarem os preços que o Estado pratica neste momento.

## **Capítulo VI - Privatizar ou não, eis a questão!**

As condições dos nossos estabelecimentos prisionais não são satisfatórias, seja pela degradação que os mesmos têm sofrido, seja pela sobrelotação no nosso sistema.

O próprio ex-Diretor-Geral da DGRSP, Celso Manata, refere em entrevista que, se compararmos as condições físicas dos nossos EP com as de alguns estabelecimentos do norte da Europa, verificamos que as nossas cadeias apresentam maior grau de deterioração, as celas são mais pequenas e encontram-se em pior estado. Por outro lado, tratamento com os reclusos é muito mais frio, nas cadeias do norte da Europa, onde não existe proximidade entre o recluso e o guarda prisional.

Afirma ainda que não conhece nenhum sistema prisional a nível europeu que detenha as condições ideais. Mesmo assim considera que nos últimos 50 anos o nosso sistema prisional fez um caminho muito positivo, dando como exemplo a diminuição da população reclusa e a erradicação do balde higiénico das nossas prisões.

Refere que, ainda que exista sobrelotação nas nossas prisões, que não chega aos 10%, se analisarmos a capacidade de todos os EP verificamos que não temos sobrelotação. Explica que de facto existem EP com uma ocupação acima da capacidade, mas existem muitos cuja lotação não está preenchida, pelo contrário, está bastante abaixo da sua capacidade (por exemplo, o EP Funchal está abaixo da lotação, já o EP Setúbal a lotação está acima dos 200%).

A degradação dos nossos EP pode ser explicada pelo facto de apenas 9 dos 49 EP terem sido construídos após o 25 de abril, conforme nos afirma Jorge Alves, Presidente do Sindicato do CGP, e com perspetiva de maior liberdade no interior do próprio EP. Considera que mesmo os estabelecimentos mais recentes apresentam constrangimentos na sua construção (por exemplo, não foi tida em conta a possibilidade de serem mistos – homens e mulheres – sacrificando as mulheres reclusas em EP dispersos e longínquos da família; também não estão preparados para separar regimes abertos de regimes

fechados, ou para permitir a separação dos reclusos por tipologia de crime, de perigosidade, de condição de saúde).

A falta de condições abrange também os Guardas Prisionais, especialmente os que prestam serviço 24 horas. Muitas vezes são confrontados com a falta de água quente, após a saída do turno. Existem cadeias na área de Lisboa que autorizam os reclusos a ter resistências no interior das suas celas para poderem aquecer água para o banho.

Quisemos ouvir o que o poder político tem a dizer sobre as nossas cadeias e para isso entrevistamos o Deputado do PCP António Filipe e o Deputado do BE e Vice-presidente da Assembleia da República José Manuel Pureza.

António Filipe diz-nos que o problema está sobretudo na sobrelotação existente, o que prejudica o sistema e as condições de reclusão. Entende que o desinvestimento no sistema prisional, é outro problema, esclarecendo que não defende a existência de mais prisões, mas que considera haver uma escassez enorme de guardas prisionais e de outros profissionais, como assistentes sociais, psicólogos, pessoal de apoio de medicina e enfermagem, para além da degradação significativa das instalações.

O BE traz-nos outra visão. José Manuel Pureza refere que as condições dos EP têm que ser analisadas sobre dois pontos de vista:

1º A população prisional é predominantemente jovem e condenada por pequenos delitos, não existindo um investimento nas políticas de reinserção que permita reabilitar a população prisional através de formação profissional ou de ocupação laboral.

2º A degradação das instalações prisionais, que só agravam o problema acima referido.

Considera que a sobrelotação não é só um problema de ter gente a mais nas prisões, mas sim o perfil de criminalidade que está em causa – pequena delinquência, crimes cuja resposta através do encarceramento não parece ser a mais adequada (por exemplo, por infrações ao Código da Estrada).

Uma versão mais científica sobre o estado das nossas prisões é apresentada por António Pedro Dores - “As prisões mostram o estado da civilização” (Dores,

2017). Impressiona-o o desrespeito que existe dentro das prisões, os próprios funcionários se autorizam a desrespeitar as leis, afirmando a impossibilidade de o fazer, pelo que criam as suas próprias regras e o sistema funciona.

Percebemos que o problema das nossas prisões não está só na falta de condições físicas das mesmas, nem na sobrelotação. Os serviços que são prestados também não são satisfatórios e não visam a reabilitação do recluso. Pouco se está a fazer para a reinserção do recluso na sociedade após o cumprimento da pena. Jorge Alves diz-nos que “Está-se a trabalhar para objetivos e não para a reabilitação do recluso”. Por exemplo, a maior parte dos EP não promove formação aos reclusos. Existiram já grandes setores oficiais, como em Coimbra, Pinheiro da Cruz, Izeda ou Funchal que neste momento estão fechados, principalmente por falta de guardas e não só. Os EP dispunham dos chamados “mestres”, funcionários civis que ensinavam o ofício aos reclusos. Essa função já não existe no Sistema Prisional, embora a tenhamos verificado no EPSCBF mas com elementos externos aos serviços, funcionários das empresas privadas que ali têm a sua produção.

Os próprios técnicos da DGRSP desinvestiram na sua função. Para Abrunhosa Gonçalves o principal problema que diagnostica é o facto de não haver avaliação das intervenções com os presos - “Não temos qualquer retorno da formação, dos programas realizados com os reclusos, em termos de reabilitação, o impacto na reincidência” (Gonçalves, 2017). Defende que devia existir um bom investimento a nível psicológico, que fizesse uma boa avaliação dos reclusos quando entram e que os encaminhasse obrigatoriamente para programas de intervenção. Para isso teria de haver investimento e pessoal técnico. O problema da sobrelotação acaba por inviabilizar certo tipo de trabalhos a fazer, mas não inviabiliza a contratação de pessoal técnico.

Para Dores, o problema centra-se muito na aplicação das Leis: “Em Portugal temos as melhores leis do mundo, mas que não se aplicam”. As prisões em Portugal têm como objetivo a reinserção social, mas não se faz reinserção social nelas, não se percebendo o porquê do nome, pois até mesmo a ação dos próprios agentes é minimalista, nada fazem para aplicar a reinserção. Daí afirmar que temos as melhores leis, mas não são aplicadas.

Vimos no capítulo II que um dos principais motivos que levou à privatização de estabelecimentos prisionais, tanto nos EUA como no Reino Unido, foi a sobrelotação e falta de capacidade dos Estados em construir novas cadeias.

