

PRÊMIO GOVERNADOR MARIO COVAS

IMPLANTAÇÃO DA MODALIDADE DE CO-GESTÃO COMO MEDIDA DE MELHORIA NO FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES SERVIDAS AOS PRESOS CUSTODIADOS PELO ESTADO DE SÃO PAULO, INCLUINDO A PROFISSIONALIZAÇÃO DESSES PRESOS.

Nome da instituição envolvida: Coordenadoria de Unidades Prisionais de São Paulo e da Grande São Paulo

**Órgão Público – SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA
Coordenadoria de Unidades Prisionais de São Paulo e da Grande São Paulo
Unidade Administrativa - 25227**

Responsável pela Inscrição: Hugo Berni Neto

Integrantes: Roberto Rivelino Simões Theodoro e Ana Paula da Silva

Categoria: Excelência em Gestão Pública

São Paulo-SP

2011

1. Descrição Geral da Iniciativa

Desde o momento da prisão de um cidadão, o Estado passa a ser responsável pela sua custódia, incluindo a Assistência Material, consistente no fornecimento de alimentação, conforme dispõe o artigo 12, da Lei de Execução Penal.

A partir dessa obrigação, as Penitenciárias foram providas de instalações de cozinha, visando o preparo das refeições destinadas ao consumo do indivíduo preso. Assim, ao longo dos anos, tais Unidades Prisionais vem adquirindo produtos in-natura (perecíveis, estocáveis e hortifrutigranjeiros) para o preparo dessas refeições, as quais são preparadas pelos próprios presos, sob orientação da Unidade Prisional, denominada de Auto-Gestão.

Entretanto, tal procedimento demonstra altos índices de desperdícios de alimentos, uma vez que são manipulados por pessoas que não possuem o devido conhecimento na área alimentar (presos e servidores); consumo excessivo de água e energia; dieta inadequada por falta produtos e de profissional qualificado para sua produção, além da utilização de mão-de-obra carcerária sem a devida contratação e remuneração.

Além das Penitenciárias que atuam no sistema de Auto-Gestão, o Estado de São Paulo possui Centros de Detenção Provisória, os quais não possuem instalações de cozinha em suas dependências, o que obriga a contratação de empresas especializadas no fornecimento de refeições preparadas em cozinhas próprias e transportadas para aqueles Centros.

Contudo, tal método se mostra pouco satisfatório no controle da qualidade das refeições servidas pelo fato da cozinha não estar localizada na própria Unidade Prisional, não havendo desta forma, o efetivo controle dos procedimentos de produção, além da ausência de utilização de mão-de-obra carcerária na produção das refeições e de custos mais elevados para a Administração, em comparação com a Auto-Gestão.

2. Caráter Inovador e Desenvolvimento de Parcerias

Todos esses fatos fizeram com que, em 2006, a Administração Penitenciária realizasse um estudo capaz de identificar meios para solucionar o problema de maneira efetiva, obtendo naquela oportunidade, um modelo de fornecimento de alimentação denominado de Co-Gestão, consistente numa parceria entre empresa privada e Estado.

Assim o estudo buscou o melhor método que apresentasse meios para atingir os seguintes objetivos:

- Melhorar a qualidade da alimentação fornecida aos presos inclusive nos presídios subordinados a Coordenadoria das Unidades Prisionais de São Paulo e Grande São Paulo.
- Qualificar os presos contratados, através da profissionalização transmitida por técnicos do ramo de alimentação.

3. Conceitos

3.1 Auto-Gestão

É um tipo de fornecimento de alimentação, onde a Unidade Prisional assume toda a responsabilidade pela elaboração das refeições, desde aquisição dos produtos in-natura até a manutenção dos equipamentos da cozinha, utilizando ainda, mão-de-obra dos próprios detentos, ainda que sem a devida contratação e remuneração, e principalmente sem qualquer profissionalização.

