



RAC - Revista de Administração
Contemporânea

ISSN: 1415-6555

rac@anpad.org.br

Associação Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Administração
Brasil

Cabral, Sandro; Lazzarini, Sergio G.

Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões
no Paraná

RAC - Revista de Administração Contemporânea, vol. 14, núm. 3, mayo-junio, 2010, pp. 395-413

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84013656002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



Disponível em
<http://www.anpad.org.br/rac>

RAC, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 1,
pp. 395-413, Mai./Jun., 2010



Impactos da Participação Privada no Sistema Prisional: Evidências a partir da Terceirização de Prisões no Paraná

Impacts of Private Participation on Prison Services: Evidence from the Outsourcing of Correctional Activities in Paraná State, Brazil

Sandro Cabral *

Doutor em Administração pela UFBA.
Professor Adjunto da UFBA, Salvador/BA, Brasil.

Sergio G. Lazzarini

Doutor em Administração pela Washington University, EUA.
Professor Associado do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo/SP, Brasil.

* Endereço: Sandro Cabral

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, 3º andar, Vale do Canela, Salvador/BA, 40110-903. Email: scabral@ufba.br

RESUMO

O presente trabalho objetiva discutir os impactos decorrentes da participação de atores privados na provisão de serviços de utilidade pública, tomando como referência o processo de terceirização de prisões ocorrido no Estado do Paraná. Em meio a uma perspectiva agente-principal, a partir de uma análise comparativa entre prisões gerenciadas integralmente pelo poder público e prisões terceirizadas no período de 2001 a 2006, é possível avaliar se a delegação de atividades a atores privados contribuiu para a melhoria do desempenho do sistema prisional e, por consequência, analisar a eficácia das ações engendradas. De acordo com os referenciais teóricos de suporte, as decisões estratégicas dos governos ao envolverem a participação privada no sistema prisional, implicariam a redução dos custos em detrimento da qualidade dos serviços oferecidos. No entanto, contrariando esta previsão, os resultados obtidos apontam que as unidades prisionais terceirizadas não somente apresentam menores custos como também exibem melhor desempenho em aspectos de qualidade, em relação às prisões públicas tradicionais. O estudo discute os possíveis mecanismos organizacionais que geram este resultado.

Palavras-chave: terceirização; sistema prisional; provisão de serviços públicos.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the impacts of private companies on public service provision by analyzing the outsourcing of prison services in Paraná State, Brazil. By using a principal-agent approach, the present work compares privately operated prisons with traditional prisons wholly managed by the state 2001 to 2006. It evaluates whether or not outsourcing impacted the performance indicators of prisons and, consequently, analyzes the effectiveness of outsourcing. In accordance with the theoretical references, the strategic decisions of governments when involving the private sector in the prison system would lead to reduced costs in detriment of the quality of services. However, the results show that outsourced prisons did not only show cost savings but also increased quality standards in comparison with traditional public prisons. The study concludes by discussing the organizational mechanisms that might generate such results.

Key-words: outsourcing; prisons; public service provision.

INTRODUÇÃO

Seguindo a tendência de diminuição da participação do agir estatal na provisão de serviços de utilidade pública, diversos governos ao redor do globo vêm promovendo o redesenho de suas atividades (Flynn, 2007), mediante decisões estratégicas relacionadas à delegação de autoridade a agentes privados, por meio de processos de terceirização, concessões e privatizações (Guasch, 2004). Inicialmente abrangendo setores de infra-estrutura, tais como energia e transportes, a participação de atores privados espalhou-se para atividades até então consideradas como funções de Estado, como o sistema prisional (Cabral, 2007).

A gestão e a operação de prisões com atores privados apresentam diferentes modalidades, desde a privatização completa, a exemplo dos Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e África do Sul; passando pelos modelos de gestão compartilhada, inspirados sobretudo pelas iniciativas francesas iniciadas em 1990, em que funcionários do governo e de organizações privadas atuam conjuntamente na provisão dos serviços prisionais (Cabral & Azevedo, 2008). A opção por uma ou outra modalidade representa, dessa maneira, uma escolha estratégica realizada por parte dos governos, com implicações distintas no desempenho deste serviço público.

Nos moldes do modelo francês, observa-se no Brasil em 1999 o início da terceirização de prisões no Estado do Paraná. Apesar de ter interrompido o modelo em 2006, a experiência paranaense espalhou-se para outras unidades da federação, entre elas: Santa Catarina, Espírito Santo, Bahia, Ceará e Amazonas; no final de 2008, eram 16 os estabelecimentos penais operados por empresas privadas no país. No modelo de terceirização atualmente em curso no Brasil, cabe ao Estado a construção e a execução das funções de direção (executadas por funcionários públicos lotados nas unidades penais) e segurança externa da unidade (realizada pela Polícia Militar). A empresa privada é responsável pelo fornecimento dos demais serviços necessários ao funcionamento do estabelecimento penal, o que inclui alimentação, vestuário, serviços de vigilância interna (executados por agentes penitenciários da empresa contratada), assistência médica, jurídica e social, bem como atividades que visam à reinserção do interno: trabalho prisional, cursos profissionalizantes, ensino fundamental e médio, dentre outros. As operadoras são remuneradas mediante o pagamento de montantes fixos, correspondentes ao número de internos custodiados no estabelecimento penal.

