



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**SANDRO CABRAL**

**“ALÉM DAS GRADES”:** UMA ANÁLISE COMPARADA DAS  
MODALIDADES DE GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL

Salvador – Bahia  
2006

**SANDRO CABRAL**

**“ALÉM DAS GRADES”:** UMA ANÁLISE COMPARADA DAS  
MODALIDADES DE GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em  
Administração da Universidade Federal da Bahia  
como requisito parcial para obtenção do grau de  
DOUTOR em Administração

Orientador: Prof. Dr. Marcus Alban Suarez

Salvador – Bahia  
2006

## TERMO DE APROVAÇÃO

SANDRO CABRAL

### **“ALÉM DAS GRADES”: UMA ANÁLISE COMPARADA DAS MODALIDADES DE GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Professora Dr. Décio Zylbersztajn \_\_\_\_\_  
Universidade de São Paulo (USP)

Professora Dra. Elisabeth Loiola \_\_\_\_\_  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Professora Dr. José Antonio Gomes de Pinho \_\_\_\_\_  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Marcus Alban Suarez - (Orientador) \_\_\_\_\_  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Paulo Furquim de Azevedo \_\_\_\_\_  
Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP)

Salvador, 07 de dezembro de 2006

À Luiza e Renata, por tudo.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho não teria sido possível sem a colaboração de muitos. Mesmo correndo o risco de omitir pessoas relevantes, registro aqui meus agradecimentos a algumas delas.

- Ao Criador por não nunca ter permitido que eu me abatesse ou diminuísse o ritmo;
- À minha família que sempre me apoiou, sobretudo nos momentos de ausência, em especial a meus pais Ariovaldo e Cláudia Cabral, pela base conferida, e à Hélia e Dora Ruas, pela estrutura de retaguarda;
- Ao meu orientador Marcus Alban pela sugestão do tema e pela liberdade conferida;
- Ao CNPq, à CAPES, ao Ronald Coase Institute (RCI) e à European School of New Institutional Economics (ESNIE) pelo suporte financeiro que viabilizou o desenvolvimento deste trabalho;
- Às Coordenações do NPGA-UFBA e do Curso de Doutorado em Administração pelo apoio, nas pessoas de Francisco Teixeira, Rogério Quintella, Reginaldo de Souza Santos e José Antonio Gomes de Pinho. Agradecimentos especiais à Anaélia e Dacy, funcionárias do NPGA pela presteza e profissionalismo;
- A Paulo Furquim de Azevedo, Décio Zylbersztajn, Celina Souza e Sergio Lazzarini pelas suas valiosas contribuições e/ou pelas portas abertas durante o processo de elaboração deste trabalho;
- Aos membros do Centre ATOM (Analyse Théorique des Organisations et Marchés) da Universidade de Paris I(Panthéon Sorbonne) onde realizei o Doutorado-Sanduiche entre 2005 e 2006, em especial a Claude Ménard, Jean-Michel Oudot, Stéphane Saussier, Anne Yvrande-Bilon, Carine Starapoli e Bertand Du Marais;
- Àqueles que viabilizaram os dados necessários às análises empíricas, em especial a Sérgio Sanches Ferreira, Virdal Antonio Matos Senna, Ubirajara Aguiar (Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado da Bahia (SJDH-BA) e Vicente Aquino, Honório Bortolini, Justino Sampaio, Irecilse Drognek (Departamento Penitenciário do Estado do Paraná - DEPEN-PR);
- A Alvinó Sá, Alan François, Annie Kensey, Christine Lazerges, Eduardo Fialho, Eduardo Senna, Everaldo Carvalho, Flávio Buchmann, José Antonio Frota, José Mario Valério, Juraci Freitas, Marcos Prado, Paulo César Oliveira, Robert Rouquette e Yannick Genin, por seus relatos precisos sobre a estrutura de funcionamento do sistema prisional no Brasil e na França.
- Aos amigos Antonio Ricardo, Alexandre Nicolini, Carolina Dias Soares, Elisabeth Drummond Ruas Gaspar, Flávio Roberto Souza Santos, Gildásio Santana Júnior, Roberto Tanajura, Romilson Cabral e Simone Uderman por suas contribuições sempre bem intencionadas.
- Por fim, à Bahia que me deu régua e compasso...

*Bateram o martelo, não tem jeito de melhorar,  
só piorou.  
E eu aqui vou estar no xadrez enjaulado  
Complexo Carcerário  
A revolta é demais, ser vítima do meu passado  
A maldade no ar ficou registrada e a pessoa  
que mais sofre é a mãe do cara,  
Na cilada tem que segurar o B.O.  
Tem que pagar água e luz e só...  
A dificuldade sempre é maior  
Sem o pai de família é pior  
Eu sinto muita falta da minha família  
Mas eu sei que vou sair daqui um dia*

(Código de Honra – Comunidade Carcerária)

## RESUMO

Ao longo dos últimos anos diversos governos ao redor do globo vêm promovendo a transferência de serviços de utilidade pública a atores externos, sejam ligados aos meios empresariais ou ao terceiro setor. Dentre estas atividades, destacam-se os serviços prisionais, relacionados à construção, gestão e operação de estabelecimentos penais. Diferentes estruturas de governança têm sido adotadas de acordo com as restrições institucionais de cada país ou região, indo desde a privatização completa à simples delegação de atividades periféricas ao funcionamento das prisões. No Brasil, por exemplo, observam-se desde 1999 experiências ligadas à terceirização da operação de unidades penais. Não obstante, conforme revisão bibliográfica realizada, não há trabalhos comparativos entre as distintas modalidades de provisão no Brasil, residindo justamente neste ponto a principal contribuição deste trabalho, o qual almeja investigar as diferenças de desempenho observadas entre prisões públicas e com operação terceirizada. Mais que comparar, a presente tese visa também compreender as razões para as diferenças encontradas entre as distintas modalidades de gestão. Assim, com base em diversos instrumentais analíticos (teorias da agência, teorias de incentivos, teoria de contratos incompletos e Nova Economia Institucional) são estabelecidas proposições teóricas, testadas por meio de métodos qualitativos e quantitativos nos estados da Bahia e do Paraná. Adicionalmente, as observações obtidas no Brasil são contrapostas às experiências estadunidenses e francesas. Os principais resultados apontam que as formas privadas no Brasil apresentam melhores indicadores de desempenho em termos de segurança e ordem, custos e serviços oferecidos aos internos, sobretudo, em função: dos menores níveis de controles administrativos, de diferenças nas estruturas de incentivos, da habilidade para contornar restrições institucionais e da presença de funcionários públicos no interior das unidades com operação terceirizada, fundamental à redução nos níveis de assimetria de informações. Independentemente da escolha entre as modalidades pública ou privada, demonstrou-se neste trabalho que os indicadores de desempenho observados estão fortemente condicionados ao desenho de estruturas de governança capazes de estabelecer níveis ótimos de delegação de autoridade, bem como de prover os fatores de incentivos adequados, sob a ótica do bem-estar coletivo.

**Palavras-chave:** prisões, terceirização, privatização, serviços públicos, estruturas de governança.

## **ABSTRACT**

In the past few years, several governments have been boosting the transference of public utilities provision to external actors, like private companies or NGO's. Amongst them, it can be emphasized prison services related to building, operation and management of correctional facilities. The possible governance structures (from full privatization to services outsourcing) are chosen according to the local institutional environment. Since 1999, some states in Brazil have adopted the outsourcing of operational activities in prisons. Nevertheless, there is no empirical comparison between public and private provision in Brazil. In this way, this work aims to compare the performance indicators of public and privately operated correctional facilities in Brazil. In addition, the present thesis intends to understand the reasons for the differences observed between the two modes of governance based on the agency, incentives and incomplete contract theories. Besides, this work also explores the New Institutional Economics approach in order to build some theoretical propositions. By using qualitative and quantitative methods, this work provides two empirical analyses concerned the outsourcing models implemented in the states of Bahia and Parana. In addition, the Brazilian experiences are compared to the French and North-American ones. The empirical evidences show that the private governance structures achieved better performance indicators (in terms of number of escapes, riots, deaths, assistance to inmates, etc.) than public provision. The reasons for such differences are related to lower levels of administrative controls; to the presence of civil servants within the privately operated prisons, which contribute to reduce information asymmetries; to greater incentives for the private operators: to monitor employees, to bypass institutional constraints, and to fulfill contractual obligations. Independent from the choice toward public or private mode, we have observed the design of proper governance structures is one of the main responsible for the superior performance indicators. For that, the designed governance structures might be able to provide adequate incentives and to allocate authority and decision rights efficiently.

**Key words** : prisons, outsourcing, privatization, governance structures, public services



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1	Tipos de bens de acordo com critérios de exclusão e consumo	27
Figura 1.2	Principais formas de provisão de serviços de utilidade pública	34
Figura 1.3	Espectro de atuação das PPP's	52
Figura 2.1	Processos de Mudanças Institucionais	96
Figura 2.2	Fatores que influenciam os indicadores de desempenho em serviços de utilidades públicas	104
Figura 2.3	Variação dos custos de transação da estrutura de governança em função da especificidade de ativos	110
Figura 4.1	Fatores que conformam os indicadores de desempenho no setor prisional.	195

## LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1	Déficit do Sistema Prisional Brasileiro – 2003-2005	125
Tabela 3.2	Evolução da população carcerária nos EUA (1975-2005)	165
Tabela 3.3	Distribuição dos internos em cada modalidade de gestão na França – Dados relativos ao final de janeiro de 2005	178
Tabela 3.4	Custo comparativo entre gestão pública e gestão mista na França	179
Tabela 3.5	Distribuição das prisões com operação terceirizada no Brasil – Ano Base 2006	187
Tabela 4.1	Indicadores de Desempenho Administrativos e Financeiros – CPV e CPTF	206
Tabela 4.2	Indicadores de Desempenho – Ordem e Segurança – CPV e CPTF	211
Tabela 4.3	Indicadores de Desempenho – Bem-estar oferecido aos internos - CPV e CPTF	213
Tabela 4.4	Variáveis dependentes analisadas – Caso DEPEN-PR	221
Tabela 4.5	Variáveis independentes analisadas– Caso DEPEN-PR	222
Tabela 4.6	Teste $t$ para verificar diferenças entre as médias nas prisões estudadas	222
Tabela 4.7	Resultados para o número de mortos em cada prisão no Paraná – Regressão de Poisson	226
Tabela 4.8	Resultados para a variável fuga no estado do Paraná – Regressão de Poisson	227
Tabela 4.9	Resultados para a assistência médica oferecida aos internos	228
Tabela 4.10	Resultados para a assistência jurídica oferecida aos internos	230
Tabela 4.11	Custos dos estabelecimentos penais terceirizados no Paraná – Base 2004	234
Tabela 4.12	Custos dos estabelecimentos com provisão tradicional no Paraná – Base 2004	235

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 3.1	Evolução do número de presos no Brasil	123
Quadro 3.2	Indicadores de desempenho em serviços prisionais	137
Quadro 3.3	Empresas participantes do modelo de gestão mista de prisões na França (2002-2009)	175
Quadro 4.1	Unidades penais compreendidas na comparação “público versus privado” no estado do Paraná	215
Quadro 5.1	Efeitos e estrutura da participação privada em serviços prisionais: Evidências do Brasil, França e Estados Unidos.	258

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 3.1	Comparativo das taxas de encarceramento em diferentes países	124
Gráfico 3.2	Comparativo entre orçamento previsto e realizado DEPEN 1995-2005	126

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
1. SOBRE AS FORMAS DE PROVISÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS .....	24
1.1 Tipos de Bens .....	25
1.1.1 <i>Algumas notas sobre a provisão de bens públicos</i> .....	29
1.1.2 <i>Bens públicos e serviços de utilidade pública: dois conceitos diferentes</i> .....	31
1.2 Formas de intervenção de atores não-estatais na provisão de serviços públicos.....	33
1.2.1 <i>Gestão Direta governamental</i> .....	34
1.2.2 <i>Privatização</i> .....	37
1.2.3 <i>Terceirização, Concessões e Gestão Delegada</i> .....	42
1.2.4 <i>PPP – Parcerias Público-Privadas</i> .....	50
2. CONTRIBUIÇÕES DAS TEORIAS ECONÔMICAS PARA A COMPREENSÃO DA PROVISÃO DE SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA.....	57
2.1 Economia do setor público: a ótica da ortodoxia.....	59
2.1.1 <i>A visão tradicional das falhas de mercado</i> .....	59
2.1.2 <i>Teoria Econômica da Regulação: contrapondo alguns preceitos da teoria neoclássica</i> .....	63
2.1.3 <i>A importância da estruturas de incentivos e da informação assimétrica</i> .....	66
2.2 A abordagem de contratos incompletos.....	76
2.2.1 <i>O modelo de Hart, Shleifer e Vishny (1997): uma aplicação à participação privada na operação de prisões</i> .....	80
2.2.2 <i>O modelo de Hart (2003): As PPP's sob uma visão de contratos incompletos</i> .....	85
2.2.3 <i>Os limites dos modelos de contratos incompletos</i> .....	87
2.3 Instituições e Custos de Transação: as contribuições da Nova Economia Insitucional para a provisão de serviços públicos .....	89
2.3.1 <i>Instituições e custos de transação na análise da provisão de serviços de utilidade pública</i> .....	95
3. SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: FUNÇÃO, INSTITUIÇÕES E MODALIDADES ALTERNATIVAS DE PROVISÃO .....	112
3.1 O papel das prisões .....	114
3.2 Sistema prisional brasileiro: um breve panorama. ....	120
3.3 Desempenho e instituições no sistema prisional .....	127
3.3.1 <i>Sobre os indicadores de desempenho em prisões</i> .....	127
3.3.2 <i>As instituições do sistema prisional brasileiro</i> .....	136
3.4 Modalidades Alternativas de gestão: privatização e terceirização .....	159
3.4.1 <i>A experiência dos Estados Unidos: Privatização das prisões</i> .....	163
3.4.2 <i>O modelo francês: O governo ainda continua no controle</i> .....	170
3.4.3 <i>Entre a França e os Estados Unidos: Terceirização da operação de prisões no Brasil</i> .....	182

4. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DA TERCEIRIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PENAL NO BRASIL: OS CASOS DA BAHIA E DO PARANÁ .....	191
4.1 A terceirização de presídios na Bahia.....	197
4.1.1 <i>Conjunto Penal de Teixeira de Freitas versus Conjunto Penal de Valença: uma análise comparada.</i> ....	199
4.2 A terceirização de presídios no Paraná.....	214
4.2.1. <i>Modelo de análise</i> .....	216
4.2.2. <i>Público versus privado nas prisões paranaenses: uma análise quantitativa</i> .....	220
5. DIFERENÇAS ENTRE AS FORMAS PÚBLICAS E PRIVADAS DE PROVISÃO DE SERVIÇOS PRISIONAIS: POR QUE OCORREM? .....	238
5.1. Nível ótimo de Delegação, Informação Assimétrica e Direitos de Decisão.....	239
5.2. Sistemas de Incentivos: O papel das recompensas e punições. ....	243
5.3. “ <i>Nexus</i> de Instituições”: Contornando as restrições institucionais. ....	248
5.4 Brasil, França e Estados Unidos: Três modelos, três resultados distintos. ....	257
5.5 Discutindo as proposições testáveis desenvolvidas .....	265
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	272
7. REFERÊNCIAS .....	277
ANEXO 1 : MATRIZ DE CORRELAÇÃO – VARIÁVEIS DEPEN-PR.....	291

## INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos puderam ser observados diversos movimentos objetivando a revisão das fronteiras organizacionais e a redefinição dos papéis das próprias organizações em si. Neste sentido, fusões, aquisições, processos de integração vertical e de terceirização de atividades junto a atores externos à firma foram alguns dos fenômenos observados no setor privado. No caso do setor público, em especial no Brasil, a partir do final da década de 80, as transformações observadas manifestaram-se, principalmente, na forma de privatizações e concessões, além de um massivo processo de terceirização de pessoal em atividades de apoio, tais como: vigilância, limpeza e atividades administrativas de menor complexidade.

O processo de diminuição do aparato estatal, visualizado em diversas localidades do globo, representa uma das facetas do novo padrão de Estado que se desenha, a partir do final da década de 70, essencialmente cético em relação à intervenção estatal nas relações econômicas e sociais: o estado neoliberal, o qual retoma os argumentos liberais, evidentemente adaptados à realidade contemporânea. Partindo da premissa que a mão invisível do mercado se constituiria no mecanismo mais eficiente para alocação dos recursos, emerge a convicção de que os ideais de liberdade, livre mobilidade e garantia da propriedade privada seriam atingidos por meio da redução substancial do papel do Estado.

Neste sentido, os esforços para redução do tamanho do Estado inicialmente engendrados nos países centrais com o intuito de promover uma melhor eficiência alocativa se espriam por países periféricos como o Brasil. Como característica peculiar nestes ambientes, contudo, tem-se que a realocação dos recursos governamentais se deu na direção de outras prioridades, notadamente àquelas voltadas ao atendimento do serviço financeiro da dívida pública, de modo que os padrões superiores de eficiência nos serviços prestados, embora bastante alardeados, podem ser entendidos mais como uma eventual consequência destes movimentos e não como a força motriz deste processo de mudança do agir estatal.

Se em um primeiro momento a transferência massiva de atividades executadas diretamente por atores governamentais a entes privados ou ligados ao terceiro setor atingiu atividades periféricas ao núcleo duro de funcionamento do Estado, com o passar do tempo nota-se que atividades até

então tradicionalmente providas pelos governos passam a ser delegadas, tais como: estradas, água e saneamento e mais recentemente serviços de gestão e operação de prisões.

Objeto de estudo deste trabalho, a transferência de atividades prisionais pode envolver diferentes níveis de delegação de direitos de decisão e controle. Em um extremo se encontra a privatização completa, nos moldes do modelo estadunidense em que as empresas privadas podem construir as prisões e gerir todas as operações necessárias ao funcionamento da unidade penal, cobrando dos governos uma espécie de diária por conta dos serviços prestados em termos de segurança, hotelaria, assistência e reinserção social. O processo de delegação pode se dar com menor intensidade, a exemplo do modelo francês, no qual as funções de direção e vigilância permanecem com o Estado e outras atividades podem ser transferidas a entes privados. Diferentemente do modelo estadunidense, no modelo francês, calcado na terceirização de serviços, o Estado em última instância retém o controle da unidade penal. A partir da experiência francesa, ainda que com pequenas diferenças em relação ao original, alguns governos estaduais brasileiros passaram a transferir para empresas privadas a operação de estabelecimentos penais, como por exemplo: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina.

Dentro de uma perspectiva mais ampla, tem-se que aliadas às transformações estruturais nas funções dos governos, anteriormente mencionadas, a transferência da gestão e da operação de prisões repousa em alguns outros fatores. Dentre estes, destaca-se a emergência da convicção de que as transgressões devem ser punidas com o máximo rigor. Tal linha de raciocínio, cristalizada por discursos do tipo “tolerância zero” tem como efeito direto a expansão da população carcerária engendrando as características de um estado punitivo, representando para Wacquant (2001) a transformação do estado providência em estado penitência, no qual os membros das classes menos aquinhoadas são as maiores vítimas. É inegável, no entanto, que atores não-estatais são igualmente invocados para execução de serviços prisionais por conta do atual estado de degradação dos estabelecimentos penais, de modo que a combinação destes ingredientes são em grande parte responsáveis pelas cenas de rebeliões, matanças e toda sorte possível de cenas indesejáveis passíveis de observação nos estabelecimentos penais. No caso brasileiro, especificamente, a discussão de alternativas para o setor prisional tem sido largamente influenciada por acontecimentos marcantes como o massacre de 111 internos no Carandiru-SP, a dominação dos presídios fluminenses por facções organizadas para o crime, tais como: Comando

Vermelho (CV), Terceiro Comando (TC) e Amigos dos Amigos (ADA), e mais recentemente, pelos ataques a alvos civis impetrados pelo Primeiro Comando da Capital (PCC) em todo o estado de São Paulo. Todos estes, sem exceção, à época de sua ocorrência reuniram opiniões de especialistas das mais variadas correntes, daqueles que defendem intervenção direta do Estado àqueles que advogam a delegação dos serviços prisionais a atores privados.

No entanto, o ato de delegar as atividades prisionais a atores externos pode soar estranho aos ouvidos de muitos. Afinal, um dos pilares dos estados modernos consiste justamente no monopólio do uso da força como forma de proteção da sociedade civil que o compõe, de modo que, ao delegar a execução desta tarefa o Estado, estaria renunciando a si mesmo, passando a figurar como mero elemento regulador das atividades econômicas e garantidor da propriedade individual e dos contratos.

Além disso, ao transferir as atividades de custódia relacionadas à vigilância e a provisão de serviços de assistência médica, jurídica e social, bem como aqueles voltados à reinserção social dos apenados, o Estado poderia estar incorrendo em grave deslize moral, uma vez que a possibilidade de obtenção de lucro por meio do sofrimento humano não seria aceitável. Com efeito, para Ryan e Ward (1989) a existência de empresas privadas atuantes em serviços prisionais contribuiria, em verdade, para o reforço das tendências de expansão do aparato penal repressivo, de modo que sua presença não seria apenas em decorrência do incremento da população carcerária. Utilizando argumentos especulativos, há quem argumente também que a lógica privada calcada na busca incessante por lucros seria incompatível com os princípios de ressocialização, uma vez que às empresas prestadoras de serviços interessaria apenas manter a clientela (VIGGIANO, 2002) sendo de nenhum interesse a recuperação do indivíduo apenado.

Dentro da mesma veia especulativa, no outro extremo se encontram os defensores das formas privadas de gestão advogando que a provisão pública é intrinsecamente ineficiente e por isso deve ser evitada (LOGAN, 1992), além daqueles que realizam a comparação da eficiência entre as modalidades públicas e privadas de provisão, em verdade, amparados em bases metodológicas pouco consistentes (D'URSO, 1996).

De maneira concreta, acredita-se que a formação de um melhor juízo sobre a participação de empresas privadas no segmento prisional requer o exame dos diferentes indicadores de



desempenho obtidos em cada modalidade de provisão, por exemplo: indicadores de segurança, taxas de reincidência criminal, serviços de assistência aos internos e custos incorridos. Desta maneira, a obtenção de diagnósticos sobre a situação prescinde de análises comparativas entre as diferentes estruturas de governança, aqui entendidas como referentes ao conjunto de regras, tais como contratos entre particulares ou normas internas às organizações que governam uma determinada transação (AZEVEDO, 1996).

No entanto, até onde se sabe, é patente a inexistência de trabalhos metodologicamente estruturados no Brasil que explorem aspectos ligados ao desempenho das diferentes estruturas de governança possíveis à provisão de serviços prisionais – hierarquia, representada pelo controle integral do Estado; e forma contratual híbrida (MÉNARD, 2004), celebrada entre o ente-público e organizações privadas encarregadas da provisão do serviço<sup>1</sup>, aqui também denominadas como estruturas privadas de governança, somente para efeito de simplificação – residindo justamente neste ponto, a motivação principal para a realização deste trabalho. Destarte, as questões centrais a serem respondidas neste trabalho podem ser sintetizadas em uma única sentença, conforme pode ser mais bem observado abaixo:

**Quais são as diferenças observadas entre as estruturas públicas e privadas de provisão de serviços prisionais em termos dos indicadores de desempenho observados e quais os motivos que levam a tais diferenças?**

A relevância da questão acima pode ser justificada por alguns fatores. Primeiro, verifica-se, de fato, uma lacuna na literatura sobre as modalidades alternativas de provisão de serviços prisionais no Brasil com a participação de atores privados em uma perspectiva comparativa em relação à modalidade tradicional de provisão. Em verdade, os esforços de administradores e economistas são bastante tímidos nessa seara, tendo em vista a falta de estudos no país. No Brasil, os poucos trabalhos sobre o tema são restritos às áreas de Direito (ARAÚJO JUNIOR, 1995; D'URSO, 1996; VIGGIANO, 2002; AFFONSO, 2002; OLIVEIRA, 2002), Filosofia (MINHOTO, 2000; 2002) e Sociologia (SALLA, 1991); no entanto, nenhum destes, realiza uma comparação

---

<sup>1</sup> Contratos para provisão de serviços prisionais podem ser celebrados entre o governo e organizações ligadas ao terceiro setor, normalmente agrupamentos religiosos, tal qual a Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC) ou a Pastoral Carcerária. No entanto, por questões de foco, este trabalho se ocupa somente da relação entre governos e operadores privados.

estruturada relacionada aos indicadores de desempenho obtidos pelas formas privadas no país em comparação às prisões públicas tradicionais<sup>2</sup>. No exterior se verificam alguns trabalhos que focalizam os aspectos administrativos e econômicos do tema. Dentre estes se destacam Dilulio Jr. (1988, 1996), Archeoembeault e Deis (1996), Mitchell (2003), Hart, Shleifer and Vishny (1997) e Bayer e Pozen (2005). Nenhum dos trabalhos citados fornece, no entanto, referenciais teóricos capazes de possibilitar o entendimento de forma concomitante dos limites de atuação de atores não-estatais na provisão de serviços prisionais e das dimensões institucionais inerentes à questão da delegação de atividades executadas pelos governos.

Ocorre que a comparação de diferentes estruturas de governança, fundamental à formulação de políticas públicas ao setor prisional, necessita levar em consideração as instituições a que os atores encarregados da provisão estão submetidos, bem como as diferentes estruturas de incentivo que igualmente contribuem para moldar os diferentes padrões de desempenho obtidos. As instituições, ou as regras do jogo na tipificação de North (1990), constituem-se em fatores essenciais ao setor prisional tendo em vista a profusão de atores que o permeiam, incluindo instituições políticas em seus mais diversos matizes, o setor judiciário, instituições externas ligadas a defesa dos direitos humanos, como, a igreja católica, além das instituições informais representadas pelas leis e códigos de conduta dos internos, fazendo com que o setor prisional possa ser perfeitamente entendido como um “*nexus* de instituições”. Desta forma, o potencial explicativo decorrente da incorporação de fatores institucionais na investigação das diferenças observadas nos indicadores de desempenho obtidos por cada estrutura de governança pode fazer com que as políticas públicas formuladas a partir de diagnósticos que abarquem estas dimensões sejam mais aderentes à realidade, residindo neste ponto uma contribuição adicional do presente trabalho.

De maneira a responder a questão central, neste trabalho se recorre a alguns instrumentais teóricos caros às ciências econômicas, porém largamente difundidos nos circuitos administrativos em função de sua utilização por gestores e tomadores de decisão. São invocados neste trabalho, alguns construtos teóricos utilizados na provisão de serviços públicos, tais como a teoria

---

<sup>2</sup> Uma série de trabalhos monográficos tem sido recentemente produzida. Normalmente oriundos de trabalhos de conclusão de curso de graduação ou especialização, tais estudos se limitam à descrição de alguma experiência ou a revisão da literatura existente. Boa parte deles se encontra disponível no site do Departamento Penitenciário do Paraná DEPEN-PR ([www.pr.gov.br/dependen](http://www.pr.gov.br/dependen)).

econômica da regulação, as teorias de incentivos, a visão de contratos incompletos e, principalmente, a Nova Economia das Instituições (NEI). A ênfase na NEI, corrente inserida na tradição de pesquisa neo-institucionalista (DIMAGGIO e POWELL, 1991; HALL e TAYLOR, 1996), decorre do fato desta se destacar por possibilitar o agrupamento de diversos conhecimentos acumulados nas áreas de Administração, Sociologia, Ciência Política e Direito, o que, em verdade, propicia uma maior abrangência de escopo às suas análises. A combinação destes diversos conteúdos viabiliza o entendimento da conformação das estruturas de governança que delimitam as fronteiras organizacionais. Dentre estas, destacam-se as questões ligadas à provisão de serviços de utilidade pública por meio de atores privados em setores como: telecomunicações (LEVY e SPILLER, 1994), água e saneamento (SHIRLEY e MÉNARD, 2002), infra-estrutura rodoviária (ATHIAS e SAUSSIÉ, 2005) e transporte ferroviário (YVRANDE, 2002). Desta forma, acredita-se que o potencial analítico proporcionado pelo conjunto de instrumentais agrupados sob a NEI seja pertinente para o estudo da participação privada na gestão e operações de estabelecimentos penais.

Promovendo a articulação de dois conceitos basilares, presentes nas análises econômicas e sociais recentes – instituições (NORTH, 1981; 1990) e custos de transação (COASE, 1937; 1960; 1964; 1984) – a NEI tem dialogado com diversas outras correntes no intuito de fortalecer suas capacidades explicativas e até mesmo de propiciar a consolidação de seu próprio edifício teórico, ainda em fase de construção. Nesta seara, destacam-se as teorias do agente principal (ROSS, 1973; SAPPINGTON, 1991); os estudos sobre a economia dos direitos de propriedade (BARZEL, 1989); o conceito de racionalidade limitada (SIMON, 1951); as teorias de incentivos (BARNARD, 1938; AGHION e TIROLE, 1997; LAFFONT e MARTIMORT, 2002); integração vertical (CHANDLER, 1962) e informação assimétrica (AKERLOFF, 1970). É notório também o diálogo da NEI com as teorias de contratos incompletos (GROSMANN e HART, 1986; HART, 1995, 2003; HART, SHLEIFER e VISHNY, 1997)<sup>3</sup>. A combinação de todos estes conteúdos teóricos tem possibilitado o desenvolvimento de análises sobre os determinantes dos limites de atuação organizacional (WILLIAMSON, 1975; 1985; 1991), o que inclui estudos relacionados ao estabelecimento das fronteiras da firma e dos governos (WILLIAMSON, 1999).

---

<sup>3</sup> Esse ecletismo pode ser bem observado nos encontros da International Society for New Institutional Economics (ISNIE), principal evento mundial dos adeptos do neo-institucionalismo econômico. A variedade de temas abordados nas diversas conferências da ISNIE pode ser vista em [www.isnie.org](http://www.isnie.org)

Assim, os referenciais teóricos utilizados neste trabalho para responder a questão central anteriormente formulada possibilitam que as análises dos fenômenos aqui efetuadas transcorram dentro do espírito propalado por Williamson (2000), uma vez que o que se busca de fato saber é o que se sucede na realidade, ou nas palavras de Williamson: *What is going on out there?*

Sob o ponto de vista empírico, recorre-se ao exame comparativo entre as modalidades públicas tradicionais e as formas híbridas com a participação de atores privados em dois estados brasileiros que adotaram a terceirização da operação de estabelecimentos penais: Bahia e Paraná. Ambos os casos são analisados separadamente. Procedendo desta maneira, os efeitos endógenos das instituições são mitigados à medida que se comparam unidades localizadas em uma mesma região geográfica, logo sujeitas ao mesmo conjunto de restrições formais e informais (mesmo departamento penitenciário, mesmo sistema de justiça, mesmas regras comuns dos internos, etc.).

Deve ser ressaltado que a escolha pelos instrumentais ligados à esfera econômica não diminui, em absoluto, a importância de outras correntes de pensamento na discussão sobre a provisão de serviços prisionais. Estudos relacionados à gênese da violência, às formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, assim como contribuições da Sociologia, Filosofia e Antropologia são igualmente relevantes para o enriquecimento das análises sobre a delegação de estabelecimentos penais a atores privados. Contudo, seguindo a própria definição de custo de oportunidade, segundo a qual escolhas implicam renúncias, é praticamente impossível contemplar em único trabalho todos os ângulos de análise com a devida profundidade, em função das próprias limitações do autor. Faltaria competência para tal. Não obstante, acredita-se que análises de cunho administrativo e econômico são complementares aos estudos de orientação mais sociológica, não sendo, em absoluto, mutuamente excludentes.

- **Estrutura da tese**

Pelo fato das prisões se enquadrarem na categoria de serviços públicos, uma vez que as externalidades geradas são coletivas e as possibilidades de exclusão de indivíduos que não contribuem para a manutenção do serviço são quase inexistentes (OSTROM e OSTROM, 1977), o primeiro capítulo se debruça sobre as diversas modalidades de provisão de bens e serviços públicos. Sempre fazendo menção, na medida do possível, à situação brasileira são abordadas as

alternativas de suprimento direto pelos governos, as formas de terceirização de serviços, concessões, privatizações e, por fim, as Parcerias Público-Privadas (PPP). Esta seção faz-se necessária pelo fato do objetivo principal deste trabalho estar centrado justamente sobre o exame comparativo entre duas modalidades de provisão de serviços públicos.

Feitas as considerações acima, a segunda seção explora algumas contribuições da literatura econômica na escolha das formas mais adequadas de provisão de bens e serviços de utilidade pública. Optando-se por um viés analítico econômico-institucional é realizada uma revisão teórica contemplando desde a visão tradicional da intervenção governamental sobre as falhas de mercado e das externalidades geradas (PIGOU, 1932; SAMUELSON, 1954), passando pelas contribuições de Stigler e Friedland (1962), Demsetz (1968) e Stigler (1971) sobre os aspectos econômicos da regulação de serviços públicos, inseridos na linha da escola da escolha pública (*public choice*). São abordados também os papéis da assimetria de informações (AKERLOF, 1970) e dos incentivos (BARNARD, 1938; LAFFONT e MARTIMORT, 2002; SHIRLEY e MÉNARD, 2002) nas escolhas sobre as formas de provisão de serviços públicos, para em seguida se debater sobre a teoria dos contratos incompletos (GROSSMAN e HART, 1986; HART, 1995; HART, SHLEIFER e VISHNY, 1997; HART, 2003). Em seguida, em função de sua capacidade de diálogo com os aportes teóricos acima e da introdução de novos elementos que propiciam a compreensão das diversas estruturas possíveis à governança de uma determinada transação, se discute o papel da Nova Economia das Instituições (NEI) na provisão de serviços públicos. Ao longo de todo o capítulo 2 são construídas proposições a serem testadas nos capítulos subsequentes.

Muito embora ao longo do desenvolvimento do capítulo 2 sejam feitas menções a respeito dos serviços prisionais, sobretudo, durante o processo de elaboração das proposições testáveis, dedica-se o capítulo 3 ao exame do sistema prisional brasileiro. Além de uma discussão sobre o papel das prisões e das características do segmento no Brasil, é conferido um espaço para o estabelecimento dos indicadores de desempenho do sistema prisional. Como o trabalho se debruça justamente sobre o exame comparativo entre os níveis de desempenho obtidos em cada modalidade de provisão faz-se mister que sejam definidos os indicadores passíveis de análise, os quais podem ser resumidos em indicadores de custos, reincidência, segurança e ordem e serviços oferecidos aos internos. Posteriormente, tendo como base os aportes teóricos desenvolvidos no

capítulo 2 (NORTH, 1990; SHIRLEY e MÉNARD, 2002) o “*hexus* de instituições” formais e informais que conformam o sistema prisional é debatido, já mirando os impactos decorrentes das tensões engendradas entre as diferentes esferas institucionais sobre os indicadores de desempenho. A última subseção do terceiro capítulo é dedicada à apresentação e ao debate sobre as modalidades privadas de provisão de serviços prisionais, destacando-se as experiências dos Estados Unidos e da França. Realizando uma ponte com o capítulo 4, dedicado exclusivamente à análise empírica no Brasil, ainda no terceiro capítulo são introduzidos alguns elementos do processo de terceirização de estabelecimentos penais experimentado no país, o qual se situa entre o modelo francês e o estadunidense, no que tange ao grau de delegação de direitos de decisão e controle aos operadores privados<sup>4</sup>.

O quarto capítulo versa sobre as análises empíricas comparativas entre prisões operadas sob a maneira tradicional e prisões com operação terceirizada, as quais são efetuadas sobre os indicadores de desempenho anteriormente estabelecidos. São comparados estabelecimentos penais similares na Bahia e no Paraná, utilizando o método comparativo idealizado por Stuart-Mill, no qual quando dois casos similares apresentam resultados diferentes a meta da investigação passa a ser identificar a diferença responsável pelos resultados contraditórios (CROW, 1997; FERNANDES, 2002).

No caso baiano, dado ao caráter recente de sua adoção recorre-se à comparação de duas unidades penais idênticas. As duas prisões, Conjunto Penal de Teixeira de Freitas e Conjunto Penal de Valença, com operação pública e terceirizada, respectivamente, estão localizadas no interior do Estado e possuem mesmo projeto arquitetônico, mesma capacidade e mesmo perfil criminológico dos internos. São efetuadas análises quantitativas com bases nos dados fornecidos pela Superintendência de Assuntos Penais da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado da

---

<sup>4</sup> Alguém pode se perguntar por quais motivos as discussões sobre o objeto empírico não precedem a formulação das proposições testáveis. De fato, tais questionamentos são bastante pertinentes. No entanto, empreendendo-se desta maneira criar-se-ia um outro problema, à medida que as discussões sobre o sistema prisional e o conjunto de instituições que o circunda seriam realizadas sem que o conceito de instituições fosse adequadamente apresentado e aprofundado. Em meio a este dilema, optou-se por construir o trabalho tendo como ponto de partida o âmbito geral (provisão de serviços públicos e os instrumentais para escolha da forma mais adequada de provisão), atingindo-se posteriormente o objeto empírico, justamente por se acreditar que o caminho na direção do geral para o específico seria o percurso mais lógico e de mais fácil compreensão pelo leitor.

Bahia (SAP/SJDH) e análises qualitativas baseadas em entrevistas efetuadas junto a gestores públicos e atores privados.

O Paraná pelo fato de ter sido o primeiro estado a adotar a participação de atores privados na operação de prisões, sob a modalidade de terceirização, a partir do final do ano de 1999, mantendo este programa até meados de 2006, dados que permitem análises quantitativas mais rigorosas estão disponíveis. No intuito de se comparar unidades com características comuns, analisam-se oito estabelecimentos penais destinados a indivíduos já condenados, quatro deles geridos sob a forma tradicional e quatro sob a modalidade de terceirização. A partir de informações disponibilizadas pelo Departamento Penitenciário do Estado do Paraná (DEPEN-PR) e de informações coletadas em pesquisa de campo, foi construída uma base contendo dados relativos aos anos de 2001 a 2005, permitindo a realização de análises estatísticas e testes econométricos, requerendo a formulação de um modelo teórico de análise. Da mesma forma que no caso baiano, de maneira complementar se adicionam informações qualitativas colhidas em pesquisa empírica por meio de entrevistas semi-estruturadas.

Com base nas análises empíricas empreendidas são discutidas à luz dos construtos teóricos desenvolvidos nas seções anteriores, são discutidas no capítulo 5 as razões para as diferenças observadas entre as duas modalidades de provisão de serviços prisionais nos dois estados. Em adição, tal exercício permite a comparação das características do caso brasileiro, emblematicamente pelas experiências da Bahia e do Paraná, com os casos francês e estadunidense. Diferenças relevantes entre os três modelos são observadas e debatidas. Por fim, é realizado o teste das proposições desenvolvidas, deixando-se a última parte do trabalho para as considerações finais.

# 1. SOBRE AS FORMAS DE PROVISÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

Ultimamente pode-se observar o aumento do interesse no estudo dos arranjos organizacionais possíveis para a provisão de bens e serviços de utilidade pública, sobretudo, em reflexo aos esforços empreendidos para a adoção de reformas estruturais no seio da administração pública. Estimuladas pelas reestruturações geopolíticas e pelo questionamento da eficácia das burocracias públicas, tais reformas acabaram por viabilizar a transferência para setores não-estatais de bens e serviços, até então, supridos pelos governos.

O debate acerca da participação de atores privados na provisão de serviços públicos tem sido bastante acalorado e controverso, opondo defensores e críticos à participação privada. A própria definição do vocábulo “público”: “relativo ou pertencente ao um povo ou a um governo; secreto, transparente”, proporciona margem a interpretações sobre a legitimidade da interferência e apropriação privada na esfera pública. Não se deseja, contudo, neste trabalho, realizar um exame em relação a uma suposta situação ideal na provisão de serviços públicos. Ao contrário, almeja-se entender um caso concreto, ligado à participação de atores privados na gestão de serviços prisionais em uma perspectiva comparativa à gestão pública tradicional e procurar, com o auxílio dos instrumentais teóricos de suporte escolhidos, compreender o que se sucede no mundo real.

Antes de se avançar na questão do setor prisional e nos conteúdos teóricos que visam auxiliar a compreensão da problemática dos limites de atuação governamentais, faz-se necessário caracterizar e discutir as diversas maneiras existentes para a provisão de serviços públicos, seja diretamente pelo Estado, seja por meio de arranjos com os setores não-estatais, na forma de privatizações, concessões e parcerias entre o poder público e o setor privado.

Antes de tudo isso, porém, explora-se a natureza e as características peculiares dos bens e serviços públicos, o que requer, dentro de uma perspectiva mais ampla, o entendimento prévio dos diversos tipos de bens e serviços disponíveis à satisfação das necessidades dos indivíduos e das organizações: bens públicos, privados, partilhados e pedagogados.



## 1.1 Tipos de Bens

De acordo com a visão neoclássica, o mercado seria o mecanismo ideal de alocação fornecendo soluções dentro de “ótimos-paretianos”, decorrentes da maximização da utilidade dos indivíduos e da maximização dos lucros das firmas. Contudo, até os mais ortodoxos admitem a existência de situações em que as condições de otimização não podem ser atendidas. Tais ocorrências, denominadas falhas de mercado, muitas vezes justificam o envolvimento de agentes externos ao mercado em assuntos supostamente de alçada da esfera privada.

Como exemplo, tem-se a ação governamental por meio de políticas públicas, para o suprimento de bens e serviços. Dentro do *ethos* capitalista, a intervenção dos governos que representam o Estado ocorre, em tese, sobre aqueles bens que não podem ser supridos pelo mercado devido a problemas de economias de escala, externalidades ou inexistência de firmas operando no mercado (MILGROM e ROBERTS, 1992). Conforme assertam Weimer e Vining (1999), outras dimensões como políticas redistributivas, promoção da dignidade humana e de maior participação política dos cidadãos podem ser adicionadas à racionalidade econômica para explicar a existência de políticas públicas. Diante desta complexidade, o exame do papel dos governos requer o entendimento dos diversos tipos de bens e serviços disponíveis existentes.

De acordo com Ostrom e Ostrom (1977), dois conceitos importantes embasam a classificação dos possíveis bens ou serviços<sup>5</sup> disponíveis: exclusão e consumo.

O nível de exclusão reflete a capacidade de privar as pessoas de usufruírem os benefícios de um determinado bem, caso estas não concordem ou não possam aceitar os termos propostos pelo provedor. Deve-se salientar que nem sempre a exclusão é factível. De fato, em um concerto ao ar livre mesmo que sejam cobrados ingressos, muitas vezes não é possível impedir que as pessoas da vizinhança, que não pagaram pelo benefício de desfrutar do *show*, deixem de ouvir a música. A exclusão, assim, possui nitidamente uma dimensão econômica, passando a ser exequível, ou não, em função do custo de sua imposição. Com efeito, quanto maior a possibilidade de existência do “efeito-carona” (*free-riding*), mais difícil se torna convencer as pessoas a

---

<sup>5</sup> De agora em diante, os termos ‘bens’ e ‘serviços’ passam a ser utilizados como sinônimos, meramente, por questões de estilo. A distinção entre eles não é relevante nesta discussão.

pagarem<sup>6</sup> e por conseqüência, menor a probabilidade de investimento privado em áreas em que a exclusão não é trivial, dada a dificuldade de obtenção de retornos financeiros nestas situações.

A segunda dimensão, referente à rivalidade entre os indivíduos em termos do consumo dos bens, também é relevante nesta análise, uma vez que o consumo de certos bens pode implicar em diminuição em quantidade e qualidade (SAVAS, 1987). O fato de um bem estar disponível para um indivíduo pode implicar a indisponibilidade para outro, por exemplo, o consumo de uma xícara de café. Por outro lado, o fato de várias pessoas fazerem o uso de um bem, muitas vezes não implica sua diminuição ou depreciação (SAMUELSON, 1954), a exemplo da transmissão de um programa de televisão.

Naturalmente, as capacidades em termos de consumo conjunto possuem limites impostos pela quantidade de pessoas que utilizam um bem. Uma praia, por exemplo, não tem os recursos diminuídos significativamente por conta do uso de um grupo de pessoas. Contudo, à medida que se aumenta a quantidade de sujeitos exercendo o seu usufruto, a qualidade dos benefícios auferida individualmente diminui.

As formas polares em termos de consumo conjunto e exclusão permitem tipificar os bens segundo algumas características, conforme pode ser observado na figura 1.1:

---

<sup>6</sup> Assumindo-se que os indivíduos possuem níveis de oportunismo intrínsecos à sua personalidade

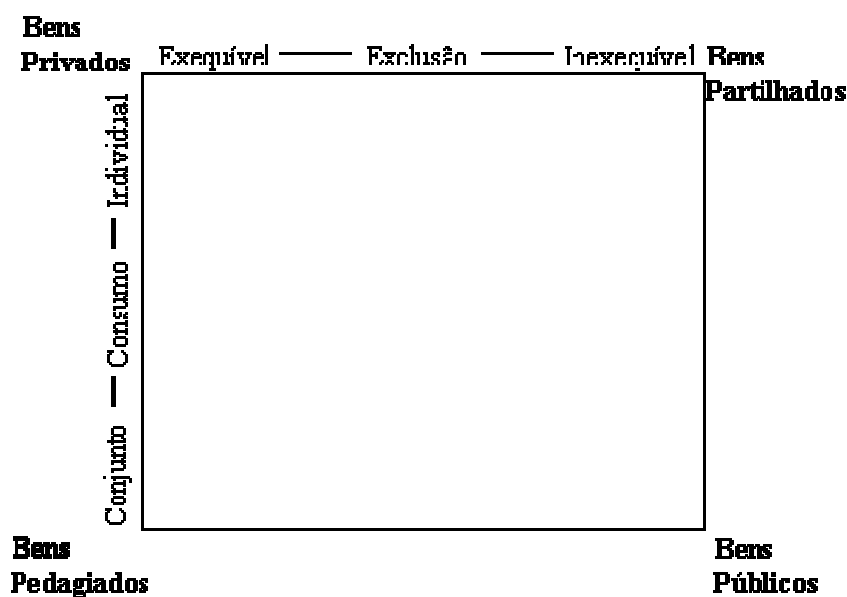


Figura 1.1 - Tipos de bens de acordo com critérios de exclusão e consumo  
 Fonte: Adaptado de Savas (1987)

As extremidades do diagrama acima ilustram as formas idealizadas dos tipos de bens possíveis: privados (*private goods*), partilhados (*common goods*), pedagiados (*toll goods*) e públicos (*public goods*).

No canto superior esquerdo, têm-se os bens privados. Numa situação extrema a exclusão é perfeitamente possível, uma vez que a sua obtenção requer o aceite do fornecedor. Além da dimensão exclusão, o consumo de bens privados em sua forma pura se dá de forma individual ou por poucas pessoas, sendo que via de regra o mercado é o supridor por excelência destes bens. Contudo, é possível a existência de algum tipo de ação coletiva e de intervenção governamental, no que se refere ao estabelecimento de regras para o funcionamento dos mercados e aos mecanismos de arbitragem e soluções de eventuais conflitos.

Na extremidade inferior direita, onde há características de consumo coletivo e a possibilidade de exclusão é factível, têm-se os bens pedagiados. Neste caso, a utilização do bem é de alguma forma cobrada, porém seu uso se dá de forma coletiva. Como exemplos destes bens têm-se pontes, estradas, água e energia elétrica. Normalmente, o custo dos bens tributados é diminuído com a adesão de mais usuários. A minimização de custos – obtida com a participação de apenas uma empresa no setor – justifica a inexistência de mais de um fornecedor. Apesar de poderem ser

ofertados pelas vias de mercado, muitas vezes os bens tributáveis são supridos diretamente pelos governos, como forma de proteger a população de comportamentos rentistas por parte dos provedores privados. Mesmo na presença de agentes privados no suprimento do bem, algum tipo de ação coletiva é necessária para criar e executar a regulação dos monopólios naturais, bem como para estimular a competição dos concessionários destes tipos de serviços.

Os bens que apresentam características de consumo de forma individual e de difícil exclusão são classificados como bens partilhados, conforme pode ser observado no canto superior direito da figura acima. Nesta situação, exigir o pagamento pelo uso é uma tarefa quase impossível, em função da facilidade de se consumir e a dificuldade em fazer cumprir as exigências necessárias à manutenção ou melhoria do bem. Um exemplo ilustrativo deste quesito é o da indústria pesqueira. Na inexistência de entidades aptas a regular a atividade, o pescador pode optar por pescar quantos peixes puder, muitas vezes sabendo que esta conduta pode contribuir para a diminuição do estoque, a qual será prejudicial a ele próprio no futuro. De acordo com Milgrom e Roberts (1992), quando os retornos residuais de um ativo são disseminados, os agentes individuais não possuem interesse suficiente em arcar com os custos de manutenção e melhoria do bem compartilhado.

Em função da existência de dois fatores: a) a falta de incentivos ao suprimento e à conservação dos ativos por parte de atores privados; e b) os fortes incentivos ao uso indiscriminado dos recursos; cunhou-se para estas situações o termo “*the tragedy of commons*” (HARDIN, 1968).

A introdução de mecanismos de ação coletiva tem sido utilizada como instrumento para a conservação e equidade na utilização de bens partilhados. Dentre tais mecanismos, além da intervenção governamental direta, figura também a alocação de direitos de propriedade para grupos ou indivíduos interessados na preservação destes bens.

Por fim, no quadrante inferior direito, encontram-se os bens públicos, utilizados por muitos indivíduos e com diminutas possibilidades de exclusão. Da mesma forma que nos bens partilhados, verifica-se também a propensão ao uso dos bens sem a contrapartida do esforço individual para o seu suprimento. Sob o ponto de vista das externalidades geradas, as prisões, objeto de análise neste trabalho, se enquadram na categoria de bens públicos, na medida em que os produtos gerados em decorrência de sua atuação são apropriados pela população de maneira

geral independentemente da contribuição individual. Assim, em função do fato do presente trabalho focar as distintas formas de provisão de bens públicos, a discussão sobre tais bens será realizada de forma um pouco mais detalhada, em relação aos demais.

### *1.1.1 Algumas notas sobre a provisão de bens públicos*

Ao se ouvir a expressão ‘público’, em boa parte das vezes, duas associações surgem. A primeira ligando este conceito à idéia de Estado, enquanto poder organizado da sociedade materializado numa instituição jurídico-política, detentora do monopólio da coerção física legítima. A segunda associação, por sua vez, remete a um sentimento de oposição em relação à esfera privada, materializada em seus dois componentes, conforme assinala Bento (2003): o espaço doméstico – *locus* de subjetividade livre de relações econômicas; e, a sociedade civil – espaço de trocas de mercadorias e do trabalho social, neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação, cuja situação de estabilidade é garantida por meio do estado de direito.

Dentro de uma perspectiva ampla, o público seria aquilo que é exposto e dado a conhecer a todos, passível de livre acesso, sendo do interesse de todos e comum a todos. Bresser Pereira (1998a) considera o público como espaço de todos para todos, porém o distingue da dimensão estatal. Para ele, é estatal uma forma específica de espaço ou propriedade pública: aquela que faz parte do Estado, aí incluída as suas já referidas funções.

As peculiaridades dos serviços públicos, em termos de dificuldade de exclusão e do vasto número de beneficiários, resultam em problemas de coordenação que carecem de atenção. Ostrom e Ostrom (1977) invocam Aristóteles para ilustrar a problemática ligada à natureza dos bens públicos: “o que é comum à maioria das pessoas, tem um menor valor para si”.

De fato, se ninguém paga por tais bens é de se esperar que não haja incentivos à sua produção, o que explica o fato destes serem supridos normalmente pelos governos mediante arrecadação de contribuições coletivas, na forma de taxas e impostos, as quais requerem graus de coerção para sua efetivação. A possibilidade do efeito-carona é patente, dada a dificuldade de exclusão, requerendo em alguns casos, a formação de outras instituições – que não somente as governamentais – capazes de aplicar sanções e desencorajar este tipo de conduta por meio da

ação coletiva, pelo fato de agências governamentais não garantirem, necessariamente, uma organização ótima na provisão de bens públicos.

Olson (1978) analisa a questão dos bens públicos utilizando uma taxonomia distinta. Para ele, existiriam bens públicos inclusivos e exclusivos, ambos de difícil exclusão, diferindo, porém, em relação à divisibilidade do consumo. Os primeiros apresentam características de consumo coletivo, similarmente ao conceito de bens públicos de Ostrom e Ostrom (1977), ao passo que nos bens públicos exclusivos o fornecimento não é indivisível, tal qual nos bens partilhados destes autores. Olson (1978) viu, no entanto, que os diferentes grupos na sociedade podem se organizar e se apropriar dos bens públicos, repartindo os custos com a sociedade. A existência de grupos que praticam tais atividades predadoras ou *‘rent-seeking’* constituir-se-ia em fontes de ineficiência retardando o desenvolvimento econômico (BAUMOL, 1993), além de afetar o desempenho na provisão dos serviços públicos em si.

Além das características acima, aspectos ligados à medição e ao grau de escolha dos agentes influenciam, também, a organização e provisão de serviços públicos.

Em relação à primeira dimensão, tem-se que a medição do desempenho na produção de bens públicos não é endereçada por cálculos simples. Além disso, é necessário saber o que medir em termos quantitativos e qualitativos, o que exige a definição dos indicadores a serem observados. O processo de conformação dos indicadores e dos padrões de operação é, em muitas vezes, subjetivo, e passível de controvérsias à medida que a exposição da realidade pode não ser conveniente a determinados grupos de interesse.

Muitas vezes, a própria coleta de dados para a construção dos indicadores de desempenho não é trivial. Por exemplo, para o estabelecimento da taxas de mortalidade dos cidadãos de uma região é necessário o cruzamento de informações oriundas de diversas instituições como: Instituto Médico Legal, Polícia Civil e Polícia Militar, não sendo incomum encontrar incoerências nas informações supridas pelos diferentes atores. Muitas vezes, porém, os registros simplesmente não são feitos, seja por falta de estrutura, vontade política ou incapacidade gerencial, o que impede uma visão agregada da realidade, fundamental ao desenho e à avaliação dos resultados das políticas públicas. Nessa linha, objetivando, manter uma boa imagem perante a população e evitar ataques de adversários políticos, os governos possuem fortes incentivos a ocultar

informações de desempenho, sobretudo se as gestões precedentes não tiverem construído e divulgado tais indicadores, em bases minimamente confiáveis, perpetuando assim uma cultura de pouca clareza na mensuração dos resultados das ações governamentais.

A segunda dimensão é ligada aos graus de escolha dos usuários em relação aos serviços prestados. Em função da diversidade de possibilidades, as opções de escolha dos indivíduos sobre a quantidade e qualidade do bem consumido são limitadas, o que, muitas vezes, causa insatisfação nos usuários. Além disso, o pagamento efetuado nem sempre é ligado a aspectos de oferta e demanda e as decisões de alocação são tomadas, sobretudo, a partir de processos políticos, muitas vezes distantes das reais demandas sociais.

### *1.1.2 Bens públicos e serviços de utilidade pública: dois conceitos diferentes*

Muito embora a classificação apresentada facilite a compreensão em relação aos diferentes tipos de bens supridos, ao considerar apenas critérios de exclusão e consumo na classificação de bens e serviços, a tipologia anteriormente apresentada pode ser objeto de algumas observações, devendo ser observada com atenção, na medida em que ignora aspectos chave à formulação de políticas que visem bem-estar coletivo. Educação e saúde, por exemplo, pelos critérios acima são tipificados como bens privados, dado que o consumo se dá de forma individual, e a exclusão é factível<sup>7</sup>.

Stiglitz (1989, p.14-15) denomina estes bens como “bens privados providos pelo poder público”, os quais os governos provêm diretamente ou adquirem de outras organizações antes de repassá-los à população. Por outro lado, defensores das formas privadas de provisão e avessos à intervenção estatal, frequentemente se apropriam desta terminologia para apregoar o suprimento destes bens pelo mercado (SAVAS, 2000; 1987), ignorando os benefícios diretos e indiretos gerados para toda a sociedade a partir da provisão governamental.

Nesta linha, como os mecanismos de mercado possuem instrumentos para exclusão daqueles que não podem pagar pela utilização do serviço, a tendência é que parcelas da população não sejam atendidas e não desfrutem do serviço. Os impactos desta exclusão se materializam nos indicadores de bem-estar da população, acentuando as desigualdades e os conflitos no interior do

---

<sup>7</sup> Educação e saúde são bens classificados por autores como Musgrave (1980) como meritórios, visto que sua provisão envolve a redistribuição de recursos entre diferentes camadas da sociedade.

tecido social por conta da impossibilidade de acesso a direitos básicos, necessários à sobrevivência dos indivíduos e garantidos universalmente por lei, no caso de saúde e educação. Observam-se tais efeitos malignos também sobre os indicadores de desenvolvimento econômico da localidade, uma vez que no âmbito dos atuais paradigmas tecnológicos, uma população educada e saudável é condição básica para a consecução dos padrões de desempenho demandados, inclusive pelo próprio mercado.

Recorre-se, assim, à expressão serviço de utilidade pública para designar os diversos bens ou serviços normalmente providos pelo governo que aportem benefícios à sociedade, os quais a depender de escolhas técnicas e/ou ideológicas podem ser passíveis de fornecimento público ou privado. Desta maneira, o termo serviço de utilidade pública não se refere necessariamente a um bem público nos moldes apresentados por Ostrom e Ostrom (1977), podendo ser associado de forma mais abrangente a bens privados, partilhados ou pedagiados que sejam capazes de contribuir para o bem-estar coletivo.

Serviços de utilidade pública podem ser supridos de várias maneiras por atores governamentais, privados e ligados ao terceiro setor, com diversas possibilidades de associações entre estas esferas.

Justamente em meio a um contexto marcado por dúvidas quanto à eficiência do agir estatal na provisão direta de serviços de utilidade pública; em que se verificam índices crescentes de insatisfação nas classes beneficiárias de tais serviços; e, mais notadamente, constata-se a disseminação de uma crença, em forma de um quase-consenso mundial, em torno da diminuição do papel do Estado, pode ser observado o empreendimento de reformas no seio da administração pública em quase todos os países. Tais reformas têm buscado a redefinição dos papéis do Estado e tentado propiciar a entrada de atores privados na provisão de serviços de utilidade pública, conforme sucedeu em diversos setores, dentre eles o sistema prisional brasileiro, objeto de atenção deste trabalho.

Desta forma, na próxima seção se analisam as diversas maneiras pelas quais os serviços de utilidade pública podem ser supridos, destacando-se, além da provisão direta pelos governos, outras modalidades via atores não-estatais, tais como privatizações, terceirizações e Parcerias Público-Privada (PPP).



## 1.2 Formas de intervenção de atores não-estatais na provisão de serviços públicos

Os serviços de utilidade pública por muitas vezes apresentarem características semelhantes aos monopólios naturais, frequentemente são supridos pelos próprios governos, como forma de se preservar o interesse social. Contudo, após a experiência privatizante inglesa dos anos 80 em que, de maneira vertiginosa, serviços historicamente fornecidos pelos governos foram transferidos para empresas privadas, intensificaram-se os debates sobre a eficácia da participação de atores privados na provisão de tais serviços, bem como sobre as diferentes formas de envolvimento de atores não-estatais neste quesito. Os debates visando à diminuição do agir estatal na provisão de serviços públicos foram também estimulados pelos baixos índices de eficiência das empresas controladas pelos governos, pelos problemas em relação à qualidade dos serviços prestados e pela limitada abrangência de cobertura em decorrência dos reduzidos investimentos governamentais.

Com a entrada de atores privados na provisão de serviços de utilidade pública, assistiu-se, ao remodelamento da própria concepção weberiana de Estado, o qual seria, de acordo com Bobbio (1986), sustentado por dois pilares: monopólio legítimo da força e presença de aparato administrativo para provisão de serviços públicos. Em alguns casos, a participação de atores privados nestas vigas mestras que sustentam o conceito de Estado e que, em verdade, o legitimam, deu-se de forma bastante aprofundada, a exemplo da privatização total de serviços prisionais nos Estados Unidos e na Inglaterra<sup>8</sup>.

De acordo com Guasch (2004), após duas décadas da intensificação dos processos de participação privada na provisão de serviços de utilidade pública nos países em desenvolvimento, alguns estudos demonstram a superioridade média da governança privada no que se refere ao desempenho operacional e aos investimentos necessários à operação. Por outro lado, o autor sustenta que, no caso latino-americano, observa-se um grande nível de descontentamento entre os cidadãos em relação às reformas efetuadas, sobretudo porque os ganhos de eficiência obtidos pelos operadores privados não foram transferidos aos usuários dos serviços na forma de redução de tarifas.

---

<sup>8</sup> Nesse caso, empresas privadas além de viabilizarem a construção da unidade são responsáveis, também, pela custódia dos internos, aí incluindo as funções de vigilância e segurança, se necessário, podendo até fazer uso da força, inclusive letal, para cumprir suas funções. Essa discussão será retomada posteriormente.

Na prática, verifica-se uma miríade de possibilidades à provisão de serviços de utilidade pública, as quais estão posicionadas entre a solução governamental e a privatização total. A figura 1.2 demonstra que tais modalidades variam de acordo com o envolvimento do operador privado, zero na gestão pública, até o seu envolvimento máximo, em caso de privatizações completas.

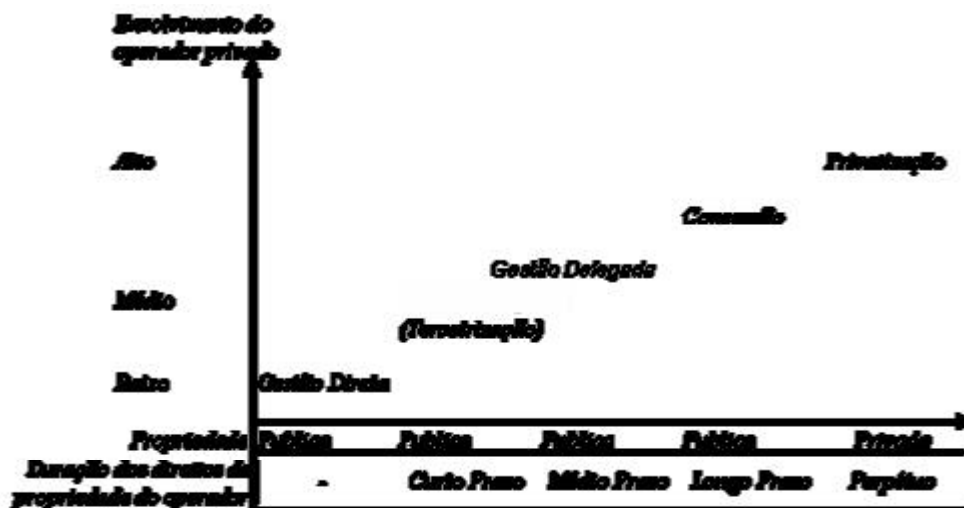


Figura 1.2 - Principais formas de provisão de serviços de utilidade pública  
Fonte: Huet e Saussier (2003)

As definições constantes na figura acima não esgotam o leque possível de possibilidades de intervenção na provisão de serviços públicos. Com efeito, podem ser adicionadas ainda outras modalidades, tais como as Parcerias Público-Privada (PPP), assim como outros modelos de intervenção não-estatal, como contratos de gestão entre os governos e organizações ligadas ao terceiro setor Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações Não-Governamentais (ONGs).

As subseções vindouras descrevem e discutem as principais formas de fornecimento, começando-se pela gestão direta tradicional.

### 1.2.1 Gestão Direta governamental

A partir de meados do século XIX, com a universalização do sufrágio, irromperam-se novas demandas das classes recém-incorporadas ao jogo político e social. Com isso, os estados

nacionais passaram a estruturar aparatos administrativos para a provisão de serviços públicos em diversas esferas, antes confinadas a atores privados ou a igreja, tais como: saúde, educação, seguridade social e segurança<sup>9</sup>, contribuindo para o alargamento de suas funções e, conseqüentemente, para a complexidade de sua gestão e operação. O aumento da participação da população obriga o Estado a corrigir as desigualdades, distribuir rendas e socializar o risco, a fim de tentar cumprir a promessa de igualdade do liberalismo (HABERMAS, 1984), de forma que vários são os argumentos para que o fornecimento de serviços públicos seja proporcionado diretamente pelos governos.

Assim, de maneira geral, a participação dos governos é invocada para assegurar o bem-estar coletivo evitando condutas discricionárias de atores privados, eventualmente, em oposição aos interesses da coletividade. Em última instância, a legitimação dos próprios governos perante a população passa pelo fornecimento destes serviços.

Desta forma, em função das dificuldades de exclusão e da eventual imposição de restrições institucionais – relacionadas à ausência ou fragilidade dos marcos regulatórios – o suprimento de serviços públicos por meio de mecanismos de mercado, licenciamento ou concessão pode ser pouco atrativo aos operadores privados. Neste caso, a provisão de tais serviços se restringe à ação governamental direta, à subcontratação de outros governos com capacidade excedente ou a entidades sem fins lucrativos. Em adição, Bergstrom (1999) assinala que as decisões para a gestão estatal de atividades de interesse público podem ser estimuladas por fatores políticos e ideológicos, de modo a obter apoio dos grupos de interessados na intervenção governamental, normalmente funcionários públicos.

Em ambientes democráticos estáveis com altos níveis de participação da população, a provisão direta pelos governos pode propiciar um maior controle da sociedade em relação ao fornecimento dos serviços e suas dimensões qualitativas. Por outro lado, o controle de empresas estatais viabiliza o processo de extração de quase-rendas por parte de atores políticos e grupos rentistas interessados em relacionamentos privilegiados com as empresas públicas, o que torna mais grave a situação, sobretudo, em ambientes em que são diminutas as possibilidades de fiscalização e

---

<sup>9</sup> Sobre o quesito segurança, verificou-se a partir de meados do século XIX e início do século XX, nos Estados Unidos e Inglaterra, o surgimento de prisões gerenciadas pelo próprio Estado. Tal função costumava ser objeto de exploração e gestão por parte de agentes privados.

*enforcement* de condutas indesejáveis. Boycko, Shleifer e Vishny (1996), chamam a atenção para os benefícios privados auferidos por políticos ao manterem centros de provisão de serviços públicos sobre seus domínios, dentro dos governos.

Em relação à sua provisão propriamente dita, os serviços públicos tradicionalmente são viabilizados pelo governo através de departamentos vinculados às funções executivas do Estado, em suas diversas instâncias, nacional, regional e municipal, como os departamentos de administração penitenciária. Neste caso, o governo é responsável pela concepção, financiamento, construção, operação e manutenção dos ativos.

No caso brasileiro em particular, a Constituição Federal em seus artigos 173, 175 e 177 assegura ao Estado a prerrogativa de poder atuar diretamente na produção de bens e serviços por meio da criação de empresas públicas ou sociedade de economia mista. Tais organizações estariam, contudo, sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, devendo ser observados, entretanto, os princípios da administração pública quando da licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações (BRASIL, 2005).

Além dos bens públicos puros, tais como setores ligados à segurança e à soberania nacional, observa-se ainda no país uma massiva participação do Estado na provisão de bens privados, partilhados e pedagiados, tais como: saúde, educação, água e saneamento, estradas, transporte coletivo e geração de energia elétrica. Localmente, atividades como coleta de lixo e limpeza urbana ainda são providas, em grande parte, diretamente pelos governos municipais, sobretudo nas cidades de menor porte.

A sobreposição do regime de direito público em relação ao privado nas empresas estatais, ao tempo que, em tese, garante à população a preservação do interesse coletivo, impõe algumas barreiras estruturais que, muitas vezes, inviabilizam a rapidez e a eficiência comparativa das organizações públicas em relação às privadas. Por exemplo, empresas públicas estão sujeitas às restrições da Lei de Licitações (8666/93), possuindo pouca margem de manobra para adoção de critérios de escolha de fornecedores com base em argumentos qualitativos, os quais apesar de nem sempre serem transparentes – fator grave no âmbito da administração pública – podem resultar em decisões mais eficazes.

Em muitos casos, os governos executam o fornecimento de serviços de utilidade pública cobrando dos usuários valores inferiores aos custos de produção. Como forma de minimizar os descompassos entre preços e custos de produção, em geral, são cobradas tarifas diferenciadas dos indivíduos com maior poder aquisitivo. Igualmente, aportes governamentais, na forma de subsídios, não são incomuns na provisão de serviços de utilidade pública, o que acaba engendrando desequilíbrios nas contas governamentais. De acordo com Savas (2000), os resultados negativos e a impossibilidade de sustentação dos subsídios governamentais fazem com que os governos reduzam os investimentos em expansão e manutenção dos ativos, fomentando sentimentos de insatisfação na sociedade com a queda da qualidade dos serviços ofertados. Tal situação abre espaço para discussões sobre a substituição da provisão governamental direta pela provisão por meio de atores privados.

Muitas vezes, contudo, os governos possuem restrições institucionais, políticas ou ideológicas refratárias à participação de agentes privados na provisão de serviços de utilidade pública, as quais podem variar em maior ou menor grau. Quando tais restrições são diminutas, abre-se o espaço para processos de privatização. A definição do termo, seus objetivos, a experiência de implementação e os resultados obtidos as privatizações serão discutidos a seguir.

### *1.2.2 Privatização*

Em resposta ao incremento das funções governamentais surgem já no início do século XX, os primeiros questionamentos formais e estruturados acerca da participação direta do Estado na provisão de serviços de utilidade pública. Nesta linha emergem idéias relacionadas à necessidade de separação entre política e administração, as quais têm em Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos no início do século, um de seus principais expoentes. Um dos objetivos dentro de tal concepção seria conferir maior isenção da administração pública em relação a influências políticas. Por outro lado, o questionável descolamento entre política e administração acaba por contribuir para uma série de outros problemas ligados ao fortalecimento daninho das burocracias e a conseqüente incapacidade de acompanhar a dinâmica de evolução das demandas da própria sociedade.

Contudo, a visão refratária à intervenção estatal na produção de bens e serviços se conforma, também, a partir da derrocada dos regimes socialistas, das mudanças na economia política internacional e da própria incompatibilidade entre o *welfare state* e a economia de mercado.

Os governos ao redor do mundo, sobretudo a partir da última década, intensificaram a promoção da participação de atores privados na condução de certas atividades ligadas à provisão de serviços, até então de competência governamental. Tais câmbios nas maneiras de provisão foram observadas nas mais diversas instâncias, ou seja, dos governos centrais às esferas locais de poder. Seguindo a tipologia de bens de Ostrom e Ostrom (1977), anteriormente apresentada, os bens e serviços providos pelos governos na década de 80 e que foram objetos de privatização incluíam bens e serviços: privados (educação, atividades produtivas em geral), bens pedagógicos (estradas, água, energia elétrica, telecomunicações) e bens públicos puros (prisões).

Dentre as opções para participação de atores privados na provisão de serviços de utilidade pública, a privatização constitui-se na alternativa mais radical, justamente por estar situada em posição diametralmente oposta à gestão pública direta.

De maneira simples, o termo privatização pode ser entendido como a transferência de ativos e serviços, até então sob responsabilidade do Estado, para empresas de capital privado. Transferem-se também as demais responsabilidades inerentes à atividade, tais como: decisões de investimento, gestão administrativa e operacional e dos riscos.

Os objetivos para a privatização variam de acordo com cada governo. As motivações podem ter por origem aspectos ideológicos, uma vez que a redução do aparelho do Estado e a diminuição da intervenção governamental na economia podem-se constituir em instrumentos para a viabilização do pleno exercício das liberdades e das iniciativas individuais, dentro de uma matriz liberalizante. De acordo com Spulber (1997), processos de privatização podem ter também fundamentações políticas, como: possibilidade de desmantelamento de redutos eleitorais da oposição, por exemplo, sindicatos de trabalhadores, e construção de novas alianças políticas. Nesta mesma seara, o suporte de organismos internacionais, como o Banco Mundial, é também apontado por Savas (2000) como uma das possíveis razões para processos de privatização.

Sob o ponto de vista técnico, as razões para a privatização incluem a redução de déficits governamentais via saneamento de empresas e obtenção de créditos para o tesouro por meio de sua venda; intenção de aumentar a abrangência de cobertura e a qualidade dos serviços prestados via investimento privado, obtenção de maior flexibilidade operacional, dado que as empresas não mais estariam circunscritas aos limites impostos pelos regulamentos públicos, dentre outras.

Normalmente são criados mecanismos de controle, na forma de marcos regulatórios e agências reguladoras, de maneira a coordenar as tarifas, a estabelecer e garantir os níveis dos serviços prestados aos usuários. Em adição, aparatos regulatórios possuem a função de proteger ambas as partes envolvidas – sociedade, governo e operador privado – de condutas oportunistas. A definição de regras, e mais importante, a garantia de seu efetivo cumprimento faz-se mister justamente em contextos em que se transferem monopólios públicos para atores privados, sem que sejam engendradas condições para o aumento da competição e da rivalidade entre os operadores. Verifica-se a forte dependência destes fatores com as estruturas institucionais existentes.<sup>10</sup>

Entre os primeiros grandes movimentos mundiais no sentido de delegar a atores privados a condução de atividades executadas pelos governos destaca-se a iniciativa do governo alemão ocidental no início da década de 60, ao vender parte significativa de sua participação na Volkswagen. Sob a ditatorial gestão de Pinochet, o governo chileno implementou no início da década de 80, de forma pioneira, um massivo programa de desnacionalização que, além das utilidades públicas tradicionais, como água e telecomunicações, abarcou também o sistema previdenciário do país.

Contudo, foi na Inglaterra que se deu a mais famosa, e mais influente, experiência privatizante que se tem notícia. Sob a liderança do governo conservador, a partir de 1979 inicia-se na Ilha um programa de venda de empresas controladas pelo Estado, como *British Petroleum* (1979) e *British Aerospace* (1981). Com grande apoio político após a vitória na guerra das Malvinas, Margaret Thatcher, primeira ministra no período 1979-1990, aprofunda o processo de privatização com a venda da *British Telecom* (1984), *British Gas* (1986), *British Airways e Rolls Royce* (1987), companhias de água em 1989 e eletricidade em 1990 (SAVAS, 2000).

---

<sup>10</sup> Tal discussão será aprofundada no capítulo seguinte

A partir da experiência inglesa, outros países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) promoveram medidas similares. Por exemplo, na França, durante a curta gestão da coalizão de centro direita entre 1986 e 1988<sup>11</sup>, foi iniciado o dismantelamento do gigante aparelho estatal francês, fortificado, sobretudo, durante o início da gestão de François Mitterrand. O processo foi suspenso, mas não revertido, durante a gestão socialista entre 1988 e 1993, tendo sido reiniciado após à volta da direita ao poder em 1993, não tendo sido interrompido mesmo durante a gestão do socialista Jospin entre 1997 e 2002. Desta forma, importantes grupos antes controlados pelo Estado passaram para o controle de atores privados, dentre eles: *Saint-Gobain*, *Rhône-Poulenc*, *Elf-Aquitaine*, *Bull* e *Dassault* (BERNE e POGOREL, 2004).

Nos países em vias de desenvolvimento, o processo de privatização foi em grande parte estimulado pelas agências internacionais descontentes com o desempenho das empresas gerenciadas pelos estados nacionais, as quais foram, em grande parte, financiadas por estes mesmos organismos durante os anos 60 e 70. Às propostas privatizantes se adicionam uma série de recomendações, ou imposições, a depender do observador, calcadas no controle inflacionário e na disciplina fiscal. Nesse sentido, a experiência brasileira é emblemática.

No Brasil, os processos de privatização começam já na década de 80, em meio a um momento de combinação nociva entre altas taxas de inflação e estagnação econômica. Inicia-se um movimento de tentativas de promoção de reformas na administração pública, que se consubstanciarão de forma mais veemente na década seguinte<sup>12</sup>. Durante o governo Sarney (1985-1989) foram vendidas importantes companhias como Aracruz Celulose, Sibra, Usiba e Caraíba Metais. As privatizações se acentuam durante o Governo Collor/Itamar Franco, com a venda da participação acionária em empresas do setor siderúrgico, a exemplo da USIMINAS, e do setor petroquímico, como as empresas com participação da Petroquisa.

---

<sup>11</sup> Foi justamente neste período que o governo francês lançou seu programa de participação de empresas privadas na construção e gestão de prisões.

<sup>12</sup> Já durante o governo Figueiredo (1979-1984) lançou-se o Plano Nacional de Desburocratização liderado pelo Ministro Helio Beltrão, um dos idealizadores da reforma administrativa de 67, no intuito de conferir à gestão pública maior agilidade. Foram realizados, sobretudo, programas de desestatização de empresas em que o governo detinha algum tipo de participação societária, normalmente em decorrência de empréstimos não honrados.



Contudo, é no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) que o processo de privatização se aprofunda no país. Ainda que apresentassem algumas características específicas à realidade brasileira, as reformas implementadas neste período visando à reformulação no aparelho estatal faziam parte das agendas de organizações multilaterais, tais como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Dentro desta concepção, os setores de produção de bens e serviços para o mercado, em um primeiro momento objeto de investimento estatal, dada à incapacidade ou desinteresse de atores privados, deveriam sofrer processos de privatização. O pressuposto que perpassou a proposta privatizante no Brasil residia na superioridade em termos gerenciais de atores privados frente à gestão pública, dada a menor subordinação a fatores políticos que as empresas privadas estão submetidas (BRESSER PEREIRA, 1998a), retomando os argumentos do início século passado a respeito da necessidade de se dissociar política e administração.

Assim, em meio a um cenário em que o fornecimento de bens e serviços públicos passa a ser viabilizado por agentes desvinculados da hierarquia governamental, o governo, de acordo com Savas (1987), passaria da figura de produtor para de intermediário, sendo, teoricamente: (1) um articulador da demanda democraticamente expressa de bens e serviços públicos; (2) um agente habilitado de compras; (3) um inspetor sofisticado dos bens e serviços comprados ou contratados junto a empresas privadas ou a ONG's; (4) um eficiente coletor de impostos; e (5) um parcimonioso pagador das parcelas devidas e acertadas com os credores.

Especificamente no caso brasileiro, as proposições privatizantes foram levadas a cabo com estonteante velocidade, se comparadas às tentativas anteriores, aos demais pontos do plano de reformas apresentado (criação de OSCIPs, fortalecimento das carreiras de estado) e até mesmo com outras experiências similares em outros países. Desta sorte, nesse período no Brasil foram privatizadas, em sua totalidade as empresas de telecomunicações do sistema Telebrás, as companhias regionais de distribuição de energia elétrica, assim como os bancos estaduais e empresas do setor siderúrgico como a Companhia Vale do Rio Doce.

No que diz respeito aos resultados obtidos a partir dos processos de privatização, não se chegou ainda a um consenso sobre sua eficácia. Em muitas vezes, os critérios para realização de exercícios comparativos são carregados de ambigüidade<sup>13</sup>.

Recentemente, esforços vêm sendo empreendidos com vistas à mensuração dos impactos da privatização (MEGGINSON e NETTER, 2001; CHONG e LÓPEZ-DE-SILANEZ, 2003; GUASCH, 2004). Por meio de bases de dados robustas e métodos econométricos, tais trabalhos apontam para os ganhos da privatização no que se refere ao aumento da produtividade, das taxas de cobertura, da rentabilidade das empresas recém-privatizadas e das tarifas cobradas aos usuários. De maneira geral verificou-se também redução dos custos, sobretudo por conta da racionalização de processos e da demissão de funcionários ociosos. Especificamente em relação aos países em desenvolvimento, as falhas, estariam relacionadas a associações espúrias entre políticos e empresários, bem como aos desenhos contratuais e regulatórios inadequados, o que contribui para a emergência de ineficiências e de corrupção (CHONG e LÓPEZ-DE-SILANEZ, 2003). No caso brasileiro, todas as características acima são aplicáveis. Não há evidências, no entanto, de que os ganhos de eficiência decorrentes tenham sido apropriados pela população mais pobre, ao contrário, tais ganhos foram capturados pelos novos proprietários (BAER, 2003).

Há diversas outras possibilidades de participação de atores privados na provisão de serviços de utilidade pública, sem que o controle efetivo deixe de fazer parte da atividade governamental, como é o caso das privatizações. Tais formas vão desde o mero fornecimento de mão-de-obra, na terceirização de pessoal, até a atuação em concessões que permitam aos empreendedores privados construir e operar ativos de infra-estrutura, dentro do conceito de Parcerias Público-Privada (PPP). Na próxima seção, focalizam-se as atenções sobre os programas de terceirização, gestão delegada e concessões, seguindo a mesma lógica da seção atual, ou seja, demonstram-se as definições, os objetivos e os principais desdobramentos de tais abordagens.