Apesar de verificada sua eficácia, uma vez que a alimentação é produzida e consumida, tal procedimento apresenta problemas, tais como, a ausência de profissionais de nutrição na elaboração das refeições, eis que a Secretaria de Administração Penitenciária não possui nutricionistas em número suficiente para o atendimento da demanda, além de maior morosidade na reposição e manutenção de materiais e equipamentos de cozinha, considerando que tais procedimentos estão diretamente ligados a questões orçamentárias e a processos licitatórios, que em sua maioria não dependem exclusivamente da Unidade Prisional, mas também de fatores externos, tais como existência de recursos financeiros adequados, além de toda tramitação processual.

3.2 Transportada

É um tipo de fornecimento de alimentação, onde a Administração contrata por meio de procedimento licitatório uma empresa especializada na produção e transporte de refeições até a Unidade Prisional contratante. A comida é preparada nas dependências da empresa, sem a supervisão direta da Administração.

Ainda que possa ser verificada sua eficácia, uma vez que as refeições entregues são consumidas pelos presos, tal procedimento apresenta problemas, tais como, atrasos na entrega; quantidades insuficientes; reposição morosa e facilidade na deteriorização dos alimentos.

Oportuno esclarecer, que tal método de fornecimento possui diretrizes traçadas pelo Governo do Estado, por meio do Caderno de Estudos – Volume 5, destinado à prestação de serviços de nutrição e alimentação das Unidades subordinadas às Secretarias da Segurança Pública e da Administração Penitenciária, disponível no site www.cadterc.sp.gov.br.

3.3 Co-Gestão

A Co-gestão é a contratação de uma empresa especializada no fornecimento de refeições, que se utiliza da cozinha da própria Unidade Prisional para o preparo dessas refeições. A contratação inclui o fornecimento de gêneros alimentícios, de materiais de consumo em geral como: utensílios, descartáveis, materiais de higiene e limpeza, entre outros, além da adequação necessária dos equipamentos e dos mobiliários existentes nas dependências da cozinha, bem

como a utilização de mão-de-obra especializada, pessoal técnico, operacional e administrativo em número suficiente para desenvolver todas as atividades previstas, observadas as normas vigentes de vigilância sanitária e a utilização da mão-de-obra carcerária, mediante retribuição mensal equivalente a um salário mínimo vigente, pago pela empresa contratada.

4. Eficiência no Uso de Recursos Públicos e Eficácia

Com os pressupostos de que o fornecimento de refeições no sistema prisional não permite falhas de abastecimento, além de exigir processos de produção, fluxos, segurança alimentar e recursos financeiros que possibilitem a manutenção dos equipamentos e das instalações, as quais em grande parte, são deficientes por parte do Estado, procurou-se desenvolver uma análise de custos entre as três modalidades.

As porções de alimentos a serem servidas nas refeições devem obedecer às quantidades mínimas fixadas na Resolução SAMSP-16/98, em conformidade com o Decreto nº 43.339/98, que também define a frequência e o consumo per -capita destes alimentos.

Para a Auto-Gestão, o Estado representado pela Secretaria de Administração Penitenciária, trabalha com valores estabelecidos pela Resolução SAP-77, de 20/08/2003, determinado em R\$ 105,00 (cento e cinco reais), por mês para cada preso, o que equivale a **R\$ 3,50** (três reais e cinquenta centavos) por dia, para a aquisição de produtos in-natura necessários à produção de desjejum, almoço e jantar. Os gastos com os demais itens necessários à produção de tais refeições, como por exemplo, gás de cozinha, energia, água, produtos de limpeza, utensílios para porcionamento e distribuição (copos, pratos e talheres), aquisição de equipamentos e manutenção das instalações da cozinha, além da mão-de-obra para produção, incluindo a do preso e a do servidor público, não são computados no custo no final da alimentação.

Neste diapasão, nota-se a ausência da inclusão dos custos indiretos na formação do preço final, mascarando a realidade, além de não contar com profissionais habilitados, notadamente à ausência de nutricionista, permitindo que qualquer pessoa mesmo sem a menor qualificação elabore a alimentação e a manuseie sem os devidos cuidados.