Neste sentido, o objetivo do presente estudo consiste em avaliar os impactos decorrentes da participação de atores privados na provisão de serviços de utilidade pública, por meio da comparação do desempenho entre prisões geridas integralmente pelo Estado e prisões operadas por operadores privados com supervisão pública, em termos de indicadores de custos e qualidade dos serviços ofertados. No Brasil e no exterior, defensores (D'Urso, 1996; Logan 1990; Oliveira, 2002) e críticos da participação privada (Minhoto, 2000; Nathan, 2003; Wacquant, 2001) divergem quanto à eficácia das formas privadas de operação de prisões. Hart, Shleifer e Vishny (1997) propõem um modelo formal para analisar as consequências da privatização para o desempenho das prisões sob o ponto de vista teórico. Uma das implicações do modelo dos autores é que sistemas prisionais privatizados tenderão a ter uma redução na qualidade dos serviços ofertados (por exemplo, menor nível de assistência médica ou jurídica aos presos), ainda que apresentem, em contrapartida, menores custos por detento. Isto decorre, no modelo dos autores, da impossibilidade de estabelecer cláusulas contratuais precisas sobre **qualidade** de serviço. Como se trata de um indicador difícil de ser medido com precisão, e dado que a remuneração pelas atividades transferidas tenderá a ser fixa, os agentes privados podem buscar unicamente reduções de despesas operacionais, com menor qualidade nos serviços.

Nenhum dos trabalhos acima, no entanto, focaliza as dimensões de custo e qualidade das experiências existentes, em perspectiva comparativa e metodologicamente estruturada. De forma mais geral, este estudo preenche esta lacuna, ao lançar luz numa questão ainda pouco explorada: como tratar e analisar decisões governamentais, como aspectos estratégicos que têm impacto efetivo e mensurável sobre o desempenho. McGahan (2007), por exemplo, chama a atenção para a necessidade de estudos no

área de administração que analisem casos distintivos e de impacto. Citando especificamente o caso da terceirização de prisões, a autora coloca que este processo “sinaliza uma mudança fundamental na relação entre empresas e governos com os governos suprimindo somente a supervisão para garantir que os serviços atendam à especificação pública” (McGahan, 2007, p. 751).

O presente artigo estrutura-se da seguinte maneira. Primeiramente, definem-se os indicadores de desempenho no sistema prisional e seus condicionantes. Em seguida, procura-se compreender, sob o ponto de vista teórico e, dentro do contexto do sistema prisional, alguns fatores que conformam a tomada de decisões estratégicas orientadas à revisão das fronteiras de atuação dos governos. Posteriormente, são realizadas análises empíricas, tomando como referência uma base que contém dados do sistema prisional do Estado do Paraná, a partir de análises de regressão em painel. Uma seção de conclusões encerra o trabalho.

INDICADORES DE DESEMPENHO NO SISTEMA PRISIONAL

A análise dos impactos das decisões dos governos no sistema prisional requer, primeiramente, uma discussão sobre quais seriam os indicadores de desempenho relevantes para o setor. Em função da inexistência de registros na literatura sobre desempenho em termos de gestão prisional, empreendem-se esforços neste trabalho para sua construção, tendo como ponto de partida os marcos legais e institucionais que envolvem o setor.

De acordo com a Lei de Execuções Penais do Brasil nº 7210 de 1984, o processo de 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 (Lei nº 7210, 1984). Assim, além das funções retributivas, preventivas e intimidativas das penas de privação de liberdade, a questão da ressocialização do indivíduo deve ser levada em conta na conformação dos indicadores de desempenho do setor prisional. Esquemáticamente, os indicadores do setor podem ser divididos, de forma genérica, em termos de custos e qualidade. Indicadores de **custos** revestem-se de importância, devido sobretudo às restrições fiscais de grande parte dos governos. Tais indicadores podem ser desdobrados em subdimensões, como custos com mão-de-obra, energia, materiais de consumo, dentre outros itens administrativos e financeiros observados de forma desagregada.

Em seguida, devem ser incorporados à análise indicadores de **qualidade** do serviço. Uma vez admitido o alinhamento com os princípios legais, 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 indivíduo 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 – ou seja, que não coloque em risco a integridade física e moral de internos, funcionários do estabelecimento, visitantes e outros membros da sociedade.