### *1.2.3 Terceirização, Concessões e Gestão Delegada.*

Algumas vezes os governos não desejam, sob o ponto de vista ideológico ou político, ou estão impedidos de promover, sob o ponto de vista legal, uma ampla participação de atores privados na

---

<sup>13</sup> Chong e López-de-Silanez (2003) afirmam que os resultados dos primeiros estudos sobre os impactos da privatização na América Latina foram condicionados pela seleção de forma enviesada das amostras.

provisão de serviços de utilidade pública. Os desejos de reter em seu poder o controle das atividades e a propriedade dos ativos públicos e de, ao mesmo tempo, permitir a entrada parcial de atores privados faz com que sejam criadas pelos governos diversas possibilidades de modelos de gestão e de arranjos contratuais para fornecimento de serviços de utilidade pública. Procura-se preservar, desta forma, o bônus do controle, minimizando-se o ônus imposto pela diminuta flexibilidade imposta pelos estatutos e regulamentos caros ao serviço público.

De acordo com Guasch (2004), as modalidades de intervenção dos atores privados acabam por variar em função do nível de participação governamental, das alocações de risco entre as partes, das divisões de responsabilidades e dos incentivos aos operadores. Além da opção pela privatização, discutida anteriormente, as possibilidades de intervenção privada vão desde a terceirização de atividades, passando pelos contratos de gestão de ativos e por concessões para a operação e manutenção de equipamentos públicos. Frequentemente, os governos têm recorrido a estas duas últimas modalidades para a gestão de serviços públicos ligados a infra-estrutura, tais como : portos, aeroportos, estradas, água e saneamento básico.

Retomando o exposto na figura 1.2, a modalidade mais elementar de participação privada ou do terceiro setor na provisão de serviços públicos se daria por meio da terceirização de atividades. Neste caso, o envolvimento do operador privado com toda a operação não é elevado e a duração dos direitos de propriedade da organização contratada fica restrita ao curto prazo – no caso da legislação brasileira de um a cinco anos no máximo.

Genericamente, cunhou-se o termo terceirização para definir os fenômenos associados à transferência para atores externos de funções anteriormente realizadas no interior da organização. O termo terceirização tem sua origem na expressão de língua inglesa *outsourcing* (suprir-se via fontes externas), genericamente representando a decisão da organização no sentido de utilizar transações de mercado em vez da utilização de transações internas, para atingir seus propósitos específicos.

Conforme observado em Cabral (2002), em linhas gerais processos de terceirização são normalmente estimulados pela expectativa de obtenção de itens como:

- a) vantagens econômicas – via transformação de custos fixos em variáveis e disponibilização de recursos financeiros para outras prioridades;
- b) focalização sobre as competências essenciais, ou seja nas chamadas atividades-fins da organização;
- c) melhorias no padrão de eficiência operacional, quer pela possibilidade de acesso a tecnologias diferenciadas, ausentes na organização, porém passíveis de serem aportadas pelo fornecedor, quer pelos maiores níveis de flexibilidade advindos a partir da transferência da atividade, quer pela existência de capacidades técnicas distintivas do ente terceirizado;
- d) redução nos custos de transação, em outras palavras, nos custos de adquirir informações *ex-ante* e de executar o monitoramento *ex-post* de seus funcionários, assim como os custos decorrentes de processos de adaptação contratual deficientes.

Dentro da perspectiva acima, o termo terceirização, originalmente concebido para designar os fenômenos de delegação de funções observados na esfera empresarial privada, abarcaria qualquer processo de transferência de atividades para outros atores situados além dos limites da hierarquia. No caso dos serviços de utilidade pública, conforme será visto adiante, o processo de transferência de delegação a terceiros é tipificado em função do grau de posse do ativo e pelo tempo em que os direitos de controle permanecem sob as mãos de atores externos, na linha do proposto por Huet e Saussier (2003).

A terceirização tem sido um expediente largamente utilizado pelos gestores públicos nas mais diversas instâncias. Normalmente recorre-se a esta abordagem dentro da intenção de buscar adaptar no setor público as práticas originalmente desenvolvidas pelo setor privado, as quais, em tese, podem emprestar flexibilidade às operações governamentais, normalmente marcadas pela excessiva rigidez nos processos.

As práticas terceirizantes se inserem também no espírito de redefinição de papéis dos governos – cada vez mais na direção de entidades gestoras de contratos e de elementos reguladores de atividades econômicas, e, por conseqüência, cada vez menos provedor direto de serviços. Dentro deste espírito gerencialista, o importante seria remodelar as formas de atuação do governo, sendo

necessário reinventá-lo, o que estaria relacionado ao modo como os governos funcionam e não como fazem (ORSBORNE e GAEBLER, 1997).

Grosso modo, as práticas relacionadas à transferência de funções a atores privados no âmbito da administração pública podem ser separadas em duas dimensões distintas: a) a terceirização de funções satélites ao funcionamento da organização (vigilância, limpeza, etc.); e, b) a gestão delegada e concessão a atores privados de um conjunto de atividades que compõem um serviço maior, anteriormente provido por atores estatais (estradas, portos, água e saneamento, etc.).

Estas duas dimensões são discutidas a seguir.

### ***1.2.3.1 Terceirização de atividades satélites***

Como prática estruturada de gestão, a terceirização de atividades satélites à organização começa a ganhar adeptos nas empresas privadas na década de 80, em paralelo à adoção dos programas de qualidade total e reengenharia.

A justificativa de foco sob as competências essenciais constitui-se em um dos elementos invocados pelos governos para justificar a terceirização. Especificamente no caso da administração pública brasileira, a terceirização de atividades auxiliares foi oficialmente introduzida para que as atividades principais do Estado – legislar, regular, julgar, policiar, definir metas e políticas, etc. – pudessem ser exercidas a contento. Desta forma, atividades como vigilância, limpeza e processamento de dados, deveriam ser submetidas à licitação pública e contratadas no mercado, via processos de terceirização (BRASIL, 1995).

Além disso, motivações financeiras também orientam a decisão para a delegação de funções a atores externos no setor público. Com efeito, ao terceirizar atividades periféricas, até então sob sua responsabilidade, os governos podem se eximir de despesas de capital ligadas à aquisição, operação e manutenção de instalações e equipamentos, além de despesas com benefícios e contribuições previdenciárias de funcionários.

Por não envolverem atividades de alta complexidade, as quais, em geral, não requerem níveis elevados de diferenciação por parte do fornecedor, as especificações de qualidade ficam em segundo plano em relação à dimensão econômica, de modo que normalmente os vencedores são

escolhidos com base no menor preço ofertado. Contudo, a busca incessante pela redução de custos por parte dos governos pode engendrar algumas situações não previstas para o contratante de serviços terceirizados.

Em um primeiro momento, a empresa concorrente aos serviços na intenção de obter o contrato pode optar por estabelecer preços de venda dos serviços próximos à curva de seus custos médios. Uma vez ganho o contrato, o vencedor no afã de garantir suas margens de lucratividade tende a contratar funcionários com salários abaixo dos valores de mercado, naturalmente de menor qualificação. A queda do nível de serviços pode fazer com que o contratante empreenda esforços extras para monitorar as atividades da empresa. Por conta disso, eventualmente as economias esperadas mediante a terceirização podem não ser atingidas. É de se esperar, portanto, que o contratante diante de situações como esta apresente insatisfação em relação ao contratado. Nestes casos, a terceirização de atividades auxiliares tende a se transformar em mera subcontratação de pessoal operacional, sob gestão de funcionários do contratante.

Particularmente, no caso brasileiro a subcontratação de funcionários para o exercício de funções operacionais, originalmente executadas por funcionários públicos concursados, viabiliza-se mediante lacônicos contratos de terceirização. Percebe-se, em verdade, que a disseminação desta prática no setor público se justifica nos seguintes aspectos:

- a) maior facilidade para contratação de mão-de-obra sem necessidade de concurso público;
- b) possibilidade de redução dos custos previdenciários e das despesas com pessoal, essencial para o atendimento dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- c) obtenção de níveis superiores de performance dos funcionários terceirizados em relação aos funcionários públicos estatutários, em função dos limitados mecanismos de recompensas e punições no âmbito da administração pública tradicional<sup>14</sup>;

Adicionalmente, a partir da adoção da terceirização percebe-se o cambio no regime jurídico de regulação das relações entre os agentes envolvidos. Dentro da esfera governamental, as relações entre Estado e funcionários públicos são regidas por mecanismos jurídicos pertencentes ao direito administrativo, no caso brasileiro, emblematizados pelo Estatuto do Funcionalismo Público. Ao

---

<sup>14</sup> A discussão sobre os esquemas de incentivos em cada modalidade de provisão será aprofundada no capítulo seguinte.

transferir a atividade para um ator externo, os contratos firmados entre poder público e a empresa responsável pela provisão do serviço continuam sendo regidos pelo direito administrativo por meio da Lei de Licitações. Todavia, a relação entre a empresa e funcionários contratados passa a ser regulamentada pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), de alçada do direito do trabalho.

Em contrapartida, críticos alegam que a terceirização de pessoal ocasiona uma série de malefícios aos trabalhadores, notadamente no que se refere aos menores salários e benefícios, insegurança no emprego e maior número de acidentes, em função do menor índice de treinamento, razões pelas quais muitas vezes esta prática é associada à precarização das condições de trabalho (MARCELINO, 2002).

Pelo fato dos funcionários terceirizados não estarem vinculados ao quadro de funcionários públicos efetivos, estes não possuem os mesmos direitos garantidos por lei aos empregados públicos tradicionais, como estabilidade no emprego e licenças remuneradas. Evidentemente, tal situação contribui para a emersão de um quadro de desigualdade, na medida em que, não raro, convivem lado a lado funcionários efetivos e terceirizados que, apesar de realizarem a mesma função, recebem salários e benefícios diferentes. Além disso, pela ótica do contratante, seja público ou privado, são comuns os relatos relacionados à falta de comprometimento dos terceirizados, em parte explicados pelos laços fracos entre contratante e contratadas. Uma das conseqüências da ausência de identidade dos trabalhadores terceirizados em relação à empresa contratante é a rotatividade do pessoal que, a depender do grau de especificidade da função, pode dificultar a retenção do conhecimento organizacional.

No caso brasileiro, especificamente, uma preocupação adicional se impõe – a perpetuação de práticas clientelistas no seio da administração pública. De fato, ao prescindir do concurso público, a terceirização, como ferramenta de gestão, pode facilitar a nomeação de correligionários e apadrinhados políticos em empresas prestadoras de serviços aos governos. Igualmente são

freqüentes as denúncias de favorecimento de empresas ligadas a políticos em processos licitatórios de prestação de serviços ao poder público.<sup>15</sup>

### ***1.2.3.2 Concessões e Gestão delegada de serviços públicos***

Em relação ao segundo nível, relacionado à gestão delegada de serviços, a terceirização pode abarcar também outras atividades, além da mera subcontratação de pessoal, ou da delegação de atividades satélites, ao agregar um conjunto de funções específicas que juntas compõem um corpo único e passível de transferência a um ator externo, seja privado ou ligado ao terceiro setor. Via de regra, o processo de transferência é efetuado por meio de contratos de concessão de serviços.

Geralmente, em serviços públicos, o Estado tende a permanecer responsável pela atividade de organização da atividade definindo os princípios gerais da estrutura de governança do serviço, no que tange a monitoramento de preços, controle das firmas entrantes no mercado, gestão da competição e construção de mecanismos que assegurem a continuidade da prestação do serviço ao interesse público. Porém, muito embora a organização da atividade seja uma tarefa pública, a gestão e a operação do serviço pode ser pública ou privada (HUET e SAUSSIÉ, 2003).

No caso da participação privada, os contratos de concessão são os mecanismos que garantem à empresa privada o direito de operar os ativos construídos pela autoridade pública, normalmente por tempo determinado e seguindo critérios especificados pelas autoridades governamentais<sup>16</sup>. Ao decidir transferir a gestão e a operação os governos dispõem de diversas modalidades de arranjos contratuais, com diferentes níveis de responsabilidade possíveis de serem alocados, indo somente da operação, passando por tarefas específicas como assistência técnica ou manutenção, até a responsabilidade total por todas as atividades relacionadas ao funcionamento e expansão do equipamento público.

---

<sup>15</sup> Após a posse do Presidente Lula em 2003, os processos de contratação de pessoal via concurso público foram retomados com intensidade, de modo que, durante os primeiros anos de governo, foi cancelada parte significativa dos contratos firmados com empresas que promoviam a terceirização de pessoal. Novos funcionários foram contratados, sobretudo para cargos de nível técnico-administrativo.

<sup>16</sup> A questão da propriedade do ativo por parte do Estado é a variável assumida neste trabalho para diferenciar as concessões das privatizações. Nestas últimas verifica-se efetivamente a transferência da propriedade para o ator privado, ao passo que nas concessões a propriedade do ativo permanece com o governo.



Saussier (2004), ao analisar a problemática do fornecimento de água na França, tipifica alguns modelos possíveis para contratos de concessão. O primeiro deles é o contrato de gestão (*gérance*), pelo qual a firma recebe do poder público um montante fixo em função das atividades contratadas. Verificam-se, também, contratos nos quais os padrões de remuneração das empresas concessionárias, além de possuírem um montante fixo, podem variar com indicadores de desempenho previamente estabelecidos (*régie intéressée*). Há também contratos de *leasing* (*affermage*), pelos quais alguns investimentos sobre a infra-estrutura dos serviços são compartilhados entre o poder público e o operador privado, muito embora os investimentos de maior monta continuem estatais. Nesta modalidade, a empresa não é paga pelo governo, mas sim diretamente pelos usuários do serviço, sendo que os investimentos realizados pelo operador privado são transferidos para a autoridade pública no final do contrato.

Recentemente, no Brasil, foram delegadas a atores não-estatais várias funções tidas como atividades não-exclusivas do Estado, que embora públicas por atenderem ao interesse da coletividade, não necessitariam ser estatais, ou seja, não precisariam ser gerenciadas diretamente pela administração governamental (BRESSER PEREIRA, 1996, 1998a, 1998b)<sup>17</sup>.

Novas disposições jurídicas permitiram a participação de organizações não-estatais na provisão de serviços de utilidade pública. As leis 8987/95 e 9074/95, que dispõem sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, viabilizaram a entrada de atores privados, sobretudo para provisão dos chamados bens pedagiados (*toll goods*) no Brasil, com destaque para os contratos de operação e manutenção de rodovias. Atividades de saneamento básico, sobretudo em municípios médios, igualmente passaram a ser objeto de concessão a atores privados após a promulgação da lei<sup>18</sup>.

As concessões a atores privados para execução de serviços de utilidade pública continuam se disseminando pelos estados e municípios brasileiros. Destaca-se, neste quesito, a continuidade no processo de participação de atores não-estatais na provisão de serviços públicos, mediante a participação de empresas privadas, ONGs e OSCIPs. Nesta seara, além da já mencionada gestão

---

<sup>17</sup> Hospitais e museus estão enquadrados nesta categoria.

<sup>18</sup> O processo de delegação no Brasil durante os anos 90 envolveu também a transferência de responsabilidade para outras esferas de governo, de modo que novas políticas voltadas para a municipalização, induzidas pelo governo federal, foram adotadas, transformando os governos locais nos principais provedores dos serviços universais de saúde e educação fundamental (SOUZA, 2004)

de hospitais, podem ser elencadas iniciativas como a gestão de museus e teatros no Estado de São Paulo e a terceirização de serviços penitenciários nos estados da Bahia, Ceará, Amazonas, Paraná e Santa Catarina, objetos de atenção deste trabalho.

No entanto, atenção deve ser feita em relação à terceirização de serviços, regidos pela Lei 8666/93 e as concessões ou permissões de serviços públicos, regidas pela Lei 8987/95. Ocorre que no primeiro caso os serviços continuam a serem prestados diretamente pelo poder público, com as empresas privadas figurando apenas como executores materiais. A responsabilidade pela qualidade dos serviços permanece com os poderes públicos. Situação diferente e dá em relação às concessões, na qual a organização outorgada com a permissão, por meio de licitação, é a responsável pelos serviços e pode interagir diretamente com os usuários e, se for o caso, cobrando taxas para garantir a provisão, conforme bem lembra Bandeira de Mello (2004).

Por envolverem indicadores de qualidade e em muitos casos investimentos, contratos de concessão deveriam cobrir períodos que permitissem a empresa vencedora o prazo necessário para a consecução das metas estabelecidas pelos governos e o retorno dos investimentos efetuados. Contudo, o prazo máximo para a celebração de contratos entre o governo e seus fornecedores de serviços é de cinco anos, de acordo com a legislação brasileira vigente. Ocorre que muitos dos investimentos em infra-estrutura possuem prazos de maturação superiores a este período, o que na prática inviabiliza a inversão de capitais por parte de atores privados em serviços de utilidade pública.

Como forma de sair deste impasse, formas alternativas de participação de atores privados têm sido estimuladas via criação de legislação específica e de novos marcos regulatórios. Nesse contexto, destacam-se as Parcerias Público-Privadas (PPP's), as quais serão debatidas na próxima seção.

#### *1.2.4 PPP – Parcerias Público-Privadas*

Da mesma maneira que as opções anteriormente observadas, as PPPs têm sido invocadas num contexto de crise fiscal do governo, em teoria, carente de recursos para novos investimentos<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> A visão de que a crise fiscal agiria como fio condutor para a crise do Estado é passível de contestação. Dentro de uma visão marxiniiana, poderia se argumentar que tal crise é inerente da crise do modo de produção capitalista.

Após terem privatizado ou delegado a atores privados a operação e manutenção de empresas e equipamentos públicos, os governos vêm buscando viabilizar a construção de novos ativos mediante a participação de operadores privados. A diferença é que nesta “segunda onda de privatização”, os governos passam a comprar os serviços dos operadores privados em vez de investirem em ativos (BENTZ, GROUT e HALONEN, 2004).

Este processo tem se dado, sobretudo em áreas ligadas a infra-estrutura (estradas, portos, saneamento, etc.), as quais em épocas passadas eram objetos de investimento estatal, por meio de departamentos ligados à administração (por exemplo, os departamentos de estradas de rodagem e de águas e esgoto); ou por meio de empresas públicas constituídas para fins específicos (como as grandes companhias de saneamento ou de administração portuária).

Assim, de maneira a viabilizar os novos investimentos, os governos passam a utilizar como recurso as PPPs, as quais podem ser entendidas como um instrumento para designar a cooperação entre agentes governamentais e privados, visando à provisão de serviços de utilidade pública, sobretudo em áreas em que a provisão privada já está disseminada e consolidada, e que, por razões diversas, o governo não deseja voltar a atuar diretamente. Em função da amplitude de escopo do termo em si, a menção da expressão PPP pode ensejar interpretações variadas e confusões com as outras formas de provisão de serviços de utilidade pública por atores privados. Neste trabalho, postula-se que as PPPs envolvem o conjunto de técnicas e diretrizes que estimulam e viabilizam o investimento privado, de forma individual ou conjunta com o governo, na construção e operação dos serviços públicos e de infra-estrutura.

O investimento por parte da empresa privada, no contexto deste trabalho, diferenciaria as PPP's das concessões e das práticas de gestão de serviços públicos demonstradas na seção anterior. Quando comparadas às privatizações, as PPPs se distinguiriam por apresentar uma interferência mais efetiva por parte do governo, visto que o fato do operador privado realizar os investimentos não lhe garante o direito de venda ou transferência dos ativos, uma vez que, via de regra, ao final do contrato firmado os ativos são transferidos ao Estado.

Mesmo que se procure conferir limites e sentidos mais estreitos ao termo, tem-se ainda uma diversidade de possibilidades para a participação privada. Com base em Oudot (2005) e Savas (2000) podem ser elencadas as seguintes modalidades para PPP:

- d) *Build, Operate and Transfer* (BOT): a empresa privada financia a construção, opera e após o final do contrato transfere os ativos ao poder público. A concepção e o projeto dos equipamentos, no entanto, ainda seria uma atribuição dos governos. Essa é a forma mais comumente utilizada de PPPs para construção de novos ativos ligados à infra-estrutura. Ao contrário de uma privatização ou de uma concessão, o governo retém o controle estratégico sobre o projeto, mediante a definição de diretrizes e articulação entre os diversos atores envolvidos, o que é significativo sobre o ponto de vista político. A esta modalidade de operação em que o governo designa uma única empresa para construir e operar os ativos, Hart (2003) cunha o termo *bundled*;
- e) *Build, Lease and Transfer* (BLT): a empresa privada financia e executa a construção dos ativos. Finda a parte de construção, ela transfere a propriedade legal ao Estado que executará a licitação com vistas à operação do equipamento. Neste caso, dois contratos distintos são assinados entre governo e as empresas privadas, um para construção e outro para a operação, numa modalidade conhecida como *unbundled* (HART, 2003). Igualmente, após o final do contrato os ativos retornam ao governo;
- f) *Design, Build, Operate/Lease and Transfer* (DBOLT): Neste caso a operadora privada é responsável também pelo *design* do equipamento. Da mesma forma que nos exemplos anteriores, a operadora pode, após a construção, ceder ao Estado a operação do serviço ou operá-lo diretamente.

Esquemáticamente o espectro de atuação das PPP pode ser observado na figura abaixo:

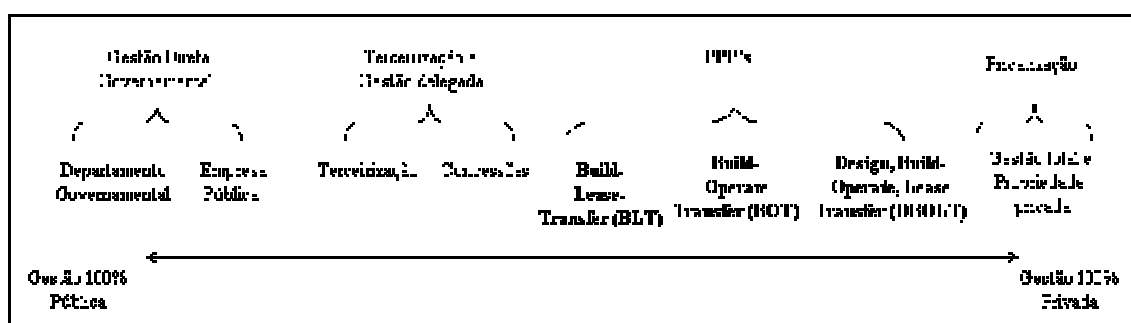


Figura 1.3 - Abrangência de atuação das PPPs

Fonte: Elaborada pelo autor

Um aspecto chave para o desenvolvimento e a viabilização das PPPs é a garantia de retorno dos investimentos. Justamente, por envolverem investimentos vultosos que demandam longo tempo

para sua amortização, normalmente, os contratos de PPPs firmados entre as empresas privadas e as agências governamentais são de longo prazo, entre 15 e 30 anos. Deseja-se com isso assegurar a amortização dos investimentos efetuados. Ocorre que dentro do *ethos* capitalista, empresários tenderão a investir somente se tiverem a convicção de que os investimentos executados serão passíveis de recuperação e não serão expropriados pelos governos, ou seja, os empresários esperam que os direitos de controle e de uso sobre os novos ativos sejam retidos até o final do contrato. Considerando-se a extensão dos contratos e as possibilidades de alterações no poder, obter tais garantias não é algo simples, razão pela qual, ainda, muitos projetos de PPP não saíram do papel. Por essas razões marcos regulatórios são importantes, porém não a única condição para a viabilização de PPPs. Além de existirem, tais marcos necessitam ser críveis<sup>20</sup>.

A relação entre o governo e a empresa encarregada pela viabilização do ativo sob o conceito de PPP tem sido concebida utilizando mecanismos contratuais capazes de especificar os compromissos e as garantias de cada uma das partes envolvidas. De acordo com Guasch (2004), os contratos, em geral, possuem como característica a existência de cláusulas que especifiquem alternativas de ressarcimento no caso de antecipação do término contratual ou do não-cumprimento de algum ponto específico, assim como possibilidades de compensação para os investimentos não amortizados durante o período de concessão.

Em função de serviços públicos requererem investimentos contínuos, que muitas vezes não podem ser previstos com décadas de antecedência – logo, quase nunca especificados contratualmente *ex-ante* – são observados, com frequência, problemas de renegociação, visto que tais investimentos, além de mandatórios para a preservação do interesse da coletividade, necessitam também ser amortizados antes do fim do contrato, como forma de garantir o retorno aos atores privados. Guasch (2004) mostra que aproximadamente 50% dos contratos de concessões e PPP assinados a partir da década de 80 foram renegociados ao longo de sua duração.

---

<sup>20</sup> A capacidade de tornar os marcos regulatórios críveis é fortemente relacionada à existência de instituições. No capítulo 2, a discussão sobre as relações entre ambiente institucional e regulação dos serviços de utilidade pública será retomada.

O modelo mais conhecido de PPP é o modelo britânico, denominado pelo governo como Private Finance Initiative (PFI)<sup>21</sup>. Os investimentos feitos pelo programa de Parceria Público-Privada viabilizaram a construção de 600 equipamentos públicos entre escolas, hospitais, prisões, centros de lazer e outros ativos (HM TREASURY, 2003). Além de serviços de infra-estrutura, sob a égide deste programa, outros serviços públicos têm sido supridos nestas condições nas áreas de defesa, saúde e educação. Outros países da OCDE vêm adotando as PPPs. Cerca de 30% dos serviços prestados pelos maiores governos subnacionais europeus são viabilizados por esta modalidade. Nos Estados Unidos, as PPPs em educação são executadas em 136 escolas, abrangendo 75000 estudantes (BENTZ, GROUT e HALONEN, 2004)<sup>22</sup>.

Inspirado nas experiências internacionais, o Brasil aprovou recentemente a Lei 11079/04, regulamentando as Parcerias Público-Privadas visando estimular investimentos privados em serviços de utilidade pública (BRASIL, 2004). Duas modalidades contratuais são previstas pela legislação: a patrocinada e a administrativa. A patrocinada se refere à concessão de serviços públicos ou de obras públicas quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já a concessão administrativa se refere aos contratos de prestação de serviços em que a Administração Pública, na qualidade de usuária direta ou indireta, está habilitada a pagar aos operadores privados sem que alguma parte da receita seja necessariamente proveniente dos usuários do serviço em questão.

Ainda de acordo com a letra da lei em seu artigo 2º inciso 3º não constitui Parceria Público-Privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Ou seja, a exigência de investimento por parte do operador privado na construção do ativo diferenciaria as PPPs das concessões discutidas na seção anterior (as quais continuam regidas pela Lei 8987/95 e 9074/95). O prazo dos contratos deve variar entre cinco e trinta e cinco anos e o montante mínimo dos projetos monta R\$ 20 milhões.

---

<sup>21</sup> Na verdade, as PFI são um dos componentes que fazem parte do programa de PPP do Reino Unido, o qual abarca também outras formas de participação de atores privados, tais quais privatizações e *joint-ventures* (HM TREASURY, 2003).

<sup>22</sup> Embora as PPPs sejam propaladas como solução para viabilização dos problemas de infra-estrutura face às restrições orçamentárias, sua abrangência deve ser relativizada. Na Inglaterra, país pioneiro na adoção desta abordagem 85% dos investimentos ainda são realizados pelo poder público (HM TREASURY, 2003).

Após a promulgação da lei, o governo federal propôs uma carreira de projetos passíveis de implementação via PPPs, todos eles relacionados à infra-estrutura logística. Vários estados brasileiros adotaram seus regimes próprios de PPPs, tais como: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Porém, embora a lei de PPP procure propiciar um ambiente mais seguro aos investidores de projetos públicos e viabilizar projetos de concessão que não eram economicamente viáveis somente com a cobrança de tarifas dos usuários (BARELLA, 2005), o processo de implementação das primeiras parcerias no país ainda se encontra em seus primeiros passos<sup>23</sup>, em função da necessidade de modelar os projetos e de endereçar as questões relacionadas aos próprios procedimentos jurídicos necessários à assinatura dos contratos, os quais consomem um certo tempo para se materializar. Além disso, restam algumas indagações nos meios empresariais, sobretudo no que se refere às garantias em caso de descumprimento contratual, de modo que ainda se aguarda a concretização da primeira experiência para que as dúvidas dos atores privados em relação aos mecanismos de funcionamento das PPPs sejam esclarecidas<sup>24</sup>.

\*\*\*

Feitas as discussões sobre os bens públicos e sobre as formas alternativas à sua provisão, algumas menções são necessárias antes de se avançar na discussão. Ocorre que os instrumentos utilizados para a substituição da gestão pública direta se ancoram em modelos gerencialistas, cuja adoção requer a incorporação de algumas considerações, ligadas à essência de tais modelos.

Sucede que o discurso em prol de práticas caras ao setor privado na administração pública, em muitas vezes, subestima a natureza distinta entre governos e empresas. As clivagens existentes entre estes dois tipos de organizações requererem diferentes formas de se administrar. Mais especificamente, utilizando argumentos dos adeptos da escolha racional, os governos possuem características ligadas ao monopólio, sendo comandados por políticos guiados pelo desejo de serem reeleitos. Além disso, diferentemente das empresas que possuem os clientes como fonte de

---

<sup>23</sup> São Paulo foi a primeira unidade da federação a lançar um projeto de PPP em outubro de 2005. Neste caso, referente à viabilização de uma nova linha do Metrô na capital paulista, onde caberia ao Estado a execução da construção da infra-estrutura e ao grupo privado a aquisição dos trens e a operação do sistema.. Na mesma época, o governo do Estado de Minas Gerais sinalizava a intenção de viabilizar a construção de novas prisões por meio de PPPs, iniciativa abortada durante o ano de 2006, por conta de pressões políticas.

<sup>24</sup> Remete-se mais uma vez à discussão sobre a importância dos desenhos institucionais no desempenho econômico.

receitas, em vez de contribuintes, o Estado se distingue das organizações privadas por não operar somente pela lógica instrumental da competição, apresentando outros balizadores e condicionantes, como laços de solidariedade e características redistributivas, os quais muitas vezes vão de encontro aos critérios de eficiência alocativa.

Além disso, os conteúdos das reformas propostas para a administração pública têm sua gênese na visão refratária à razão estatizante, sobretudo, após a derrocada do Estado de Bem-Estar Social, a partir das mudanças na economia política internacional e da própria incompatibilidade entre o *welfare state* e a economia de mercado. Tais reformas, contudo, foram engendradas em países que foram capazes de reduzir as desigualdades sociais por meio deste próprio Estado provedor e interventor, ainda que com falhas (BURZTYN, 1998). É evidente que a melhoria nos indicadores de produtividade no serviço público faz-se mister, sobretudo, em países como o Brasil. É um erro pensar, porém, que índices superiores de eficiência serão obtidos apenas por meio da drenagem de recursos de entrada (mão-de-obra, investimentos). É preciso levar em conta os resultados a serem obtidos, ou seja, não basta focalizar apenas o controle de recursos na entrada (*inputs*), mas também sobre os *outputs* em termos quantitativos e qualitativos (DOHRMANN e MENDONÇA, 2004). Neste sentido, a redução das taxas de reincidência nas prisões pode realmente significar elevação nas taxas de produtividade mesmo se mais recursos financeiros forem investidos.

Sejam por meio de PPP ou de terceirizações (gestão delegada), alguns governos estaduais brasileiros, responsáveis pela gestão de serviços penitenciários no país, vem considerando a intensificação da delegação da gestão de estabelecimentos penais a atores privados ou ligados ao terceiro setor. A questão que permanece é quais são os modelos mais adequados para melhorar os indicadores de desempenho do setor prisional. Nesta linha é essencial a utilização de referenciais teóricos para auxiliar a determinação dos limites de atuação de uma organização, que sejam capazes de focalizar as perspectivas de eficiência e desempenho, levando-se em conta os contextos institucionais envolvidos. Desta forma, no próximo capítulo, discutem-se algumas abordagens teóricas ligadas às ciências econômicas que podem auxiliar na compreensão das fronteiras de atuação governamentais, com foco na problemática de provisão de serviços de utilidade pública, onde as prisões se inserem.



## **2. CONTRIBUIÇÕES DAS TEORIAS ECONÔMICAS PARA A COMPREENSÃO DA PROVISÃO DE SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA**

Reconhecer quais são e as razões das eventuais diferenças entre as estruturas de governança pública e privada de prisões constituem-se no objetivo central desta tese. A resposta a estes questionamentos pode ser endereçada de diversas formas.

De uma maneira mais ampla, a compreensão da problemática da provisão dos serviços públicos tem sido objeto de atenção de estudiosos em diversos campos do conhecimento. Filósofos, sociólogos, cientistas políticos, administradores e economistas são alguns profissionais que vêm se debruçando sobre o tema. Neste sentido, as teorias econômicas têm procurado compreender os mecanismos de coordenação e organização dos serviços públicos, notadamente com maior vigor, a partir do início do século XX.

Conforme já antecipado na seção introdutória, não se nega e nem se minimiza a importância de outras temáticas para o entendimento da situação da participação privada em serviços de utilidade pública. Especificamente no caso do setor abordado neste trabalho, sistema prisional, as possibilidades de investigação são diversas, abarcando, por exemplo, análises sociológicas relacionadas à compreensão das questões ligadas à gênese da violência; aportes ligados às diversas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade; ou ainda, contribuições advindas da Filosofia e da Antropologia. Incorporar todas estas correntes teóricas à análise e abordá-las com a profundidade necessária ao entendimento da situação constitui-se em uma missão de difícil cumprimento.

Desta forma, opta-se neste trabalho por alguns instrumentais caros às Ciências Econômicas na busca de respostas e possíveis explicações para as questões inicialmente elencadas, reconhecendo-se, de antemão, que as escolhas feitas necessariamente implicam renúncias. Assim, neste estudo envereda-se por um viés econômico-institucional, pelo fato desta escolha propiciar aportes importantes para os administradores e formuladores de políticas públicas, ainda que antecipadamente se reconheça sua incapacidade de dar cabo de toda a complexidade inerente à problemática aqui discutida.

Mesmo dentro das Ciências Econômicas, verificam-se várias abordagens teóricas que podem contribuir para a conformação das políticas governamentais relacionadas à provisão de serviços públicos. Tais correntes diferem entre si de acordo com seus métodos, pressupostos, maneiras de enxergar os problemas e em relação as suas recomendações e análises acerca das possíveis formas de intervenção estatal.

Simplificadamente, de um lado se encontram os defensores do livre comércio que concebem a intervenção estatal como indesejável e carregada de ineficiências, sendo aceitável somente quando da existência de falhas de mercado. De outro lado, situam-se os que defendem o Estado como ente impulsionador da economia por meio de seus investimentos em bens e serviços de utilidade pública.

Naturalmente, entre estas duas formas polares verificam-se uma miríade de correntes, as quais admitem, em maior ou menor grau, a presença de atores privados na provisão destes serviços. De maneira geral, em suas análises, tais abordagens não dissociam o circuito econômico de fatores como: as diferentes formas de organização das firmas, as relações de poder, as normas e os valores da sociedade. Justamente por desejar analisar comparativamente o desempenho das formas pública e privada de provisão de serviços penitenciários, um serviço essencialmente público, conforme já discutido, recorre-se neste trabalho a um conjunto de teorias que permitam o relaxamento de alguns fundamentos caros às tais formas polares mencionadas – totalmente contra ou totalmente a favor da provisão estatal.

Deste modo, o presente capítulo é dividido em três partes. Na primeira, a partir da discussão do viés tradicional de falhas de mercado e do modelo de Samuelson (1954), apresentam-se alguns aportes teóricos visando compreender a problemática da provisão de serviços públicos. Desta forma, ressalta-se o papel da “Teoria Econômica da Regulação” e da importância dos grupos de interesse na ineficácia dos processos regulatórios. Em seguida é discutida a importância de dimensões como informação assimétrica e das estruturas de incentivo no estudo da atribuição de concessões de serviços públicos, os quais se constituem em elementos vitais para o entendimento da problemática envolvendo a delegação de serviços penitenciários a atores privados.

Em um segundo momento, demonstra-se a teoria dos contratos incompletos e dois modelos concebidos sob sua inspiração: o modelo de Hart, Shleifer e Vishny (1997) – sobre a participação

privada no fornecimento de serviços penitenciários – e o modelo de Hart (2003) relacionado às possibilidades de Parceria Público-Privada (PPP) em prisões.

Por fim, na terceira seção, à análise da participação privada na gestão e provisão de serviços penitenciários introduzem-se elementos como custos de transação e ambiente institucional, pertencentes ao conjunto teórico conhecido como Nova Economia Institucional (NEI). A partir de pontos específicos das diferentes correntes teóricas, serão construídas proposições testáveis passíveis de comprovação no capítulo 4, dedicado à pesquisa empírica.

O escopo das teorias deste capítulo é relativamente abrangente, podendo abarcar diversos setores da economia, tanto no setor público quanto no setor privado. Em função do foco deste trabalho ser sobre os serviços de utilidade pública, mais precisamente sobre o sistema penitenciário, ao longo de todo o capítulo, sempre que possível, procurar-se-á ilustrar os argumentos e discussões teóricas aqui empreendidas com exemplos sobre o setor prisional. Objetiva-se, desta maneira, demonstrar a aderência dos construtos teóricos aqui debatidos à problemática que se propõe endereçar.

## **2.1 Economia do setor público: a ótica da ortodoxia**

### *2.1.1 A visão tradicional das falhas de mercado.*

A incapacidade da mão invisível do mercado em promover o bem-estar coletivo sem qualquer tipo de intervenção é vista como ceticismo desde as origens do pensamento econômico. De fato, Adam Smith já preconizava em sua obra a Riqueza das Nações de 1776, a necessidade de investimentos governamentais em bens não atrativos aos agentes econômicos individuais, por conta dos altos investimentos necessários à sua viabilização.

A visão neoclássica tradicional sobre a provisão de serviços de utilidade pública, também conhecida como Economia Pública da Regulamentação (LÉVÊQUE, 2004) é emblemática em Pigou (1932). Em seu trabalho sobre a economia de bem-estar (*The Economics of Welfare*), o autor se apóia na necessidade de intervenção estatal em resposta às perdas sociais ocasionadas pelo não atingimento da condição ótima paretiana. Embora reconhecendo que a atuação governamental pudesse trazer uma série de inconvenientes, tais como: corrupção e apadrinhamentos políticos, Pigou(1932) – inspirado em Marshal – julgava que a participação dos

agentes governamentais, na provisão direta ou na regulação de serviços públicos fornecidos por atores privados, poderia ser benéfica em função do desenvolvimento da própria sociedade no início do século XX.

Nesta linha, o bem-estar coletivo seria minado por falhas de mercado ligadas: a existência de bens públicos (já discutido no capítulo 1), monopólios naturais e externalidades.

Monopólios naturais são mercados nos quais é socialmente ótimo haver apenas um único produtor, dado que nesta condição as características técnicas fazem com que os custos fixos de instalação sejam extremamente elevados, de modo que a produção dos bens ou serviços apresenta, neste caso, custos marginais decrescentes (MARTINET e SILEM, 2003). Tais fatores agrupados contribuem para o estabelecimento de barreiras aos entrantes em potencial. Por estas razões, os governos optam, muitas vezes, pela provisão direta destes serviços no afã de protegerem a coletividade de condutas oportunistas por parte de monopolistas privados. Fornecimento de água, saneamento e energia elétrica são exemplos clássicos de monopólios naturais. No caso específico das prisões, no intuito de conferir o monopólio da violência ao Estado verifica-se a tendência, nos Estados Unidos e na Inglaterra a partir do século XIX, à provisão estatal direta de serviços penitenciários em detrimento de agentes privados.

Externalidades ocorrem quando os desdobramentos decorrentes da atividade de um determinado agente econômico impactam de alguma forma as funções-utilidade ou de produção de outro(s) agente(s). Poluição ambiental e sonora são exemplos de externalidades negativas que também requerem a interferência de organismos reguladores, como forma de propiciar ao público uma solução eficiente em termos de bem-estar social (VISCUSI, VERNON e HARRINGTON, 2000). Prisões podem ser enquadradas na categoria de produtoras de externalidades negativas na medida em que, por exemplo, a construção de uma nova unidade penal pode trazer como consequência aos futuros vizinhos a desvalorização de seus imóveis. Por outro lado, em tese, prisões podem ser também geradoras de externalidades positivas ao propiciarem para a sociedade a custódia de indivíduos transgressores do ordenamento legal, bem como sua reinserção social.

Externalidades de rede também se manifestam em serviços de utilidade pública. Ocorre que normalmente estes serviços são caracterizados pela necessidade de altos investimentos o que requer um alto número de usuários “conectados” para que os montantes empregados em sua

construção produzam algum tipo de retorno financeiro, de modo que podem ser observadas economias de escala e economias de escopo – decorrentes dos padrões de especificidade envolvidos para viabilização da rede. Diferentemente de outros serviços de utilidade pública, como água, energia e transporte coletivo, prisões não apresentam os mesmos padrões de externalidades de rede.

Nos serviços públicos tradicionais, a combinação dos fatores acima produz alguns inconvenientes, dentre eles a tendência de concentração das estruturas de mercado com efeitos nocivos à eficiência econômica e ao bem-estar coletivo. Para conter estes malefícios, ou seja, para que fossem corrigidas as falhas de mercado, invocar-se-ia a intervenção estatal, entretanto por meio de um agente regulador representante dos interesses públicos e guardião do bem-estar social. A intervenção direta governamental seria vista como *second best*, pela visão tradicional, em função da suposta superioridade empreendedora dos agentes privados. Desta forma, a regulação tenderia a atuar na minimização dos conflitos entre eficiência produtiva e alocativa, por meio da regulamentação dos preços, do estabelecimento de regras para funcionamento, imposição de taxas e barreiras de entrada e saída do sistema. Para tanto, o órgão regulatório seria munido, em tese, de racionalidade plena, sendo onisciente e infalível em suas ações, gozando de independência em relação aos grupos de pressões existentes nas esferas pública e privada.

Ainda que simplificada, a visão tradicional de provisão de bens e serviços públicos foi modelada por Samuelson (1954). As principais linhas deste modelo, fundamentais para a compreensão do pensamento neoclássico sobre o tema, podem ser observadas a seguir.

#### *2.1.1.1 O modelo de Samuelson (1954): incorporando a provisão de bens públicos ao instrumental neoclássico*

Com um modelo relativamente simples, escrito em um artigo de duas páginas e meia, Samuelson (1954), ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1970, incorporou a questão do fornecimento de bens públicos ao instrumental neoclássico.

De maneira sintética, as quantidades ótimas ( $x^{FB}$ ) a serem fornecidas de um certo bem ou serviço público estariam equilibradas com os custos e os benefícios marginais correspondentes.

A função utilidade dos  $n$  agentes que compõem a sociedade seria dada por:

$$U_i = \theta_i v(x) - t_i, \quad i \in \{1, \dots, n\} \quad (1)$$

Onde:  $\theta_i$  é o parâmetro de preferência que multiplica os benefícios de se consumir  $x$  unidades do bem público e  $t_i$  corresponde a contribuição monetária de cada agente  $i$  para o financiamento do bem público.

Supondo-se que para o suprimento do bem se tem um custo  $\beta C(x)$ , onde  $\beta$  é um parâmetro de escala. Assumindo-se também:  $v' < 0$  e  $C' > 0$ , a solução ótima (*first-best*) que satisfaz a condição de Samuelson é dada por:

$$\left( \sum_{i=1}^n q_i \right) u'(x^{FB}) = \beta C'(x^{FB}) \quad (2)$$

Para uma população na qual as preferências estão distribuídas de acordo com a função  $F[0, +\infty]$ , a equação acima pode ser reescrita da seguinte forma:

$$\left( \int_0^{\infty} q f(q) dq \right) u'(x^{FB}) = \beta C'(x^{FB}) \quad (3)$$

Se as preferências forem normalizadas de modo que  $\int_0^{\infty} q f(q) dq = 1$ , então, tem-se:

$$u'(x^{FB}) = \beta C'(x^{FB}) \quad (4)$$

A condição acima caracterizaria a solução ótima de alocação de recursos na economia. Segundo esta condição, os custos e benefícios da obtenção de bens públicos estariam equilibrados. As conclusões, contudo, assentam-se na premissa de que o regulador possui todas as informações para realizar a alocação ótima e que o mesmo seria benevolente representando o papel de legítimo representante dos interesses de toda a sociedade. Supõe-se, também, que os custos para a organização do sistema sejam negligenciáveis. Segundo Yvrande (2002), a forma de intervenção governamental direta e via regulação eram os instrumentos de coordenação das indústrias com características de monopólios naturais até os anos 60, quando o modelo de falhas de mercado começa a ser questionado.

Os supostos que fundamentam a concepção neoclássica necessitavam ser relaxados como forma de conferir algum tipo de aderência à realidade. Informação simétrica, motivação de políticos para maximização do bem-estar social, racionalidade forte (*savageana*) são alguns dos pressupostos neoclássicos que passam a ser relativizados pelos economistas que buscam compreender a problemática de provisão de serviços de utilidade pública. Nas seções seguintes, demonstra-se e se discute tais avanços.

### 2.1.2 Teoria Econômica da Regulação: contrapondo alguns preceitos da teoria neoclássica

A suposta eficácia da intervenção governamental via agências regulatórias começa a ser questionada por autores como Stigler e Friedland (1962) e Demsetz (1968). Seus trabalhos empíricos mostram que a existência da regulação apresentava poucos efeitos sobre os preços e demonstram também que os agentes (concessionárias ou monopólios naturais privados) podem influenciar na conduta do regulador por meio de mecanismos de captura. Surge assim a chamada Teoria Econômica da Regulação<sup>25</sup>, materializada no artigo de Stigler (1971), a qual lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia onze anos mais tarde.

Em contraposição a uma análise normativa da teoria tradicional de regulação, Stigler (1971) propõe uma orientação positiva. Dentro desta maneira de pensar, os grupos de interesse passam a ser levados em conta. Como uma das competências principais do Estado estaria ligada à sua capacidade coercitiva, seriam beneficiados aqueles grupos de interesses capazes de convencerem os governos a usarem o poder de coerção a seu favor. Assim, inserido na matriz de pensamento da Escola de Escolha Pública (*public choice*)<sup>26</sup>, Stigler (1971) assinala que a regulamentação seria introduzida em resposta à demanda de grupos de interesse ávidos por maximizarem seus lucros.

As autoridades públicas utilizariam a regulação sempre pensando na maximização de suas preferências pessoais, corporificada no desejo de serem reeleitos. Suas decisões seriam cativas dos grupos de interesse e seriam enviesadas àqueles com maior capacidade de pressão. A ligação visceral estabelecida entre reguladores e as partes interessadas nos produtos da regulação – em

---

<sup>25</sup> Autores francófonos denominam esta tradição de pesquisa como: Escola de Economia Industrial (LÉVÊQUE, 1998).

<sup>26</sup> A escola da *public choice* postula que o comportamento humano é egoísta, racional e orientado à maximização da utilidade (MUELLER, 1997).

geral, empresas buscando proteção contra concorrência externa, aumentos de tarifas e relaxamento nas condições de investimento previamente acordadas – normalmente se dá por meio de financiamento de campanhas eleitorais e por outros benefícios pessoais àqueles mandatários dos organismos estatais que possuem influência direta nas atividades destas organizações. A este tipo de arranjo, dá-se o nome de captura do principal pelo agente, neste caso de captura do regulador pelos interesses da indústria regulamentada<sup>27</sup>.

Pelas razões acima, a existência dos reguladores efetivamente em nada garantiria a preservação do interesse público. Assim, de acordo com os teóricos da economia da regulação, esta seria indesejada e o direito do Estado de regulamentar deveria ser suprimido em função do montante de recursos desperdiçados em atividades socialmente improdutivas por parte dos atores econômicos. Como alternativa, a regulação poderia ser substituída por mecanismos de coordenação concorrenciais, como os leilões de concessões, ou *franchise bidding* (DEMSETZ, 1968).

Por esta proposição, os serviços públicos seriam leiloados, ou na linguagem brasileira, seriam licitados. A concorrência *ex-ante* seria capaz de levar os preços *ex-post* a níveis competitivos, eliminando a necessidade de regulamentações, visto que os menores preços para a sociedade seriam atingidos<sup>28</sup>. Em vez de provedores ou reguladores, os governos se restringiriam ao papel de agentes capazes de selecionar os concorrentes com os melhores preços.

Um dos problemas que se coloca é em relação à observação dos critérios de qualidade. Numa situação extrema, o vencedor de uma licitação será o fornecedor que apresentar os menores níveis de qualidade, à medida que o seu preço oferecido estará próximo aos custos médios em função dos mecanismos licitatórios priorizarem a dimensão preço. A sociedade, contudo, pode não aceitar o binômio: preço baixo/qualidade baixa. Os consumidores podem estar dispostos a pagar preços maiores (em geral acima da curva de custos médios) para obter produtos e serviços com

---

<sup>27</sup> Em ambientes onde a participação política dos cidadãos é limitada, conforme assinala Abrucio (1998), a administração pública torna-se suscetível à presença de grupos organizados, não por estes possuírem reclamações mais legítimas, mas por se encontrarem mais organizados e estrategicamente posicionados para se fazerem ouvir, o que, sobretudo, em sociedades com traços clientelistas como a brasileira, pode propiciar a captura dos organismos públicos pelos agentes políticos e sociais afetados pela ação estatal em função de suas próprias demandas (PREWORSKI, 1998).

<sup>28</sup> Para que tal condição seja aceita dois pressupostos devem ser considerados: a) os recursos necessários para a produção necessitam estar disponíveis aos concorrentes potenciais a preços de mercado, conferindo credibilidade às propostas submetidas; b) O custo de colusão entre os postulantes deve ser proibitivo. (DEMSETZ, 1968)



melhores indicadores de qualidade. Por outro lado, critérios de qualidade são frequentemente marcados pela subjetividade, o que pode representar problemas no que se refere à transparência das decisões tomadas.

Há, no entanto, duas formas para que os governos adaptem os mecanismos de *franchise bidding* para casos em que os bens envolvidos sejam passíveis de diferenciação. Uma delas consiste na especificação dos níveis mínimos de qualidade a serem supridos, o outro na atribuição de dimensões qualitativas a serem fornecidas de forma conjunta com os preços. Ambos, os mecanismos, porém, trazem dificuldades relacionadas tanto à obtenção de informações dos consumidores a respeito da validação dos níveis de qualidade demandados, quanto no que tange à capacidade de fazer com que o vencedor cumpra *ex-post* os requisitos acordados *ex-ante*, o que é possível em função das dificuldades de monitoramento e observabilidade das dimensões qualitativas e da debilidade dos instrumentos de cumprimento contratual (VISCUSI, VERNON e HARRINGTON, 2000).

Assim como em outros serviços públicos operados por atores não-estatais<sup>29</sup>, tais como coleta de lixo e limpeza urbana, a concessão de operação de prisões normalmente se dá por meio de critérios de seleção baseados em licitações. Neste caso, a conduta de oferecer preços baixos para vencer a licitação, em detrimento da qualidade do serviço a ser operado *ex-post*, engendraria uma miríade de problemas, sobretudo em relação aos conflitos gerados pelo descontentamento dos internos, face à degradação dos serviços oferecidos. O fornecimento de alimentação de má qualidade, por exemplo, figura entre as principais causas de movimentos reivindicatórios no interior das prisões, não raro, levando a rebeliões com custos elevados aos cofres públicos, razão pela qual, os gestores prisionais dispensam atenção especial à qualidade da comida fornecida aos internos. Cadernos de especificação dos níveis de qualidade a serem atingidos e dos investimentos a serem realizados no estabelecimento penal seriam maneiras de proteger a sociedade de comportamentos desta natureza. Decorre daí a seguinte proposição:

---

<sup>29</sup> Organizações privadas e organizações ligadas ao terceiro setor (ONGs, fundações, etc.) podem ser enquadradas na categoria de atores não-estatais. O termo não-estatal é aqui empregado para designar aqueles que não fazem parte da estrutura governamental, submetida ao direito público.

**Proposição 1: A especificação detalhada ex-ante dos serviços a serem fornecidos por operadores não-estatais é um mecanismo eficaz para assegurar a qualidade no modo de governança privado de prisões.**

A susceptibilidade em relação a pressões de grupos privados por parte dos agentes governamentais faz com que os adeptos da teoria econômica da regulação sejam refratários à intervenção governamental em termos regulatórios. Tal repulsa passa a ser relativizada por meio da incorporação de alguns elementos que permitiriam a execução de diagnósticos normativos, conforme pode ser observado a seguir.

### *2.1.3 A importância da estruturas de incentivos e da informação assimétrica*

A tradição normativa na análise de concessões de serviços de utilidade pública é retomada mediante a incorporação de alguns elementos não contemplados pelo *mainstream*, tais como: informação assimétrica e estruturas de incentivos capazes de moldar o comportamento dos agentes e a figura dos contratos. A partir do reconhecimento de algumas falhas inerentes aos processos regulatórios, buscou-se, por meio do desenvolvimento de novos conceitos, compreender os problemas relacionados ao regulador, para em seguida amenizá-los. Lévêque (2004) assinala que os autores debruçados sobre a provisão de serviços públicos e que incorporam estas questões estariam reunidos na corrente denominada “Nova Economia da Regulação”<sup>30</sup>.

Desta maneira, retoma-se a tradição normativa da escola neoclássica, levando-se em conta, porém, a influência dos grupos de pressão, o interesse pessoal e a credibilidade dos agentes. Não se almeja, contudo, obter uma posição ótima, mas chegar-se o mais próximo possível da situação ideal, numa espécie de *second best* (YVRANDE, 2002).

Em seguida, serão discutidos os principais fundamentos que suportam a análise da problemática da provisão de serviços públicos, na ótica dos teóricos da Nova Economia da Regulação.

---

<sup>30</sup> Os franceses Jean-Jacques Laffont e Jean Tirole se encontram entre os principais expoentes desta linha teórica.

### *2.1.3.1 Informação assimétrica e seus desdobramentos na concessão de serviços de utilidade pública*

O relaxamento do pressuposto de informação perfeita e a introdução do conceito de informação assimétrica (AKERLOF, 1970) possibilitaram o desenvolvimento de novos conceitos e a explicação de fenômenos até então ignorados pela ortodoxia (AZEVEDO, 1996).

A assimetria de informações, desta forma, passa a apresentar um papel preponderante nas análises econômicas sobre os serviços de utilidade pública, à medida que se admite que as empresas reguladas - ou concessionárias -, em geral são mais bem informadas que os organismos reguladores (ARMSTRONG e SAPPINGTON, 2005). Elas possuem, por exemplo, o conhecimento detalhado de fatores como configuração das estruturas de produção e composição de seus sistemas de custos, não possuindo, porém, na maior parte das vezes, o menor interesse em partilhar as informações relevantes.

Assume-se, assim, que as informações não são completas e estão sujeitas a custos de aquisição, o que representa um avanço em relação aos supostos neoclássicos. Permanece ainda uma ligação visceral com a teoria neoclássica, notadamente no que tange ao não rompimento com a condição de maximização. Tal condição, porém, desenvolve-se agora sobre a função-utilidade, mais precisamente, sobre o grau de satisfação de cada uma das partes envolvidas numa relação contratual. Desta maneira, estabelece-se uma forte cumplicidade com as teorias da agência (ROSS, 1973; SAPPINGTON, 1991) à medida que são exploradas as relações envolvendo o desequilíbrio de informações entre mandante e mandatário, ou seja, entre aquele que confia uma tarefa específica a outro ator encarregado de executá-la (BROUSSEAUD, 1993). Em outras palavras, as relações tecidas entre agente e principal.

Normalmente, a empresa privada concessionária de serviços públicos detém informações que embora sejam necessárias ao representante do governo – na condição de regulador ou supervisor do contrato – nem sempre são disponibilizadas, na medida em que a revelação das informações pode comprometer a maximização do lucro da operadora.

O acesso às informações relativas às operações do agente por parte do principal é fundamental para que sejam estabelecidos parâmetros de controles operacionais e financeiros que estejam de acordo com o interesse público. Por exemplo, a agência responsável pela regulação ambiental de

uma determinada região deve conhecer as quantidades de poluentes despejadas pelas indústrias, assim como os custos envolvidos em seu tratamento para que sejam fixados níveis ótimos em termos de emissão de poluentes. Tomando como premissa que o objetivo da empresa seja a maximização do lucro, a tendência é que a companhia superestime os custos e subestime as quantidades de poluentes efetivamente liberados para o meio ambiente (LÉVÊQUE, 2004). Assim, em função da propensão de cada uma das partes procurarem maximizar suas próprias funções-utilidade, as chances de ocorrência de tensões, na existência de objetivos conflitantes, são bastante concretas. No exemplo acima, tanto agente como principal procurarão desenvolver mecanismos de dissuasão mútuos para atender seus propósitos.

Considerando especificamente o caso da gestão de estabelecimentos penais, os operadores da unidade (sejam eles funcionários públicos ou operadores privados) emblematizam a figura dos agentes, cujo comportamento pode afetar a sociedade, os internos e o governo em suas distintas instâncias. Este último estaria no papel de principal, ou seja, daquele que delega a autoridade ao agente. A relação entre agente e principal se estende também às esferas internas do próprio governo, adicionando novas nuances à análise. No caso do modelo de terceirização de estabelecimentos penais adotado no Brasil, os funcionários públicos presentes na unidade operada pela empresa privada atuariam no papel de principal, na medida em que fiscalizariam o comportamento das empresas encarregadas da operação da prisão (agentes) como forma de preservar o interesse público. Por sua vez, em relação aos gestores dos organismos executivos responsáveis pela administração penitenciária, estes mesmos funcionários figurariam como agentes. Assim, seguindo o mesmo nexo causal têm-se os eleitores, em última instância, na figura de principal e o governo eleito na figura do agente.

Assumindo-se que em função das assimetrias de informação existentes, as condutas empreendidas pelo agente não são de fácil observação pelo principal, verifica-se um cenário marcado pelo descompasso entre aqueles que possuem o direito de estabelecer as diretrizes e aqueles que possuem o controle efetivo das ações necessárias ao cumprimento dos planos delineados em instâncias superiores. Deste modo, a autoridade formal não implica necessariamente em autoridade real, na medida em que um principal desinformado pode delegar informações a um subordinado mais bem informado e detentor *de facto* da autoridade real.

A delegação de autoridade facilita a participação dos agentes ao tempo que molda os incentivos para que estes adquiram informações sobre suas atividades. O principal tende a delegar atividades ou decisões que julga menos importantes e/ou para as quais são necessários conhecimentos acumulados que ele não dispõe. Por outro lado, a delegação favorece também o aumento da autoridade real dos agentes, dado o grande número de subordinados verificam-se dificuldades inerentes por parte do principal para acompanhar e intervir sobre todos os aspectos correlatos a sua responsabilidade formal. Muitas vezes, requer-se, nestes casos, confiança nas ações a serem empreendidas pelos agentes. Como consequência, a delegação pode implicar custos decorrentes da perda do controle pelo principal em relação às resoluções e decisões empreendidas por terceiros (AGHION e TIROLE, 1997).

Seguindo este raciocínio, o ordenamento legal e os projetos concebidos pelos governos – neste caso, os detentores da autoridade formal – podem ter sua materialização comprometida na prática, caso os *pay-offs* dos agentes para implementarem diretrizes recebidas pelo governo sejam inferiores aos benefícios auferidos a partir da implementação de condutas distintas. Dito de outra forma, para o setor prisional o governo pode, por exemplo, ensejar a ressocialização dos internos por meio do binômio: cumprimento das regras do estabelecimento e respeito aos direitos humanos nas prisões. Os agentes encarregados da custódia podem, porém, por diversas razões, desejar perpetuar o *status quo* ilegal de concessões de benesses aos internos (entrada de aparelhos eletrônicos, armas, drogas, etc.). Como são diminutas as possibilidades efetivas de controle, monitoramento e punição de condutas indesejáveis dos agentes por parte do principal, tem-se um descompasso entre o plano ideal e a realidade, entre o discurso e a prática.

Considerando-se a proposição de Aghion e Tirole (1997) – pela qual um dos motivos para a delegação de autoridade estaria ligado à impossibilidade física de acompanhar de perto as ações dos diversos subordinados – e associando-a a problemática da direção de um estabelecimento penal qualquer, tem-se que na provisão pública tradicional os gestores da unidade, a fim de resolver os problemas cotidianos, necessitam recorrer a uma série de interlocutores, nem sempre a ele subordinados hierarquicamente. Por exemplo, para tratar sobre a questão da educação aos internos é preciso interagir com membros da Secretaria de Educação, para contratar mais agentes é necessário demandar aos órgãos administrativos responsáveis e assim por diante. Por outro lado, na estrutura de governança privada, o operador é responsável pela provisão de todos os

serviços necessários ao funcionamento da unidade (educação, saúde, assistência jurídica, atividades de lazer aos internos, etc.), o que faz com que o número de interlocutores se limite ao gerente da empresa contratada responsável pelas questões operacionais da unidade. Decorre daí, a seguinte proposição:

**Proposição 2: A delegação de autoridade para empresas privadas na operação de prisões propicia mecanismos mais eficazes de controle e de redução de assimetrias de informação aos gestores públicos em relação às formas tradicionais de provisão, gerando assim resultados superiores.**

Como forma de dirimir os problemas tanto de delegação da autoridade quanto de omissão de informações por parte dos agentes, as concessionárias ou os funcionários públicos encarregados de prover os serviços de utilidade pública, podem ser impelidos a revelar suas informações, racionalizar seus investimentos e realizarem esforços adicionais mediante mecanismos de incentivos, os quais serão discutidos a seguir.

### ***2.1.3.2 Estruturas de Incentivos***

A preocupação com os incentivos aos agentes econômicos vem de longa data, remontando a emergência da divisão do trabalho e das trocas entre os indivíduos e as organizações. Adam Smith (1776) em a Riqueza das Nações já demonstrava preocupação com o relacionamento entre proprietários de terra e trabalhadores rurais, em decorrência dos problemas de incentivos existentes nesta interação.

Chester Barnard (1938) em seus esforços de descrição das funções dos executivos nas organizações, debruçou-se sobre a temática dos incentivos aos funcionários como um instrumento para obtenção da eficiência organizacional. Segundo sua argumentação os incentivos não deveriam se restringir somente a dimensões financeiras tangíveis, como considerado nas teorias econômicas, devendo abarcar, principalmente, elementos ligados à persuasão dos funcionários.

Ao longo do século XX, sobretudo no âmbito das teorias econômicas, observou-se um grande esforço para formalização dos fatores de incentivo que moldariam as condutas dos agentes – e a

reboque poderiam contribuir para a maximização de suas funções-utilidade – o que conferiu um aspecto normativo aos construtos teóricos desenvolvidos.

O ponto de partida para a conformação de uma teoria de incentivos mais abrangente se localiza no problema da delegação de uma tarefa para um agente com uma informação privada, de onde decorrem problemas informacionais. Seguindo uma visão utilitária para mitigar tais distorções, Laffont e Martimort (2002) apontam para a importância da capacidade dos contratos firmados entre agente e principal em incitar os agentes a revelar suas informações privadas, o que só poderia ser feito mediante a concessão de benefícios materiais ao agente. Segundo os autores, os problemas informacionais se desdobrariam em três componentes: a) risco moral; b) seleção adversa; e, c) não-verificabilidade.

O risco moral (*moral hazard*) é representado pela possibilidade da apropriação pelo agente de uma ação (*hidden action*) ou de uma informação (*hidden information*) em seu benefício próprio, impondo perdas ao principal. Por exemplo, um gerente pode utilizar os recursos aprovados pela direção para investimentos em informatização da empresa na compra de equipamentos de última geração, que servirão somente a seus interesses pessoais em detrimento dos objetivos organizacionais. Da mesma forma, por conta das dificuldades de monitoramento, uma organização contratada pelo governo para a execução de uma atividade pode não realizar quaisquer esforços no sentido de promover uma otimização de suas operações e melhorar a qualidade do serviço, visto que tal ação em nada vai mudar os montantes a serem recebidos. A empresa contratada pode, também, não informar ao governo as medidas empreendidas visando à redução de custos operacionais, evitando assim o repasse para as tarifas das economias obtidas, de maneira a se apropriar do excedente gerado. Em síntese, os resultados a serem obtidos apresentam forte dependência da conduta dos agentes.

A seleção adversa pode ser entendida como o fenômeno que ocorre quando o principal é penalizado pelo desconhecimento de alguma informação *ex-ante*. O termo seleção adversa tem suas origens no setor de seguros e foi apresentado por Akerlof (1970) em sua análise sobre o mercado de veículos usados. Em termos práticos, uma pessoa possuidora de uma doença prévia pode não informar a empresa de assistência médica sua condição e aproveitar dos benefícios pagando os mesmos valores que uma pessoa totalmente sã. Ou ainda, usando o exemplo de

Akerlof, as pessoas podem comprar um carro de qualidade inferior (*lemon*) pagando preços equivalentes ao de um carro com qualidade superior por conta do desconhecimento dos níveis de qualidade gerados pela informação assimétrica.

Desta forma, seriam necessários mecanismos de incentivos para que os agentes revelassem ao principal, ou ao mercado, informações confiáveis sobre a qualidade do bem. Certificados de garantia da qualidade (AZEVEDO, 1996) ou opiniões de especialistas podem ser elencados entre os mecanismos para redução da assimetria de informações e, portanto, para redução dos efeitos da seleção adversa. No caso dos serviços públicos delegados a iniciativa privada, auditorias independentes capazes de mensurar os indicadores de desempenho obtidos pelas concessionárias em uma perspectiva comparativa poderiam atenuar estes efeitos e informar melhor aos gestores públicos – e à sociedade – sobre os níveis de qualidade obtidos. Deve ser salientado que, assim como o conceito de risco moral, o problema da seleção adversa não representa problemas ao principal se este possuir a mesma função objetivo que o agente (LAFFONT e MARTIMORT, 2002).

O terceiro critério é relacionado à não-verificabilidade (*non-verifiability*), a qual ocorre quando o principal e o agente dividem a mesma informação *ex-post*, porém esta não pode ser verificada por terceiros, sobretudo pelas cortes (LAFFONT e MARTIMORT, 2002). No caso da provisão de serviços públicos, o desempenho do operador (seja público ou privado) é dificilmente verificável pela sociedade. A situação se agrava mais ainda no sistema prisional onde, em função da própria estrutura do setor, é difícil a verificação das atividades por parte de membros do judiciário, ministério e público e outros grupos pertencentes à sociedade civil.

Os três elementos acima podem ser endereçados por meio de competição ou monitoramento. Mecanismos concorrenciais podem revelar as informações a custos menores e permitir a comparação com indivíduos ou organizações similares (SHIRLEY e MÉNARD, 2002). Além dos itens acima apresentados, fortemente ligados à problemática da informação assimétrica, outros dois fatores de incentivo podem influenciar a *performance* dos agentes – recompensas/punições e mecanismos de compromisso confiável (WORLD BANK, 1995).

Estruturas de recompensas e punições podem ser utilizadas para induzir os agentes a revelar as informações relevantes, evitando, assim, comportamentos oportunistas. Além do



compartilhamento de informações com o detentor da autoridade formal – superior hierárquico, organismo contratante ou agência reguladora – recompensas e punições, igualmente, podem ser utilizadas para estimular a criação de um ambiente propício à inovação de processos técnicos e gerenciais, ao aumento da eficiência, prevenção de perdas e falhas e manutenção do sistema. Neste caso, os principais artifícios contratuais utilizados são “penalidades, alocação de riscos e previsão de bônus e regulação de preços” (SHIRLEY e MÉNARD, 2002, p.2). É de se esperar que os agentes apresentem indicadores de desempenho diferenciados, caso seus objetivos estejam associados às recompensas que eles possam vir a receber. Da mesma forma, um desempenho abaixo do previsto em contrato significaria a aplicação de punições, na forma de “multas, não-pagamento de bônus ou não-renovação do acordo” (WORLDBANK, 1995, p.110).

Um outro fator relacionado às estruturas de incentivos que pode conformar a atuação dos agentes está relacionado ao estabelecimento de mecanismos de compromisso confiável (*credible commitment*) entre as partes. A credibilidade em torno do cumprimento dos compromissos firmados entre contratante e contratado ocupa um papel central nas condutas dos atores envolvidos. Além de questões ligadas à reputação dos governos, das empresas e do setor judiciário, os objetivos acordados podem não ser críveis se, por exemplo, as agências governamentais encarregadas da gestão contratual não possuírem autoridade suficiente para eventualmente impor punições decorrentes de falhas dos agentes na execução contratual. Além da consecução das metas, a imposição de ameaças críveis fica comprometida caso haja existência de indícios de captura do principal pelo agente.<sup>31</sup>

Da análise das passagens acima, emerge a seguinte questão: Há diferenças em termos de estruturas de incentivos entre as formas pública e privada de provisão de serviços de utilidade pública?

Ao comparar os mecanismos de incentivo de estruturas públicas e privadas de governança, Williamson (1999) fornece uma pista ao identificar que os atributos centrais da governança privada estão justamente ligados à maior intensidade dos incentivos, aos menores controles administrativos e ao uso da justiça para resolução dos conflitos. Na administração governamental,

---

<sup>31</sup> A questão dos mecanismos de compromisso confiável requer a introdução de variáveis institucionais à análise, pouco abordadas pelos teóricos concentrados sobre as teorias dos incentivos. A discussão sobre a influência das instituições sobre o desempenho econômico será retomada na seção 2.3.

por sua vez, os incentivos possuiriam menor intensidade, enquanto os controles seriam mais rígidos e as próprias organizações se configurariam como a última instância para resolução das disputas.

Por conta das restrições impostas pela rigidez dos procedimentos administrativos, propositalmente concebidos para garantir a impessoalidade, a questão da subjetividade se agrava justamente em um cenário em que faltam dados empíricos relacionados ao desempenho que possam servir de parâmetro de comparação e avaliação de resultados.

Naturalmente deve ser relativizado o caráter utilitário de incentivos financeiros como mecanismos de motivação de trabalhadores, sejam eles ligados à iniciativa privada ou funcionários públicos, visto que outros fatores, não necessariamente ligados à esfera mercantil, podem ser invocados no intuito de se extrair maiores níveis de esforços individuais dos agentes. Dentre estes, destacam-se os incentivos para criação de condições que permitam o exercício do poder pessoal, de prestígio, de posições de comando. Igualmente podem ser engendrados também outros incentivos indiretos não-materiais como: satisfação pessoal por poder participar das decisões e sentimentos ligados ao orgulho de fazer parte do grupo. Por outro lado, por mais que se reconheça que incentivos materiais não se constituam na mola mestra que guia os agentes econômicos, também deve ser relativizado o fato que no âmbito de uma sociedade capitalista parte significativa das necessidades não-materialistas (filantrópicas, artísticas, intelectuais, etc.) pode ser viabilizada indiretamente por meios econômicos (BARNARD, 1938).

Da mesma maneira que uma organização pode criar mecanismos de incentivos para estimular comportamentos cooperativos da parte de seus funcionários, os contratantes podem fazer o mesmo em relação a seus contratados. Ou seja, o governo, poder concedente, pode criar padrões de desempenho associados às recompensas e sanções, no intuito de estimular os concessionários a maximizarem seus esforços na direção do bem-estar coletivo.

Em resumo, feitas as seguintes considerações:

a) sobre a importância dos incentivos (materiais e não-materiais) para incitação dos esforços individuais e do comportamento cooperativo entre os agentes, o que em última instância é essencial para a conformação dos indicadores de desempenho operacionais;

b) sobre a relativa inferioridade da intensidade dos incentivos nas organizações públicas, o que inclui os organismos governamentais encarregados da provisão direta de serviços de utilidade pública, onde os serviços prisionais estão incluídos;

c) que os compromissos assumidos pelo poder concedente junto aos concessionários são, em tese, honrados, e que as possibilidades de execução de sanções aos operadores privados no caso da não observação de algum item do contrato são críveis; tem-se a seguinte proposição:

**Proposição 3: As operadoras privadas encarregadas da operação de prisões apresentarão indicadores de desempenho superiores quando comparados à gestão pública tradicional em função das estruturas de incentivos a que estão submetidas.**

\*\*\*

As contribuições teóricas observadas ao longo da seção 2.1 são passíveis de algumas considerações críticas.

As análises conduzidas tanto no âmbito da Teoria Econômica da Regulação – seção 2.1.2 – quanto àquelas empreendidas pelos teóricos da Nova Economia da Regulação – seção 2.1.3 – não levam em conta a possibilidade de participação estatal na provisão direta de serviços públicos. A discussão não se dá dentro do binômio: “Mais governo” *versus* “menos governo”, mas sim dentro de uma lógica de “Menos governo” *versus* “Menos governo ainda”.

Muito embora, os mercados quase nunca possam assegurar a eficiência econômica, o que abre espaço para a atuação governamental (STIGLITZ, 1989), a intervenção pública direta não figura entre o rol de alternativas disponíveis para os adeptos das teorias acima, não obstante as diversas evidências de empresas estatais ao redor do mundo, não permitindo, assim, responder questões sobre os diferentes modos de coordenação em uma perspectiva comparativa (WILLIAMSON, 1991). Nesta linha, é preciso ter em mente que o Estado constitui-se em mais uma das muitas organizações da sociedade envolvidas na atividade econômica, muito embora este apresente particularidades que o diferenciam drasticamente das demais organizações, sobretudo no que se refere ao poder de coerção sobre os demais agentes (STIGLITZ, 1989).

Como críticas adicionais têm-se, em primeiro lugar, que os mecanismos de incentivos nos modelos da teoria da agência repousam em uma suposta racionalidade inacessível na prática. Em verdade é pouco provável que as partes conheçam antecipadamente as funções-probabilidades dos eventos que possam vir a ocorrer (YVRANDE, 2002). Além disso, os custos contratuais relacionados à inserção dos mecanismos de incentivos também são subestimados, assim como o caráter incompleto dos contratos (SAUSSIÉ, 1997).

Enfim, apesar dos construtos teóricos observados fornecerem importantes subsídios para a compreensão da problemática da provisão de bens públicos, estes ainda não são suficientes para dar cabo de toda a situação, sobretudo em função das limitações de seus supostos teóricos. Dentre estes, notadamente se destacam: a omissão dos custos de contratualização inerentes à atividade, a não-consideração dos direitos de propriedade de cada uma das partes e as variáveis institucionais pertinentes.

Numa tentativa de se aproximar mais da realidade, na próxima seção se discute a Teoria dos Contratos Incompletos. Embora esta abordagem não seja, em absoluto, totalmente conclusiva, ela apresenta importantes *insights* que podem propiciar uma compreensão mais apurada das questões ligadas à provisão de serviços públicos. Desta forma, na próxima seção demonstram-se, primeiramente, os principais fundamentos deste conjunto teórico; em seguida, se apresenta o trabalho seminal de Hart, Shleifer e Vishny (1997), no qual é fornecido um modelo teórico específico para a questão da participação privada na gestão e operação de prisões. Apresenta-se brevemente o modelo de Hart (2003) sobre a questão das PPPs.

## **2.2 A abordagem de contratos incompletos.**

O mundo real é muito mais complexo do que o descrito nos modelos econômicos. Dentre as várias simplificações da realidade, encontradas em elegantes formalizações matemáticas, tem-se a premissa de completude contratual. Neste universo paralelo, os agentes econômicos possuiriam todas as informações necessárias ao estabelecimento de contratos capazes de lidar com todas as contingências futuras. Igualmente, regras claras arbitrando as ocorrências possíveis seriam factíveis. Os custos de obtenção de informações seriam nulos, assim como os custos de renegociação e adaptação contratual.

A observação prática, porém, mostra que os contratos são incompletos e incapazes de levar em conta todos os aspectos da transação que governam. São vários os motivos que explicam as razões da incompletude contratual.

A primeira delas reside nos custos de negociação e redação na medida em que, muitas vezes, os agentes são sensíveis à introdução de contingências contratuais em função dos custos associados a esta alternativa (coletas de informações, negociações, mecanismos de monitoramento, etc.) poderem ser maiores que os eventuais ganhos obtidos em termos de eficiência (GROSSMAN e HART, 1986). A incompletude contratual pode ser explicada também pela ocorrência de assimetrias de informação entre as partes ou em relação a terceiros encarregados de fiscalizar a relação. Como nem todas as informações são verificáveis pelos atores envolvidos tem-se, neste caso, a materialização de um contrato incompleto sob o ponto de vista legal (SCHWARTZ, 1992 *apud* SAUSSIÉ, 1997). Este quadro engendra alguns problemas quando da necessidade de resolução de eventuais conflitos, à medida que os tópicos pertinentes a relação contratual nem sempre são observáveis, seja pelas partes envolvidas ou pelo poder judiciário encarregado de resolver as disputas que emergem.

Grossman e Hart (1986) e Hart (1995) argumentam que, em casos como estes acima, a propriedade dos ativos é variável determinante na resolução de situações não previstas. A propriedade dos ativos garantiria o direito ao proprietário de exercer os direitos residuais de controle, isto é o direito de utilizar o ativo de todas as maneiras possíveis, desde que não proibidas pela lei e também pelo próprio contrato assinado. Assim, a organização passa a ser reconhecida como uma coleção de ativos físicos com a propriedade afetando a divisão de excedentes *ex-post* dos contratos incompletos assinados. Em outras palavras, a alocação dos direitos de propriedade complementar as lacunas intrínsecas a um contrato incompleto, onde na existência de dúvidas caberia ao detentor dos direitos residuais de controle a responsabilidade de decisão.

O exposto acima é passível de aplicação no que se refere à problemática das fronteiras organizacionais. Uma firma pode ser impelida a promover processos de integração vertical de suas atividades em função das possibilidades de extração de rendimentos superiores, decorrentes do controle dos resultados dos investimentos realizados na formação e aquisição de ativos. Por

outro lado, a firma absorvida no processo de integração vertical teria menor incentivo para realizar os investimentos.

Grossman e Hart (1986)<sup>32</sup> defendem, em um modelo econômico elegantemente apresentado, que os direitos residuais de controle devem permanecer com a parte que desenvolve os ativos mais importantes para a relação contratual, uma vez que subinvestimentos podem trazer conseqüências negativas na renda total gerada. Assim, levando-se em conta que os direitos de propriedade *ex-post* afetam as decisões de investimento *ex-ante*, e que os níveis de investimento *ex-ante* não podem ser especificados em detalhes – seja por conta da dificuldade de verificação, seja por conta da complexidade em torno de sua descrição – os autores propõem que sejam alocados direitos de propriedade, como forma de minimizar as distorções *ex-ante*. Na mesma linha, Tirole (1999) afirma que os agentes que operam ativos que não são de sua propriedade tendem a não apresentarem os mesmos cuidados com sua manutenção, o que requer o incremento dos níveis de supervisão de suas atividades, gerando, em conseqüência custos adicionais.

Especificamente em relação à provisão de serviços públicos, a abordagem de contratos incompletos vem sendo largamente utilizada na compreensão desta problemática, o que em grande parte se deve aos esforços de seus adeptos no sentido de relaxarem alguns supostos como forma de se incorporar à análise um ambiente mais próximo da realidade. Marimort, De Donder e De Villemeur (2005) descrevem quatro variáveis vitais ao entendimento da questão, as quais são relativizadas no âmbito das teorias de contratos incompletos, justamente por influenciarem sobre as escolhas realizadas. São elas:

a) Visão unificada do governo: Em verdade os governos são marcados pela existência de diversas camadas com processos de delegação e separação de responsabilidades, muitas vezes conflitantes entre si. As várias cadeias de comando criam problemas de agência, os quais se materializam através da perda de controle e pela emersão de custos de transação.

b) Benevolência e compromisso total por parte de agente e principal: Os agentes nem sempre cumprem os compromissos acordados. Além disso, mesmo um regulador benevolente não pode assumir compromissos além da duração de seu mandato. Neste sentido, renegociações podem

---

<sup>32</sup> Este artigo é considerado como o marco inicial do corpo teórico conhecido como teoria dos contratos incompletos (BROUSSEAUD e FARES, 2000).

ocorrer tanto visando à maximização do bem-estar individual, quanto para buscar melhorar a alocação *ex-post*, à medida que as informações específicas sobre a relação contratual emergem após o seu início.

c) Colusão: Os modelos tradicionais em geral partem da premissa que o comportamento colusivo dos agentes não influencia na alocação de recursos. Alguns modelos da teoria dos contratos incompletos (LAFFONT e MARTIMORT, 1999; LAFFONT e TIROLE, 1993) demonstram que grupos de interesse são formados e podem se valer de comportamentos não-cooperativos visando à obtenção de informações e a captura do principal.

d) Verificabilidade total: O nível dos investimentos *ex-ante*, bem como as formas de sua execução são, muitas vezes, de difícil especificação. Logo a verificabilidade *ex-post*, de algo que não foi especificado a contento *ex-ante*, não é algo trivial e é sujeita a custos.