Questionámos, então, podemos privatizar na totalidade um estabelecimento prisional? Sabemos que muitos dos serviços já são prestados por privados, que existe até a intenção de entregar a gestão dos serviços no EPSCBF a um privado, permanecendo o Estado responsável pela vigilância e o tratamento penitenciário. Mas a privatização será a solução para a sobrelotação e para a degradação do nosso parque penitenciário?

Para Celso Manata, além deste setor, a DGRSP não considera de modo algum a passagem do setor da vigilância para o privado. Desmente que tenham sido efetuados estudos para que privados pudessem entrar no sistema prisional na área da segurança, como se especula.

Para o sindicato, a privatização também não é a solução, considerando que essa conclusão resulta dos exemplos que temos nos serviços. Na saúde, exemplifica, é onde mais se sente o impacto negativo da privatização, já que a maioria das cadeias dispõe de serviços clínicos contratados a privados.

Considera que a privatização neste setor diminui a disponibilidade do enfermeiro. Os enfermeiros do Estado, para além do seu ordenado, recebem mensalmente subsídio de risco e subsídio de renda de casa, o que aumenta o seu rendimento mensal. Ora, no privado, poucos são os que querem ganhar menos que os seus semelhantes, no mesmo EP e a correr os mesmos riscos. O enfermeiro de uma empresa privada a prestar serviço numa cadeia não está disposto a correr riscos num meio prisional, auferindo menos do que o enfermeiro que está ao lado dele, mas que pertence ao quadro da DGRSP.

A privatização leva a que haja uma pressão grande sobre um técnico desta área, pois recebem muito pouco para a exigência solicitada pela empresa privada. Como o privado paga pouco, as horas disponibilizadas também são menos. Por exemplo, o enfermeiro está escalado das 8H00 às 9H00 para dar a medicação ao recluso e se o recluso não comparece nesse horário, o enfermeiro também não está disponível para estar mais tempo, o que cria um problema no sistema, já que a medicação tem que ser administrada

obrigatoriamente por um enfermeiro. Ou o enfermeiro fica, mesmo sabendo que não será remunerado pelo tempo que permanece no EP, ou a medicação terá de ser fornecida por um elemento do CGP, o que acontece com maior frequência.

À noite, a situação torna-se mais complicada. Imaginando que o recluso apresenta uma queixa de saúde, os Guardas Prisionais podem contactar a linha 24h, que está disponível no Hospital de Caxias, mas não havendo enfermeiro e havendo dúvida por parte do Guarda Prisional na medicação a dar, pode o chefe responsável pelo turno decidir que o recluso vá ao Hospital, o que acarreta custos. Ora, havendo um enfermeiro disponível essa ida ao Hospital poderia ser evitada. Estas idas ao hospital também levantam problemas de segurança, pois têm que ser os elementos do CGP que estão de turno a acompanhar o recluso, o que implica, muitas vezes, deixar a zona prisional sem vigilância.

Percebemos que o serviço de saúde recebe muitas críticas por estar nas mãos de privados. Mas também quisemos saber qual a opinião quanto ao setor da vigilância.

Celso Manata, tendo sido membro do conselho da europa como inspetor, teve a oportunidade de fiscalizar algumas prisões totalmente privadas, nomeadamente no Reino Unido, e ficou com a ideia que, em algumas atividades, os privados podem ser uma mais-valia, na medida em que têm escala e podem contribuir com vantagens. Aponta como exemplo, em matéria de alimentação, a disponibilização de máquinas de venda automática. Considera, no entanto, que existem áreas que jamais podem ser privatizadas, como é o caso da segurança.

Do que observou enquanto inspetor comunitário, constatou que, muitos dos funcionários na área da segurança das prisões privadas tinham sido excluídos das forças militares ou eram seguranças de estabelecimentos de diversão noturna. Considera não serem os melhores funcionários para estarem em contacto com os reclusos. Pelo que vê com muito maus olhos a possibilidade de empresas privadas entrarem nesse setor, para além de outras questões que se podem levantar, como o sigilo.

Se o privado entrar no setor da vigilância, pode estar em causa o posto do Guarda Prisional. Jorge Alves não se mostra preocupado com o posto do Guarda Prisional, pois esse estará sempre assegurado, preocupa-o sim que o privado não faça uma vigilância da possível criminalidade no seio da cadeia e que a preocupação seja apenas a de ocupar vagas com “trabalhadores” (reclusos), pois quanto mais reclusos, maior será a fatura a apresentar ao Estado e maior será o rendimento obtido.

Certo é que o Corpo da Guarda Prisional apresenta escassez de elementos. Segundo a DGRSP, atualmente dispõe de 3892 elementos, mas o sindicato julga que terá cerca de 4000. De acordo com o mapa de pessoal, deveriam existir 4903 guardas prisionais.

A falta de cerca de 1000 profissionais na vigilância afeta diariamente o serviço. Jorge Alves dá-nos um exemplo de que, recentemente, num EP estavam previstas num dia uma saída para visita íntima e uma saída com 2 reclusos para consultas no hospital prisional. Por falta de elementos, foram canceladas as consultas no hospital. O cancelamento de diligências acontece constantemente por falta de meios humanos.

Por muitas queixas que possam existir sobre o CGP, Jorge Alves diz-nos que, na verdade, é o guarda que está mais próximo do recluso. O guarda prisional é o primeiro a avançar e é quem acode o recluso em caso de perigo, quando ele se tenta suicidar ou quando pega fogo a uma cela. O guarda humaniza a relação. Não crê que privatizar vá melhorar esse aspeto.

De acordo com o sistema britânico, aqui retratado no capítulo IV, recordamos que uma das vantagens do recurso ao privado era precisamente o tratamento dos reclusos. A forma como o privado incentivava os elementos da segurança a tratar os reclusos com uma atitude mais positiva, como por exemplo, pelo primeiro nome, criando assim maior proximidade. O Governo Britânico considerava que os funcionários do privado mantinham uma relação mais humana com os reclusos.

Mas as experiências estrangeiras não tranquilizam o delegado sindical. Lembra os problemas que conhece noutros países como no Brasil, nos EUA, ou na Inglaterra, desde maus tratos aos reclusos, à diminuição da qualidade

dos serviços para obtenção de lucro, ou até mesmo ao conluio com os juízes para mais e maiores condenações. Se for um privado, vai sempre procurar o lucro. Refere que vimos esse cenário já nos hospitais privados, em que a não obtenção de lucro obriga o Estado a pagar ao privado. Receia que a sede de ter lucro faça com que o objetivo de quem gere seja precisamente o lucro e não a reabilitação do recluso, posição oposta à missão da DGRSP, “como se diz na gíria, devolver as pessoas à liberdade devidamente enquadradas com a sociedade, para não cometerem mais crimes”.