No que tange a modalidade de transportada, os valores são estabelecidos pelo Governo do Estado, e atualmente encontram-se na faixa de **R\$ 10,35** (dez reais e trinta e cinco centavos) para o fornecimento diário de 03 refeições, sendo o desjejum, o almoço e o jantar.

No que tange ao custo, a modalidade transportada se mostra a mais dispendiosa para a Administração.

Quanto aos preços despendidos na modalidade de Co-Gestão, atualmente encontram-se na média de R\$ 161,40 (cento e sessenta e um reais e quarenta centavos), o que equivale a **R\$ 5,38** (cinco reais e trinta e oito centavos) por dia, para cada preso, incluindo o fornecimento de desjejum, almoço e jantar.

Os gastos com o gás de cozinha, energia, água são de responsabilidade do Estado, ficando a aquisição dos produtos in-natura, dos produtos de limpeza,

dos utensílios para porcionamento e distribuição, além da contratação da mão-de-obra carcerária sob a responsabilidade da empresa contratada.

MODALIDADE DE FORNECIMENTO	VALOR
Auto-Gestão	R\$ 3,50
Transportada	R\$ 10,35
Co-Gestão	R\$ 5,38

Em se tratando da Co-gestão, as principais vantagens observadas nessa modalidade foram:

- utilizar a cozinha da própria Unidade Prisional, facilitando o controle dos procedimentos de produção, da verificação da qualidade dos produtos utilizados;
- maior diversidade de produtos utilizados no preparo das refeições, considerando que as aquisições passam ser de responsabilidade da empresa, as quais adquirem produtos não comuns à Administração;
- elaboração de dietas especiais, em local distinto, adequado e orientado por profissionais adequados;
- aquisição e manutenção periódicas dos equipamentos de cozinha por parte da empresa contratada, as quais não eram realizadas de forma necessária pela Administração, considerando as questões orçamentárias e financeiras;
- cozinhas e despensas mais limpas e organizadas, incluindo a utilização de EPI's;
- trabalhadores qualificados e devidamente uniformizados, considerando a disponibilidade de nutricionista, cozinheiro, padeiro por parte da empresa contratada.
- utilização de mão de obra carcerária, devidamente contratada e remunerada com o valor de um salário mínimo vigente, além da qualificação profissional do preso.

Assim, considerando o custo-benefício da modalidade de Co-Gestão, ainda que pese que os valores sejam aparentemente superiores à modalidade de Auto-Gestão, os benefícios trazidos com aquela modalidade, conforme citados anteriormente, compensam eventuais diferenças de custos.

De posse de tais valores e benefícios, a Secretaria da Administração Penitenciária vem buscando a implantação do Sistema de Co-Gestão em Unidades Prisionais que possuem cozinha e que possam, em especial, fornecer alimentação às Unidades Prisionais que não possuem cozinha, obtendo com esse processo a redução dos custos, considerando a retirada da modalidade transportada, bem como o controle da produção das refeições.

Tal implantação está instituída pela Resolução SAP-26, de 27/01/2011.

Por fim, cabe ressaltar que a Secretaria da Fazenda, por intermédio do Centro de Controle e Avaliação – CCA-3, realizou estudos visando comparar e avaliar os resultados dos três tipos de fornecimento de alimentação adotados pela Coordenadoria da Capital, concluindo que a modalidade de Co-gestão é a de melhor aplicabilidade, revelando ser a mais eficiente no que se refere a satisfação do usuário, qualidade e sabor, apresentando uma melhor relação custo/benefício, até em razão do uso da mão-de-obra disponível na Unidade.

5. Reconhecimento da Inovação

5.1 Projeto Piloto

Observada a melhor modalidade, a Administração tomou a decisão de em Novembro/2008, implantá-la na Penitenciária Feminina Sant'Ana, maior Penitenciária da América Latina, como projeto piloto.

Realizado todo processo licitatório, a empresa vencedora adequou toda a cozinha com novos equipamentos e utensílios, restaurou o refeitório de funcionários e presas, além de reativar a panificadora da Unidade Prisional que há tempo estava parcialmente desativada. Durante esse período de adequação a refeição servida fora transportada.