Vários trabalhos empíricos relativos à investigação a problemática da provisão de bens e serviços públicos foram concebidos sob a inspiração teórica das teorias de contratos incompletos.

Em geral, tais trabalhos contêm uma grande carga de formalização sob o ponto de vista lógico-matemático, fundamental à sua legitimação enquanto corpo teórico perante a comunidade de pesquisadores em economia, principalmente àqueles ligados à ortodoxia. Nesta linha, Boycko, Shleifer e Vishny (1996), concebem uma teoria sobre a privatização, na qual defendem a superioridade das formas privadas em detrimento das estruturas públicas de provisão. Crocker e Reynolds (1993) abordam as lacunas contratuais propositalmente concebidas nos contratos de compra de materiais de defesa da força aérea estadunidense. Athias e Saussier (2005) analisam a questão da renegociação dos reajustes de tarifas de concessões de serviços de infra-estrutura rodoviária utilizando um modelo que leva em consideração os diferentes tipos de contratos firmados entre os governos e as concessionárias.

O modelo desenvolvido em Hart, Shleifer e Vishny (1997), doravante HSV, é considerado uma referência seminal da teoria de contratos incompletos (IOSSA e BENNETT, 2004). Esta referência é feita em função do modelo abordar o escopo de atuação das atividades governamentais, tomando como exemplo a possibilidade da participação privada na gestão de prisões. Em função disto, o modelo é apresentado com maior riqueza de detalhes a seguir.

### *2.2.1 O modelo de Hart, Shleifer e Vishny (1997): uma aplicação à participação privada na operação de prisões.*

Embora não apresente dados empíricos e represente uma simplificação da realidade, este modelo constitui-se numa das maiores contribuições recentes da teoria de contratos incompletos à literatura econômica, ao procurar compreender os limites de atuação dos governos, ilustrando sua argumentação com o setor prisional. Sua repercussão entre os economistas se deve, contudo, à sua abrangência de escopo, pois a questão da participação privada na gestão e operação de prisões é tomada apenas como exemplo para o desenvolvimento da modelização. No próprio artigo, os autores analisam as implicações dos construtos teóricos desenvolvidos em setores diversos, tais como: coleta de lixo, compra de armas, serviços de inteligência, educação, assistência médica e forças armadas.

O modelo parte da premissa que o dilema entre provisão própria e subcontratação, ou delegação, é controverso e de que os níveis de qualidade desejados pelo governo em relação a um serviço frequentemente não podem ser especificados, seja em relação a atividades internalizadas ou subcontratadas, ainda mais quando as atividades são carregadas de subjetividade. No caso do setor prisional, como especificar contratualmente, por exemplo, o grau de força que um agente pode aplicar a um interno para contê-lo em caso de distúrbio da ordem do estabelecimento?

Desta forma, os autores se debruçam sobre a importância da especificação de aspectos qualitativos no processo de delegação da atividade. Seguindo uma visão de contratos incompletos, a diferença entre a provisão pública e privada residiria na alocação de direitos de controle residuais (no caso das empresas privadas não é necessário aguardar o de acordo do governo para a tomada de certas decisões), em relação ao grau de competição em si.

Inicialmente, têm-se as seguintes variáveis: F = Prisão; M = Trabalhador (público ou privado); e, G = Governo representado por um burocrata (supõe-se que sua função-utilidade é dada pelo bem-estar do resto da sociedade, excluindo M).

Considerando-se que M e G firmam um acordo, se F é uma prisão privada, os contratos firmados necessitam ser de longo prazo para suportar os investimentos específicos realizados. Neste caso,  $P_0$  é o preço pago para a provisão do serviço de custódia (se F é pública,  $P_0$  corresponderia ao salário de M).



As várias possibilidades de contingências futuras, inerentes à operação de uma prisão, impedem que estas possam ser antecipadas *ex-ante* e incorporadas ao contrato. O produto das mudanças é entendido como um bem modificado que gera um benefício B para a sociedade e custa C para ser produzido. As variáveis ( $e$ ,  $i$ ) representam, respectivamente, os esforços para redução de custo e inovação da qualidade. Assim, uma redução de custo,  $c(e)$ , implica uma redução de benefício  $b(e)$ . O incremento da qualidade decorrente das inovações é representado por  $\beta(i)$ . As seguintes condições são assumidas:  $b' \geq 0$ ,  $b'' \geq 0$ ,  $c' > 0$ ,  $c'' < 0$ ,  $\beta' > 0$ ,  $\beta'' < 0$ . Os custos totais podem ser descritos por:

$$C + e + i = C_0 - c(e) + e + i \quad (5)$$

Assume-se que ações que reduzem custo não infringem o acordo celebrado, pelo fato dos termos do contrato, incompleto, serem suficientemente vagos. Todos os parâmetros mencionados (ações para redução de custos, melhoria de benefícios...) podem ser observáveis por G e M, porém não são contratáveis *ex-ante*, ou seja, não são possíveis de constar nos contratos incompletos.

Se F é pública, G precisa estar de acordo com as inovações de custo e qualidade experimentadas. No caso de F ser privada, M não teria interesse em introduzir qualquer tipo de inovação de qualidade, pois haveria a necessidade de acordo de G, visto que o governo, em última instância, iria arcar com a conta, o que poderia exigir a assinatura de um novo contrato.

As partes assinam o contrato na data 0, definindo a estrutura de governança da relação. Na data  $\frac{1}{2}$ , M escolhe os níveis ( $i, e$ ), e, na data 1, o bem é suprido, com renegociações podendo ocorrer.

A fração dos benefícios obtida por G, representada por  $\lambda$ , varia entre 0 e 1. Os benefícios podem ser obtidos a partir de idéias de M. Se F é privada, G pode ficar sem auferir estes benefícios, pois M possui os direitos residuais de controle. O parâmetro  $\lambda$  mede também a robustez dos incentivos aos empregados públicos. Quanto menor  $\lambda$ , menores os incentivos dos funcionários para promoverem melhorias. Se  $\lambda=1$ , o diretor da unidade seria insubstituível e em uma hipotética renegociação com G estaria no mesmo patamar de importância que uma empresa privada (a única diferença é que necessitaria da aprovação de G para a implementação de reduções de custo). Assim:

- a) Se F é privada e na ausência de renegociações M implementa inovações para redução de custo e não para aumento de qualidade. Neste caso, o *pay-off* de G é dado por:

$$B_0 - P_0 - b(e) \quad (6)$$

O *pay-off* de M é dado por:

$$P_0 - C_0 + c(e) - e - i \quad (7)$$

- b) Se F é pública e considerando a ausência de renegociações e da implementação de inovações de custo, G poderia substituir M e obter uma fração das inovações. Os *pay-offs* seriam dados por:

$$G = B_0 - P_0 + (1-I)*(c(e) - b(e) + \beta(i)) \quad (8)$$

$$M = P_0 - C_0 - e - i \quad (9)$$

Dito de outra forma, os empregados não se apropriam das inovações, a não ser que se renegocie. Como estas possibilidades são limitadas, tem-se que os empregados não possuem incentivos suficientes para dar novas idéias. Além disso, há um custo *ex-ante* por parte de M para convencer G a implementar suas idéias, as quais, sequer serão recompensadas.

A partir das equações acima, três situações distintas podem ser desenvolvidas:

**i) condição de equilíbrio ótima (*first-best*):**

Neste caso, considera-se uma situação ideal para servir como *benchmarking* em relação às alternativas públicas e privadas de provisão, de modo que G e M escolheriam os níveis de ótimos de  $(e, i)$  e procurariam maximizar:

$$\text{Max}\{-b(e) + c(e) + \beta(i) - e - i\} \quad (10)$$

Derivando-se em relação a  $(e, i)$ , obtêm-se as seguintes soluções ótimas  $(e^*, i^*)$ .

$$-b'(e^*) + c'(e^*) = I, \quad (11);$$

$$\beta'(i^*) = I, \quad (12)$$

**ii) equilíbrio sob a modalidade privada:**

Supondo agora que: M controla F; que o ônus das reduções de qualidade em função das reduções de custo,  $b(e)$ , é absorvido totalmente por G; e que os ganhos  $\beta(i)$  são divididos na proporção 50:50, M escolherá os níveis  $e_m, i_m$  para maximizar sua função-utilidade na seguinte expressão:

$$\text{Max}\{1/2\beta(i) + c(e) + -e - i\} \quad (13)$$

A solução sob a governança privada é dada por:

$$c'(e_m) = I \quad (14);$$

$$1/2\beta'(i_m) = I \quad (15);$$

**iii) equilíbrio sob a gestão pública:**

Supondo agora que G detém F, tem-se que G pode se apropriar de uma fração  $\lambda$  dos esforços para inovação de custo e qualidade empreendidos por M (neste caso funcionário público). Nestas condições M escolherá os níveis ótimos  $e_g, i_g$ , para maximizar:

$$\text{Max}\{\lambda/2 [-b(e) + c(e) + \beta(i)] - e - i\} \quad (16)$$

De modo que a solução sob a gestão de governança pública é dada por:

$$\lambda/2(-b'(e_g) + c'(e_g)) = I \quad (17);$$

$$\lambda/2\beta'(i_g) = I \quad (18)$$

A partir da comparação das soluções ótimas obtidas para cada uma das três condições, podem ser tecidas algumas considerações.

Primeiramente, comparando-se as equações (11), (14) e (17), relacionadas aos esforços para redução de custos, observa-se claramente que o operador privado ignora a deterioração da qualidade engendrada a partir das ações tomadas para minimizar os custos, de modo que  $e_M > e^*$ .

No caso da governança privada, além de ser necessário o consentimento de G para qualquer tipo de inovação relacionada à redução de custo, verifica-se que parte dos esforços empreendidos por M são apropriados pelo governo, o que faz com que  $e_G < e^*$ . Assim, escalonando-se em ordem crescente os esforços para reduções de custos, tem-se:

$$e_G < e^* < e_M. \quad (19)$$

Ao se analisar as equações (12), (15) e (18), referentes aos esforços para inovações em termos de qualidade, percebe-se que os níveis de qualidade obtidos pela governança privada,  $i_M$ , se encontram aquém dos níveis socialmente ótimos,  $i^*$ , dado que metade dos ganhos obtidos com a implementação das melhorias passam a ser apropriados pelo governo. Porém, a estrutura de governança privada apresenta superioridade relativa em relação à provisão pública, uma vez que nesta modalidade os trabalhadores dividem a seus ganhos com o governo com maior intensidade (representado pelo fator  $\lambda/2$ ). Desta forma, tem-se:

$$i_G = i_M < i^* \text{ (caso } \lambda=1, i_G = i_M). \quad (20)$$

A partir da análise das expressões (19) e (20), algumas considerações podem ser feitas. A estrutura de governança pública será preferível em relação à gestão privada quando os efeitos adversos da redução de custos impactarem significativamente nos níveis de qualidade e quando o espaço para execução de inovações de qualidade por atores privados for reduzido, seja em função da irrelevância das mudanças ou em função dos incentivos aos funcionários públicos serem altos ( $\lambda$  tende a 1). Igualados os benefícios proferidos pelas duas modalidades no que se refere às melhorias de qualidade e supondo que a intensidade dos efeitos da redução de custos seriam socialmente ineficientes sob a gestão privada, ter-se-ia a referida superioridade da forma pública de provisão de serviços penitenciários, de onde decorre a seguinte proposição a ser testada oportunamente:

**Proposição 4: No setor prisional as estruturas públicas de governança tendem a ser preferíveis em relação às formas privadas de provisão, em função da redução de qualidade gerada a partir dos esforços para redução de custos efetuados pelos operadores privados.**

Conforme pode ser observado, a proposição acima (4) se encontra na direção oposta em relação à proposição anterior (3), a qual prevê que em geral serviços de utilidade pública tendem a ter melhor desempenho sob a gestão de operadores privados em função da estrutura de incentivos existentes. Acredita-se que a formulação de proposições antagônicas não se constitui em problema, uma vez que a negação ou confirmação de cada uma das hipóteses será realizada por meio de pesquisa empírica, a ser demonstrada adiante.

Retomando as discussões teóricas, tendo como base o modelo de HSV (1997), Hart (2003) propõe um modelo que permite analisar sob uma perspectiva de contratos incompletos, a questão das Parcerias Público-Privadas (PPPs). Tal análise pode ser bastante útil ao entendimento específico da problemática das formas alternativas de provisão de serviços penitenciários, conforme demonstrado a seguir.

### *2.2.2 O modelo de Hart (2003): As PPP's sob uma visão de contratos incompletos*

A determinação dos limites de atuação entre empresas públicas e privadas em economias capitalistas avançadas vem suscitando diversos debates. Entre os tópicos discutidos se encontram as possibilidades de participação de atores privados no financiamento de bens e serviços tradicionalmente auspiciados pelos governos, via Parcerias Público-Privadas. Hart (2003) discute o tema sob a ótica de contratos incompletos e incorpora, em um modelo simples, duas diferentes possibilidades de participação: a forma tradicional, na qual o governo faz dois contratos distintos para construção e operação dos ativos (*unbundled*); e a segunda, PPPs, em que o governo contrata uma empresa para construir e operar os ativos sob um único contrato (*bundled*).

Aplicando o raciocínio desenvolvido no modelo à questão da participação privada no setor prisional, tem-se que o governo contrata o construtor da prisão na data 0, a prisão é construída entre as datas 0 e 1, e, por fim, operada entre as datas 1 e 2. Assume-se que os contratos firmados são suficientemente incompletos, a ponto de permitirem a modificação das condições do ativo e/ou da natureza dos serviços prestados por diversas maneiras. Utilizando os mesmos termos do modelo anterior, os agentes fazem escolhas de  $(e, i)$  com conseqüências nos custos e benefícios na operação da prisão entre os períodos 1 e 2.

O modelo desenvolvido em si é bastante similar ao exposto na seção anterior, de modo que seu processo de construção na será aqui demonstrado<sup>33</sup>. As discussões engendradas, contudo podem ser bastante úteis para reflexão sobre o tema.

O autor assera que, na forma tradicional (dois contratos distintos, um para construção e outro para operação do ativo), em função do construtor não internalizar nenhum benefício, ele tende a não realizar investimentos para melhorar a qualidade, ao passo que está propenso a executar investimentos objetivando a redução dos custos de construção, sem que com isso o contrato de construção seja violado. Tais investimentos, improdutivos sob o ponto de vista social, dar-se-iam como forma de melhorar suas margens de operação. No caso do contrato de operação, os incentivos para investimentos que visem à redução de custos (*e*), seguem a mesma lógica do modelo de HSV (1997), ou seja, o operador tende a realizar economias de custos em detrimento de melhorias na qualidade.

Sob as PPPs, pelo fato de se apropriar dos custos de operação da unidade, a empresa delegada realizaria investimentos produtivos (*ℓ*), para melhorar a qualidade. Tais investimentos tornam a prisão mais atrativa para o responsável pela provisão e mais fácil de ser operada, pois, aumentam os benefícios para a sociedade – representados por B. Ao mesmo tempo investimentos produtivos, embora não sejam totalmente internalizáveis pelos operadores, podem reduzir os custos de operação. Por exemplo, embora mais caro, um projeto arquitetônico mais adequado pode de forma concomitante melhorar a qualidade de vida no interior da prisão e reduzir os custos com vigilância interna.

Contudo, sob o regime de PPP o operador ainda possui incentivos para executar investimentos improdutivos (*e*), seja ao nível da construção dos ativos, seja ao nível da prestação de serviços, uma vez que estes são passíveis de apropriação, sobretudo quando as capacidades de especificação dos requisitos contratuais *ex-ante* são limitadas.

Desta forma, a provisão tradicional (*unbundled*, ou seja, contratar separadamente as empresas responsáveis pela construção e pela operação) é adequada se a qualidade de construção da

---

<sup>33</sup> Uma outra razão para o não-desenvolvimento do modelo reside no fato de que até o momento no Brasil nenhuma prisão construída sob o regime de PPPs foi operacionalizada. Por esta razão, não serão desenvolvidas proposições nesta seção, visto que elas não seriam passíveis de teste empírico nos limites deste trabalho.

unidade puder ser especificada a contento *ex-ante*. Igualmente, de acordo com Hart (2003), a provisão tradicional é indicada no caso da qualidade do serviço ser de difícil especificação. Em contraste, as PPPs são adequadas se a qualidade do serviço puder ser especificada em contrato, via indicadores de performance capazes de mensurar o desempenho e, eventualmente, penalizar o contratado em caso de problemas. Da mesma forma, PPPs são também recomendadas caso os padrões de especificidade dos ativos a serem construídos sejam de baixa magnitude. Além disso, o operador dentro do regime *bundled* procuraria minimizar os investimentos para redução de custos entre 0 e 1 (etapa de construção do ativo), visto que isto poderia influenciar negativamente em seu desempenho durante a operação nos períodos 1 e 2.

Nesta linha, pelo fato da especificação contratual dos níveis de serviços para serviços prisionais não se constituir em algo trivial, Hart (2003) defende que os serviços penitenciários devem ser contratados dentro da concepção tradicional, ou seja, construção separada da operação. Deste modo, o autor é coerente com a última proposição apresentada, derivada de HSV (1997).

### 2.2.3 Os limites dos modelos de contratos incompletos

Os modelos concebidos sob a teoria dos contratos incompletos ajudam a compreender como a integração muda os incentivos para que as partes realizem investimentos, concentrando-se, sobretudo, no papel dos ativos físicos na decisão fazer ou comprar. Entretanto, tais modelos apresentam alguns limites.

Na maior parte das vezes, os esforços dos adeptos deste corpo teórico partem do suposto de informação simétrica entre as partes. Embora admitam a informação assimétrica como uma das condições para a incompletude contratual, expoentes como Hart (1995) reconhecem que a desconsideração destes fatores não é suficiente para compreender o mundo real, porém é necessária em função da dificuldade em se modelar a condição de informação assimétrica. Simplifica-se assim a realidade para que esta caiba em seus modelos.

Uma outra limitação é ligada à racionalidade *savageana*<sup>34</sup> dos agentes, o que a faz com que esta abordagem esteja próxima aos padrões neoclássicos (BROUSSEAUD e GLACHANT, 2002).

---

<sup>34</sup> Numa referência a Leonard Savage, matemático que propôs um modelo de racionalidade forte baseado em decisões sob condições de incerteza, largamente utilizado por autores ligados ao *mainstream*.

Esta suposta racionalidade encontrada nos modelos de contratos incompletos faz com que as respostas aos problemas enfrentados sejam idênticas aos obtidos dentro de uma visão de contratos completos (TIROLE, 1999). Em adição, para que a formalização das relações contratuais seja consistente, os modelos de contratos incompletos recorrem à hipótese de que os eventos são observáveis, porém impossíveis de verificação, ou seja, mesmo que seja possível observar as variáveis relevantes, um terceiro elemento, por exemplo, um juiz, não é capaz de verificar se as duas partes estão se comportando adequadamente.

Nesta linha, Brousseau e Glachant (2002, p.12) questionam: “*If the judge’s rationality is irremediably bounded, as ICT (Incomplete Contract Theory) de facto assumes in postulating that he is unable to verify certain variables, why assume the contracting parties’ rationality escape similar limitations?*”

Ou seja, verifica-se uma inconsistência lógica na teoria, de modo que talvez fosse mais conveniente a adoção de padrões de racionalidade limitada, *à la* Simon, para todos os atores – agentes econômicos e terceiros encarregados da verificação contratual – a exemplo das teorias de custos de transação (BROUSSEAUD e FARES, 2000).

Ao assumir que toda a ineficiência estaria concentrada nos investimentos *ex-ante* em ativos humanos (os quais são condicionados à propriedade dos ativos), os modelos de contratos incompletos também ignoram os problemas de renegociação *ex-post* e a reboque os custos de renegociação e os mecanismos de compromisso confiável, os quais são fundamentais à conformação das estruturas de incentivos (WILLIAMSON, 2000). Desta maneira, os incentivos e o *surplus* total são determinados *ex-ante* (GIBBONS, 2005).

Os modelos anteriormente apresentados, dentro do já referido espírito de simplificação da realidade, além de relaxarem algumas variáveis, na linha do exposto por Marimort, De Donder e De Villemeur (2005), também não levam em consideração alguns fatores vitais ao entendimento dos limites de atuação dos governos e sobre as possibilidades de participação privada na provisão de serviços de utilidade pública.

Dentre estes fatores, tem-se a questão do ambiente institucional, o qual permanece exógeno nas análises efetuadas nos modelos de contratos incompletos (BROUSSEAUD e FARES, 2000). De



fato, atendo-se apenas ao modelo de HSV, em nenhum momento é mencionado o papel e as possíveis influências das instituições formais ligadas ao sistema prisional, como o setor judiciário e o poder executivo, sobre o desempenho e sobre as escolhas das possíveis estruturas de governança. Tampouco se menciona de maneira assertiva a importância do conhecimento sobre as instituições informais – normas e códigos inerentes aos internos – para que a operação ocorra sem sobressaltos.

Igualmente, o modelo de HSV somente considera as formas polares: provisão totalmente pública ou totalmente privada, ignorando as formas híbridas de gestão (MÉNARD, 2004). Ocorre que entre a mão-visível da hierarquia e um sistema totalmente privatizado há diversas modalidades possíveis de gestão; como a terceirização parcial dos serviços junto a empresas privadas ou a delegação da gestão a Organizações Não-Governamentais (ONGs), cada qual com um grau de participação do Estado, por meio funcionários públicos, o que altera substancialmente o grau de assimetria de informações, logo as estruturas de incentivos de cada uma das partes.

Assim, de forma a aumentar o escopo da presente análise, faz-se mister incorporar aportes teóricos que discutam os assuntos não cobertos pelas teorias até então apresentadas. Desta maneira, na próxima seção a Nova Economia Institucional será apresentada e discutida à luz da problemática aqui debatida.

### **2.3 Instituições e Custos de Transação: as contribuições da Nova Economia Institucional para a provisão de serviços públicos**

É intuitiva a idéia de que o mundo real é muito mais complexo do que supõem os economistas. Para que a realidade caiba em suas formalizações, frequentemente são relaxados fatores evidentes e passíveis de observações na prática. Porém, em função da complexidade inerente, tais fatores dificilmente podem ser codificados e levados em consideração nos elegantes modelos desenvolvidos.

Dentre estes fatores se encontram a influência do ambiente institucional e dos custos de transação<sup>35</sup> nas relações entre os agentes econômicos. Estes dois conceitos basilares foram lapidados em separado ao longo do século XX com desdobramentos para além da Economia e Administração, abarcando áreas diversas como Sociologia, Ciência Política e Direito. Ainda que apresentando objetos bastante difusos com múltiplos ângulos de análise, estes dois conceitos foram agrupados dentro da corrente teórica conhecida como Nova Economia Institucional (NEI), posicionada no âmbito das correntes neo-institucionalistas<sup>36</sup>, consideradas como “...um dos mais frutíferos movimentos teórico-metodológicos de articulação dos níveis macro e micro na análise social” (LOPES Jr., 1995, p. 122).

Os conteúdos que conformam a NEI vêm sendo utilizados como instrumental analítico em questões práticas dos mais diversos matizes, seja por meio de orientações positivas, no que se refere à mera explicação da realidade, ou por meio de abordagens normativas, pela quais novas políticas e diretrizes são sugeridas (CABRAL, 2005). Igualmente, a NEI se destaca por possibilitar o agrupamento de diversos conhecimentos acumulados nas ciências sociais, os quais reunidos em um eixo comum compõem um arcabouço teórico útil no diagnóstico de situações reais, por exemplo, as questões ligadas à provisão de serviços públicos. Nesta linha, Ferris e Graddy (1998) defendem que a NEI vem sendo invocada no estudo específico destes temas justamente por propiciar o entendimento das estruturas de governança existentes. Tal compreensão é fundamental para o processo de reconfiguração das maneiras de atuação do setor público, sobretudo, dentro do atual contexto de busca por eficiência e responsabilização (*accountability*) dos agentes governamentais.

A influência das instituições sobre as escolhas das formas de provisão de serviços de utilidade pública requer, evidentemente, a definição do próprio termo. De acordo com North (1991), instituições são restrições impostas pelos indivíduos que condicionam e estruturam as interações

---

<sup>35</sup> Grosso modo, custos de transação podem ser entendidos como: “os custos *ex-ante* de esboçar, negociar e salvaguardar um acordo, e, sobretudo, os custos *ex-post* decorrentes de problemas de adaptação que surgem quando a execução de um contrato é imprecisa como resultado de atrasos, erros ou omissões” (AZEVEDO, 1996, p.220), incluindo também os custos associados a monitoramento e *enforcement* de ativos compartilhados (ALLEN e LUECK, 2004).

<sup>36</sup> Oriundas do chamado velho institucionalismo de Veblen, Commons e Mitchell, as correntes neo-institucionalistas são bastante diversas com agrupamentos próximos tanto da Sociologia, da História e da economia (onde também se verificam subdivisões). Para saber mais, ver Hall e Taylor (1996), Hodgson, Samuels e Tool (1994), Dutraive (1993); Ramstad (1989); Guerrien (1990).

sociais. Em outras palavras, elas seriam as regras do jogo da sociedade e as organizações seriam os jogadores. Instituições também podem ser entendidas como os mecanismos de controle da ação coletiva sobre as ações individuais, ou os caminhos comportamentais para um grupo (NEALE, 1994). Emergindo a partir da evolução da sociedade e do aumento de interações de caráter individual entre os indivíduos, as instituições realizam o papel de imposição de restrições das condutas dos indivíduos ou de outras instituições, por meio de restrições formais oriundas de agentes coercitivos hierarquizados – leis, regras, contratos, direitos de propriedade – e restrições informais originadas a partir da própria sociedade – códigos de ética, tabus, costumes (NORTH, 1990). O conjunto de regras formais e informais compõe a matriz institucional de uma sociedade em um determinado momento (BUENO, 2004)<sup>37</sup>.

Muitas vezes, no entanto, os termos instituições e organizações são equivocadamente utilizados como sinônimos, quando, em verdade, apresentam diferenças. Os limites entre organizações e instituições podem ser traçados da seguinte maneira: uma organização poderia ser definida como a estrutura funcional claramente definida, porém sujeita aos regulamentos e hábitos de um grupo, representados neste caso pelas instituições. Deste modo, as organizações estão imbricadas nas instituições e muitas vezes se confundem. Por exemplo, uma penitenciária se configura como uma organização, mas o sistema prisional é uma instituição, por outro lado o Banco Central brasileiro ao tempo em que constitui uma organização, também é uma instituição na medida em que possui o controle sobre uma outra instituição (a moeda, que por sua vez não é uma organização).

Apesar de estar fortemente ancorada nos conceitos de custos de transação e instituições, a Nova Economia Institucional, além de representar um avanço em relação à ortodoxia, é aberta à influência de diversas correntes teóricas, as quais são incorporadas como forma de fortalecer suas capacidades explicativas e preditivas<sup>38</sup>. Dentre os conceitos encapsulados pela NEI para a

---

<sup>37</sup> As instituições produzem um sentido para a vida cotidiana estruturando a vida dos indivíduos, ao definir e limitar suas escolhas, determinando aquilo que os indivíduos podem ou não fazer e em que condições certas atividades podem ser feitas. Com isso, reduzem a incerteza nos eventos decorrentes das relações entre os agentes (NORTH, 1990)

<sup>38</sup> Embora represente um esforço na direção de um programa de pesquisa interdisciplinar – agrupando disciplinas como Economia, Direito, Ciência Política, Sociologia e Antropologia – e contribua para o alargamento dos limites de compreensão dos instrumentais neoclássicos – à medida que incorpora variáveis não consideradas pelo *mainstream*, tais como: informação imperfeita, racionalidade limitada e oportunismo dos agentes – a NEI não representa uma ruptura *stricto sensu* com a teoria neoclássica. Características como preferências individuais estáveis, individualismo

construção de seu edifício teórico destacam-se as teorias do agente principal (ROSS, 1973; SAPPINGTON, 1991); os estudos sobre a economia dos direitos de propriedade (BARZEL, 1989); o conceito de racionalidade limitada (SIMON, 1951); as teorias de incentivos (BARNARD, 1938; AGHION e TIROLE, 1997; LAFFONT e MARTIMORT, 2002); integração vertical (CHANDLER, 1962) e informação assimétrica (AKERLOF, 1970).

Contudo, as obras de três autores constituem-se em pedras angulares na consolidação da NEI enquanto corpo teórico. O primeiro deles é Ronald Coase. Em trabalho clássico publicado no ano de 1937<sup>39</sup>, *The nature of the firm*, Coase abriu o caminho para a explicação da gênese da firma, argumentando que, uma vez que as firmas podem realizar internamente as mesmas funções que os mercados, estas podem ser consideradas como uma via alternativa em termos de coordenação da atividade econômica, à já estudada via de mercado. Em 1960, com o seminal trabalho, *The problem of social cost*, Coase chamou a atenção para o fato de que na ausência de custos de transação e na existência de um sistema de alocação de direitos de propriedade eficaz, não haveria espaço para a intervenção governamental. O corolário desta afirmação, batizada anos mais tarde por Stigler como Teorema de Coase, é que na presença de assimetrias de informação e de custos de transação, instituições seriam necessárias para a diminuição dos conflitos, logo de custos de transação, aumentando as trocas entre os agentes e, por consequência, a quantidade de riqueza produzida.

A preocupação com os estudos das instituições e seus impactos sobre o sistema econômico constituiu-se no principal foco de outro ator fundamental na pavimentação da NEI, Douglas North<sup>40</sup> (1981, 1990). Seu grande mérito foi trazer à tona o estudo da evolução das instituições e seus impactos no desenvolvimento econômico, por meio da combinação de teorias sobre comportamento humano com teorias sobre custos de transação, permitindo compreender porque as instituições existem e que papéis elas desempenham no funcionamento das sociedades.

---

metodológico e condição de maximização – lucros na escola tradicional e eficiência na NEI – fazem-se presente nesta abordagem.

<sup>39</sup> Relegada em segundo plano durante muitos anos, a obra de Coase é aceita tardiamente pela comunidade econômica. O Prêmio Nobel de Economia, recebido em 1991, representa, sem dúvida, o ápice neste processo de reconhecimento.

<sup>40</sup> O estabelecimento das relações entre instituições e desenvolvimento econômico, rendeu a Douglass North o prêmio Nobel de Economia de 1993.

Provavelmente tenham sido de Oliver Williamson (1975, 1985, 1991, 1996) os esforços mais assertivos para a consolidação de todos os conceitos acima vistos num corpo teórico único, conhecido como Economia dos Custos de Transação (ECT), a qual é contida no âmbito da NEI. Tendo a transação como sua unidade de análise, a ECT trabalha em um ambiente de racionalidade limitada, caracterizado pela incerteza e pela informação imperfeita. Destas duas características decorrem custos de transação, cuja minimização vai explicar os diferentes arranjos contratuais que cumprem a finalidade de coordenar as transações econômicas de maneira eficiente (FARINA, AZEVEDO e SAES, 1997), auxiliando a escolha sobre as diferentes estruturas de governança (hierarquia, formas híbridas ou mercado) que podem reger uma transação econômica entre dois ou mais agentes em particular.

Balizadas pelos pressupostos comportamentais de oportunismo e de racionalidade limitada *à la* Simon (1951), três dimensões auxiliam a compreender a variação nos custos de transação observados em uma dada relação: frequência, incerteza e especificidade de ativos, estes últimos variáveis-chave na determinação dos limites de atuação das firmas e dos governos<sup>41</sup>. Neste caso, segundo a proposição de Williamson (1991), *ceteris paribus* quanto maior a especificidade de ativos maiores os custos da utilização do mercado e, por conseqüência, maiores as chances de se utilizar formas contratuais híbridas ou a própria hierarquia para governar as transações, logo os ativos específicos, de acordo com Williamson (1996) são determinantes na minimização dos custos de transação.

Observa-se na NEI uma tentativa de construir uma teoria formalizada, amparada em modelos matemáticos e em regras lógicas, passíveis de serem refutadas, no sentido *popperiano* do termo. Deste modo a qualificação do corpo teórico e seu reconhecimento como ciência estaria ligado à capacidade de construção de um conjunto de conceitos capazes de serem objetos de confrontação. Almeja-se com isso assegurar um suposto *status* científico que a diferencie das demais teorias

---

<sup>41</sup> Ativos específicos são “aqueles que não podem ser facilmente reempregáveis, a não ser com perdas de valor” (WILLIAMSON, 1985, p.54). As especificidades podem ser locacionais, físicas, ligadas a ativos humanos, relacionadas à marca, a ativos dedicados ou a fatores temporais (WILLIAMSON, 1991).

econômicas e sociais<sup>42</sup>, que não estejam amparadas em termos abstratos capazes de serem postos à prova e revisados conforme os resultados observados.

Apesar das críticas em relação a sua pretensa abrangência de escopo e aos pressupostos que a embasam, são inegáveis os avanços propiciados pela NEI, sobretudo no que se refere à determinação dos limites de atuação da firma e dos governos, em uma visão micro, e ao reconhecimento da importância das instituições ao desenvolvimento econômico, em uma perspectiva macro. A condensação de diversos conceitos em um eixo comum tem permitido o endereçamento de questões diversas. Dentre estas se destacam a escolha de formas organizacionais mais eficientes (COASE, 1937; WILLIAMSON, 1985, 1991); os diferentes caminhos utilizados pelos países para o desenvolvimento econômico (NORTH, 1990; SHIRLEY, 2003); reformas na administração pública (LEVY e SPILLER, 1994; SHIRLEY e MÉNARD, 2002); impactos das estruturas de governança adotadas sobre os agronegócios (ZYLBERSZTAJN, 1995, AZEVEDO, 1996; FARINA, AZEVEDO e SAES, 1997; MÉNARD, 1996).

Segundo Williamson (2000) uma série de campos promissores passíveis de análise sob os conteúdos da NEI ainda carecem de maior aprofundamento, como os atributos de modos híbridos de governança (alianças, franquias, concessões, etc.) e os mecanismos de compromisso confiável entre os agentes. Da mesma forma, os benefícios das privatizações e das Parcerias Público-Privadas (PPP) implantadas necessitam ser avaliados em uma perspectiva comparativa institucional, isto é, que leve em conta não somente as regras do jogo (instituições), como também a forma como este é jogado pelos atores organizacionais.

É justamente na linha da passagem acima que se pretende conduzir este trabalho. Entende-se que as respostas para as questões apresentadas relacionadas ao desempenho comparativo das prisões geridas pela forma tradicional e com a participação de atores privados necessitam levar em consideração as características das instituições que as conformam e suas inter-relações com outras esferas institucionais, a partir das quais, frequentemente, emergem tensões, materializadas por custos de transação.

---

<sup>42</sup> De forma direta, Coase (1984, p.230) se posiciona claramente sobre a produção dos “velhos” institucionalistas: *“without a theory they had nothing to pass on except a mass of descriptive material waiting for a theory, or a fire”*

### 2.3.1 Instituições e custos de transação na análise da provisão de serviços de utilidade pública

O desempenho das organizações de uma sociedade é fortemente dependente da matriz institucional na qual estão inseridas. No caso da provisão de serviços de utilidade pública, a flexibilidade e o comprometimento das organizações encarregadas da prestação do serviço serão condicionados pelas regras que norteiam suas atividades, qualquer que seja a estrutura de governança adotada, seja pública, privada ou mista.

Ao se analisar um conjunto de transações gerido por diferentes estruturas de governança dentro da perspectiva de Williamson (1991) – comparativa estrutural discreta – espera-se que sejam observados diferentes padrões de comportamento. Conforme visto no primeiro capítulo, a participação de atores não-estatais (privados ou do terceiro setor) na provisão de serviços de utilidade pública pode variar em maior ou menor grau, a depender da modalidade adotada, com impactos diretos no desempenho da entidade encarregada de prover os serviços. Além das diferenças nos atributos centrais das estruturas de governança (pública e privada) identificadas por Williamson (1999) como sendo ligadas à intensidade de incentivos, aos níveis de controles administrativos e aos mecanismos de resolução de conflitos, os resultados observados pelas organizações são dependentes da maneira como estas reagem às restrições impostas pelas matrizes institucionais.

Processos de alterações nas estruturas de governança de serviços de utilidade pública, como serviços prisionais, por exemplo, representam, em verdade, mudanças institucionais. Sucede que o tempo necessário para tais processos de mudança varia de acordo com o tipo de instituição envolvida. Instituições informais, representadas por costumes e tradições de uma determinada sociedade, requerem mais tempo para serem alteradas em comparação às regras formais e as modalidades contratuais escolhidas para governar uma transação (WILLIAMSON, 2000). A figura 2.1 ilustra os tempos para consolidação destes processos de mudanças, fundamentais à análise das transformações nas estruturas de governança de serviços de utilidade pública.

Particularmente as análises executadas nos segundo e terceiro níveis se aplicam a problemática aqui trabalhada, relacionada à delegação de serviços de utilidade pública a atores não-estatais, sempre tendo como premissa que as mudanças institucionais se efetivam dentro do conceito de dependência da trajetória (*path dependency*) ao longo dos diferentes níveis de análise. Neste caso,

as escolhas feitas no passado influenciam as direções a serem tomadas no presente, em função dos altos custos envolvidos na reversão da trajetória escolhida, de modo que caminhos alternativos, não raro, são inviabilizados em função dos mecanismos de travamento (*lock-in*) existentes.

Figura 2.1 : Processos de Mudanças Institucionais  
Fonte: Williamson (2000)

Nível	Frequência (anos)	Propósito
L1 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">           Imprudências:            Inabilidade de informar            Costumes            Tradições         </div>	17 a 117 <sup>2</sup>	Geralmente não planejável; Seguir a natureza
L2 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">           Ambiguidade institucional            Regras formais (rituais, cerimônias, burocracia)            Propriedade         </div>	10 a 10 <sup>2</sup>	Essas do ambiente institucional impedem a execução de 1 <sup>o</sup> ordem.
L3 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">           Desenvolvimento, inovação e progresso            Custos de transação das instituições e das instituições da governança         </div>	1 a 10	Essas do ambiente institucional impedem a execução de 2 <sup>o</sup> ordem.
L4 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">           Ações de recursos humanos e organizacionais            Ações de mudança         </div>	contínuo	Essas das condições organizacionais impedem a execução de 2 <sup>o</sup> ordem.

1: Teorias sociológicas  
 2: Teoria econômica dos custos de transação (Williamson, 1985)  
 3: Teoria econômica dos custos de transação  
 4: Teoria da mudança organizacional (DiMaggio e Powell, 1983)

Para tanto, faz-se necessário bem compreender as esferas institucionais que influenciam diretamente o desempenho dos serviços de utilidade pública sejam estes providos pela forma tradicional ou por operadores privados, o que é realizado a seguir.

### 2.3.1.1 Instituições relevantes na provisão de serviços de utilidade pública

A afirmação de Williamson (1996) de que instituições importam e são suscetíveis de análise é válida e se aplica diretamente aos serviços de utilidade pública com a participação de atores



privados. Sob o aspecto formal são necessárias instituições que possam propiciar ao Estado – e em última instância à sociedade – as garantias necessárias de que os serviços estão sendo conduzidos dentro daquilo que é preconizado pelo ordenamento legal e dentro das expectativas da própria sociedade receptora das externalidades geradas em decorrência do exercício da atividade.

Nesta linha, Shirley e Ménard (2002) identificam quatro conjuntos de instituições formais relevantes na provisão de serviços de utilidade pública: instituições reguladoras, judiciais, políticas e externas.

Instituições reguladoras são organismos ligados aos poderes públicos e são responsáveis pelo estabelecimento e cumprimento das regras que permitam observar o cumprimento dos contratos firmados entre o governo e as operadoras executantes dos serviços. Sua atuação normalmente abrange setores específicos, de maneira a cobrir as particularidades do segmento. Dentro do espírito das reformas engendradas no aparelho estatal, às instituições reguladoras cabe o papel de, sempre que possível, estimular a competitividade entre os agentes encarregados da provisão dos serviços como forma de beneficiar a sociedade. Para tanto, elas definem as políticas de preços e tarifas e atuam como elementos mediadores em eventuais litígios entre governo (poder concedente), operadores e usuários ou clientes do sistema. Em função de sua posição privilegiada, as instituições reguladoras são susceptíveis a pressões de grupos interessados no resultado de suas ações, seja da parte de atores privados ou de órgãos do próprio governo. Neste caso mecanismos de blindagem são normalmente implantados, como forma de evitar a captura destas instituições pelos agentes interessados e os conseqüentes efeitos indesejáveis para o bem estar coletivo em decorrência de tais práticas.

Instituições judiciais incluem as leis que suportam os contratos e asseguram os direitos de propriedade. Dentre os atores que a compõem se encontram os juízes lotados em tribunais, cortes e varas, membros do ministério público, procuradores, desembargadores e defensores públicos. Neste sentido, a independência do poder judiciário em relação às pressões dos grupos de interesse é fundamental para a criação de um ambiente propício ao investimento, à medida que no *ethos* capitalista a garantia (ou ao menos a expectativa) de retorno das inversões realizadas é condição básica para a atividade empresarial. Além disso, a capacidade técnica dos membros dos

componentes do judiciário impacta de forma decisiva nos processos de resolução de disputas e *enforcement*, razão pela qual se intensificam os esforços no sentido de dotar os membros do judiciário de maiores conhecimentos sobre o impacto econômico de suas decisões.

Instituições políticas podem mitigar o escopo das posições discricionárias empreendidas pelas instituições reguladoras, dentro do espírito de equilíbrio de poder (*checks and balances*). As divisões internas das instituições políticas em diferentes estruturas de poder fornecem igualmente sistemas de pesos e contrapesos entre os membros dos poderes executivo e legislativo. Naturalmente, tal processo de negociação não é isento de negociações e barganhas, cujo resultado é influenciado pela musculatura dos grupos de interesse e sua capacidade de movimentação entre os componentes de tais instituições. Embora em tese, tais instituições respondem em primeira instância aos interesses sociais de forma ampla, sua atuação tende a ser enviesada a partir dos grupos de interesse que podem viabilizar a permanência de seus componentes em suas estruturas de poder, incluindo-se aí grupos de eleitores, representantes de trabalhadores ou empresários de setores específicos.

Instituições externas tem tido papel marcante no âmbito das reformas liberalizantes na administração pública experimentadas pela maior parte dos países nos últimos anos. As restrições financeiras e políticas dos estados nacionais, sobretudo aqueles em vias de desenvolvimento, aumentaram sua subordinação a organizações multilaterais defensoras da participação privada na provisão de serviços públicos, tais como o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BIRD), Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Tais organismos procuram estimular a credibilidade dos governos locais *vis-à-vis* os investidores estrangeiros, normalmente via imposição de restrições à ações arbitrárias por parte dos agentes públicos locais. Em um nível microanalítico, outras instituições externas também podem afetar o desempenho de operadores de serviços de utilidade pública. Organizações Não-Governamentais dedicadas, por exemplo, à fiscalização das condutas dos prestadores de serviço se incluem nesta categoria.

Além das quatro dimensões formais acima expostas, outras modalidades de instituições afetam o desempenho de serviços de utilidade pública: as instituições informais. Presentes no código genético das sociedades estas instituições abarcam as normas, tabus e convenções de uma determinada sociedade (NORTH, 1990), compreendendo também os entendimentos e percepções

implícitas socialmente construídas e dificilmente acessíveis por meio de documentos. Na mesma linha, os mecanismos de sanções a condutas em desacordo com as normas informais não são punidas por meio de mecanismos formalmente reconhecidos, salvo pelos membros do grupo. O entendimento do comportamento dos grupos informais presentes nas organizações – o que inclui seus códigos de conduta, seus mecanismos de incentivo e represálias – passam a ser, desta forma, determinantes para a condução da gestão nas organizações.

Os efeitos das instituições informais podem se fazer sentir também nas decisões ligadas às fronteiras organizacionais. Os baixos incentivos encontrados no interior de organizações hierárquicas, como os governos, (WILLIAMSON, 1999) podem ter suas raízes ligadas aos relacionamentos informais estabelecidos entre os funcionários. Se de um lado, os laços entre as pessoas no interior das organizações contribuem para a criação de uma cultura organizacional que a diferencie em relação aos seus concorrentes, tais arranjos podem ser ineficientes. Conforme assertam Zenger, Lazzarini e Poppo (2002), as raízes para tais distorções estão ligadas à alocação subótima das rendas decorrentes de relações amigáveis entre os funcionários, de modo que tanto o processo de cobrança dos resultados, quanto as decisões relacionadas ao pagamento de bônus podem ser influenciadas pelas interações repetidas, experimentadas pelos indivíduos pertencentes à organização. Desta forma, muitas vezes as organizações escolhem promover alterações nos limites das organizações para conter os efeitos maléficos dos processos informais internos à firma.

### ***2.3.1.2 A tensões entre as diferentes esferas institucionais e suas implicações no desempenho de serviços de utilidade pública.***

A partir do reconhecimento de que os padrões de comportamento dos indivíduos, que compõem as instituições formais, condicionam os níveis de desempenho das organizações, e que tais estruturas comportamentais não são imunes a influência das normas informais, tem-se como evidente o impacto decorrente da interação entre as duas esferas institucionais sobre o desempenho organizacional.

Contudo, nem sempre critérios ligados à eficiência e ao bem-estar coletivo são obtidos a partir da interação entre os diferentes níveis institucionais. A imprevisibilidade inerente a estes relacionamentos engendra incertezas que afetam o comportamento dos atores envolvidos na

concessão de serviços públicos, sobretudo daqueles que realizam investimentos em ativos específicos com retorno em longo prazo.

O caso das concessões de estradas no Brasil ilustra a passagem acima. Frequentemente, à época dos períodos de reajustes dos pedágios, os quais são baseados em cláusulas formais previstas em contrato e acordadas pelas partes, organismos pertencentes ao poder executivo e ao poder judiciário questionam a aplicabilidade dos índices de aumento nas tarifas. Ainda que legais sob o ponto de vista contratual, reajustes são impopulares e sua efetivação pode comprometer a imagem dos governantes em relação a seus eleitores, os quais legitimam tais condutas. Cada uma das partes recorre às instâncias de mediação, normalmente o setor judiciário, como forma de resolver os problemas. A partir deste ponto se desenrolam batalhas judiciais que podem se estender por meses, com impactos diretos no aumento dos custos de transação *ex-post* entre as partes. Evidentemente, o não-cumprimento das cláusulas contratuais gera problemas de equilíbrio contratual, podendo incitar a concessionária a mitigar o padrão de investimentos acordados *ex-ante*.

Igualmente, a emergência de custos de transação *ex-post* pode ser causada também por conta de condutas oportunistas de operadores privados de serviços de utilidade pública e de empresas contratadas para prestação de serviços junto aos organismos públicos.

Normalmente, os governos promovem a chamada para contratação de empresas por meio de editais, que combinam os critérios de preço e qualidade. A empresa vencedora será, em teoria, aquela que oferecer a melhor combinação entre estes dois fatores, naturalmente de acordo com o processo licitatório. Ocorre que muitas vezes as organizações, conforme descrito na seção 2.1.2, vêem-se motivadas a diminuir suas propostas de custos para ganhar os processos concorrenciais, na esperança de renegociar os contratos posteriormente. Como este processo de barganha nem sempre é possível, por conta de restrições institucionais, os gestores da empresa vencedora, como forma de obter suas margens de lucro, podem contratar empregados menos qualificados, sonegar impostos, não honrar os compromissos trabalhistas legais e não cumprir as promessas realizadas para melhoria nos salários de seus funcionários. Em função dos desincentivos gerados, a qualidade dos níveis de serviços prestados tende a diminuir, emergindo os custos de transação *ex-*

*post* em termos de monitoramento e tentativas de melhor adaptação contratual, eliminando as vantagens da transferência da atividade a atores privados<sup>43</sup>.

Em nenhum dos dois casos acima, cogitou-se a respeito de eventuais arranjos entre empresários e os representantes do Estado (membros da classe política e/ou funcionários públicos encarregados da relação). Contudo, as possibilidades de colusão entre estes atores encontram terreno fértil em ambientes institucionais que privilegiam os relacionamentos informais voltadas à maximização do interesse individual, em detrimento de formas transparentes direcionadas ao bem-estar coletivo, capazes de tornar visíveis as atividades que envolvem o processo concorrencial *ex-ante*, bem como o monitoramento *ex-post*. Para tanto são necessárias, instituições reguladoras que sejam dificilmente permeáveis à influência das empresas privadas e uma matriz institucional capaz de punir os transgressores, criando desincentivos a comportamentos auto-interessados, hostis ao interesse público. Na ausência destes fatores, as suspeitas – e algumas vezes as evidências – de corrupção e de ineficiências, colocam em xeque a pertinência da participação de atores privados na provisão de serviços de utilidade pública. Desta forma, a partir do ambiente institucional – em suas dimensões formais e informais – criam-se no imaginário popular associações diretas entre privatizações, concessões e terceirizações com arranjos obscuros, serviços de qualidade duvidosa e precarização das condições de trabalho.

### ***2.3.1.3 Incorporando as variáveis institucionais na discussão “público versus privado”.***

Avançando-se um pouco mais na discussão relacionada às interações entre as instituições e delegação de serviços de utilidade pública, mesmo na hipótese de ausência de oportunismo do operador privado, tem-se que a dinâmica institucional de uma região afeta a alocação de direitos de propriedade e, por conseguinte, os níveis de desempenho contratual. Isso se deve ao fato de que os direitos de receber os fluxos de renda gerados por um ativo fazem parte dos direitos de propriedade do detentor do ativo, os quais são garantidos, em maior ou menor escala, pela matriz institucional de uma determinada região. Esta situação é aplicável a todas as modalidades de provisão de serviços públicos com participação de atores privados observadas no capítulo 1, das

---

<sup>43</sup> Não raro, os proprietários executam os refinanciamentos das dívidas da empresa junto a entidades públicas, como forma de obter certidões negativas que os habilite a participar de novas concorrências. Quando a situação chega a patamares insustentáveis não são incomuns os casos de transferência das obrigações da empresa para terceiros (“laranjas”), descomprometendo os atuais proprietários de quaisquer problemas.

empresas privatizadas que dependem das instituições formais para regulamentação de sua atividade às concessionárias de serviços de utilidade pública por tempo determinado.

Muitas vezes, as interações entre as diferentes instituições podem limitar o espectro de atuação das concessionárias, impedindo-as de cumprir seus compromissos, ainda que estejam aptas e dispostas a fazê-lo a contento. Como forma de honrar os compromissos contratuais firmados junto ao contratante, uma concessionária de estradas, por exemplo, pode iniciar os trabalhos de duplicação de uma rodovia. A regulamentação desta expansão, contudo, pode depender da anuência de outros organismos, como aqueles ligados a fiscalização de aspectos ambientais, de modo que sem a autorização destas agências, os trabalhos não podem ser executados e, logo, o contrato não pode ser cumprido, ainda que esta seja a intenção da concessionária.

Por outro lado, o próprio poder concedente pode ser afetado pela atuação conjunta das diferentes instituições formais com algum tipo de jurisprudência sobre a atividade delegada, uma vez que os resultados desta interação podem impedir que o governo estabeleça, por exemplo, sanções contundentes às empresas contratadas para realizar a gestão e operação de equipamentos públicos que porventura não respeitem os itens em contrato. Assim, por mais que uma agência reguladora ou o órgão de fiscalização contratual constate, sob o ponto de vista técnico, a inobservância de alguma característica contratual, dando margem a punições ou não-pagamento de recompensas, as concessionárias podem reverter esta situação caso o entendimento de outras instituições seja distinto, como as instituições judiciais.

Deste modo, as tensões geradas a partir da interação entre as diferentes esferas institucionais afetam o grau de direitos residuais de controle e de decisão, tanto de concessionários quanto dos poderes concedentes de serviços de utilidades públicas. Como consequência, a partir da emersão dos custos de transação, verifica-se alterações nos fluxos de rendas das transações envolvendo governo e operadores não-estatais, o que dentro de uma perspectiva comparativa proporciona impactos diretos sobre o desempenho contratual das diferentes modalidades.

Dada a influência do ambiente institucional sobre a eficácia das diferentes formas de provisão de serviços de utilidade pública, uma análise comparativa entre as diferentes estruturas de governança necessita levar o impacto destes fatores sobre o desempenho observado. Ocorre que, muitas vezes torna-se demasiadamente complicado extrair conclusões a partir da análise

comparativa de contratos concebidos e executados em matrizes institucionais distintas com características diversas. Neste caso, as variáveis institucionais podem se constituir em variáveis explicativas ao fenômeno, muito embora a magnitude de seus efeitos seja dificilmente quantificada.

Uma alternativa para realizar esta análise, consiste em executar o exercício comparativo entre diferentes estruturas de governança, imersas em um mesmo ambiente institucional. Uma vez que ambas as modalidades de provisão estejam submetidas, grosso modo, ao mesmo conjunto de restrições, os diferentes padrões de desempenho observados podem ser associados aos diferentes mecanismos utilizados em cada uma das estruturas de governança para contornar as limitações encontradas. Sendo assim, proceder a comparação de formas de governança distintas, porém integrantes de uma mesma matriz institucional, parece ser mais salutar do que executar a comparação entre modalidades pública e privada de provisão, pertencentes a contextos diferenciados. Como em um experimento, o controle das variáveis institucionais pode propiciar a identificação das outras variáveis relevantes às eventuais diferenças entre as duas estruturas de governança.

Os resultados podem ser distorcidos, contudo, caso os operadores percebam que os compromissos acordados não estão realizados, sobretudo se tais acordos impactam nos fluxos financeiros da operação, como os atrasos nos pagamentos e mudanças nas regras de reajustes. É de se esperar, assim, a instauração de um círculo vicioso, no qual os operadores reagem negativamente em resposta ao não-cumprimento das expectativas. Neste caso, investimentos em manutenção, conservação e melhoria dos ativos e congelamento de salários e benefícios a funcionários serão prováveis, representando impacto direto na qualidade dos serviços prestados, e por conseqüência na diminuição dos indicadores de desempenho.

A passagem acima remete à discussão sobre a imbricação entre instituições e os incentivos a que os agentes estão submetidos nos padrões de desempenho observados em serviços de utilidade pública. Deste modo, além das diferentes condutas adotadas em cada um das duas formas de provisão, as estruturas de incentivos que moldam as decisões dos agentes também apresentam influência direta sobre o desempenho observado. Este, assim, é fruto do relacionamento entre a matriz institucional, as condutas adotadas em cada uma das modalidades e as estruturas de

incentivo existentes. A figura 2.2 demonstra o grau de complementaridade entre estas três dimensões:

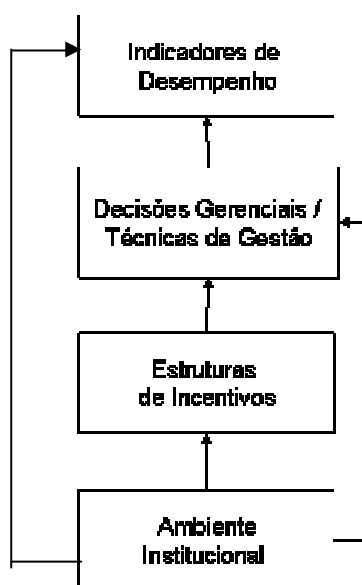


Figura 2.2: Fatores que influenciam os indicadores de desempenho em serviços de utilidades públicas  
Fonte: Elaborada pelo autor

Ambas as estruturas de governança podem ser descritas por intermédio da figura acima. Os indicadores de desempenho obtidos são resultantes de condutas, decisões e técnicas de gestão empregadas, ao passo que estes, por sua vez, são influenciados pelas estruturas de incentivos existentes e pelo ambiente institucional. Igualmente, os incentivos propiciados aos agentes encarregados da operacionalização do serviço são moldados pelos regulamentos existentes e pelos padrões de comportamento herdados socialmente. Desta sorte, os indivíduos se valem destes dois conjuntos de restrições – formais e informais – para decifrar o ambiente e interagir com a realidade que os cerca, para com base nestes construtos empreender suas ações que se materializarão nos indicadores de desempenho.

De maneira mais explícita, tome-se como referência uma matriz institucional (M1), que propicia baixos incentivos aos funcionários públicos, no que se refere às possibilidades de ganhos objetivos (dinheiro e possibilidades de ascensão na carreira) e subjetivos (reconhecimento pelo grupo ou pela sociedade, por exemplo). Ainda no âmbito formal, considere-se M1 como sendo composto de instituições com frágil capacidade de aplicação de mecanismos de sanção a



condutas indesejáveis dos indivíduos e das organizações, e mecanismos débeis de cumprimento confiável dos compromissos assumidos.

Sob o aspecto informal, supõe-se que os indivíduos que compõem a sociedade regulada por M1 apresentem comportamentos orientados à maximização do auto-interesse em detrimento do bem-estar coletivo, valendo-se, muitas vezes, da captura das instituições formais em benefício próprio. Além disso, considera-se também que parte significativa das decisões tomadas leve em consideração aspectos pessoais, em detrimento de processos estruturados de diagnóstico e análise – concebidos visando à obtenção de uma maior eficiência nas decisões.

Supondo-se que M2 apresente características diametralmente opostas a de M1, ou seja, que M2 estimule as condições propícias para que os serviços prestados apresentem padrões superiores de desempenho (D) em termos de eficiência e bem estar para a sociedade, de modo a obter-se  $D_{M2} > D_{M1}$ , qual seja a modalidade de provisão, pública ou privada.

Ao se comparar as modalidades pública e privada de provisão de serviços públicos, respectivamente P e C, ambas imersas em um mesmo contexto institucional, porém sujeitas a estruturas de incentivos I, os níveis de desempenho observados podem ser descritos pela seguinte função:

$$D_{(P, C)} = f(M, I, T) \quad (21)$$

Na expressão (21), “M” se refere à matriz institucional da região em que a transação ocorre; “I” representa as estruturas de incentivos aos quais os agentes encarregados da provisão estão submetidos; “T” se refere às diferentes condutas e técnicas de gestão empregadas pelos agentes no exercício de sua função.

Conforme mencionado anteriormente, em um exercício comparativo entre duas modalidades de provisão de serviços de utilidade pública, como os serviços prisionais, por exemplo, a extração de conclusões oriundas de análises de contratos concebidos e executados em matrizes institucionais distintas pode se demons trar inadequada, de modo que uma alternativa seria examinar estruturas de governança imersas em um mesmo ambiente institucional.

Uma vez que ambas as modalidades de provisão estejam submetidas, grosso modo, ao mesmo conjunto de restrições, os diferentes padrões de desempenho observados podem ser associados aos diferentes mecanismos utilizados em cada uma das estruturas de governança para contornar as limitações encontradas. Sendo assim, proceder a comparação de formas de governança distintas, porém integrantes de uma mesma matriz institucional, parece ser mais adequado do que executar a comparação entre modalidades pública e privada de provisão, pertencentes a contextos diferenciados. Como em um experimento, o controle das variáveis institucionais pode propiciar, mais facilmente, a identificação das outras variáveis relevantes às eventuais diferenças entre as duas estruturas de governança, por exemplo, as diferentes estruturas de incentivos, às quais as formas públicas e privadas de provisão estão submetidas, além das técnicas de gestão empregadas<sup>44</sup>.

Mantidas constantes as variáveis institucionais, as estruturas de incentivo ocupam papel preponderante no desempenho observado. Conforme já debatido ao longo do processo de formulação da Proposição 3, ao comparar os mecanismos de incentivo de estruturas públicas e privadas de governança, Williamson (1999) identifica que os atributos centrais da governança privada estão ligados justamente à maior intensidade dos incentivos, aos menores controles administrativos e ao uso da justiça para resolução dos conflitos. Na administração governamental, por sua vez, os incentivos possuiriam menor intensidade, enquanto os controles seriam mais rígidos e as próprias organizações se configurariam como a última instância para resolução das disputas. As restrições impostas pelos regulamentos e procedimentos administrativos dificultam, por exemplo, a criação de mecanismos de recompensas e punições aos funcionários, de modo que é justamente dentro deste contexto que, como forma de contornar tais restrições inerentes à gestão pública, os governos têm recorrido às modalidades privadas para o gerenciamento e operação de estabelecimentos penais.

Por exemplo, frequentemente os gestores públicos se deparam com limites para a contratação de funcionários, tais como: profissionais ligados a atividades de assistência médica e jurídica aos internos, o que, evidentemente, compromete os indicadores de desempenho do estabelecimento

---

<sup>44</sup> Manter as variáveis institucionais constantes pode auxiliar a execução das análises empíricas. Ocorre que, as instituições, além de serem variáveis explicativas do desempenho contratual, também podem influenciar as outras variáveis independentes, por exemplo, as estruturas de incentivos, o que em um teste econométrico pode engendrar problemas de multicolinearidade e heterocedasticidade.

penal. Igualmente, alterações nos turnos de trabalho são difíceis de serem implantadas junto a funcionários do setor público. A delegação destas atividades a atores privados tem sido invocada justamente para a obtenção de garantias de fornecimento, por meio de estruturas de provisionamento mais flexíveis.

Desta forma, para duas estruturas de governança imersas em um mesmo contexto institucional (M), o desempenho comparativo entre as formas pública e privada de provisão pode ser escrito pela seguinte expressão:

$$D_{(C, M)} > D_{(P, M)} \quad (22)$$

Diante disso, considerando uma matriz institucional isonômica se pode formular a seguinte proposição:

**Proposição 5: A modalidade privada de provisão de serviços prisionais tende a apresentar padrões superiores de desempenho, em relação às formas tradicionais, em função de sua maior flexibilidade para contornar as restrições institucionais existentes.**

Um outro componente pertencente à Economia dos Custos de Transação pode ser invocado na compreensão das questões relacionadas à escolha das formas mais adequadas de provisão. Trata-se da dimensão especificidade de ativos, a qual é debatida a seguir.

#### ***2.3.1.4 O papel dos ativos específicos na escolha das formas de provisão mais adequada***

Tomando-se como referência os trabalhos de Williamson (1985, 1991, 1996), têm-se a dimensão especificidade de ativos como variável chave na determinação das estruturas organizacionais mais adequadas à gestão de um conjunto de transações econômicas – hierarquia, formas contratuais híbridas ou a via de mercado. Ativos específicos são dificilmente empregáveis em outras funções sem perdas de valor, de modo que quanto maiores os níveis de especificidade, maiores os riscos decorrentes desta especialização e maiores os problemas de adaptação e coordenação contratual entre os agentes (KLEIN, CRAWFORD e ALCHIAN, 1978).

Uma vez mantidos constantes aspectos relacionados à frequência e a incerteza das transações e os elementos relacionados ao ambiente institucional, tem-se que, tanto maiores os níveis de

especificidades de ativos, maiores as chances da estrutura hierárquica (provisão do bem ou serviço pela própria organização) ser a forma organizacional mais eficiente, ou seja, a que minimiza os custos de transação envolvidos. Posteriormente, Williamson (1999) avança em suas análises incorporando os construtos teóricos desenvolvidos ao dilema “público *versus* privado” na provisão de serviços de utilidade pública.

Transpondo-se o conceito de especificidade de ativos para o sistema prisional, altos níveis de especificidade poderiam estar relacionados à custódia de condenados com maior periculosidade, retidos em penitenciárias de segurança máxima, na medida em que, neste caso, é de se esperar que ocorram elevados investimentos em ativos altamente especializados, necessários à execução da atividade, tais como: construção de instalações à prova de fugas, instalação de bloqueadores de comunicação e funcionários altamente treinados para lidar com população carcerária de maior potencial ofensivo. Além das maiores pressões por parte da opinião pública, a custódia de internos nestas condições exige níveis elevados de coordenação entre o estabelecimento penal, ministério público e poder judiciário, contribuindo para a elevação do nível de especificidade de ativos envolvido, vide o exemplo do prolapado caso do traficante fluminense Fernandinho Beira-Mar.

Desta maneira, é essencial que os atores não-estatais interessados em prover serviços prisionais compreendam o papel dos ativos específicos e suas implicações durante o processo de execução contratual, sobretudo em função do nível de salvaguardas existentes, estas de magnitude  $s > 0$ , conforme expresso em Williamson (1985). Assim, se por um lado é necessária a existência de salvaguardas por parte do poder público como forma de mitigar condutas oportunistas por parte do operador privado, evitando-se ao máximo o risco de captura do principal pelo agente; por outro, faz-se mister a existência de mecanismos que assegurem ao eventual prestador de serviço as garantias necessárias para que os investimentos realizados em ativos especializados não sejam expropriados a partir de deliberações unilaterais dos governos.

Resta ainda perceber qual a linha divisória entre as duas modalidades de provisão. Uma possibilidade consiste em estabelecer tais limites em função do tipo de indivíduo custodiado, o que aporta implicações tanto no nível de ativos específicos físicos quanto no nível dos ativos humanos necessários ao funcionamento da unidade prisional.

As habilidades em termos de interação com o ambiente institucional, por parte dos gestores dos estabelecimentos prisionais, podem apresentar correlações com os indicadores de desempenho, logo é de se esperar que nas unidades dedicadas à guarda de internos de maior periculosidade à sociedade, o ambiente institucional será mais complexo, em suas duas dimensões: formais e informais, exigindo maiores níveis de atenção *ex-ante* e *ex-post*.<sup>45</sup> Tais fatores indicam que, sob a ótica da NEI, a gestão por parte do Estado sobre este tipo de estabelecimento seria mais adequada em termos da minimização dos custos de transação. Por outro lado, baixos níveis de especificidade de ativos poderiam estar relacionados ao tratamento de indivíduos de menor potencial ofensivo à sociedade, normalmente abrigados nas Casas de Albergado ou prisões de baixo nível de segurança. Neste caso, os investimentos na construção de unidades e os níveis de exigência em termos de monitoramento são certamente menores que os necessários à custódia de internos de alta periculosidade e organizados para o crime.

Desta forma, como são menores os níveis de especificidade de ativos envolvidos na gestão de internos com maior potencial de ressocialização, nestas condições, há espaço para a participação da gestão não-estatal sob a perspectiva de eficiência. Além disso, tem-se que ao redor de 45% da população carcerária brasileira é composta por réus primários, ou seja, por pessoas com menor probabilidade de terem sido atingidas “... pelo maior problema do sistema prisional que é a contaminação indesejável.” (DEPEN, 2002). Logo, a maior parte das unidades necessárias à absorção do déficit, anteriormente apresentado, seria destinada a indivíduos, em tese, de menor agressividade, justamente em uma área de menor especificidade, portanto, propícia à gestão não-estatal. Neste caso, dada a escassez de fundos públicos, necessários à construção de estabelecimentos penais, os desembolsos *ex-ante* para a construção de novas unidades destinadas a internos de menor potencial ofensivo, poderiam ser executados pelas próprias organizações responsáveis para a gestão *ex-post* das unidades, dentro do conceito de Parcerias Público-Privadas (PPP).

Se sob o ponto de vista do operador privado, a provisão de serviços prisionais a internos de menor potencial ofensivo mitiga os riscos envolvidos, raciocínio análogo se aplica ao governo. Com efeito, as pressões exercidas pela sociedade em relação à qualidade da prestação dos serviços tornam os agentes governamentais bastante dependentes do comportamento dos

---

<sup>45</sup> As discussões sobre as instituições do sistema prisional serão aprofundadas nos capítulos seguintes.

operadores privados, de modo que a degradação da qualidade ou a interrupção da relação implicariam, neste caso, potenciais perdas de capital político. Além disso, os custos políticos decorrentes de fugas ou rebeliões em unidades que abrigam indivíduos perigosos, logo com forte apelo midiático, tenderiam a apresentar maior magnitude no caso destes estabelecimentos serem confiados a terceiros. Nesta linha, os elevados custos decorrentes de eventuais quedas de qualidade fazem com que as demandas por controle sejam reforçadas, aumentando assim as possibilidades de manutenção da integração vertical sob controle governamental da custódia de internos de maior potencial ofensivo.

A figura 2.3 ilustra esquematicamente os argumentos acima apresentados. Nela pode se observar que para o nível  $k^*$  de especificidade de ativos, tem-se na forma contratual híbrida (terceirização ou concessão a agentes não estatais) a possibilidade para menores valores em termos de custos de transação. As curvas  $M(k)$ ,  $X(k)$  e  $H(k)$ , representam, respectivamente, o comportamento dos custos para as estruturas governadas pelo mercado, forma contratual híbrida e hierarquia (integração vertical). Os maiores níveis de especificidade seriam representados não somente por ativos físicos ligados ao estabelecimento em si, mas também por ativos de ordem políticos ligados, sobretudo, à reputação dos governos em relação à sociedade que os suporta.

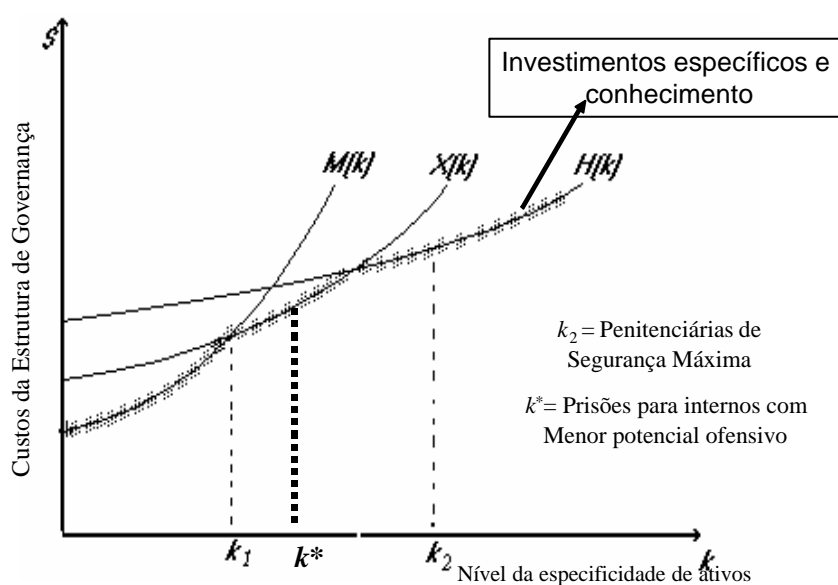


Figura 2.3: Variação dos custos de transação da estrutura de governança em função da especificidade de ativos  
Fonte: Adaptado pelo autor de Williamson (1991)

Desta forma, considerando as implicações acima para toda a gama de serviços prisionais passíveis de provisão por parte de empresas privadas, seja sob a modalidade de terceirização de operações ou dentro do âmbito de PPP, a seguinte proposição pode ser estabelecida:

**Proposição 6: A atuação de atores privados na construção, gestão e operação de prisões deve ficar restrita à custódia de indivíduos de menor potencial ofensivo.**

\*\*\*

Evidentemente, testes empíricos necessitam ser realizados a fim de corroborar ou refutar as proposições formuladas sob inspiração das teorias acima descritas. Antes, porém de se realizar os testes empíricos, no próximo capítulo, discute-se a problemática do sistema prisional brasileiro, incluindo suas instituições peculiares e o conceito de desempenho no setor, seguida de uma discussão sobre as estruturas de governança alternativas à gestão pública tradicional de prisões, com destaque para as experiências norte-americanas, francesas e a recente experiência brasileira.

### 3. SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: FUNÇÃO, INSTITUIÇÕES E MODALIDADES ALTERNATIVAS DE PROVISÃO

*"(...)Vários tentaram fugir, eu também quero.  
Mas de um a cem, a minha chance é zero.  
Será que Deus ouviu minha oração?  
Será que o juiz aceitou a apelação?  
Mando um recado lá pro meu irmão:  
Se tiver usando droga, tá ruim na minha mão.  
Ele ainda tá com aquela mina.  
Pode crer, moleque é gente fina.  
Tirei um dia a menos ou um dia a mais, sei lá...  
Tanto faz, os dias são iguais.  
Acendo um cigarro, vejo o dia passar.  
Mato o tempo pra ele não me matar.  
Homem é homem, mulher é mulher.  
Estuprador é diferente, né?  
Toma soco toda hora, ajoelha e beija os pés,  
e sangra até morrer na rua 10.  
Cada detento uma mãe, uma crença.  
Cada crime uma sentença.  
Cada sentença um motivo, uma história de lágrima,  
sangue, vidas e glórias, abandono, miséria, ódio,  
sofrimento, desprezo, desilusão, ação do tempo.  
Misture bem essa química.  
Pronto: eis um novo detento(...)  
(...)Robocop do governo é frio, não sente pena  
Só ódio e ri como a hiena  
Ratatatá, Fleury e sua gangue  
Vão nadar numa piscina de sangue  
Mas quem vai acreditar no meu depoimento ?  
Dia três de outubro, diário de um detento"*

(Diário de um detento – Mano Brown e Jocenir – Racionais MC's)

Nos dois primeiros capítulos realizou-se a discussão das diferentes formas de provisão de serviços de utilidade pública (SUPs), do qual as prisões fazem parte, para em seguida se discutir como algumas contribuições oriundas, sobretudo, das ciências econômicas podem ser utilizadas nos debates teóricos relacionados às diferenças entre as distintas estruturas de governança, dentro do dilema público *versus* privado.

Embora se fizesse amígdalas menções sobre o sistema prisional, propositadamente procurou-se tecer as considerações necessárias mantendo um caráter generalista e, de certa forma, mais abrangente ao conjunto de serviços de utilidade pública, justamente pelo fato do setor penitenciário possuir algumas características bastante peculiares que o distinguem de outros SUPs, o que exige uma



discussão bastante focalizada. Com efeito, quando comparados com outros serviços de utilidade pública, os serviços prisionais apresentam características distintas que devem ser incorporadas à análise. Primeiramente, prisões não apresentam os mesmos níveis de economias de escala de outros setores. Na verdade, quanto maiores as prisões, mais elevados são os problemas de gestão e os custos médios correlatos<sup>46</sup>. Em segundo lugar, prisões não apresentam externalidades de rede que exijam coordenação entre os vários atores da cadeia, como observado nos setores de água, eletricidade, telefonia e transporte. Terceiro, da mesma forma que em outras utilidades públicas, no setor prisional as instituições formais e informais podem influenciar nos resultados observados, porém a imbricação existente entre elas torna sua análise bastante complexa, razão pela qual o sistema prisional pode ser entendido como sendo um “*nexus* de instituições”.

Por outro lado, conforme já aventado inicialmente, realizar as discussões sobre o sistema prisional antes da apresentação dos referenciais analíticos de suporte não seria adequado, visto que, dentro da perspectiva comparativa entre as distintas modalidades de provisão de serviços prisionais, empreendida neste trabalho, a própria compreensão do setor suscita a discussão de elementos importantes como estruturas de incentivos e ambiente institucional, apenas para citar alguns.

Desta sorte, neste capítulo dedicado ao sistema prisional, primeiramente são abordados na seção 3.1 os aspectos relativos ao papel das prisões nas sociedades modernas e as suscetibilidades das penas de privação de liberdade. Em seguida, na seção 3.2, traz-se à tona as características específicas do sistema prisional brasileiro, incluindo estatísticas sobre a população e algumas informações sobre as condições estruturais do setor.

No capítulo anterior desenvolveu-se uma linha de arguição defendendo o relacionamento umbilical entre indicadores de desempenho e ambiente institucional, ainda de uma forma bastante abstrata. É chegado o momento de promover uma adaptação destas temáticas ao objeto, o que é feito na seção 3.3. Para tanto, com base nas discussões realizadas nas seções 3.1 e 3.2, define-se

---

<sup>46</sup> Quanto maior o número de prisioneiros mais difícil se torna a prevenção à formação de *gangs* e facções. Conforme será endereçado adiante, normalmente, tais tipos de associação estão relacionados a rebeliões, fugas e agressões, apresentando correlação negativa com os indicadores de custo e segurança interna. Por estas razões, alguns governos vêm promovendo o fechamento de grandes unidades em favor de estabelecimentos de menor porte. O encerramento das atividades do Carandiru e a disseminação de unidades penais de menor porte pelo interior do estado de São Paulo são emblemáticos neste sentido.

quais são os indicadores de desempenho do sistema prisional, os quais servirão de base para as análises empíricas comparativas entre as diferentes estruturas de governança. Posteriormente, são discutidos os aspectos relevantes ao “*nexus* de instituições” que condicionam os resultados do setor prisional, com destaque para as instituições formais que compõem o sistema de justiça criminal e para as instituições informais, relacionadas aos códigos estabelecidos pelos próprios internos e pelos arranjos ilícitos empreendidos pelos atores envolvidos na etapa de execução penal.

Na seção 3.4 a questão das modalidades alternativas de provisão de serviços prisionais é discutida sob os pontos de vista ético, legal e administrativo. Nesta seara são apresentados os modelos estadunidense, calcado na privatização, e francês, no qual funções acessórias à operação são passadas à iniciativa privada. O capítulo se finda com uma breve alusão ao sistema de participação privada adotado no Brasil, a qual tem por objetivo pavimentar o caminho para as análises de caráter empírico a serem realizadas no Brasil no capítulo 4.

Por fim, diferentemente dos dois primeiros capítulos, eminentemente teóricos, o presente capítulo mescla elementos presentes na literatura com evidências empíricas colhidas por meio de visitas a estabelecimentos penais e entrevistas semi-estruturadas realizadas junto a autoridades e funcionários do sistema prisional brasileiro e francês, gestores das empresas prestadores de serviços prisionais, membros de instituições judiciais, políticas, regulatórias e externas e alguns internos; configurando um capítulo teórico-empírico sob o ponto de vista metodológico.

### **3.1 O papel das prisões**

Desde os tempos mais remotos, os indivíduos transgressores das regras impostas (pelos soberanos e/ou pela sociedade), costumeiramente, sofrem algum tipo de punição.

A implementação das sanções tem se dado por meio de diversos instrumentos, ao longo do tempo. O primeiro mecanismo de punição que se tem notícia, e em verdade utilizado até hoje, ainda que de maneira informal, consiste na vingança pessoal. Nele, de acordo com Fernandes (2000), o indivíduo atacado ou constrangido por outro teria o direito de reação por suas próprias mãos e sem limites, podendo a reação, como forma de revide, ir além da ação ou agressão inicial. De maneira a constrianger os eventuais abusos decorrentes da vingança sem limites, as sociedades

passaram a adotar alguns mecanismos balizadores para a execução da pena, como a Lei do Talião, inscrita no Código de Hamurabi por volta do ano 1700 AC, na antiga Babilônia. Conhecida pela expressão: “olho por olho, dente por dente”, tal lei preconiza a reciprocidade entre o crime e a pena, estabelecendo maior igualdade entre as ações e as reações decorrentes, estando presente até hoje no código penal de algumas sociedades, dentre elas a hebraica.

Não obstante as tentativas de se limitar as condutas dos julgadores e executores das sanções impostas, a crueldade na execução das penas perdurou em larga escala até poucos séculos atrás, sendo em muitos casos chanceladas oficialmente (ou oficiosamente) pelos estados nacionais. Crucificações, decapitações, cremações e toda sorte de mutilações possíveis constituíam-se em eventos abertos ao público. Mais do que punir, tais eventos procuravam despertar o temor nos demais sobreviventes e potenciais transgressores dos ordenamentos vigentes, em relação aos riscos envolvidos em tais comportamentos tidos como desviantes, conforme ilustrado pela passagem abaixo:

...essa última operação foi muito longa, porque os cavalos utilizados não estavam afeitos à tração, de modo que, em vez de quatro, foi preciso colocar seis, e como isso não bastasse, foi necessário, para desmembrar as coxas do infeliz, cortar-lhe os nervos e retalhar-lhe as juntas.... (FOUCALT, 1987, p. 11)

Os pendores relacionados à associação entre as penas e fatores como sofrimento, suplício e espetacularização, passam a perder vigor a partir do século XVIII. Pensadores como Cesare Bonessana (Marquês de Beccaria) e Cesare Lombroso, reformularam as bases do Direito Penal, em meio a um período marcado por arbitrariedades por parte dos Estados, pela desconsideração do aspecto humano do criminoso e pelo desconhecimento de medidas para a prevenção de novos crimes, em consonância com o período iluminista, marcado pela racionalidade e busca do equilíbrio entre os direitos e deveres de atores individuais e governamentais. De maneira mais explícita, de acordo com Fernandes (2000) tais idéias tiveram como conseqüências: a) restabelecimento das razões de punir por parte do Estado; b) o desaparecimento sumário das penas bárbaras; c) preocupação com a reintegração da pessoa com os seus mais lédimos direitos.