Para o PCP não há dúvidas - só o Estado deve assegurar estas funções, por isso, tudo o que seja envolver interesses privados neste sistema coloca dificuldades. Existem aspetos que são inalienáveis, como é o caso da segurança, alegando considerar até que seria inconstitucional que a vigilância dos reclusos pudesse ser efetuada por outra entidade que não o Estado. Tem conhecimento da existência de áreas dentro dos serviços prisionais que funcionam em *outsourcing*, nomeadamente na questão da alimentação, demonstrando preocupação em como conseguem os privados, com os valores que o Estado paga, fornecer uma alimentação digna em termos de quantidade e qualidade. Recebem relatos por partes de ONG de denúncias de reclusos que passam fome.

O Estado, do ponto de vista do PCP, não pode deixar de assumir a sua responsabilidade pela garantia das condições de dignidade dos reclusos. Por essa razão, o PCP mantém uma reserva profunda em matéria de alienação das responsabilidades do Estado. Se é o Estado que, no seu exercício de autoridade, determina a prisão dos cidadãos, então cabe ao Estado o cuidado com os mesmos durante o cumprimento da pena.

O Deputado António Filipe vê com alguma preocupação, com base nas experiências externas, que os privados lucrem com a reclusão – “Repugna ver privados interessados na reclusão. Não devemos ter empresas privadas que estejam interessadas em lucrar com o aumento da reclusão, pois quanto mais presos houver mais o Estado paga”. Para além de que, entende, está provado que o Estado não poupa recursos recorrendo a privados, pois os privados não estão no negócio para perder dinheiro.

“A sedução da ideia de que o privado é mais eficiente, não está de todo provado que o privado é mais eficiente que o Estado” (Pureza, 2017). O Estado não está condenado a ser mau prestador do serviço penitenciário.

O BE não descarta a necessidade do Estado contratar privados para o fornecimento de alimentação ao sistema prisional. Já na saúde admite menos a contratação de privados, pois entende que está a dar azos a que profissionais de saúde sejam pagos a um preço irrisório e estes desmotivem a prestar serviços nas prisões, ficando a prestação de cuidados de saúde prejudicada. A solução seria uma boa articulação com o Serviço Nacional de Saúde. “Não há nenhuma razão para que o Estado não assuma esta responsabilidade”. Sabe de problemas, já do conhecimento da Ministra da Saúde, em que a administração de medicação é efetuada por Guardas Prisionais.

Esta situação foi-nos confirmada por Jorge Alves, Presidente do Sindicato do CGP, afirmando que se a toma da medicação coincide com o período de serviço do enfermeiro, este é responsável por essa toma. Mas há casos em que o recluso tem que tomar medicação em horários diferentes, como por exemplo após o jantar e nestas situações, não tendo o EP enfermeiro 24 horas por dia, é o guarda que fornece a medicação ao recluso.

Abrunhosa Gonçalves partilha da mesma opinião de Manuel Pureza, no sentido de que a contratação de empresas que prestam serviços de saúde no sistema prisional está a provocar uma degradação dos serviços prestados: “Assistimos a uma contratação de médicos, enfermeiros a um preço irrisório, que vão fazer umas horas, mas com um total desinteresse da população que estão a servir”.

Se analisarmos o sistema norte-americano, abordado no Capítulo IV, verificamos que, pese embora as prisões de gestão privada tenham tido origem na sobrelotação do sistema, o problema não foi resolvido pelo facto de se ter recorrido ao setor privado. A taxa de reincidência diminuiu em alguns Estados, mas na maioria dos Estados aumentou.

Portugal, juntamente com Inglaterra, Espanha e França, apresentam as maiores taxas de encarceramento da Europa, o que em contraditório, no caso de Portugal, pois apresentamos uma das mais baixas taxas de criminalidade da Europa. No caso português, esta taxa de encarceramento justifica-se um pouco

pelo nosso Código Penal, pelo facto de prever, por exemplo, a prisão por dias livres<sup>53</sup>. Esta taxa, que nos direciona para a sobrelotação, é também justificada pelas decisões da Autoridade Judiciária, ao conceder a liberdade condicional cada vez mais tarde.

E haverá alternativas?

Dores diz-nos que as penas alternativas não são solução. Os exemplos externos mostram-nos que as condenações a penas alternativas aumentam, mas não diminuem as penas de prisão efetiva. Têm no entanto um espírito de prevenção do crime que a pena de prisão não tem. Por exemplo, a pena de prisão suspensa é entendida por muitos como não sendo uma pena de prisão efetiva. Considera prevenção, por exemplo, a pessoa que praticou o crime de abuso sexual ser envolvido num projeto e ter que trabalhar diretamente com mulheres vítimas de abuso sexual.

Para Abrunhosa Gonçalves, a solução é melhorar o sistema prisional na sua globalidade. Por exemplo, se o problema é o álcool, em vez de se aplicar a pena de prisão por dias livres, em que o indivíduo consome durante a semana inteira e vai ao fim-de-semana para um EP, no qual acaba apenas por curar a bebedeira, então porque não condenar a um mês completo de pena de prisão, mas em que durante o cumprimento da pena o recluso estaria sujeito a um programa de reabilitação para não voltar a reincidir.

Estar a cumprir pena apenas ao fim-de-semana não traz vantagens para o indivíduo e no sistema só provoca custos e sobrelotação.

Celso Manata espera que a alteração ao Código Penal diminua a lotação, uma vez que acaba com a prisão por dias livres e com o regime de semidetenção<sup>54</sup> e alarga o âmbito de aplicação do regime de pulseira eletrónica. Essa alteração ao Código Penal poderá levar à libertação de espaço nas nossas cadeias. Conta também com uma reorganização da população reclusa, por parte da

---

<sup>53</sup> A prisão por dias livres consiste na privação da liberdade por períodos correspondentes a fins de semana e tem aplicação no caso de a pena de prisão aplicada possuir um limite máximo não superior a um ano e não deva ser substituída por pena de outra espécie (in <http://www.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/julgamento-e-penas>, 12/05/2019)

<sup>54</sup> O regime de semidetenção traduz-se na privação da liberdade que permite ao condenado continuar a sua atividade profissional normal, a sua formação profissional ou os seus estudos, por via de saídas limitadas ao cumprimento das suas obrigações. O tribunal pode usar este regime, se o condenado nisso consentir, nas situações em que a pena de prisão aplicada não é superior a 1 ano e não é cumprida em dias livres. (in <http://www.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/julgamento-e-penas>, 12/05/2019).

DGRSP, para controlar a sobrelotação de alguns EP. Exemplo disso, o EP de Angra do Heroísmo encontra-se bastante degradado não tendo capacidade para receber reclusos, sendo que muitos dos reclusos que ali deviam cumprir pena estão no Estabelecimento Prisional de Lisboa. Com a previsão de construção de uma nova cadeia em Angra do Heroísmo, haverá libertação de espaço em Lisboa.