Foram contratadas sessenta presas que passaram por um processo de qualificação junto a profissionais técnicos no ramo de alimentação, dando oportunidade a essas mulheres de quando saírem da prisão trabalhar nesse ramo de forma qualificada, e conseqüentemente, com menos motivos para reincidirem no crime. Além disso, todas as presas contratadas são remuneradas com um salário mínimo vigente, diferente do passado, onde elas recebiam apenas o benefício da progressão de pena ou em raros casos, salários bem abaixo do salário mínimo. Importante ressaltar que as presas, mesmo no período de treinamento, têm seus salários garantidos.

Assim, desde sua implantação, em 29/01/2009, o Sistema de Co-Gestão completa 02 (dois) anos de atuação naquela Penitenciária.

5.2 Aplicação

Com o sucesso do projeto piloto da Co-Gestão a implantação em outros presídios foi inevitável, e já no ano seguinte mais três Unidades Prisionais receberam essa nova forma de fornecimento: Penitenciária de Parelheiros, Penitenciária de Guarulhos II e Centro de Detenção Provisória de Guarulhos II.

Diferentemente do projeto piloto, a Penitenciária de Guarulhos II, além de produzir para o próprio consumo, abrangeu o fornecimento para o Centro de Detenção Provisória de Guarulhos II que não dispusera de cozinha para a elaboração da própria refeição. Essa nova contratação substituiu duas formas de fornecimento de refeições, sendo a Auto-Gestão na Penitenciária de Guarulhos II e a Transportada no Centro de Detenção Provisória de Guarulhos II, além de abranger um total de noventa presos sob as mesmas condições do projeto piloto, com treinamento, profissionalização e remuneração para todos os contratados.

No ano de 2010, mais três Unidades Prisionais foram englobadas nessa nova forma de fornecimento, quais sejam, as Penitenciárias Femininas da Capital e do Butantan e o Centro de Detenção Provisória Feminino de Franco da Rocha, atingindo a partir desse momento, todas as Unidades femininas da cidade de São Paulo e Grande São Paulo. A Penitenciária Feminina do Butantan além de produzir para seu próprio consumo fornece para o Centro de Detenção Provisória de Franco da Rocha, considerando a ausência de cozinha naquele Centro de Detenção.

O número de presas trabalhando nas duas Unidades Prisionais (Capital e Butantan), de forma profissionalizada, perfaz a quantia de oitenta presas.

Atualmente, existem três processos em fase de implantação, abrangendo quatro Unidades Prisionais: Penitenciária I, II, III de Franco da Rocha e Centro de Progressão Penitenciária de Franco da Rocha, que beneficiarão diretamente sete mil e trezentos presos e setecentos e quarenta e cinco funcionários, com contratação de aproximadamente cento e trinta presos para a produção das refeições.

5.3 Dificuldades e aprendizagem

A maior dificuldade na implantação da Co-Gestão é quebrar uma cultura existente nas Unidades Prisionais que produzem sua alimentação, uma vez que possuem o controle total do preparo das refeições, desde a aquisição dos produtos, do seu armazenamento, da escolha do cardápio, até o consumo, e a ideia de que tais procedimentos passarão a ser realizados por uma empresa desconhecida, traz inicialmente, uma falsa sensação de descontrole, quer seja na aquisição de produtos, quer seja na qualidade da alimentação.

O controle mais rigoroso da empresa nos procedimentos de produção das refeições e no armazenamento dos produtos conflitam com a habitualidade da Unidade Prisional.

Contudo, após vivência e percepção do sistema de Co-Gestão, refletido na qualidade da alimentação, na limpeza da cozinha e na redução dos trabalhos com a aquisição de produtos in-natura, a Unidade Prisional reconhece os benefícios trazidos com essa modalidade.