Em meio a tais ares iluministas<sup>47</sup> em fins do século XIX, a própria condenação à morte foi

---

<sup>47</sup> Em agosto de 1789, ou seja, logo após a Revolução Francesa, é publicada a Declaração dos Direitos Humanos. Um dos capítulos da lei é bastante claro: “Nenhum homem, pode ser acusado ou detido sem que seu crime não esteja descrito em lei”.

limitada a um número reduzido de crimes e tornada menos cruel. Na França, por exemplo, tem-se a utilização em larga escala da invenção do Dr. Guillotin, hoje conhecida como guilhotina, com a função de atenuar o sofrimento físico do condenado e também de possibilitar um maior número de execuções em um mesmo espaço de tempo. Os suplícios foram, neste sentido, substituídos pelo encarceramento, cabendo ressaltar que as penas de privação da liberdade não se constituíam em grande novidade, enquanto pena, não sendo, em absoluto, algo desconhecido pelas sociedades. De acordo com Combessie (2004), desde a antiguidade, as prisões vêm sendo utilizadas por razões políticas (para isolar entes contestadores ou ameaçadores das configurações de poder vigentes); administrativas (segregando indivíduos indesejáveis às elites sociais como mendigos, sem domicílio fixo, estrangeiros); e familiares (de maneira a evitar o contato, por exemplo, de membros da família com elementos do mundo exterior).

Igualmente, a prisão dos suspeitos antes da conclusão do processo judicial é praticada há muito tempo. Porém, se as celas faziam parte apenas de uma ligeira etapa antes do início dos martírios, a partir do século XIX, elas se transformam no *locus* de execução da pena de privação de liberdade, diga-se de passagem, até hoje utilizada pelas sociedades e que não cessa de se disseminar.

Neste contexto emerge a prisão liberal burguesa<sup>48</sup>, na qual, seria mais viável à sociedade vigiar do que castigar os corpos dos criminosos. Tais mudanças paradigmáticas poderiam possibilitar a transformação de transgressores da lei em indivíduos economicamente produtivos e politicamente dóceis, dentro da lógica do trabalho árduo e do merecimento do justo castigo. Conforme adverte Foucault (1987), a mera punição dos corpos não era adequada aos anseios de reconstrução do *homo oeconomicus*. Seria preciso domar, controlar seus corpos de modo a prover aos transgressores uma oportunidade de conversão, em função da crença de que a ociosidade é a causa geral da maior parte dos crimes. Sendo assim, ao tempo que os indivíduos são apartados do convívio social, prevenindo a ocorrência de novos crimes e punindo-os por seus delitos, a organização prisional controla seu tempo, suas atividades, propiciando a formação de novos operários por meio do trabalho e da educação durante o período de cumprimento da pena. Instaura-se, com isso, uma lógica utilitarista, que persiste até hoje, pela qual os custos decorrentes

---

<sup>48</sup> A primeira penitenciária masculina foi construída na Holanda em 1596 (D'URSO, 1996). Durante o século XVII a Inglaterra passou a adotar este tipo de instituição para o cumprimento da pena privativa de liberdade, contudo sua disseminação nos países ocidentais deu-se apenas a partir de fins do século XVIII.

da custódia necessitariam ser recompensados por benefícios ligados à obtenção de novos personagens socialmente e, principalmente, economicamente úteis à comunidade.

A prisão moderna carrega consigo, desta maneira, o ideal cristão da penitência e da redenção, onde o sofrimento é parte do processo de expiação da pena. O isolamento, o trabalho e a reflexão garantiriam, em tese, a transformação de indivíduos inadequados ao convívio social em novos cidadãos, viabilizando sua melhora. As penas e as prisões possuiriam, assim, um caráter reformador, curador, reparador e, sobretudo, individualizado tal qual o médico que recupera um doente de uma enfermidade.

Deste modo, as penas privativas de liberdade nas sociedades modernas agrupam, em síntese, três finalidades básicas. A primeira delas ligada ao caráter retributivo da pena, procurando garantir ao transgressor do ordenamento legal a devida punição em decorrência dos malefícios causados. A vingança impetrada agora não é mais realizada sobre os corpos dos indivíduos, mas sim sobre o bem mais precioso dos seres humanos: a liberdade, muito embora ecoem aqui e acolá, ainda nos dias atuais, opiniões favoráveis ao padecimento de criminosos. A segunda dimensão está ligada ao aspecto preventivo das penas, uma vez que o confinamento do indivíduo poderia impedir a ocorrência de novos delitos, ao menos extramuros<sup>49</sup>. A possibilidade de aprisionamento deveria se constituir em ameaça crível aos delinquentes em potencial, aportando um caráter intimidativo àqueles na iminência de cometer novos crimes. Por fim, a terceira dimensão está ligada à recuperação do indivíduo, por meio de sua reeducação e ressocialização, levando em conta as peculiaridades de cada indivíduo, dentro da lógica acima exposta do criminoso-paciente<sup>50</sup>.

Naturalmente, a perspectiva da prisão como organização punitiva, preventiva e educativa adiciona maiores graus de complexidade à gestão, requerendo – em relação ao modelo baseado na punição e no suplício dos corpos dos condenados – uma série de novos atores, tais como psicólogos, psiquiatras, terapeutas ocupacionais, pedagogos, são alguns destes profissionais que

---

<sup>49</sup> O desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação e de novas técnicas de organização da massa carcerária coloca em xeque a crença de que o isolamento do indivíduo pode diminuir a ocorrência de novos crimes. Neste sentido, são emblemáticos, os eventos orquestrados pela facção criminosa intitulada como Primeiro Comando da Capital (PCC) em maio e julho de 2006 em São Paulo, além das diversas ações criminosas no Rio de Janeiro ordenadas por telefones celulares pelos chefes das facções reclusos no sistema penitenciário fluminense.

<sup>50</sup> Em sociedades marcadas por desigualdades sociais, como a brasileira, questionamentos emergem sobre os termos ressocialização e reeducação. Grosso modo, como se pode reeducar ou ressocializar alguém que jamais foi educado ou socializado? Confusão semântica em relação ao prefixo “re”, ou não, o fato é que dúvidas pairam quanto a eficácia de organizações prisionais, de viés reformador, em sociedades desiguais como a brasileira.

se somam àqueles indivíduos capazes de garantir a ordem e a segurança do estabelecimento penal (vigilantes e agentes carcerários) como forma de garantir o isolamento do criminoso da sociedade, cujas leis foram transgredidas.

As novas concepções de tratamento penal, inerentemente complexas por prescindirem da articulação de diversos elementos de distintas áreas, emergem justamente nos países centrais quando da consolidação das redes de proteção de bem-estar social, estimuladas pelas pressões dos novos incorporados ao jogo social. Vários foram os serviços que passaram a ser providos diretamente pelos governos, dentre eles os serviços prisionais, justamente pelo fato destes se inserirem na categoria de bens públicos puros, apresentada por Ostrom e Ostrom (1977).

De fato, no caso das prisões, parcelas significativas da população se beneficiam dos serviços prestados pelo estabelecimento penal independentemente da parcela de contribuição individual de cada um dos membros da sociedade. Neste caso, as possibilidades de exclusão são bastante diminutas, para não dizer que são inexistentes. Um indivíduo pode não contribuir com taxas ou impostos ao governo local, mas pode, por exemplo, continuar percebendo o benefício do isolamento de um criminoso do convívio social, de modo que não há mecanismos para excluí-lo do usufruto das externalidades geradas por uma prisão. Por outro lado, seria praticamente impossível estabelecer um sistema diferenciado de contribuição individual para a provisão do serviço prisional, que fosse legal e eticamente viável, em função das dificuldades de se mensurar o grau que cada membro da sociedade está se beneficiando do serviço provido. Além disso, as externalidades geradas vão, muitas vezes, além dos limites geográficos da zona de eleitores responsáveis indiretamente pelo financiamento de uma unidade prisional, de modo que mesmo pessoas externas à comunidade se beneficiam dos serviços prestados. Os habitantes do Rio de Janeiro, por exemplo, podem se beneficiar da prisão de um criminoso recluso em uma prisão do estado de São Paulo sem participar das despesas e com o ônus inerente à custódia de indivíduos perigosos. O caso do traficante fluminense Fernandinho Beira-Mar, recluso na Penitenciária de Presidente Bernardes no interior de São Paulo, constitui-se em um bom exemplo desta argumentação.

A intervenção governamental na provisão de serviços prisionais não foi capaz, no entanto, de garantir os objetivos de contenção, punição e reinserção social do indivíduo recluso, *vis-à-vis* as

taxas de reincidência criminal e as barbaridades observadas no interior dos cárceres ao redor do mundo. A simples observação da realidade tem mostrado que o ambiente carcerário em si, ao invés de reformar o indivíduo, tem contribuído para sua degradação. São freqüentes os casos de internos inicialmente reclusos por crimes de menor potencial ofensivo, como furto, que por conta da convivência com outros internos e do ambiente hostil experimentado no cárcere, retornam à sociedade cometendo crimes mais graves, tais como latrocínios e seqüestros. Não sem sentido, diz-se que as prisões são, na verdade, a “faculdade do crime”.

No próprio Código Penal Brasileiro, alterado em 1984, há uma passagem clara a respeito do recurso à pena de privação de liberdade: “uma política criminal orientada no sentido de proteger a sociedade terá de restringir a pena privativa de liberdade aos casos de reconhecida necessidade, como meio eficaz de impedir a ação criminógena cada vez maior do cárcere” (BRASIL, 1984). Ou seja, o próprio legislador já adverte para os problemas relacionados ao uso excessivo da pena de prisão, no que se refere aos seus efeitos nocivos, sugerindo sua aplicação com outros dispositivos para garantia e manutenção da ordem social, tais como as penas alternativas (prestação de serviços à comunidade; penas pecuniárias; limitação de fim de semana; interdição temporária de direitos; perdas de bens ou valores, multas, etc.). Na prática, observa-se que as decisões dos juízes em prol da adoção de penas alternativas, encontram-se aquém do desejado inicialmente pelos legisladores. Outros países têm soluções menos ortodoxas, visando à busca de alternativas à pena de prisão e a superpopulação carcerária. Na França, por exemplo, tem-se adotado mecanismos de vigilância remota por meio de braceletes eletrônicos para localização remota via GPS de acusados por estupro, o que se tem constituído, em verdade, em um método bastante polêmico.

De concreto, tem-se que as sociedades ainda não foram capazes de encontrar substitutos para as penas privativas de liberdade. Paradoxalmente, o relativo “sucesso” das prisões talvez se deva justamente ao fato de que o regime fechado é um dispositivo prático, e relativamente discreto, que cumpre com relativa eficácia o objetivo de afastar o indivíduo do convívio social, conforme sugere Combessie (2004). Isolar o indivíduo criminoso, de modo que preferencialmente não se possa vê-lo ou sentir os efeitos de sua existência, talvez seja o principal desejo da sociedade, razão pela qual, as preocupações com a eventual fuga dos presos por parte dos gestores prisionais superem em muito, as preocupações com aspectos ligados à formação visando à reinserção social

do egresso do sistema.

Apesar dos sinais claros de esgotamento do modelo atual, o que se vê é a sua intensificação, à medida que mais e mais prisões são construídas. O fato de se admitir que o modelo atual é carente de evolução e de melhorias, não significa que se deva deixar de estudá-lo ou até mesmo de sugerir alterações incrementais em sua forma funcional atual, dado que é mais fácil intervir sobre o modelo existente, ainda que claudicante, do que realizar elucubrações em configurações abstratas e pouco prováveis, frutos de *wishful thinking*, tão honesto quanto ineficaz, visto que pouco contribui para a melhoria das condições daqueles que verdadeiramente estão padecendo nos porões do cárcere.

É justamente dentro deste espírito que se procuram desenvolver as análises no presente trabalho, por meio do exame comparativo entre as modalidades pública e terceirizada de prisões no Brasil. Antes, porém, de se aprofundar nas discussões sobre as alternativas à gestão pública tradicional de estabelecimentos penais, discute-se na próxima seção algumas características específicas do sistema prisional brasileiro, incluindo um panorama, estatísticas e um breve diagnóstico do setor – fundamental para que se compreendam as razões que levaram a busca por novas modalidades de provisão.

### **3.2 Sistema prisional brasileiro: um breve panorama.**

O Brasil, a reboque das experiências dos Estados Unidos e dos países europeus ocidentais elege também a pena privativa de liberdade como mecanismo de punição e recuperação dos criminosos, vindo, a partir de 1940, a adotar o regime penal progressivo. Nesta modalidade, o indivíduo condenado inicia o cumprimento de sua pena em um regime de encarceramento mais rigoroso, caminhando para regimes mais brandos, de acordo com critérios objetivos e subjetivos. Para tanto, a legislação brasileira prescreve alguns tipos de estabelecimentos penais, os quais podem ser: penitenciários – dedicados, em tese, aos presos condenados à pena privativa de liberdade –, ou presidiários – destinados aos presos provisórios.

Diante dos crescentes índices de criminalidade, a sociedade brasileira, por mais que tenha buscado outras soluções como as Penas Alternativas, ainda não encontrou mecanismos de punição àqueles que transgridem a lei, capazes de substituir a pena de privação de liberdade



cumprida, normalmente, em estabelecimentos penais. Regulamentados no Brasil pela Lei de Execuções Penais (7210/84) – LEP –, os estabelecimentos penais destinam-se a quatro atores em especial: ao condenado, ao submetido à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso (BRASIL, 1984).

A LEP (BRASIL, 1984) classifica os estabelecimentos penais em:

- a) Centros de Observação: estabelecimento de regime fechado onde são realizados os exames gerais e criminológicos, os quais servirão de base para indicar o tipo de estabelecimento e o tratamento adequado a ser ministrado a cada preso
- b) Penitenciárias: destinadas aos condenados à pena de reclusão em regime fechado;
- c) Colônias: Agrícolas, Industriais ou similares, destinadas ao cumprimento da pena em regime semi-aberto;
- d) Casa do Albergado: estabelecimento destinado ao cumprimento de pena privativa de liberdade em regime aberto e da pena de limitação dos finais de semana, caracterizado pela ausência de obstáculos físicos para a fuga;
- e) Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico: destinado a abrigar presos que necessitem de tratamento psiquiátrico e ambulatorial;
- f) Cadeia Pública: destinada ao recolhimento de presos provisórios.

Embora não previstos de forma *stricto sensu* pela LEP, têm-se também a figura dos presídios, estabelecimentos de segurança máxima, destinados ao recolhimento de presos provisórios que estão aguardando julgamento.

Por atribuição legal, cabem aos estados membros da federação as responsabilidades pela custódia da maior parte dos internos<sup>51</sup>. A organização dos serviços prisionais nos diferentes estados da federação divide, via de regra, os presos já sentenciados dos presos provisórios. Na maior parte dos estados, os indivíduos já condenados ficam sob responsabilidade de departamentos prisionais, vinculados às secretarias de justiça ou segurança pública (a depender da arquitetura

---

<sup>51</sup> Em julho de 2006 foi inaugurado o primeiro presídio federal do Brasil, a Penitenciária Federal de Catanduvas-PR, destinada a abrigar os transgressores de leis federais (tráfico internacional de drogas, crimes contra a soberania nacional, evasão de divisas, etc.) e, sobretudo, líderes de facções de criminosos lotados em unidades penais dos estados da federação, que representem perigo à ordem. Trata-se do primeiro dos cinco estabelecimentos federais planejados. Sua capacidade somada, contudo, não excederá 1500 vagas, de modo que a responsabilidade pela custódia pela maioria esmagadora da massa carcerária continuará sendo de responsabilidade dos governos estaduais.

gerencial adotada pelo estado). Já os presos provisórios, normalmente ficam sob a responsabilidade das Polícias Civil, normalmente em delegacias ou cadeias públicas. Evidentemente, há exceções. Os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, possuem secretarias independentes ligadas diretamente aos respectivos governadores para tratar exclusivamente da Administração Penitenciária, muito em função das dimensões e da complexidade de seus sistemas carcerários.

Se há um estado de caos instalado no sistema penitenciário brasileiro, recorrendo à expressão cunhada por D'Urso (1996), é pouco provável que seja por falta de legislação. Talvez seja mais acertado supor que as razões residam, justamente, na falta de seu cumprimento. Por exemplo, a Lei de Execuções Penais (7210/84) é suficientemente clara em relação às condições de encarceramento, ao mencionar em seu Capítulo II, Art. 87, que em penitenciárias "... o condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório" (BRASIL, 1984). Basta atentar-se às notícias veiculadas na mídia sobre as condições do sistema prisional nacional, para verificar que situações como estas não são observadas, na flagrante maioria dos estabelecimentos penais brasileiros, podendo contribuir para o atual estágio de esgotamento do sistema prisional nacional. É evidente que o legislador idealizou uma condição de encarceramento impossível de implementação prática, sobretudo considerando os limites orçamentários enfrentados pelos governos<sup>52</sup>. Além disso, verificam-se também casos de pessoas já condenadas reclusas em estabelecimentos provisórios (delegacias e cadeias públicas), em total desacordo com as leis elaboradas pela sociedade, ou, dentro do jargão do neo-institucionalismo econômico, inconsistentes com as instituições formais concebidas.

Seguindo uma tendência experimentada por outros países, o Brasil tem vivenciado ao longo dos últimos anos um crescente aumento das populações carcerárias, misto de incrementos nas taxas de criminalidade, do recrudescimento das políticas criminais, do endurecimento das penas e da exagerada opção pelas penas de privação de liberdade como mecanismo de combate ao crime e de proteção da sociedade.

---

<sup>52</sup> Chama a atenção o fato de não se verificarem esforços assertivos no sentido de rever tais conteúdos sabidamente utópicos e distantes da realidade econômica do país e, por isso, de improvável implantação.

Conforme pode ser observado no quadro abaixo, verifica-se no Brasil a tendência de crescimento da população carcerária em patamares superiores ao crescimento vegetativo da população do país. Em pouco mais de dez anos, a população de presos / 100.000 habitantes aumentou 130%.

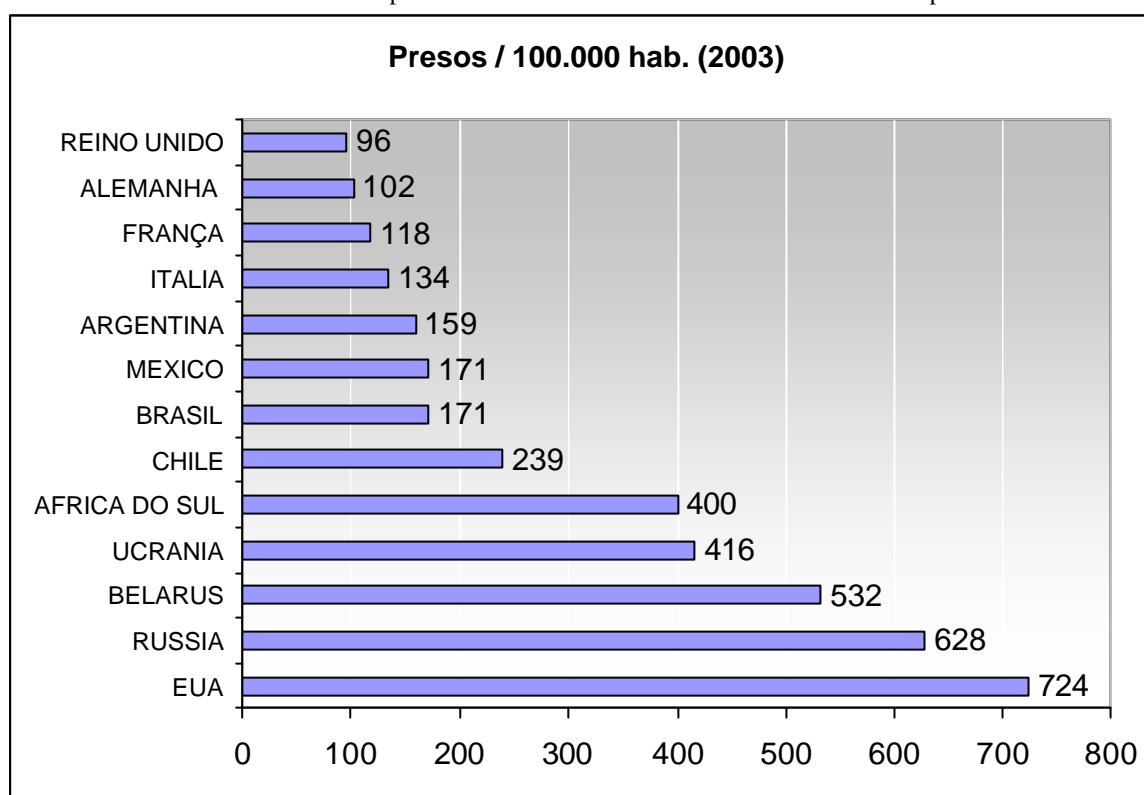
<b>Ano</b>	<b>População Carcerária</b>	<b>Presos / 100.000 hab.</b>
1994	129.169	84
1995	148.760	95
1997	170.602	108
1999	199.074	128
2001	235.460	138
2002	240.107	141
2003	308.304	171
2004	336.358	184
2005	361.402	195

Quadro 3.1: Evolução do número de presos no Brasil

Fontes: Elaborado pelo autor a partir de informações oriundas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A comparação dos indicadores de presos / 100.000 habitantes observados no Brasil com a realidade de outros países, demonstra que o Brasil ainda se encontra abaixo dos campeões mundiais em termos de encarceramento relativo da população – Estados Unidos, Rússia, Bielorrússia, Ucrânia e África do Sul. Entretanto, ao se analisar a evolução dos últimos percebe-se que o Brasil está se distanciando de países europeus desenvolvidos tais como França, Itália, Alemanha e Reino Unido, numa demonstração clara da hipervalorização da alternativa pelo uso de prisões, conforme pode ser observado no gráfico abaixo, o qual foi elaborado com informações relativas ao mesmo ano, 2003, como forma de proporcionar um comparativo adequado.

Gráfico 3.1: Comparativo das taxas de encarceramento em diferentes países



Fo

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Cour des Comptes (2006); Mauer (2003); DEPEN (2005); DOJ (2006).

Em relação ao quadro de superlotação, a situação brasileira não é menos calamitosa. Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) relativos a dezembro de 2005 (DEPEN, 2006), há no Brasil 1.006 estabelecimentos penais, totalizando 206.559 vagas, as quais somadas com as 9.351 vagas disponíveis nos Distritos Policiais e outros estabelecimentos sob responsabilidade das secretarias de segurança pública estaduais, perfazem um total de 215.910 vagas no total.

Considerando que a atual população carcerária é de 361.402 presos e que destes 296.919 estão sob custódia dos sistemas penitenciários estaduais<sup>53</sup> (o restante se encontra sob responsabilidade das secretarias de segurança pública) tem-se um déficit de 90.360 vagas no sistema (145.492 vagas no total). Contabilizando-se apenas o déficit do sistema penitenciário, a superpopulação média no país é da ordem de 144% (167% no total).

<sup>53</sup> As primeiras prisões federais do Brasil iniciaram sua atuação apenas no segundo semestre de 2006.

A tabela 3.1 ilustra o comportamento do sistema penitenciário do Brasil, de forma agregada, de 2003 a 2005. Percebe-se que o déficit de vagas vem se acentuando de forma cada vez mais intensa. Pode-se perceber ao longo dos últimos três anos uma tendência de crescimento no número de indivíduos reclusos e no déficit de vagas do sistema, refletindo, desta maneira, o recrudescimento das políticas criminais e a falta de investimentos no setor para cobrir o déficit de vagas.

Tabela 3.1: Déficit do Sistema Prisional Brasileiro – 2003-2005

<b>Ano</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>População prisional</b>	308.304	336.358	361.402
<b>Total de Vagas (sistema prisional e SSP)</b>	188.840	209.768	215.910
<b>Déficit</b>	(119.464)	(126.590)	(145.492)
<b>População do Brasil</b>	180.160.285	182.722.318	185.295.981
<b>Presos / 100.000 hab.</b>	171	184	195

Fontes: Elaborado pelo autor a partir de informações oriundas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao montante acima devem ser somados os indivíduos já condenados que não ainda não se encontram à disposição da justiça. D'Urso (1996) estimou que à época haviam 200.000 pessoas com mandados de prisão já lavrados (já descontados os valores mandados de prisão em duplicidade, prescritos, contra falecidos, dentre outras irregularidades). Desta forma, há um déficit potencial da ordem de 345 mil vagas no país.

Mesmo que os juízes brasileiros passem a utilizar de maneira mais substancial as penas alternativas como instrumento de punição, o equacionamento dos problemas do sistema prisional brasileiro passa, embora não exclusivamente, pelo investimento na construção de novos estabelecimentos penais, o que invariavelmente exige recursos financeiros.

De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2005), os custos estimados para absorção do déficit giram em torno de R\$ 1,4 bilhão. Em 2005, foram investidos R\$ 224 milhões, o que equivale a apenas 16% das necessidades. O gráfico 3.2 demonstra o orçamento do DEPEN, por meio do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos, capacitação de pessoal, realização de programas de assistência aos condenados e egressos e implementação do programa de penas alternativas no período 1995-

2005. Da análise comparativa entre os montantes inicialmente previstos e aqueles efetivamente empenhados, pode-se verificar claramente os efeitos dos contingenciamentos orçamentários executados pelo governo federal ao longo do período. Certamente tais restrições não atenuaram as más condições do sistema penitenciário brasileiro, ao contrário, contribuíram ainda mais para seu agravamento. Ao longo de 10 anos foram contingenciados cerca de R\$ 900 milhões, volume suficiente para controlar a falta de vagas no sistema. Os reflexos podem ser sentidos no crescente aumento do déficit no sistema prisional, observado anteriormente.

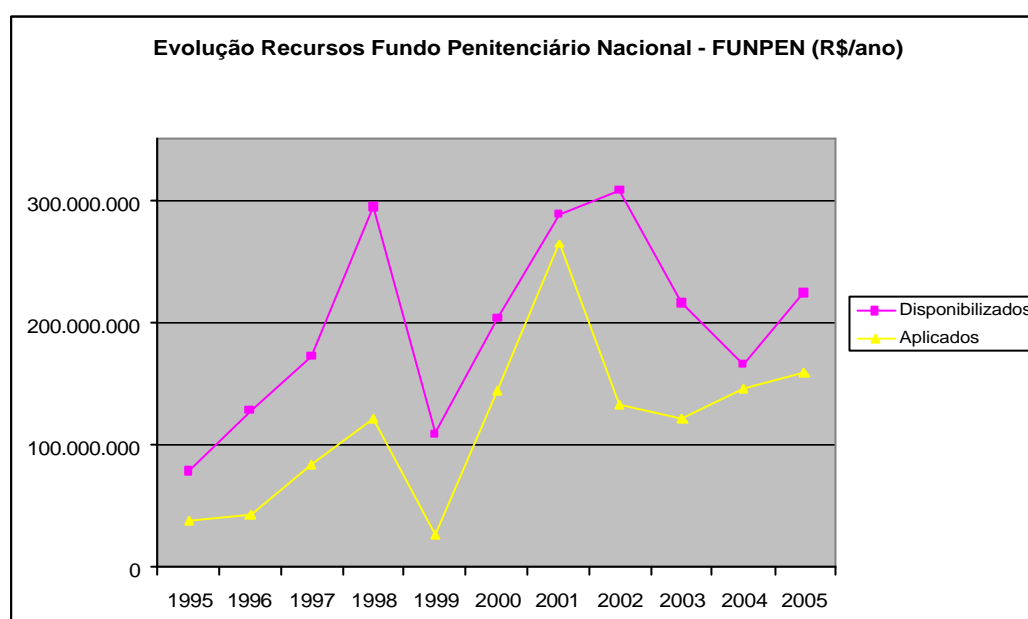


Gráfico 3.2: Comparativo entre orçamento previsto e realizado DEPEN 1995-2005  
 Fonte: SIAFI [www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi)

Pode-se dizer, portanto, que as condições atuais existentes no sistema penitenciário não permitem que a Lei de Execuções Penais alcance seu objetivo de proteger a sociedade e de proporcionar condições harmônicas para a reintegração social do condenado, abrindo o caminho para o assentamento de uma sociedade injusta que se alimenta de sua própria inoperância para a manutenção de um sistema que não funciona. Tais eventos engendram situações de instabilidade social, à medida que a crença da aplicação da justiça constitui-se como fator fundamental na manutenção da ordem pública (AFFONSO, 2002).

### **3.3 Desempenho e instituições no sistema prisional**

No capítulo 2, discutiu-se a respeito das relações entre os indicadores de desempenho dos serviços de utilidade pública e os fatores que os conformam. Dentre estes fatores se encontram as técnicas de gestão empregadas e as estruturas de incentivos que moldam as decisões dos agentes econômicos. Influenciando todos estes fatores, o ambiente institucional (em suas dimensões formais e informais) é igualmente relevante para a moldagem dos indicadores de desempenho, conforme foi observado na figura 2.2.

No entanto, as discussões tecidas no capítulo anterior foram empreendidas de maneira relativamente abstrata. Considerando que o objetivo deste trabalho consiste justamente na análise das diferenças entre as modalidades de pública e privada de provisão de serviços prisionais, faz-se necessário que o debate empreendido anteriormente seja direcionado ao objeto aqui estudado.

Destarte, uma vez debatidas as questões relacionadas às funções das prisões e à situação atual do sistema prisional brasileiro, procura-se esmiuçar a questão dos indicadores de desempenho nesta seção. O objetivo, neste caso, consiste em justamente poder identificar quais são os indicadores relevantes para o setor, o que é fundamental para a condução das análises comparativas de cunho empírico a serem empreendidas adiante.

Foi igualmente observado no capítulo 2, ainda que de forma genérica, que uma série de instituições pode influenciar os resultados dos provedores de serviços de utilidade pública. Assim, posteriormente às discussões relacionadas aos indicadores de desempenho, é empreendida uma análise acerca das instituições que impactam sobre o sistema prisional. No âmbito formal são particularmente focalizadas as instituições judiciais, responsáveis, em última instância, por ditar o ritmo do fluxo de entrada e saída dos estabelecimentos penais. Em seguida são tecidas algumas considerações sobre as instituições informais do setor penitenciário, notadamente os arranjos realizados pelos próprios prisioneiros, ultimamente bastante propalados pela mídia.

#### *3.3.1 Sobre os indicadores de desempenho em prisões*

A medição dos resultados obtidos e o estabelecimento de suas relações com as condutas empregadas pelos gestores e executores das operações, de fato se constitui em um dos fatores basilares da administração. A mensuração do desempenho é requisito indispensável para

verificação dos produtos oriundos dos esforços empreendidos e para o estabelecimento de relações causais entre as variáveis envolvidas. O primeiro passo para a medição de desempenho consiste, evidentemente, na definição de quais os indicadores relevantes a serem definidos. O processo de definição é realizado, via de regra, a partir da atividade fim e dos objetivos estratégicos da organização. Classicamente são observadas as relações existentes entre as saídas do processo e os recursos consumidos.

Voltando as atenções para serviços de utilidade pública, o desempenho organizacional, além de levar em conta critérios de eficiência intrafirma, abarca fatores mais abrangentes ligados à geração de externalidades positivas para a coletividade. Desta sorte, para uma concessionária de distribuição de água, por exemplo, além de indicadores de saúde financeira da organização são também relevantes aspectos relacionados à taxa de cobertura da rede e à qualidade do produto fornecido.

No caso de serviços prisionais, a definição dos indicadores pertinentes requer o entendimento dos fatores legais e institucionais que conformam e regulamentam a atividade do setor. É preciso, para tal, que o conceito de pena de restrição à liberdade e sua função nas sociedades modernas esteja bem delimitado. Retomando a discussão realizada no início deste capítulo, a pena pode ser entendida como uma sanção aflictiva imposta pelo Estado mediante uma ação penal ao autor de uma infração como retribuição de seu ato ilícito consistente na diminuição de um bem jurídico que cujo fim é evitar novos delitos (JESUS, 2000). Desta sorte, uma das finalidades das penas, e mais especificamente dos estabelecimentos penais de regime fechado, consiste justamente em retirar da sociedade o indivíduo criminoso, ao tempo que tenta disseminar na população, por meio de sua simples existência, o temor sobre as eventuais conseqüências decorrentes da transgressão do ordenamento legal, dada a própria imagem gerada pela prisão no inconsciente coletivo, normalmente associada a condições inóspitas e degradantes. Uma outra dimensão que não pode ser ignorada é a conotação de castigo associada à imposição da pena ao infrator, sendo que, neste caso, a pena teria como característica a retribuição de um mal contra o indivíduo que igualmente gerou um mal. Em resumo, doutrinariamente, as penas de privação à liberdade possuiriam três dimensões: retributiva, preventiva e intimidativa.



A Lei de Execuções Penais (7210/84), disciplinadora da execução das penas impostas pelo setor judiciário ao indivíduo realizador do ato ilícito, é assertiva ao afirmar em seu artigo 1º, que: “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” (BRASIL, 1984). Destarte, além das três dimensões acima expostas, a legislação introduz a questão da necessidade de ressocialização do apenado, em consonância com o moderno papel das prisões de conversão de indivíduos daninhos em atores economicamente produtivos, explicitado por Foucault (1987).

Uma vez realizada a discussão sobre os fundamentos e a natureza das penas, pode-se avançar sobre o delineamento dos indicadores de desempenho do setor prisional. Hart, Shleifer e Vishny (1997) em seu modelo teórico sobre as formas privadas de provisão de serviços prisionais, definiram as variáveis observadas em duas dimensões: custo e qualidade. Por meio destas variáveis, os autores desenvolveram seu conteúdo preditivo em um plano eminentemente teórico. Entretanto, a comparação empírica entre diferentes unidades prisionais, quaisquer que sejam as estruturas de governança utilizadas, demanda um maior detalhamento dos indicadores, de modo que estes possam ser mensuráveis e comparáveis entre si.

Indicadores de custos revestem-se de importância no atual cenário de restrições fiscais aos quais os governos estão submetidos e sem sombra de dúvida, trata-se de uma variável de resposta pertinente, sobretudo em função do fato das reduções de custos serem um dos objetivos invocados quando da adoção de qualquer tipo de mudanças organizacionais, por exemplo, a adoção de modalidades alternativas de gestão. No caso específico dos indicadores ligados a custos, seu detalhamento é relativamente simples, uma vez que procuram medir fatores basicamente relacionados aos gastos realizados, naturalmente ponderados pelas unidades de entrada, tais como número de funcionários ou número de internos custodiados. Tais valores podem, ainda, ser desdobrados em subdimensões, como custos com mão-de-obra, energia, materiais de consumo, dentre outros itens administrativos e financeiros observados de forma desagregada.

Evidentemente, a execução de estudos comparando os custos por interno em cada unidade prisional deve observar os requisitos básicos de estudos comparativos, ou seja, confrontar

amostras com os mesmos componentes de custos. Conforme lembra Lemgruber (2000), em 1997 o Censo Penitenciário revelou um custo mensal por interno de R\$ 497,39. No entanto, as informações oriundas dos estados da federação – base para o cálculo do custo médio – apresentavam grande disparidade. Por exemplo, enquanto o custo médio por preso no Distrito Federal girava em torno de R\$ 1200,00, no Piauí este valor foi de R\$ 20,00, demonstrando claramente as diferenças nos critérios de cálculo, dado que o Distrito Federal computou em seu cálculo insumos não levados em consideração pelo estado nordestino. Defende a autora, que um cálculo apurado sobre o real custo dos estabelecimentos penais no país deve levar em conta uma série de fatores além dos custos diretos alocados (salários de funcionários, água, energia, telefone, combustível, etc.), tais como: gastos com policiais militares para vigilância e escolta de internos; gastos com a rede de saúde pública nos casos em que os internos são atendidos fora das unidades; gastos com pessoal e estrutura de funcionamento das Varas de Execução Penais, Conselhos Penitenciários e Defensoria Pública dedicada ao sistema; gastos com os aposentados do sistema penitenciário.

Mais uma vez, na impossibilidade de se obter todas as informações – infelizmente fato comum quando se tenta realizar estudos em serviços de utilidade pública – faz-se mister que os estudos comparativos devam especial atenção à comparação dos mesmos componentes de custo.

No que tange aos indicadores de desempenho de ordem qualitativa, é necessário que estes estejam alinhados com os princípios legais. A partir da discussão acima empreendida pode-se inferir que os estabelecimentos penais devem ser avaliados em função de sua capacidade de conter o indivíduo delituoso, isolando-o da sociedade; prover os meios para que o egresso retorne à sociedade sem voltar a cometer outros atos ilícitos no futuro; promover as condições necessárias para que o cumprimento da pena ocorra de forma digna e em consonância com os direitos humanos básicos. Em relação a este último aspecto, destacam-se o direito à alimentação, à saúde e a um ambiente seguro no interior do cárcere – que não coloque em risco a integridade física e moral de internos, funcionários do estabelecimento, visitantes e outros membros da sociedade.

Visto sob este ângulo, os indicadores de qualidade, passíveis de mensuração quantitativa, podem ser agrupados em a) indicadores de reincidência criminal; b) segurança e ordem do estabelecimento; e, c) serviços oferecidos aos internos.

Em relação aos indicadores de **reincidência**, de acordo com o Código Penal Brasileiro em seus artigos 63 e 64, verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado uma sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior. Porém, a simples prática e condenação do indivíduo por um novo delito não são condições suficientes para o seu enquadramento como reincidente, visto que, à letra da lei, não prevalece a condenação anterior, se entre a data do cumprimento ou extinção da pena e a infração posterior tiver decorrido período de tempo superior a cinco anos, computado o período de prova da suspensão ou do livramento condicional, se não ocorrer revogação.

Deste modo, como bem observam Adorno e Bordini (1989), emergem duas metodologias díspares para o cálculo dos indicadores de reincidência, as quais proporcionam certa confusão no tocante à análise dos resultados, uma vez que possuem fundamentos diferentes. São elas, a reincidência natural – referente à prática de um novo ato delinqüencial, independente da condenação anterior – e a reincidência criminal – baseada na definição técnico-jurídica da legislação penal brasileira<sup>54</sup>.

A análise dos indicadores de reincidência, embora forneça um subsídio importante para a análise da eficácia das prisões, no que tange à sua função de prevenir novos crimes no futuro, deve ser vista com certa reserva. Naturalmente, a prisão pode contribuir para a degradação das condições físicas e psíquicas do indivíduo, comprometendo sua reinserção futura, além de propiciar, a depender da organização interna, as condições necessárias para que o indivíduo tome conhecimento de novas técnicas criminosas a partir do intercâmbio de informações com outros prisioneiros.

Contudo, outros fatores externos ao sistema prisional podem explicar a reincidência criminal, tais como as condições do mercado de trabalho e as estruturas sociais preconceituosas e refratárias à

---

<sup>54</sup> Evidentemente, os indicadores de reincidência natural são superiores aos de reincidência criminal. A utilização do primeiro indicador reforça, certamente, a percepção pública de insegurança e alimenta os desejos de revigoramento dos controles repressivos.

reinserção do indivíduo na sociedade. Além disso, a atribuição da ocorrência de reincidência a um determinado estabelecimento penal pode ser falaciosa, em função da porosidade existente nos sistemas penitenciários, à medida que os indivíduos ao longo do período de cumprimento de suas penas são frequentemente transferidos de uma unidade para outra. Desta forma, a simples atribuição da reincidência ao cárcere em si deve ser relativizada, muito embora não se possa deixar de reconhecer as relações entre o estabelecimento penal, as condições de tratamento e as taxas de reincidência.

A confecção de indicadores de reincidência, qualquer que seja o método adotado, exige, contudo, o acompanhamento da população prisional ao longo do tempo de forma sistemática, de modo a identificar os egressos que retornaram e os que não retornaram ao sistema<sup>55</sup>. Além do acompanhamento, faz-se necessário o cruzamento das informações espalhadas por diversas agências governamentais (judiciário, administrações prisionais, etc.), o que requer a adaptação dos sistemas de informação e dos procedimentos operacionais. Ocorre que o empreendimento de tais esforços de coordenação no seio das diversas instâncias das burocracias públicas no Brasil, definitivamente, não é uma tarefa trivial, de maneira que até hoje não se sabe oficialmente e de forma metodologicamente consolidada, quais são os indicadores de reincidência do sistema prisional brasileiro. Tal fato compromete a realização de análises relacionadas à eficiência do setor, dificultando, por conseqüência, o delineamento de políticas públicas adequadas.

O segundo grupo de indicadores qualitativos para análise do desempenho do setor prisional é relacionado à **ordem e segurança** no interior das prisões (Dilulio, 1996). Nesta categoria se incluem fugas, rebeliões, assassinatos, suicídios, crimes sexuais, agressões contra outros internos, funcionários e visitantes, quantidade apreendida substâncias ilícitas e artigos proibidos, como entorpecentes e telefones celulares.

A ausência, ou a minimização, das ocorrências acima contribui para a criação de um ambiente dotado de maior segurança no âmbito da unidade penal, gerando externalidades positivas tanto para os internos, quanto para os demais atores envolvidos na execução da pena. Para os

---

<sup>55</sup> O acompanhamento da população total egressa do sistema é interessante para verificar também as condições em que vivem os ex-internos, sobretudo aqueles que não retornaram ao sistema, como forma de se mensurar o real impacto da pena privativa de liberdade na vida dos indivíduos. De acordo com Adorno e Bordini (1989, p.77), “qualquer ‘fotografia instantânea’ do quadro de sentenciados presos (...) revelará valores elevados de taxa de reincidência, na medida em que, ao largo do tempo, as prisões tendem a reter os delinquentes habituais.”

indivíduos reclusos, a existência de um ambiente interno com pouca turbulência, talvez seja o principal requisito para viabilizar o cumprimento harmônico, e sem sobressaltos, da pena. Intuitivamente pode-se inferir que, em tais condições, as possibilidades de reinserção do indivíduo serão maiores.

De fato, muitas vezes por mais que haja por parte do interno a predisposição para cumprir sua pena sem qualquer tipo de distúrbio, as circunstâncias internas ao cárcere acabam por impedir que tal objetivo seja logrado. São freqüentes as histórias de internos, que inicialmente estão inclinados a apenas expiar suas penas durante seu período de permanência no sistema, mas que, por força das circunstâncias internas ao cárcere, acabam por ter penas agravadas em decorrência de sua participação em distúrbios internos. Coagidos pela massa carcerária, não lhes resta outra alternativa a não ser fazer parte de rebeliões, de tentativas de fugas ou, até mesmo, assumir crimes cometidos no interior da prisão, por outrem, sob pena de evitar sanções contra si ou contra seus familiares no exterior da prisão. Desta maneira, as práticas de gestão empregadas pelos administradores prisionais para mitigar os eventos indesejáveis anteriormente descritos, constituem-se em fatores essenciais ao estabelecimento de um ambiente seguro no interior da unidade penal, contribuindo, por conseguinte, para que a prisão em si cumpra seu papel, conforme idealizado pelo legislador.

A verificação dos indicadores ligados à segurança e ordem no estabelecimento requer, evidentemente, o registro dos dados, o que, notadamente no caso das prisões, não se constitui em algo trivial. Várias são as razões para a não-realização do registro das ocorrências. A primeira delas está relacionada à própria inexistência de procedimentos e de infra-estrutura material (computadores, sistemas informatizados, redes de comunicação, etc.) para o registro das informações relevantes.

Além disso, verifica-se nas pessoas encarregadas pela coleta das informações, normalmente agentes penitenciários, pouca disposição em relatar os acontecimentos inerentes ao ambiente carcerário, seja por conta da cultura organizacional existente, refratária a mecanismos de controle<sup>56</sup>, seja em função do temor de represálias por parte dos internos, visto que o relato de

---

<sup>56</sup> Na maior parte não há interesse em tornar público os fatos ocorridos intramuros, uma vez que a revelação dos fatos pode colocar em xeque a imagem de eficiência dos gestores prisionais.

certos acontecimentos pode levar ao agravamento de suas penas ou na suspensão de benefícios já conquistados. Neste caso, as instituições informais representadas pelas leis dos internos, contrárias à delação, sobrepujam-se em relação aos regulamentos formais. Em adição, especificamente sobre agressões ou crimes sexuais as próprias vítimas normalmente não denunciam estes crimes por temerem novas sanções físicas ou morais. Por exemplo, um interno vitimado por atentado violento ao pudor tende a não comentar sobre o assunto para evitar ser alvo de chacotas por parte dos demais colegas, qualquer que seja a modalidade de gestão empregada.

Todos estes fatores combinados conduzem, invariavelmente, à subnotificação ou a procedimentos informais de controle que dificultam, quando não inviabilizam, a consolidação das informações em bases de dados que propiciem comparações futuras, vitais à compreensão do setor e à formulação de novas políticas públicas. Um exemplo emblemático é a questão do número de mortos no interior da unidade. Muitas vezes, os internos em estado terminal são transferidos a outros hospitais penitenciários ou da rede pública. O registro das eventuais mortes normalmente não é atribuído ao estabelecimento de origem do interno, impedindo assim a avaliação da eficácia de suas práticas gerenciais.

O terceiro grupo de indicadores está ligado aos **serviços de assistência aos internos**. Incluem-se, nesta categoria, todos os serviços de assistência proporcionados pelo estabelecimento penal visando assegurar a observação dos direitos humanos universais, aos quais os internos também fazem jus, e também as condições básicas para o cumprimento da pena de forma digna visando a posterior reinserção social do indivíduo apenado. Segundo a Lei de Execuções Penais Brasileira em seu segundo capítulo, a assistência ao preso objetiva prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Neste caso, de acordo com o ordenamento legal a assistência será:

- Material – envolve o fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas;
- À Saúde – está relacionada com a provisão de serviços médicos, farmacêuticos e odontológicos;
- Jurídica – não possuindo o interno os recursos para o custeio de um advogado, o Estado deve fornecer assistência jurídica gratuita;
- Educacional – compreende a instrução escolar e a formação profissional do apenado;
- Social – tem por finalidade amparar o interno e prepará-lo para o retorno à liberdade, podendo ser extensível à família do recluso;

- Religiosa – ligada ao fornecimento da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento de cultos religiosos.

Todos os fatores acima estão correlacionados com os indicadores de custos e de segurança e ordem. De fato, investimentos em profissionais de saúde e equipamentos médicos, por exemplo, incrementarão os custos, ao passo que tendem a diminuir o número de mortos por motivos de saúde no interior das prisões. Apesar destas e de outras correlações poderem sugerir que se deixe que os serviços de assistência aos internos fiquem relegados ao posto de variáveis explicativas dos dois primeiros grupos de indicadores, defende-se que estes devam figurar no mesmo nível dos demais. Isso se deve, sobretudo, ao caráter explícito da lei, no que se refere ao papel de reinserção social das prisões e da assistência que estas têm por obrigação prover aos internos sob sua custódia.

O processo de mensuração dos indicadores de serviços oferecidos aos internos apresenta, igualmente, alguns inconvenientes. Além dos problemas relacionados ao registro e a conseqüente consolidação das informações relevantes, expostos anteriormente, alguns fatores apresentam elevado grau de subjetividade. Com efeito, não é simples avaliar, por exemplo, o quão bom ou quão ruim é o serviço de alimentação oferecido aos internos, fator de freqüentes reclamações por parte dos reclusos e, em verdade, um dos principais motivadores para deflagração de motins e outros movimentos reivindicatórios no interior do cárcere. De um lado, via de regra, os internos reclamam da qualidade da comida fornecida, de outro, as autoridades alegam que fornecem cardápios balanceados com carnes, legumes, arroz e feijão e café da manhã com café, leite, pão e margarina, de modo que é difícil estabelecer um comparativo entre as diferentes unidades penais, dado o grau de subjetividade existente.

Outros fatores, no entanto, podem ser objeto de medição, possibilitando a execução de exercícios comparativos. Os serviços médicos podem ser mensurados por meio da observação do número de consultas efetuadas em um determinado período. Raciocínio análogo se aplica aos atendimentos jurídicos e sociais. Por sua vez, a eficácia de serviços educacionais poderia ser estimada por meio da observação do número de internos matriculados e formados no período. Mais uma vez, os obstáculos estariam justamente nos procedimentos de coleta destas informações, os quais

necessitariam ser realizados de maneira uniforme ao longo das diferentes unidades penais investigadas como forma de proporcionar a comparação dos diferentes indicadores.

O quadro 3.2, resume os indicadores de desempenho do setor prisional, anteriormente apresentados.

<b>Tipo</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Componentes</b>
<b>Custo</b>	Custos de Operação	Custo por interno, despesas com água e energia, número de funcionários diretos e indiretos.
<b>Qualidade</b>	Reincidência	Taxas de reincidência natural e criminal
<b>Qualidade</b>	Segurança e Ordem	Fugas, rebeliões, mortos, agressões, crimes sexuais .
<b>Qualidade</b>	Serviços oferecidos aos internos	Assistência clínica, odontológica, psicológica, jurídica, social, religiosa.

Quadro 3.2: Indicadores de desempenho em serviços prisionais

Fonte: Elaborado pelo autor

O desempenho observado no setor prisional é dependente em larga escala das condutas empregadas pelos gestores prisionais, o que por sua vez é fortemente constringido pelas instituições formais e informais inerentes ao ambiente carcerário, de modo que a habilidade para dialogar, conviver e contornar as restrições impostas é fundamental para que o serviço seja provido com a qualidade idealizada pelo legislador e desejada pelos atores envolvidos – internos agentes governamentais e sociedade. A próxima seção se debruça justamente neste ponto.

### *3.3.2 As instituições do sistema prisional brasileiro*

Instituições importam e são susceptíveis de análise, uma vez que impõem limites e restrições às condutas de indivíduos e organizações, como assesta North (1990). Contudo, se no capítulo anterior se discutiu a respeito dos papéis das instituições e sobre as tensões geradas por seus diferentes matizes em serviços de utilidade pública, faz-se necessário agora aproximar estes debates da realidade do setor prisional.

A realização desta conciliação requer a consideração dos aspectos formais e informais inerentes ao setor. Entre os primeiros se encontram os ordenamentos legais (leis, decretos, resoluções), bem como os seus operadores (setor judiciário, ministério público, defensoria pública). A forma de atuação das instituições políticas, reguladoras e externas (ligadas, sobretudo, à defesa de



direitos humanos) igualmente pode influenciar os resultados apresentados pelos estabelecimentos penais e, por isso, devem ser incorporadas à análise.

Não se pode negar também a ascendência das regras informais dos internos sobre os indicadores de desempenho, conforme pode ser atestado pelos freqüentes movimentos reivindicatórios orquestrados pelas organizações dos internos, que emergem dos escombros do sistema penitenciário, mesclando instrumentos de solidariedade e de dominação. A compreensão da dinâmica de funcionamento destas organizações é fundamental para a previsibilidade operacional dos estabelecimentos penais, fator desejável, diga-se de passagem, para a estabilidade da gestão organizacional.

As regras do jogo (instituições) bem como seus jogadores (organizações) são examinadas a seguir. Nesta análise, as dimensões formais e informais são enfocadas separadamente. Cabe ressaltar que no caso do sistema prisional brasileiro, as instituições e organizações presentes também se confundem. Por exemplo, os órgãos policiais seriam organizações institucionalizadas, sob a ótica de Santos Filho (2006), visto que adquirem mitos e práticas de modo a garantir legitimidade e aceitação no ambiente em que está envolvida. Raciocínio análogo pode ser estendido aos organismos de execução penal.

### ***3.3.2.1 Regras formais e organizações presentes no sistema prisional brasileiro***

Punir os transgressores do ordenamento jurídico vigente, proteger a sociedade de novos crimes e prover as condições necessárias à reinserção do indivíduo ao convívio social são atribuições dos estabelecimentos penais, conforme já observado. Esta função, no entanto, não fica circunscrita apenas ao estabelecimento penal e seus funcionários. Em verdade, o funcionamento das prisões, e logo seus indicadores de desempenho, é afetado por uma série de organizações e instituições formais que interagem entre si, nem sempre de forma coordenada e harmônica, o que torna a dinâmica de funcionamento do setor relativamente complexa. Desta forma o setor prisional, pode ser entendido como sendo composto por um “*nexus* de instituições”, conforme já mencionado.

Baseado em Shirley e Ménard (2002), no capítulo anterior identificaram-se quatro conjuntos de instituições formais relevantes na provisão de serviços de utilidade pública, as quais, em certa medida, podem ser transladadas para o sistema penitenciário. Entretanto, a peculiaridade do setor

exige que seja incorporado à análise o conjunto de instituições ligadas ao sistema de justiça criminal, no qual as instituições judiciais estariam inseridas. Assim, grosso modo, as instituições formais que permeiam o sistema penitenciário podem ser divididas em:

- a) instituições ligadas ao sistema de justiça criminal;
- b) instituições reguladoras;
- c) instituições políticas;
- d) instituições externas.

### *As instituições do sistema de justiça criminal*

As prisões fazem parte do sistema de justiça criminal juntamente com a polícia, o ministério público, as varas criminais e os tribunais de apelação (VARGAS, 2000). Cada um destes atores é invocado em maior ou menor grau em função do tipo de crime em questão, compondo o que os juristas denominam de ritos processuais (SAPPORI, 2000)<sup>57</sup>.

Tomando como exemplo o rito processual para um homicídio doloso (com a intenção de matar), de forma resumida, o processo na justiça criminal se inicia com o Boletim de Ocorrência (popularmente conhecido como B.O.) após o crime. Em seguida, ainda no âmbito da Polícia Civil se instaura o inquérito policial que servirá de base para o Ministério Público oferecer a denúncia, ou não. Uma vez oferecida a denúncia, esta é encaminhada à Vara Criminal (poder judiciário) dando início ao processo penal. Nesta fase, um juiz coordena as fases de arguição de testemunhas de acusação e defesa, antes de proferir suas decisões. Caso o réu seja pronunciado, é emitido um libelo acusatório contendo um pedido de aplicação da pena legalmente prevista, para posteriormente ser realizado o processo de julgamento, no qual as testemunhas de acusação e de defesa serão ouvidas. Findo os debates, os jurados em sala secreta votam pela absolvição ou condenação do réu, sendo que caso o réu seja condenado, e não haja apelações, pode se dar início ao fluxo de execução criminal (em estabelecimento penais) por meio da expedição da guia de recolhimento.

---

<sup>57</sup> Os ritos processuais podem ser divididos em: ordinários (mais formal e destinado para crimes passíveis de pena de reclusão); sumários (nos quais os processos são mais ágeis e destinados a crimes com pena de detenção); e sumaríssimo (para crimes de menor potencial ofensivo e contravenções, o qual se caracteriza pela extrema celeridade).

Para dar início ao processo de cumprimento da pena de privação de liberdade propriamente dito, o indivíduo apenado, em tese, deveria ser submetido a um centro de observação e triagem onde seria conduzido um minucioso processo de avaliação do sentenciado, como forma de atender aos princípios legais de individualização da pena, o que inclui decisões sobre os estabelecimentos adequados e medidas relacionadas ao tratamento a ser oferecido posteriormente. Uma vez realizado o exame de suas características, o apenado seguiria para o estabelecimento penal correspondente, no qual cumpriria sua pena, preferencialmente localizado próximo à sua residência, de maneira a facilitar o ulterior processo de reinserção social, na medida em que, neste caso, o contato com os familiares tende a ser maximizado.

Durante a etapa de cumprimento da pena, os funcionários do estabelecimento penal são os principais interlocutores para as demandas dos internos. Será com eles que os internos travarão contato para as atividades corriqueiras do dia-a-dia, desde o processo de abertura das celas, passando pelas atividades educacionais e de assistência médica e educacional. Entretanto, os profissionais lotados na unidade penal não são os únicos atores que possuem algum tipo de influência nos destinos dos condenados.

Ocorre que, pelo fato da legislação brasileira preconizar a progressividade da pena, os internos podem solicitar benefícios diversos como comutação de pena e mudança de regime de cumprimento. Tais demandas são encaminhadas, via de regra, por advogados. À letra da lei, cabe ao Estado o suprimento dos serviços de assistência jurídica de forma gratuita àqueles internos que não possuem condições financeiras de arcar com os custos de tais profissionais – maior parte da população carcerária. Neste caso, defensores públicos ou advogados constituídos pela administração penitenciária deveriam ser invocados, porém a realidade brasileira demonstra que a demanda supera em muito a oferta, fazendo com que na prática os presos não obtenham os benefícios previstos pela Lei de Execuções Penais.

Por sua vez, a atuação do setor judiciário não cessa com a condenação do indivíduo, à medida que durante o processo de cumprimento da pena, é instituída a figura do juiz de execuções penais, cujas atribuições, basicamente, consistem na fiscalização do processo de execução, na apreciação dos benefícios do apenado e na tomada de decisões relacionadas a transferências de internos para outros estabelecimentos. Igualmente, denúncias de abusos sofridos pelos internos são

encaminhadas aos juízes de execuções penais. Tem-se, deste modo, dois juizados distintos no sistema de justiça criminal, cujo delimitador de atuação é a condenação do indivíduo: as Varas Criminais (encarregadas pelo processo penal *ex-ante*, o que inclui a supervisão dos casos dos presos provisórios, normalmente sob custódia dos órgãos de segurança pública) e as Varas de Execuções Penais (responsáveis pelo acompanhamento do apenado durante sua permanência no sistema penitenciário). Em comarcas de menor porte, em boa parte das vezes um mesmo juiz realiza as duas funções, o que, de fato, incrementa a celeridade dos processos e diminui eventuais tensões entre os atores envolvidos, em função da diminuição dos pontos de veto.

Além disso, uma outra instituição apresenta algum tipo de interface com o sistema prisional a Polícia Militar (PM). A PM é responsável pela vigilância externa das penitenciárias, por meio da alocação de policiais nas guaritas e nos demais pontos de observação que circundam o estabelecimento. Quando da existência de algum tipo de evento indesejável, como rebeliões ou motins, a PM é igualmente acionada para auxiliar os funcionários da prisão no restabelecimento da ordem interna.

- **As instituições reguladoras**

O sistema penitenciário possui organismos encarregados da fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas em adição aos departamentos de administração penitenciária estaduais. Muito embora tais organizações estejam subordinadas a órgãos do setor executivo, o que, em verdade, compromete uma postura de isenção e independência, suas funções abrangem aspectos consultivos e regulatórios relacionados ao processo de custódia. Dentre estas se destacam o Departamento Penitenciário Nacional e os Conselhos de Política Criminal e Penitenciária.

Com existência fundamentada pela Lei de Execuções Penais, o DEPEN<sup>58</sup> é o órgão superior de controle vinculado ao Ministério da Justiça, destinado a acompanhar e zelar pela fiel aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da política criminal emanadas do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Sua finalidade é viabilizar condições para que se possa implantar um ordenamento administrativo e técnico convergente ao desenvolvimento da política penitenciária. O artigo 72 da LEP estabelece como principais atribuições do DEPEN: o

---

<sup>58</sup> Para mais detalhes, ver: [www.mj.gov.br/depen](http://www.mj.gov.br/depen)

acompanhamento da aplicação das normas da execução penal em todo o território nacional; a inspeção e fiscalização periódica dos estabelecimentos e serviços penais; a responsabilidade em assistir tecnicamente as unidades federativas na implantação dos princípios e regras estabelecidas na lei; a colaboração com as unidades federativas, mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais; a colaboração com as unidades federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado. Destaca-se também como órgão gestor do Fundo Penitenciário Nacional, fundo constituído com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro, além de coordenar os, ainda embrionários, estabelecimentos penais federais.

O outro órgão de execução penal com finalidades consultivas e fiscalizadoras é o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Órgão colegiado do Ministério da Justiça, o CNPCP tem por função sugerir diretrizes para implementação de novas políticas penitenciárias, inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais no país, com vistas ao aprimoramento do processo de execução penal. Cabe ao conselho também representar ao juiz de execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal; e, se for o caso, representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal (BRASIL, 2006). O CNCP é apoiado administrativa e financeiramente pelo DEPEN.

A estrutura do conselho se reproduz nos estados da federação. Na Bahia, por exemplo, tem-se o Conselho Penitenciário (CP), vinculado à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Com as mesmas funções consultivas e fiscalizadoras de seu correspondente no plano nacional, o CP é também responsável pela emissão de pareceres de comutação de pena, livramento condicional e indultos dos internos custodiados pelo sistema prisional baiano.

Das passagens acima pode ser apreendido que algumas funções dos órgãos mencionados se sobrepõem notadamente as de caráter de fiscalização. Além disso, deve ser ressaltado também o caráter limitado de ambas no que tange à sua capacidade efetiva de implementação das medidas elaboradas. Ocorre que o poder de imposição das recomendações engendradas no seio destes órgãos, decorrentes das observações da realidade dos estabelecimentos penais, é bastante tímido,

uma vez que as possibilidades de sanções são inexistentes, em função de seu caráter consultivo. Como as estruturas da administração prisional das diferentes unidades da federação não estão formalmente vinculadas a estas instituições reguladoras e tampouco são condicionadas por metas atreladas a indicadores de desempenho, os pareceres destes órgãos se limitam a serem observações *ad-hoc*, aos quais os gestores podem acatar ou não.

Em verdade, o DEPEN, na condição de gestor do Fundo Penitenciário, possui apenas a possibilidade de contingenciamento de recursos destinados a programas financiados com recursos do fundo como mecanismo de “sanção” aos estados que não cumprem algum tipo de requisito técnico ou burocrático, notadamente a inadimplência das unidades da federação ou atraso no envio de documentação para assinatura do contrato de repasse de recursos para reforma ou construção de estabelecimentos penais. Novamente, nenhuma das restrições impostas está ligada ao descumprimento de aspectos operacionais das prisões, para os quais os estados continuam possuindo autonomia. Desta forma, diferentemente de outras instituições reguladoras de serviços de utilidade pública (energia elétrica, telecomunicações, etc.), as instituições ditas reguladoras do sistema prisional não possuem capacidade de fiscalização de condutas violadoras da legislação, o que sem dúvida, não estimula a criação de incentivos para melhoria dos sistemas prisionais administrados pelas diferentes unidades da federação.

- **As instituições políticas**

O setor prisional também é sujeito à pressão de instituições políticas, com destaque para o poder legislativo, notadamente Senado Federal e Câmaras dos Deputados, no plano nacional, e as Assembleias Legislativas estaduais. Com o objetivo de representar o povo, legislar sobre assuntos de interesse coletivo e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, os corpos legislativos contemplam interesses díspares que se manifestam em diversos temas. No que tange aos assuntos ligados ao sistema penitenciário, a pluralidade de seus componentes propiciam que se abrigue, sob o mesmo espaço, representantes de convicções dos mais diversos matizes, dos advogados do endurecimento das penas e das soluções pró-cárcere aos defensores dos direitos humanos e da implementação de penas alternativas.

De maneira mais regular, o seguimento de assuntos ligados ao setor prisional é realizado na

Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas estaduais pelas Comissões de Direitos Humanos. Em geral, lideradas por deputados ligados aos movimentos sociais, tais comissões têm-se notabilizado por denunciarem as más condições dos estabelecimentos penais e por recomendarem uma série de reformas, algumas pertinentes, outras pouco aderentes à realidade<sup>59</sup>. A atuação dos deputados estaduais se dá em muito por meio de visitas por parte dos membros das comissões às unidades penais, normalmente em articulação com grupos sindicais e religiosos dedicados à assistência espiritual aos internos, como a pastoral carcerária. Além disso, deve ser destacado na atuação parlamentar o papel formulador e viabilizador da implementação de atos legislativos visando à melhoria das condições, sobretudo as relacionadas ao respeito dos direitos humanos, bem como o exercício do papel fiscalizador por parte do poder Legislativo, dentro da política de *checks and balances* entre os três poderes.

Eventos indesejáveis vivenciados nos cárceres brasileiros nos últimos anos (rebeliões, fugas, dentre outros acontecimentos violentos) têm contribuído para alimentar a percepção pública da crise carcerária, contribuindo para o surgimento de uma série de investigações *ad hoc* do problema por parte do poder legislativo (HUMANS RIGHT WATCH, 1998). Nesta linha vários trabalhos podem ser elencados, dentre eles as investigações relacionadas ao massacre do Carandiru ocorrido em São Paulo em outubro de 1992, no qual 111 presos foram mortos em confronto com a Polícia Militar, além das várias Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instauradas tanto no plano federal quanto no plano estadual para debater sobre o tema. Apesar dos relatórios elaborados concluírem, em linhas gerais, que os estabelecimentos penais não cumprem suas funções básicas de reinserção social do apenado, pouca coisa mudou. Ao contrário, a crise parece ter se agravado, conforme demonstra os eventos de maio e julho de 2006 ocorridos no Estado de São Paulo, nos quais uma série de ataques a alvos civis e militares foram orquestrados pelos internos reclusos no sistema prisional paulista.

O poder executivo consiste em outra instituição política com capacidade de influenciar os resultados do sistema prisional, na medida em que aglutina distintos organismos encarregados da administração prisional. Diante da dificuldade de se dissociar a política da administração, as instituições políticas estão sujeitas as pressões de grupos de interesse. A postura refratária ou

---

<sup>59</sup> Como ilustrativo ver o relatório do Sistema Penitenciário Brasileiro datado de julho de 2006, elaborado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

susceptível aos pleitos encaminhados se molda em função das convicções dos atores lotados nas posições de comando e decisão, bem como por conta das restrições impostas pela matriz institucional que os organismos estão inseridos. Por conta das dependências de trajetória observadas (*path dependency*), tem-se que, muitas vezes, é difícil reverter a lógica interna do sistema, de modo que se verifica grandes distâncias entre as ações efetivamente tomadas e as proposições realizadas, sobretudo quando estas vão de encontro às linhas ideológicas do grupo político ou dominante e/ou são encaminhadas por grupos rivais.

Partindo do pressuposto que os atores políticos direcionam suas condutas de modo a maximizarem a possibilidade de continuarem nas esferas de comando e poder, as políticas penitenciárias são condicionadas, em maior ou menor grau, pelos anseios da sociedade, de modo que as decisões de alocação de recursos efetuadas pelos atores políticos procuram contemplar aspectos que potencializem o alcance de seus objetivos. Nesta linha, em momentos em que a sociedade se sente atemorizada por conta da sensação de insegurança (sem considerar o mérito se tais percepções são amplificadas pelos meios de comunicação, ou não), ações enérgicas de demonstração da virilidade do aparelho estatal são frequentemente invocadas, por mais que se tenham indicativos de que políticas de prevenção são mais eficazes para combater os problemas. O que importa, neste caso, é mostrar à população a existência de resultados concretos, ainda que estes se demonstrem falaciosos, sobretudo, nas proximidades de períodos eleitorais.

- **As instituições externas**

Diversas instituições externas ao sistema prisional vêm condicionando as ações dos gestores do setor, tais como entidades religiosas, entidades de classe e ONG's ligadas à defesa dos direitos humanos.

Os agrupamentos religiosos que emergem dentro dos estabelecimentos penais ocupam papel fundamental na mitigação dos problemas no interior das prisões. Para os internos, as organizações religiosas podem estabelecer alguma ordem no caos de suas vidas pessoais (VARELLA, 1999), gerando, por conseqüência, benefícios para a administração, no que tange à possibilidade da manutenção da ordem interna. Neste sentido, as atividades religiosas são frequentemente utilizadas pelos gestores das unidades penais para aliviar as tensões internas do



ambiente carcerário, sobretudo quando da ocorrência de rebeliões, uma vez que, via de regra, os indivíduos ligados às instituições religiosas gozam de boa reputação com os internos.

No entanto, entidades como a Pastoral Carcerária, ligada à igreja católica, alcançaram êxito em conquistar a confiança dos internos justamente por conta de denúncias de irregularidades relacionadas, sobretudo, a existência de práticas de tortura no interior dos estabelecimentos penais. Com efeito, os membros das entidades religiosas frequentemente se queixam das dificuldades impostas para franquear o acesso às unidades penais ou a determinados setores das prisões, como as celas de isolamento, justamente em função das possibilidades de divulgação das más condições, eventualmente observadas, serem bastante concretas.

Associações como classistas como a Ordem dos Advogados do Brasil, sindicatos de funcionários do sistema prisional, Organizações Não-Governamentais ligadas à defesa dos direitos humanos (tais como a Anistia Internacional e a *Humans Right Watch*) e organismos multilaterais (Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos) podem igualmente contribuir para a conformação dos indicadores de desempenho dos estabelecimentos penais.

Organizações externas podem exercer pressões de orientação diplomática, ao passo que organizações classistas eventualmente podem influenciar seus membros de acordo com seus interesses. Advogados ao mesmo tempo em que podem, por exemplo, organizar mutirões para dar maior celeridade aos processos dos indivíduos condenados, podem realizar gestões para evitar a revistas de seus pares em unidades penais. Sindicatos de agentes penitenciários, por sua vez, tanto podem denunciar as más condições de trabalho que estão submetidos, quanto agir de forma corporativista na defesa de filiados corruptos.

O que é inegável é que a força resultante das diferentes pressões institucionais engendra reações nos estabelecimentos penais, numa analogia à Física Clássica. A tais forças devem ser somadas àquelas exercidas pelos arranjos informais, observados a seguir.

### 3.3.2.2 Regras informais: o submundo dos cárceres

*“A noite era longa, mó neuwse.  
Tem uns malucos atrás de mim.  
Qual é? Eu nem sei.  
Diz que o Guina tá em cana e eu que caguetei.  
Logo quem, logo eu, olha só, ó.  
Que sempre segurei os B.O.”*

(Tô ouvindo alguém me chamar – Mano Brown – Racionais MC’s)

Em seu aspecto informal as instituições no setor prisional se materializam nas regras estabelecidas e incorporadas pelos internos. A emergência e a cristalização das regras informais são associadas aos códigos de conduta inerentes às atividades criminais e às restrições formais impostas. Entre estas restrições se destacam o próprio afastamento do convívio social em si, imposto pela pena de privação de liberdade; a supressão do amparo formal às trocas entre presidiários, o que inclui a proibição do uso de moeda e, de modo mais geral, o banimento formal de direitos de propriedade privados; a despersonalização gerada pelo ambiente carcerário, no qual o apenado frequentemente passa ser encarado como um número, quando muito pela alcunha.

O processo de marginalização dos condenados impetrado por uma sociedade que, embora reconheça a necessidade de reinserção social do condenado (conforme expresso na Lei de Execuções Penais), encara o prisioneiro como um mal a ser evitado e que, na medida do possível, deve permanecer isolado e sofrendo na carne as mazelas do cárcere como forma de expiar sua culpa (como se isso bastasse); tem dado margem ao surgimento de facções organizadas, cujos tentáculos se expandem para além dos muros das prisões, aumentando ainda mais a sensação de insegurança desta mesma sociedade e, a reboque, a crença de que as prisões são instituições que não cumprem seus papéis de proteção da sociedade contra os indivíduos de condutas desviantes e de ressocialização do apenado.

De fato, a gênese de organizações criminosas como Comando Vermelho (CV) no Rio de Janeiro e Primeiro Comando da Capital (P.C.C.) em São Paulo é umbilicalmente relacionada aos abusos experimentados pelos internos no interior do cárcere. Em ambos os casos, em um primeiro momento, estabeleceram mecanismos para a criação de laços de solidariedade para atenuar as violências sofridas e melhorar as condições de encarceramento, para posteriormente viabilizar

processos de fuga das prisões<sup>60</sup> e administrar atividades criminosas no exterior, notadamente tráfico de drogas. Parte das rendas geradas deve ser repassada à organização para financiar advogados, corromper agentes, facilitar fugas e auxiliar familiares de internos em dificuldades financeiras, sob pena de morte no caso da não-observação deste código de conduta<sup>61</sup>.

Desta forma, para os recém-chegados ao sistema prisional fazer parte de alguma facção é questão de sobrevivência, pois consiste em uma garantia de que não serão estuprados e agredidos pelos demais. Além disso, a ambigüidade e a neutralidade não são vistas com bons olhos pela massa carcerária, de modo que tais organizações são “...uma grife quase irresistível para o jovem seduzido pelo crime. Ser do ‘partido’ é uma espécie de credencial que atesta a qualidade do criminoso” (AMORIM 2004, p.34).

Todos estes fatores agrupados contribuem para a formação de uma sociedade com seus próprios códigos. Destarte, faz-se mister o conhecimento por parte dos gestores prisionais das formas de organização e das normas sociais que disciplinam e norteiam o comportamento dos internos.

Apesar de supostamente iguais perante a lei, percebe-se que há uma clara hierarquia social interna, baseada, sobretudo, na capacidade e responsabilidade de *enforcement* das normas sociais dos presidiários. Na elite dos internos encontram-se os assaltantes de bancos, carros-fortes e latrocinas (também conhecidos como 157, numa alusão à tipificação destes crimes no código penal) os quais gozam de reputação especial perante os demais internos, sobretudo, em função de suas habilidades de planejamento, articulação e coragem no enfrentamento com outras pessoas. Normalmente os condenados com estes perfis criminológicos atuam como líderes no cárcere, são os chamados xerifes. Traficantes de drogas são também bem-vistos na hierarquia de poder dos internos, sobretudo em função da capacidade econômica, essencial para corrupção de agentes e para o financiamento de fugas.

No nível inferior da hierarquia prisional, encontram-se os estupradores, ex-policiais e alcagüetes, personagens malvistas pelos demais internos. Para estes, de acordo com Carvalho (1998), a pena imposta pelo juiz é o menor dos males se comparada aos martírios e padecimentos que irão

---

<sup>60</sup> Utilizando expressão proferida por internos do sistema prisional baiano: “*A liberdade é a deusa que ilumina os sonhos nos cárceres*”.

<sup>61</sup> Esse tipo de comportamento se arrefeceu no CV, porém, em julho de 2006, continuava bastante forte no P.C.C.

experimentar no interior do cárcere nas mãos dos demais indivíduos reclusos. Homicidas (art.121) e acusados por furto (155), embora não sejam discriminados como os tipos acima, gozam de posição de pouco destaque no cenário prisional. Conhecidos como “fariseus” (na Bahia) ou “lagartos” (em São Paulo) em função das poucas possibilidades econômicas, estes são presa fácil dos “xerifes” e normalmente são escalados para tarefas como proteger os chefes de ataques de outros inimigos e, sobretudo, serem executores, ou ao menos assumirem a autoria, de assassinatos no interior das prisões.

O afastamento do convívio social é a principal motivação para dois códigos de conduta compartilhados pelos internos: normas de convivência nas celas e respeito às visitas. Em função das celas das prisões serem espaços limitados, a proximidade e o contato entre os ocupantes são inevitáveis, exigindo algumas regras básicas para a mitigação dos custos decorrentes do relacionamento entre os indivíduos. Desta sorte, utilizar o vaso sanitário ou palitar os dentes enquanto os demais estão realizando suas refeições constitui-se em falta grave, passível de punição. O grau de severidade da sanção a ser aplicada varia conforme critérios objetivos e normalmente inclui algum tipo de agressão física.

Outro comportamento tacitamente prescrito pelos internos é o respeito pelos dias de visita e aos familiares dos demais. Em algumas unidades penais, as regras incluem não olhar diretamente nos olhos das mulheres visitantes e a proibição de circulação sem camisas. Preservar a tranquilidade nestes dias, evitando-se agressões, acertos de contas ou outras situações constrangedoras é essencial para não afugentar os visitantes e para evitar que em função dos distúrbios gerados a direção da unidade suspenda as visitas, sobretudo as íntimas, a título de retaliação. Naturalmente, punições são aplicadas àqueles que não respeitam estas regras.

Deve ser salientado que com a liberação das visitas íntimas, as agressões sexuais no interior do cárcere diminuíram sensivelmente, segundo relatos de internos e de gestores prisionais, razão pela qual em muitas unidades penais a direção faz vista grossa à entrada de prostitutas que se inscrevem como pessoas próximas ao interno, sendo esta uma manobra fundamental àqueles que não possuem evidências de relacionamento estável. Assim, os crimes sexuais deixam de ser mecanismos de saciedade das necessidades fisiológicas dos internos e passam a funcionar como elementos de desmoralização e de imposição da autoridade dos mais fortes em relação aos mais

fracos<sup>62</sup>. Humilhados, os internos estuprados dificilmente relatam o ocorrido, reprimindo os sentimentos de revolta consigo de maneira a não se expor perante a administração e à massa carcerária. Não é por acaso que números consolidados sobre agressões sexuais dentro do cárcere são praticamente inexistentes nos sistemas prisionais estaduais, o que impossibilita qualquer tipo de acompanhamento sistemático, muito embora tanto internos quanto autoridades prisionais admitam informalmente que o número de crimes sexuais em prisões, ainda que não consolidados sob o ponto de vista estatístico, diminuiu, sobretudo, a partir da liberação das visitas íntimas.

A eficácia do sistema de monitoramento depende do entendimento da ordenação social dos presidiários e suas normas de conduta. A vigilância e a atuação dos gestores prisionais são essenciais para evitar ou mitigar a emergência de lideranças nocivas à manutenção da ordem na unidade, fazendo com que, muitas vezes, a condução das atividades se dê nos limites da ética e da legalidade. Com efeito, freqüentemente são utilizadas estruturas de informantes recrutados entre os próprios internos. O processo de recrutamento de alcagüetes (ou X9 conforme a expressão corrente em muitos estados brasileiros) ocorre de várias maneiras. O “candidato” pode se apresentar aos agentes e/ou chefias oferecendo seus préstimos em troca de concessões como: possibilidade de trabalho em áreas calmas, acesso à assistência médica e a advogados (bem escasso na maior parte das prisões brasileiras), facilitação na entrada de substâncias não permitidas pelo regulamento interno, melhor alimentação, afastamento do convívio com demais internos no pátio, alojamento sem indivíduos perigosos, dentre outras vantagens. Algumas vezes, entretanto, os agentes identificam o X9, a partir da observação das disputas internas, oferecendo proteção em troca de informação. Além da obtenção de vantagens pessoais, as motivações para a execução desta tarefa podem residir na vontade do indivíduo em não participar da lógica violenta inerente ao cárcere, ou de um desejo deliberado de prejudicar outros internos por meio da delação. Neste caso, os gestores prisionais necessitam ter precaução em relação às informações recebidas<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Segundo Amorim (2004, p.73), apesar de parecer um destino irremediável há uma maneira de evitar crimes sexuais: logo na primeira tentativa de curra, o novato reage com violência e tem que conseguir acabar com algum dos estupradores. Ele pode morrer – mas também pode conseguir o respeito dos outros ou uma transferência, seguindo o primeiro mandamento da lei interna dos presídios: “Cadeia é lugar de homem!”.

<sup>63</sup> Condenados por furto (art. 155) são preferidos para esta atividade. Pelo fato de fazerem parte da escória do sistema carcerário, segundo as leis dos internos, tais indivíduos seriam mais propensos a aceitar o “trabalho”. Estelionatários

As principais informações fornecidas estão relacionadas às articulações urdidas pelos internos para tentar viabilizar fugas e rebeliões, dados relativos às disputas internas, às relações de débito e crédito entre os internos e de relações de pessoas que estão agindo como “mulas” (pessoas que fazem o transporte de drogas, armas e outras substâncias proibidas para a parte interna da prisão). A partir destas informações são tomadas as ações pela direção, como a execução de revistas minuciosas nas celas e nos pertences dos internos (“baculejo” na expressão do sistema prisional baiano), além do aumento no rigor das revistas realizadas junto a visitantes, sobretudo nas mulheres, *vis-à-vis* os freqüentes casos de objetos proibidos (drogas, facas, serras, telefones celulares, etc.) encontrados nas genitálias e nos ânus das visitantes<sup>64</sup>. Naturalmente tais informantes, se descobertos pelos outros internos, podem sofrer severas punições, de acordo com as normas sociais dos internos (“leis do cárcere”)<sup>65</sup>.

Além do uso de informantes, a gestão do estabelecimento dialoga com representantes dos presos sobre assuntos diversos que afetam decisões operacionais do presídio, como alimentação, alocação de presos em celas e pavilhões, entre outros. Nesse caso, o conhecimento do ordenamento social dos presos é um fator fundamental à gestão, uma vez que revela a

---

(art.171) em função de não transmitirem confiança, juntamente com condenados por assalto a bancos e latrocínio (art.157), pelo fato de normalmente serem frios e calculistas, normalmente não são “recrutados”.

<sup>64</sup>Inevitavelmente, a implementação de revistas minuciosas é marcada pela truculência e agressividade, causando reações revoltosas dos internos, uma vez que revistas rigorosas além de serem humilhantes para as visitantes, normalmente são extremamente eficientes na retenção de artigos proibidos. De fato, o referido aumento no rigor por parte da direção das unidades contribui decisivamente para a desestabilização do equilíbrio entre oferta e demanda intramuros, podendo engendrar focos de tensão adicionais, que em última instância se voltarão contra os próprios gestores. Daí a importância em checar e filtrar as declarações obtidas por meio de informantes, sobretudo em função da probabilidade de existência de agentes duplos, aqueles que enviam informações aos funcionários e aos próprios internos, muitas vezes de forma contraditória no intuito de prejudicar determinados atores internos. Por outro lado, pelas próprias relações de dominação existentes entre os membros da massa carcerária, muitos familiares de internos são obrigados a carregarem em seus corpos objetos proibidos, sob pena de terem seus entes vitimados. Diante disso, os gestores prisionais se vêem em meio ao dilema de relaxarem os procedimentos de inspeção e, com isso, ter aumentado o ingresso de itens proibidos no interior do cárcere; ou serem rigorosos nas revistas e, desta maneira, gerar descontentamento nos internos com efeitos indesejáveis.