Considera que o problema da sobrelotação não se resolve construindo mais cadeias, mas estudando a população carcerária e perceber se é adequada à realidade do nosso país. Observando outros países da Europa, refere, verificamos que temos uma das maiores taxas de reclusão, sendo que não apresentamos maiores problemas de criminalidade que uma França ou uma Grécia, por isso, remata, a nossa população está sobredimensionada.

Menciona ainda, no entanto, que, pese embora a sobrelotação, os problemas de segurança existentes no nosso sistema prisional são muito diminutos.

O PCP considera que será uma questão política, devendo o Estado investir mais no sistema e procurar também alternativas fora do sistema prisional que possam diminuir a pressão no sistema.

Já para Dores, a resolução não está no acréscimo do número de prisões, mas sim nas políticas aplicadas. A alternativa à construção de prisões é mudar políticas, de forma a reduzir da população reclusa. Basta os juizes adotarem uma postura de tratamento do individuo e não de reclusão, há semelhança do que já vimos no resto da Europa. Isso poderia permitir fechar muitas das prisões obsoletas, de preferência mantendo as pequenas e encerrando as grandes. Um EP pequeno permite um acompanhamento mais próximo do recluso. “A privatização não é possível ser aplicada num processo de redução de presos. Só é possível pensar na privatização se pretendemos prender mais (Dores, 2017)”.

Por isso, é contra a privatização. Se a estratégia é investir numa política de redução da reclusão, onde é que se insere a privatização? Quem estará interessado em investir, se o futuro é a redução de prisioneiros.

Dores propõe a existência de prisões mais pequenas, com menor número de presos, que sejam mais humanas e mais “geriveis”, independentemente de

quem as está a gerir. Esta reflexão vai um pouco no seguimento do que tem constatado a nível nacional, verificando que as prisões pequenas têm muito menos problemas que as grandes.

A privatização em si não lhe parece um problema. Será um problema porque a privatização em si pressupõe políticas que são contra o interesse geral em manter o problema prisional em valores mínimos.

Também Abrunhosa Gonçalves é contra a privatização total. Aceita a privatização de certos setores, como é o caso do fornecimento da alimentação que entende funcionar bem, mas total não. Agrada-lhe uma parceria do género da existente no EPSCBF, pois aparenta ter ganhos para o Estado, para a SCMP e sobretudo para as reclusas que têm uma oferta de serviços diferenciada.

Perante os testemunhos recolhidos, deparamo-nos com um problema. Todos foram unânimes em dizer NÃO à privatização total, fazendo parecer a nossa questão um pouco disparatada. Mas será?

No dia 12 de janeiro de 2018, num dos principais jornais nacionais, podíamos ler na sua capa “Governo ameaça contratar privados para substituir guardas”<sup>55</sup>. As declarações foram proferidas pela Secretária de Estado Adjunta, Helena Mesquita Ribeiro, que, numa reunião negocial com forças sindicais do Corpo da Guarda Prisional, teria declarado que estava em curso um estudo para, em regime de *outsourcing*, atribuir funções atualmente desempenhadas por Guardas Prisionais a outras entidades.

Por força dessas declarações, a 14 de fevereiro de 2018 a Ministra da Justiça Francisca Van Dunem foi ouvida em audição na Assembleia da República. Pelo convite que nos foi endereçado pelo Deputado José Manuel Pureza, do BE, tivemos a oportunidade de estar presente nessa audição.

A primeira intervenção foi efetuada pelo partido requerente – o BE, representado no ato pelo Deputado José Manuel Pureza que, relativamente à “ameaça” de privatização no sistema prisional, colocou à Ministra as seguintes questões:

---

<sup>55</sup> Jornal de Notícias, capa de 12 de janeiro de 2018

1º Esse estudo existe ou não existe, está ou não a ser efetuado?

2º Se está a ser feito, por quem e a pedido de quem?

3º Que funções atualmente desempenhadas por Guardas Prisionais é que estão sob análise nesse eventual estudo?

4º Qual a razão de ser da realização desse estudo?

Em resposta, a Ministra declarou que “o Ministério da Justiça nunca teve qualquer intenção de realizar nenhum estudo, nenhuma avaliação, ou o que quer que fosse em matéria de *outsourcing*”. Que não há estudo nem pretensão de realizar qualquer estudo nesta área. Que a questão apenas surgiu num contexto de um debate muito aceso entre a Secretária de Estado Adjunta e as Associações Sindicais, e que, perante um quadro de radicalização de posição dos sindicatos, o Estado não iria ficar refém das exigências destes e que, em última análise, faria recurso a outras forças, dando como exemplo a possibilidade do transporte de reclusos ser efetuado por essas forças.

Das declarações ouvidas, em resposta às questões colocadas pelos Deputados presentes, representantes<sup>56</sup> de todos os partidos políticos, constatamos que o poder político está em sintonia no que toca à não concordância em passar a responsabilidade do Estado em matéria de vigilância das prisões para o setor privado.

Certo é que, em 2020, a DGRSP colocará a concurso a gestão partilhada do EPSCBF a qualquer privado que queira concorrer, estando ainda por definir as características desse privado, abrindo assim um precedente de ter uma empresa com fins lucrativos, responsável por parte da gestão de uma cadeia.

---

<sup>56</sup> Representantes presentes na audição: Deputado Neto Brandão do Partido Socialista (PS), Deputado Carlos Amorim do Partido Social Democrata (PSD), Deputada Vânia Barros do Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP), Deputado Jorge Machado do Partido Comunista Português (PCP) e Deputado José Manuel Pureza do Bloco de Esquerda (BE).

## **Conclusão**

O sistema prisional português conta atualmente com 49 estabelecimentos prisionais em funcionamento, sendo que destes, apenas 9 foram construídos pós 25 de abril, apresentando-se os restantes, na sua maioria, num estado avançado de degradação. Os serviços neles prestados também são precários. Por exemplo, vejamos os serviços de enfermagem: na maioria dos EP não há serviços 24 horas por dia e, em muitos, a prestação destes serviços termina antes das 20 horas, obrigando a que sejam os próprios guardas prisionais a efetuar a medicação aos reclusos, quando existe a obrigatoriedade de ser efetuada por um enfermeiro.

Estes serviços são prestados, na sua maioria, por empresas privadas. Mas conseguiríamos nós assegurar estes serviços sem o apoio do setor privado? As fragilidades do Estado são conhecidas e as parcerias com o setor privado tornaram-se essenciais, sejam pela busca de mão-de-obra especializada, seja por uma possível poupança de recursos.