Em se tratando de redução de trabalhos com a aquisição de produtos in-natura, importante ressaltar que uma Unidade Prisional atua em média 16 (dezesseis) processos objetivando a aquisição de produtos in-natura, realizando a mesma quantia de pregões eletrônicos para a compra de todos os produtos necessários à produção das refeições (arroz, feijão, pão, leite, etc.), o que necessita de disponibilidade de servidores para cuidar de tais processos, desde a atuação até a finalização dos prazos contratuais, e com a implantação da Co-Gestão esses processos deixam de ser atuados, refletindo notadamente na economia de papel, de energia, de recursos financeiros, além da disponibilidade de servidor, uma vez que o fornecimento de gêneros in-natura passa a ser de responsabilidade da empresa contratada.

6. Possibilidade de Multiplicação

O público alvo dessa nova prática são os funcionários e os presos inclusos nas Unidades Prisionais subordinadas a Coordenadoria de Unidades Prisionais de São Paulo e Grande São Paulo, podendo estender-se a todo sistema prisional do Estado de São Paulo.

Quanto à abrangência territorial, essa prática é perfeitamente adequável a qualquer parte do território nacional, gerando melhorias na qualidade da

alimentação fornecida aos presos e oferecendo melhores condições de ressocialização, através do emprego qualificado e remunerado, além de colaborar para a diminuição dos casos de reincidência criminal.

7. Promoção de Participação e Controle Social

As refeições servidas aos presos, volta e meia, é motivo de especulações, com reportagens as vezes sensacionalistas, outra vezes com informações distorcidas ou inverídicas. Ao abrir sua cozinha, para que em parceria com uma empresa, o Estado deixa transparecer a forma de como produz as refeições servidas aos presos.

A presença de funcionários da empresa, alheios aos servidores públicos, servem de agentes transmissores da forma de como esse sistema é desenvolvido.

Outro fator que reflete na sociedade é a profissionalização do preso. Ao adquirir uma profissão (cozinheiro, padeiro, ajudante de cozinha, etc), o preso egresso poderá valer-se dessa nova situação e não reincidir no crime.

8. Sustentabilidade

Na questão da sustentabilidade ambiental, a implantação do Sistema de Co-Gestão reflete diretamente na redução do consumo de água e energia, através da utilização de dispositivos de controle e do consumo consciente; na redução de papel e de impressões para confecções de processos administrativos; no aproveitamento de todas as partes do alimento, evitando o desperdício.

No quesito de sustentabilidade social, a Co-gestão se mostra ativa quando promove a profissionalização do individuo preso, proporcionando meios para o processo de reintegração à sociedade.

9. Relevância do Trabalho

Os resultados apresentados mostraram que os pontos almejados pelos objetivos estão sendo concretizados, já que se observa a efetiva capacitação e profissionalização da mão-de-obra prisional, inclusive com remuneração equivalente a um salário mínimo vigente, fato inédito nos presídios em questão.

A redução do desperdício de alimentos e do uso racional da água e da energia elétrica, também são observados.

Mais do que atender os objetivos, a Co-Gestão minimizou o risco da contaminação, através da distribuição imediata da alimentação preparada e da diminuição da manipulação pelos presos, tudo isso, com o treinamento de profissionais habilitados.

Em relação à qualidade, a modalidade de Co-Gestão mostra-se mais eficiente e eficaz, principalmente em razão de sua organização nos aspectos de compra de matéria prima, uma vez que são realizadas pela empresa contratada,

dispensando-se a formalidade dos procedimentos licitatórios, na orientação e elaboração dos procedimentos de preparo das refeições, atendendo conseqüentemente às normas de vigilância sanitária e nutricional, resultando na qualidade do produto, na satisfação do usuário nos quesitos higiene, qualidade e sabor, além de ser instrumento fundamental no processo de consolidação da ressocialização e recuperação do preso.

No setor administrativo das Unidades Prisionais que implantaram a modalidade de Co-Gestão houve uma diminuição significativa nos trabalhos, visto que se trata de apenas um contrato, e não mais de diversos como antes, os quais se destinavam a aquisição de diversos produtos in-natura, diminuindo assim a quantidade de papéis, energia, e mais do que isso, deixando funcionários com mais tempo para a realização de outros trabalhos ou com a função de gerenciar o contrato com mais atenção e presteza.