<sup>65</sup> Mecanismos de proteção da rede de informantes são fundamentais para que os agentes continuem tendo acesso ao que se sucede nas galerias e nos pátios. Via de regra, os alcagüetes nunca são interpelados na frente de outros internos, sendo normalmente convocados em conjunto com outros prisioneiros para ir até a enfermaria ou para falar com supostos advogados, de maneira a não levantar suspeitas na massa carcerária. Tais cuidados não são tomados quando se sabe que o indivíduo é agente duplo. Neste caso, os próprios funcionários, muitas vezes, semeiam a suspeita de que determinada pessoa é o X9, ou simplesmente empreendem condutas arbitrárias, como, por exemplo, realizar o “baculejo” imediatamente após o informante retornar de uma “conversa” com advogados ou médicos. O resto é deixado por conta do restante dos internos que fazem cumprir o código interno contra informantes, normalmente com notável eficiência.

representatividade desses interlocutores e as possíveis conseqüências – como rebeliões e assassinatos – do conflito entre as rotinas gerenciais e as normas sociais dos presidiários.

A alocação dos indivíduos que farão parte da turma da limpeza ou da distribuição da comida na prisão é realizada em muitos estabelecimentos penais pelos próprios líderes dos internos. Isso se dá, sobretudo, em unidades em que o grau de coesão e articulação dos prisioneiros é bastante desenvolvido, a exemplo das prisões de São Paulo. Nestes casos, via de regra, a magnitude da influência dos internos é inversamente proporcional ao grau de controle exercido pelos gestores prisionais. De acordo com Etzoni (1989) aceitar as pressões estabelecidas pelos líderes informais é a única maneira de um oficial manter a cooperação dos presos.

Entretanto, considerando um presídio, dito, de segurança máxima, que possui detectores de metais, muitas vezes raios-x, e que conta com procedimentos rigorosos de revista; a pergunta que muitos colocam é: como é possível a entrada de armas, quantidades industriais de drogas e que indivíduos consigam escapar tão facilmente sem que ninguém perceba, a não ser após o ocorrido?

A resposta para a questão acima encontra amparo em dois fatores-chave: a criatividade inerente à atividade criminal e a corrupção. Sobre o primeiro aspecto, as histórias contadas por funcionários ligados ao sistema e internos são bastante interessantes, nas quais relatos de fugas e tentativas *à la Hollywood* são bastante comuns<sup>66</sup>. No entanto, é sobre o segundo aspecto que as atenções serão concentradas, visto que a corrupção é um elemento central das instituições informais que permeiam o sistema prisional.

A mais evidente fonte de corrupção decorre da associação ilícita de agentes do sistema prisional com internos. Dentre os principais ingredientes que moldam os incentivos para esse padrão de cooperação, sobretudo, entre detentos e agentes operacionais, encontram-se os baixos salários recebidos pelos funcionários do sistema e pelos policiais militares que realizam a segurança da unidade; além da forma de organização do trabalho que faz com que seja inevitável o contato

---

<sup>66</sup> Segundo depoimento de um funcionário de um estabelecimento penal, numa tentativa de fuga os internos desta unidade tentaram construir uma pirâmide humana no pátio interno da prisão, inspirados no famoso *Cirque du Soleil*. Os planos de evasão foram frustrados por agentes de disciplina que ao perceber o “espetáculo” rapidamente intervieram e frustraram os planos dos reclusos, fazendo com que a pirâmide desmoronasse tal qual um frágil castelo de cartas. Histórias como estas são muito comuns, afinal segundo um diretor entrevistado: “...tenho centenas de homens pensando 24 horas por dia: como vou fugir desse lugar?”

direto destes profissionais com internos com poder econômico e/ou intimidatório<sup>67</sup>. É em meio a este cenário, onde são baixas as probabilidades de se descobrir algo e da execução de punições aos funcionários envolvidos em condutas indesejáveis, que ocorrem as trocas e concessões entre agentes (no sentido da teoria da agência) e internos, na maior parte das prisões brasileiras, expressando, assim, no sistema prisional o risco moral (*moral hazard*) mencionado no capítulo 2.

Naturalmente, como toda e qualquer atividade há bons e maus profissionais, sendo que o sentimento gerado no corpo dos funcionários encarregados de lidar diariamente com criminosos, normalmente, é de repulsa em relação aos colegas que se envolvem, e se confundem, com os próprios internos. Contudo, a falta de transparência inerente à atividade prisional faz com que seja muito difícil provar desvios de conduta de colegas, sobretudo na inexistência de práticas estruturadas de inteligência penitenciária que poderiam contribuir para um melhor monitoramento dos atores envolvidos com a custódia. A quase certeza de impunidade é agravada pelo regimento do funcionalismo público, ao qual a imensa maioria dos profissionais do sistema prisional está submetida, em geral, moroso e, não raro, sujeito a avaliações sem qualquer conteúdo meritocrático. Por fim, tem-se também o corporativismo como fator adicional que inibe a identificação e punição de condutas indesejáveis. Fato comum a várias categorias profissionais, o corporativismo nos agentes penitenciários se materializa, em geral, na postura de neutralidade da maioria dos integrantes da classe quando da observação de posturas incompatíveis com a função, quer seja no que se refere à associação de agentes com os internos, ou no tocante ao desrespeito aos direitos humanos decorrentes de atos ou omissões dos companheiros de profissão.

Advogados podem agir, também, como elementos desestabilizadores do ambiente interno de unidades prisionais. Como não sofrem revistas em boa parte das prisões brasileiras, fruto das pressões corporativistas dos órgãos de classe, os advogados podem agir como “mulas” não somente de artefatos físicos, mas, principalmente, de informações úteis tanto do ponto de vista externo quanto interno. Sob a ótica externa, por meio do intercâmbio de informações com seus advogados, internos com alto poder econômico e com capacidade de articulação junto a outros elementos do mundo do crime podem tranquilamente continuar gerenciando seus negócios no mundo exterior, eventualmente coordenando novas operações criminosas ainda que de dentro da

---

<sup>67</sup> Muitas vezes, para os funcionários do sistema ceder à pressão dos internos é uma forma de garantir a sua segurança e de seus familiares. Os frequentes casos de agentes e parentes assassinados em função de represálias dos internos são emblemáticos neste sentido.



prisão. Sob o ponto de vista interno, da mesma forma, os advogados podem também fazer chegar a seus clientes reclusos ordens e recomendações oriundas de comparsas em liberdade ou reclusos em outras unidades penais. Tais mecanismos de comunicação além de reforçar e cristalizar as posições de liderança no interior da prisão estimula a coesão das massas carcerárias, criando dificuldades para a gestão da unidade, a exemplo do que acontece em estabelecimentos penais do Rio de Janeiro e São Paulo, onde a influência de facções como Comando Vermelho (CV) e Primeiro Comando da Capital (PCC) se fazem presentes, não estando mais confinadas apenas aos muros da prisão.

### ***3.3.2.3 Conflitos e tensões entre as diferentes esferas institucionais***

A interação entre os diversos atores envolvidos com o sistema prisional engendra uma série de conflitos e tensões, razão pela qual o setor pode ser entendido como um “*nexus* de instituições” que muitas vezes se ajudam, porém não raro se atrapalham. Com impactos nos indicadores de desempenho, esquematicamente tais fricções podem ser divididas em conflitos entre os próprios atores institucionais formais e entre estes últimos e as instituições informalmente estabelecidas.

Na prática, porém, tem-se que as tensões existentes se imbricam entre si, de modo que, muitas vezes, não é simples determinar qual a gênese do conflito que acabou levando a uma determinada situação. Por exemplo, a ocorrência de rebeliões pode ser entendida como fruto tanto da inoperância das instituições judiciais responsáveis, quanto da truculência dos agentes encarregados da custódia, como também fruto da combinação de ambos. Destarte, nesta seção procura-se discutir as diferentes possibilidades de tensões que podem influenciar nos resultados das unidades, materializados em seus indicadores de desempenho, sem a pretensão de hierarquizar os diversos fatores existentes em termos de seu potencial contributivo para a conformação dos resultados observados.

Como ponto de partida desta análise, toma-se o sistema legal brasileiro que, fundamentado no direito civil, propicia a emersão de diversas possibilidades de recursos e de julgamentos em diferentes instâncias. Além disso, não é incomum observar na prática, a falta de pessoal administrativo nas cortes e o número reduzido de defensores públicos (provedores da assistência jurídica à maior parte dos internos do sistema). A combinação de todos os elementos faz com que o sistema legal brasileiro seja suficientemente lento face as reais necessidades do sistema

prisional. Como resultado, são freqüentes os casos de indivíduos reclusos aguardando julgamento ou resultado de recursos e/ou com pena já prescrita, não obstante o fato da superlotação ser um dos problemas que mais afetam o desempenho das prisões brasileiras<sup>68</sup>.

Neste caso, a distância entre o presente na letra da lei e a realidade é bastante acentuada. Apesar da aparente abundância de autoridades responsáveis, muitos dos estabelecimentos penais visitados pela Humans Right Watch (HRW) no Brasil não recebiam a visita de nenhum desses grupos por meses e até anos (Humans Right Watch, 1998). Em boa parte, as razões para explicar o ocorrido residem na falta de profissionais para executar as tarefas. Segundo um membro do sindicato dos agentes penitenciários do Estado da Bahia, a relação é de um defensor público para cada 1.000 presos nos estabelecimentos penais da capital baiana, o que torna o atendimento inviável e sujeito ao clientelismo e à corrupção.

Igualmente o setor judiciário carece de profissionais para analisar os processos. Novamente tomando o exemplo de Salvador, nesta, que em 2006 era a terceira cidade mais populosa do Brasil, há apenas uma vara de execução penal, com apenas um único juiz, para dar conta dos mais de 2.500 indivíduos custodiados nos estabelecimentos penais destinados a internos já condenados. No entanto, os problemas observados nas unidades penais relacionados à atuação dos magistrados não se devem somente à falta de estrutura material do setor judiciário. A falta de critérios objetivos na alocação de presos condenados e provisórios no seio dos respectivos estabelecimentos previstos em lei, acaba por contribuir também para a geração de contenciosos para os gestores das unidades. Também não são incomuns denúncias de focos de corrupção relacionadas à venda de sentenças e liberação irregular de internos presos, muitas vezes, de difícil acompanhamento em função da falta de transparência e do corporativismo caro ao terceiro poder.

Graus de discricionariedade são observados também na atuação dos diretores das unidades penais. Ocorre que a direção dos estabelecimentos penais possui papel preponderante na conformação do clima interno da unidade, podendo por meio de sua atuação, agilizar ou atrasar os processos de progressão penal (julgamento de recursos, *habeas corpus*, etc.) à medida que seu parecer sobre o comportamento dos internos pode ter influência direta na decisão

---

<sup>68</sup> O relatório da comissão de direitos humanos da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia aponta uma série de casos de internos reclusos mesmo após o cumprimento da pena (BAHIA, 1999).

ser tomada pelo magistrado responsável. Além disso, da maneira como as estruturas de poder estão configuradas, na maior parte das unidades do sistema prisional brasileiro, a cúpula diretiva das prisões possuem os mecanismos de regulação de insumos básicos ao funcionamento da unidade, tais como: rotinas de atendimento hospitalar, fornecimento de medicamentos, suprimento de alimentação, além das rotinas de inspeção e do fluxo de visitantes.

Desta maneira, a falta de transparência nas decisões tomadas, em verdade reforçadas pela institucionalização de estruturas refratárias a qualquer tipo de supervisão ou controle externo, contribui decisivamente para a abertura de janelas de oportunidades para arranjos ilícitos entre internos e autoridades envolvidas no processo de custódia<sup>69</sup>.

A forma como o sistema prisional está estruturado no Brasil possibilita o surgimento de uma série de inconsistências em função dos conflitos entre os membros das administrações prisionais, lotados nos estados, e os demais órgãos envolvidos com as políticas penitenciárias. Tais tensões decorrem em grande parte da soberania que as unidades da federação possuem no tocante as políticas penitenciárias. Apesar da existência de órgãos com funções regulatórias como o DEPEN e o CNPCP, os estados não são obrigados a cumprirem as diretrizes estabelecidas por estes órgãos, de modo que se observa, na prática, uma grande variedade nas políticas penais estaduais, o que, naturalmente, dificulta o cumprimento dos preceitos da Lei de Execuções Penais.

A falta de uniformidade entre os diferentes sistemas prisionais do país impede que se saibam quais são efetivamente os indicadores de desempenho agregados das prisões brasileiras. Por exemplo, há estados que primam por não superlotar o sistema prisional, deixando o legado a cargo das secretarias de segurança pública, há outros que superlotam ambos os sistemas, de modo que é difícil obter um indicador médio de superlotação para o país. O mesmo raciocínio pode ser aplicado aos custos, que refletem os diferentes níveis de tratamento oferecido aos internos, isso sem contar as variadas maneiras de se consolidar os componentes de custeio.

Além das questões técnicas, fatores ideológicos estão envolvidos. Defensores do endurecimento das penas se confrontam com aqueles que entendem que o respeito aos princípios legais e aos

---

<sup>69</sup> Vide o exemplo do diretor geral e do diretor de segurança da unidade de Iaras no interior de São Paulo acusados agosto de 2006 de vender facilidades a internos ligados ao PCC, ou o caso do juiz Antônio Leopoldo Teixeira titular da Vara de Execuções Penais do Espírito Santo, acusado de venda de sentenças, concessão irregular de alvarás de soltura e por ser o mandante do assassinato do juiz Alexandre Martins.

direitos humanos; responsáveis pelas áreas de segurança pública podem discordar das condutas empreendidas por seus colegas da administração prisional; governadores culpam o governo federal pelos problemas, não obstante o fato da custódia dos presos ser de competência estadual; membros do ministério público podem criticar os membros do judiciário por concederem indultos e permissões de saídas em datas especiais a prisioneiros, embora estes estejam previstos em lei e assim por diante.

Com impactos diretos sobre os indicadores de desempenho dos estabelecimentos penais, as tensões geradas por estas grandes forças contribuem para a emergência de um sistema bicéfalo, que ao final não tende nem a uma direção, nem a outra; o que de certa forma reflete a pluralidade das forças políticas presentes nas instituições formais brasileiras e, por extensão, da própria sociedade. Diante de todos estes fatores, é extremamente difícil a existência de uma coordenação única, que seja capaz de levar a um padrão de conduta uniforme nos diferentes estados. Em verdade, mesmo dentro de um estado as contradições podem se demonstrar, podendo conviver estabelecimentos penais modelos, nos quais o regime de disciplina é mantido e o respeito aos direitos humanos é observado, juntamente com verdadeiros depósitos de seres humanos, cujas condições pouco diferem das masmorras medievais.

Os conflitos mais visíveis, no entanto, ocorrem entre os atores principais do sistema: os profissionais diretamente envolvidos com a administração e operação dos estabelecimentos penais e os internos. Conforme lembra Etzoni (1989), em organizações coercitivas, como as prisões, o efetivo controle operacional das organizações tende a se dividir entre os líderes oficiais e líderes informais. Apesar dos funcionários da prisão, em tese, ditarem as regras, grande parte do poder para controlar os internados está nas mãos de influentes líderes internos, sem posição oficial nos organogramas. A capacidade da prisão para controlar os presos depende do poder coercitivo que os oficiais detêm e das relações entre os oficiais da prisão e os líderes informais dos internos. Por isso, quando da tentativa de isolamento da liderança informal, as práticas colaborativas diminuem culminando com a provocação de motins. Há uma clara incompatibilidade entre coerção e liderança formal eficiente, visto que os líderes das camadas superiores dificilmente são líderes das camadas inferiores.

Com efeito, quando as autoridades desejam ressaltar seu poder discricionário (seja por convicção ou por apelo midiático) freqüentemente se opta pelo endurecimento das leis. Normalmente o resultado de tais ações se materializa no acirramento da truculência dos dois lados e na conseqüente instauração de um ambiente instável na unidade, de modo que são poucos os diretores de unidades penais que se arriscam a circular livremente pelos pátios e galerias reservadas aos internos. Diante do impacto de suas ações nas vidas dos indivíduos encarcerados e da associação de sua imagem à restrição da liberdade, bem supremo para os internos, diretores e outras autoridades responsáveis pela gestão dos estabelecimentos penais se configuram como reféns e alvos em potencial.

Assim, de maneira a preservar um ambiente interno adequado e também preservar a sua integridade física, os diretores dos estabelecimentos penais procuram estabelecer boas relações com os responsáveis pelas varas criminais e de execuções penais, sobretudo no que se refere à articulação do fluxo de entrada e de saída de internos. Neste caso, procura-se evitar ao máximo a expedição de guias de recolhimento que gerem superpopulação na unidade, ao tempo que diligências podem ser realizadas junto ao poder judiciário visando aumentar a celeridade nos processos relacionados à progressão de pena.

Diante do atual estado da maior parte das prisões brasileiras, marcadas por um ambiente interno hostil e violento, para os prisioneiros se manter conectado com o mundo do crime acaba sendo a melhor forma de garantir a sobrevivência intramuros. Para aqueles abandonados por suas famílias e/ou desprovidos de condições financeiras, a prestação de serviços aos líderes informais é uma forma de garantir sua proteção e de pagar pelos favores propiciados, ao estilo da máfia italiana: “eu lhe faço um favor e você me faz um favor”, conforme asserta Amorim (2004).

Neste intercâmbio, os devedores de favores podem atuar como executores de vinganças pessoais ou assumirem a culpa de crimes efetuados por outrem. Instaura-se um círculo vicioso, cujo início se dá justamente na ausência do Estado em fornecer condições dignas de encarceramento, na medida em que a falta de assistência constitui-se uma das principais fontes de cooptação de novos ingressantes para o crime. Paradoxalmente, aquela instituição que deveria justamente recuperar o indivíduo para a sociedade acaba, por meio de uma lógica inexorável e de maneira

surpreendentemente eficaz, por transformá-lo em um ser mais perigoso e capacitado para a atividade criminosa em relação à sua entrada no sistema prisional.

Destarte, a conduta de descaso por parte das administrações prisionais em relação aos prisioneiros, que em verdade refletem os desejos da sociedade em punir os transgressores, em não conferir facilidades à “vagabundos”, acaba por se voltar contra ela própria no futuro, não raro, com maior intensidade, numa espécie de efeito bumerangue; conforme pode ser observado no depoimento de Marcus Willians Camacho (Marcola), suposto líder do PCC, em depoimento prestado à Comissão Especial de Combate à Violência da Câmara Federal.

...Eu me tornei órfão aos 9 anos de idade. Com 10 anos, fui para as ruas, fui morar na Praça da Sé, em São Paulo. (...) Eu tinha fome, eu puxava uma corrente, eu era um trombadinha. Quem ia dizer para mim naquele momento que eu era um trombadinha, que eu estava cometendo um crime? Eu tinha fome (...) **o Estado não estava ali para me assistir** (grifo nosso), a única instituição do Estado que eu sabia que existia era a FEBEM. E sabia que lá ocorria tortura, estupro, e não era isso que eu queria para mim. A partir de então, fui entrando na criminalidade sem nem perceber, doutor, sem nem perceber que eu estava me tornando um bandido. Quando eu me dei conta, tinha 18 anos e estava dentro da Casa de Detenção de São Paulo, no Carandiru. Foi ali que passei a conhecer o que é o crime realmente, porque, até então, eu sobrevivia do crime, daqueles pequenos roubos que fazia. Lá dentro descobri que o estupro era uma coisa normal. Era normal o cara ser violentado dentro da prisão. Descobri que a violência contra o preso era a coisa mais natural do mundo — o senhor entendeu? (...)Então, doutor, cadê o Estado? Não havia uma política para aquela criança que estava com fome na rua. Não havia uma política para me reeducar, para me educar simplesmente. Não havia um gesto caridoso, um gesto de carinho. Existia era a pancada da polícia. Fui criado desde criança, desde pequeno, tomando pancada da polícia. **Nesse contexto, o que é a sociedade para mim? Ela não pode ser amiga, porque ela está me maltratando.**(grifo nosso) (...) Dentro da prisão não existe uma política sincera e real de reabilitação do ser humano. Não existe isso, nunca existiu (...) sofro todas as sanções, sofro todas as discriminações, sofro toda a violência que o Estado é capaz de fazer contra o ser humano. Vivo isolado como bicho. Tenho direito a benefício, tenho direito a ser posto em liberdade. Já cumpri quatorze anos de uma pena de vinte e dois anos, que transitou em julgado, e tenho mais uma condenação, que está sob apelação. Tenho direito a todos os benefícios. Mas me mantêm nesse isolamento. Depois, vão ter de me pôr em liberdade. **E eles estão cultivando o quê, me isolando dessa forma? Querem que eu saia rezando, que eu saia de lá com bons pensamentos?** (grifo nosso)... (BRASIL, 2001)

As discussões acima empreendidas abrem espaços para o debate de alternativas para o enfrentamento do problema no país. Dentre estas, a adoção de penas alternativas, ainda que prevista em lei a mais desde 1984, é, até o momento, uma via pouco utilizada pelos magistrados, não obstante os menores custos e os menores indicadores de reincidência criminal em relação à modalidade tradicional de encarceramento (FERNANDES, 2000).

Ainda que esta alternativa se encontre dentro dos paradigmas atuais de privação da liberdade, diversos governos vêm experimentando a participação de atores não-estatais (privados e pertencentes ao terceiro setor) na gestão e operação. Diversos modelos têm sido adotados, da

privatização total à terceirização de pequenas atividades, todos eles com a promessa de melhorar as condições de encarceramento e diminuir os custos em relação às estruturas públicas de governança. Opção polêmica, justamente por permitir a exploração econômica de uma atividade ligada à punição de seres humanos, as estruturas privadas dedicadas ao suprimento de serviços prisionais tem sido bastante discutida nos últimos tempos, sobretudo em meio às constantes notícias sobre as mazelas que assolam o sistema carcerário.

A próxima seção se debruça justamente sobre este ponto ao discutir os diversos modelos de participação de empresas privadas na provisão de serviços prisionais, destacando as experiências estadunidenses, francesas e brasileiras, esta última, ainda sob o aspecto teórico.

### **3.4 Modalidades Alternativas de gestão: privatização e terceirização**

Conforme já observado no capítulo 1, ao longo dos últimos anos os Estados nacionais vêm buscando alternativas para a provisão de serviços públicos tradicionais, em função das limitadas fontes de financiamento, essenciais para expansão das áreas de cobertura e para manutenção e melhoria dos níveis de qualidade, bem como da necessidade de diminuir os custos operacionais. Dentre estas se destacam as concessões, os processos de terceirização, privatização e, mais recentemente as PPP (Parcerias Público-Privadas).

Os serviços prisionais não ficaram imunes a esta tendência de diminuição da atuação direta dos governos. Várias experiências envolvendo a participação privada na construção, gestão e operação de estabelecimentos penais foram implementadas em diversas regiões do mundo, nas quais o “protagonismo” dos atores estatais varia substancialmente.

Esquemáticamente podem ser identificados dois grandes modelos de participação privada na gestão e operação de prisões: o modelo estadunidense e o modelo francês, cujas diferenças se fundamentam justamente no grau de envolvimento direto dos governos no processo de execução dos serviços.

No modelo estadunidense, os grupos privados participam de todas as etapas, desde a concepção arquitetônica do edifício, passando pela construção e seu financiamento e pela provisão de todos os serviços necessários ao funcionamento da unidade, o que inclui alimentação, aconselhamento

jurídico, assistência médica, psicológica, odontológica, psiquiátrica, social, atividades de vigilância e custódia dos internos (normalmente de forma integral), atividades laborais e educacionais, bem como programas de reabilitação e reinserção. Neste caso, a empresa privada pode possuir as atividades de direção da unidade, resguardando em última instância os direitos residuais de controle (HART, 1995), conforme já discutido no capítulo 2. Dentre os países que adotam este tipo de arranjo contratual verticalmente integrado de natureza privada, via PPP ou privatizações, no qual todas as atividades expressivas são de responsabilidade de um agrupamento não-estatal, se encontram Reino Unido, África do Sul, Austrália, Israel, Nova Zelândia, Canadá e Antilhas Holandesas.

Já no modelo francês adota-se uma estrutura híbrida de governança. Nesta modalidade calcada na terceirização de serviços, as atividades são divididas entre funcionários públicos e operadores privados. Grosso modo as funções de direção e coordenação de segurança permanecem sob responsabilidade estatal, ao passo que as demais atividades podem ser delegadas. A participação do ente-privado fica reduzida ao suprimento da parte de hotelaria (alimentação, vestuário, limpeza, etc.) e por atividades ligadas à reinserção do indivíduo, tais como: gestão dos canteiros de trabalho, educação básica e profissionalizante. Neste tipo de modelo adotado no Brasil, na França e em algumas unidades na Inglaterra, o grau de alocação de direitos residuais de controle ao operador privado, varia de acordo com as legislações de cada localidade.

Normalmente, os arranjos contratuais inspirados no modelo francês são construídos dentro do formato conhecido como *unbundling* (HART, 2003), no qual são realizados dois contratos distintos: um para a construção da unidade penal e outro para a operação. Por sua vez, no modelo hierárquico pode ocorrer a existência de um único contrato para construção e operação das prisões, onde, via de regra, os contratos são firmados prevendo horizontes temporais de longo prazo (20, 30 anos), como forma de possibilitar ao investidor privado o retorno sobre as inversões realizadas.

Os debates sobre a pertinência da participação privada na provisão de serviços prisionais são bastante acalorados e dividem críticos e opositores, qualquer que seja a modalidade de intervenção. Basicamente os argumentos contrários se fundamentam em fatores éticos, legais e político-ideológicos.



Em relação à dimensão ética, Araújo Junior (1995) lembra que a garantia constitucional do direito à liberdade reconhece o comando ético segundo o qual não será moralmente válido a um homem exercer sobre outro qualquer espécie de poder, que se manifeste pela força. A única forma de coação moralmente válida é a exercida pelo Estado através da imposição e execução de penas e outras sanções, sobretudo quando esta relação de dominação tenha como resultado vantagens econômicas. Nesta linha, pesquisadores contrários à participação privada no setor prisional, ainda que em caráter especulativo, chamam a atenção para a possibilidade de agrupamentos privados dominados por facções organizadas para o crime tomarem o controle das empresas provedoras destes serviços (VIGGIANO, 2002); para o caráter imoral da aferição de lucros por meio do trabalho do preso (FREIRE, 1995); e para o interesse das empresas privadas em perpetuar o crime ao invés de combatê-lo, visto que dele dependem seus lucros (ARAÚJO JR., 1995).

Questões político-ideológicas igualmente permeiam a adoção de soluções privadas. Conforme observado no primeiro capítulo, as experiências privatizantes ao redor do mundo se intensificam a partir da década de 80 do último século, sob o manto das reformas de cunho neoliberal, que pregam pela diminuição do Estado na economia em favor de uma maior participação das empresas privadas, dentro da ideologia que os empreendedores não-estatais, por serem mais eficientes viabilizariam o bem-estar coletivo. Em meio ao processo de abertura das economias, assistiu-se a acentuação das desigualdades sociais e como consequência o aumento da criminalidade. Encontrando amparo nas palavras de Beinstein (2001), o aumento da insegurança é um fenômeno associado aos processos convergentes de crise-retirada do Estado e de marginalidade-desemprego-empobrecimento, ambos resultantes da globalização.

É neste sentido que Wacquant (2001) chama a atenção para a substituição do estado-providência pelo estado-penitência, no qual as modalidades privadas de provisão de serviços prisionais ocupam um papel de destaque. Com efeito, as políticas de endurecimento das leis contra as obras toscas da pobreza, utilizando a expressão do ex-governador do Rio de Janeiro, Nilo Batista, tais como as políticas de “tolerância zero”, têm apresentado como resultado o aumento das populações carcerárias, o que em verdade acaba por constituir uma janela de oportunidades para novos negócios do setor privado. Isto é, sobretudo, verdade no contexto atual em que os governos

nacionais e regionais são acometidos de pressões de todos os matizes para que reduzam seus gastos.

Neste ponto, Nathan (2003a) ao analisar a adoção de prisões privadas no Lesotho chama a atenção para as pressões que países em vias de desenvolvimento sofrem de organizações como FMI e Banco Mundial para cortar despesas e privatizar serviços em contrapartida a ajudas financeiras. Além disso, ressalta as pressões exercidas por um grupo empresarial europeu sobre o governo local, visando à construção de um grande complexo penitenciário privado no país. Minhoto (2002) sugere que as prisões privadas ajustam-se perfeitamente ao projeto neoliberal de redução da presença do Estado na esfera do bem-estar e de ampliação das estratégias da lei e da ordem para o controle das ilegalidades da nova *underclass*, visto que a expansão contemporânea do Estado Penal constitui a contrapartida necessária do seu enxugamento na esfera social.

Portanto, não é fácil dissociar a emergência das novas formas de provisão de serviços públicos via atores privados (onde as prisões se incluem) de fatores político-ideológicos de alcance global, principalmente, aqueles relacionados a interesses de grandes corporações, não raro suportadas pelos corpos diplomáticos de seus países de origem e, ainda que de forma indireta, por organismos multilaterais.

Além dos fatores éticos e de natureza política e ideológica, os quais o presente trabalho se limita apenas a expor, evitando tecer juízos de valor, a adoção de soluções alternativas à gestão pública tradicional no sistema prisional é igualmente sujeita a questionamentos de natureza jurídica, sujeitas às especificidades legais de cada região afetada.

Nesta seara, especialistas, inicialmente ligados à esfera jurídica, têm proposto ao longo dos últimos anos, a adoção no Brasil de modelos de operação de estabelecimentos penais com participação de empresas privadas, com a finalidade de atender aos preceitos constitucionais de individualização da pena, reduzir os gastos e encargos públicos e diminuir a superlotação das unidades prisionais nacionais (D'URSO, 1996; OLIVEIRA, 2002). Em certa medida tais recomendações são influenciadas pelas experiências estrangeiras, em um primeiro momento as vivenciadas nos Estados Unidos e posteriormente as vivências francesas, ainda que os resultados decorrentes da adoção de tais práticas de gestão não sejam de todo conclusivos.

Antes, porém, de se discutir o modelo adotado no Brasil, faz-se necessário apresentar as características das experiências estadunidenses e francesas, as quais influenciaram diversos países.

### **3.4.1 A experiência dos Estados Unidos: Privatização das prisões**

O sistema prisional estadunidense é relativamente complexo. Da mesma forma que no Brasil, os estados membros da federação possuem seus próprios sistemas correccionais, os quais respeitam as respectivas legislações locais. Para os crimes de competência da União (tráfico internacional de drogas, terrorismo, imigração ilegal, etc.), os Estados Unidos dispõem de um sistema prisional federal. Para a detenção de presos provisórios ou condenados a sentenças de menores de um ano, tem-se a figura das cadeias locais (*local jails*), administradas pelos condados, região administrativa que agrupa um conjunto de municípios. Tal diversidade faz com que as políticas entre os diversos estados membros sejam bastante heterogêneas em vários aspectos, desde a maneira como a pena de prisão é enxergada até a admissão de atores privados no processo de execução penal.

Os Estados Unidos possuem o maior sistema penitenciário do mundo. Na metade do ano de 2005 havia 2,19 milhões de pessoas encarceradas. Dois terços desta população se encontravam em prisões federais ou estaduais, ao passo que o restante estava sob custódia de cadeias locais. Atualmente 738 de cada 100.000 habitantes estão atrás das grades neste país, ou seja, 1 cidadão em cada 136 (no Brasil este número é da ordem de 1 para 500). Os estados localizados no sul do país tendem a optar de maneira mais assertiva pelas penas de privação de liberdade. O estado da Lousiana lidera o *ranking* com uma taxa 1.138 presos para cada 100.000 habitantes, seguido de perto pela Geórgia (1.021) e pelo Texas (976), ou seja, 1% da população destes estados se encontra atrás da grade. Em estados localizados mais ao norte, as taxas de encarceramento, ainda que menores que a de outros países desenvolvidos, conforme exposto no Gráfico 3.1, são bem menores que as dos estados acima mencionados. São exemplos, os estados do Maine com 273 presos para cada 100.000 habitantes, Minnessota (300) e Rhode Island (313). (UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE [DOJ], 2006).

Ainda de acordo com os relatórios oficiais, percebe-se uma forte tendência de encarceramento de negros entre 20 e 39 anos. No final do primeiro semestre de 2005, 12% da população pertencente

a este estrato se encontravam retidos em prisões ou cadeias nos Estados Unidos. Em geral as taxas de encarceramento de negros, em todas as idades, são de 5 a 7 vezes superiores em relação a indivíduos brancos dos mesmos grupos etários. Em estados como Iowa, South Dakota e Wisconsin os negros detidos nos diversos sistemas representam cerca de 4% da população negra local. Conseqüência direta das taxas de desemprego a que população negra está submetida, a tendência de “escurecimento” da população carcerária estadunidense é apontada por Wacquant (2001) como um sinal claro de uma política de “ação afirmativa carcerária”.

O aumento da população carcerária tem sido observado em todos os subsistemas prisionais ao longo dos últimos anos, como conseqüência da elevação das políticas de repressão a criminalidade, sobretudo em relação a transgressões relacionadas ao tráfico de drogas e a pequenos delitos, cada vez menos tolerados pela sociedade. Segundo Wacquant (1998), a partir de 1973 a população encarcerada nos EUA conhece um crescimento exponencial sem precedentes na história das sociedades democráticas, conforme exposto na tabela 3.2.

Tabela 3.2 – Evolução da população carcerária nos EUA (1975-2005)

	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005*</b>
Presos nos estados e no sistema federal	240.593	315.974	480.568	739.980	1.078.357	1.310.190	1.431.168
Cadeias locais	138.800	182.228	256.615	405.320	507.044	621.149	747.529
Total	379.383	498.262	737.183	1.145.300	1.585.401	1.935.753	2.186.230
Crescimento em 5 anos (%)	-	31,3	47,9	55,4	38,4	22,1	12,9
Taxa de encarceram. (Presos/ 100.000 hab.)	<b>176</b>	<b>220</b>	<b>310</b>	<b>460</b>	<b>603</b>	<b>683</b>	<b>738</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Wacquant (1998) e DOJ (2006)

\* Dados relativos a 30 de junho de 2005

De fato, a taxa de aprisionamento salta de 176 presos / 100.000 habitantes em 1975 para 603 presos / 100.000 habitantes em 1995. Ao longo da última década, as taxas de crescimento persistem, embora não mais na mesma balada, à medida que entre 1995 e 2005, a taxa de encarceramento aumentou em média 3,4% ao ano, em verdade, menor se comparado aos mais de 10% anuais observados entre 1985 e 1990. O maior crescimento no último decênio analisado foi observado no sistema federal com um incremento de 7,4%. Adicionando-se aos 2 milhões de pessoas reclusas, os indivíduos sob liberdade condicional e sursis (*probation e parole*,

respectivamente), têm-se o impressionante número de mais de 6 milhões de pessoas nos Estados Unidos que estão sob a supervisão da justiça criminal (DOJ, 2006).

A partir do início do início da década de 80 a gestão privada de estabelecimentos penais para adultos volta a ser utilizada novamente nos Estados Unidos<sup>70</sup>. Na verdade, a participação privada no setor correcional estadunidense esteve sempre presente, ainda que em menor escala. Serviços médicos, alimentação e atividades educacionais, juntamente com a operação de *half-way houses* (equivalentes no Brasil às casas de albergados) já eram subcontratados desde o final da década de 1960 (JAMES e outros, 1997).

Conforme observado por Minhoto (2000), o fenômeno se intensifica precisamente num contexto de explosão da população carcerária, de escalada dos gastos, de degradação das condições de alojamento, e de uma postura do público, conquanto exija penas mais duras para os violadores da lei penal, recusa-se a autorizar os recursos necessários à construção de novos estabelecimentos. Assim as alternativas privadas de encarceramento passam a ser vistas como soluções aos problemas enfrentados, dentro do já comentado espírito liberalizante da era Reagan/Bush I, posteriormente reforçado pelo governo democrata de Bill Clinton.

Mais de 30 estados norte-americanos possuem presos sob custódia de empresas privadas. De acordo com o último censo das prisões estaduais e federais, realizado no ano 2000, porém publicado em 2003, havia 264 estabelecimentos privados nos Estados Unidos, 101 dedicados ao confinamento em regime fechado e 163 dedicados a programas de reabilitação comunitários, equivalentes ao regime de semi-aberto brasileiro (DOJ, 2003). Destas, apenas quatro são prisões de segurança máxima e 65 de segurança média, sendo o restante composto por estabelecimentos de segurança mínima, o que, em certa medida demonstra a tendência das prisões privadas em operarem na chamada 'ponta leve' do sistema, utilizando a expressão de Dilulio (1996).

No final de junho de 2006, 101.228 indivíduos estavam custodiados em prisões privadas a serviço dos sistemas estadual e federal, o que representa 6,7% da população carcerária destes dois sistemas (DOJ, 2006).

---

<sup>70</sup> Presídios privados eram comuns nos Estados Unidos e na Inglaterra até início do século XX, nos quais, muitas vezes, os condenados eram submetidos a trabalhos forçados. Com o aumento da participação dos governos na provisão de serviços públicos, os serviços prisionais foram encampados pelos governos.

Nas estatísticas oficiais, não estão incluídos os internos custodiados em cadeias locais administradas pela iniciativa privada. No entanto, de acordo com Coffrey Jr (2002), havia ao redor de 142.500 vagas disponíveis nas prisões administradas pela iniciativa privada, 83,5 % destas nos Estados Unidos, o que perfaz 119.000 vagas naquele país. Considerando que o percentual de ocupação das prisões privadas nos EUA é de 89% (DOJ, 2003), tem-se uma população estimada de 106.000 indivíduos estavam sob custódia privada no final de 2001, aí incluídos os indivíduos em cadeias locais.

A oferta de leitos construídos e operados por empresas nos Estados Unidos cresceu consideravelmente ao longo da década de 90, com estonteantes taxas de crescimento da ordem de 32,1% ao ano, entre 1992 e 1999 (COFFREY, JR, 2002). A partir da virada do século XXI se observa uma estagnação no aumento da oferta de vagas no setor privado. Isso se dá, sobretudo, em função do caráter especulativo com que as vagas foram construídas (WAGNER, 2003), ou seja, na esperança de obter novos contratos com os governos, as empresas privadas anteciparam a construção de prisões, apostando num crescimento da população carcerária, que no final, não se concretizou. Além disso, pressões por parte de sindicatos de trabalhadores das prisões estatais e o fato dos contratos com operadores privados não terem apresentados os resultados prometidos por seus advogados foram fatores que igualmente contribuíram para a diminuição do ritmo de crescimento da participação privada na gestão e operação de prisões nos Estados Unidos. Em consequência deste cenário, os resultados financeiros das companhias envolvidas foram aquém do esperado.

A observação do comportamento das ações das empresas de administração prisional bem ilustra o caráter especulativo dos “negócios prisionais” estadunidenses. Tomando-se como exemplo a *Corrections Corporations of America (CCA)* – empresa líder do mercado que abriga mais de 60.000 internos nos EUA – verifica-se que, em 1997, suas ações estavam cotadas em US\$ 148, chegando a uma baixa recorde em 2000 (valor médio de US\$ 10). Ao longo dos últimos anos, os valores das ações têm apresentado recuperação, nunca, porém, chegando aos valores de 1997. Em fins de julho de 2006, por exemplo, as ações da CCA estavam cotadas em US\$ 54,60<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Informações obtidas na seção de relacionamento com investidores da CCA ([www.correctionscorp.com](http://www.correctionscorp.com)).

Os resultados práticos da experiência concreta estadunidense são fontes de discórdias entre defensores e críticos dos modelos privados de operação de prisões. O número de estudos independentes, *i.e.* sem vínculo com a indústria privada ou com organizações interessadas na manutenção do *status quo* é bastante reduzido e ainda se encontra aquém do desejado. Vários são os trabalhos de cunho sociológico sobre o tema, dentre os quais se destacam Wacquant, (2001) e Dilulio; (1988; 1996). Entretanto, a formulação de políticas públicas requer estudos que analisem em uma perspectiva comparativa as distintas modalidades de provisão.

É nesse espírito, justamente, que se encaixa o trabalho de Archoembeault e Deis (1996), o qual se refere a um estudo comparativo entre três prisões similares localizadas no estado da Louisiana, duas geridas por empresas privadas e uma pelo governo estadual. Os autores concluem que as prisões privadas apresentaram melhor desempenho em termos de custos, menores índices de agressões e maior número de internos envolvidos com atividades educacionais. A prisão pública, por outro lado, foi mais eficiente no que se refere ao número de evasões e na provisão de serviços de tratamento e recreação aos internos, em contrapartida às similares privadas.

Igualmente, Mitchell (2003) ao realizar um teste comparativo em 46 estados norte-americanos comprovou a superioridade das empresas privadas em termos de redução de custos, mesma conclusão obtida por Guppy (2003). Blustein e Cohen (2003), ainda ao analisar o caso estadunidense, verificaram que os governos que possuem prisões privadas obtiveram como resultado menor crescimento das despesas com os presos custodiados nas prisões públicas. Estes três estudos, no entanto, não controlam os efeitos dos diferentes tipos de estabelecimentos penais visto que em uma única análise comparam prisões de segurança máxima com unidades destinadas à custódia de internos de menor potencial ofensivo. Como as prisões privadas nos Estados Unidos possuem maior concentração de atuação em unidades da ponta leve do sistema, ou "*correctional creaming*" (DILULIO, 1996), tem-se que os resultados acima necessitam ser analisados com maior parcimônia.

Por outro lado, Bayer e Pozen (2005) realizam um robusto teste econométrico como forma de verificar as diferenças no desempenho de estabelecimentos destinados a menores infratores no Estado da Flórida, comparando unidades geridas pela iniciativa privada, pelo governo estadual, pelas administrações locais e por Organizações Não-Governamentais (ONGs). Os autores

concluíram que a redução de custo observada nos estabelecimentos privados é obtida à custa de redução nos padrões de qualidade, notadamente no que se refere ao aumento nos índices de reincidência. Desta forma, as economias obtidas em curto prazo pela gestão privada são anuladas no longo prazo pelas elevadas taxas de reincidência, uma vez que a incapacidade dos operadores privados em reduzir a ocorrência destes indicadores é sistemática. Assim, em função das complicações de ordem éticas, legais e políticas associadas ao caráter maximizador de lucros das empresas privadas, os autores concluem que parece razoável recomendar a eliminação de operadores privados no sistema de custódia a menores infratores na Flórida. Tais resultados confirmam as proposições de Hart, Shleifer e Vishny (1997). Deve ser salientado que são raros os estudos que levam em conta os indicadores de reincidência de estabelecimentos penais, qualquer que seja o modelo de provisão, ainda que este seja um dos principais indicadores de desempenho do setor prisional, em função das razões anteriormente expostas, notadamente as dificuldades de obtenção de dados e necessidade de definição do que efetivamente irá se medir.

Em recente estudo, Lukemeyer e McCorkle (2006), com base nos dados do censo prisional estadunidense de 1995, analisam 762 prisões estaduais, 93 prisões federais e 18 prisões gerenciadas pela iniciativa privada, totalizando uma amostra de 873 estabelecimentos penais. Elegendo como variável dependente as dimensões de ordem na prisão (exemplificada pelo número de agressões entre internos e destes contra funcionários) e serviços aos internos (operacionalizado pelos programas educacionais e de treinamento oferecidos), os autores concluem que as prisões privadas oferecem melhores serviços e apresentam maior êxito no controle de agressões realizadas pelos internos. No entanto, embora no agregado as prisões privadas tenham apresentado melhores resultados, observa-se que as poucas prisões operadas por empresas privadas que apresentaram algum tipo de violência, são, em média, mais violentas que as prisões estaduais e federais. Logo, mesmo entre as prisões privadas verificam-se dois subgrupos, um muito eficiente na manutenção da ordem interna e outro bastante problemático. Embora os autores se amparem em testes estatísticos os resultados obtidos apresentam certos limites para a realidade atual, à medida que se referem a um retrato da situação de mais de uma década em relação à data de publicação do artigo.

Wagner (2003) chama a atenção para um indicador de ordem administrativa: o índice de rotatividade de pessoal (*turnover*). O autor assera que os índices de *turnover* de agentes



penitenciários empregados pela iniciativa privada são de 40,9% ao ano, ao passo que nas prisões públicas este número é de 15,4%. Embora seja de se esperar que os números na iniciativa privada sejam superiores, sobretudo em função dos incentivos que os funcionários públicos possuem para não deixar suas atividades e pelas maiores possibilidades de rescisão contratual no setor privado, a alta taxa de rotatividade de funcionários pode apresentar conseqüências negativas para a absorção das rotinas tácitas da operação prisional. No entanto, até o presente momento não se conhece nenhum trabalho que tenha analisado o efeito do *turnover* de pessoal sobre os indicadores de desempenho de estabelecimentos penais, em uma perspectiva temporal.

Em resumo, os resultados obtidos acima lançam algumas luzes sobre os debates relacionados ao dilema público *versus* privado no setor prisional, e demonstram alguns fatos não reforçados por outros estudos, sobretudo daqueles que defendem com veemência as formas privadas de provisão. De fato, os trabalhos de Guppy (2003) e Mitchell (2003) apresentam em seus pressupostos e conclusões um forte viés pró-empresa privada.

No entanto, estudos mais consistentes e realizados com maior isenção, ao menos na aparência, apresentam resultados diferentes. Trabalhos como os de Archoembeault e Deis (1996) e Logan (1992) indicam não haver diferenças significativas entre as prisões públicas e as privadas, em relação às dimensões de qualidade, ou seja, em alguns casos as prisões públicas apresentam resultados inferiores, em outros demonstram padrões superiores de desempenho. Ambos os trabalhos são desenvolvidos a partir de estudos de casos comparativos entre diferentes modalidades de gestão de prisões situadas em uma mesma região, respectivamente nos estados de Louisiana e Novo México. Por outro lado, trabalhos de maior abrangência de escopo, como os de Bayer e Pozen (2005) e de Lukemeyer e McCorkle (2006), apontam para a inferioridade das prisões privadas em fatores como reincidência e controle de agressões executadas pelos internos, sugerindo que a redução de custos nas formas privadas nos Estados Unidos é obtida a partir da diminuição nos níveis de qualidade.

Assim, considerando os diferentes arranjos contratuais percebe-se, no geral, que a experiência privada nos Estados Unidos, em comparação à provisão pública tradicional, ao que parece, tem como característica a redução de custos. No que se refere à dimensão qualidade, os estudos realizados não são de todo conclusivos, porém há pistas sobre o *trade-off* entre custos e qualidade

nas prisões privadas dos Estados Unidos. De toda sorte, estudos mais detalhados, com dados recentes e que comparem unidades públicas e privadas similares são necessários para que conclusões mais assertivas sobre o tema possam ser estabelecidas.

### **3.4.2 O modelo francês: O governo ainda continua no controle**

A França possui uma situação bastante distinta dos Estados Unidos. Com uma população carcerária de 59.241 internos para um total de 51.312 vagas, o país apresenta uma taxa de encarceramento da ordem de 95 presos para cada 100.000 habitantes, de acordo com os dados da *Direction de l'Administration Pénitentiaire* (DAP), relativos a dezembro de 2005 (DAP, 2006).

Embora apresente uma situação de superpopulação carcerária da ordem de 115%, o cenário do sistema prisional francês se alterou significativamente frente ao vivenciado na década de 80. Em grande parte, isso se deve aos investimentos realizados na construção de novas unidades, operadas de maneira conjunta entre a administração pública e o setor privado.

Os movimentos para participação de atores privados na provisão de serviços prisionais por meio de atores privados começam formalmente na França com a aprovação da Lei 87-432 de 22 de junho de 1987, durante a gestão de Jacques Chirac na chefia do gabinete ministerial francês, aproveitando a temporária maioria parlamentar de direita no país, então comandado pelo socialista François Mitterrand.

As justificativas para a adoção das formas privadas eram basicamente as mesmas apresentadas pelos agentes governamentais estadunidenses: buscar combater a superpopulação carcerária em um momento de restrições orçamentárias e dentro de um contexto em que o Estado estaria impossibilitado de realizar desembolsos adicionais. Conforme exposto por Thibault (1995), o governo de direita ao assumir o poder em março de 1986 encontra um sistema penitenciário com cerca de 46.000 detentos para 32.500 vagas. Cinco meses depois, o número de indivíduos reclusos sobe para ao redor de 50.000, como consequência do recrudescimento das políticas de repressão a delinqüentes, terroristas e traficantes de drogas, o que acabou por acentuar ainda mais o déficit carcerário francês e por agravar o estado de promiscuidade das prisões.

Diante deste cenário, o então Ministro da Justiça (*Garde des Sceaux*) Albin Chalandon propõe um modelo de participação privada nas prisões francesas para viabilizar a rápida construção de

estabelecimentos penais e, assim, amenizar o déficit carcerário. Tal modelo era similar ao conceito por ele mesmo implementado nas estradas, quando de sua gestão no Ministério da Infra-Estrutura (*Ministère de l'Équipement*) no início da década de 70. De acordo com a concepção original do projeto, caberia ao governo francês apenas as funções de direção e de controles das informações processuais dos internos, incluindo a decisão de alocação dos prisioneiros da cela, o que é executado pelo *greffe*. Todas as demais funções, neste caso, seriam entregues ao operador privado, incluindo a concepção, construção, gestão, hotelaria, manutenção da unidade e a provisão de todos os serviços necessários ao bem-estar e à futura reinserção social do interno, notadamente assistência à saúde dos internos, atividades educacionais e estruturação dos canteiros de trabalho. Desta forma, já em suas origens o modelo francês guardava algumas diferenças em relação ao congênere estadunidense, sobretudo, no que tange ao controle do Estado pela execução da pena.

No entanto, o projeto original foi alvo de uma série de críticas tanto no Senado como na Assembléia de Deputados, bem como de associações de magistrados e sindicatos de funcionários. As restrições se davam basicamente em dois pontos: o descompasso entre a função do estado de garantia da segurança da sociedade e a missão dos empresários de obtenção de lucros; e o fato do direito de punir ser uma atividade exclusiva de Estado e, por isso, indelegável. Após uma série de debates, o projeto de participação de atores privados na provisão de serviços prisionais foi aprovado, com várias alterações, mais de um ano depois, precisamente em junho de 1987.

Na versão final do projeto, a construção das novas vagas seria financiada pelo próprio governo francês que contrataria empresas privadas para as atividades de concepção e construção das unidades penais. Como forma de assegurar a redução de custos e a rapidez na construção dos novos estabelecimentos, as novas vagas a serem criadas foram divididas em quatro lotes regionais (Zonas Sul, Norte, Leste e Oeste), os quais foram licitados em um processo concorrencial. Em relação às rotinas de operação das unidades, o projeto final acabou por conceder uma maior participação do Estado, por meio da atuação direta de funcionários públicos nas funções de direção, *greffe* e vigilância dos internos (o que inclui a vigilância externa, exercida por guardas armados, e a vigilância interna executada pelos agentes penitenciários).

As demais funções ligadas à manutenção das novas unidades e às atividades de hotelaria, serviços de saúde, gestão da cantina e organização das atividades laborais e educacionais poderiam ser delegadas a entidades de direito privado, desde que habilitadas pela administração penitenciária. Os contratos de operação também seguiriam o modelo de lotes regionais contendo diversos estabelecimentos a serem gerenciados pela empresa vencedora da licitação. Não obstante as sinergias que poderiam ser obtidas pelo fato de construtores e operadores pertencerem a um mesmo grupo, o modelo francês optou por apresentar dois contratos distintos: um para construção e outro para operação das unidades, dentro da modalidade conhecida como *unbundled* (HART, 2003), já discutida anteriormente.

Destarte, criou-se um modelo de gestão intermediário com a permissão de participação de atores privados, em verdade fortemente controlado pelos órgãos estatais e, em última instância pela sociedade, designado como **gestão mista** (*gestion mixte*) ou **gestão delegada** (*gestion déléguée*), no qual a participação dos funcionários dos operadores privados nas prisões é relativamente pequena. Conforme demonstra Lazerges (1997), este número oscila entre 14 e 23%.

O programa concebido pelo governo Chirac sofre algumas mudanças com a vitória da esquerda nas eleições de 1988. As 15.000 vagas a serem construídas e parcialmente operadas por empresas privadas, por questões de restrições orçamentárias se transformam precisamente em 12.836, daí o nome “Programa 13.000”. Assim, 25 prisões foram efetivamente construídas visando cobrir o déficit carcerário e desativar unidades obsoletas. Destas, quatro prisões, uma de cada região, ficou sob responsabilidade integral do governo francês, no intuito de prover um comparativo do tipo público *versus* privado: *Châteauroux, Arles, Laon e Saint-Quentin-Fallavier*. Das novas prisões construídas 40% foram destinadas a presos provisórios, ou com menos de um ano de pena (*maisons d’arrêt*), ao passo que os outros 60 % se destinaram a internos já condenados (*établissements pour peine*) (THIBAULT, 1995)<sup>72</sup>.

Doze agrupamentos privados lançaram-se na disputa pelos lotes. Ao final do processo licitatório, foram escolhidos consórcios para construir e operar as prisões. Neste último caso, os contratos

---

<sup>72</sup> Os estabelecimentos para indivíduos condenados a regime fechado na França - *établissements pour peine* - dividem-se em: a) Centros de Detenção (*Centre de Détention* - CD), para indivíduos com claras perspectivas de reinserção; e, b) Penitenciárias Centrais (*Maison Centrale* - MC) para internos de alto potencial ofensivo. Nestes últimos, há uma forte orientação de segurança. Os centros penitenciários contemplam dois ou mais regimes de detenção, como por exemplo, uma *maison d’arrêt* e um CD.

duraram de 1990 a 2001. Para a região Sul do hexágono, o vencedor foi o consórcio liderado pela GECEP (Grupo *GTM-Enterpose*); a região Norte ficou sob responsabilidade da GEPSA (Grupo Suez), a região Oeste com a SIGES (Grupo *Sodehxo*) e a região Leste com a Dumez. As construtoras vencedoras foram respectivamente: *GTM, Spie Batignolles, Fougerolle e Dumez* (VÉRICOURT e DUROYON, 1997, p.19).

Interessante notar que todas as empresas vencedoras são francesas. Segundo Thibault (1995), a CCA, líder no mercado estadunidense, chegou a abrir um escritório no intuito de estender seus tentáculos no hexágono, porém em função das dificuldades encontradas para penetrar no mercado francês, acabaram por desistir. No entanto, anos mais tarde, mais precisamente em 1994, a CCA celebrou um acordo de cooperação com a *Sodehxo*, para exploração conjunta do mercado internacional de serviços prisionais, conforme assinala Nathan (2003b).

Entre 1990 e 1992 as prisões construídas dentro do Programa 13000 foram entregues e disponibilizadas à operação. Por se tratar de estabelecimentos novos, concebidos segundo as mais modernas técnicas de arquitetura prisional, valorizando espaços de convivência, sem descuidar das questões de segurança, verificou-se, como era de se esperar, um nítido contraste entre as prisões novas e as antigas, algumas delas construídas há mais de um século. Os que mais perceberam as diferenças foram justamente os internos reincidentes transferidos para as novas unidades. Com efeito, à medida que incorporaram o viés da ressocialização, por força da lei de 22 de junho de 1987, as novas unidades constituíram-se em pontos de inflexão, cambiando as estruturas e os arranjos organizacionais vigentes.

Naturalmente, mudanças de trajetória relativamente bruscas engendraram resistências, uma vez que suscetibilidades foram tocadas, principalmente, no que se refere ao pessoal de vigilância. Conforme observou Poncela (1997) ao entrevistar uma série de atores relevantes nas unidades sob o manto da gestão mista (agentes de disciplina, diretores, funcionários das empresas privadas, dentre outros) percebeu algumas contradições entre o discurso inicial e a prática. De fato, os *privés* podem ser entendidos, sob a ótica dos funcionários da administração penitenciária como corpos estranhos ao universo carceral, de maneira que são comuns declarações questionando as capacidades e competências destes novos colaboradores. Ainda que sua participação seja bastante reduzida, há um forte sentimento de que mesmo as atividades de reinserção não podem ser

confiadas a atores privados e de que o papel dos agentes de disciplina não pode ser reduzido a meros controladores de fluxo, abrindo e fechando as grades. Isso ajuda a corroborar o sentimento de que “os funcionários da administração penitenciária tenham perdido o controle sobre os detentos, ao compartilharem a missão de reinserção” (PONCELA, 1997, p.77).

Por outro lado, funcionários dos operadores privados entrevistados pelo autor alegam que apesar de partilharem as informações relativas ao trabalho com os membros do Estado lotados na unidade, não recebem a contrapartida. As informações que obtêm sobre o comportamento dos detentos são passadas de maneira oficiosa, uma vez que não possuem acesso ao sistema de gestão informatizado. Segundo eles, a impressão que se tem é de uma conduta deliberada por parte dos funcionários públicos em limitar o papel do operador a funções meramente operacionais, no intuito, talvez, de conservarem o controle da unidade e não verem suas convicções postas em cheque por uma visão exterior e distinta.

Fruto da disputa por uma maior participação dos funcionários públicos nas etapas relativas ao processo de execução penal, em 1994 se aprovou uma nova lei, segundo a qual as atividades de saúde fornecidas pelos operadores privados aos internos deveriam voltar a ser executadas pelo poder público. Segundo, a Professora Lazerges, em comunicação pessoal, as razões para esta mudança residem mais em fatores ideológicos e políticos que técnicos, visto que o trabalho exercido pelos operadores privados no campo da saúde não diferiam em relação à correspondente provisão pública tradicional. A percepção desta renomada professora da Sorbonne e ex-deputada pelo Partido Socialista é corroborada pelo estudo de Pradier (1999), pelo qual o autor aponta a superioridade da assistência à saúde nas unidades sob a gestão mista em comparação aos estabelecimentos geridos sob a modalidade pública tradicional.

Não obstante, o governo francês continuou recorrendo ao setor privado para reduzir o déficit e substituir as instalações antigas já degradadas pela ação do tempo, lançando em 1996 o Programa 4.000, para construção de novos estabelecimentos penais. Diferentemente do Programa 13.000, a licitação envolveu apenas a concepção e a construção das prisões, sendo que o edital para a operação seria feito em conjunto com os outros estabelecimentos do programa que estavam por vencer no ano 2000. Originalmente previstas para entrar em operação no ano 2000, as primeiras unidades do novo programa foram inauguradas somente dois anos mais tarde, fazendo com que

os contratos do programa posterior fossem estendidos até 2001, quando uma nova licitação foi feita, contemplando todos os novos estabelecimentos.

Neste novo processo licitatório, visando incrementar os níveis de competitividade, as regiões do hexágono foram redivididas, tendo sido estabelecida mais uma região geográfica. Dez empresas apresentaram suas candidaturas para esta segunda fase da gestão mista na França. Ao final do processo, três empresas venceram a concorrência para um contrato de oito anos de duração, ou seja, de 2002 a 2009. A longa duração do contrato é explicada em função da necessidade de amortização dos investimentos realizados em ativos específicos, como equipamentos de manutenção, raios X, máquinas para o trabalho dos internos, dentre outros. A título de ilustração a empresa vencedora da Região Norte investiu 20 milhões de euros para equipar os seis estabelecimentos sob sua tutela. A distribuição e os papéis de cada empresa podem ser observados no quadro 3.3, incluindo as companhias por ela subcontratadas para o processo de execução contratual.

Quadro 3.3: Empresas participantes do modelo de gestão mista de prisões na França (2002-2009)

<b>Região</b>	<b>Num. prisões</b>	<b>Contratado Principal</b>	<b>Empresas sub-Contratadas</b>
Norte (7 prisões)	6	<b>Siges (Sodexo)</b>	Nenhum
Sul (6 prisões)	6	<b>Idex &amp; Cie</b> (manutenção, transporte, limpeza e trabalho do preso)	Sogeres (Sodexo) - alimentação, cantina e hotelaria;  Léo-Lagrange - formação profissional
Leste, Oeste e <i>Ile de France</i> (14 prisões)	15	<b>GEPSA (Suez)</b> – transporte, limpeza, trabalho do preso e formação profissional	Eurest (Compass) – cantina, alimentação. Elyo (Suez) – hotelaria e manutenção.

Fonte : Elaborado pelo autor

Percebe-se claramente o fenômeno da “transformação fundamental” previsto por Williamson (1985) pelo qual a empresa já atuante na provisão de um serviço de utilidade pública possui vantagens em relação a seus concorrentes, justamente por conhecer em detalhes o contratante e as estruturas de custos relativas aos serviços prestados. No caso das prisões, o treinamento especializado e as economias decorrentes do processo de *learn-by-doing* não são facilmente transferíveis a fornecedores alternativos, proporcionando vantagens às empresas já presentes.

O grupo GEPSA, braço no segmento de prestação de serviços prisionais da multinacional Suez, antes limitado somente à região Norte, na segunda rodada acabou por abarcar mais três regiões, triplicando o número de contratos, ao passar de cinco para 15 estabelecimentos penais. Segundo relatório do *Cour des Comptes* (2006), órgão francês equivalente ao Tribunal de Contas da União no Brasil, o Departamento de Administração Penitenciária não forneceu informações aos candidatos a novos entrantes que pudessem servir de base à formulação de propostas (rentabilidade das funções, percentual de detentos que consomem na cantina, decomposição dos custos de hotelaria, etc.). Tal fato acentuou ainda mais os efeitos da informação assimétrica.

Recentemente o governo lançou mais um programa visando construir de forma escalonada 13200 vagas, visando diminuir o déficit e descontinuar unidades antigas. Neste caso, serão contempladas unidades para menores infratores e internos de idade avançada. Mais uma vez o governo francês recorrerá ao setor privado, desta vez, no entanto, sob uma nova modalidade denominada de *Autorisation Occupation Administrative Temporel / Location option Achat* (AOT/LEA).

Neste caso, o governo licitará a permissão para um grupo privado fazer a concepção, construção, financiamento, manutenção e limpeza da unidade em um contrato de 30 anos de duração. Durante este período o governo se reserva a qualquer momento a exercer seu direito de opção de compra em regras claramente definidas. As atividades de transporte, alimentação, formação profissional e exploração do trabalho serão licitadas posteriormente em um contrato separado, de modo que ainda permanece o formato *unbundled* de Hart (2003). O Ministério da Justiça já lançou dois lotes com quatro unidades cada uma. O primeiro lote foi vencido em fevereiro de 2006 pela construtora EIFFAGE e envolve a construção de 2800 vagas, sendo que a primeira unidade (Roanne) deverá ser entregue em meados de 2008<sup>73</sup>. Uma terceira modalidade em estudo é um modelo de PPP que englobaria em um só contrato as atividades de construção e operação, dentro do formato *bundled*. Porém, em função das incertezas em relação às regras ainda em discussão no âmbito do governo francês, este programa, embora desejado pelos empresários do setor, ainda se encontrava, em meados de 2006, em compasso de espera.

---

<sup>73</sup> O segundo lote teria seu vencedor anunciado até o final de 2006, segundo comunicação pessoal de um funcionário do Ministério da Justiça entrevistado pelo autor.



Após mais de 15 anos de experiência, surpreendentemente muito pouco se sabe acerca do desempenho das duas modalidades de gestão em uma perspectiva comparativa. Os poucos trabalhos existentes detêm-se a aspectos qualitativos, sendo, em grande parte, relatos descritivos do funcionamento das prisões sob gestão mista (LAFARGE, 1997; THIBAUT, 1995; LIWERANT, 1999, PRADIER, 1999). Na verdade, o único trabalho que se conhece que realiza uma comparação em bases quantitativas e de forma consistente dos vários aspectos ligados à gestão de estabelecimentos penais franceses, ainda que com algumas limitações, é o relatório produzido pelo *Cour des Comptes*, publicado em janeiro de 2006.

A falta de estudos sobre o tema se deve, em grande parte, ao caráter hermético da administração pública francesa. De fato, durante mais de oito meses, com a colaboração dos membros do Centre ATOM da Universidade de Paris 1- *Panthéon Sorbonne*, tentou-se obter bases de dados contendo informações básicas sobre os indicadores de desempenho de cada prisão francesa no período de 1990 a 2005. Após sucessivas comunicações e entrevistas junto a diversos atores do Ministério da Justiça, responsável pela Administração penitenciária, descobriu-se que as informações existiam, porém se encontravam de forma desagregada, requerendo um esforço de compilação, tarefa esta impossível de ser feita por pessoal alheio ao ministério, não obstante o alto nível hierárquico dos intercessores junto ao ministério, incluindo aí um importante membro do *Conseil d'État*.<sup>74</sup>

Desta sorte, as análises comparativas empreendidas neste trabalho, além do referido relatório, valem-se das entrevistas qualitativas realizadas, já mencionadas anteriormente. Baseada em dados relativos ao ano de 2004, a tabela adiante demonstra o número de internos distribuídos pelos vários tipos de estabelecimentos penais franceses de acordo com cada modalidade de gestão.

---

<sup>74</sup> Vejam o exemplo de uma das negativas por parte de um membro do alto escalão da Administração Penitenciária francesa quando da solicitação pelo autor de dados sobre as prisões francesas: « *Cher Monsieur , Je vais vous décevoir , malgré la qualité de votre intercesseur, je ne peux donner une suite favorable à vos demandes , nous sommes sur ces sujets en plein contrôle externe , autorité constituée à laquelle nous devons garantir la primeur et l'exclusivité de nos données.* » Diante desta negativa, teve-se que abandonar o objetivo inicial de realizar um estudo *cross-country*, em forma de painel econométrico, envolvendo a participação privada na gestão de prisões no Brasil e na França.

Percebe-se que embora o número de estabelecimentos sob gestão mista represente apenas 14% do total, 25% dos internos estão custodiados nesta modalidade de gestão. Nota-se também que os internos de maior periculosidade do sistema prisional francês, ou seja, aqueles custodiados nas Penitenciárias Centrais, continuam sob responsabilidade do Estado. Embora os dados constantes na tabela 3.3 sejam relativos ao final de janeiro de 2005, estes apresentam ligeiras diferenças em relação aos dados de dezembro 2005 (aumento de 0,4% na população), no entanto, ainda que não haja dados oficiais publicados, segundo pessoas entrevistadas da administração penitenciária, as proporções de internos em cada modalidade não se alteraram.

Tabela 3.3: Distribuição dos internos em cada modalidade de gestão na França – Dados relativos ao final de janeiro de 2005

	<b>Gestão Pública</b>	<b>Gestão mista</b>	<b>Total</b>
<b>Número Total de Estabelecimentos</b>	161 (85,6 %)	27 (14,4%)	188 (100%)
<b>Centros penitenciários</b>	23	8	31
<b>Centros de Detenção</b>	14	10	24
<b>Cadeias (<i>Maison d'arrêt</i>)</b>	106	9	115
<b>Penitenciárias Centrais</b>	5	-	5
<b>Centros de semiliberdade</b>	13	-	13
<b>Número de Detentos</b>	43726 (75%)	14505 (25%)	58231 (100%)

Fonte: Cour des Comptes (2006)

Segundo o relatório do *Cour des Comptes* (2006), em relação aos indicadores de custos das duas modalidades de gestão faltam mecanismos para que a administração penitenciária realize o controle financeiro e orçamentário das prisões, assim, nas condições atuais, não é possível realizar análises comparativas ao longo dos vários períodos. Ocorre que vários sistemas locais foram desenvolvidos de maneira não-integrada com a administração central, de modo que esta não sabe ao certo o quanto alocar a cada unidade, tampouco sobre o cronograma de despesas e sobre a efetiva entrega de produtos e serviços prestados. Além disso, o arcaísmo dos procedimentos e dos sistemas de controle impede a execução de uma contabilidade analítica, não permitindo que a administração mensure os resultados das ações empreendidas.

Graças à inexistência de indicadores pertinentes, a comparação de forma sistemática entre os novos estabelecimentos do programa 13.000, com aqueles que ficaram sob tutela do Estado se

tornou letra morta. Nesse sentido, a *Cour des Comptes* empreendeu uma análise comparativa conduzida de forma independente da administração penitenciária. Para tanto, utilizou os mesmos componentes de custos nas duas formas de gestão, chegando à conclusão que o custo da gestão mista é de 8,5 a 33% superior em relação à gestão pública. Nesta análise, a comparação foi realizada com os três estabelecimentos públicos similares para evitar distorções<sup>75</sup>, não sendo levadas em consideração as penitenciárias centrais para internos de alto potencial ofensivo, justamente por apresentarem uma estrutura de custos bastante peculiar. Além disso, comparar unidades similares se faz necessário no caso francês pelo fato dos estabelecimentos públicos serem antigos e de raramente suas instalações responderem as exigências atuais, sobretudo em matéria de higiene.

Três fatores explicariam tais diferenças: a) adicionais de impostos e investimentos realizados (a prestadora privada os repassa para as faturas); b) maior qualidade dos serviços prestados à medida que os objetivos constantes em contrato são mais exigentes; e c) margem da prestadora de serviços (COUR DES COMPTES, 2006). No entanto, não se dispõe de ferramentas para estimar o peso de cada um destes fatores sobre as diferenças verificadas. A tabela 3.4 ilustra os dados relativos a custos diários de cada indivíduo detido em cada modalidade de gestão.

Tabela 3.4: Custo comparativo entre gestão pública e gestão mista na França

Custo por dia de detenção (Valores em Euros)					
	1999	2000	2001	2002	2003
Gestão Mista	53,81	60,17	nd	56,41	53,27
Três estabelecimentos similares	43,73	45,12	nd	52	45,83
Diferenças (Euros)	10,08	15,05	Nd	4,41	7,44
(%)	23,05%	33,36%	nd	8,48%	16,23%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de *Cour des Comptes* (2006)

Em relação aos aspectos ligados à qualidade, não se verifica a existência de dados relacionados aos indicadores de reincidência e de segurança e ordem dos estabelecimentos penais das duas modalidades de provisão. Entretanto, informações relacionadas aos indicadores de serviços de assistência aos internos, bem como sobre itens ligados à manutenção das unidades penais podem ser observadas.

<sup>75</sup> Os estabelecimentos escolhidos como amostra foram justamente aqueles do Programa 13000 que ficaram sob a tutela do Estado (*Laon, Saint-Quentin-Fallavier e Châteauroux*). A unidade de *Arles* não entrou na comparação justamente por ser uma Penitenciária Central.

Em relação ao trabalho prisional, o percentual de internos que trabalham nos estabelecimentos penais sob gestão mista é ligeiramente inferior ao de internos ocupados nas estruturas de governança tradicionais (35,5% e 40,2%, respectivamente, conforme dados do DAP relativos a 2003 presentes no relatório do *Cour des Comptes*). Segundo dois dirigentes entrevistados, as dificuldades relacionadas ao trabalho na prisão estariam relacionadas a aspectos ligados à baixa instrução dos presos; à falta de áreas disponíveis nas prisões o que, não raro, obriga os presos a trabalharem em suas celas; a exigências de segurança que limitam a logística de recebimento, movimentação, armazenagem e entrega de produtos; e, à dinâmica econômica da região onde a unidade está instalada, de modo que estabelecimentos localizados em regiões economicamente pujantes, tendem a atrair mais contratos, incluindo trabalhos de alta qualificação<sup>76</sup>. No entanto, os salários pagos aos internos nos estabelecimentos a gestão mista são maiores, o que permite aos internos consumir mais produtos nas cantinas destas prisões, diga-se de passagem, administradas pela própria concessionária, nas quais, porém, os preços são inferiores em relação aos estabelecimentos estatais<sup>77</sup>.

Ainda neste quesito, as operadoras privadas tentam desenvolver mecanismos de incentivo ao trabalho, conforme descrito no relatório do *Cour des Comptes* (2006). A SIGES/Sodexho, por exemplo, adotou um dispositivo que permite aos presos trabalharem e estudarem ao mesmo tempo, ao passo que a GEPSA/Suez confere uma remuneração extra de 10% àqueles que trabalham e freqüentam as demais atividades de formação oferecidas pela empresa. Em ambos os casos, o objetivo é envolver o detento, de modo que ele participe destas atividades que visam à sua reinserção. Sob a gestão pública, as possibilidades de concessão de incentivos desta natureza são pouco prováveis.

---

<sup>76</sup> Sob este aspecto, o relatório do *Cour des Comptes* (2006) chama a atenção para os empregos de alta qualificação gerados nas prisões ao redor de Toulouse, região reconhecida pela indústria aeronáutica.

<sup>77</sup> Tradição no ambiente carceral francês, as cantinas permitem aos presos comprar produtos variados para melhorar sua condição de vida na prisão. As compras são descontadas de uma espécie de conta corrente do preso, cujos recursos, em boa parte das vezes, originam-se a partir das economias feitas com o trabalho prisional. Uma miríade de produtos é oferecida (complementos alimentares, jornais, revistas, etc.). A administração penitenciária definiu um *kit* básico para os detentos (*panier*) contendo 20 produtos (café, água mineral, manteiga, croissant, sabonete, refrigerante, etc). O preço do *kit* na gestão mista é 30% mais barato que na gestão privada. Em compensação, ela proporciona uma maior diversidade de produtos fora do *kit*. Nestes casos ela aplica uma maior margem de lucro, compensando as baixas margens obtidas no *kit*. A coordenação no processo de compras na gestão mista permite economias de escala que se refletem automaticamente nos preços. Na gestão pública, segundo o relatório do *Cour des Comptes* (2006), não há racionalização nas compras e os métodos de administração de materiais não são adequados para dar cabo da amplitude de artigos.

A alimentação nas prisões sob gestão mista é de melhor qualidade, muito em função das tarefas serem delegadas a empresas especializadas que só fizeram adaptar as práticas já adotadas no mercado ao universo carceral. Nas prisões públicas a qualidade é aleatória. Em geral, os estabelecimentos mais antigos não respondem às exigências de qualidade, sobretudo em função do envelhecimento dos prédios e da falta de infra-estrutura. As despesas com alimentação têm evoluído ao longo do tempo. De acordo com o *Cour des Comptes* (2006), em 2003 se gastava 3,04 euros por dia com alimentação para cada interno. O orçamento alocado para a gestão mista é ligeiramente superior. Por outro lado, 1/3 das prisões (todas públicas) não oferecem café da manhã aos presos. Raciocínio análogo pode ser estendido aos serviços de manutenção, tendo em vista que algumas das empresas privadas possuem histórico na prestação de serviços de manutenção de edificações no mercado europeu, mais uma vez, adaptar as técnicas já empregadas foi uma tarefa bastante simples. Igualmente, em ambos os casos, alimentação e manutenção, economias de escala se aplicam.

Os resultados obtidos com a provisão de serviços de saúde são um dos grandes trunfos da gestão mista. A introdução de materiais modernos de assistência médica (raios X, consultório dentário, etc.) e a introdução de técnicas de higienização (como a esterilização), antes inexistentes nas prisões francesas, inegavelmente aumentaram a qualidade dos serviços. Práticas novas como distribuição de medicamentos pelos membros dos serviços médicos, e não mais pelos agentes, contribuíram para criar um clima de maior cumplicidade entre os presos e as equipes médicas. De acordo com Pradier (1999), isso representou uma ruptura com as práticas anteriores e estimulou a melhoria do serviço de saúde nos serviços públicos. Desta forma, quando da retomada dos serviços pelo governo no ano 2000, os avanços proporcionados pelas empresas privadas foram apropriados pelo Estado, em certa medida.

Desta forma, a exceção da provisão do trabalho nas prisões, nos demais quesitos de assistência aos internos, os estabelecimentos sob a gestão mista apresentam resultados superiores em relação à gestão pública tradicional. Assim, diferentemente dos Estados Unidos, no caso francês a participação privada na provisão de serviços prisionais leva a aumentos nas duas dimensões: custo e qualidade. As razões para tais diferenças serão discutidas no próximo capítulo.

Por fim, vale ressaltar que o mercado de provisão de serviços prisionais na França é bastante concentrado, o que acaba por engendrar situações em que as empresas mandatárias na gestão mista acabam por prestar serviços isolados a outros estabelecimentos públicos geridos sob a forma tradicional. Por exemplo, a SIGES presta serviços de manutenção e trabalho penitenciário na prisão de *Chateauroux*, além de fornecerem alimentação a outras unidades. Na mesma linha a GEPSA também presta serviços de trabalho penitenciário, inclusive em penitenciárias de segurança máxima (*Maison Central de Poissy*), além da *Maison d'arrêt de Fleury Mérogis*. Deste modo, os atores privados atualmente se encontram bastante enraizados no sistema prisional francês, a ponto de se constituem em fornecedores imprescindíveis para o Estado, ainda que ocupem posições periféricas e que possuam reduzidos níveis de direitos residuais de controle.

### *3.4.3 Entre a França e os Estados Unidos: Terceirização da operação de prisões no Brasil*

Em meio à situação degradante do sistema prisional brasileiro, muitos questionam sobre as reais capacidades do Estado no sentido de prover os serviços prisionais de modo a concomitantemente atender os princípios legais de ressocialização do indivíduo e de garantir a segurança da sociedade, por meio do isolamento de indivíduos transgressores do ordenamento jurídico vigente. Destarte, a partir, sobretudo, das experiências estrangeiras indivíduos e organizações têm se manifestado ao longo dos últimos 15 anos no país em prol da adoção de soluções para o setor por meio de atores não-estatais. Dentro desta seara, as discussões sobre a participação de empresas privadas durante o processo de execução penal aparecem, amiúde, nos noticiários e fóruns especializados de debates, principalmente quando da ocorrência de eventos indesejáveis no interior dos cárceres. Fruto destas pressões, no Brasil, cada vez mais, verifica-se a existência de experiências alternativas à provisão pública tradicional de serviços prisionais.

No entanto, a participação de atores não-estatais no sistema prisional brasileiro não é um fenômeno tão recente. Sucede que, desde a década de 50, organizações como a Pastoral Carcerária, ligada à igreja católica já prestavam serviços de assistência educacional a indivíduos reclusos. No Estado de São Paulo, desde 1984 a Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC), organização também ligada a agrupamentos religiosos, administra estabelecimentos penais.

Inicialmente atuando em cadeias públicas, como a de São José dos Campos, por exemplo, atualmente a entidade está presente em mais de 100 unidades penais no país, provendo serviços de reinserção social, assistência médica e jurídica e, em alguns casos, inclusive, a vigilância interna da prisão, muito embora sua eficácia seja questionada por Massola (2001)<sup>78</sup>. Se por um lado, o estímulo às ONGs, como as APACs, pode ser visto com bons olhos por fazer com que a sociedade participe mais da gerência dos problemas que a afetam, assumindo responsabilidades no âmbito penitenciário (AFFONSO, 2002), por outro pode ser entendida como uma forma de terceirização disfarçada, em que o Estado auferir os benefícios da transferência de uma atividade sob sua gestão a terceiros – por exemplo, redução de custos fixos – sem, contudo, ter que enfrentar desgastes políticos maiores em comparação à transferência das mesmas funções para uma empresa privada<sup>79</sup>.

Em meio aos ventos liberalizantes do início da década de 90, as discussões sobre a entrada de organizações privadas na administração prisional no Brasil se iniciaram de maneira mais contundente com o parecer do então presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) Edmundo Oliveira defendendo a privatização do sistema prisional do país. Embora tal proposta tenha sido rechaçada por organizações como Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB), as discussões sobre a questão da participação privada no setor prisional no Brasil não cessaram.

Além das polêmicas ligadas às questões éticas e políticas, questões legais permeavam a entrada do setor privado no sistema prisional. Por exemplo, Rodrigues (1995) argumenta que a execução penal não é passível de delegação justamente por se constituir em uma atividade jurisdicional. França Filho (1995, p. 37), assera que ‘O Estado, seja do ponto de vista moral, seja do ponto de vista jurídico positivista, não está legitimado para transferir a uma pessoa física ou jurídica, o poder de coação de que está investido e que é exclusivamente seu, por ser, tal poder, violador do direito de liberdade.’ Ambos as visões expõem, desta maneira, posições contrárias à participação

---

<sup>78</sup> Elogiada por possibilitar à sociedade a participação na gestão penitenciária, as APACs têm tido sua participação estimulada pelo governo paulista ao longo dos últimos anos, a despeito das denúncias de corrupção, relacionadas à venda de facilidades para presos na APAC de São José dos Campos (MASSOLA, 2001).