A experiência do setor privado no seio prisional perdura há muito. Em Portugal, apenas alguns setores estão entregues ao privado, como a saúde, a educação, a alimentação, entre outros. Mas fora de Portugal, a experiência de privatização chega a ser total, por isso, estudamos os sistemas Norte-americano e Britânico, onde a privatização chega a ser total. O setor privado surge nestes países como forma de solucionar os problemas de sobrelotação e o facto de os Estados não terem meios para construir novos estabelecimentos prisionais. O mesmo acontece em Portugal. Muitas das nossas prisões têm uma taxa de sobrelotação grande e estão muito degradadas.

Será então a privatização a solução para a sobrelotação e para a degradação das instalações do nosso sistema prisional?

Nas experiências estrangeiras que abordámos, verificámos que o maior problema centra-se no setor da vigilância e esse é o setor mais nevrálgico numa privatização. Nos EUA, estudos apontam para uma maior violência nas prisões de gestão privada, exercida sobre os reclusos. Também demonstram que o privado não empenha esforços na reabilitação do recluso. E porque o faria? Afinal, os reclusos são a sua fonte de rendimento. Estes estudos levaram

o Governo norte-americano a tomar a decisão de, gradualmente, passar as prisões de gestão privada para o setor público. Pelo facto de não promoverem a reabilitação dos reclusos, estes acabam por se tornar mais dispendiosos para o Estado, pois permanecem mais tempo no sistema.

No sistema Britânico, os problemas no setor da vigilância nas prisões de gestão privada atingiram tais proporções que, em julho deste ano, uma das primeiras prisões a ser privatizada regressou à gestão do Estado, sendo que esta não é a primeira. Levou a esta decisão o motim ocorrido em 2016.

Em Portugal, alargámos a ideia de privatização do sistema prisional com a introdução do modelo de gestão partilhada, em 2004, aplicado ao EPSCBF, onde um privado assume, há exceção da vigilância e do tratamento penitenciário, todas as responsabilidades asseguradas, por norma, pelo Estado.

Do estudo de caso apresentado nesta dissertação, concluímos que a maioria dos serviços prestados pelo privado no EPSCBF, têm qualidade superior comparativamente com os prestados no sistema prisional em geral, e reconhecidos tanto pela DGRSP, como pelo CGP, como pelo poder político e pelos especialistas em sistema prisional que abordámos. Em termos de custos verificámos, pela auditoria do TC, que a SCMP não apresenta um custo por recluso superior ao sistema prisional em geral. Mesmo que o custo fosse mais elevado, importa ter em conta o bem-estar das reclusas, palavras do ex-Diretor-Geral da DGRSP.

O modelo é de tal forma elogiado, que se coloca a hipótese de replicar a outros EP. Celso Manata, ex-Diretor-Geral da DGRSP, falou-nos sobre a possibilidade de iniciar no Funchal, uma gestão partilhada idêntica à existente no EPSCBF, também com a Santa Casa da Misericórdia local. O próprio Primeiro-Ministro, António Costa, de visita ao EPSCBF em janeiro de 2019, frisou a importância de ser dada às reclusas a oportunidade de poderem apreender uma profissão no EP. "O que nós vimos aqui neste estabelecimento prisional (Santa Cruz do Bispo) é o modelo daquilo que podemos, devemos e temos de conseguir replicar em todo país"<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> António Costa, Primeiro-Ministro, em entrevista ao Diário de Notícias, 31 de janeiro de 2019

Mas as vantagens só são reconhecidas por estarmos perante um privado de cariz social, uma Santa Casa da Misericórdia, que não visa o lucro e tem por objetivo, neste projeto, o bem-estar das reclusas que cumprem pena no EPSCBF. De todas as entrevistas que realizámos, as opiniões são unânimes: o projeto funciona porque está a cargo duma Santa Casa da Misericórdia. E mesmo neste modelo surgem críticas, nomeadamente no que concerne à ocupação laboral, apelidada pelas reclusas que entrevistámos de “escravatura”. Este é o ponto sensível, pois o setor privado “lucrar” com a mão-de-obra das reclusas e estamos, ainda, num sistema de gestão partilhada. Mas, e se passarmos para uma gestão totalmente privada?

As experiências estrangeiras abordadas nesta dissertação, mostram-nos que a privatização total traz demasiadas desvantagens ao sistema, especialmente no que se refere ao setor da vigilância. A ideia de ter o setor privado a lucrar com a reclusão, desagrada aos atores no interior do sistema prisional (CGP, Técnicos, direção da DGRSP), mas não só. Desagrada também ao setor político, a avaliar pelas declarações que obtivemos do BE e do PCP. E desagrada também à Ministra da Justiça, ouvida em fevereiro de 2018 na Assembleia da República, precisamente por uma das suas Secretárias de Estado ter admitido em reunião com o sindicato do CGP, que passaria a vigilância para o setor privado.

Durante esta audição, a Ministra da Justiça garantiu que o Estado não pretendia privatizar o setor da vigilância no sistema prisional, mas, como vimos anteriormente, em 2020 a DGRSP colocará a concurso a gestão partilhada do EPSCBF, podendo concorrer qualquer privado, estando ainda por definir as características desse privado. Não tocando na vigilância, no entanto, o Estado quer ter a experiência de passar para o setor privado a gestão que está em curso no EPSCBF, que na nossa perspetiva, é a iniciação a uma privatização total do sistema prisional. É também uma contradição da posição da DGRSP: por um lado, fala-nos da hipótese de replicar este projeto, também com uma Santa Casa da Misericórdia, no EP do Funchal; por outro, revela-nos que vai colocar a concurso, a qualquer privado, a gestão partilhada do EPSCBF.

Concordamos, assim, com António Pedro Dores que disse em entrevista, quanto à possibilidade de um privado com fins lucrativos poder concorrer à

gestão partilhada do EPSCBF, que “existe ali algum interesse político para avançar para uma privatização, criar um primeiro modelo que possa depois ser seguido de privatização”.

## Referências

### Bibliografia

Aspetos Fundamentais dos Sistemas Penal e Prisional e da Organização Judiciária em Portugal. Edição do Ministério da Justiça, 1965, pp. 1-215.