A figura nº 1, da Penitenciária de Parelheiros mostra a organização, limpeza e a utilização de uniformes e EPI's pelos presos, após a implantação da Co-gestão na referida Unidade Prisional.

Figura nº1- Cozinha de Parelheiros após implantação da Co-Gestão



Fonte: Penitenciária “Joaquim Fonseca Lopes” de Parelheiros

A figura nº 2, demonstra a boa organização do Estoque da Penitenciária de Guarulhos I, onde são acondicionados os alimentos a serem preparados.

Figura nº 2: Estoque de Alimentos da Penitenciária de Guarulhos II após implantação da Co-Gestão



Fonte: Penitenciária “Adriano Marrey” de Guarulhos II

A figura nº 3, exibe equipamentos novos e bem instalados para a produção de pães e similares dentro da Penitenciária Feminina Sant’Ana.

Figura nº3: Novos equipamentos para panificação na Penitenciária Feminina Sant’Ana após implantação da Co-Gestão.



Fonte: Penitenciária Feminina Sant'Ana

Figura nº 4: Cozinha da Penitenciária Feminina Sant'Ana após implantação da Co-Gestão



Fonte: Penitenciária Feminina Sant'Ana

A figura nº4, retrata novamente a Penitenciária Feminina Sant'Ana, demonstrando organização, limpeza e materiais novos.

Mais do que as melhorias pretendidas, essa modalidade trouxe significativas reduções nos custos, conforme demonstrado nos quadros abaixo.

No quadro nº 1, verifica-se uma redução significativa nos gastos com alimentação durante o ano de 2010, em comparação ao ano de 2009, notadamente nos meses de março e setembro de 2010, perfazendo a quantia de mais de um milhão e meio de reais.

No quadro nº 2, visualiza-se a dedução acentuada dos gastos de com alimentação entre os anos de 2009 e 2010.

Quadro nº 1: Unidade Prisional – Penitenciária de Parelheiros

Gastos com Alimentação (quadro atual)				
Mês	2010	2009	Gastos com GLP	Resultado **
Janeiro	R\$ 173.389,54	R\$ 375.808,41	R\$ 9.228,68	R\$ 193.190,19
Fevereiro	R\$ 156.898,82	R\$ 367.391,49	R\$ 2.622,16	R\$ 207.870,51
Março	R\$ 203.002,78	R\$ 428.362,08	R\$ 6.045,45	R\$ 219.313,85
Abril	R\$ 168.275,38	R\$ 376.845,90	R\$ 8.743,46	R\$ 199.827,06
Mai	R\$ 210.363,14	R\$ 333.135,15	R\$ 7.010,74	R\$ 115.761,27
Junho	R\$ 194.053,56	R\$ 384.985,92	R\$ 7.131,55	R\$ 183.800,81
Julho	R\$ 210.135,40	R\$ 373.058,96	R\$ 7.794,33	R\$ 155.129,23
Agosto	R\$ 231.258,50	R\$ 316.906,80	R\$ 13.109,61	R\$ 72.538,69
Setembro	R\$ 195.201,00	R\$ 420.456,92	R\$ 13.491,49	R\$ 211.764,43
Outubro	R\$ 223.248,15	R\$ 388.112,04	R\$ 8.822,97	R\$ 156.040,92
Novembro	R\$ 196.582,63*	R\$ 382.527,84	R\$ 8.400,04*	R\$ 177.545,17*
Dezembro	R\$ 196.582,63*	R\$ 382.527,84	R\$ 8.400,04*	R\$ 177.545,17*

*Valor estimado	**Diferença do ano de 2009 e 2010 acrescido de gastos com GLP
------------------------	--

ECONOMIA EFETIVA (REAL)	ECONOMIA ESTIMADA
R\$ 1.715.236,96	R\$ 2.070.327,30

Fonte: Relatório Gráfico de Gestão Penitenciária 1º semestre 2010

Quadro nº 2: Unidade Prisional – Penitenciária de Parelheiros



Fonte: Relatório Gráfico de Gestão Penitenciária 1º semestre 2010.