<sup>79</sup> O exemplo do estado de São Paulo é ilustrativo deste quesito. Parte significativa dos Centros de Ressocialização (CRP) se encontram sob responsabilidade de ONGs. O ex-secretário da Administração Penitenciária do estado, Nagashi Furukawa é um dos defensores deste formato de gestão.

de empresas privadas no segmento penitenciário, expressando posicionamentos ainda hoje vigentes na concepção de muitos especialistas.

No entanto, as argüições acima são refutadas por Mirabete (1993). Segundo sua interpretação, em um detalhado parecer, a atividade de execução penal apresenta um grau maior de complexidade em relação ao acima exposto, podendo ser dividida em dois planos, jurisdicional e administrativo, com a participação de dois poderes: Judiciário e Executivo. As atividades jurisdicionais se referem às normas de direito penal e de direito processual penal, sempre a cargo do juiz de execução e destinadas a dirimir os conflitos de interesses que surjam entre Estado e apenado, sendo por natureza, indelegáveis.

Por sua vez, de acordo com o mesmo autor, as atividades administrativas se desdobram em duas dimensões. A primeira delas são as atividades administrativo-judiciárias, as quais envolvem a aplicação de sanções disciplinares que, por influírem diretamente na execução da pena, implicam alterações em seu processo de execução, notadamente, no que tange a suspensão de direitos, benefícios, isolamentos em celas de castigo, uso da força para contenção, dentre outras medidas necessárias ao cumprimento do ordenamento e à manutenção dos preceitos de segurança e ordem; razão pela qual não podem ficar a cargo de agentes não-estatais, tais como empresas privadas ou agrupamentos ligados ao terceiro setor. O segundo nível de atividades administrativas se refere ao conjunto de tarefas ligadas ao cumprimento material da pena, que incluem as tarefas de cunho operacional necessárias ao funcionamento dos estabelecimentos penais: classificação dos internos, acompanhamento, assistência material – saúde, jurídica, social, etc. – educação e organização do trabalho prisional. Tais atividades podem ser delegadas (como de fato têm sido) justamente por não haver dispositivos legais que vedem a participação de empresas privadas ou ligadas ao terceiro setor, visto que a lei federal em nenhum momento dispõe que tais funções devam ser executadas obrigatoriamente por servidores públicos.

Desta maneira, no Brasil privatizar as prisões aos moldes das experiências estadunidenses não seria possível, face às restrições legais aqui presentes. Contudo, é legalmente plausível a adoção de um modelo similar ao adotado na França, por meio da terceirização dos serviços operacionais, já discutida anteriormente, ou co-gestão, como algumas autoridades dos estados que



implementaram tais modalidades preferem eufemisticamente denominar esta modalidade alternativa de provisão.

Se sob a ótica do Direito Penal, o parecer de Mirabete (1993) legitima a participação de atores privados na provisão de serviços prisionais no Brasil, ainda que com limitações, resta ainda a visão do Direito Administrativo. Da análise dos editais para operacionalização de estabelecimentos penais mediante a participação de empresas privadas, observa-se que a Lei de Licitações e Contratos na Administração Pública (Lei 8666/93) tem regido as licitações efetuadas, fato que se encontra em oposição direta à argumentação proferida por Reis (1995), segundo a qual não haveria dispositivos contratuais que permitissem a delegação destas funções. Com efeito, Di Pietro (2002) assinala que a lei em questão é perfeitamente adequada à terceirização de serviços que envolvam atividades como operação, conservação, manutenção e trabalhos técnico-profissionais, conforme pode ser apreendido nos artigos sexto, 10º e 13º. Assim, ao que parece, as modalidades de provisão privada em curso no país se encontram assentadas em bases jurídicas relativamente sólidas, não obstante o discurso dos opositores a respeito da inexistência de amparo legal para a terceirização de estabelecimentos penais.

Após vários debates entre defensores e opositores da participação da iniciativa privada no sistema penitenciário, tem-se a partir do ano 1999 a primeira experiência de participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil, a Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG) localizada no Estado do Paraná, dentro da modalidade de terceirização de serviços. Neste caso, o governo paranaense contratou uma empresa para a construção da unidade e uma vez finalizada a obra transferiu sua administração para uma empresa privada, a Humanitas Administração Prisional S/C Ltda, inicialmente fruto de uma aliança entre a empresa Pires Segurança de São Paulo e o Instituto Nacional de Administração Prisional (INAP), pertencente ao Grupo Metropolitana do Paraná.

À letra do contrato celebrado entre as partes, Estado e operadora, coube à empresa prestar os serviços necessários ao pleno funcionamento do estabelecimento, incluindo a provisão de alimentação, limpeza, serviços de saúde, educacionais, assistência legal e social, atividades laborais e fiscalização dos detentos.

Conforme observado no parecer de Mirabete (1993), por exigência legal, o Estado deve manter a prerrogativa das atividades de direção e de segurança do presídio, razão pela qual no modelo adotado no Brasil foram mantidas com os funcionários públicos as funções de Direção Geral, Vice-Direção e Chefia de Segurança. Desta sorte, permanecem sob o estrito controle do Estado as atividades de caráter administrativo-judiciárias, à medida que cabe a estes funcionários o relacionamento com os juízes de execução criminal; a responsabilidade em aplicar punições em caso de condutas que não estejam de acordo com os regimentos; a elaboração de pareceres que podem influenciar as decisões de juízes e de membros do Conselho Penitenciário em processos ligados à progressão de pena; além do acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados, visando ao efetivo cumprimento do contrato pela operadora vencedora da licitação. Além disso, a vigilância externa armada continuou a cargo da Polícia Militar, mantendo a concepção weberiana de monopólio legítimo da força por parte do Estado, à medida que o emprego de força letal, a ser eventualmente utilizada em caso de fuga, por exemplo, continua sendo uma prerrogativa exclusiva do Estado.

Ainda no segundo mandato do Governo Lerner (1999-2002), outras cinco unidades penais foram construídas e licitadas para operação para a iniciativa privada, totalizando seis estabelecimentos penais com operação terceirizada apenas no Estado do Paraná. São elas: Penitenciária Industrial de Cascavel (PIC); Penitenciária Industrial de Foz do Iguaçu; Penitenciária Industrial de Piraquara; Casa de Custódia de Londrina e Casa de Custódia de Curitiba<sup>80</sup>.

Ainda que de forma tímida, muito em função das pressões exercidas por sindicatos e organizações de direitos humanos, na esteira da experiência paranaense o Brasil assistiu a disseminação do modelo de terceirização de unidades penais junto à iniciativa privada em diversos estados do Brasil. Em 2001, o Estado do Ceará iniciou sua experiência de terceirização de prisões com a implantação da Penitenciária Industrial do Cariri, em seguida estendendo o modelo para outras duas novas unidades. Mesma atitude já foi tomada pelos estados da Bahia, Amazonas, Santa Catarina e Espírito Santo. Estados como Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais consideravam, em meados de 2006, a entrada de atores privados na construção de prisões por meio de programas de Parceria Público-Privada (PPP).

---

<sup>80</sup> Um debate pormenorizado sobre a experiência paranaense em uma perspectiva comparativa será realizado no capítulo seguinte.

Curiosamente, o Paraná, pioneiro na adoção da terceirização de serviços prisionais, reverteu o processo em agosto de 2006, retomando a administração das seis unidades antes operadas por empresas privadas, não obstante o fato dos resultados proporcionados pelas estruturas híbridas de governança serem superiores aos obtidos por prisões similares sob a gestão pública tradicional<sup>81</sup>.

A distribuição das unidades terceirizadas no Brasil pode ser mais bem observada na tabela 3.5, a qual foi construída com base em levantamento realizado junto às empresas prestadoras de serviço e aos organismos estaduais responsáveis pela administração prisional, conforme situação de agosto de 2006.

Tabela 3.5 – Distribuição das prisões com operação terceirizada no Brasil – Ano Base 2006

	<b>Unidade</b>	<b>Estado</b>	<b>Capacidade</b>	<b>Operador</b>	<b>Início da Operação</b>
1	Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj)	AM	450	Conap	2004
2	Unidade Prisional do Puraquequara	AM	614	Conap	2003
3	Penitenciária Feminina	AM	87	Conap	2005
4	Conjunto Penal de Valença	BA	268	Yumatã	2003
5	Conjunto Penal de Juazeiro	BA	268	Yumatã	2005
6	Conjunto Penal de Serrinha	BA	476	Reviver	2006
7	Conjunto Penal de Lauro de Freitas	BA	432	Yumatã	2006
8	Conjunto Penal de Itabuna	BA	432	Yumatã	2006
9	Penitenciária Industrial Regional do Cariri (PIRC)	CE	549	Conap	2001
10	Penitenciária Industrial Regional de Sobral (PIRS)	CE	500	Conap	2003
11	Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II	CE	492	Conap	2004
12	Presídio de Segurança Média de Colatina	ES	268	INAP	2006
13	Presídio Regional de Itajaí	SC	144	Montesinos	2001
14	Presidio Regional de Joinville	SC	366	Montesinos	2005
	Total População Custodiada		5346		
	População Carcerária do Brasil (dez/2005)		361402		
	% em prisões de operação terceirizada		1,48%		

Fonte: Elaborado pelo autor

Da análise da tabela, percebe-se que a existência de prisões terceirizadas ainda é um fenômeno relativamente pequeno no país, à medida que envolve a custódia de menos de 1,5% da população reclusa no país. Se fossem consideradas as prisões paranaenses terceirizadas até 2006, este percentual saltaria para 2,1%, ou seja, ainda bastante reduzido.

<sup>81</sup> Esta discussão sobre os indicadores de desempenho obtidos em cada modalidade será aprofundada no capítulo seguinte.

Claramente, pode-se observar que todas as experiências de terceirização da operação de estabelecimentos penais no país possuem como traço comum o fato de terem sido implementadas em períodos em que os respectivos governos estaduais se encontravam sob poder de grupos políticos favoráveis ou com reduzidas restrições a uma menor participação do Estado na provisão de serviços públicos, por fins de simplificação, aqui denominados de grupos de centro-direita.

De fato, à época do início dos contratos de operação, o Estado do Ceará se encontrava sob gestão de uma ala do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) com viés privatizante. Sob o governo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), estavam os estados do Amazonas e do Espírito Santo. O Partido da Frente Liberal (PFL), por sua vez, comandava ao período da implantação os estados da Bahia, do Sergipe<sup>82</sup> e do Paraná<sup>83</sup>, ao passo que o PP Partido Progressista (PP) governava Santa Catarina. Desta maneira, em função do discurso dos grupos políticos de centro-esquerda, mais resistente à participação privada na provisão de serviços de utilidade pública, principalmente, aqueles ligados ao setor prisional; é possível inferir que as possibilidades de expansão do modelo de terceirização de serviços prisionais no país estão fortemente condicionadas à vitória de agrupamentos de centro-direita nos estados da federação, responsáveis, na prática, pela definição das políticas de execução penal.

Críticos da transferência para atores privados de atividades ligadas à execução da pena também alertam para a pressão de grupos de interesse, notadamente empresas de vigilância privada (MINHOTO, 2000) e de eventualmente organizações criminosas desejosas de possuir o controle das prisões (VIGGIANO, 2002), este último em caráter bastante especulativo. No entanto, a observação do histórico de implementação dos modelos privados de provisão de serviços prisionais no Brasil e o seu quadro atual corroboram as expectativas de Minhoto (2000). De fato, empresas como a Pires Segurança, sediada em São Paulo, no início da década de 90 empreenderam uma série de ações comerciais junto a autoridades responsáveis pela administração prisional no sentido de promover o modelo estadunidense no Brasil e de fomentar a legitimação jurídica e política desta nova modalidade de provisão.

---

<sup>82</sup> O governo sergipano promoveu a terceirização do Complexo Penitenciário Dr. Carvalho Neto em 2002. Contudo no início de 2003, o processo foi revertido e o Estado reassumiu a operação da unidade por conta de problemas de execução contratual.

<sup>83</sup> O processo de terceirização foi descontinuado no Paraná por Roberto Requião, tido como um dos expoentes da ala-esquerda do PMDB, naturalmente, dentro do espectro deste partido político.

A articulação entre empresas de segurança privada e membros das castas políticas locais no processo de transferência a atores privados dos serviços prisionais é um fator que sinaliza precaução, à medida que arranjos poucos transparentes podem emergir. Com efeito, as primeiras concessões realizadas nos estados do Paraná, Bahia e Ceará se deram sob processos licitatórios não muito transparentes. Nos casos dos estados nordestinos, conforme dados obtidos em pesquisa de campo junto a uma série de interlocutores distintos entrevistados, verificou-se que os agrupamentos privados vencedores continham empresas de segurança privada aliados com políticos locais da bancada de apoio aos respectivos governadores, muito embora, oficialmente os nomes destes indivíduos não constassem no registro civil das empresas vencedoras, razão pela qual se omite a identidade destes atores no trabalho<sup>84</sup>. Sem qualquer sombra de dúvida, tais fatores aliados à já mencionada falta de dados disponíveis sobre o setor contribuem para que a credibilidade do modelo seja posta em xeque.

Empresas atuantes no segmento de alimentação coletiva têm-se demonstrado igualmente interessadas nas possibilidades de expansão de seu leque de atuação por meio da incorporação de novas funções, além do fornecimento de alimentação aos internos. De fato, nos editais para terceirização de operações de prisões no estado da Bahia datados de 2005 e 2006, observou-se que a maior fornecedora de alimentação para os presídios públicos baianos se habilitou para participar da concorrência. Embora não tenha sido a vencedora, muito em função de não possuir experiência concreta na área, a referida empresa chegou até as etapas finais do processo licitatório.

Após mais de sete anos de implementação do modelo no país não há, no entanto, um estudo que execute uma comparação entre as distintas modalidades de gestão de modo que se possam mensurar os resultados obtidos por meio desta nova prática. Neste sentido, o presente trabalho busca também realizar este estudo comparativo de maneira pioneira, como forma de aportar contribuições mais assertivas ao debate, o que será abordado no próximo capítulo.

Antes, porém de se empreender as discussões de caráter comparativo do tipo público *versus* privado no Brasil, cabe ressaltar que embora tenha sido inspirada no modelo francês, a

---

<sup>84</sup> No caso da operadora baiana, novos investidores desvinculados da esfera política assumiram, de fato, o controle da empresa em meados de 2005.

experiência brasileira se distingue por permitir a delegação ao ator privado de um número superior de atividades, notadamente a vigilância interna executada por agentes penitenciários e a assistência jurídica. Desta forma, dentro de uma unidade com operação terceirizada no Brasil a quase totalidade dos funcionários pertencem à iniciativa privada, diferentemente da experiência francesa, onde este número não passa de 20%.

Como o controle da unidade permanece sob responsabilidade do Estado, por meio de funcionários designados pela administração penitenciária, de maneira distinta ao modelo americano, pode-se dizer que o modelo inicialmente implementado no Paraná, que em verdade inspirou as demais experiências no Brasil, representa na verdade uma espécie de “terceira via” entre a completa privatização estadunidense e a limitada participação francesa. Conforme será discutido no próximo capítulo, os distintos arranjos contratuais existentes nos três países possuem ligação visceral com os resultados obtidos pelas formas privadas de provisão.

## **4. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DA TERCEIRIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PENAIS NO BRASIL: OS CASOS DA BAHIA E DO PARANÁ**

Conforme observado anteriormente, a entrada de atores privados na provisão de serviços prisionais, sob a modalidade de terceirização ou co-gestão, é algo relativamente recente no Brasil, de maneira que, até o presente momento, não se conhece nenhum estudo que execute uma análise comparativa entre as prisões públicas tradicionais e as prisões operadas por atores privados, sob os ângulos econômico e administrativo no Brasil.

Os trabalhos publicados no país relacionados à possibilidade da provisão privada estão restritos às áreas de Direito (D'URSO, 1996; VIGGIANO, 2002; AFFONSO, 2002; OLIVEIRA, 2002), Filosofia (MINHOTO, 2000) e Sociologia (SALLA, 1991; WACQUANT, 2001).

O trabalho do advogado Luiz Flávio Borges D'Urso (1996), oriundo de sua dissertação de mestrado em direito, pode ser considerado como um dos trabalhos mais influentes na área, tendo em vista o número de citações que recebe. Defensor da participação privada no setor prisional, o autor acaba por defender a adoção de um modelo no Brasil similar ao adotado na França, ou seja, baseado no controle do Estado nas atividades de direção e segurança e da terceirização de atividades da execução material da pena, muito embora o autor utilize em suas argumentações as experiências estadunidenses como exemplo a ser seguido pelo Brasil, às quais demonstra nutrir bastante admiração.

Desta forma, D'Urso (1996), advoga em prol da modalidade de terceirização de serviços, adotada efetivamente no país três anos mais tarde, dentro das linhas mestras constantes no parecer de Mirabette (1993), debatido no capítulo anterior. No entanto, ao defender as formas privadas de provisão, D'Urso (1996) não se vale de argumentos estruturados segundo os cânones científicos que possam servir a obtenção de juízos mais contundentes sobre o tema, fundamentais à formulação de políticas públicas. As passagens relacionadas à superioridade das formas privadas em termos de custos, comparativamente as formas tradicionais de provisão, não apresentam as metodologias de cálculo e às bases comparativas empregadas, de modo que não se sabe, ao certo, o que está sendo contraposto, ou seja, se as análises contemplam estabelecimentos penais similares, ou não. Da mesma forma, os argumentos relacionados à suposta superioridade

qualitativa das prisões geridas por operadores privados trazem em si grandes doses de subjetividade, como expresso na passagem: "... (nas prisões privadas norte-americanas) as celas são individuais, permitindo ao preso que se encontre consigo mesmo. Ao mesmo tempo, evita-se a promiscuidade afastando as perversões sexuais, infelizmente, o maior problema atual nos cárceres" (D'URSO, 1996, p.168).

Ainda na esfera jurídica, verificam-se trabalhos que refutam completamente a hipótese de participação de atores privados na provisão de serviços prisionais. Embora posicionado de forma diametralmente oposta, a arguição de Viggiano (2002), coincide com o trabalho de D'URSO (1996) em um ponto: o caráter especulativo da argumentação, conforme pode ser observado na passagem: "... aos operadores privados da gestão penitenciária não haveria o interesse de reeducação dos presos, pois a estas entidades interessaria manter a clientela" (VIGGIANO 2002, p. 30-31). Visões deste tipo são muito comuns em circuitos jurídicos, administrativos e sindicais<sup>85</sup>. Tal linha de arguição, em verdade, fundamentada em argumentos de caráter especulativo carrega consigo a descrença, ou o desconhecimento, em relação às capacidades das organizações e instituições que o compõem o Estado de confeccionar e monitorar contratos capazes de evitar ou inibir tais tipos de conduta.

Em adição, os trabalhos de Minhoto (2000) e Wacquant (2001), ao abordarem a questão da privatização das prisões sob primas filosóficos e sociológicos, fornecem importantes elementos para a compreensão do tema. Ambos os autores assertam que a existência de empresas privadas na construção, gestão e operação de estabelecimentos penais está relacionada com a emergência de políticas repressivas, por parte dos aparelhos estatais, em relação aos extratos da população economicamente menos aquinhoados. Os efeitos malignos da criminalização da pobreza se fazem sentir, desta forma, nos sistemas prisionais cada vez mais inchados, o que acaba por demandar a construção de novas unidades e, por conseguinte, de novos funcionários visando sua operação. Somam-se a isso, alguns componentes estruturais, como a crença generalizada de que a crise do Estado seria ocasionada por uma crise fiscal, originada no desequilíbrio entre receitas e despesas, e de que o agir estatal convencional seria intrinsecamente ineficiente. A junção de todos estes fatores pavimentam os caminhos que legitimam a participação de atores privados em atividades

---

<sup>85</sup> Isto ficou bastante evidente nas entrevistas semi-estruturadas realizadas durante as pesquisas de campo de caráter exploratório empreendidas.



tradicionalmente providas por agentes governamentais, dentre os quais, a provisão de serviços prisionais. Embora, as argumentações empreendidas pelos autores em epígrafe sejam pertinentes e amparadas em argumentos bem concatenados sob o ponto de vista lógico, em suas análises não são realizados exercícios comparativos com dados reais obtidos pelas diferentes modalidades de gestão, o que limita o alcance de seus trabalhos.

Por outro lado, conforme observado anteriormente, no exterior se encontram disponíveis alguns trabalhos empíricos que abordam a provisão privada de serviços penitenciários sob as óticas das ciências econômicas e administrativas. Sobre o caso norte-americano, têm-se os trabalhos de: Archeombeault e Deis (1996); Mitchell (2003); Bayer e Pozen (2005); Lukemeyer e McCorkle (2006). O caso francês é demonstrado em *Cour des Comptes* (2006). Um bom estudo do caso britânico é disponibilizado em National Audit Office (2003), ao passo que em relação ao caso australiano Roth (2004) se constitui em referência adequada. Tais trabalhos, contudo, apesar de importantes e oportunos para as discussões aqui empreendidas, limitam-se a realizar análises do tipo custo-benefício, e não levam em consideração aspectos teóricos relevantes, já debatidos em outras seções deste trabalho e fundamentais à compreensão da problemática, tais como: as questões institucionais, os mecanismos de incentivo e de alocação dos direitos residuais de controle e decisão.

Voltando à realidade brasileira, observa-se desta forma, que tanto críticos quanto defensores da participação privada na gestão e operação de prisões se valem de argumentos fracamente assentados na realidade observada, deixando muitas vezes transparecer um caráter militante em suas arguições. De um lado, estão os defensores de soluções de gestão privada, que enxergam as organizações gerenciadas pelo setor público como intrinsecamente ineficientes. De outro estão aqueles que vêem as propostas alternativas de gestão como meros estratagemas para a privatização do sistema. No entanto, observa-se que a radicalização ideológica, de um lado e de outro, pouco tem contribuído para a resolução do problema. Ao contrário, enquanto debates são realizados em tais bases, pouco adequadas à tomada de qualquer decisão, as mazelas do cárcere persistem e seres humanos continuam padecendo sob um sistema carcomido e carente de intervenção.

Obviamente, não se tem a intenção de subestimar a importância dos construtos ideológicos na formulação de políticas públicas. Isso seria, no mínimo, pueril. Porém, faz-se mister incorporar ao debate dados concretos da realidade, até para que estes possam influenciar, alterando ou reforçando, as convicções ideológicas dos participantes da discussão sobre as formas alternativas de gestão para o sistema prisional, sejam estes defensores ou críticos da participação de atores não-estatais na provisão de tais serviços.

Contudo, a obtenção de respostas relacionadas às estruturas de governança mais adequadas para o sistema prisional não é tarefa trivial, em função da própria complexidade inerente ao setor. Ocorre que, no interior do sistema carcerário, existem indivíduos das mais diversas naturezas, graus de periculosidade e perfis criminológicos, além da diversidade em termos da própria arquitetura das unidades penais, o que pode fazer com que os indicadores de desempenho observados apresentem diferenças significativas entre si.

Sob o ponto de vista metodológico, a busca de respostas aos questionamentos relacionados ao desempenho obtido por cada uma das distintas modalidades de provisão de serviços prisionais requer investigações estruturadas. Em situações particulares como a do presente trabalho, em que produção dos fatos não se encontra ao alcance do observador, um dos métodos de verificação normalmente utilizado é o da experimentação indireta ou método comparativo, idealizado no século XIX por John Stuart-Mill. De acordo com Crow (1997), somente por meio de comparações as características peculiares dos relacionamentos e fenômenos sociais podem ser distinguidas de suas características mais amplas. Desta forma quando dois casos similares apresentam resultados diferentes, a meta da investigação é identificar a diferença que é responsável por resultados contraditórios. Ao invés de destacar as similaridades entre os objetos relativamente díspares, o investigador estuda a diferença crucial entre os objetos relativamente similares (FERNANDES, 2002)<sup>86</sup>.

Neste sentido, a execução de exercícios comparativos entre as modalidades tradicionais e híbridas de provisão de serviços prisionais parece uma maneira adequada de fornecer subsídios importantes aos formuladores de políticas públicas, de modo que estes possam tomar

---

<sup>86</sup> Maiores detalhes sobre os métodos comparativos podem ser obtidos na obra de Theda Skocpol “*Vision and method in historical sociology*”: Cambridge, 1984.

conhecimento das potencialidades e fragilidades das diversas estruturas de governança possíveis. No entanto, tais comparações necessitam ser empreendidas nas mesmas bases metodológicas. Além disso, dada a multiplicidade de estabelecimentos penais, as análises comparativas devem ser realizadas, na medida do possível, em unidades com características similares. De fato, distorções são esperadas ao se comparar, por exemplo, os indicadores de desempenho de uma penitenciária para internos já condenados, com os de um centro de detenção provisória para indivíduos aguardando julgamento, de modo que qualquer diagnóstico realizado sob tais bases não possuirá a pertinência necessária, à medida que suas conclusões dificilmente possibilitarão análises verdadeiramente aderentes ao setor.

No capítulo 2, desenvolveu-se um modelo relacionado aos fatores que influenciam os indicadores de desempenho em serviços de utilidade pública. A demonstração das características específicas do sistema prisional torna possível a incorporação dos aspectos relevantes do setor ao referido modelo, conforme pode ser mais bem observado na figura 4.1:

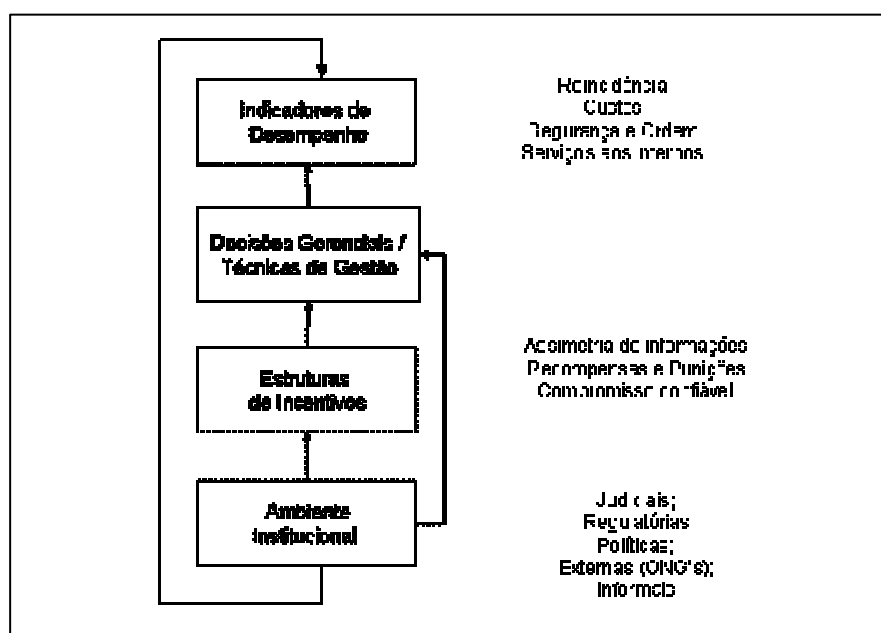


Figura 4.1: Fatores que conformam os indicadores de desempenho no setor prisional.

Fonte: Elaborado pelo autor

Grosso modo, analisando-se a figura acima, pode-se apreender que o desempenho observado em termos de custos, segurança e serviços providos aos internos é condicionado pelas instituições e pelas técnicas gerenciais empregadas, cuja adoção é dependente dos fatores de incentivo aos

quais os atores estão submetidos. Os indicadores de desempenho seriam as variáveis dependentes, afetados pelas técnicas gerenciais empregadas, pelo ambiente institucional e pelas estruturas de incentivo, as quais se enquadrariam na categoria de variáveis independentes da pesquisa.

Justamente dentro do espírito acima, demonstram-se neste capítulo dois exercícios comparativos entre as modalidades tradicionais de provisão de serviços prisionais e as formas híbridas com participação de atores privados.

O primeiro deles é realizado no Estado da Bahia. Por meio um estudo de caso, são comparadas duas prisões de mesmo projeto arquitetônico e mesma capacidade. Convém ressaltar que o método do estudo de caso permite a análise de fenômenos com maior profundidade dentro de um determinado contexto, sendo adequado ao estudo de situações sob vários ângulos e diferentes perspectivas (ROESCH, 1999, 2001). Em geral, o método do estudo de caso também é indicado quando as sentenças “por que” e “como” fazem parte da problemática central de pesquisa, notadamente quando se possui pouco, ou nenhum, controle sobre os eventos. Para tal, os estudos de caso apóiam-se nas mesmas técnicas da análise histórica tradicional, adicionando duas novas fontes de evidências: observação direta e entrevistas sistemáticas, sendo relativamente aderentes ao exame de processos decisórios, programas de implantação de inovações gerenciais e de mudanças organizacionais (YIN, 1994), sendo perfeitamente adequado ao contexto aqui analisado. Especificamente no caso baiano, ambas as unidades estão localizadas no interior e abrigam internos com perfis criminológicos relativamente similares.

O segundo exercício comparativo é realizado no Estado do Paraná, o qual, conforme já mencionado, foi o primeiro estado a adotar a participação de atores privados na operação de prisões, sob a modalidade de terceirização, a partir do final do ano de 1999. Para a realização desta análise, no intuito de se comparar unidades com características comuns, são analisados oito estabelecimentos penais destinados a indivíduos já condenados, quatro deles geridos sob a forma tradicional e quatro sob a modalidade de terceirização. A partir de informações coletadas em pesquisa de campo foi construída uma base contendo dados relativos aos anos de 2001 a 2005, o que permite a realização de algumas análises quantitativas e testes econométricos. Além das

estimações quantitativas obtidas se adicionam informações qualitativas colhidas em pesquisa empírica por meio de entrevistas semi-estruturadas.

A escolha por analisar os casos baiano e paranaense em separado não é sem propósito. Busca-se com isso, evitar a influência das diferentes variáveis institucionais sobre o desempenho observado. Assim, os efeitos endógenos das instituições são mitigados à medida que se comparam unidades localizadas em uma mesma região geográfica, logo sujeitas ao mesmo conjunto de restrições formais e informais (mesmo departamento penitenciário, mesmo sistema de justiça, mesmas regras comuns dos internos, etc.). O controle das variáveis institucionais, tornando-as exógenas ao modelo, possibilita que se obtenha, no caso baiano, uma espécie de “quase-experimento”.

Uma vez analisadas as diferenças entre as modalidades de gestão nos estados da Bahia e do Paraná, procura-se explicar as razões para as dissimilaridades observadas com base nos referenciais teóricos de suporte anteriormente debatidos. As experiências baiana e paranaense são em seguida contrapostas às experiências estrangeiras já demonstradas. Almeja-se, assim, ir além das meras análises do tipo “custo-benefício”, disponíveis na literatura estrangeira, de modo que se possa entender as razões das diferenças verificadas em termos de desempenho em cada país.

Correndo o risco de expor uma falsa ambição de neutralidade, pretende-se também que as análises aqui realizadas a partir das realidades empíricas observadas, propiciem diagnósticos não-viesados sob o ponto de vista ideológico, se é que isto é possível, a favor ou contra, da participação de atores não-estatais em serviços prisionais. Por fim, o potencial explicativo dos instrumentais analíticos de suporte pode possibilitar um diagnóstico mais apurado sobre o que realmente sucede no setor. Dito de outra maneira, utilizando as palavras comumente proferidas por Oliver Williamson se pretende saber: “*What is going on out there?*”.

#### **4.1 A terceirização de presídios na Bahia**

Quando comparado a outras unidades da federação o sistema prisional baiano é relativamente pequeno. De fato, conforme dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2006), no final de 2005 a população carcerária reclusa em estabelecimentos sob responsabilidade da Superintendência de Assuntos Penais da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado da

Bahia (SAP/SJDH) era de 7144 indivíduos. Embora não tenham sido disponibilizadas pelo governo baiano informações recentes sobre a população sob responsabilidade da Polícia Civil em delegacias e carceragens, estima-se que haja ao redor de 4500 indivíduos nestas condições, perfazendo um total de 11600 pessoas reclusas no Estado. Considerando que a Bahia é o quarto estado mais populoso da federação com cerca de 13 milhões de habitantes, atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, a proporção de 88 presos para cada 100.000 habitantes é baixa até mesmo para os padrões mundiais.

A população custodiada pela SAP está fortemente concentrada na capital do estado, Salvador, onde estão 64% dos internos, sendo que ao redor 47% do total de presos do Estado estão dispostos em apenas duas unidades: Presídio Salvador e Penitenciária Lemos de Brito (PLB). As demais unidades do interior ficam responsáveis por 46% da população disposta em 13 unidades diferentes.

A terceirização de estabelecimentos penais na Bahia tem seu início em janeiro de 2003, quando da transferência da operação do Conjunto Penal de Valença (CPV) à Yumatã Empreendimentos e Serviços Ltda., após um processo licitatório que tardou quase um ano, em função dos recursos impetrados pelos demais concorrentes. Originalmente, dentre os sócios da empresa se encontravam grupos de empresários ligados ao setor de vigilância privada, alguns deles políticos. Em 2005, o controle da empresa é transferido para um grupo de empresários ligados ao setor de construção civil. Desta sorte, a terceirização na Bahia segue o modelo contratual *unbundled* de Hart (2003) – dois contratos separados, um para construção e outro para os serviços de operação.

Após a experiência de Valença, a ser aprofundada adiante, o governo do estado decidiu disseminar o modelo de terceirização, ou nas palavras dos dirigentes prisionais, co-gestão ou gestão compartilhada, nas outras novas unidades construídas, à exceção do Conjunto Penal de Simões Filho. Desta sorte, conforme pode ser observado na Tabela 3.8, foram delegadas à iniciativa privada outras quatro unidades, os conjuntos penais de Juazeiro, Serrinha, Itabuna e Lauro de Freitas. A primeira foi inaugurada em fins de 2005, as demais ao longo de 2006.

À exceção de Serrinha, onde a vencedora da licitação foi a empresa Reviver, todas as outras concessões de operação foram ganhas pela Yumatã, evidenciando mais uma vez o fenômeno da transformação fundamental demonstrado por Williamson (1985, p.61-63), pela qual a empresa

vencedora inicialmente possui vantagens nas rodadas seguintes justamente por acumular conhecimentos sobre as necessidades dos clientes (neste caso o Estado) e a respeito das estruturas de custo, os quais se constituem em elementos essenciais à formulação de propostas em processos concorrenciais calcados no binômio: preço e qualidade.

Assim, em função do caráter bastante recente da maior parte das unidades terceirizadas na Bahia não é possível realizar uma avaliação acerca dos resultados obtidos. Situação diferente é observada no CPV, inaugurado em 2003, razão pela qual os resultados desta unidade serão analisados em contraposição a outra unidade similar gerida sob a modalidade tradicional, o Conjunto Penal de Teixeira de Freitas (CPTF), conforme pode ser visto a seguir.

#### *4.1.1 Conjunto Penal de Teixeira de Freitas versus Conjunto Penal de Valença: uma análise comparada.*

O sistema prisional se distingue bastante de outros serviços de utilidade pública. Além disso, uma análise dos indicadores de desempenho em uma perspectiva comparada requer o cuidado de seleção das amostras a serem comparadas como forma de não incorrer no erro de se chegar a conclusões sobre resultados obtidos em contextos muito diferentes. Em função de neste trabalho se desejar saber as diferenças entre as modalidades públicas e privadas de provisão de serviços prisionais, faz-se mister que se comparem unidades com características similares e imersas, na medida do possível, em um mesmo contexto em termos institucionais. Com isso, as diferenças eventualmente encontradas tendem a estar fortemente ligadas à estrutura de governança escolhida.

Dentro deste espírito, são comparados dois estabelecimentos penais: o Conjunto Penal de Teixeira de Freitas (CPTF), gerenciado e operado integralmente pelo Estado, e, o Conjunto Penal de Valença (CPV), com operação terceirizada.

A pesquisa realizada compreendeu os anos de 2003 e 2004. Os dados necessários foram obtidos mediante solicitação formal feita a SAP/SJDH, de modo que as análises e conclusões aqui realizadas somente são válidas para este período<sup>87</sup>. Aos dados obtidos na forma de estatísticas e contratos firmados entre governo e operador privado, somam-se neste trabalho, informações

---

<sup>87</sup> Os dados fornecidos não se encontram disponíveis ao público. Em verdade, a partir da solicitação realizada pelo autor, a SAP/SJDH realizou esforços para coleta e compilação da maior parte das informações requisitadas.

qualitativas colhidas por meio de entrevistas semi-estruturadas aplicadas junto aos gestores das unidades penais e a outros atores com algum tipo de influência sobre os estabelecimentos penais analisados, como por exemplo, representantes da defensoria pública, representantes de instituições políticas, judiciais e sindicais, totalizando 18 entrevistas. Para estas, adotou-se o método de entrevistas em profundidade (MALHORTA, 2001), no qual mesmo na existência de um esboço predeterminado, o fraseado específico e a ordem das perguntas podem ser influenciados pelas respostas prévias dos entrevistados. Sempre que possível, foram realizadas as mesmas perguntas a interlocutores distintos, como forma de comparar as diferentes percepções de cada um dos entrevistados sobre um mesmo tópico. As entrevistas serviram também como mecanismo complementar à obtenção de informações faltantes nas estatísticas oficiais, estatutos, contratos e demais documentos analisados.

Alguns podem se perguntar a respeito da fidedignidade das informações aqui apresentadas. De fato, em função da característica de opacidade da administração prisional, presente não somente na Bahia, não se possui mecanismos para que se possa avaliar se as informações fornecidas pela SAP/SJDH-BA são realmente acuradas e representam a realidade, justamente por não haver registro documental, disponível ao público, que permita a confrontação das informações. Como os responsáveis operacionais pelo preenchimento de parte das informações solicitadas diretamente ao Superintendente de Assuntos Penais foram os gestores de cada unidade é evidente que processos de subnotificação podem ocorrer, devido aos incentivos de natureza imaterial, na forma de valores como reputação e reconhecimento, que estes atores possuem para demonstrar o melhor desempenho possível de suas unidades. No entanto, pelo fato dos dirigentes encarregados do CPV e do CPTF em maio de 2005 (período em que os dados foram coletados e tabulados) não estarem totalmente presentes nestas unidades em 2003 e 2004, a tendência de ocultação de algumas informações são mitigadas. Além disso, boa parte dos dados está centralizada na própria SAP (como os financeiros), minimizando as chances de manipulação *ad hoc* das informações fornecidas, seja para favorecer uma ou outra unidade, visto que a própria SAP não possui incentivos para tomar partido de um lado ou de outro, uma vez que ambas estão sob sua jurisdição e responsabilidade.



- **Características das unidades**

O CPTF e o CPV se situam no interior do Estado da Bahia, localizadas, respectivamente a 882 e 262 quilômetros da capital, Salvador, abrigando em sua maior parte criminosos de regiões rurais e de pequenos centros urbanos. Originalmente, as duas unidades possuem o mesmo projeto arquitetônico, elaborado pela Superintendência de Construções Administrativas da Bahia (Sucab), ambas possuindo capacidade para abrigar 268 internos. Nas duas unidades, existem áreas para atendimentos técnicos aos internos, cozinha, lavanderia e espaços para triagem dos recém-ingressantes. As áreas para a custódia em regime fechado apresentam dois módulos cada qual com dois pavimentos, onde estão dispostas celas coletivas projetadas para abrigar de quatro a seis internos.

Os estabelecimentos iniciaram suas atividades em março de 2001 (CPTF) e em janeiro de 2003 (CPV) e fazem parte do esforço empreendido pelos governos para diminuir a quantidade de internos abrigados na capital, ao mesmo tempo fazendo com que os internos fiquem mais próximos de suas famílias.

Muito embora o CPV conte com alguns criminosos de alto potencial ofensivo, os perfis criminológicos dos internos das duas unidades são relativamente similares<sup>88</sup>. Em ambas as prisões, ao redor de 60% dos internos possuem penas menores que oito anos de prisão. A maioria deles possui condenação por crimes contra a pessoa (homicídios, agressões, etc.), seguido de perto por crimes contra o patrimônio (roubos e furtos) e por crimes ligados ao tráfico de drogas. Entretanto, havia uma diferença significativa quando se observam os índices de reincidência, pois, enquanto o CPTF abriga apenas 5% de presos com este perfil, o CPV possui 30%.

O CPTF é operado integralmente por funcionários públicos ligados à Superintendência de Assuntos Penais da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do estado da Bahia. De acordo com o estatuto do funcionalismo público brasileiro, os empregados do serviço público, aprovados mediante concurso, gozam de estabilidade no emprego, não podendo ser demitidos, a não ser

---

<sup>88</sup> As informações sobre as unidades aqui expostas são válidas para o período compreendido na análise, entre os anos de 2003 e 2004.

depois de constatada alguma falta grave. O processo de desligamento nem sempre é transparente e, em geral, é bastante moroso. Além disso, os funcionários públicos possuem alguns benefícios não-existentes para os trabalhadores da esfera privada, tais como licenças remuneradas periódicas e aposentadoria com salário integral.

Ainda que sob a direção de funcionários do Estado, no CPV, por sua vez, a quase totalidade das funções operacionais é realizada pela operadora privada. O contrato celebrado entre o governo estadual e a empresa tem prazo de cinco anos e abrange o fornecimento de serviços de vigilância interna, alimentação, assistência médica, odontológica, psicológica, jurídica e recreativa aos internos, além da responsabilidade pelas despesas de água, energia, comunicação, manutenção predial, compra de insumos e fornecimento e manutenção dos veículos utilizados pelo estabelecimento. Os funcionários representantes do Estado ocupam os cargos de Direção, Vice-Direção e Chefia de Segurança. A operadora privada se reporta a tais profissionais. Além disso, a guarda externa é realizada pela Polícia Militar.

A seguir se discute sobre os indicadores de desempenho em uma perspectiva comparativa. Por questão apenas de praticidade, durante a exposição o CPV poderá ser denominado como prisão terceirizada e o CPTF como prisão pública.

- **Indicadores de Desempenho em perspectiva comparada**

No capítulo 3 foi visto que os indicadores de desempenho para o setor prisional podem ser divididos em termos de custos e qualidade, estes últimos desdobrados em segurança e ordem, reincidência e serviços de assistência aos internos. Nesta pesquisa, contudo, não foram disponibilizadas as taxas de reincidência criminal e os custos agregados da prisão pública. Destarte os indicadores disponíveis para a análise do caso baiano são agrupados da seguinte forma: a) administrativos e financeiros; b) segurança e ordem; e, c) serviços de bem-estar oferecidos aos internos.

### **a) Indicadores administrativos e financeiros**

Neste quesito são enfocados fatores relacionados à quantidade de pessoal empregado em cada unidade, bem como as taxas de absenteísmo e informações relativas a alguns componentes de custo, tais como salários de agentes e despesas com energia.

Tem-se que, primeiramente, a superlotação não é uma característica preocupante para nenhuma das duas unidades. Ao final de 2004, enquanto o CPV abrigava 251 internos o CPTF abrigava 246. De acordo com o fluxo de processo criminal, cabe ao juiz de execução penal a prerrogativa de decisão a respeito do destino do condenado. Contudo, o diretor da unidade pode se recusar a receber o interno, caso algum trâmite burocrático não tenha sido cumprido ou a unidade já se encontre à plena capacidade, de modo que tensões podem ser observadas entre a direção da unidade (pertencente ao poder executivo) e os membros do judiciário em relação a este quesito, essencial para evitar o aumento nos conflitos internos, ainda que não o único.

Uma outra característica importante em um estudo comparativo é o tipo de interno custodiado, dado que a guarda de indivíduos com perfis diferentes requer recursos e técnicas distintas. De fato, os requisitos de gestão para albergar elementos com grande capacidade de mobilização, prestígio e poder sobre os demais criminosos são bastante peculiares e demandam arranjos não adequados, talvez, à custódia de indivíduos acusados de pequenos furtos. Assim, analisar unidades que abriguem perfis de internos não muito diferenciados é um fator importante para um estudo comparativo. Neste sentido, como dito anteriormente, as duas unidades aqui focalizadas se enquadram na premissa acima, na medida em que os presos do CPTF e do CPV possuem perfis relativamente similares. Além disso, ambas as unidades abrigam internos de comarcas oriundos de zonas rurais e de pequenos centros urbanos, o que faz com que as características dos crimes cometidos e, logo, as características dos próprios criminosos sejam bastante próximas.

Para lidar com os internos, o CPTF utilizou, no período analisado, em média 134 funcionários, ao passo que o CPV necessitou de 116. Foram oferecidas 140 horas iniciais de treinamento aos agentes contratados pela empresa privada no CPV, enquanto na unidade gerenciada pelo poder público não passaram de 40 horas. Para segurança externa da unidade, a Polícia Militar disponibilizou em média, durante o período, um efetivo de 30 policiais para o CPV e 42 para o CPTF.

Em relação à ausência de funcionários por motivos médicos, ou outros motivos, durante os dois anos analisados, o CPV reportou oito casos. No CPTF os valores foram superiores mais de três vezes, perfazendo um total de 25 ausências. A falta de funcionários cria complicações adicionais para a operação da unidade, uma vez que o número de agentes em contato com os internos tende a diminuir, com reflexos imediatos no quesito segurança e ordem, a ser focalizado adiante. Com efeito, os procedimentos de revistas minuciosas nas celas (“baculejos”) tendem a se tornar menos freqüentes, aumentando a probabilidade de ocorrência de irregularidades.

Os desdobramentos decorrentes dos diferentes modelos de contratação e de relações trabalhistas se fazem sentir nos indicadores de rotatividade de pessoal, como era de se esperar menores na estrutura pública de governança. Enquanto no CPTF, 2 funcionários foram demitidos ou afastados por conta de condutas inadequadas, no CPV foram 15 pessoas durante o período analisado, o que se por um lado demonstra as maiores possibilidades de resolução rápida de irregularidades e de problemas relacionados a funcionários sem o perfil adequado à atividade empreendida; por outro pode dificultar a retenção do conhecimento tácito de difícil codificação, extremamente necessário no cotidiano de estabelecimentos penais, sobretudo naquilo que tange aos padrões de comportamento dos internos.

Há diferenças em relação ao salário dos agentes penitenciários. Em média, cada agente da empresa terceirizada recebeu cerca de R\$ 665,00 mensais (US\$ 303)<sup>89</sup> durante os anos de 2003 e 2004, ao passo que os agentes públicos de Teixeira de Freitas perceberam, em média, um salário mensal ao redor de R\$ 1078,00 (US\$ 490), ou seja, um salário superior em mais de 60% em relação ao seu homólogo atuante na iniciativa privada. Apesar dos salários pagos pela operadora do CPV serem mais baixos em relação ao CPTF, em função das diminutas possibilidades de trabalho com carteira assinada na região de Valença, fruto dos baixos índices de atividade econômica, os valores pagos se encontram acima da média da região, o que faz com que a quantidade de candidatos a uma vaga seja bastante elevada. Com efeito, o número de trabalhadores que pedem demissão por conta de insatisfação salarial é pouco significativo.

Em relação aos custos totais de operação, não foram disponibilizados os valores consolidados em relação aos gastos efetuados pelo governo do estado com o CPTF. Em relação ao CPV, conforme

---

<sup>89</sup> Considerando o câmbio de 1 US\$ = R\$ 2,20

contrato, o governo paga ao operador privado R\$ 321.000,00 (US\$ 154.910) por mês para obter todos os serviços especificados anteriormente, durante o período analisado, perfazendo um custo total de R\$ 1198,00 por preso, sem contar os gastos com salários dos três funcionários da SAP/SJDH lotados na unidade e dos policiais militares responsáveis pela vigilância exterior.

No entanto, foram disponibilizadas algumas informações, tais como despesas com água e energia elétrica, que possibilitam o esboço de alguns paralelos. Durante o ano de 2004, enquanto o operador privado despendeu anualmente, em média, R\$ 117 800,00 (US\$ 53.545) para cobrir tais despesas no CPV, o Estado da Bahia gastou R\$ 332.228,00 (US\$ 151.012) dólares mensais no CPV, ou seja, quase três vezes mais.

Em relação a despesas com manutenção, enquanto na média dos dois anos analisados, o operador privado gastou R\$ 82.000 (US\$ 37.270) anuais no CPV, o governo do Estado da Bahia investiu apenas R\$ 56.014 (US\$ 25.461). Os valores empenhados pelo Estado são menores, não obstante a maior ocorrência de fugas e tentativas de fugas no CPTF (a serem observados adiante), os quais demandam investimentos para a readequação das instalações, normalmente degradadas após eventos como estes. Neste sentido os custos decorrentes de um motim ocorrido no CPV em 2003 foram absorvidos integralmente pela operadora privada<sup>90</sup>.

A tabela 4.1 resume os indicadores administrativos e financeiros.

---

<sup>90</sup> Segundo estimativas do edital para operacionalização do Conjunto Penal de Itabuna, de 27 de março de 2006, a estrutura de custos de uma unidade penal se divide em: a) despesas com pessoal (salários e benefícios); b) despesas com internos (alimentação, uniformes, etc.); c) despesas administrativas (energia, combustíveis, etc.); e, d) impostos. De acordo com o edital, os componentes “a” e “c”, para os quais alguns dados foram disponibilizados neste trabalho, perfazem ao redor de 60% dos custos totais, ao passo que os impostos montam 20%. Tomando como base, por exemplo, as diferenças salariais observadas entre as duas modalidades de gestão e as despesas com energia, ainda que nas formas privadas haja alguns encargos trabalhistas que inexistem no funcionalismo público, como, por exemplo, FGTS, tem-se que nas formas privadas os gastos com salários e despesas administrativas tendem a ser menores. Contudo, a ausência de dados consolidados a respeito das modalidades públicas de provisão impede que se calcule com maior exatidão os custos por interno no CPTF e, por consequência, que sejam realizados estudos comparativos confiáveis sobre o tema.

Tabela 4.1: Indicadores de Desempenho Administrativos e Financeiros – CPV e CPTF

Indicadores de eficiência	Conjunto Penal de Valença		Conjunto Penal de Teixeira de Freitas	
	2003	2004	2003	2004
<b>Administrativos / Financeiros</b>				
Capacidade da unidade	268	268	268	268
Número de Internos efetivos	227	251	258	246
Número total de funcionários	114	117	137	132
Número de agentes penitenciários	91	89	92	88
Número de funcionários técnicos	14	14	13	11
Número de funcionários administrativos	9	14	32	33
Policiais encarregados da seg. externa	24	36	52	32
Treinamento inicial aos agentes (h)	140	140	40	40
Ausências por licenças médicas	1	3	8	11
Ausências por outros motivos	3	1	2	4
Nº de processos administrativos	0	0	1	8
Funcionários Demitidos / Afastados	9	6	0	2
Custos Totais de Operação por unidade (Base Anual)	3.852.000,00	3.852.000,00	-	-
Custos Anuais decorrentes de motins	38.000,00	0	-	-
Salário Médio do Agente Penitenciário (R\$ / mês)	645,45	683,75	981,00	1.176,00
Custos Anuais de Manutenção unidade	80.000,00	84.000,00	59.917,14	52.112,36
Despesas Anuais com Água	37.200,00	44.800,00	201.075,95	237.905,75
Despesas Anuais com Energia Elétrica	81.600,00	72.000,00	86.870,69	138.602,28

Fonte: Superintendência de Assuntos Penais – Secretaria de Justiça do Estado da Bahia (SAP/SJDH-BA)

Obs: Valores em reais (R\$)

## b) Indicadores de segurança e ordem

Dentre os vários indicadores que conformam o desempenho do sistema prisional, os fatores relacionados à segurança e ordem se encontram entre aqueles que mais têm exigido a atenção dos gestores. Fruto de uma paranóia penitenciária<sup>91</sup>, atualmente existente na sociedade, um desempenho adequado é associado, via de regra, à inexistência de fugas e rebeliões, não raro em detrimento da ressocialização do indivíduo e da observação dos direitos humanos. Para os gestores prisionais, deixar que um prisioneiro “escape de suas mãos” representa um fardo simbólico que ressalta a incapacidade de cumprir a missão confiada pela sociedade: isolar o indivíduo de modo que os efeitos de sua existência não se façam sentir, ainda que oficialmente a

<sup>91</sup> Expressão cunhada pelo sociólogo francês Georges Benguigui em comunicação pessoal.

questão da ressocialização seja uma dimensão relevante. A existência de rebeliões se mostra igualmente indesejável aos gestores graças ao apelo midiático decorrente das cenas toscas inerentes a este tipo de evento, além, é claro dos impactos econômicos verificados a partir da destruição das instalações. Neste caso, a degradação da unidade contribui negativamente às missões de contenção e de reinserção do apenado, razão suficiente, portanto, para que estes eventos sejam evitados ao máximo. Assim, não são incomuns os acordos estabelecidos com internos como forma de se mitigar a ocorrência de rebeliões e outros movimentos reivindicatórios, normalmente à base de concessões que beiram os limites da ética e da legalidade, conforme será visto adiante.

A unidade operada pela empresa privada não apresentou ocorrências de evasões ou tentativas de fuga durante o período analisado. Por outro lado, a unidade gerenciada integralmente pelo governo do Estado da Bahia apresentou 25 tentativas de fuga com oito evasões concretizadas durante o período. Embora as duas unidades tenham o mesmo projeto original, o Conjunto Penal de Valença conta com uma estrutura de vigilância eletrônica por meio de circuito de câmeras, fruto do investimento realizado pela empresa privada sem qualquer tipo de participação do governo.

Em contrapartida, o CPTF não registrou nenhuma rebelião ou motim no período, diferentemente do CPV, onde em 2003 uma rebelião foi deflagrada pelos internos. As razões para este evento indesejável estariam relacionadas ao fato da unidade ter recebido um grupo de internos oriundos da PLB com forte potencial de liderança. Habitados a um padrão de disciplina menos rigoroso, os novos ingressantes não concordaram com algumas práticas experimentadas na nova unidade terceirizada (horário para interrupção de energia elétrica, limitação do número de visitantes, maior rigor nas visitas, etc.), acabando por articular uma rebelião, na qual partes da unidade foram degradadas e alguns materiais foram queimados. Neste caso, os custos de reconstrução foram absorvidos pela operadora da unidade.

O CPTF possui um ambiente interno mais violento em relação ao CPV com registros de morte e maior número de agressões entre internos e contra funcionários e visitantes. Foram 37 agressões registradas entre os próprios presos no CPTF contra três no CPV, no qual nenhum funcionário foi agredido por internos durante o período.

Não foram registradas oficialmente agressões de funcionários contra internos nas duas unidades. Entretanto, durante as diversas entrevistas realizadas, constatou-se que, durante o período compreendido na análise, isso não correspondeu à realidade. No caso do CPTF, diversas matérias publicadas na mídia impressa baiana demonstram que alguns internos foram submetidos à tortura quando de uma tentativa frustrada de evasão. No caso do CPV, ainda que haja um grande esforço de contenção da violência por parte dos funcionários, houve um registro de demissões de um funcionário da empresa terceirizada, por conta de agressões impetradas contra um interno. Em nenhuma das duas unidades foi registrada oficialmente a ocorrência de crimes sexuais.

O clima é invariavelmente tenso entre os internos, já que estes costumam produzir suas próprias armas para se protegerem de eventuais agressões decorrentes de acertos de contas ou desentendimentos por motivos diversos. O instrumento mais comum utilizado é uma espécie de estilete improvisado a partir de pedaços de ferro presentes na construção do prédio, denominado “chuchu” no jargão do sistema prisional baiano (ou “estoque” no Paraná e Rio de Janeiro). Tais armas são guardadas, via de regra, em locais tão variados quanto os limites da criatividade humana – interior das paredes, fundo de vasos sanitários, etc. – de modo que, normalmente, somente são encontrados mediante revistas rigorosas (“baculejos”, conforme expressão utilizada na Bahia).

Os dados fornecidos pela SAP-SJDH-BA apontam que no CPTF foram apreendidas três vezes mais armas em relação à Valença. Como os internos possuem, grosso modo, o mesmo perfil criminológico, em suma, mesmos níveis em termos de potencial ofensivo, têm-se duas possibilidades: ou os procedimentos de revistas no CPV são menos rigorosos a ponto de apreenderem menos armas; ou a produção de armas em Teixeira de Freitas toma grandes proporções em função das próprias condições de degradação da unidade, em verdade agravadas pela falta de manutenção adequada, tornando o ambiente interno propício à confecção de armas a partir de pedaços da construção do prédio.

Drogas e substâncias entorpecentes se constituem em grandes preocupações da sociedade atualmente. No caso das prisões, além da questão da dependência dos usuários e do respeito à legalidade, as drogas tendem a ser desaprovadas pelos gestores prisionais em função da estrutura mercantil engendrada por sua simples existência no interior das galerias. De fato, a presença de



drogas propicia a emergência de lideranças e, por conseguinte, de relações de subordinação por parte daqueles que não possuindo condições materiais para adquirir o produto, tendem a agir como serviçais dos “xerifes” da prisão, realizando serviços dos mais variados tipos – desde executar a limpeza das celas até assumir a responsabilidade por condutas desviantes praticadas no interior da prisão, incluindo aí assassinatos e portes de armas.

Há várias formas de se evitar o ingresso de drogas nas prisões (visitas, fornecedores de materiais, funcionários, etc.), sendo a entrada por meio de visitantes a mais comum. De maneira a coibir a entrada de tais artigos ilícitos, durante os dias de visita são intensificados os procedimentos de revista, visto que as drogas podem ser escondidas pelas “mulas” (visitantes que tentam aportar drogas, armas e celulares para dentro da prisão) em lugares de difícil verificação, como, por exemplo, genitália e ânus, o que necessariamente envolve práticas constrangedoras de revista, sobretudo nas mulheres, muitas delas esposas ou mães dos internos (em verdade, duas “instituições” sagradas na sociedade brasileira). Destarte, o rigor nas revistas gera sentimentos de insatisfação dos internos por dois motivos distintos: um em relação aos constrangimentos e, algumas vezes, humilhações sofridas por seus familiares durante as revistas, o outro em decorrência da diminuição do fluxo de entrada de drogas nas prisões, o que invariavelmente faz com que o ambiente interno se torne ainda mais turbulento; razão pela qual, não raro, muitos gestores prisionais relaxam os procedimentos de revista e fazem vista grossa à entrada de drogas na prisão, sobretudo a maconha, devido a seus efeitos tranquilizantes, como forma de apaziguar o clima da unidade e evitar fugas e rebeliões. Conforme discutido um pouco antes, condutas desta envergadura que beiram os limites da ética e da legalidade são frequentemente invocadas como forma de garantir a segurança e ordem nos estabelecimentos penais, para muitos a principal meta das penas restritivas de privação da liberdade.

Observando as quantidades de drogas apreendidas nas duas unidades nos períodos analisados, constata-se que em Valença foi apreendido um volume de drogas ao menos sete vezes maior em relação à Teixeira de Freitas. Diferentes interlocutores entrevistados declararam que as explicações para estes números estão relacionadas ao rigor nos procedimentos de revista nas duas unidades, maior na unidade terceirizada em relação à unidade operada integralmente pelo governo do Estado. Porém, em função das pequenas dimensões e das inúmeras formas de ocultação existentes, mais uma vez, tão grandes quanto os limites da criatividade do ser humano,

tem-se que é praticamente impossível impedir a entrada completa de drogas nas prisões. As duas unidades possuem detectores de metais para facilitar o processo de revista de funcionários e visitantes.

Um componente adicional para a eclosão de revoltas por parte dos internos é a falta de visibilidade de suas situações processuais, sobretudo, em função da inoperância do aparelho judiciário<sup>92</sup>. Desta forma, um dos instrumentos que a direção da unidade pode se valer para conseguir o relaxamento das tensões internas consiste em demonstrar aos presos esforços concretos para obter processos de progressão de pena e de liberdade condicional àqueles que possuem estes direitos e que não os vêem concretizados por conta de idiossincrasias do sistema de justiça criminal. O número de internos soltos ou que progrediram para regimes mais brandos é cerca de quatro vezes superior no CPV, demonstrando a alta “rotatividade do estoque” nesta unidade, reflexo também da alta quantidade de presos aguardando julgamentos ali custodiados, os quais por força da lei de execuções penais deveriam permanecer nas carceragens e delegacias ligadas à Secretaria de Segurança Pública da região até ter sua sentença decretada, o que não ocorre, contudo, por conta do estágio de superlotação e degradação dos estabelecimentos destinados à presos provisórios. Conforme observado adiante, esta maior rotatividade no CPV está umbilicalmente ligada aos serviços jurídicos disponibilizados aos internos.

A tabela 4.2 resume o conjunto de principais indicadores de segurança e ordem.

---

<sup>92</sup> De fato, verdadeiros casos de pesadelos kafkianos são verificados nas prisões. Por exemplo, em uma das visitas realizadas ao CPV pode ser constatada a situação de um preso provisório aguardando julgamento há quase dois anos, para um crime cuja pena prescrita não passa de um ano na maior parte das vezes.

Tabela 4.2: Indicadores de Desempenho – Ordem e Segurança – CPV e CPTF

Ordem e segurança	Conjunto Penal de Valença		Conjunto Penal de Teixeira de Freitas	
	2003	2004	2003	2004
Tentativas de Fugas	0	0	10	15
Número de Fugas Efetivadas	0	0	3	5
Número de Rebeliões	1	0	0	0
Mortes causadas pelos próprios internos	0	0	0	1
Nº Agressões entre internos	1	2	16	19
Nº Agressões de internos contra visitantes e funcionários	0	0	5	3
Nº Agressões Sexuais	0	0	0	0
Nº Agressões registradas de funcionários contra internos	0	0	0	0
Quantidade de armas brancas apreendidas	22	50	109	123
Quantidade de drogas apreendidas (kg)	15	25	3	4
Nº total de internos destinados a regimes mais brandos ou soltos	148	498	48	131
Há Raios X (operando) para auxiliar revistas (S/N)	não	não	não	não
Há Detectores de metais (operando) para auxiliar nas revistas (S/N)	sim	sim	sim	sim
Há estruturas de vigilância e monitoramento eletrônico (S/N)	sim	sim	não	não

Fonte: Superintendência de Assuntos Penais – Secretaria de Justiça do Estado da Bahia (SAP/SJDH-BA)

### c) Indicadores de serviços oferecidos aos internos

No capítulo anterior foi demonstrado que a disponibilização de serviços de bem-estar aos internos previstos na Lei de Execuções Penais além de contribuir para a ressocialização do apenado, missão maior da pena de privação de liberdade, de acordo com a lei, constituem-se mecanismo útil à manutenção da estabilidade do ambiente no interior das prisões. Em particular em relação a tais serviços, as duas unidades aqui comparadas apresentam resultados bastante dissonantes.

Em linhas gerais, a unidade operada pela empresa privada apresentou indicadores superiores de assistência médica e psicológica oferecidos aos internos, apesar do número de indivíduos com doenças infecto-contagiosas presentes no CPTF ter sido em média superior ao apresentado no CPV. Por outro lado, o CPV apresentou uma ligeira inferioridade em relação a assistência odontológica.

Em relação à assistência jurídica, a diferença também é flagrante a favor da unidade operada pela empresa privada. Contando com dois advogados exclusivos à unidade, o CPV conseguiu prover

um maior número de atendimentos jurídicos aos presos, o que se reflete no número de internos soltos ou que progrediram para regimes mais brandos, nos períodos estudados. Os baixos números de consultas a advogados no CPTF se devem principalmente às dificuldades materiais da Defensoria Pública do Estado da Bahia, na medida em que à época deste estudo apenas um defensor. Assim, os indicadores observados vão ao encontro com a opinião de alguns entrevistados e de especialistas do setor de que o número de atendimentos jurídicos abranda as tensões internas, contribuindo para que o ambiente nas dependências da unidade seja menos ígneo. Em adição, durante o período da pesquisa os advogados do estabelecimento com operação terceirizada dispunham de alguns incentivos financeiros atrelados ao seu desempenho, recebendo compensações variáveis de acordo com o número de alvarás de solturas conseguidos. Como o processo de decisão de saída e de progressão de regime é dependente do setor judiciário, via de regra, carente de recursos materiais, sem qualquer ônus adicional, foram disponibilizados pela empresa terceirizada alguns assistentes administrativos à Comarca de Valença como forma de aumentar a celeridade dos processos.

Ambas as unidades pouco oferecem aos presos programas de educação básica e profissional, muito devido à falta de estrutura física adequada, porém ambas possuem programas de lazer, recreação e atividades de educação física, esta última bastante concentrada normalmente na prática do futebol.

A unidade gerenciada integralmente pelo poder público, por sua vez, oferecem maiores oportunidades de trabalho e de estudos aos internos em relação à outra unidade, muito embora os indicadores estejam muito aquém das necessidades. Isso se deve, sobretudo, à falta de espaço para oficinas nas unidades. Em ambos os casos, o projeto original não previu áreas para atividades laborais, porém, no caso do CPV, as tentativas de construção de espaços para o trabalho dos internos esbarram nos limites físicos do terreno em que a unidade foi erguida.

Além disso, embora ao redor de 5% dos internos fossem casados, o CPTF dispõe de estruturas adequadas para visitas íntimas. No CPV, onde mais de 40 % dos internos eram casados,

conforme dados relativos ao ano de 2003, as visitas íntimas eram improvisadas nas próprias celas. A qualidade da alimentação e da limpeza está bem avaliada em ambas as unidades<sup>93</sup>.

A tabela 4.3 resume os indicadores de serviços oferecidos aos internos.

Tabela 4.3: Indicadores de Desempenho – Bem-estar oferecido aos internos - CPV e CPTF

<b>Bem-estar</b>	<b>Conjunto Penal de Valença</b>		<b>Conjunto Penal de Teixeira de Freitas</b>	
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Nº internos atingidos por doenças infecto-contagiosas	8	5	16	7
Projetos para rec.dependentes químicos (drogas e álcool)	não	Sim	Não	Não
Assistência odontológica (total anual)	500	614	587	620
Assistência médica (total anual)	2880	5316	250	430
Assistência jurídica (total anual)	3276	7488	258	246
Assistência psicológica (total anual)	632	738	430	485
% Matriculados no ensino acadêmico	0	0	0	0
% Matriculados no ensino profissionalizante	0	0	0	5,28%
% Internos que trabalham	26%	16%	21%	26%
Nº organizações religiosas presentes	1	2	3	5
Estrutura adequada para Visita íntima (S/N)	não	Não	sim	Sim
Freq. semanal de Atividades físicas	2	2	2	2
Freq. semanal de Atividades de lazer/entretenimento	2	2	2	2
Qualidade da alimentação (1 a 7)	6	5	5	5
Qualidade da limpeza e higiene no interior da unidade (1 a 7)	5	6	6	6

Fonte: Superintendência de Assuntos Penais – Secretaria de Justiça do Estado da Bahia (SAP/SJDH-BA)

\*\*\*

Em suma, os dados demonstram que a prisão com operação terceirizada apresenta melhores indicadores administrativos e financeiros (menores despesas operacionais, maior produtividade, etc.); segurança e ordem (menor número de fugas e agressões); e serviços oferecidos aos internos (maior número de consultas médicas e jurídicas).

No entanto, o exposto acima procurou apenas demonstrar os indicadores obtidos em cada modalidade nos anos de 2003 e 2004. É evidente que os dados coletados não são suficientes para

<sup>93</sup> Os gestores prisionais em geral se preocupam bastante em relação à qualidade da alimentação fornecida aos internos, visto que esta é uma das principais fontes de reclamações, as quais, não raro engendram rebeliões.

uma análise mais abrangente, dado o pequeno período coberto. Porém, apesar de não serem suficientes para conferir uma validade estatística relacionada a uma comparação do tipo “público *versus* privado” tem-se que além de se constituírem no melhor que se pôde obter, os dados acima instigam algumas reflexões importantes acerca das diferenças observadas nas duas modalidades de gestão e as razões para tal. Tais tópicos serão discutidos mais adiante, imediatamente após a discussão do caso paranaense, a ser explorado a seguir.

## **4.2 A terceirização de presídios no Paraná**

Conforme discutido no capítulo 3, o Paraná foi o estado pioneiro no país a adotar o modelo de participação privada no país no final de 1999, tendo interrompido esta experiência em agosto de 2006. Apesar do tempo de duração do modelo de terceirização de prisões no Paraná ter sido suficiente para uma observação mais aprofundada e do número de estabelecimentos penais com operação terceirizada naquele estado propiciar um conjunto de amostras passíveis de observação e estudo, não se verifica a existência de trabalhos de natureza comparativa entre as duas modalidades de gestão. Na verdade, observaram-se apenas trabalhos descritivos relatando aspectos da unidade de Guarapuava (BRASIL, 2001), os quais serviram de base para outros trabalhos monográficos, como por exemplo, a dissertação de Affonso (2002).

Neste sentido, no intuito de se investigar as diferenças entre as duas modalidades de gestão de prisões existentes no Paraná na primeira metade da primeira década do século 21, de forma pioneira, propõe-se neste trabalho executar um exercício comparativo dos indicadores de desempenho apresentados por estabelecimentos penais sob as duas estruturas de governança. Da mesma forma que no caso baiano, busca-se analisar unidades que apresentem certos graus de similaridade. Nesta linha, compara-se oito prisões destinadas a indivíduos já condenados do sexo masculino com pena de reclusão em regime fechado sob responsabilidade do Departamento Penitenciário do Estado do Paraná (DEPEN-PR), órgão encarregado da execução penal subordinado à Secretaria de Justiça (SEJU) daquele estado. Destas, quatro unidades estavam geridas sob a modalidade pública tradicional e quatro possuíam operação terceirizada junto a empresas privadas, durante o período de análise compreendido entre 2001 e 2005. As unidades envolvidas na investigação comparativa realizada no estado do Paraná podem ser observadas no quadro a seguir:

Quadro 4.1: Unidades penais compreendidas na comparação “público *versus* privado” no estado do Paraná

<b>Unidade</b>	<b>Inauguração</b>	<b>Modo de Operação</b>
Penitenciária Estadual do Estado (PCE)	1954	Tradicional
Penitenciária Estadual de Londrina (PEL)	1994	Tradicional
Penitenciária Estadual de Maringá (PEM)	1996	Tradicional
Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG)	1999	Terceirizado
Penitenciária Industrial de Cascavel (PIC)	2001	Terceirizado
Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu (PEF)	2002	Terceirizado
Penitenciária Estadual de Piraquara (PEP)	2002	Terceirizado
Penitenciária Estadual de Ponta Grossa	2003	Tradicional

Fonte: Elaborada pelo autor

Visando evitar ao máximo a existência de amostras muito heterogêneas, neste exercício comparativo se excluem as unidades destinadas a indivíduos do sexo feminino, colônias agrícolas penais, hospitais penitenciários e unidades destinadas a presos provisórios. Ainda que se perca, em número de observações, fator essencial em análises quantitativas como a empreendida neste trabalho, escolhe-se retirar estas unidades da análise em função das características distintas de cada uma delas, as quais engendram resultados bastante difusos. Com efeito, em função da imensa rotatividade de pessoal, a mensuração, por exemplo, de indicadores relacionados às atividades laborais em estabelecimentos destinados a presos provisórios diferem bastante dos observados em prisões para indivíduos já condenados, da mesma forma que os números de consultas médicas em hospitais penitenciários são muito maiores em relação às demais unidades e assim por diante. Destarte, neste trabalho **não** são consideradas informações das seguintes unidades penais sob responsabilidade do DEPEN-PR: Penitenciária Estadual Feminina (PEF), Colônia Penal Agrícola (CPA), Centro de Observação Criminológica e Triagem (COT), Prisão Provisória de Curitiba (PPC), Regime Semi-Aberto de Ponta Grossa (RAPG), Casa de Custódia de Curitiba (CCC), Casa de Custódia de Londrina (CCL); estas duas últimas com operação terceirizada.

As informações concernentes às oito unidades penais aqui analisadas permitem a execução de análises quantitativas fundamentadas em estatísticas descritivas e em testes econométricos, ainda que a quantidade de observações disponíveis, 35, não seja muito grande. Para tanto, sem perder de vista os construtos teóricos desenvolvidos nos capítulos anteriores, desenvolve-se um modelo *ad hoc* para a análise comparativa entre as modalidades pública e privada de provisão de serviços

prisoinais, o qual é utilizado nas análises empíricas aqui empreendidas, incluindo os testes das proposições descritas no capítulo 2. Os detalhes deste modelo, incluindo sua forma funcional são observados a seguir.

#### 4.2.1. Modelo de análise

Coerentemente com a linha de raciocínio até aqui desenvolvida, o modelo analítico tem como premissa os conteúdos resumidos na Figura 4.1. pela qual se pode apreender que o desempenho observado é condicionado pelas instituições e pelas técnicas gerenciais empregadas, cuja adoção é dependente dos fatores de incentivo aos quais os atores estão submetidos. Igualmente influenciados pela atuação das instituições formais e informais, as estruturas de incentivos também impactam sobre as técnicas de gestão empregadas e, por consequência, sobre os indicadores de desempenho do sistema prisional, materializados por indicadores de custo, segurança e ordem, reincidência, e serviços oferecidos aos internos.

Assim, seguindo esta estrutura é possível reescrever a equação (21) nos moldes da equação (23). Nesta última, a otimização do desempenho ( $D$ ) de um estabelecimento penal ( $i$ ) qualquer, durante um determinado período de tempo ( $t$ ) pode se dar pela seguinte função:

$$Otm D_{i,t} = f(M, I, T)_{i,t} \quad (23)$$

Adicionando para cada prisão  $i$ , os termos correspondentes aos indicadores de desempenho descritos acima: custos ( $C$ ), segurança e ordem ( $SO$ ), e serviços aos internos ( $SI$ ), e indicadores de reincidência ( $R$ ), o objetivo geral da unidade prisional poderia ser representado por:

$$Otm D(C, R, SO, SI)_{i,t} = f(M, I, T)_{i,t} \quad (24)$$

No que se refere especificamente a dimensão custos e a reincidência criminal, o objetivo consiste justamente no empreendimento de esforços para sua minimização, enquanto que para os outros indicadores o objetivo é a maximização. Neste caso, a maximização dos indicadores de segurança e ordem passa, por exemplo, pela minimização do número de eventos indesejáveis no interior do cárcere, tais como: fugas, rebeliões e mortos.

No entanto,  $D_i$  é condicionado por outros fatores, além dos anteriormente mencionados. O primeiro grupo se refere aos aspectos inerentes ao estabelecimento penal em si durante um



período de tempo ( $t$ ), os quais podem ser representados por  $?_{i,t}$ . Dentre estes fatores, têm-se a capacidade da prisão – é de se esperar que quanto maior a capacidade da unidade, maiores as demandas a serem atendidas, portanto mais complexa a gestão; o grau de superpopulação; o tempo de funcionamento da unidade desde a sua inauguração – supõe-se que quanto mais antiga a prisão, maiores as chances de degradação do estabelecimento e de ocorrência de efeitos indesejáveis nos indicadores de desempenho; a localização da unidade – prisões situadas nas regiões metropolitanas tendem a apresentar maior complexidade, em função das maiores taxas de criminalidade destas áreas.

O desempenho  $D_i$  também é influenciado pelas características da população custodiada na prisão, representados por  $F_{i,t}$ . De fato, a presença de internos de mais fácil convivência tende a tornar a ocorrência de eventos como mortes, fugas e rebeliões menos prováveis. Neste sentido, a fração de internos associados a grupos de facções criminosas pode explicar o comportamento nos indicadores de prisões (não por acaso, os administradores penitenciários frequentemente separam internos de facções rivais em unidades distintas para evitar confrontos). Igualmente, a proporção de internos no estabelecimento penal envolvidos com algum tipo de atividade laboral é frequentemente associada à diminuição de eventos indesejáveis.

Portanto, a função total do desempenho de um estabelecimento penal pode ser descrita da seguinte maneira:

$$Otm D(C, R, SO, SI)_{i,t} = f[(M, I, T)_{i,t} / (?_{i,t}, F_{i,t})] \quad (25)$$

Avançando mais na direção da forma funcional do modelo, a partir da análise dos fatores acima, pode-se observar que muitos deles tendem a estar correlacionados entre si, o que impõe problemas para uma análise quantitativa que almeje compreender as relações de causalidade entre as variáveis e suas respectivas magnitudes. Por exemplo, quanto maiores os investimentos em serviços de saúde aos internos, maiores os custos; quanto mais altos forem os indicadores de superpopulação, maiores as chances de insatisfação na massa carcerária, logo menor o número de internos de fácil convivência, e assim por diante. Destarte, a depender da maneira como as

variáveis são inseridas na forma funcional do modelo, problemas de endogenia<sup>94</sup> e multicolineariedade podem se manifestar, requerendo alguns cuidados adicionais.

Além disso, as variáveis ligadas ao ambiente institucional normalmente são de difícil codificação e muitas vezes não-observáveis de forma trivial, impondo problemas tanto na coleta de dados quanto na operacionalização do modelo. Com efeito, a atribuição de pesos a cada um dos fatores institucionais ao desempenho observado é algo extremamente complexo e de precisão duvidosa. É difícil atribuir, por exemplo, qual o percentual de contribuição da morosidade no judiciário na deflagração de uma rebelião, ou do grau de articulação dos internos sobre o aumento nos custos de operação ou sobre a melhoria nos indicadores de segurança e ordem. Justamente no sentido de propor uma solução de contorno a esse dilema, propõe-se a comparação de amostras localizadas em uma mesma região geográfica, grosso modo sujeitas ao mesmo conjunto de restrições formais e informais (mesmo departamento penitenciário, mesmo sistema de justiça, mesmas regras comuns dos internos, etc.). Da mesma forma que o observado anteriormente no caso baiano, tenta-se com isso controlar o efeito das variáveis institucionais, tornando-as exógenas ao modelo. Tal homogeneidade possibilita o uso de um menor número de variáveis de controle.

De modo a permitir a incorporação das variáveis relacionadas às distintas estruturas de incentivos e as técnicas de gestão empregadas em cada uma das modalidades, utiliza-se o recurso de uma variável *Dummy* para capturar tais efeitos. A variável assume o valor “0” para uma prisão regida sob a forma pública tradicional e “1” para um estabelecimento com operação terceirizada.

Destarte, o desempenho para a prisão  $i$  em cada uma das  $k$  dimensões de desempenho: custo, reincidência, segurança e ordem, e serviços aos internos ( $d=1\dots 4$ ), ao longo do tempo pode ser escrito como uma função da modalidade de gestão, controlada por aspectos inerentes ao estabelecimento penal em si e pelas características da população custodiada ( $j$  e  $k$ , respectivamente), conforme a equação abaixo:

$$y_{i,t,d} = \mathbf{b}_0 + \mathbf{b}_1 \text{Dummy} + \mathbf{b}_j \mathbf{y}_{i,t} + \mathbf{b}_k \mathbf{f}_{i,t} + \mathbf{n}_{i,t} \quad (26)$$

---

<sup>94</sup> Uma mudança de origem endógena ocorre quando esta é originada e explicada por características do próprio modelo. Neste caso, uma variável independente pode estar correlacionada com outras variáveis ou com fatores não observáveis, expressos no termo de erro.

Resta ainda definir qual o modelo de regressão a ser adotado. A escolha pelo modelo mais adequado requer o exame da natureza dos dados e da maneira como estão distribuídos. No presente trabalho, em função da indisponibilidade de informações, os aspectos relacionados ao custo comparativo entre cada modalidade de gestão não serão tratados econometricamente. Um exercício comparativo entre as duas modalidades é realizado, tomando-se como referência o ano de 2004. Igualmente, lamenta-se a inexistência de informações relacionadas aos indicadores de reincidência, fatores fundamentais na avaliação do desempenho de estabelecimentos penais, de modo que as variáveis dependentes a serem investigadas se limitarão aos fatores ligados à segurança e ordem e serviços prestados aos internos. A escolha das variáveis a serem investigadas, desta forma, deve-se, infelizmente, mais à sua disponibilidade do que em relação à sua pertinência, de modo que as análises econométricas se restringem aos indicadores relacionados aos serviços providos aos internos e de segurança e ordem.

Os serviços prestados aos internos podem ser tratados por meio do método tradicional de mínimos quadrados ordinários (MQO). As variáveis a serem explicadas são assistência médica e assistência jurídica, as quais se constituem em dois pontos nevrálgicos do sistema prisional. Deste modo, a forma funcional utilizada para efetuar a comparação entre as modalidades públicas e privadas de gestão podem ser expressas pela seguinte equação.

$$D(MED\_ASSIST; ADV\_ASSIST)_{i,t} = b_0 + b_{i,1}Di,t + b_j y_{i,t} + b_k f_{i,t} + m_{i,t} \quad (27)$$

Onde  $b_j, b_k$  se referem aos coeficientes das variáveis de controle ligadas ao estabelecimento penal ( $i$ ) e às características particulares da população custodiada.  $b_0$  e  $m$  são referentes ao intercepto e ao termo de erro da equação, respectivamente. Baseado nas proposições estabelecidas espera-se que sejam positivos (+) os resultados de  $b_{i,1}$ , relacionados às modalidades de gestão utilizadas no estabelecimento.