BELCHIOR, Manuel Leonardo (Coordenador) – Dez Anos De Afirmação De Um Projeto Penitenciário Moderno e Humanista, 2005/2015. Porto: Gráfica e Serviços de Imprensa da SCMP

BELL, Judith – Como Realizar um Projecto de Investigação. Lisboa: Gradiva Edições, 1997. ISBN: 972-662-524-6

Boletim da Administração Penitenciária e dos Institutos de Criminologia. Ministério da Justiça, n.º9- 2º semestre, 1961

BURGESS, Robert, G. – A Pesquisa de Terreno: Uma Introdução. Oeiras: Celta Editora, 1997. ISBN: 972-8027-43-5

CARVALHO, J. Eduardo – Metodologia do Trabalho Científico: “Saber-Fazer” da investigação para dissertações e teses. Lisboa: Escolar Editora, 2002. ISBN: 972-592-147-X

DESHAIES, Bruno – Metodologia da Investigação em Ciências Humanas. Lisboa: Instituto Piaget, 1992. ISBN: 972-8329-95-4

DORES, António Pedro; PRETO, José – Segredos das Prisões. Edição 1. Lousã: Tipografia Lousanense, 2013. ISBN 978-989-8325-32-7

DORES, António Pedro (Organizador) – Prisões na Europa: Um Debate Que Apenas Começa. Oeiras: Celta Editora, 2003. ISBN 972-774-158-4

DORES, António Pedro – Risco Penitenciário e Espírito Proibicionista. Portugal no Contexto Europeu. Vol. I: Instituições e Política. Celta Editora, Volume I, Pg. 203-223. CIES-ISCTE, 2007. ISBN 978-972-774-243-1

DORES, António Pedro – A Privatização das Prisões. 2004

FOUCAULT, Michel – Vigiar e Punir: História da Violência nas prisões. Edição 30ª. Petrópolis: Editora Vozes, 2005. ISBN 85-326-0508-7

FREITAS, Wesley R. S. e JABBOUR, Charbel – Utilizando Estudo de Caso(s) como Estratégia de Pesquisa Qualitativa: Boas Práticas e Sugestões. Estudo e Debate. 2011

FRÓIS, Catarina – Prisões. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2020. ISBN 978-989-9004-08-5

GONÇALVES, Rui Abrunhosa – A Adaptação à Prisão. Um Processo Vivido e Observado. Edição Direção-Geral dos Serviços Prisionais. Lisboa 1993. ISBN: 972-95940-0-7

GONÇALVES, Rui Abrunhosa – Delinquência, Crime e adaptação à Prisão. Quarteto Editora. 2ª Edição, Coimbra, 2002. ISBN 972-8717-66-0

GONÇALVES, Rui Abrunhosa – A Prisão: O Público e o Privado. Organização e Trabalho, n.º11. Abril 1994

LAVILLE, Christian & DIONNE, Jean - A Construção do Saber Manual de Metodologia da Pesquisa em Ciências Humanas. Bookman. Lisboa, 1999. ISBN 978-85-7307-489-5

LOPES, Guardado José - Achegas para a História do Direito Penitenciário Português. Boletim do Ministério da Justiça 430, 1995

LOPES, Guardado José - A Superpopulação Prisional Não é um Problema Novo em Portugal. Boletim do Ministério da Justiça 474, 1998

MADEIRA, Ana Carla e ABREU, Maria Manuel – Comunicar em Ciência: como redigir e apresentar trabalhos científicos. Lisboa: Escolar Editora, 2004. ISBN: 972-592-165-8

MAGALHÃES, Helena – Zona Económica Prisional: Arquétipo ou Paradoxo? - Segurança e Defesa, novembro 2006

MOTA, Francisco Teixeira da – Direito e Prisões. Jornal O Público, 28 de novembro de 2003

PEREIRA, Ana Cristina - Governo quer trocar terrenos por cadeias novas. Jornal O Público, 19 de abril de 2006

POIARES, Nuno – A letra e os espíritos da lei. A violência doméstica em Portugal – Lisboa: Chiado Editora, 2016. ISBN: 978-989-51-6136-2

POIARES, Nuno – Políticas de segurança e as dimensões simbólicas da lei: o caso da violência doméstica em Portugal, tese de doutoramento, Lisboa: ISCTE-IUL, 2014. ISBN 978-989-732-735-3

POIARES, Nuno – Mudar a Polícia ou mudar os polícias? O papel da PSP na sociedade portuguesa – Lisboa: Bnomics, 2013. ISBN: 978-989-713-062-5

POIARES, Nuno – A profissão polícia: uma nova lógica socioprofissional e organizacional, dissertação de mestrado, Évora: Universidade de Évora, 2004

POIARES, Nuno – Novos horizontes para a segurança privada, Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Artur Anselmo, pp. 579-594, Coimbra: Almedina, 2008. ISBN: 978-972-403-522-2

QUIVY, Raymund e Campenhoudt, Luc Van – Manual de Investigação em Ciências Sociais – Trajectos. Lisboa: Gradiva Edições, 2003. ISBN: 972-662-275-1

SÁ, Abílio Adriano de – Legislação sobre Cadeias e Prisões. Porto: Typ. A vapor de Arthur José de Souza & Irmão, 1901

SILVA, Rodolfo Xavier da – Crime e Prisões. Lisboa: Livraria Depositária Ailaud e Bertrand, 1925

SOUSA & BAPTISTA – Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios. 5ª Edição. Pactor Editora. Lisboa, 2014. ISBN 978-989-693-001-1

ROMÃO, Miguel – Prisão e Ciência Penitenciária em Portugal. Coimbra: Edições Almedina, 2015

YIN, Robert K. – Estudo de Caso. Bookman, 2001. ISBN: 85-7307-852-9

## Webgrafia

AUSTIN, James & COVENTRY Garry - Emerging Issues Privatized Prisons. U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. Bureau of Justice Assistance. Washington, 2001. 1-800-421-6770. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/181249.pdf>

BRYANT, Sean - The Business Model Of Private Prisons. Junho, 2015. Disponível em: <https://www.investopedia.com/articles/investing/062215/business-model-private-prisons.asp>

CARSON, E. Ann, Ph.D. - Prisoners in 2016. U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. *Bureau of Justice Statistics*. Janeiro 2018. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p16.pdf>

DEAN, Sam - Is this the end of private prisons? Telegraph, 18 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/business/2017/02/18/end-private-prisons/>

DORES, António Pedro – Prisões de Portugal. IV Congresso de Sociologia. Coimbra, abril 2000. Disponível em: [https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462db67b30d50\\_1.pdf](https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462db67b30d50_1.pdf)

FORD, Jonathan & PLIMMER, Gill - Momentum stalls on UK's private prisons. *Financial Times*, 12 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.ft.com/content/3c356914-0d9c-11e8-839d-41ca06376bf2>

GALIC, Lauren & GILROY, Leonard – Annual Privatization Report 2015. Criminal Justice and Corrections. Reason Foundation, Maio 2015. Disponível em: <https://reason.org/policy-brief/apr-2015-criminal-justice>