No que tange aos indicadores de desempenho ligados à segurança e ordem dos estabelecimentos penais, neste trabalho, as variáveis a serem explicadas são número de mortos no interior de cada prisão e quantidades de fugas observadas. As características dos dados sinalizam precaução na escolha do modelo de regressão adequado, na medida em que as variáveis analisadas se referem justamente a dados de contagem oriundos de eventos raros que assumem números inteiros não-

negativos, incluindo uma grande quantidade de zeros. Diante disso, um modelo linear clássico pode não proporcionar o melhor ajuste, razão pela qual McCullagh e Nedler (1989) sugerem, nestas condições, a utilização do modelo linear generalizado de *Poisson*. Com os coeficientes estimados pelo método de máxima verossimilhança, a variável de resposta numa regressão de *Poisson* segue uma função de distribuição de probabilidade de cunho exponencial, cujo valor esperado é dado por:

$$E(y|x_1, x_2, \dots, x_k) = \exp(\mathbf{b}_0 + \mathbf{b}_1x_1 + \dots + \mathbf{b}_kx_k) \quad (28)$$

A interpretação dos coeficientes se dá por meio de seus respectivos anti-log. No caso de  $x_k$  ser uma variável binária que se altere de 0 para 1, a mudança esperada será  $\exp(\mathbf{b}_k) - 1$ . Mantidos todos os outros fatores constantes, para obter-se a mudança discreta em forma percentual, basta multiplicar o resultado acima por 100 (WOOLDRIDGE, 2006).

Assim, a equação para análise comparativa entre as duas modalidades de gestão para os indicadores de segurança e ordem (fugas e mortos) de um estabelecimento penal é dada por:

$$D(FUGAS; MORTOS)_{i,t} = \exp(\mathbf{b}_0 + \mathbf{b}_{i,t}D_{i,t} + \mathbf{b}_j\mathbf{y}_{i,t} + \mathbf{b}_k\mathbf{f}_{i,t} + \mathbf{m}_{i,t}) \quad (29)$$

Diferentemente dos indicadores de serviços prestados aos internos, baseado nas proposições desenvolvidas se espera que os valores de  $\mathbf{b}_1$  estejam negativamente relacionados (-) com as variáveis dependentes relacionadas às fugas e mortos no interior dos cárceres.

Uma vez definido o modelo e suas respectivas formas funcionais, na próxima seção são realizados os testes sobre os dados empíricos coletados.

#### *4.2.2. Público versus privado nas prisões paranaenses: uma análise quantitativa*

Por meio de informações constantes nos relatórios de gestão do DEPEN-PR e nos contratos firmados entre a Secretaria de Justiça (SEJU-PR) e empresas concessionárias da operação dos estabelecimentos penais, foi construída uma base de dados com 35 observações de periodicidade anual referentes a oito prisões destinadas a indivíduos do sexo masculino e já condenados a cumprirem penas em regime fechado entre os anos de 2001 e 2005. Algumas das unidades foram inauguradas entre 2002 e 2003, razão pela qual o número de observações é inferior a 40. Apesar

do número de amostras não ser muito grande, de acordo com Anderson e outros (2002) se o tamanho da amostra for igual ou superior a 30, a estatística de grandes valores é perfeitamente factível, ou seja, as regras da distribuição normal podem ser aplicadas.

Foram também realizadas, de maneira complementar, 11 entrevistas junto a gestores das unidades públicas e terceirizadas, diretores das concessionárias e membros do próprio DEPEN-PR, como forma de se obter informações qualitativas basicamente relacionadas ao modo de operação das unidades penais e dos arranjos contratuais em ambas as modalidades de gestão, fundamentais à compreensão da problemática estudada.

A tabela 4.4 resume as características das variáveis dependentes a serem investigadas contemplando informações sobre o tipo de indicador de desempenho que estão relacionadas, as médias e os desvios-padrão amostrais, incluindo os valores mínimos e máximos, bem como uma descrição sucinta da variável. Todos os valores demonstrados foram obtidos por meio da utilização do software Stata 8.0.

Tabela 4.4: Variáveis dependentes analisadas – Caso DEPEN-PR

<b>Tipo do Indicador de Desempenho</b>	<b>Variável</b>	<b>Média</b>	<b>Desv.Pad.</b>	<b>Mín.</b>	<b>Max.</b>	<b>Descrição</b>
Seg. e ordem	FUGAS	0,343	1,21	0	6	Número de internos evadidos da unidade durante o ano.
Seg. e ordem	MORTOS	1,457	3,109	0	18	Número de internos mortos na unidade durante o ano.
Serviços aos internos	MED_ASSIST.	4,521	2,591	0,1	10	Número de atendimentos médicos por interno-ano na unidade
Segurança e ordem	ADV_ASSIST.	6,91	6,201	0,42	34,64	Número de atendimentos jurídicos por interno-ano na unidade

Fonte: Elaborada pelo autor

Da mesma maneira, a tabela 4.5, situada adiante, demonstra as características das variáveis explicativas utilizadas nas regressões:

Tabela 4.5: Variáveis independentes analisadas – Caso DEPEN-PR

Característica da variável	Variável	Média	Desv. Pad.	Min.	Max.	Descrição
Ligada à Estrutura de Governança adotada	DUM_PRIV	0,486	0,507	0	1	Variável Dummy relacionada ao modo de gestão; D=1, se prisão terceirizada; D=0 se prisão operada pela forma tradicional.
Referente à unidade penal	NUM_INTER	559,22	401,28	203	1541	Número de internos, presentes na unidade (média anual)
Referente à unidade penal	IDADE	10,89	17,31	0	54	Quantidade de anos de funcionamento da unidade quando da observação
Referente à unidade penal	SUPERPOP	1,0075	0,113	0,67	1,19	Fração de superpopulação da unidade
Referente à unidade penal	LOCALIZA	0,7143	0,458	0	1	Variável Dummy relacionada à localização do estabelecimento penal; D=1, se localizada no interior do Estado; D=0 se prisão na capital ou região metropolitana de Curitiba.
Referente à população custodiada na unidade	INTER_FACIL	0,605	0,311	0,12	0,99	Fração de internos de fácil convivência em cada unidade
Referente à população custodiada na unidade	INTER_TRAB	0,518	0,256	0,11	0,9	Fração de internos que trabalham em cada unidade

Fonte: Elaborada pelo autor

Em função do presente trabalho se debruçar sobre as diferenças entre as duas modalidades de gestão prisional, é necessário investigar se as eventuais distinções existentes encontram amparo estatístico. Nesta linha, utiliza-se o teste de significância das duas médias para cada categoria analisada, realizando-se o teste *t* de *Student* bicaudal, objetivando basicamente saber se as médias entre os dois grupos de estabelecimentos penais, público e de operação terceirizada, diferem significativamente. A hipótese nula  $H_0$  reflete a ausência de diferença entre as médias.

Tabela 4.6: Teste *t* para verificar diferenças entre as médias nas prisões estudadas

Variável	Público (n=18)	Terceirizado (n=17)	Estatística <i>t</i> (dif. Médias)	p-valor
FUGAS	0,611	0,059	1,365	0,1814
MORTOS	2,39	0,47	1,89*	0,0673
MED_ASSIST.	3,47	5,64	-2,697**	0,0109
ADV_ASSIST.	6,55	7,29	-0,348	0,73
NUM_INTER	727,83	380,71	2,80***	0,0084
IDADE	19,06	2,235	3,25***	0,0026
SUPERPOP	1,04	0,973	1,77*	0,0848
INTER_FACIL	0,509	0,706	-1,95*	0,0596
INTER_TRAB	0,434	0,606	-2,08**	0,045

Fonte: Elaborada pelo autor - Obs.: graus de significância \* < 10%; \*\* < 5%; \*\*\* < 1%.

Analisando a tabela acima, observa-se que a hipótese nula não é rejeitada apenas para as variáveis FUGAS e ADV\_ASSIST, demonstrando que não há diferenças significativas, do ponto de vista estatístico, entre as duas modalidades de provisão no que se refere à média de evasões e ao número de atendimentos jurídicos oferecidos aos internos. Em relação às outras dimensões, verifica-se que o número de indivíduos falecidos é superior nas prisões geridas pela forma tradicional ( $p\text{-valor}=0,0673$ )<sup>95</sup>. A vantagem das prisões com operação terceirizada se reflete também nos indicadores de assistência médica oferecida aos internos ( $p\text{-valor}<0,05$ ).

No que se refere ao grupo de variáveis de controle, as prisões públicas são mais populosas e mais antigas em relação aos estabelecimentos penais com gestão terceirizada, num patamar de significância bastante elevado ( $p\text{-valor}<0,01$ ). Tais resultados, em verdade, refletem as decisões do governo paranaense durante a segunda gestão de Jaime Lerner, na qual se inaugurou os quatro estabelecimentos penais com gestão terceirizada presentes neste exercício comparativo, cujos padrões de construção privilegiam unidades de menor porte, seguindo as atuais tendências de arquitetura prisional.

As unidades penais com estrutura híbrida de governança desfrutam de algumas vantagens em relação às congêneres públicas, à medida que possuem menores indicadores de superpopulação e abrigam proporcionalmente internos de mais fácil convivência, ambos os casos significativos a 10%. Além disso, o índice de internos que exercem atividades profissionais nas prisões com operação terceirizada suplanta os observados nas prisões públicas tradicionais a um razoável nível de significância ( $p\text{-valor}=0,045$ ).

Apesar das análises bivariadas revelarem algumas características importantes ligadas às diferenças nas duas modalidades de provisão de serviços prisionais, demonstrando a relativa superioridade das estruturas privadas em indicadores de desempenho ligados à segurança e ordem e serviços oferecidos aos internos, faz-se necessário avaliar se tais resultados se mantêm em um contexto multivariado; uma vez que as diferenças de desempenho podem decorrer também das variáveis de controle populacionais e ligadas ao estabelecimento em si, e não somente da estrutura de governança adotada. Decorre daí a importância do modelo econométrico. A adição

---

<sup>95</sup> Este valor se refere à probabilidade de errar ao rejeitar uma hipótese quando ela é verdadeira (erro tipo I). Neste caso esta chance é de no máximo 6,73%. Desta forma, quanto menores os “p-valores”, menor a probabilidade de se incorrer em erros.

de variáveis de controle, além de possibilitar a explicação dos efeitos das distintas estruturas de governança, auxilia na compreensão dos outros fenômenos que interferem sobre o desempenho, o que em si, pode proporcionar alguns *insights* para as políticas prisionais.

Pelo fato dos dados disponíveis serem longitudinais, ou seja, representarem um conjunto de dados construídos de cortes transversais repetidos ao longo do tempo, os dados utilizados nas regressões a serem demonstradas adiante são conhecidos como dados de painel. No caso específico deste trabalho como algumas prisões foram inauguradas após o ano de 2001, tem-se um painel não-equilibrado (WOOLDRIDGE, 2006), pois algumas unidades não aparecem em cada período de tempo.

Neste sentido, a seguir são realizadas regressões múltiplas, a partir da modelagem demonstrada anteriormente, para os dois tipos de indicadores aqui analisados. Conforme poderá ser mais bem observado, apesar do número não muito expressivo de observações, os resultados obtidos por meio das regressões de painel são bastante significativos e trazem algumas luzes ao debate das diferenças entre as duas modalidades de provisão de serviços prisionais aqui estudadas.

#### **4.2.2.1 Indicadores de segurança e ordem**

Conforme se discutiu anteriormente, em função destes indicadores envolverem eventos raros as regressões são realizadas utilizando o modelo de *Poisson*.

São realizadas sucessivas estimativas, pelas quais podem ser observados os efeitos decorrentes da adição de novas variáveis. Tomou-se o cuidado de evitar que as variáveis NUM\_INTER e IDADE fossem regredidas conjuntamente, na medida em que apresentam forte correlação entre si<sup>96</sup> (ver matriz de correlação em anexo), apesar de ambas pertencerem ao conjunto de variáveis explicativas inerentes às características do estabelecimento penal. No entanto, ao se adicionar as duas variáveis na regressão (6), verificou-se que ambas continuam conjuntamente e individualmente significantes.

---

<sup>96</sup> De fato, é de se esperar que as prisões mais recentes possuam projetos arquitetônicos mais adequados às necessidades previstas pela legislação, incorporando, por exemplo, áreas para o trabalho dos internos. Por esta razão, os percentuais de internos que executam algum tipo de atividade profissional tendem a ser superiores em prisões inauguradas recentemente. Além disso, os presídios mais recentes têm sido construídos com menor capacidade em função dos problemas associados com o manejo de enormes contingentes em espaço reduzido, razão pela qual há uma forte correlação entre a antiguidade da unidade e sua capacidade. No caso deste trabalho, tal correlação é da ordem de 0.95, conforme pode ser visto no correlograma em anexo.



Percebe-se que, mesmo sucessivamente adicionando variáveis de controle, em todas as estimativas realizadas, as estruturas privadas de governança apresentaram correlação negativa com o número de mortos de forma altamente significativa. Em relação ao grupo de variáveis de controle ligadas ao estabelecimento penal  $\beta_i$ , tem-se que os efeitos do número de internos da unidade e de seu tempo de funcionamento, em conjunto com as demais variáveis, não são estatisticamente significativos e apresentam, em verdade, uma contribuição bastante reduzida sobre o número de mortos da prisão, conforme visto nas regressões (3) e (5).

Contudo, os índices de superlotação da unidade bem como sua localização, expressos respectivamente nas variáveis SUPERPOP e LOCALIZA, ajudam a explicar de forma significativa (p-valores < 0,01 e 0,05 respectivamente), em conjunto com a variável DUM\_PRIV ligada ao modo de gestão (p-valor < 0,05), o número de mortos no estabelecimento penal, conforme pode ser observado na regressão (2). Exceção feita à idade da prisão, os sinais obtidos se encontram dentro do esperado.

Assim, calculando-se o efeito da mudança decorrente de uma variável binária, conforme indicado em Wooldridge (2006), tem-se que para uma prisão terceirizada situada no interior do estado, as chances de ocorrência de mortes são cerca de 70% menores em relação a uma prisão gerenciada pela forma pública tradicional situada na capital ou região metropolitana, levando-se em conta os valores médios amostrais de superpopulação e idade.

As regressões (4) e (5) refletem a adição de variáveis relacionadas ao comportamento dos internos ( $F_i$ ). Os estimadores obtidos demonstram que estes fatores não são significativos para explicar o número de mortos na prisão. Ao se juntar todas as variáveis em uma única equação – regressão (5) – nota-se que apenas as variáveis ligadas ao modo de gestão, ao número de internos no estabelecimento e ao tempo de funcionamento da prisão permaneceram significativas. De acordo com o teste de Wald, em todas as estimativas, rejeita-se fortemente a hipótese de que as variáveis explicativas do modelo não possuem efeito sobre o número de mortos nas prisões.

A Tabela 4.7 se refere aos resultados obtidos após realização de regressões de *Poisson*, para o número de mortos por ano observados em cada unidade.

Tabela 4.7: Resultados para o número de mortos em cada prisão no Paraná – Regressão de Poisson

Regressões	MORTOS				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
DUM_PRIV	-1.556** (0.620)	-1.18 ** (0.480)	-1.012** (0.469)	-1.155** (0.462)	-2.168*** (0.654)
NUM_INTER			0.00037 (0.0007)		0.012*** (0.004)
IDADE		-0.0036 (0.0132)			-0.229*** (0.078)
SUPERPOP		4.526* (2.334)	3.244 (2.482)		-0.845 (2.86)
LOCALIZA		-1.276*** (0.485)	-0.911 (0.597)		-0.263 (0.576)
INTER_TRAB				-1.365 (0.933)	1.526 (1.289)
INTER_FACIL				-1.17 (0.809)	1.044 (0.902)
Intercepto	0.824** (0.376)	-3.248 (2.272)	-2.496 (2.224)	1.844 *** (0.535)	-4.060 (2.583)
Num. Observações	35	35	35	35	35
Wald ?2	6.32**	43.6***	47.27***	14,85***	47.56***

Fonte: Elaborada pelo autor

Obs.: grau de significância \*=10%; \*\*=5% ; \*\*\*=1%.

Obs2: Erros-padrão em parênteses.

Em relação ao número de fugas, as regressões efetuadas demonstraram que conjuntamente o modo gestão, o tempo de inauguração, a localização, o grau de superlotação do estabelecimento penal e os fatores ligados à dificuldade dos internos em aceitar as regras (internos difíceis) são determinantes para a ocorrência de fugas. Percebe-se, desta maneira, que os aspectos relacionados às escolhas de construção e de gestão dos estabelecimentos penais são mais relevantes para a ocorrência de evasões. Neste sentido, chama a atenção a forte influência da superpopulação nos indicadores de fugas<sup>97</sup>, a qual é contrabalanceada pelo fato da prisão estar localizada no interior do estado e ser terceirizada. Assim, com base na regressão (3) uma unidade nestas condições apresentaria uma probabilidade cerca de 100% menor de ocorrência de fugas em relação a uma unidade sob a gestão pública tradicional localizada na região metropolitana, assumindo-se os valores médios amostrais para o tempo de funcionamento e para a superpopulação.

<sup>97</sup> As frações de ocupação médias nas prisões públicas e terceirizadas são respectivamente 103,95% e 97,36%. Observa-se no caso paranaense uma espécie de blindagem no sistema prisional, de modo que a superpopulação fica restrita aos estabelecimentos destinados a presos provisórios sob responsabilidade da Secretaria de Segurança Pública, ainda que estes abriguem internos já condenados que deveriam estar no sistema prisional de responsabilidade da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Ou seja, ao menos nas prisões utilizadas neste estudo, os excedentes de população não apresentam elevadas magnitudes, qualquer que seja a modalidade de provisão: pública ou terceirizada.

A Tabela 4.8 demonstra os resultados para o número de fugas. Mais uma vez, exceção feita ao tempo de funcionamento das prisões, todas as outras variáveis estatisticamente significantes apresentaram os sinais esperados.

Tabela 4.8: Resultados para a variável fuga no estado do Paraná – Regressão de *Poisson*

Regressões	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
DUM_PRIV	-2.246* (1.357)	-2.675** (1.27)	-2.073* (1.18)	-1.617 (1.047)	-3.82* (2.327)
NUM_INTER			-0.004* (0.002)		
IDADE		-0.101** (0.0465)			-0.143* (0.087)
SUPERPOP		28.81*** (10.08)	27.09*** (9.252)		30.65** (15.54)
LOCALIZA		-4.096** (2.098)	-3.606* (2.146)		-4.99* (2.94)
INTER_TRAB				0.207 1.419169	-3.863 (3.98)
INTER_FACIL				-6.68*** (2.61)	-6.313* (3.712)
Intercepto	-0.569 (0.682)	-27.68*** (9.56)	-24.91*** (8.07)	1.601 (1.105)	-24.73* (13.28)
Num. Observações	35	35	35	35	35
Wald ?2	2.74*	14.59***	15.08***	11.44***	16.0**

Fonte: Elaborada pelo autor

Obs.: graus de significância \*=10%; \*\* =5% ; \*\*\* = 1%.

Obs2: Erros-padrão em parênteses.

Na próxima seção são analisados os indicadores relacionados aos serviços oferecidos aos internos.

#### **4.2.2.2 Indicadores ligados aos serviços oferecidos aos internos**

Dentre os serviços oferecidos aos internos, analisados neste modelo quantitativo, se encontram os indicadores de assistência médica e de assistência jurídica. As regressões buscando identificar as eventuais influências das variáveis explicativas sobre tais fatores são realizadas por meio do método de mínimos quadrados ordinários (MQO) em dados de painel.

A Tabela 4.9 mostra os resultados para a assistência médica oferecida em termos de consultas realizadas para cada interno em um ano.

Tabela 4.9: Resultados para a assistência médica oferecida aos internos

Regressões	ASSISTÊNCIA MÉDICA AOS INTERNOS				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
DUM_PRIV	2.301 (1.72)	4.018* (2.228)	3.62** (1.667)	2.1 <sup>+</sup> 1.38	3.96*** (0.524)
NUM_INTER			-0.005 (0.005)		-0.017*** (0.003)
IDADE		0.112* (0.063)	0.181* (0.111)		0.381*** (0.061)
SUPERPOP			6.857*** (2.617)		9.036*** (2.34)
LOCALIZA			1.38 (1.201)		0.656 (0.70)
INTER_TRAB				3.591** (1.579)	3.24** (1.38)
INTER_FACIL				-2.40 (1.77)	-6.112*** (1.029)
Intercepto	3.16*** (1.22)	1.199 (1.794)	-4.183 (2.964)	2.90** (1.33)	0.233 (2.33)
Num. Observações	35	35	35	35	35
R <sup>2</sup>	0.1807	0.1367	0.5106	0.4359	0.8533
Wald ?2	1.78	4.49 <sup>+</sup>	13.81**	8.53**	157.0***

Fonte: Elaborada pelo autor

Obs1: graus de significância: <sup>+</sup> = 15%; \* = 10%; \*\* = 5% ; \*\*\* = 1%.

Obs2: Erros-padrão em parênteses.

Em todas as regressões, as prisões terceirizadas apresentaram uma correlação positiva com o aumento do número de atendimentos. O grau de significância variou de acordo com as variáveis explicativas adicionadas.

Em relação ao conjunto de variáveis ligadas ao estabelecimento penal ( $?_{i,t}$ ), da mesma forma que nos indicadores anteriores, a capacidade da unidade pouco contribui para o efeito observado, neste caso o aumento no número de atendimentos médicos, em função da baixa magnitude de seus estimadores. No entanto, o tempo de inauguração da prisão e o grau de superlotação da unidade apresentam certa influência sobre o número de consultas. Na regressão (5), o grau de significância destas variáveis é menor que 1%.

Diferentemente do caso dos indicadores de segurança e ordem, as variáveis de controle relacionadas às características da população custodiada ( $F_{i,t}$ ) representam certo impacto sobre a variável dependente. Isso é, sobretudo, verdadeiro para a variável ligada ao percentual de internos que trabalham cujo p-valor é menor que 0.05, nas regressões (4) e (5), inclusive na presença de

outras variáveis ligadas ao estabelecimento penal. Dentre estas, a localização da unidade não se demonstra relevante para o aumento no número de atendimentos médicos. Desta sorte, prisões com operação terceirizada, com alto percentual de internos trabalhando e que abriguem indivíduos com menor potencial ofensivo tendem a fornecer maior número de atendimentos médicos aos apenados.

Em regressões lineares de mínimos quadrados ordinários com dados de painel, um importante pressuposto é a variância constante dos termos de erro, fenômeno conhecido como homocedasticidade (por consequência, seu oposto é a heterocedasticidade). Neste sentido, foi aplicado o método de Breusch-Pagan / Cook-Weisberg. A estimativa (5) foi a única em que não se pode rejeitar a hipótese da ausência de homocedasticidade, justamente por ter apresentado  $\text{prob. } \chi^2 > 0,1$ , mesmo tendo sido regredidas em conjunto duas variáveis altamente correlacionadas entre si (NUM\_INTER e IDADE).

Em adição, os valores de F obtidos ( $p\text{-valor} < 0,01$ ) demonstram que as variáveis são significativas em conjunto. Igualmente, ao se executar o teste de Ramsey RESET para o mesmo conjunto de variáveis em uma regressão MQO sobre os mesmos dados, porém em corte transversal, observou-se que a estimativa (5) não apresenta problemas de especificação ( $\text{Prob. } > F = 0,5199$ ). Tais fatos, em conjunto, com o alto grau de significância dos parâmetros evidenciam a robustez desta estimativa em que variáveis adicionais foram incluídas.

Diferentemente dos outros indicadores de desempenho, nas variáveis explicativas relacionadas ao atendimento jurídico, não se verificam diferenças significativas na variável DUM\_PRIV relacionada à modalidade de operação, seja pública ou privada. Em outras palavras, o número de atendimentos jurídicos oferecidos aos internos não varia de acordo com a forma de provisão, corroborando as estatísticas bivariadas demonstradas na Tabela 4.6.

No que tange às variáveis de controle relacionadas às características do estabelecimento ( $\beta_{i,t}$ ), na equação (3) observou-se que o número de internos está correlacionado negativamente ( $p\text{-valor} < 0,05$ ) e a superpopulação positivamente ( $p\text{-valor} < 0,01$ ) com o número de consultas com advogados. No entanto, apesar dos sinais destes estimadores se comportarem dentro do esperado, pelo teste de Ramsey realizado com dados transversais a expressão apresenta problemas de especificação, visto que a hipótese  $H_0$  relacionada à ausência de omissão de variáveis relevantes

é rejeitada (Prob > F = 0.0054), situação que se reproduz em todas as estimativas.

Seguindo o mesmo processo já realizado com os outros indicadores de desempenho, as regressões (4) e (5) representam os efeitos decorrentes da adição das variáveis ligadas ao comportamento dos internos custodiados. Nenhuma alteração na variável de resposta foi observada. De acordo com a regressão (4) as variáveis INTER\_FACIL e INTER\_TRAB possivelmente são conjuntamente não significantes, na medida em que a estatística de Wald perfaz apenas o valor de 1.38 (Prob>  $\chi^2=0.7111$ ). A regressão (5) combina os dois conjuntos de variáveis explicativas. Apesar de os sinais se comportarem dentro da faixa esperada, o modelo além de apresentar problemas de especificação indica que as variáveis de forma conjunta muito provavelmente possuem poucos efeitos sobre o número de atendimentos jurídicos (Prob>  $\chi^2=0.1136$ ). Por fim, os baixos valores de  $r^2$  aliados aos problemas acima de significância e especificação indicam a pertinência reduzida das regressões demonstradas na tabela abaixo.

A Tabela 4.10 ilustra o efeito das variáveis explicativas sobre o número de atendimentos jurídicos oferecidos para cada interno durante um ano.

Tabela 4.10: Resultados para a assistência jurídica oferecida aos internos

Regressões	ASSISTÊNCIA JURÍDICA OFERECIDA AOS INTERNOS				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
DUM_PRIV	0.911 (3.58)	-1.328 (5.348)	-2.195 (5.21)	-0.385 (3.515)	0.178 (2.74)
NUM_INTER			-0.016** (0.0081)		-0.018 (0.017)
IDADE		-0.237 (0.180)			0.246 (0.321)
SUPERPOP		27.50*** (9.30)	32.07*** (9.521)		30.61** (12.20)
LOCALIZA		-0.646 (4.288)	-2.76 (4.42)		-1.34 (3.66)
INTER_TRAB				3.434 (5.96)	0.46 (7.21)
INTER_FACIL				3.772 (5.698)	1.947 (5.37)
Intercepto	6.437 (2.524)	-17.152 (10.79)	-13.43 (10.80)	3.053 (3.794)	-16.88 (12.185)
Num. Observações	35	35	35	35	35
R <sup>2</sup>	0.0037	0.1291	0.1944	0.1185	0.3009
Wald $\chi^2$	0.06	9.18*	11.87**	1.38	11.62

Fonte: Elaborada pelo autor

Obs1: graus de significância \* = 10%; \*\* = 5% ; \*\*\* = 1%.

Obs2: Erros-padrão em parênteses.

Da análise da tabela acima, tem-se que à exceção da estimativa (4), todas as demais regressões apresentam heterocedasticidade, ou seja, com probabilidades de  $\chi^2 < 0,1$ . Ao se operacionalizar as regressões utilizando os mesmos dados dispostos em corte transversal com erros padrões robustos à heterocedasticidade, obteve-se, no entanto, praticamente os mesmos valores em termos de magnitude e significância dos parâmetros estimados.

Desta forma, definitivamente, diferentemente da Bahia, a estrutura de governança não explica a assistência jurídica oferecida aos internos no Paraná, o que abre espaço para discussões sobre as diferenças nos padrões empregados pelas administrações públicas nos dois estados.

Uma vez realizadas as regressões faz-se mister discutir brevemente sobre questões ligadas à endogeneidade das variáveis, na medida em que o problema aqui analisado envolve decisões estratégicas com impacto no desempenho observado. Nesta linha, Hamilton e Nickerson (2003) chamam a atenção para a questão da problemática: “fazer ou comprar” nas organizações, pontuando que uma firma ao escolher por determinada alternativa (fazer, por exemplo) pode, em função de suas próprias características internas, vir a apresentar padrões de desempenho superiores em decorrência de uma estrutura de produção mais adequada à escolha realizada. Conseqüentemente as firmas que possuem estruturas internas mais apropriadas à alternativa “comprar”, ao enveredarem pela alternativa “fazer” teriam *performance* inferior.

No caso específico deste trabalho, o problema de auto-seleção (*self-selection*) acima abordado não se materializa, visto que as escolhas relativas ao modo de gestão a ser empregado no estabelecimento penal não serem realizadas pelos gestores das unidades. Em verdade, a decisão é tomada por atores externos à prisão, neste caso, o governo, conferindo um caráter exógeno às decisões estratégicas. Além disso, no caso paranaense, tem-se que o conjunto de variáveis explicativas de controle aqui trabalhadas ( $\beta_{i,t} F_{i,t}$ ), apesar de potencialmente influenciarem o desempenho, não interferem nas escolhas relacionadas ao modo de gestão, visto que elas ocorrem após a decisão de terceirizar ou não uma prisão ter sido tomada, o que aumenta a probabilidade dos estimadores gerados serem não-viesados.

Por outro lado, é possível que as escolhas exógenas feitas para o modo de gestão eventualmente possam afetar algumas variáveis de controle. Por exemplo, juízes podem ser discricionários e evitar enviar para as prisões de sua comarca aqueles internos com maior potencial ofensivo

impactando significativamente o percentual de presos de fácil convivência custodiados; ou empresários da região podem boicotar o diretor de uma prisão, não colaborando com a promoção de programas de trabalhos aos internos, dentre outras possibilidades tão vastas quanto os limites da criatividade, qual seja a modalidade de provisão da prisão: pública ou terceirizada. É evidente que tais fatores de difícil observação podem engendrar correlações entre as variáveis envolvidas e os termos de erro, evidenciando o problema de endogeneidade e, por conseguinte, fazendo com que os estimadores contenham algum tipo de viés. Além disso, algumas das variáveis de controle utilizadas podem eventualmente conter algum tipo de endogeneidade, tais como o grau de periculosidade dos indivíduos custodiados ou o grau de superpopulação da unidade.

Contudo, endereçar estes fenômenos não sempre é uma tarefa simples. Hamilton e Nickerson (2003) alertam para a dificuldade de se levar em conta a endogeneidade em funções que envolvam a maximização por verossimilhança (como a aqui efetuada para os indicadores de segurança e ordem), em função da indisponibilidade nos pacotes econométricos de mercado de funções simples que não demandem esforços de programação. Para os métodos lineares, uma possível solução de contorno é o método de regressões de dois estágios (MQ2E), onde as eventuais variáveis explicativas endógenas são substituídas por variáveis instrumentais não correlacionadas com os termos de erro da equação, porém correlacionadas com as variáveis endógenas, conforme sugerido por Wooldridge (2006). Entretanto, apesar dos cuidados tomados para mitigar os problemas de endogenia neste trabalho, o método MQ2E não foi aqui desenvolvido em função da dificuldade de se encontrar uma variável instrumental adequada. Acredita-se, porém, que estes fatores não comprometem as investigações em busca das diferenças entre as modalidades de gestão, visto que os resultados das regressões, ainda que com eventuais problemas, reproduziram as observações obtidas pelas estatísticas descritivas.

Nas próximas seções serão exploradas, à luz dos referenciais de suporte vistos nos primeiros capítulos, as diferenças observadas nos indicadores de desempenho obtidos nas duas modalidades de gestão até aqui observados. Antes, porém, sem se valer de métodos econométricos, discute-se na próxima seção sobre as diferenças em termos de custos verificadas.



#### **4.2.2.3 Indicadores de custos**

Em geral, as discussões suscitadas sobre informações de custos do sistema prisional são cunhadas pela polêmica. A carência de estruturas gerenciais para definição, registro e consolidação dos dados relevantes aliada à conhecida opacidade dos organismos encarregados da execução penal no país fazem com que tais informações, quando disponíveis, tenham sua credibilidade posta em xeque.

Com efeito, o censo penitenciário brasileiro de 1995 demonstrou valores bastante diferentes para o custo médio mensal por preso. Por exemplo, enquanto este custo para o Estado do Acre este valor foi de R\$ 65,80, no Distrito Federal se observou um custo de R\$ 1168,42 para cada indivíduo custodiado, conforme sublinhado por Affonso (2002), evidenciando a ausência de um sistema metodológico unificado e consistente capaz de promover uma análise comparativa. Discrepâncias como estas, decorrentes da falta de contabilização de todas as despesas incorridas, também se observaram nos resultados de outras unidades da federação, além do fato de alguns estados como Bahia e Rio Grande do Norte não terem sequer disponibilizado tais dados à época. Destarte, as informações relativas aos custos por interno são bastante desencontradas e variam ao sabor dos interesses daqueles que as divulgam.

Em função da ausência de informações disponíveis que permitissem o acompanhamento dos custos por interno em cada unidade ao longo do tempo nas unidades penais paranaenses, os indicadores de custos não foram tratados econometricamente. No entanto, ainda que longe da situação ideal, são analisados alguns dados obtidos junto ao DEPEN-PR referentes ao ano de 2004. Apesar de seu caráter restrito, a análise destas informações é bastante útil para a problemática aqui estudada, visto que as mesmas bases analíticas de custeio são empregadas para as duas modalidades de gestão, o que permite a realização de comparações com relativa confiabilidade.

As dimensões de custeio são divididas em despesas com pessoal, material de consumo, outros serviços e despesas centralizadas (água e esgoto, energia elétrica, processamento de dados, telefonia). O total de despesas obtido para um ano é dividido em 12 meses e posteriormente ponderado pelo número de internos custodiados em cada unidade. A tabela adiante demonstra os indicadores para cada unidade terceirizada no estado, com base no apurado para o ano de 2004.

Da análise da tabela 4.11 se observa que os custos entre as diferentes unidades se alteram substancialmente, refletindo as diferentes características de cada estabelecimento, principalmente no que se refere à arquitetura prisional, de modo que, por exemplo, em função da maior ou menor população custodiada os custos mensais apurados para cada interno podem variar. No caso acima, estes oscilam de R\$ 894 (Casa de Custódia de Londrina) a R\$ 1649, especificamente na Penitenciária Industrial de Guarapuava. Assim, executando-se o rateio do total gasto sobre o número de indivíduos custodiados pelas estruturas privadas de governança, verificou-se um custo médio da ordem de R\$ 1266 por interno nas prisões com operação terceirizada do estado do Paraná, durante o ano de 2004, equivalente a 4,22 salários mínimos da época.

Tabela 4.11: Custos dos estabelecimentos penais terceirizados no Paraná – Base 2004

DESPESAS	CCC	CCL	PEF	PEP	PIC	PIG	TOTAL
<b>1. PESSOAL</b>							
- DEPEN	464.459	300.168	383.728	606.659	297.929	339.244	2.392.187
- Terceirizado	3.156.537	2.317.334	3.579.851	4.844.363	2.746.207	2.771.075	19.415.367
<b>TOTAL PESSOAL</b>	3.620.996	2.617.502	3.963.579	5.451.022	3.044.136	3.110.319	21.807.554
<b>2. MAT. DE CONSUMO</b>	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
<b>3. OUTROS SERV.</b>	2.791.957	1.520.032	3.084.738	3.434.597	1.887.721	1.525.165	14.244.210
<b>4. CENTRALIZADAS – SEJU</b>							
- Energia Elétrica	83.785		99.409	213.641	111.943	32.704	541.482
- Água e Esgoto	144.067	257.844	359.669				761.580
- Proc.de Dados	38.966	34.023	42.261	44.320	25.291	19.524	204.385
- Telefonia e Telex	21.568	257	51.776	50.581	7.938	1.402	133.522
<b>TOTAL CENTRALIZADAS (4)</b>	288.386	292.124	553.115	308.542	145.172	53.630	1.640.969
<b>TOTAL CUSTEIOS (2, 3, 4)</b>	3.080.343	1.812.156	3.637.853	3.743.139	2.032.893	1.578.795	15.885.179
<b>TOTAL GERAL</b>	6.701.339	4.429.658	7.601.432	9.194.161	5.077.029	4.689.114	37.692.733
<b>Número de Internos</b>	473	413	513	538	307	237	2481
<b>CUSTO MENSAL POR INTERNO (R\$)</b>	R\$ 1181	R\$ 894	R\$ 1235	R\$ 1424	R\$ 1378	R\$ 1649	R\$ 1266

Fonte: DEPEN-PR

\* As despesas em branco são absorvidas pela empresa contratada e já se encontram agrupadas na rubrica outros serviços

Faz-se mister comparar os valores acima com os apurados para as formas tradicionais de gestão. Muito embora não tenham sido disponibilizadas informações detalhadas a respeito de cada unidade prisional sob a gestão pública, os valores consolidados permitem a execução do cálculo do custo médio por interno.

Da análise da tabela 4.12 tem-se que, de acordo com as próprias informações colhidas junto ao DEPEN-PR, o custo médio mensal por preso em prisões públicas no Paraná durante o ano de 2004 foi de R\$ 1387,00, equivalente a 4,62 salários mínimo da época. Desta sorte, ao se comparar os mesmos elementos de custeio nas duas modalidades de provisão observa-se que os custos das estruturas públicas de governança foram ao redor de 9,5 % superiores em relação às prisões terceirizadas durante o período observado.

Somando-se os totais gastos nas duas modalidades, obtêm-se um montante de R\$ 130.015.466, o qual dividido pelo número de internos sob responsabilidade do DEPEN-PR perfaz um custo médio de R\$ 1350 por preso no estado.

Tabela 4.12: Custos dos estabelecimentos com provisão tradicional no Paraná – Base 2004

DESPESAS	TOTAL
<b>1. PESSOAL</b>	64.816.179
<b>2. MAT. DE CONSUMO</b>	2.235.032
<b>3. OUTROS SERV.</b>	20.869.067
<b>4. CENTRALIZADAS - SEJU</b>	
- Energia Elétrica	1.480.703
- Água e Esgoto	2.243.995
- Proc.de Dados	456.949
- Telefonia e Telex	220.808
<b>TOTAL CENTRALIZADAS (4)</b>	4.402.455
<b>TOTAL CUSTEIOS (2, 3, 4)</b>	27.506.554
<b>TOTAL GERAL</b>	92.322.733
<b>Número de Internos</b>	5547
<b>CUSTO MENSAL POR INTERNO (R\$)</b>	R\$ 1387

Fonte: DEPEN-PR

Evidentemente, conclusões mais assertivas dependem de uma análise do comportamento histórico da estrutura de custeio das duas estruturas de governança. Contudo, em função da ausência de dados consolidados tal exercício comparativo infelizmente não foi possível de ser realizado. Não obstante, um mecanismo adicional de comparação pode ser invocado como forma de se conhecer um pouco mais em relação às diferenças em termos de custos nas duas modalidades de gestão. Trata-se de uma estimativa realizada pelo próprio DEPEN-PR contendo a previsão de gastos decorrentes da retomadas das unidades penais terceirizadas, realizada em 2005. De acordo com este estudo, os gastos anuais relacionados à pessoal, material de consumo, serviços de terceiros (notadamente alimentação), e equipamentos e material permanente representariam um montante de R\$ 34, 2 milhões, sem contemplar os salários de pessoal de saúde e de advogados. Ao se adicionar, no entanto, o último aumento conferindo aos servidores da administração penitenciária, que em verdade, elevou o piso dos agentes penitenciários<sup>98</sup>, tem-se que a previsão de gastos se eleva para R\$ 41,4 milhões, ou seja, cerca de R\$ 4 milhões acima dos gastos efetuados com as prisões terceirizadas (os quais já incluem algumas despesas com funcionários públicos alocados nas unidades e as despesas com pessoal referentes à assistência médica e jurídica).

Portanto, da mesma forma que no caso baiano, observa-se no Paraná que as formas híbridas de governança apresentam melhor desempenho em relação às estruturas hierárquicas tradicionais, nas quais a provisão do serviço prisional é realizada por agentes governamentais, à medida que propiciam menores custos e maior qualidade (na forma de indicadores de segurança e ordem e de alguns indicadores ligados aos serviços oferecidos aos internos).

Antes de se discutir as razões que eventualmente explicam as diferenças observadas, cabe indagar os motivos que levaram o governo do Estado do Paraná durante o último ano do primeiro mandato do Governador Roberto Requião, a reverter uma prática que, ao menos de acordo com as análises acima, apresentou resultados adequados.

---

<sup>98</sup> Os agentes penitenciários paranaenses percebiam à época da redação deste trabalho os maiores salários do país na categoria, cerca de R\$ 3300,00. Na Bahia, este valor no mesmo período girava em torno de R\$ 2100,00.

Embora haja declarações de autoridades estaduais justificando a decisão por conta dos custos superiores das unidades terceirizadas quando comparados às unidades totalmente estatais<sup>99</sup>, o que, conforme o exposto acima, não se sustenta, as principais motivações parecem repousar em outros fundamentos. Com efeito, com base em declarações feitas aos diversos tipos de mídia e também segundo relato colhido por meio de entrevistas junto a atores pertencentes ao sistema prisional paranaense, há um forte componente ideológico envolvido na decisão de retomada, à medida que se verifica uma forte convicção nos membros do governo, sobretudo no governador, de que a custódia do preso não pode ser entregue a terceiros; devendo ser exercida por órgãos públicos. Discutir a pertinência e as implicações desta medida são fatores que se encontram além dos limites, possibilidades e ambições deste trabalho.

No próximo capítulo se discutem as razões para as diferenças observadas entre as duas estruturas de governança analisadas para o sistema prisional: pública e privada.

---

<sup>99</sup> Ver a reportagem publicada em “O Estado de São Paulo” em 24 de setembro de 2006 sobre o sistema prisional (REINA, Eduardo. “Pastoral Carcerária vai administrar penitenciária em parceria na Bahia”. O Estado de São Paulo. 24/09/2006, p. C7).

## **5. DIFERENÇAS ENTRE AS FORMAS PÚBLICAS E PRIVADAS DE PROVISÃO DE SERVIÇOS PRISIONAIS: POR QUE OCORREM?**

As análises empíricas empreendidas na Bahia e no Paraná apontam para uma diferença entre as duas modalidades de gestão, no que tange aos indicadores de desempenho definidos para o setor prisional. Grosso modo, o que se observa é que a adoção de estruturas híbridas de governança acabou por aportar reduções de custo e aumento na qualidade dos serviços prestados.

Os resultados obtidos rejeitam fortemente a proposição de Hart, Shleifer e Vishny (1997), pela qual se esperariam reduções de custo em detrimento de reduções de qualidade. Apesar de os modelos desenvolvidos pelos autores terem como premissa, o modelo de privatização de prisões (e não o de terceirização de serviços ou operação delegada, existente no Brasil), acredita-se que o contraponto propiciado pelas pesquisas empíricas aqui efetuadas estimula novas reflexões teóricas a respeito dos limites dos atores privados na provisão de serviços de utilidade pública, particularmente serviços prisionais. Tais reflexões emergem justamente a partir da questão central investigada por este trabalho, ou seja, quais são os fatores que explicam as disparidades existentes entre as duas modalidades de provisão? Neste sentido, é chegado o momento de se incorporar de forma mais assertiva a este debate, os aportes teóricos já discutidos anteriormente.

Já foi discutido que a provisão de serviços prisionais difere dos tradicionais serviços de utilidade pública por não exigir uma atenção especial com o exercício de poder de mercado e com falhas de coordenação. Em contrapartida, os esquemas de incentivo e monitoramento no segmento prisional são bastante complexos, uma vez que devem satisfazer restrições dadas pelas regras formais e normas sociais, assim como pelo elevado risco de corrupção de funcionários pelos presidiários.

A comparação entre os casos de governança pública e privada nos dois estados indica algumas características importantes pertencentes a esse complexo sistema de incentivos que podem explicar o porquê das diferenças observadas. Dentre estas razões se encontram os seguintes itens: a) as questões ligadas à delegação de autoridade e aos efeitos da assimetria de informações entre os atores envolvidos; b) as distintas estruturas de recompensas e punições que os agentes públicos

e privados estão submetidos; c) as restrições institucionais existentes e as habilidades respectivas de cada forma de provisão para contornar tais limitações.

Na seqüência se discute cada um destes tópicos. Em seguida, dentro do mesmo espírito comparativo, realiza-se uma breve reflexão sobre as diferenças nas formas de provisão de serviços prisionais no Brasil, na França e nos Estados Unidos, para posteriormente se realizar o teste das proposições desenvolvidas no capítulo 2.

### **5.1. Nível ótimo de Delegação, Informação Assimétrica e Direitos de Decisão.**

As práticas de concessão a terceiros de atividades até então conduzidas sob tutela estatal engendram uma série de fenômenos com impacto direto sobre o desempenho contratual, os quais podem, a depender de sua magnitude, potencializar ou comprometer os resultados previamente esperados. Das passagens anteriores, pode-se apreender que as estruturas de governança pública e privada diferem entre si em uma série de fatores. No caso do sistema prisional, uma diferença marcante se dá nas diferentes maneiras com que cada estrutura aloca direitos de decisão.

Uma característica relevante no setor prisional é a concentração de poderes por parte dos diretores dos estabelecimentos penais, os quais, grosso modo, em função da própria estrutura do setor penitenciário, possuem uma série de mecanismos para explorar o uso da informação assimétrica. De fato, apesar dos altos escalões governamentais responsáveis em última instância pela administração prisional possuírem, nos termos propostos por Aghion e Tirole (1997), a autoridade formal sobre as funções exercidas pela direção do estabelecimento penal, na prática os níveis de informação assimétrica existentes são tão elevados que acabam por alocar a autoridade real aos diretores das unidades. Por extensão, fenômeno similar pode se observar na relação entre os próprios gestores das unidades e os agentes operacionais em contato direto com os presos.

Muito embora o modelo com participação privada adotado no Brasil não rompa com esta concentração de poderes por parte da direção, na medida em que esta permanece sob responsabilidade de indivíduos nomeados pelo Estado, cujas atribuições incluem fiscalizar e zelar pela correta atuação do operador privado, o fato de se delegar para atores situados além dos limites das estruturas burocráticas tradicionais atividades como: contratar, treinar, demitir, por

exemplo, pode implicar câmbios nas relações intestinas do estabelecimento penal e nas possibilidades de consecução dos objetivos de desempenho. Ocorre que a nova estrutura de alocação de direitos de decisão, propiciada pelas novas práticas de gestão, estabelece claramente quais são os limites de cada um dos atores: representantes do Estado e operadora privada, tornando os marcos mais transparentes e menos sujeitos à exploração de assimetrias de informação, não obstante o fato de assimetrias de poder entre funcionários designados pelo Estado e operadores contratados ainda persistirem. Como consequência da tal separação de direitos de decisão e do aumento mútuo dos pontos de veto, a redução dos níveis de informação assimétrica possíveis de serem explorados por cada uma das partes acaba por afetar os incentivos de ambos, sobretudo do operador privado, desejoso de obter contratos no futuro. Assim, a divisão de direitos de decisão adotada nos estabelecimentos sob a gestão híbrida reflete modelos de governança corporativa, no qual os membros do conselho possuem direitos de decisão relevantes – normalmente aprovação e ratificação – ao passo que os executivos conservam os direitos de propor e implementar as decisões, naturalmente em consonância com o *board* (BECHT, BOLTON e ROELL, 2002). Soluções deste tipo dentro da estrutura pública de governança são mais difíceis de serem implantadas em função da própria estrutura organizacional das burocracias governamentais.

Muitas vezes, a participação privada na provisão de serviços de utilidade pública gera sentimentos de repulsa em função da possibilidade de arranjos obscuros arquitetados entre agentes governamentais e empresários, de modo que a legitimação de modalidades alternativas prescindem de salvaguardas contratuais que mitiguem as condutas oportunistas e tornem as regras explícitas e transparentes à opinião pública. Em ambos os estados analisados, os contratos assinados entre governos e operadores privados prevêm mecanismos de monitoramento por parte do Estado e ameaças críveis em termos de punição que permitem a redução dos efeitos da informação assimétrica. Com efeito, por força contratual o operador privado é obrigado a enviar ao governo estadual cópias de todos os pagamentos efetuados e das guias de recolhimento de impostos e contribuições sociais, como forma de evitar que as empresas contratadas expropriem as contribuições recolhidas dos funcionários e que o fisco seja lesado, prática bastante usual no âmbito de empresas prestadoras de serviços, sobretudo ligadas ao setor de limpeza e vigilância. Tais informações além de, em tese, protegerem o interesse público, propiciam também a



estimação do custo real de operação da unidade delegada à empresa privada, o que pode ser bastante útil para o estabelecimento de limites de preços em licitações futuras.

Em adição, no caso da modalidade privada, a já referida separação entre operação e gestão, não confundir com separação entre política e administração, facilita a efetivação de sanções ao operador na ocorrência de falhas contratuais. Neste caso, o diretor da unidade (representante do Estado) pode não autorizar o pagamento da fatura de prestação de serviços, causando problemas no fluxo de caixa da operadora, criando, desta forma, incentivos para o cumprimento contratual, de modo que tal separação entre operação e gestão afeta, nos termos propostos por Brickley, Coles e Jarrel (1997), tanto a redução da informação assimétrica entre governo e empresa privada, quanto os incentivos providos ao operador.

É evidente que as ameaças acima somente se tornam críveis na ausência de colusão entre agentes governamentais e operadores privados. De fato, os riscos de captura do principal pelo agente podem se estender por diversos níveis, desde o pagamento de pequenas propinas ao simples funcionário do governo encarregado de verificar se as guias de impostos recolhidos pela empresa privada correspondem à realidade, visando que este ignore eventuais irregularidades; passando por arranjos entre os dirigentes indicados pelo governo e a empresa privada, de modo que estes sejam menos rigorosos no *enforcement* de itens previstos em contrato; ou até mesmo negociatas entre altos escalões dos governos estaduais e empresários desejosos de conseguir novos contratos de prestação de serviços junto ao poder público. Em função de a matriz institucional brasileira ser relativamente permeável a eventos desta natureza, as possibilidades acima relatadas, ainda que meramente conjecturais, sinalizam precaução.

Retomando a discussão realizada no capítulo 2, podem-se obter mais algumas explicações para as diferenças observadas entre as duas modalidades de provisão. Sucede que ao delegar atividades antes realizadas por funcionários públicos a operadores privados, os governos, além de buscarem a transformação de custos fixos em variáveis, podem se beneficiar do efeito da diminuição do número de atores a serem controlados, uma vez que possuem como característica marcante a existência de diversas camadas com processos de delegação e separação de responsabilidades, muitas vezes conflitantes entre si. As várias cadeias de comando criam problemas de agência, os quais se materializam através da perda de controle e pela emersão de custos de transação

(MARTIMORT, DE DONDER e DE VILLEMEUR, 2005), fazendo com que nas modalidades públicas os custos de monitoramento das condutas individuais sejam elevados, em função das dificuldades para obtenção e processamento das informações, sobretudo quando estas se encontram nos níveis administrativos mais operacionais (AGHION e TIROLE, 1997).

Tanto no caso baiano quanto no caso paranaense, observou-se que a delegação da autoridade por meio da terceirização de atividades operacionais viabilizou a redução do número de interlocutores para resolução de problemas, possibilitando aos gestores das unidades penais um maior foco sobre questões de cunho tático e estratégico, tais como: interações com o setor judiciário e serviços de inteligência, bem como esforços para atração de empresas objetivando a instalação de novos canteiros de trabalho nas prisões. De fato, à medida que a quase totalidade das operações necessárias ao funcionamento da unidade delegadas a vencedora da licitação possuem sua continuidade garantida contratualmente, ao menos em tese, tem-se que o tempo e os esforços despendidos pelos gestores alocados nas prisões com operação terceirizada para que os serviços pertinentes funcionem a contento acabam por ser menores em relação à operação mediante a provisão pública tradicional.

Nesta modalidade, os dirigentes normalmente necessitam interagir com outras agências governamentais para garantir serviços essenciais ao funcionamento da prisão. Para serviços educacionais, por exemplo, faz-se necessário contatar a Secretaria da Educação, para serviços de assistência médica aos internos é preciso contar a Secretaria de Saúde, e assim por diante. Como as burocracias públicas nacionais não se notabilizam por elevados indicadores de eficiência, a exemplo de algumas burocracias públicas de países desenvolvidos, tem-se que tais interações acabam por engendrar fricções que aumentam os custos de transação envolvidos. Se a delegação ocorre, conforme se observou nos dois casos, os esforços de coordenação e monitoramento são diminuídos por conta da redução do número de interlocutores já mencionada anteriormente, de modo que, ao menos nos dois casos analisados, a flexibilidade propiciada pelas formas híbridas de governança aporta resultados positivos ao setor prisional. De acordo com as palavras de um dirigente de uma unidade prisional entrevistado, à época lotado em uma prisão com operação terceirizada, as diferenças entre os dois modos de provisão, naturalmente segundo sua percepção e naquilo que o afeta diretamente, podem ser resumidas à seguinte frase: 'No sistema de gestão, caso eu tenha alguma necessidade é preciso apertar apenas um pescoço só (neste caso o

da empresa contratada), enquanto no sistema totalmente estatal os desgastes para mover as estruturas burocráticas são muito maiores....”.

A efetividade das ações empreendidas pelos agentes encarregados da operação, nos termos da teoria da agência, sejam funcionários públicos ou empresas privadas, é bastante dependente dos mecanismos existentes para o cumprimento contratual. Tais tópicos estão ligados de forma visceral aos próprios esquemas de recompensas e punições existentes nas diferentes estruturas de incentivos verificadas em cada modalidade de provisão. Em consonância com a argumentação de Hart (1995), a delegação pode moldar os incentivos dos agentes econômicos, o que será mais bem endereçado adiante.

## **5.2. Sistemas de Incentivos: O papel das recompensas e punições.**

Os esquemas de recompensas, punições e monitoramento auxiliam a compreender os motivos que levam às diferenças nos indicadores de desempenho observados em cada modalidade de provisão. Ocorre que tais esquemas são, em essência, bastante ligados à própria natureza de cada uma das formas de gestão e se materializam de maneira distinta, visto que as funções-utilidades dos atores relevantes não são as mesmas, grosso modo contrapondo incentivos econômicos nas formas híbridas com interesses mais subjetivos ligados a reconhecimento e poder nas formas tradicionais de provisão. Evidentemente, os interesses materiais e subjetivos que motivam os indivíduos, conforme descritos por Barnard (1938), fazem-se presentes em ambas as formas, contudo, a magnitude e o peso relativo de cada um deles diferem entre si ao longo de cada estrutura de governança.

Em termos concretos, tais distinções podem ser observadas mediante o exame dos indicadores de desempenho e seus condicionantes. No que tange, por exemplo, aos fatores relacionados à segurança e ordem, em ambos os estados, os incentivos observados pelas modalidades com participação de empresas privadas em boa parte justificam os resultados obtidos. Especificamente no caso baiano, com a anuência do governo, a operadora investiu em uma série de melhorias com o intuito de aumentar a segurança, visto que os projetos iniciais não contemplavam uma série de quesitos necessários ao cumprimento das funções de segurança. Nesta seara se incluem esforços para implantação de monitoramento eletrônico por meio de câmeras e para execução de obras civis para correção do projeto original, contemplando a substituição de grades, a colocação de

portões adicionais, instalação de cercas elétricas, construção de celas especiais de isolamento e um canil. Segundo a empresa contratada, os investimentos foram realizados por iniciativa própria da empresa, sem nenhuma contrapartida do governo do Estado, até o momento de redação deste trabalho.

Apesar do aparente irracionalismo, afinal não há mecanismos de compromisso confiável que garantam o retorno das inversões realizadas à empresa privada, em tal tipo de conduta repousa uma racionalidade econômica bastante clara. Com efeito, o operador privado se apropria de parte considerável do retorno decorrente da redução de conflitos internos e motins, visto que com a mitigação de tais efeitos indesejáveis os elevados gastos com manutenção e reconstrução do estabelecimento (de responsabilidade da operadora privada) tendem a diminuir.

Em adição, a redução de fugas e rebeliões proporcionada pelos novos padrões em termos de diretivas de segurança tende a impactar positivamente no fluxo de renda futura do operador privado. Sucede que, conforme debatido no capítulo referente ao sistema prisional, verifica-se uma tendência mundial de supervalorização das questões de segurança na gestão de estabelecimentos penais, fenômeno cunhado pelo sociólogo francês Georges Benguigui<sup>100</sup> como “paranóia penitenciária”. Como forma de atender os anseios da opinião pública, os diversos governos têm reforçado o aparato de segurança, não raro em detrimento de programas de reinserção, de modo que os esforços empreendidos pelos atores privados na questão segurança, no Brasil, passam a ser vistos como empatia pelas administrações prisionais. Tal dupla legitimação, de operadores privados frente a governos e destes perante aos eleitores, pode contribuir no futuro para novas oportunidades em termos de operação de gestão de presídios para os atores privados, residindo neste ponto mais uma justificativa para as ações empreendidas pelos operadores, à medida que incentivos econômicos estão em jogo.

Desta sorte, tem-se que aos operadores privados interessa preservar um histórico de conduta ilibada frente aos seus interlocutores presentes no Estado, uma vez que a manutenção da reputação é essencial em rodadas futuras do jogo, seja para renovação dos contratos ou em novos processos licitatórios, inclusive em outras unidades da federação, com reflexos bastante evidentes nos esforços de monitoramento empreendidos. Isto pode ser mais bem compreendido, conforme o

---

<sup>100</sup> Depoimento feito durante conferência realizada na Universidade de Paris X – Nanterre em janeiro de 2006.

relato de um diretor de uma empresa contratada atuante na operação de estabelecimentos penais na Bahia: “... o governo ao contratar quer se ver livre dos problemas. Minha missão é me antecipar aos problemas e caso eles ocorram resolvê-los antes que cheguem ao conhecimento do contratante”.

Potencialmente, os desdobramentos decorrentes dos incentivos das formas híbridas de governança na gestão prisional podem se fazer sentir nas próprias estruturas públicas tradicionais de provisão, à medida que as inovações experimentadas nas novas formas de operação podem ser incorporadas nas outras unidades totalmente estatizadas ou até mesmo nas especificações das novas unidades penais a serem construídas. No Estado do Paraná, por exemplo, observou-se que, à reboque do verificado nas unidades com operação terceirizada, as prisões públicas passaram a distribuir *kits* de higiene aos presos contendo itens como: sabonete, pasta de dente e aparelho de barbear. Desta sorte, observou-se que a introdução de uma nova estrutura de governança engendrou reações no *status quo*, o que na prática possibilitou a criação de uma espécie de ambiente competitivo entre as modalidades de gestão, nos moldes preconizados por Guasch (2004), ao debater os efeitos decorrentes da introdução de contratos de concessão no setor de infra-estrutura.

Especificamente, no caso paraense, em um primeiro momento, os beneficiários deste processo foram os internos, à medida que as condições de encarceramento no geral foram melhoradas. Além disso, os benefícios se estenderam à própria administração penitenciária, uma vez o processo de aprendizagem propiciado pela convivência com atores privados, possuidores de uma lógica de atuação distinta do setor público, facilitou uma maior padronização dos procedimentos, essencial aos planos de retomada da operação das unidades penais até então terceirizadas. Por sua vez, no Estado da Bahia esse processo de aprendizagem é tipificado pelo fato de algumas das práticas de segurança implementadas pelos atores privados passarem a ser incorporados nos futuros editais de operação das novas unidades prisionais, a serem construídas dentro da modalidade *unbundling* (Hart, 2003), ou seja, construção e operação da unidade penal em dois contratos diferentes.

Se a experiência com a participação de empresas privadas na operação de prisões aporta, por um lado, um maior conhecimento da estrutura de custos de operação das unidades penais aos

membros do governo, possibilitando especificações mais detalhadas dos novos editais de licitação de operação de prisões; por outro, pode engendrar alguns problemas no futuro, visto que a estrutura de incentivos dos agentes encarregados da provisão pode ser substancialmente alterada. Ocorre que, tomando como base os dois últimos editais para operação das unidades de Lauro de Freitas e Itabuna na Bahia, datados de fevereiro de 2006, observa-se um excessivo detalhamento nos preços a serem praticados pelos eventuais proponentes. Neste caso, a comissão de licitação do governo estadual, além de fixar um teto máximo para as propostas, em anuência com a lei de responsabilidade fiscal brasileira, estabeleceu limites de preços para os diversos componentes de custo da proposta (salários, despesas administrativas, etc.) com valores relativamente abaixo da média de mercado<sup>101</sup>, além de fixar a margem de remuneração empresarial das empresas em patamares bastante limitados (5%).

Conforme observado as empresas são obrigadas a revelar aos funcionários do governo as despesas mensais ocorridas. No caso destas serem menores que os valores presentes na proposta vencedora da licitação, segundo as normas contratuais, o governo pode abater da fatura a diferença verificada. Deste modo, os incentivos da empresa poderão ser afetados no futuro, trazendo como conseqüências possíveis o não-emprego de esforços contundentes para melhoria na qualidade, à medida que o operador não poderá se apropriar das quase-rendas geradas. Recorrendo aos termos do modelo de Hart, Shleifer e Vishny (1997), os excedentes decorrentes das inovações  $\beta(i)$  não são partilhados segundo a solução de barganha de Nash, 50:50. Neste caso, os níveis de  $i$  escolhidos pelo operador tendem a ser subótimos, de modo que nem sempre a especificação excessivamente detalhada pode se constituir em um mecanismo eficaz para melhoria da qualidade dos serviços prestados. Mais uma vez, cabe ressaltar que, conforme demonstrado pelos resultados empíricos, não se observou de forma assertiva o comportamento de redução dos níveis de investimento em melhorias de qualidade por parte dos operadores privados. Isto, muito provavelmente, deve-se às estratégias das operadoras privadas fortemente orientadas a entregar padrões superiores de desempenho em relação às expectativas de seus interlocutores lotados nos governos, ainda que à custa de perdas no curto

---

<sup>101</sup> Por exemplo, o governo especifica que o salário a ser pago a um médico psiquiatra para um turno de 20 horas semanais é R\$ 2400,00, valor abaixo da média de mercado, da ordem de R\$ 3600,00, à época da redação deste trabalho. Na prática, as empresas para cumprirem os requisitos do edital acabam por gastar acima do especificado.

prazo, como forma de manterem níveis de reputação adequados o suficiente para a obtenção de novos contratos para operação de prisões no futuro.

Avançando sobre outras frentes, igualmente tem-se, também, que esquemas de monitoramento, punições e recompensas afetam o comportamento dos indivíduos encarregados das tarefas operacionais, as quais efetivamente influenciam os indicadores de desempenho. De fato, a própria estrutura do estatuto do funcionalismo público apresenta algumas características peculiares tornando difícil a adoção nas estruturas públicas de governança de práticas consolidadas nos setor privado. As possibilidades de rescisão contratual, em função de conduta ou desempenho inadequado, são bastante reduzidas no setor público em função da estabilidade no emprego e aos correspondentes ritos necessários ao desligamento de um servidor, normalmente calcados em processos administrativos relativamente morosos. Por outro lado, a implementação de recompensas financeiras baseada em metas praticamente inexistente nas burocracias públicas brasileiras, seja no que tange a salários variáveis ou que no que concerne a mecanismos para ascensão, como planos de cargos e salários atrelados ao desempenho obtido.

Na estrutura de governança híbrida, por sua vez, as ameaças de rescisão contratual são mais críveis e moldam as decisões dos agentes, à medida que perder um emprego com carteira assinada representa um alto custo individual, sobretudo, em regiões de dinâmica econômica limitada. É emblemática neste sentido, a observação dos indicadores administrativos financeiros do caso baiano, pelos quais se podem observar as diferenças significativas nos índices de desligamento de funcionários e de faltas no trabalho, ou dos indicadores de serviços de assistência médica oferecidos aos internos. Desta maneira, tem-se que as recompensas, punições e outros mecanismos de monitoramento alteram de maneira bastante contundente as estruturas de incentivos dos agentes, com impactos diretos no nível de informações compartilhadas com o principal e nos níveis de esforços empreendidos e, por conseguinte, nos indicadores de desempenho observados (SHIRLEY e MÉNARD, 2002; WORLDBANK, 1995), de modo que as diferenças observadas entre as duas modalidades de provisão residem, em grau bastante elevado, nos diferentes incentivos que agentes públicos e privados estão submetidos.

As discussões acima remetem invariavelmente à ligação entre incentivos e ambiente institucional, à medida que as regras do jogo (NORTH, 1990) influenciam nas próprias estruturas de

incentivos, ver figura 4.1, de modo que alguns dos possíveis motivos para as diferenças encontradas entre as duas modalidades de provisão serão focalizados se valendo destas duas dimensões.

### **5.3. “Nexus de Instituições”: Contornando as restrições institucionais.**

Conforme já discutido, o sistema prisional se distingue em alguns pontos de outras utilidades públicas, sobretudo no que se refere à influência das diversas esferas institucionais sobre o desempenho observado. Poder judiciário, forças políticas, código penal, regras de direito administrativo, poder legislativo, representantes da sociedade civil, organismos externos, instituições informais dos internos, apenas para citar alguns, podem, em maior ou menor grau, em um ou outro momento, moldar os indicadores do setor, de maneira que, não por acaso, neste trabalho se cunhou a expressão “*nexus* de instituições” para bem designar o sistema prisional.

Retomando as discussões iniciadas na seção anterior, relacionadas ao corpo de funcionários operacionais, tem-se que a menor rotatividade de funcionários no setor público representa, por um lado, uma faceta positiva para o sistema prisional, à medida que possibilita a retenção do conhecimento tácito no interior da organização, essencial para lidar com as realidades cambiantes caras ao cárcere. Por outro lado, quando do desligamento de funcionários, os impactos na continuidade das operações tendem a ser bastante expressivos, sobretudo em função do processo de substituição de colaboradores não ser automática em função da necessidade de concursos públicos. Ocorre que, além do tempo necessário para organizar concursos ser relativamente alto, o número de processos de admissão de novos funcionários no setor público tem sido aquém da demanda real, muito em verdade, por conta das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sob a estrutura de governança híbrida, no entanto, apesar de se observar uma maior rotatividade de pessoal – tanto em função das maiores possibilidades de rescisão contratual, quanto em função dos baixos salários pagos<sup>102</sup> – tem-se que o processo de substituição de pessoal se dá por meio de critérios de mercado, quando da demissão ou saída voluntária de um colaborador.

---

<sup>102</sup> No caso paranaense esta informação foi obtida por meio de entrevistas qualitativas junto a gestores do DEPEND-PR (diretores de unidades penais e membros do *staff*) e das operadoras privadas.



O caso dos indicadores de assistência médica (ver Tabela 4.9 para o caso paranaense e Tabela 4.3 para o caso baiano) bem ilustra os efeitos decorrentes das habilidades para contornar as restrições institucionais presentes em cada modalidade de provisão. Nota-se, nos dois casos, que as prisões terceirizadas tendem a prover mais consultas por interno em relação às unidades geridas sob a modalidade tradicional. No Paraná, a depender da regressão analisada e mantidos os outros fatores constantes, este número pode chegar a ser três ou quatro vezes superior, ao passo que na Bahia, pela média das amostras observadas, as consultas médicas nas prisões com operação terceirizada superam em 10 vezes os números observados na prisão pública. Conforme verificado em pesquisa de campo, os menores índices são justificados pela ausência de médicos nas prisões públicas tradicionais, seja por conta da não-substituição de um profissional que deixou o serviço público, seja por conta do absenteísmo. O fato de muitos médicos vislumbrarem sua função no sistema prisional como atribuição complementar à sua atividade em clínicas, consultórios e hospitais e o fato não sofrerem sanções quando de condutas que afrontem o bem-estar coletivo são fatores que não podem ser ignorados quando da análise do desempenho relativo entre as duas formas de provisão. Em adição, alterações nos turnos de trabalho são difíceis de serem implantadas junto a funcionários do setor público, por conta da rigidez imposta pelos regimes de folgas de 24 horas de trabalho para 72 horas de folga (para o caso de agentes de disciplina na Bahia), logo, muitas vezes se observa a falta de profissionais nas unidades operadas pela forma pública tradicional<sup>103</sup>.

Um outro ponto passível de análise é o acesso de internos a advogados, ponto nevrálgico de qualquer sistema prisional à medida que determina em forte escala o tempo de permanência do indivíduo na prisão. Não por acaso, nas incontáveis rebeliões observadas, a falta de assessoramento legal na maior parte das vezes se encontra na pauta de reivindicações. No caso baiano especificamente o número de consultas oferecidas aos internos é significativamente maior

---

<sup>103</sup> O regime de folgas impõe problemas à gestão das unidades penais operadas pelo governo. Em função do longo tempo de folga (3 dias) é de se esperar que os agentes desenvolvam outras atividades paralelas, em detrimento de sua atuação no sistema penitenciário. Em consequência disso, os índices de absenteísmo são bastante elevados (ver resultados do CPTF na Tabela 4.1), o que é fomentado pela facilidade para obtenção de atestados médicos. Na prática, tem-se a diminuição da proporção de agentes por interno, o que contribui para a diminuição da velocidade, e possivelmente, do rigor de procedimentos internos de segurança e controle e, por conseguinte, para a criação de um ambiente de insatisfação dos agentes remanescentes nos plantões. Apesar da existência de processos administrativos visando punir condutas indesejáveis no CPTF, as sanções previstas no regime estatutário não se constituem em ameaças críveis àqueles funcionários que vêm na transgressão das normas internas uma maneira de maximizarem suas preferências individuais, sobretudo, em função da baixa probabilidade de alguma punição efetiva se concretizar.

na modalidade privada de provisão (mais de 10 vezes superior, de acordo com dados da SJDH-BA), sendo que a razão para tal discrepância reside praticamente no mesmo motivo observado para os serviços de saúde: a falta de profissionais disponíveis. Sucede que no caso do sistema prisional público baiano, da mesma forma que na maior parte do país, a assistência jurídica aos internos que não possuem condições financeiras para constituir um advogado particular é realizada gratuitamente por defensores públicos, cujo número de profissionais não é suficiente. Por exemplo, conforme pesquisa de campo, realizada junto a Defensoria Pública do Estado da Bahia, há apenas um defensor público para atender todas as demandas da cidade de Teixeira de Freitas (120 mil habitantes em 2006).

No Estado do Paraná, no entanto, não são observadas diferenças significativas no número de consultas jurídicas por interno proporcionadas por cada modalidade de provisão. Diferentemente de outros estados, onde a assistência jurídica é realizada por meio de defensores públicos, na maior parte das vezes em número insuficiente para as demandas do sistema prisional e, em alguns casos, não exclusivos para o setor, no Estado do Paraná o serviço é provido por advogados de carreira do próprio Departamento Penitenciário, em grande parte profundos conhecedores dos meandros das varas de execuções penais das regiões onde atuam. Verificou-se que as políticas de valorização da carreira contribuem significativamente para a retenção dos funcionários e conseqüentemente para que a experiência adquirida seja acumulada em prol dos internos. Neste caso, os apenados podem usufruir de uma assistência jurídica de relativa qualidade, qual seja a modalidade de provisão implantada pelo governo estadual, pública ou privada, minando o argumento daqueles que crêem que a provisão governamental é intrinsecamente ineficiente.

A velocidade de respostas às demandas dos internos para progressão de regime ou para livramento condicional não depende somente da possibilidade de acesso aos advogados. Como já discutido no capítulo anterior, a eficiência das instituições judiciárias representa um papel determinante no processo, sendo essencial que os atores relevantes ligados à gestão das unidades prisionais possuam uma boa capacidade de interlocução com os juízes das varas criminais e execuções penais, sob pena dos processos dos internos da unidade não serem julgados com a celeridade adequada. No entanto, independente do tipo de relacionamento existente, as próprias limitações materiais das comarcas e juizados locais acabam por impor problemas à rotina de funcionamento da unidade penal.

Algumas soluções de contorno a este dilema podem ser tomadas. Por exemplo, como forma de contornar as restrições relacionadas à lentidão do judiciário, a operadora responsável pelo Conjunto Penal de Valença na Bahia vem disponibilizando ao longo do tempo de execução contratual três assistentes administrativos para auxiliar as atividades operacionais de uma das comarcas que circundam a unidade, tais como: consulta aos autos dos processos e digitação de sentenças, face às dificuldades do setor judiciário em contratar profissionais para este fim. Tal medida apresentou um forte impacto na agilidade de apreciação dos casos dos internos da unidade, o que é crucial para pacificar o ambiente interno à prisão, o que é observado nos indicadores de segurança e ordem (Tabela 4.2). As prisões geridas sob a modalidade pública tradicional, por sua vez, possuem poucas chances de contornar as restrições do setor judiciário que impactam em seu cotidiano. É possível, no entanto, que este tipo de prática represente efeitos perversos sobre o comportamento do judiciário, sobretudo em termos de viés nas decisões no sentido da liberação dos presos. Contudo, não foram observadas quaisquer evidências nessa direção.

O empreendimento de condutas para lidar com as ineficiências do sistema legal possui ligação umbilical com as já debatidas questões relacionadas aos incentivos em cada modalidade de provisão. Com efeito, o modelo de contrato assinado no Brasil entre governo e operadores privados prevê a custódia de um dado montante de internos, mediante o recebimento de um valor fixo independentemente do número de internos presentes na unidade, dentro da modalidade contratual conhecida como *price cap* (FARINA, AZEVEDO e PICCHETTI, 1997). Deste modo, as margens de lucro do operador privado aumentam à medida que o número de internos sob sua responsabilidade diminui. Tal fato faz com que os ganhos do operador privado sejam muito sensíveis à eficiência de assuntos legais relacionados a pedidos para liberdade condicional e relaxamento de prisão. Desse modo, há um forte incentivo ao operador privado para utilizar os meios disponíveis que tornem os processos dos presidiários mais céleres. Adicionalmente, os custos associados a rebeliões podem ser repassados ao operador privado, o que reforça o interesse do operador privado na eficiência do setor judiciário, à medida que tal fator pode mitigar os conflitos internos. A superpopulação constitui-se um ponto de preocupação para os gestores prisionais, para o qual são poucas as ações que podem ser tomadas. Para a empresa privada, a preocupação é ainda maior, pois suas margens de lucro estão em jogo quando o fluxo de

mandados expedidos pelos juizes de execução penal é maior que a capacidade de absorção da prisão.

Desta sorte, as maiores habilidades das formas híbridas de provisão para contornar as restrições institucionais existentes acabam por engendrar resultados superiores. Entretanto, os efeitos desta flexibilidade das estruturas privadas de governança não se resumem apenas à questão da contratação de pessoal, estendendo-se também às compras. Pelo fato de serem desobrigadas de cumprir os ditames da lei de licitações (Lei 8666/94), nas formas híbridas o critério de provisionamento não prioriza necessariamente o menor custo de aquisição na tomada de decisões. Além da incorporação de critérios capazes de levar em conta a dimensão qualitativa, os processos de compras nas modalidades privadas levam menos tempo, justamente em função de não necessitarem entrar no circuito tradicional de compras do Estado, em geral bastante moroso e por vezes carregado de idiosincrasias e de certas doses de surrealismo<sup>104</sup>. No caso de compras de materiais com qualidade duvidosa, os gestores das unidades indicados pelo poder público podem utilizar sua influência para impor preferências que vão ao encontro do bem-estar coletivo, no limite chegando a não assinar as faturas de prestação de serviços, conforme observado em um caso no Paraná. Reconhece-se, no entanto, que neste caso os processos de monitoramento e *enforcement* são bastante subjetivos e, eventualmente, sujeitos à colusão entre operadores privados e dirigentes designados pelo governo, ou em outras palavras, à captura do principal pelo agente, muito embora não tenha sido encontrada nenhuma evidência objetiva neste sentido.

Avançando sobre o impacto de outras dimensões institucionais, Shirley e Ménard (2002) apontaram para a importância das instituições regulatórias sobre o desempenho dos serviços de utilidade pública, ao analisarem a provisão de água. No caso do sistema prisional, aqui analisado, observou-se que, segundo a percepção dos gestores prisionais entrevistados, instituições

---

<sup>104</sup> O caso da manutenção dos veículos do CPTF ajuda a ilustrar as idiosincrasias da burocracia pública e seus efeitos negativos sobre o desempenho. Por força da lei estadual baiana, todos os fornecedores devem estar cadastrados no sistema de compras estadual. O processo de cadastro além de centralizado em Salvador exige uma série de documentos que, muitas vezes, desencorajam a adesão das empresas, sobretudo, as menores. Nessa seara se incluem as atividades corriqueiras de manutenção das viaturas e demais veículos do CPTF. Por conta das regras, porém, as viaturas têm de vir a Salvador, a quase 900 km de distância para sofrerem reparos na única oficina cadastrada no Estado, os quais poderiam ser perfeitamente resolvidos na própria cidade em pequenas oficinas, que por não apresentarem a musculatura necessária para figurarem no quadro de fornecedores do Estado, não podem executar o serviço. Realizar os serviços em cidades maiores de estados vizinhos também não é permitido (neste caso Vitória-ES), pois por força das leis, os fornecedores presentes no Estado devem ser priorizados. Os resultados deste tipo de configuração burocrática se materializam na forma de maiores custos e maiores períodos de indisponibilidade dos equipamentos, contribuindo para a diminuição dos níveis dos serviços executados pela unidade.

regulatórias como Departamento Penitenciário Nacional e Conselhos de Política Criminal e Penitenciária apresentam pouca influência sobre as atividades das unidades, ficando restritas à esfera fiscalizadora e consultiva. Na prática, isto resulta em maior autonomia para as unidades e pode contribuir para o descompasso verificado entre as políticas públicas traçadas no plano macro e sua efetiva aplicação na realidade.

Ao analisar o setor de telecomunicações Levy e Spiller (1994) demonstraram que as instituições políticas interagem diretamente com o processo de regulação afetando o desempenho da atividade por conta do reforço ou enfraquecimento da expropriação administrativa, na forma de fixação dos preços abaixo dos custos de longo prazo (mais comum) e da determinação de padrões de investimento, compras de equipamentos e condições dos contratos de trabalho. Ainda que construídas originalmente voltadas ao setor de telecomunicações, tais observações são pertinentes e observáveis no sistema prisional. Ocorre que nos contratos firmados entre operadoras e governos se verificam elevados graus de assimetria de poder a favor do Estado, na prática fazendo com que as empresas estejam submissas aos responsáveis pelas administrações prisionais lotados nos órgãos executivos estaduais.

No caso de problemas de execução contratual, tais como: atrasos no pagamento e falta de repasse de reajustes acordados, apenas para citar alguns, sob o ponto de vista administrativo se recorre a Procuradoria Geral do Estado para dirimir a questão. Como este organismo é bastante influenciado pelos ditames políticos dos governantes, ou seja, se a política fiscal do governo se der no sentido de não conceder reajuste a nenhum contrato ou até mesmo prejudicar um ou outro grupo de fornecedores, muito provavelmente as demandas pleiteadas serão negadas, restando ao requerente a alternativa de reclamar os valores devidos na Vara de Fazenda Pública, ainda que o contrato seja suficientemente claro. Neste caso, as assimetrias ainda persistem, pois, por força da lei, o Estado possui prazos privilegiados para recursos, agravos e apelações. Além disso, caso o litigante ganhe em primeira instância, o próprio juiz por dever de ofício concede ao Estado um recurso automático, o que, na prática, torna o processo de execução contratual bastante moroso, desencorajando os fornecedores a entrarem em litúgio.

Observou-se nas pesquisas de campo que a falta de mecanismos de compromisso confiável por parte do Estado, no caso baiano, pode potencialmente implicar alguns problemas para a própria

continuidade das operações, em função dos constantes atrasos nos pagamentos nas faturas de prestação de serviços, em média ao redor de três meses, por conta das limitações financeiras do governo Estadual. Naturalmente, a falta de continuidade nos pagamentos ocasiona problemas de fluxo de caixa aos operadores, os quais para financiar suas operações acabam por postergar os pagamentos de seus fornecedores, transferindo em parte o ônus decorrente da prestação de serviços ao Estado. Para não deixar de pagar seus funcionários, sobretudo os agentes de disciplina, os operadores têm recorrido ao mercado bancário, o que em função das elevadas taxas de juros acaba por comprometer ainda mais os resultados financeiros da empresa. No entanto, verifica-se que as empresas no afã de obter novos contratos no futuro têm procurado suportar tais distorções evitando qualquer tipo de litígio com os agentes governamentais, o que, ao que parece, tem sido uma estratégia acertada, uma vez que a empresa encarrega da provisão de serviços prisionais no CPV venceu outras três licitações no Estado: Conjunto Penal de Juazeiro (2005), Conjunto Penal de Itabuna (2006) e Conjunto Penal de Lauro de Freitas; tendo apenas perdido a licitação para o Conjunto Penal de Serrinha, também em 2006. No Paraná, embora não se tenha observado problemas com atrasos nos pagamentos de faturas, comprovado pela pesquisa de campo realizada junto a dirigentes de empresas privadas e do DEPEN-PR, pode-se constatar algumas discussões em torno dos reajustes devidos.