Gaming The System: How the political strategies of private prison companies promote ineffective incarceration policies. Justice Policy Institute. Junho 2016. Disponível em: [http://www.justicepolicy.org/uploads/justicepolicy/documents/gaming\\_the\\_system.pdf](http://www.justicepolicy.org/uploads/justicepolicy/documents/gaming_the_system.pdf)

GAROFALO, Jontue J.G. - The Globalization of the Private Prison Industry and its Effects on Mentally Ill, Inmates. Heinonline, 2016. Disponível em: [https://www.azsummitlaw.edu/sites/default/files/tjasls\\_files/GAROFALO%20THE%20GLOBALIZATION%20OF%20THE%20PRIVATE%20PRISON%20INDUSTRY%20AND%20ITS%20EFFECTS%20ON%20MENTALLY%20ILL%20INMATE.pdf](https://www.azsummitlaw.edu/sites/default/files/tjasls_files/GAROFALO%20THE%20GLOBALIZATION%20OF%20THE%20PRIVATE%20PRISON%20INDUSTRY%20AND%20ITS%20EFFECTS%20ON%20MENTALLY%20ILL%20INMATE.pdf)

Government Responses to the Committee's Reports of Session 2016–17. House of Commons, 491, 23 de outubro de 2017. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmjust/491/491.pdf>

GRIMWOOD, Gabrielle Garton - Prisons: The role of the private sector. Library House of Commons, Home Affairs Section, 30 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06811>

GWYOTHER, Matthew - Inside Britain's private prisons crisis LONG READ: With low margins, a monopoly customer and volatile users, Britain's private jails are a tough business to run. Has the system reached breaking point? Management Today, 4 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.managementtoday.co.uk/inside-britains-private-prisons-crisis/reputation-matters/article/1431952>

How Private Prison Companies Increase Recidivism. In The Public Interest. Washington, Junho 2016. Disponível em: <https://www.inthepublicinterest.org/how-private-prison-companies-increase-recidivism/>

KRISAI, Lauren, STUART, Austill & GILROY, Leonard – Annual Privatization Report 2016. Criminal Justice and Corrections. Reason Foundation, Novembro 2016. Disponível em: <https://reason.org/privatization-report/annual-privatization-report-2016/>

KRISAI, Lauren, DESIMONE, Nicholas, STUART, Austill & GILROY, Leonard – Annual Privatization Report 2017. Criminal Justice and Corrections. Reason Foundation, Dezembro 2017. Disponível em: <https://reason.org/wp-content/uploads/2017/12/annual-privatization-report-2017-criminal-justice-corrections.pdf>

MASON, Cody - Too Good to be True - Private Prisons in America. The Sentencing Project. Janeiro 2012. Disponível em: <https://sentencingproject.org/wp-content/uploads/2016/01/Too-Good-to-be-True-Private-Prisons-in-America.pdf>

MASON, Cody - International Growth Trends in Prison Privatization. The Sentencing Project. Agosto 2013. Disponível em: <https://sentencingproject.org/wp-content/uploads/2015/12/International-Growth-Trends-in-Prison-Privatization.pdf>

MOORE, James - G4S Birmingham prison scandal once again exposes the flaws in outsourcing. The Independent, 20 de Agosto de 2018. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/business/comment/g4s-birmingham-prison-scandal-outsourcing-private-prisons-prisoner-transport-chief-inspector-of-a8499556.html>

PELAEZ, Vicky - The Prison Industry in the United States: Big Business or a New Form of Slavery?. Global Research, Março 2014. Disponível em: <http://www.globalresearch.ca/the-prison-industry-in-the-united-states-big-business-or-a-new-form-of-slavery/8289>

Private Jails in the United States. FINDLAW, 2013. Disponível em: [https://files.findlaw.com/pdf/civilrights/civilrights.findlaw.com\\_other-constitutional-rights\\_private-jails-in-the-united-states.pdf](https://files.findlaw.com/pdf/civilrights/civilrights.findlaw.com_other-constitutional-rights_private-jails-in-the-united-states.pdf)

Private Punishment: Who Profits? Prison Reform Trust, Janeiro 2005. Disponível em: <http://www.prisonreformtrust.org.uk/Portals/0/Documents/private%20punishment%20who%20profits.pdf>

Private Prisons. Politics. Disponível em: <http://www.politics.co.uk/reference/private-prisons>

Prison reform: governor empowerment and prison performance: Twelfth Report of Session 2016–17. House of Commons 1123, 7 de abril de 2017. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmjust/1123/1123.pdf>

Prison population 2022: planning for the future. House of Commons 483, 3 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/justice-committee/inquiries/parliament-2017/prison-population-2022-17-19/>

RIFKIND, Malcolm - Why prisons should never be privatised. Financial Times, 13 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.ft.com/content/6184ddb4-57c2-11e9-8b71-f5b0066105fe>

Role of the Prison Officer: Twelfth Report of Session 2008–09. House of Commons 361, e de novembro de 2009. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmjust/361/361.pdf>

ROSEIRA, Ana - As Principais Reformas Do Sistema Prisional: Consequências No Trabalho Dos Guardas Prisionais. VIII Congresso Português de Sociologia. Évora, junho 2014. Disponível em: [https://historico.aps.pt/viii\\_congresso/VIII\\_ACTAS/VIII\\_COM0030.pdf](https://historico.aps.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0030.pdf)

US to end federal use of private prisons. BBC News, 18 Agosto 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-37124183>

UK Private Prisons Under Fire After 'Crisis' Jail Takeover. Telesur, 20 de Agosto de 2018. Disponível em: <https://www.telesurtv.net/english/news/UK-Private-Prisons-Under-Fire-After-Crisis-Jail-Takeover-20180820-0031.html>

TANNER, Will – The Case Of Private Prisons. Reform Ideas n.º2, Fevereiro 2013. Disponível em: <http://www.reform.uk/publication/the-case-for-private-prisons/>

The operational performance of PFI Prisons: Forty-ninth Report of Session 2002–03. House of Commons 904, 2 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpublic/904/904.pdf>

YEGINSU, Ceylan - Britain Takes Over a Private Prison Steeped in Filth and Violence. The New York Times, 20 de Agosto de 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/08/20/world/europe/uk-prison-g4s-birmingham.html>

VAZ, Maria João - Ideais Penais e Prisões no Portugal Oitocentista. IV Congresso de Sociologia. Coimbra, abril 2000. Disponível em: [https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462dbba49c41b\\_1.pdf](https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462dbba49c41b_1.pdf)

VILHER, Libbi L. - Private Prisons And The Need For Greater Transparency: Private Prison Information Act. Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law, Volume 12. 2017. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1261&context=bjcfcl>