Teoricamente, em meio a um ambiente institucional que possibilite o desenho de cenários de expropriação das quase-rendas geradas, tem-se que os investidores privados tendem a limitar sua exposição por conta dos altos riscos envolvidos (GUASCH, 2004), sobretudo na presença de ativos com alta especificidade (WILLIAMSON, 1991; 1999), de modo que, nestes casos, a provisão pública destes serviços se sobressaia, possivelmente retornando às mãos dos governos após tentativas frustradas de privatização (LEVY e SPLILLER, 1994). Embora em ambos os casos analisados não se tenham observado processos veementes de expropriação por parte dos governos, na forma de, por exemplo, quebras unilaterais de contratos, pode-se inferir que as probabilidades de ocorrência destes eventos não são desprezíveis na matriz institucional brasileira.

Destarte, ainda que os resultados das formas privadas de governança sejam superiores aos das modalidades públicas tradicionais deve ser salientado que estes repousam em um equilíbrio institucional bastante particular que pode ser alterado facilmente por conta de câmbios nas

estruturas de poder; conforme ocorreu no estado do Paraná com a saída do governo de centro-direita de Jaime Lerner, responsável pela implantação da estrutura de governança híbrida no setor prisional daquele estado, e a conseqüente ascensão do grupo político liderado por Roberto Requião, por princípio contrário à delegação de serviços prisionais a atores privados, não obstante o fato das formas privadas de provisão terem apresentado padrões superiores de desempenho.

Por fim, instituições informais, àquelas derivadas de normas e tabus de uma determinada sociedade (NORTH, 1990), podem igualmente influenciar decisivamente os indicadores de desempenho de serviços prisionais, à medida que, por exemplo, como forma de diminuir os conflitos internos é necessário também entender o que se sucede no interior das celas e das galerias. Decorre daí a importância da compreensão das normas informais relativas ao conteúdo dos regulamentos desenvolvidos e praticados pelos próprios internos. Neste caso, embora não admitido por alguns gestores de unidades prisionais paranaenses, verifica-se na prática que estruturas de informantes (conhecidos como X-9 na Bahia e passarinhos no Paraná) são comumente invocadas pelos responsáveis pelos estabelecimentos penais, qualquer que seja a modalidade de provisão.

No sistema prisional os agentes de disciplina (também conhecidos como carcereiros, ou agentes penitenciários) perfazem a larga maioria dos funcionários de um estabelecimento penal. Em função de sua posição de proximidade em relação aos os internos, tem-se que tais atores são relevantes para a obtenção dos indicadores de desempenho da unidade prisional. Muitas vezes atuando numa tênue linha entre a legalidade e a ilegalidade, tais atores estão, não raro, propensos a ocultar de seus superiores informações relativas aos eventuais esquemas de corrupção e ao uso da violência contra os internos. A fim de minimizar estas possibilidades, os gestores deveriam se valer de mecanismos de monitoramento, seja por meio de serviços de inteligência penitenciária ou por meio de investigações particulares sobre as condutas externas e sobre as condições socioeconômicas de seus agentes de disciplina, como forma de se detectar eventuais ligações destes com internos.

Em função dos serviços de inteligência penitenciária ainda serem bastante embrionários no país, para não dizer quase inexistentes, restam ainda as ditas modalidades de investigação particulares,

cujas fontes podem ser os próprios internos recrutados ou investigadores contratados (normalmente policiais civis e militares em folga ávidos por ganhos financeiros extras), estas últimas de alcance limitados devido a dificuldade de se justificar os gastos, sobretudo na provisão pública tradicional. No entanto, verificou-se que uma das operadoras privadas enfocadas neste estudo se vale destas práticas como forma de detectar anomalias no comportamento de seus empregados. Como resultado, algumas demissões foram observadas (para o caso baiano ver Tabela 4.1). Um dos dirigentes entrevistados admite que, em parte, estas demissões podem não ser totalmente justas, porém ele se vale da máxima: ‘Na dúvida, demite-se!’. Sem entrar em juízo quanto ao mérito ou pertinência destas demissões, é fato que dificilmente em qualquer unidade sob gestão integral do Estado seria possível tanto a execução de investigações sistemáticas deste quilate, quanto a apuração e a aplicação de punições aos transgressores em prazo tão rápido.

Da análise acima tem-se que a possibilidade de rescisão do contrato de trabalho na governança privada constitui-se em forte instrumento para inibir a corrupção de funcionários por presidiários e seus parceiros que ainda operam atividades criminais fora da unidade prisional. Em contrapartida aumentam-se os custos decorrentes da rotatividade de pessoal, sobretudo aqueles ligados à perda de capital humano específico (WILLIAMSON, 1996), estes últimos com implicações negativas no que tange ao conhecimento das normas dos internos, de modo que os efeitos nocivos da perda de capital humano nas modalidades privadas precisam ser avaliados em uma perspectiva de longo prazo.

Ainda no quesito instituições informais, em função da inexistência de cláusulas contratuais que penalizem o operador privado no caso de fugas alguém pode supor uma possível cumplicidade das empresas privadas com internos, de modo a facilitar fugas, conforme aventado por alguns estudiosos contrários à participação privada na provisão de serviços prisionais (VIGGIANO, 2002). Contudo, observando-se resultados nos dois estados em termos de fugas refuta-se esta suposição. Dois fatores explicam esse tipo de comportamento: o constante monitoramento dos funcionários do Estado sobre a empresa privada e, mais uma vez, a preocupação da empresa privada com sua reputação, essencial para sua habilitação em novas licitações no futuro.

\*\*\*



Muito embora as discussões acima realizadas sejam em boa parte suficientes para refutar, ou não, as proposições testáveis desenvolvidas no capítulo 2, acredita-se que um breve debate sobre a experiência brasileira face as experiências internacionais pode ser útil à melhor compreensão do tema, aportando elementos importantes à análise das modalidades alternativas de provisão de serviços prisionais.

#### **5.4 Brasil, França e Estados Unidos: Três modelos, três resultados distintos.**

A partir do exame das três experiências se pode bem notar que os resultados obtidos pela participação privada em serviços prisionais são bastante divergentes.

Tomando as experiências baiana e paranaense como referência ao caso brasileiro, observou-se empiricamente que quando comparadas às formas públicas de provisão tradicionais, de maneira sucinta as estruturas privadas de governança apresentam menores custos e maior qualidade, sobretudo no que se refere aos indicadores de segurança e ordem e de serviços oferecidos aos internos.

Na França, cujo formato de participação privada inspirou o modelo implantado no Brasil, por sua vez, com base na literatura consultada (COUR DES COMPTES, 2006; LAFARGE, 1997) e em parte em entrevistas realizadas junto a autoridades governamentais, operadores privados e acadêmicos debruçados sobre o tema, conforme discutido na seção 3.4.2, nota-se que a participação privada em comparação à provisão pública daquele país proporciona maiores custos e uma maior qualidade.

Já nos Estados Unidos, embora as pesquisas empíricas realizadas não sejam de todo conclusivas, visto a profusão de trabalhos suportados pelo *lobby* das empresas provedoras de serviços prisionais, conforme observado na seção 3.4.1 por meio de alguns estudos de maior consistência metodológica e empírica (BAYER e POZEN, 2005; LUKEMEYER e MCCORKLE, 2006; ARCHEOEMBEAULT and DEIS, 1996) percebe-se que as prisões privadas estadunidenses tendem a apresentar menores custos e menores níveis de qualidade, corroborando o modelo de Hart, Shleifer e Vishny (1997).

A tabela 5.1 sintetiza as principais características dos três modelos analisados. Por meio de uma simples análise observa-se que a estrutura de participação de atores privados é bastante distinta de país para país, o que representa impactos diretos sobre os resultados observados. Deste modo, o exame destes dados suscita a emergência de uma nova questão, além do escopo inicial deste trabalho, originalmente debruçado sobre as diferenças existentes entre as modalidades de provisão, pública e privada. A questão que se coloca agora é: Por que se observam resultados diferentes em cada país?

A busca de respostas para esta questão pode ajudar, inclusive, na melhor compreensão dos fenômenos vivenciados no próprio Brasil. Mais uma vez, as razões para as diferenças estão ligadas a fatores já discutidos anteriormente como estruturas de incentivos e desenho contratual, restrições institucionais e alocação de direitos de decisão e controle, conforme pode ser observado a seguir.

Quadro 5.1: Efeitos e estrutura da participação privada em serviços prisionais: Evidências do Brasil, França e Estados Unidos.

<b>País</b>	<b>EUA</b>	<b>Brasil</b>	<b>França</b>
Início da participação privada	1983	1999	1990
Número de unidades sob gestão e/ou operação de empresas privadas.	264	14	27
% de presos custodiados em unidades com operação privada	6,6 %	1,5%	25%
Modo de participação	Privatização	Terceirização de Serviços	Terceirização de Serviços
Atividades mantidas com o governo nestas unidades	Nenhuma	Diretor, chefe de segurança e vigilância externa.	Diretor, vigilância externa e interna, controle administrativos, assistência jurídica e médica.
Nível de direitos de decisão da empresa privada	Alto	Médio	Baixo
Efeitos de custos	Diminuição (-)	Diminuição (-)	Aumento (+)
Efeitos de qualidade	Diminuição (-)	Aumento (+)	Aumento (+)

Fonte: Elaborada pelo autor

- **Esquemas de incentivos e desenho contratual**

Conforme já discutido nas seções teóricas deste trabalho, os esquemas de incentivos desenhados pelos atores governamentais para remunerar os operadores privados influenciam diretamente os indicadores de desempenho dos serviços prestados. No sistema prisional, a especificação contratual ao tempo que deve incorporar os incentivos adequados ao operador privado deve incluir elementos que preservem os amplos interesses da sociedade.

Em geral, nos Estados Unidos os operadores privados cobram dos governos uma espécie de taxa diária por interno sob sua custódia, de modo que o desempenho financeiro é fortemente dependente do número de homens-dia que se pode abrigar o que, invariavelmente, cria fortes incentivos para que as prisões sejam mantidas a plena capacidade. Como forma de assegurar suas margens de lucratividade, os operadores privados podem estar inclinados a reduzir os níveis de qualidade, por meio da contratação de pessoas menos qualificadas com menores salários ou da redução da qualidade da comida, por exemplo. Sob a ótica governamental não é uma tarefa simples monitorar as condutas do agente e fazer cumprir os padrões de qualidade, principalmente, em função do nível de informações assimétricas serem bastante relevantes.

Na França, os operadores privados possuem um papel bastante reduzido na operação das prisões e percebem valores fixos e percentuais adicionais em caso de excedentes de capacidade. Uma vez que os contratos não especificam parâmetros de desempenho, os ganhos dos operadores não dependem diretamente dos resultados obtidos, de modo que os incentivos para gastar menos e promover ações que levem a redução de custos são fracos. As conseqüências deste arranjo contratual se fazem sentir nos indicadores de custos: as prisões com operação terceirizada (*gestion mixte*) na França são mais custosas. A superioridade da qualidade no caso francês parece estar mais ligada ao fato dos operadores serem portadores de larga experiência no ramo de gerenciamento de instalações, tendo adaptado apenas as técnicas já empregadas nos vários contratos existentes junto a empresas privadas ao ambiente carcerário, explorando também economias de escala e de escopo.

O tipo de contrato assinado entre o governo francês e os operadores privados gera algumas externalidades negativas com efeitos nocivos às demais prisões públicas. Uma vez que os

contratos prevêem pagamentos adicionais aos operadores privados quando do excesso de capacidade, o governo tende a evitar o envio de presos às unidades sob a estrutura híbrida de governança. Em consequência, as prisões públicas francesas apresentam maiores níveis de superlotação, fator que contribui para que as turbulências internas nestas unidades aumentem, impondo problemas adicionais aos gestores tanto do ponto de vista disciplinar quanto do ponto de vista logístico. Por outro lado, a redução das incertezas nas prisões com operação compartilhada entre funcionários públicos e empresas privadas permite que todos os atores apresentem um maior foco sobre suas atividades, diminuindo a atuação voltada a “apagar incêndios”.

No Brasil os contratos assinados seguem o modelo *price cap*. Como nenhum pagamento adicional é realizado, a maximização dos resultados do operador privado depende da redução do número de presos sob sua custódia e da implantação de esforços de otimização. É evidente que o formato *price cap* pode estimular a redução de custos à guisa de redução de qualidade, no entanto, conforme já discutido, a presença de funcionários públicos supervisionado o contrato e as expectativas de obter novos contratos no futuro mediante manutenção de boa reputação tendem a constranger ações socialmente indesejáveis por parte dos operadores privados.

Qualquer que seja a forma contratual, qualquer que seja o país, a habilidade dos gestores prisionais em manterem as prisões sob uma atmosfera calma e sem maiores tensões internas pode trazer dividendos futuros, seja para um funcionário público, seja para um empregado da empresa privada, na forma de promoções e outras recompensas de natureza imaterial ligadas ao reconhecimento, ou mais importante, no que tange a garantia de sua própria integridade física. Embora responsáveis, em certo grau, pelo ambiente interno de uma prisão, os gestores dependem de um conjunto do chamado “*nexus* de instituições” para lograr êxito nesta seara. Ainda que muitas das decisões tomadas exogenamente por atores externos não possam ser influenciadas pelas condutas dos dirigentes prisionais, a depender da matriz institucional, tais profissionais podem contornar algumas destas restrições mediante algumas ações, obtendo assim resultados interessantes. Decorre deste ponto, um fator adicional que pode explicar as diferenças observadas nos três países.

- **Sobre as restrições institucionais**

Dentre os principais componentes do “*nexus* de instituições” que circundam o sistema prisional, sem dúvida, o setor judiciário se constitui num dos principais focos de atenção, à medida que determina quem deve entrar e quem deve sair da prisão, além do regime de cumprimento da pena, de modo que a rotatividade dos internos em um estabelecimento penal é fortemente dependente da eficiência dos sistemas legais e das crenças individuais dos juízes. Por exemplo, o conjunto legal de estados do sul dos Estados Unidos tende a ser mais rigoroso em comparação a estados do Norte, e assim por diante.

A lentidão da justiça é fato estilizado em diversos países, sobretudo naqueles em que as instituições não estão de todo consolidadas. As causas deste comportamento podem estar associadas a características culturais e comportamentais de certas sociedades, falta de preparo técnico, falta de suporte material ou ainda serem frutos do desejo deliberado de retardar o andamento dos processos. Ocorre que estas falhas institucionais engendram problemas aos gestores prisionais, sobretudo quando do atraso do julgamento de benefícios a serem concedidos aos internos ou de processos de livramento condicional e progressão de pena. Como forma de contornar tais restrições, já se discutiu a respeito dos incentivos e interesses econômicos que os operadores privados possuem para lidar com as restrições impostas pelo setor judiciário. No caso brasileiro, mais especificamente na Bahia, observou-se durante o período compreendido de análise que a operadora privada chegou a pagar adicionais salariais a seus advogados mediante cada alvará de soltura concedido pelo juiz, criando um incentivo adicional para que a celeridade nos processos fosse na prática efetivada. Com a mesma intenção, a empresa promoveu a contratação de funcionários administrativos para auxílio em tarefas operacionais das cortes<sup>105</sup>.

No entanto, em países imersos em matrizes institucionais mais bem consolidadas tais soluções de contorno dificilmente ocorreriam. Na França, por exemplo, há o entendimento de que a assistência jurídica é indelegável<sup>106</sup>, sendo executada pelos *avocats commis d’office*, profissionais

---

<sup>105</sup> Conforme observado anteriormente, no Estado do Paraná a gestão privada não se diferenciou das congêneres públicas no que tange à assistência jurídica oferecida aos internos.

<sup>106</sup> Da mesma forma que no Brasil, as alocações dos condenados nos presídios leva em conta a região onde o crime foi cometido, buscando-se, na medida do possível, que o apenado cumpra sua sentença em estabelecimento próximo de sua família.

em início de carreira pagos pelo Estado, porém sem qualquer tipo de vínculo com o governo, encarregados de prestar assistência àqueles que não podem arcar com as despesas com advogados. Diferentemente do Brasil, na França as reclamações dos internos não estão relacionadas à falta de assistência jurídica, mas sim à sua qualidade. Uma outra diferença marcante se dá no papel dos juízes. Há uma organização que assegura um juiz de execução penal para cada prisão, como forma de agilizar a análise da situação dos internos, o que é também ajudado pela função de *greffe* (encarregado de analisar os processos dos apenados na unidade). A proximidade deste juiz com o cotidiano da prisão assegura ao judiciário o efetivo controle do processo de execução penal, diminuindo os poderes do diretor da unidade, sendo menores ainda as margens de manobra da empresa privada.

Nos países centrais, a participação privada na gestão de prisões não tem sido oficialmente invocada como mecanismo de intervenção para melhorias em aspectos qualitativos, sobretudo de melhoria das condições do encarceramento, sendo em boa parte encarada como alternativa para contornar as restrições estatais sob o ponto de vista financeiro. Sucede que, grosso modo, os serviços propiciados pelo Estado nas formas tradicionais de provisão nestes países, de certa forma, satisfazem às expectativas do legislador e da sociedade, de modo que o parâmetro inicial de referência, base de um exercício comparativo, é mais elevado. Situação oposta se observa no Brasil, onde salvo poucas exceções, a maior parte das prisões operadas pelos governos se encontra em precárias condições.

Assim, em função do *benchmarking* não ser elevado, por menores que sejam as ações empreendidas pelos operadores privados no Brasil estas são suficientes para proporcionar resultados distintos das formas tradicionais de provisão de serviços prisionais, de modo que o *gap* entre as duas modalidades de provisão tende a ser inversamente proporcional à correspondente qualidade do serviço prestado pelo governo local. Este raciocínio pode ser aplicado tanto numa comparação entre o Brasil e países centrais, quanto em relação aos diferentes sistemas prisionais do Brasil, igualmente imersos em matrizes institucionais distintas. O caso paranaense bem ilustra esta situação. Conhecido por possuir um dos melhores sistemas prisionais do país, as análises empíricas aqui empreendidas mostraram que as diferenças entre as duas estruturas de governança não foram tão acentuadas, como na Bahia. De fato, instituições importam.

- **Direitos residuais de controle e decisão**

Conforme já discutido a provisão de serviços prisionais requer o suprimento de um conjunto de funções bastante diferentes entre si, tais como: segurança educação, alimentação, manutenção, atividades de lazer, assistência médica, jurídica, entre outras. A falha em um destes componentes pode criar uma série de problemas intramuros. Com efeito, frequentemente tem-se notícias de deflagração de rebeliões em função de má qualidade da alimentação, de modo que a continuidade das operações é fortemente dependente do grau de delegação de direitos de decisão aos atores encarregados da provisão de cada um destes fatores, à medida que molda os incentivos dos agentes (HART, 1995), sendo igualmente relevante para a diminuição do número de atores a serem coordenados.

Nos Estados Unidos, os direitos de decisão são alocados aos atores privados de maneira mais substancial, de modo que estes podem interferir desde o *design* e as características de construção das unidades penais, passando por decisões relacionadas à própria operação em si, dentre estas, a alocação dos presos nas celas e o direito de conter um indivíduo mediante uso da força. O que passa é que, nestas condições, os governos possuem dificuldades para monitorar o comportamento dos atores privados, uma vez que as atividades delegadas são de difícil codificação e de difícil observação, ou nos termos de Hart, Shleifer e Vishny (1997), são atividades *non perfectly contractible* e *not verifiable*. De fato, em arranjos contratuais como o estadunidense nos quais os agentes privados dispõem de maiores graus de liberdade, é muito difícil mensurar o nível de violência praticada contra os internos e o grau de capacitação dos empregados contratados pelas empresas prestadoras de serviço. Dado que as possibilidades de controle são diminuídas, observa-se uma maior propensão a ações orientadas a maximização de rentabilidade sem elevadas restrições por parte dos governos.

Por sua vez, nos modelos brasileiro e francês os direitos de decisão são divididos entre funcionários públicos e operadores privados, variando de um modelo para o outro apenas o grau de delegação. Conforme já debatido, as estruturas híbridas de governança tendem, em relação às formas tradicionais, a apresentar maior flexibilidade na contratação de pessoal e nas atividades de compras. O grau de apropriação destas características é função justamente da abertura propiciada pelos atores governamentais ao maior ou menor envolvimento dos atores não-estatais. Além

disso, os modelos implantados no Brasil e na França se notabilizam pela presença de funcionários públicos no interior das prisões, em tese, capazes de monitorar e eventualmente constranger os comportamentos dos atores privados que não sejam condizentes com o bem-estar coletivo, para isso, promovendo sanções, se preciso for.

Comparativamente ao Brasil, na França são delegadas poucas atividades a empresas privadas. A proporção de funcionários de operadores privados nos estabelecimentos penais franceses com operação terceirizada perfaz um montante em torno de 20% (LAZERGES, 1997), ao passo que no Brasil beiram os 85%, sobretudo em função da delegação da atividade de agentes de disciplina no Brasil. A manutenção do *status quo* na França ajuda a cristalizar as práticas já executadas pelos agentes governamentais, sendo em verdade um impeditivo à promoção de inovações gerenciais.

Assim, o nível de alocação de direitos de decisão (*decision rights*) em cada um dos países pode ser esquematizado da seguinte forma:  $DR_{EUA} > DR_{Brasil} > DR_{França}$

Embora a delegação de atividades a níveis inferiores (AGHION e TIROLE, 1997) seja positiva nos serviços prisionais, há um limite para esta prática, uma vez que boa parte do conhecimento inerente à atividade é tácito e de difícil codificação, não sendo facilmente transferido aos níveis gerenciais superiores, de modo que mecanismos de monitoramento são essenciais para evitar a falta de alinhamento entre os diferentes níveis administrativos. Neste caso, relaxando a hipótese de colusão entre agente e principal, a presença de funcionários públicos é fundamental para evitar comportamentos oportunistas e antiéticos por parte dos prepostos da contratada.

Por fim, tentativas de categorização relacionadas a qual sistema é melhor ou pior devem ser vistas com desconfiança, dado que o relativo “sucesso” da experiência brasileira em relação a França e EUA repousa em dois eixos: a má qualidade das prisões nacionais, o que faz com que as formas privadas apresentem vantagens em relação às formas públicas tradicionais, por menores que sejam os esforços empreendidos; e um tênue equilíbrio decorrente da combinação de fatores ligados aos esquemas de incentivo, aos direitos residuais de controle e decisão alocados e as maiores possibilidades contorno das restrições institucionais no Brasil. A fragilidade deste arranjo estaria ligada à própria instabilidade das instituições brasileiras, visto que tais condições podem se alterar ao sabor de mudanças nas preferências de atores políticos.



A análise dos casos dos três países acima realizada, além de fornecer um panorama acerca da realidade da participação privada no sistema prisional, também permitiu que se aprofundasse um pouco mais as discussões relacionadas à própria realidade brasileira, pavimentando o caminho para as discussões das proposições testáveis anteriormente formuladas.

## **5.5 Discutindo as proposições testáveis desenvolvidas**

Ao longo do capítulo dedicado às reflexões de cunho teórico foram desenvolvidas seis proposições relacionadas às possíveis diferenças entre as duas modalidades de provisão de serviços prisionais aqui analisadas – pública e privada. Uma vez realizadas as discussões sobre o objeto analisado, sistema prisional, incluindo o correspondente “*nexus* de instituições” que o circunda; e uma vez executadas as análises decorrentes das observações empíricas colhidas no Brasil, é chegado o momento de se empreender debates relacionados à confirmação ou refutação de tais proposições.

A primeira delas é relacionada às exigências do processo licitatório, ou *franchise bidding* (DEMSETZ, 1968), mais precisamente sobre a relevância dos processos de detalhamento *ex-ante* sobre a qualidade dos serviços prestados *ex-post*:

**Proposição 1: A especificação detalhada ex-ante dos serviços a serem fornecidos por operadores não-estatais é um mecanismo eficaz para assegurar a qualidade no modo de governança privado de prisões.**

A respeito da proposição acima, por meio da análise dos casos empíricos é possível observar que em caso do não-cumprimento das especificações realizadas o poder concedente possui mecanismos para repreender os operadores baseados, sobretudo, na possibilidade de retenção das faturas de prestação de serviços. Contudo, o atingimento da melhoria de qualidade nos serviços prestados é fortemente dependente dos esforços empreendidos pelos representantes governamentais para monitorar as condutas dos operadores privados. Muito embora não se tenha observado nenhuma evidência de colusão entre as partes nos dois casos analisados, é fato concreto que na existência de eventos deste tipo são diminuídas as possibilidades do efetivo cumprimento contratual.

Além disso, tem-se que não basta apenas garantir o nível de concorrência *ex-ante*, como defendem autores alinhados com a literatura de *franchise bidding*, tais como Harold Demsetz (1968). Da análise dos casos acima se constata que é preciso também alocar corretamente os incentivos para que as decisões dos agentes *ex-post* se dêem na direção de melhorias efetivas na qualidade. Encontrar este equilíbrio entre rigor nos arranjos contratuais e incentivos à inovação em termos de custo e qualidade, combinando, evidentemente, com critérios transparentes de monitoramento e aferição do desempenho, certamente é o grande desafio, não somente para prisões como para outros serviços de utilidade pública. Em adição, a eficácia das instituições envolvidas deve ser levada em consideração no processo de implementação das sanções e das recompensas associadas às estruturas de incentivos existentes. De fato, de pouco adianta especificar contratualmente uma série de microdetalhes se as possibilidades de *enforcement* não são grandes, sobretudo, em função do fato de muitas das atividades relacionadas aos serviços prisionais serem de difícil verificação e relativamente subjetivas. Além disso, conforme discutido anteriormente, o excessivo detalhamento pode representar amarras adicionais, minando os incentivos à inovação e as vantagens em termos de flexibilidade das formas híbridas de provisão. A presença de incerteza, neste caso, contribui para que os custos de especificação *ex-ante* dos serviços sejam elevados.

Assim, a mera especificação sem a incorporação de elementos ligados às estruturas de incentivos e às variáveis institucionais não é suficiente para garantir a qualidade dos serviços prestados, de modo que a **Proposição 1**, da maneira como está formulada, **não pode ser confirmada**, muito embora o detalhamento das obrigações de parte a parte se constitua em elemento preponderante em processo de delegação a atores não-estatais de serviços de utilidade pública.

A segunda proposição é relacionada à eficácia do processo de delegação de autoridade a operadores privados na provisão de serviços prisionais.

**Proposição 2: A delegação de autoridade para empresas privadas na operação de prisões propicia mecanismos mais eficazes de controle e de redução de assimetrias de informação aos gestores públicos em relação às formas tradicionais de provisão, gerando assim resultados superiores.**

Os dois casos empíricos analisados demonstraram que as estruturas privadas de governança aportam indicadores de desempenho superiores em relação às formas tradicionais de provisão. Embora não se possa determinar com precisão o grau de contribuição do processo de delegação de direitos de decisão a empresas privadas sobre os resultados obtidos, é inegável que a redução do número de interlocutores possibilita aos gestores prisionais uma maior facilidade no controle das atividades inerentes à operação do estabelecimento penal. De fato, em função da quase totalidade dos serviços necessários ao funcionamento da unidade ser de responsabilidade do operador privado, o número de interfaces é diminuído em relação à provisão pública tradicional.

O fato das atividades prisionais estarem sujeitas à influência do convívio entre agentes de disciplina e internos engendra situações potenciais de apropriação de informação que contribuem para o incremento das assimetrias entre gestores e pessoas encarregadas da operação. As informações relacionadas aos arranjos ilícitos entre agentes e internos se encontrariam no rol de elementos desconhecidos pelos gestores, qualquer que seja a modalidade de provisão, pública ou privada. Contudo, em função das possibilidades de sanções serem menores na provisão pública, os agentes de disciplina nesta modalidade possuem menores restrições para fazer uso da informação assimétrica de maneira auto-interessada, aumentando a probabilidade de ocorrência de risco moral. Por outro lado, este padrão de comportamento tende a ser mitigado nas formas híbridas, pois as chances de rescisão contratual se constituem em ameaças críveis, com prejuízos bastante claros aos agentes envolvidos, sobretudo quando estes estão lotados em cidades do interior marcadas por reduzidos níveis de atividade econômica.

Em adição, no caso de atividades providas por outras instâncias governamentais lotadas em outros órgãos que não a administração prisional, por exemplo, serviços de educação ou saúde, tem-se que o suprimento de tais funções fica condicionado às potencialidades e limitações existentes em cada um destes órgãos. Sucede que em caso de algum tipo de problema com a execução dos serviços ligado à falta de pessoal ou à qualidade deficiente, as possibilidades de se contornar a situação são bastante reduzidas por conta das restrições presentes nas burocracias públicas. Desta sorte, à luz do debatido neste caso a **Proposição 2 pode ser confirmada**.

A terceira proposição versa sobre o papel das estruturas de incentivo nos indicadores de desempenho das organizações prisionais, conforme pode ser observado abaixo:

**Proposição 3: As operadoras privadas encarregadas da operação de prisões apresentarão indicadores de desempenho superiores quando comparados à gestão pública tradicional em função das estruturas de incentivos a que estão submetidas.**

As estruturas de incentivos são essenciais para bem compreender as diferenças observadas entre as diferentes estruturas de governança. Embora já mencionada, ainda que de forma breve durante o processo de discussão da proposição acima, os mecanismos de recompensas e punições existentes nas estruturas híbridas de provisão ajudam a compreender, por exemplo, as menores taxas de absenteísmo, os melhores indicadores de segurança e ordem e os índices superiores de serviços oferecidos aos internos. De fato, as possibilidades de recompensas materiais, legalmente obtidas, e de demissão, em caso de conduta e desempenho indesejáveis, contribuem para que os indivíduos lotados nos operadores privados executem suas funções em padrões superiores em relação a seus homólogos das modalidades tradicionais de provisão.

Além disso, os efeitos da reputação não podem ser ignorados, à medida que a manutenção da imagem de um prestador competente é essencial para sua legitimação perante os agentes governamentais e perante a opinião pública, o que aumenta a probabilidade de obtenção de novos contratos no futuro. Desta sorte, nos limites dos dois casos analisados neste trabalho, tem-se que a **Proposição 3 se confirma**.

A quarta proposição é derivada, em verdade, da argumentação do artigo seminal de Hart, Shleifer e Vishny (1997), sendo antagônica às demais proposições formuladas.

**Proposição 4: No setor prisional as estruturas públicas de governança tendem a ser preferíveis em relação às formas privadas de provisão, em função da redução de qualidade gerada a partir dos esforços para redução de custos efetuados pelos operadores privados.**

O raciocínio básico que embasa a proposição acima consiste no fato de que os direitos residuais de controle do operador privado poderiam contribuir para a redução de custos em detrimento da qualidade. Deste modo, devido aos custos e aos investimentos necessários, o operador privado possuiria incentivos para prover níveis inferiores de qualidade. Além disso, os serviços providos pelo operador embora sejam observáveis, são de difícil especificação contratual. No entanto, os

resultados observados para os dois casos demonstram que as estruturas híbridas de governança apresentam indicadores de desempenho superiores à provisão totalmente estatal.

Deve ser ressaltado, porém, que a estrutura de argumentação utilizada por HSV (1997) foi concebida originalmente para o caso de prisões privadas estadunidenses, no qual os direitos residuais de controle e decisão alocados aos operadores privados são relativamente elevados, conforme observado na seção anterior<sup>107</sup>. Situação diferente é observada no caso brasileiro em que a retenção de parte destes direitos por agentes governamentais tende a mitigar eventuais condutas voltadas à maximização da utilidade do operador em detrimento do bem-estar coletivo. Não obstante, nos limites deste trabalho a **Proposição 4** relacionada à queda da qualidade a partir da delegação de atividades a atores privados, **não se confirma**.

Conforme pode ser observado abaixo, a quinta proposição é relacionada aos fatores institucionais que permeiam o setor prisional e que afetam os indicadores de desempenho dos estabelecimentos prisionais.

**Proposição 5: A modalidade privada de provisão de serviços prisionais tende a apresentar padrões superiores de desempenho, em relação às formas tradicionais, em função de sua maior flexibilidade para contornar as restrições institucionais existentes.**

Ao longo das discussões relacionadas aos resultados empíricos obtidos, observou-se que em grande parte os indicadores de desempenho proporcionados pelas formas híbridas de provisão se devem a sua maior habilidade para contornar algumas restrições institucionais. São emblemáticas, neste sentido, as condutas empreendidas por um operador privado na Bahia para tornar mais céleres os trâmites dos processos na comarca da região e com isso estabelecer um ambiente menos turbulento no interior do cárcere.

Igualmente a flexibilidade em termos de compras e contratação de pessoal é essencial para a garantia da continuidade dos serviços prestados dentro dos padrões de desempenho observados,

---

<sup>107</sup> Um outro ponto a ser mencionado é que os níveis de qualidade médios das prisões brasileiras são extremamente baixos, de modo que por menores que sejam os esforços realizados por atores não-estatais estes tendem a ser superiores em relação ao *status quo*. Em países como França e Estados Unidos, as prisões operadas pelo poder público não diferem de maneira tão grande das congêneres sob operação privada, o que também ajuda a explicar a diferença entre os três países.

em verdade, superiores em relação às formas tradicionais de provisão nos dois estados aqui analisados. Desta maneira, a **Proposição 5 é confirmada**.

A última proposição versa sobre a questão dos ativos específicos e sua influência na escolha da estrutura de governança mais adequada. Neste caso, a especificidade de ativos estaria ligada ao grau de periculosidade do indivíduo custodiado, o que, em tese, exigiria a presença de ativos humanos e físicos mais específicos, aumentando os custos de transação e exigindo, segundo Williamson (1991) a provisão hierárquica, representada, neste caso, pela modalidade pública tradicional.

**Proposição 6: A atuação de atores privados ou ligados ao terceiro setor na construção, gestão e operação de prisões deve ficar restrita à custódia de indivíduos de menor potencial ofensivo.**

É evidente que as incertezas decorrentes da matriz institucional brasileira certamente sinalizam parcimônia aos atores governamentais e privados quando do desenvolvimento de programas que avancem a participação de entes não-estatais na provisão de serviços prisionais, como é o caso das PPP's. A quase inexistência de contratos sob esta modalidade é prova inconteste deste fato, naturalmente considerando a situação até o ano de 2006. Conforme já mencionado em capítulos anteriores, no setor prisional o nível de investimentos específicos a serem realizados tende ir além dos ativos humanos especializados e conhecedores do peculiar funcionamento dos estabelecimentos penais, como se dá atualmente no Brasil, estendendo-se à construção e ao financiamento em longo prazo da unidade.

Centrando as atenções no caso paranaense, observou-se que as formas privadas de provisão embora tivessem custodiado um número superior de indivíduos de menor potencial ofensivo (71% contra 51% na provisão pública, ver Tabela 4.6), tem-se que justamente a prisão de segurança máxima com o maior número de internos de difícil convivência do Paraná se encontrava sob operação de uma empresa privada (Penitenciária Estadual de Piraquara). Desta maneira, apesar das análises econométricas indicarem de forma significativa com o número de fugas uma correlação negativa do número de internos de fácil convivência e uma correlação positiva com o número de atendimentos médicos, estas análises não permitem concluir de forma assertiva se os atores privados devem ou não ficar restritos a prisões destinadas somente a

indivíduos de menor potencial ofensivo, logo, onde menores níveis de ativos específicos estão envolvidos.

Ainda que estudos adicionais sejam necessários para comprovar ou refutar de maneira mais veemente esta proposição, suspeita-se que, em função das características institucionais brasileiras e em caso de quaisquer anomalias, os custos políticos a serem assumidos pelo Estado, decorrentes da delegação da custódia de indivíduos de alta periculosidade, seriam extremamente altos fazendo com que esta atividade permanecesse integrada à estrutura pública. Por outro lado, sob a ótica do ator privado o número elevado de salvaguardas,  $s > 0$ , nos termos de Williamson (1985), tenderia a diminuir os graus de liberdade dos atores privados de tal monta que inviabilizaria o processo de delegação. Além disso, as incertezas geradas em eventuais trocas de governos, representam ameaças críveis aos agentes privados quando investimentos específicos à transação com atores governamentais estão em jogo, sobretudo, em ambientes nos quais as possibilidades de quebras dos mecanismos de compromissos assumidos entre governo e operadores são mais elevadas.

Assim, os dados empíricos obtidos não são suficientes para rejeitar a proposição, muito embora também não sejam para confirmá-la. Estudos adicionais são necessários para que se obtenha um melhor juízo sobre este quesito.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A simples menção ao sistema prisional brasileiro imediatamente remete às idéias de degradação e violência. No entanto, apesar das recorrentes notícias sobre os eventos indesejáveis existentes nos cárceres e das dificuldades para se gerenciar as atividades prisionais no país, observa-se que os esforços de pesquisadores das áreas de Economia e Administração sobre o setor ainda são bastante tímidos, na medida em que muito pouco tem sido produzido. Em adição, no que tange aos modelos alternativos para gestão e operação do sistema penitenciário, não se tem notícia de nenhum trabalho no Brasil que tenha analisado as diferenças de desempenho entre as prisões públicas e de operação terceirizada com bases de dados reais, dentro de uma perspectiva comparativa.

Neste sentido, com o auxílio de métodos qualitativos e quantitativos, procurou-se neste trabalho realizar um exercício comparativo, do tipo público *versus* privado, em duas experiências de terceirização de estabelecimentos penais no Brasil – os casos baiano e paranaense. De maneira a se obter um contraste em relação à realidade brasileira foram também analisados os modelos de participação privada na gestão e operação de prisões na França e nos Estados Unidos, bem como seus respectivos resultados.

Mais do que pesquisar as diferenças entre as duas modalidades de provisão, o presente trabalho discutiu possíveis razões para as disparidades verificadas à luz de referenciais teóricos oriundos das ciências econômicas, bastante utilizados por gestores e pesquisadores militantes no campo da Administração, com destaque para as teorias de incentivos, de contratos incompletos e para a Nova Economia Institucional. Destarte, com o suporte da literatura foram construídas proposições passíveis de testes empíricos, aqui realizados por meio de instrumentos quantitativos e qualitativos, dentro de uma perspectiva comparativa.

Os principais resultados verificados para o contexto brasileiro apontam para a superioridade das estruturas de governança híbridas, ou seja, com a participação de atores privados, no que se refere aos indicadores de desempenho ligados a fatores administrativo-financeiros, à segurança e ordem no estabelecimento penal e a serviços oferecidos aos internos. Em comparação com unidades penais similares sob a modalidade pública tradicional, os estabelecimentos penais operados por



empresas privadas apresentaram: menores custos; menor número de fugas, rebeliões e agressões; maiores índices de consultas médicas, além dos montantes superiores em termos de atendimentos jurídicos observados no Estado da Bahia.

Conforme já observado, alguns fatores podem explicar as diferenças entre as duas estruturas de governança. O primeiro deles está ligado à existência de mecanismos mais eficazes de alocação de direitos residuais de controle e decisão nas formas privadas, os quais além de afetarem os incentivos das partes envolvidas, igualmente proporcionam aos gestores das unidades maior foco sobre questões centrais ao funcionamento das prisões, notadamente interações com o setor judiciário e aspectos ligados à inteligência e ao monitoramento dos arranjos informais dos internos.

Os menores níveis de controles administrativos nas modalidades híbridas também ajudam a explicar as diferenças nos resultados, sobretudo em procedimentos de compras e contratação de pessoal. Ocorre que a rigidez dos regulamentos das estruturas públicas de governança dificilmente garante os padrões de flexibilidade necessários à obtenção de indicadores de desempenho adequados. Por não estar sujeita aos ditames da Lei de Licitações e do Estatuto do Funcionalismo Público, as modalidades privadas de provisão possuem a capacidade de responder de maneira mais célere às diferentes demandas das unidades prisionais, com reflexos nos resultados obtidos. Nesta linha, de acordo com as pesquisas empíricas efetuadas neste trabalho, as modalidades de provisão com participação de atores privados apresentaram relativo sucesso na busca de soluções às restrições institucionais observadas no âmbito formal e informal, principalmente, no que tange aos esforços empreendidos para mitigar as deficiências do poder judiciário. Conforme observado anteriormente, a falta de celeridade das Varas de Execuções Penais é responsável, muitas vezes, pela deflagração de movimentos indesejáveis no interior do cárcere, de modo que ações concretas por parte dos gestores das unidades penais no sentido de promover maior agilidade nos processos de progressão de pena e livramento condicional são essenciais para a obtenção de um ambiente interno menos turbulento.

Um outro fator que não pode ser olvidado na justificativa para as diferenças observadas entre as duas estruturas de governança reside nos incentivos mais fortes nas formas privadas para monitoramento dos empregados. De fato, as possibilidades de estabelecimento de mecanismos de

recompensas e punições aos agentes atuantes na modalidade tradicional de provisão são menores, acabando por condicionar as ações dos indivíduos, o que é exemplificado pelos menores índices de absenteísmo e maior número de demissões nas formas privadas em comparação com as formas públicas. Neste caso, a perda do emprego nas estruturas híbridas de governança constitui-se em ameaça crível, muito em função dos mecanismos de *enforcement* existentes nesta modalidade de provisão. Ainda no quesito monitoramento, a presença de funcionários públicos no interior das unidades com operação terceirizada colabora para a redução do nível de informação assimétrica, diminuindo as probabilidades de empreendimento de condutas oportunistas por parte dos atores privados, por meio da fiscalização do contrato. A não-observação de algum item presente no contrato, no limite pode implicar suspensão do pagamento da fatura de prestação de serviços, com efeitos negativos sobre o fluxo de caixa da operadora privada, criando, assim, incentivos adicionais para o correto cumprimento contratual.

Além disso, especificamente no caso brasileiro, as empresas privadas possuem um incentivo adicional para evitar a redução dos indicadores de qualidade: a construção de uma reputação que auxilie a obtenção de contratos futuros em um mercado com concretas possibilidades de expansão. Muito embora a atuação de empresas privadas tenha aumentado a qualidade e reduzido os custos, o que responde a indagação inicial do presente trabalho, relacionada às diferenças entre as duas modalidades de provisão, os interesses conflitantes dos governos e dos operadores podem engendrar arranjos ineficientes no futuro, caso não sejam conferidos os incentivos adequados a cada uma das partes, devido as assimetrias de poder existentes.

Por outro lado, a ausência da diferença entre as duas modalidades de provisão no que tange à assistência jurídica aos internos no Paraná mina a argumentação daqueles que defendem a superioridade incondicional das modalidades privadas de provisão em relação à estrutura pública tradicional. Ocorre que, neste caso, a estabilidade no emprego ainda que eventualmente engendre problemas em termos de incentivos, possibilita a retenção de capital humano específico, vital ao completo entendimento das instituições formais e, sobretudo, àquelas ligadas aos códigos informais do ambiente carcerário, proporcionando aos internos um tratamento jurídico homogêneo, independentemente da estrutura de governança escolhida. Situação similar parece não ocorrer em relação a outras funções, tais como agentes penitenciários e médicos, de modo

que as formas privadas tendem a apresentar resultados superiores principalmente quando a atividade envolve esforços de coordenação com um maior número de atores.

A própria superioridade do modelo de operação de prisões com a participação de atores privados adotado no Brasil em comparação com os modelos vigentes nos Estados Unidos e na França deve ser vista com certa reserva. Ocorre que os resultados positivos obtidos no Brasil em muito repousam na deterioração das formas públicas de provisão, de modo que por menores que sejam os esforços realizados por atores não-estatais os resultados tendem a ser superiores em relação ao *status quo*, em função do parâmetro de referência no país ser demasiadamente baixo.

Os resultados obtidos pelas formas privadas de provisão no Brasil são dependentes, em adição, de uma condição de equilíbrio institucional bastante particular que pode ser alterada em caso de mudanças nas preferências de atores externos, sobretudo, políticos e membros do setor judiciário, de maneira que ações de expropriação dos investimentos específicos realizados pelos operadores ou condutas não-colaborativas por parte dos governos podem influenciar negativamente os resultados obtidos. Além disso, um outro fator ligado a matriz institucional brasileira sinaliza precaução quando da transferência a atores privados dos serviços prisionais: a possibilidade de articulação entre empresários e atores políticos. Com efeito, muito embora nenhuma evidência concreta tenha sido efetivamente observada ao longo das investigações empíricas, os arranjos ineficientes obtidos a partir de colusão entre tais atores podem se materializar tanto no processo de licitação, por meio do favorecimento a determinados grupos de interesse, quanto na própria etapa de execução contratual, por meio do relaxamento na fiscalização das condutas empreendidas pelos operadores privados.

Destarte, conforme debatido ao longo deste trabalho, as análises sobre as modalidades alternativas de provisão não podem prescindir de um exame relacionado às influências das matrizes institucionais na conformação dos indicadores de desempenho. Além disso, o ambiente institucional local condiciona as próprias possibilidades de expansão das estruturas de governança com participação de atores privados sob a modalidade de PPP, na medida em que a eficácia do modelo pode ser comprometida pela falta de marcos regulatórios capazes de garantir que os investimentos realizados não sejam expropriados e de assegurar que os interesses da sociedade sejam igualmente preservados.

Em uma das proposições testáveis desenvolvidas, verificou-se que os resultados observados para o caso brasileiro não confirmam a hipótese de Hart, Shleifer e Vishny (1997), originalmente concebida para um modelo de prisões privatizadas, em que as empresas privadas tenderiam a diminuir os indicadores de custo em detrimento da qualidade, na medida em que no Brasil se verificam reduções de custos e aumento dos níveis qualidade. No entanto, pelo que pode ser apreendido, a mera escolha entre público ou privado, por si só, não parece ser suficiente para a obtenção de melhorias no setor prisional. Mais do que isso, o presente trabalho demonstrou que os indicadores de desempenho observados em termos da superior qualidade dos serviços prestados estão, em verdade, fortemente condicionados ao desenho de estruturas de governança capazes de estabelecer níveis ótimos de delegação de autoridade, bem como de prover os fatores de incentivos adequados, sob à ótica do bem-estar coletivo, a cada uma das partes envolvidas no processo de concepção e execução contratual.

Por fim, acredita-se que os esforços de investigação sobre a participação privada no sistema prisional não se esgotam com o presente trabalho. Sem perder de vista a importância das questões institucionais, estudos adicionais, contemplando informações de mais estabelecimentos penais, devem ser realizados. É evidente que a realização de análises centradas exclusivamente nos âmbitos econômico e administrativo não será capaz de dar cabo de toda a complexidade inerente à problemática aqui discutida. No entanto, as contribuições da Administração e da Economia não podem ser deixadas em segundo plano quando do estudo dos fenômenos ligados ao sistema prisional, sendo, em verdade, complementares aos aportes do Direito, Filosofia, Sociologia e Antropologia, esses “freqüentadores mais assíduos” do sistema prisional.

A realização de pesquisas adicionais, no entanto, ainda esbarra em um grande obstáculo – a dificuldade de obtenção de informações sobre o setor –, seja por conta da inexistência de dados consolidados, seja por dificuldades impostas pelas administrações penitenciárias para sua disponibilização, sobretudo as informações sobre custos e desvios de conduta na administração e no interior do cárcere. O desafio consiste justamente em contornar tais dificuldades para poder, desta forma, alargar os ainda estreitos limites do conhecimento sobre os temas ligados ao mundo prisional, o que é imprescindível para a formulação de políticas públicas futuras para o setor.

## 7. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. "Os avanços e os dilemas recentes do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente" In: BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1998, pp. 173-200.

ADORNO, S.; BORDINI, E.. Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo, 1974-1985. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, ANPOCS, 9(3), 1989, 70-94.

AFFONSO, Deborah Kelly. Privatização de Presídios: Terceirização dos Serviços Penitenciários. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, 2002 (Dissertação de Mestrado), 123 p.

AGHION, Philippe; TIROLE, Jean, "Formal and Real Authority in Organizations," Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 105(1), 1997, pages 1-29.

AKERLOF, George. "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism" Quarterly Journal of Economics, nº84, 1970, p. 488-500

AMORIM, Carlos. PCC e CV: A irmandade do crime. Rio de Janeiro: Record, 2004, 500 p.

ANDERSON, David; SWEENEY, Dennis; WILLIAMS, Thomas; BORSENBERGER, Claire. Statistiques pour l'économie et la gestion. Bruxelles, Paris: De Boeck Université, 2002, 779 p.

ARAÚJO JUNIOR, João Marcello (1995). Privatização das Prisões. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 119 p.

ARCHEOEMBEAULT, William G. e DEIS, DONALD R. Cost-Effective Comparisons of Private Versus Public Prisons in Louisiana: A comprehensive analysis of Allen, Avoyelles ad Winn Correctional Centers. Reserach paper. Louisiana State University, 1996, 79 p.

ARMSTRONG, Mark; SAPPINGTON, David E.M. "Recent Developments in the Theory of Regulation". In: ARMSTRONG, Mark; PORTER, R (eds.). Handbook of Industrial Organization. v3. North-Holland, 2005 (forthcoming).

ATHIAS, L, SAUSSIÉ, S. (2005) "Contractual Design of Toll Adjustment Processes in Infrastructure Concession Contracts. What Matters ?", Working paper ATOM. 2005.

AZEVEDO, Paulo F. Integração Vertical e Barganha. São Paulo: Departamento de Economia FEA/USP, 1996, (Tese de Doutorado), 221 p.

BAER, Werner. "The privatization experience of Brazil". In: PARKER, D.; SAAL, D. (eds.). International Handbook of Privatization Cheltenham: Edgar Elgar, 2003, 220-234.

BAHIA. Relatório sobre as condições das prisões na Bahia. Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa da Bahia, Salvador, 1999.

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio (2004). Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 20 ed.
- BARELLA, Rodrigo M.. “O uso das PPPs e concessão de rodovias”. Valor Econômico. 7/06/2005.
- BARNARD, Chester. The functions of the Executive. 39ed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938, 334 p.
- BAUMOL, William J. Entrepreneurship, Management and the Structure of Payoffs. MIT Press, 1993, pp.25-47.
- BARZEL, Yoram. Economic Analysis of Property Rights. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- BAYER, Patrick; POZEN, David. “The effectiveness of juvenile correctional facilities: public versus private management” *Journal of Law and Economics*. vol. XLVIII, October, 2005, p.549-589.
- BECHT, M.; BOLTON, P.; RÖELL, A. Corporate Governance and Control. *NBER Working Paper Series*: 9371, Dec 2002.
- BEINSTEIN, Jorge (2001). Capitalismo Senil. Rio de Janeiro: Record.
- BENTO, Leonardo V. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri – SP: Ed. Monole, 2003, 259 p.
- BENTZ, Andreas; GROUT, Paul; HALONEN, Maija. “ What should governments buy for the private sector”. International Conference: Public Private Partnerships: Theoretical Issues and Empirical Evidences. Paris, 23<sup>rd</sup> October, 2004, p-113-158.
- BERGSTROM, Fredrik. “Why do local governments privatise ?” In: 3<sup>rd</sup> Annual Conference of International Society for New Institutional Economics. Washington, USA, 1999.
- BERNE, Michael e POGOREL, Gérard (2004) “Privatization Experience in France”. CESIFO Working Paper, number 1195.
- BLUSTEIN, James F, COHEN, Marc A. “The interrelationship between public and private prisons: Does the existence of prisoners under private management affect the rate of growth in expenditures on prisoners under public management”, ACSME: Louisiana, April, 2003, 11 p. (mimeo)
- BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, pp. 9-106.

BOYCKO M., SHLEIFER, A., VISHNY R. “A theory of privatization” The Economic Journal, v.106, 1996, p. 309-319.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto consolidado até a emenda n.48 de 10/08/2005. Senado Federal, 2005. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em 08/12/2005.

\_\_\_\_\_. Decreto 5834 de 6 julho de 2006. Diário Oficial da União de 7/72006, 2006. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2006/5834.htm>. Acesso em 03/08/2006.

\_\_\_\_\_. Lei 11079 de 30 de dezembro de 2004 (PPP's). Presidência da república. Casa civil, 2004. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm). Acesso em 31/10/2005.

\_\_\_\_\_. Relatório Final da Comissão de Combate a Violência. Câmara dos Deputados. Relator Jorge Tadeu Mudalen 19/11/2001 Brasília- DF, 2001. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/14531.htm>. Acesso em 10/08/2006.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República Brasília. Imprensa Nacional, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei 7210/84. Lei de Execuções Penais. Legislação “on-line”, disponível em: <http://bdtextual.senado.gov.br/bdcoi/legbra/legbra.htm>, 1984. (Acesso e download em 09 de julho de 2003)

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. “A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. Lua Nova (45), 1998a, p. 49-95.

\_\_\_\_\_. “Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil”. Revista do Serviço Público, ano 49, n.1, Jan-Mar, 1998b, p. 5-42

\_\_\_\_\_. “Da Administração Burocrática à Gerencial”. Revista do Serviço Público, ano 47, n.1, Jan-Mar, 1996, p. 7-39.

BRICKLEY, J., COLES, J. e JARREL, G. “Leadership Structure: Separating the CEO and Chairman of the Board”. Journal of Corporate Finance, 3, 1997, 189-220.

BROUSSEAUD, Eric. (1993). “Les théories des contracts: une revue”. Revue de Economie Politique. v.103. n.1, jan-mar, p.1-82.

BROUSSEAUD, Eric; GLACHANT, Jean-Michel. “The Economics of Contracts and the Renewal of Economics”, in: BROUSSEAUD, E; GLACHANT, J.M. (eds.): The Economics of Contracts, Cambridge, 2002, p. 3-30

BROUSSEAUD, Eric and FARES. M’Hand. “The Incomplete Contract Theory and the New-Institutional Economics Approaches to Contracts: Substitutes or Complements?” in: MÉNARD,

Claude (ed.). Institutions, Contracts, Organizations, Perspectives from New-Institutional Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2000, p. 399-421

BUENO, Newton Paula. “Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a Nova Economia Institucional” EconomiA. V.5, n.2, 2004, p.361-420.

BURSZTYN, Marcel. “Introdução à crítica da razão estatizante”. Revista do Serviço Público, ano 49, n.1, Jan-Mar, 1998, 141-163

CABRAL, Sandro. Terceirização de Processos Industriais sob a Ótica da Economia dos Custos de Transação. Núcleo de Pós-Graduação em Administração. Escola de Administração – UFBA. Salvador – BA, 2002 (Dissertação de Mestrado), 99 p.

\_\_\_\_\_. “Nova Economia das Instituições e Desenvolvimento em países periféricos: algumas reflexões” In: GRASEL D. e SOUZA, A.R. (org). Gestão Pública e Desenvolvimento Econômico no Brasil: Perspectivas Nacional e Regional Cuiabá: EDUFMT, 2005, p. 23-37.

CARVALHO, Everaldo. A mácula do crime. Ed. Ciências Jurídicas: Belo Horizonte, 1998, 160p.

CHANDLER, A.D. Strategy and Structure, Cambridge: MIT Press, 1962.

CHONG, Alberto; LÓPEZ-DE-SILANEZ, Florêncio “The truth about privatization in Latin America” IADB Research Paper. R-486. October 2003, 75 p.

COASE, Ronald. “The Nature of the Firm”, 1937. In: The firm, the Market and the Law. Chicago: University of Chicago Press, 1988, p. 33-55.

\_\_\_\_\_. “The problem of social cost”. Journal of Law and Economics. v.3, 1960 p.1-44.

\_\_\_\_\_. “The regulated industries: Discussion”. American Economic Review. n.54, 1964, 194-197.

\_\_\_\_\_. “The Lighthouse in Economics”, 1974. In: The firm, the Market and the Law. Chicago: University of Chicago Press, 1988, p. 187-213.

\_\_\_\_\_. “The New Institutional Economics”. Journal of Institutional and Theoretical Economics. n. 140, 1984, p. 229-232.

COFFREY, JR, Henry F. “Private Corrections Industry: Beds and Cons – Changing Dynamics, Areas of Potential Growth” Morgan Lewis Githens & AXN. Equity research, January, 2002.

COMBESSIE, Philippe. Sociologie de la prison Collection Repères, Paris : La Découverte, 2004.

COUR DES COMPTES. Rapport public thématique: Garde et réinsertion-La gestion de prisons. Cour des Comptes, France, jan. 2006, 179 p.



CROCKER, K.J.; REYNOLDS, K.J. “The efficiency of incomplete contracts: an empirical analysis of Air Force engine procurement” RAND Journal of Economics, 24, 1993, p. 126-146.

CROW, Graham. Comparative Sociology and Social Theory: Beyond the Three Worlds. London: MacmillanPress, 1997, 9-30.

DEMSETZ, H. “Why regulate utilities?” Journal of Law and Economics, v.11, April, 1968, 55-66.

DEPARTMENT OF JUSTICE (DOJ). Prisoners and Jail Inmates at Midyear 2005. Bureau of Justice Statistics Bulletin. NCJ 213133, Mai, 2006.

\_\_\_\_\_. Census of State and Federal Correctional Facilities, 2000. Bureau of Justice Statistics, NCJ 198272, August 2003.

DEPEN. Relatório de gestão DEPEN: Exercício 2005. Departamento Penitenciário Nacional, Secretária Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, 2006, 119 p

\_\_\_\_\_. Relatório de gestão DEPEN: Exercício 2004. Departamento Penitenciário Nacional, Secretária Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, 2005, 46 p.

\_\_\_\_\_. Relatório de gestão DEPEN: Exercício 2002. Departamento Penitenciário Nacional, Secretária Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, dezembro 2002, 37 p.

DILULIO, John J. Jr. “Help Wanted: Economists, Crimes and Public Policy. Journal of Economic Perspectives. Vol 10, n.1, Winter, 1996, p. 3-24.

\_\_\_\_\_. “What’s Wrong with Private Prisons”. Public Interest. n°.92, Summer, 1988, p 66-83.

DIMAGGIO, Paul J & POWELL, Walter W. The new institutionalism in organizational analysis. London: University of Chicago Press, 1991

DIMAGGIO, Paul J. “Culture and economy” In: SMELSER, N; SWEDBERG, R (ed.) The Handbook of Economic Sociology new institutionalism in organizational analysis. Princeton: Princeton University Press, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2002). Parcerias na Administração Pública. São Paulo: Atlas, 4ª edição, 395p.

DIRECTION DE L’ADMINISTRATION PENITENTIAIRE. Les chiffres clés de l’administration pénitentiaire. Ministère de la Justice, Février, 2006.

DOHRMANN, Thomas; MENDONCA, Lenny T. “Boosting government productivity” The McKinsey Quarterly, n.4, 2004.

D’URSO, Luiz Flávio Borges. A Privatização dos Presídios (Terceirização). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, 1996, (Dissertação de Mestrado), 247 p.

DUTRAIVE, Véronique - "La firme entre transaction et contrat : Williamson épigone ou dissident de la pensée institutionnaliste ?" - *Revue d'économie politique*, v. 103 (1) janvier - février, 1993, 83-106.

ETZONI, Amitai Organizações Modernas. São Paulo: Pioneira, 1989, 163 p.

FARINA, Elisabeth; AZEVEDO, Paulo F.; SAES, Maria Sylvania. Competitividade, Mercado, Estado e Organizações. São Paulo: Ed. Singular, 1997, 286 p.

FARINA, Elisabeth; AZEVEDO, Paulo F.; PICCHETTI, Paulo. "A Reestruturação dos Setores de Infra-Estrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios: Princípios Gerais, Características e Problemas". In: Fernando Rezende; Tomás Brugiski de Paula. (Org.). Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização/Regulação. 1 ed. Brasília, 1998, v. 1, p. 43-80.

FERNANDES, Antonio Sergio Araújo. Governos Locais de Capitais Brasileiras: A democratização da gestão municipal em Recife e Salvador (1986-2000). FFLCH- Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2002, (Tese de Doutorado), 185 p.

FERNANDES, Newton. A Falência do Sistema Prisional Brasileiro. São Paulo: RG Editores, 2000, 522 p.

FERRIS, James M. e GRADDY, E. "A Contractual Framework for the New Public Management Theory"; *International Public Management Journal*, 1:2, 1998, p. 225-240.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: História da Violência nas Prisões. Petropolis: Vozes, 1987.

FRANÇA FILHO, Erivan Santiago. "Da ilegalidade das prisões privadas" In. ARAUJO JUNIOR, João Marcello . Privatização das Prisões. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, 35-40.

FREIRE, Marcelo Figueiredo. "Privatização de presídios: uma análise comparada" In. ARAUJO JUNIOR, João Marcello . Privatização das Prisões. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, 89-116.

GIBBONS, Robert (2005) "Four Formal(izable) theories of the firm?" Journal of Economic Behavior and Organization vol. 58 – 200-245.

GRANOVETTER, Marc. "Economic Action and social structure: the problem of embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91, 1985, p.418-210

GROSSMAN, S.; HART. O. (1986) - "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration" - *Journal of Political Economy*, 94, Aug-1986, p. 691-719.

GUASCH, Jose Luis. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right. Washington DC: World Bank Institute, 2004, 194 p.

GUERRIEN, B. "Quelques réflexions sur institutions, organisations et histoire". In : Approches des institutions : Economie Appliquée. Archives de l'ISMEA, n.3, ParisÇ PUG, 1990.

GUPPY, Paul. Private Prisons and the Public Interest: Improving Quality and Reducing Cost through Competition. Washington Policy Center, February, 2003, 13 p

HABERMAS, Jurgen. Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria de sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. "Political Science and the three new institutionalisms". Political Studies. XLIV, 1996, pp. 936-957.

HAMILTON, B.; NICKERSON, J. (2003). "Correcting for Endogeneity in Strategic Management Research". Strategic Organization, 1, 53-80.

HARDIN, Garreth. "Tragedy of the Commons" Science, nº 162, 1968. p. 1243-1248.

HART, Oliver; SHLEIFER, Andrei e. VISHNY, Robert W. "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons." The Quarterly Journal of Economics. vol. 112, n.4, nov., 1997, p. 1127-1161.

HART, Oliver. "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and Application to Public-Private-Partnerships" The Economic Journal, 113, March, 2003, C69-C76.

\_\_\_\_\_. Firms Contracts and Financial Structure. New York: Oxford University Press, 1995, 228 p.

HM Treasury. PFI: meeting the investment challenge. The Stationery Office, London, UK, June, 2003.

HOGDSON, Geoffrey; SAMUELS, Walter; TOOL, Marc. Institutional and Evolutionary Economics. Edward Elgar: Brookfield, 1994.

HUET, Freddy; SAUSSIÉ, Stéphane. "Contractual Arrangements and the Provision of Public Interest Services : a Transaction Cost Analysis", European Business Organization Law Review, volume 4.3, 2003, 403-427.

HUMANS RIGHT WATCH . O Brasil atrás das grades. 1998, Disponível em <http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos/prefacio.htm> <Acesso em 18 de junho de 2005>.

IOSSA, Elisabetta and BENNETT, John. "Contracting out public services provision to non-profit firms". International Conference: Public Private Partnerships: Theoretical Issues and Empirical Evidences. Paris, 23<sup>rd</sup> October, 2004, p-87-111.

JAMES, Adrian; BOTTOLEMY, A. Keith; LIEBELING, Alison e CLARE, Emma (1997) Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality London: Sage.

JESUS, Damásio E. Código de processo penal adotado. São Paulo: Saraiva, 17ed., 2000, 900 p.

KLEIN, Benjamin; CRAWFORD, Robert; ALCHIAN, Armen. "Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process", Journal of Law and Economics, XXI (2), October, 1978, 297-326.

LAFARGE, Philippe. Établissements Pénitentiaires à Gestion Mixte: Actes du Colloque de Montpellier, 17 Mars 1997. Paris: Pedone, 1997.

LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David. The Theory of Incentives: the principal-agent model. Oxford: Princeton University Press, 2002, 422 p.

\_\_\_\_\_. "The collusion-proof of Samuelson conditions for public good" Journal of Public Economic Theory. v.1, p. 399-408.

LAFFONT, Jean-Jacques, TIROLE, Jean. A Theory of incentives in procurement and regulation. Cambridge: MIT Press, 1993.

LANGLOIS, Richard . "The Vanishing Hand: The Changing Dynamics of Industrial Capitalism". Industrial and Corporate Change 12(2), April, 2003: 351-385.

LAZERGES, Christine. "Les Établissements Pénitentiaires à Gestion Mixte: À l'épreuve de l'observation". In: Lafarge, Philippe. Établissements Pénitentiaires à Gestion Mixte: Actes du Colloque de Montpellier, 17 Mars 1997. Paris: Pedone, 1997, 32-49

LEMGRUBER, Julita. "O Sistema Penitenciário Brasileiro". In: CERQUEIRA, D. e LEMGRUBER, J. (org.), 1º Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil, IPEA, julho, 2000.

LÉVÊQUE, François. Economie de la réglementation, Collection Repères, Paris, Editions La Découverte, 2a. ed., 2004.

LEVY, Brian SPILLER, Pablo T. "The institutional foundations of Regulatory Commitment: A comparative analysis of telecommunications regulation". The Journal of Law, Economics and Organization. v.10, 1994, pp- 201-246

LIWERANT, Sara. (1999) "Les prisons à gestion mixte, l'entreprise dans le service public pénitentiaire", Archives de Politique Criminelle, 21, 1999, 131-157.

LOGAN, Charles H. "Well Kept: Comparing Quality of Confinement in Private and Public Prisons". The Journal of Criminal Law and Criminology, 83(3), 1992, 577-613.

LOPES, Jr., Edmilson. "Instituições e Mercado: Considerações sobre o neo-institucionalismo" Temáticas. Campinas, 3(5/6), jan-dez, 1995, pp. 101-138.

LUKEMEYER, Anna; McCORKLE. "Privatization of Prisons: Impact on Prisons Conditions" American Review of Public Administration v.36, n.2, June, 2006, 189-206.

MALHORTA, Naresh. Pesquisa de Marketing: Uma orientação aplicada. Porto Alegre: Bookman, 3ªed., 2001, p. 161-166

MARCELINO, Paula. A logística da precarização: terceirização do trabalho na Honda do Brasil. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas,. Campinas, SP, (Dissertação de Mestrado), 2002

MARIMORT, David; DE DONDER, Philippe e DE VILLEMEUR, Etienne (2005). “An incomplete contract perspective on public good provision”. Journal of Economic Surveys v.19, n.2, p.149-180.

MARTINET, Alain-Charles; SILEM, Ahmed. Lexique de gestion. Paris : Dalloz, 2003

MASSOLA, Gustavo Martineli. Sistema penitenciário : reforma ou reprodução. Um estudo da APAC de São José dos Campos. Instituto de Psicologia. Universidade de São Paulo, 2001, (Dissertação de Mestrado), 470 p

MAUER, Marc. Comparative International Rates of Incarceration: An examination of causes and trends. The sentencing project, Washington DC, 2003.

McCULLAGH, P. e NEDLER, J.A. Generalized Linear Models. Chapman and Hall, 2<sup>nd</sup> edition, 1989, 511 p.

MÉNARD, Claude. "The economics of hybrid organizations." Journal of Institutional and Theoretical Economics 160(3), 2004, p. 1-32.

\_\_\_\_\_. “On the clusters, Hybrids, and Other Strange Forms: The case of French Poultry Industry” of Institutional and Theoretical Economics 152, 1996, 154-183.

MEGGINSON, William; NETTER, Jeffery. “From State to Market: A survey of empirical studies on privatization” Journal of Economic Literature v.39, n.2, jun, 2001, 2001, 321-389.

MILGROM, Paul R. e ROBERTS, John . Economics Organization and Management. New Jersey: Prentice Hall, 1992, 621 p.

MINHOTO, Laurindo Dias. “As prisões do mercado”. Lua Nova. n. 55-56, 2002, p.133-153.

\_\_\_\_\_. Privatização de presídios e criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global. São Paulo: Editora Max Limonad, 2000, 214 p

MIRABETE, Júlio Fabbrini. “A Privatização dos estabelecimentos penas diante da lei de execução penal”. Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Brasília, n.1, jan/jun 1993, p. 61-71.

MITCHELL, Matthew. The Pros of Privately-Housed Cons: New evidence on the Cost Savings of Private Prisons. Rio Grande Foundation. New Mexico. March, 2003, 21 p.

MUELLER, D. Public Choice II: a revised edition of public choice . Cambridge University Press: Cambridge, 1997, p.1-68.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. Public Finance in Theory and Practice. 3rd ed. New York: McGraw-Hill, 1980.

NATHAN, Stephen. "Private Prisons: Emerging and Transformative Economies" In. COYLE, Andrew; CAMPBELL, Alisson; NEUFELD, Rodney (ed.) Capitalist Punishment: Prison Privatization and Human Rights. Atlanta: Clarity Press, 2003a, ch. 16. 189-201.

\_\_\_\_\_. "Prison Privatization in the United Kingdom" In. COYLE, Andrew; CAMPBELL, Alisson; NEUFELD, Rodney (ed.) Capitalist Punishment: Prison Privatization and Human Rights. Atlanta: Clarity Press, ch. 14, 2003 b, 162-178.

NATIONAL AUDIT OFFICE. The operational performance of PFI prisons. London: The stationery office, 2003.

NORTH, Douglass. Structure and Change in Economic History. New York: W.W. Norton & Co, 1981

\_\_\_\_\_. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990, 152 p.

\_\_\_\_\_. "Institutions" Journal of Economic Perspectives, American Economic Association, vol. 5(1), 1991 pages 97-112.

NEALE, W. C. "Institutions" In: HOGDSON, Geoffrey; SAMUELS, Walter; TOOL, Marc. Institutional and Evolutionary Economics. Edward Elgar: Brookfield, 1994, p.402-406.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 9ª ed., Brasília, MH Comunicação, 1997, 436 p.

OLIVEIRA, Edmundo. O futuro alternativo das prisões. Forense: Rio de Janeiro, 2002.

OLSON, Mancur (1978). "Logique de l'action collective". PUF. Paris, 199p.

OU DOT, Jean M. "Risk allocation: Theoretical and empirical evidences. "Applications to Public-Private Partnerships in the defense procurement sector" IX Annual Conference of International Society for New Institutional Economics. ISNIE 2005, Barcelona, 22-25 Septembre 2005.

OSTROM, Vincent e OSTROM, Elinor. "Public Goods and Public Choices". In: SAVAS, E.S. (ed.). Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance Boulder: Westview Press, 1977, p. 7- 49.

PIGOU, A.C. The Economics of Welfare. 4.ed. London: Macmillan, 1932, 876 p.

PONCELA, Pierrette. “L’impact de la gestion mixte sur le sens de la peine privative de liberté”. In: Lafarge, Philippe. Établissements Pénitentiaires à Gestion Mixte: Actes du Colloque de Montpellier, 17 Mars 1997. Paris: Pedone, 1997, 70-78

POSNER, Richard. “The appropriate scope of regulation in the cable television industry” Bell Journal of Economics, 3, 1972, p. 98-129

PRADIER, Pierre. La gestion de la santé dans les établissements du programme 13 000 : documents, visites, entretiens, réflexions. Paris ; Ministère de la Justice, 1999, 111 p.

PREWORSKI, Adam. “Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agente-principal”. In: BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1998, p. 39-74.

RAMSTAD, Y. “ A pragmatist quest for holistic knowledge: the scientific methodology of Commons” In. SAMUELS, W. Institutional Economics, vol.2, Brookfield: Edward Elgar, 1989.

REIS, Ercília R. Carlos (1995). “ A privatização das prisões sob a ótica do direito administrativo” In. ARAUJO JUNIOR, João Marcello (1995). Privatização das Prisões. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 41-48.

RODRIGUES, Geisa de Assis (1995). “Privatização das prisões: um debate necessário” In. ARAUJO JUNIOR, João Marcello (1995). Privatização das Prisões. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 23-34.

ROESCH, Sylvia. Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 1999, pp-195-279.

\_\_\_\_\_. Proposta para a Dissertação de Mestrado Profissional. Londres, 2001, 13p. (mimeo)

ROSS, Steven “The economic theory of agency: The principal's problem” American Economic Review, 63(2), 1973, p. 134-139

ROTH, Lenny (2004). Privatization of Prisons. Parliament of New South Wales. Background paper n.3/2004. Download em 9 de dezembro de 2005. <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/>.

RYAN, Mick; WARD, Tony. “Privatization and Penal Politics” In: MATTHEWS, R. (ed.), Privatizing Criminal Justice, Sage, London, 1989.

SALLA, Fernando. O Trabalho Penal: uma revisão histórica e as perspectivas frente à privatização das prisões. Departamento de Sociologia, FFLCH/USP, 1991 (Dissertação de Mestrado).

SAMUELSON, Paul A. “The pure theory of public expenditure” Review of Economics and Statistics. 36, 1954, 387-389

SANTOS FILHO, Nelson Gomes (2006). “Inimigo Meu: Possibilidades e Desafios da Integração das Polícias no Estado da Bahia”. Artigo de trabalho, NPGA – UFBA.

SAPPINGTON, David. “Incentives in Principal-Agent Relationships”. Journal of Economic Perspectives, v5, n.2, 1991, p.45-66.

SAPPORI, Luis Flávio. “Uma Abordagem Organizacional da Justiça Criminal na Sociedade Brasileira”. In: CERQUEIRA, D. e LEMGRUBER, J. (org.), 4º Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil, IPEA, setembro, 2000.

SAUSSIÉ, Stéphane. “Public-Private Partnerships for natural local monopolies: What contractual choices for what performances?”. International Conference: Public Private Partnerships: Theoretical Issues and Empirical Evidences, Paris, 23<sup>rd</sup> October, 2004, p-227-258.

\_\_\_\_\_. Choix Contractuels et Coûts de Transaction: une analyse économique des contrats d’approvisionnement en charbon d’EDF. Thèse pour le Doctorat en Sciences Economiques. Univ. Paris I (Panthéon-Sorbonne), 1997, 354 p.

SAUSSIÉ, Stéphane, MÉNARD, Claude (2000) “Contractual Choices and Performances: The Case of Water distribution in France”. Revue d’Economie Industrielle, 92, 385-404.

SAVAS, Emanuel S.(2000) Privatization and public-private partnerships Seven Bridges Press, LLC: New York, 368 p.

\_\_\_\_\_. Privatização: A chave para um governo melhor. Rio de Janeiro:Nórdica, 1987, 320 p.

SKOCPOL, Theda. Vision and method in historical sociology. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

SHIRLEY, Mary. What Does Institutional Economics tell us about Development ISNIE, Budapest, Hungary, 2003.

SHIRLEY, Mary. MÉNARD, Claude. “Cities awash: a synthesis of the country cases”. In: SHIRLEY, Mary (ed.) Thirsting for Efficiency: The Economics and Politics of Urban Water System Reform Oxford: Elsevier Science, 2002, p.1-42.

SIMON, Herbert. “A Formal theory of the employment relationship” **Econometrica**, 1951.

SMITH, Adam. The wealth of nations New York: The modern library (2000), 1776, 1155 p.

SOUZA, Celina.. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004, p. 27-41.

SPULBER, Nicholas. Redefining the State: Privatization and Welfare Reform in Industrial and Transitional Economics. Cambridge University Press: New York, 1997, 69-132.



STIGLER, G. e FRIEDLAND, C. (1962). "What can the regulators regulate: The case of Electricity". Journal of Law and Economics, v.5, October, p. 1-16

STIGLER, G (1971). "The Theory of Economic Regulation". Bell Journal of Economics and Management Science. V.2, n.1, Spring, p. 3-21.

STIGLITZ, Joseph. "On the economic role of the State". In: STIGLITZ, J. and HEERTJE, A. The Economic Role of the State. Blackwell: Cambridge, 1989, p. 9-85.

TIROLE, Jean (1999) "Incomplete Contracts: Where Do We Stand?," Econometrica, vol. 67(4), p. 741-782

THIBAUT, Philippe-Michel. Le défi des prisons privés. Paris: Albin Michel, 1995.

VARELLA, Drauzio. "Estação Carandiru". São Paulo. Cia. das Letras, 1999, 297 p.

VARGAS, Joana. "Uma Alternativa Metodológica para o Uso e a Interpretação das Fontes de Informações do Sistemas de Justiça Criminal". In: CERQUEIRA, D. e LEMGRUBER, J. (org.), 4º Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil, IPEA, setembro, 2000.

VERICOURT, G; DUROYON, G. "La fonction des opérateurs privés". In: Lafarge, Philippe. Établissements Pénitentiaires à Gestion Mixte: Actes du Colloque de Montpellier, 17 Mars 1997. Ed. Pedone, Paris, 1997, 18-31

VIGGIANO, Fernando Braga. "Endurecimento das penas e da execução penal: retrocesso inigualável". Revista de Informação Legislativa. Brasília, n.156, out/dez 2002, p.25-31.

VISCUSI, W.K.; VERNON, J.; HARRINGTON. Joseph. Economics of Regulation and Antitrust, Third edition, MIT Press, 2000.

WACQUANT, Loïc . As prisões da miséria. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2001, 174 p.

\_\_\_\_\_ Crime et Châtiment en Amérique de Nixon à Clinton. Archives de Politique Criminelle, Paris, no 20, Printemps, 1998, 123-138.

WAGNER, Peter. The prison index: taking the pulse of crime control industry Western Prison Project and Prison Policy Initiative, 2003.

WOOLDRIDGE, Jeffrey (2006). "Introdução à Econometria: Uma abordagem moderna". São Paulo: Pioneira Thomson Learning. 684 p.

WEIMER, David e VINING, Aidan. Policy Analysis: Concepts and Practice. 3rd ed. New Jersey: Prentice Hall, 1999.

WILLIAMSON, Oliver. "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective". Journal of Law, Economics and Organization. Mar, 1999, 15:1.pp-306-342.

\_\_\_\_\_. “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”. Journal of Economic Literature Vol. XXXVIII, September, 2000, pp. 595-613.

\_\_\_\_\_. The Mechanisms of Governance. Oxford: Oxford University Press, 1996, 429 p.

\_\_\_\_\_. “Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structure Alternatives”. Administrative Science Quarterly. v. 36, 1991, p. 269-296.

\_\_\_\_\_. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York, The Free Press, 1985, 450 p.

\_\_\_\_\_. 1975. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York, NY: Free Press.

WOOLDRIDGE, Jeffrey (2006). “Introdução à Econometria: Uma abordagem moderna”. São Paulo: Pioneira Thomson Learning. 684 p.

WORLD BANK (1995) Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership Washington: Oxford University Press, 345 p.

\_\_\_\_\_. World Development Report: The state in a changing world. New York: Oxford University Press, 1997.

YIN, Robert K. Case Study Research: Design and Methods Sage Publications, 2<sup>nd</sup> ed., 1994, 171 p.

YVRANDE, Anne (2002). “Choix Contractuels et Performances: les cas de chemin de fer britanniques”. Thèse pour le Doctorat en Sciences Economiques. Univ. Paris I (Panthéon-Sorbonne). 292 p.

YVRANDE Anne., MÉNARD, Claude. (2005) “Institutional Constraints and Organizational Changes: The Case of the British Rail Reform” Journal of Economic Behavior and Organization, 56(4): 675-699.

ZENGER, T. R.; LAZZARINI, S. G.; POPPO, L. Informal and formal organization in new institutional economics. In: Paul Ingram; Brian Silverman. (Org.). The New Institutionalism in Strategic Management, 2002, p. 275-303

ZYLBERSZTAJN, Décio. Estruturas de Governança e Coordenação do Agribusiness: Uma Aplicação da Nova Economia das Instituições. São Paulo: Departamento de Administração FEA/USP, 1995, (Tese de Livre Docência), 239 p.





## ANEXO 1 : MATRIZ DE CORRELAÇÃO – VARIÁVEIS DEPEN-PR

	MORTOS	DUM_PRIV	NUM_INTER	INTER_FACIL	INTER_TRAB	ADV_ASSIST	IDADE	SUPERPOP	LOCALIZA
MORTOS	1								
DUM_PRIV	-0,31	1,00							
NUM_INTER	0,54	-0,44	1,00						
INTER_FACIL	-0,30	0,32	-0,55	1,00					
INTER_TRAB	-0,34	0,34	-0,67	0,56	1,00				
ADV_ASSIST	0,02	0,06	-0,23	0,26	0,35	1,00			
IDADE	0,51	-0,49	0,95	-0,36	-0,51	-0,16	1,00		
SUPERPOP	0,31	-0,30	0,55	-0,36	-0,19	0,23	0,50	1,00	
LOCALIZA	-0,38	0,11	-0,71	0,55	0,62	0,27	-0,59	-0,24	1,00