WACQUANT, Loïc - Os excluídos da sociedade de consumo: toxicodependentes, psicopatas e sem-abrigo nas prisões americanas. Análise Social, Volume XLII. 2007 (Pg. 987-1003). Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/aso/n185/n185a02.pdf>

## Legislação

Constituição da República Portuguesa

Reforma Penal e de Prisões, Lei de 1 de julho de 1867 - Diário de Lisboa, Folha Oficial do Governo Português, n.º153. Publicada a 12 de julho de 1967. Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça

Regulamento das cadeias civis do continente do reino e ilhas adjacentes de 27 de setembro de 1901. Diário do Governo 217. Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça

Decreto-Lei n.º26:643, de 28 de maio de 1936, Diário do Governo I Serie n.º124. Ministério da Justiça

Lei n.º2000, de 16 de maio de 1944, Diário do Governo I Serie n.º103. Ministério da Justiça

Lei n.º115/2009, de 12 de outubro, Diário da República, I Serie, n.º197. Assembleia da República

Lei n.º94/2017, de 23 de agosto, Diário da República, I Serie, n.º162. Assembleia da República

Decreto-Lei n.º145/2004, de 17 de junho. Diário da República I Serie A n.º141. Ministério da Justiça

Decreto-Lei n.º51/2011, de 11 de abril, Diário da República, 1ª Série, n.º71. Ministério da Justiça

Decreto-Lei n.º123/2011, e 29 de dezembro. Diário da República, I Serie, n.º249. Ministério das Justiça

Decreto-Lei n.º111/2012, de 23 de maio. Diário da República, I Serie, n.º100. Ministério das Finanças

Decreto-Lei nº 215/2012, de 28 de setembro. Diário da República, I Série, n.º189. Ministério da Justiça

Portaria n.º824/2004, de 28 de julho. Diário da República, 2ª Série, n.º176. Ministério das Finanças e da Justiça

Portaria n.º13/2013, de 11 de janeiro, Diário da República, 1ª Série, n.º8. Ministério da Justiça

Portaria n.º118/2013, de 25 de março. Diário da República, 1ª Série, n.º59. Ministério das Finanças e da Justiça

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2011, de 22 de Março. Diário da República, 1ª Série, n.º57. Presidência do Conselho de Ministros

Resolução n.º3/2012. Diário da República, 2ª Série, n.º15. Presidência do Conselho de Ministros

Resolução de Conselho de Ministros n.º12/2017. Diário da República, 1ª Série, n.º8. Presidência do Conselho de Ministros

### **Outras Fontes**

Relatório de Atividades 2007. Ministério da Justiça. DGSP

Relatório de Atividades 2007, Anexo. Ministério da Justiça. DGSP

Relatório de Atividades 2008, Volume I. Ministério da Justiça. DGSP

Relatório de Atividades 2008, Volume II. Ministério da Justiça. DGSP

Relatório de Atividades 2009, Volume I. Ministério da Justiça. DGSP

Relatório de Atividades 2009, Volume II. Ministério da Justiça. DGSP

Relatório de Atividades 2010 Volume I. Ministério da Justiça. DGSP

Relatório de Atividades 2010 Volume II. Ministério da Justiça. DGSP

Relatório de Atividades e Autoavaliação 2014. Ministério da Justiça. DGRSP

Relatório de Atividades e Autoavaliação 2015. Ministério da Justiça. DGRSP

Relatório de Atividades e Autoavaliação 2016. Ministério da Justiça. DGRSP

Relatório de Atividades e Autoavaliação 2017. Ministério da Justiça. DGRSP

Plano de Atividades 2018. Ministério da Justiça. DGRSP

Balanço Social 2014. Ministério da Justiça. DGRSP

Movimento de Reclusos 2017. Ministério da Justiça. DGRSP

Adenda ao Protocolo de Cooperação entre a Direção-Geral dos Serviços Prisionais e a Santa Casa da Misericórdia do Porto para a gestão partilhada do Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo. 10 de setembro de 2004

Acordo de cooperação entre a Direção-Geral dos Serviços Prisionais e a Santa Casa da Misericórdia do Porto para a gestão partilhada do Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo. 29 de março de 2011

Relatório de Auditoria n.º11/2010, do Tribunal de Contas. Processo n.º1/2006, 1ª Secção

Relatório de Atividades e Contas da Santa Casa da Misericórdia do Porto sobre o Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo, 2015.

Relatório de Atividades e Contas da Santa Casa da Misericórdia do Porto sobre o Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo, 2016.

Birmingham prison: the transition from public to private sector and its impact on staff and prisoner quality of life - a three-year study. Analytical Summary 2015. National Offender Management Service. Disponível em: <https://www.prc.crim.cam.ac.uk/publications/birmingham-prison-report>

Federal Prison System Population Actuals. Disponível em: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ARmeBAPot0kJ:https://www.bop.gov/about/statistics/raw\\_stats/BOP\\_pastPopulationTotals.xlsx%3Fv%3D1.2+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=pt](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ARmeBAPot0kJ:https://www.bop.gov/about/statistics/raw_stats/BOP_pastPopulationTotals.xlsx%3Fv%3D1.2+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=pt)

Government Response to the Justice Committee's Ninth Report of Session 2014-15 - Prisons: Planning and Policies. Ministry of Justice, setembro de 2015. Disponível em: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/Justice/prisons-planning-and-policies-web.pdf>

HMP Birmingham: Written statement - HCWS1475. The Minister of State, Ministry of Justice (Rory Stewart), Volume 657, 2 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2019-04-02/HCWS1475>

HM Prison and Probation Service Business Plan 2018-2019. HM Prison & Probation Service. Julho 2018. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/724911/HMPPS\\_Business\\_Plan\\_2018-19.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724911/HMPPS_Business_Plan_2018-19.pdf)

Main Estimate Memorandum 2013-2014. Ministry of Justice, 16 de abril de 2013. Disponível em: <https://publications.parliament.uk>

Memorandum Main Estimate 2015-2016. Ministry of Justice, junho de 2015. Disponível em: <https://publications.parliament.uk>

Memorandum Main Estimate 2018-2019. Ministry of Justice, 18 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/Justice/estimates-memoranda/MoJ-Estimate-Memorandum-2018-19.pdf>

Prison Population, Março 2019. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistics/prison-population-figures-2019>

Review of the Federal Bureau of Prisons' Monitoring of Contract Prisons. Office of the e Inspector General. U.S. Department of Justice. Agosto 2016. Disponível em: <https://oig.justice.gov/reports/2016/e1606.pdf>

Supplementary Estimate 2018-19: Estimates Memorandum. Ministry of Justice, março 2018. Disponível em: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/Justice/estimates-memoranda/Ministry-Justice-Estimate-Memorandum-17-19.pdf>