Vistos sob este ângulo, os indicadores de ordem qualitativa no setor prisional, porém passíveis de mensuração quantitativa, podem ser agrupados em (a) indicadores de reincidência criminal; (b) segurança e ordem do estabelecimento (fugas, rebeliões, mortos, agressões sexuais); e (c) serviços oferecidos aos internos (assistência médica, jurídica, social, psicológica etc.).

FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS.

Uma vez compreendidos os indicadores de desempenho relevantes para a comparação entre possíveis formas de organização de atividades prisionais, nessa seção discutem-se algumas contribuições teóricas úteis no processo de escolha organizacional.

Como pano de fundo, as prisões podem ser entendidas como bens públicos puros, 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 & Ostrom, 1977). No entanto, apesar destas características sugerirem a provisão do serviço por meio de agentes governamentais, não é incomum a existência de bens públicos fornecidos e operados por empresas privadas, tal como ilustrado por Coase (1974) em seu trabalho sobre os faróis marítimos.

Neste aspecto, um amplo corpo teórico, valendo-se das ciências econômicas como eixo central, tem contribuído para a discussão da eficiência de formas alternativas de provisão de serviços públicos – desde o enfoque tradicional das falhas de mercado (Pigou, 1932; Samuelson, 1954), passando pelas teorias de regulação (Demsetz, 1968, Stigler & Friedland, 1962), de incentivos (Aghion & Tirole, 1997; Laffont & Martimort, 2002) e de direitos de propriedade (Hart *et al.*, 1997). No caso específico do setor prisional, entretanto, não há muitas referências que tratem dos aspectos empíricos da participação de empresas privadas. As referências restringem-se à realidade estadunidense (Bayer & Pozen, 2005; Lukemeyer & McCorkle, 2006) e mais recentemente à experiência brasileira (Cabral & Azevedo, 2008).

Neste estudo, será discutida em mais detalhes a vertente teórica que analisa a relação entre o provedor do serviço prisional e o Estado como relação agente-principal sujeita a padrões de incentivos que afetam o desempenho final do sistema, tanto em termos de custos, quanto de qualidade.

Contratos de Delegação de Serviços Prisionais como uma Relação Agente-principal

O ato de delegar alguma atividade específica pode ser entendido sob o prisma da teoria do agente-principal, ou seja, entre aquele que confia (principal) a outrem a responsabilidade de executar determinada tarefa (agente). Considerando que a obtenção de informações apresenta custos e que cada uma das partes pode agir de forma oportunista, no intuito de maximizar suas preferências, a emergência de conflitos é uma possibilidade bastante concreta (Jensen & Meckling, 1976).

No caso particular da gestão de estabelecimentos penais, os operadores da unidade (sejam eles funcionários públicos ou operadores privados) emblemizam a figura dos agentes, cujo comportamento pode afetar a sociedade, os internos e o governo. Este último estaria no papel de principal, ou seja, daquele que delega a autoridade ao agente.

Assumindo-se que, em função das assimetrias de informação existentes, as condutas empreendidas pelos agentes não são de fácil observação pelo principal (Hart, 1995), 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 significa necessariamente a 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 (Aghion & Tirole, 1997).

A delegação favorece o aumento da autoridade real dos agentes, uma vez que, em função do grande número de subordinados, se verificam dificuldades por parte do principal para acompanhar todos os aspectos correlatos à sua responsabilidade formal e neles intervir. Como consequência, a delegação pode implicar custos decorrentes da perda do controle pelo principal em relação às resoluções e decisões empreendidas por terceiros (Aghion & Tirole, 1997; Laffont & Martimort, 2002). Seguindo

da autoridade formal – podem ter sua materialização comprometida na prática, se os benefícios dos agentes para implementarem diretrizes recebidas do governo forem inferiores aos benefícios auferidos a partir da implementação de condutas distintas (Cabral, 2007). Dito de outra forma, para o setor prisional o governo pode, por exemplo, ensinar 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 *statu quo* ilegal de concessões de benesses aos internos: entrada de telefones celulares, 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 (Tirole, 1994), há descompasso entre o plano ideal e a realidade, entre o discurso e a prática.

Um dos motivos para a delegação de autoridade está diretamente ligado à impossibilidade física de acompanhar de perto as ações dos diversos subordinados (Weber, 1968). Transpondo esta linha de raciocínio para a problemática da direção de um estabelecimento penal qualquer, na provisão pública tradicional os gestores da unidade, a fim de resolver os problemas cotidianos, necessitam de recorrer a uma série de interlocutores, nem sempre a ele subordinados hierarquicamente (Martimort, De Donder, & De Villemeur, 2005). Por exemplo, para tratar da questão da educação dos 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, em formas organizacionais com a participação de atores externos (operadores privados ou Organizações Não-Governamentais), o operador é responsável, contratualmente, 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. Tal fato pode propiciar mecanismos mais eficazes ao principal, em termos de controle e de redução dos níveis de informação assimétrica, eventualmente gerando padrões superiores de desempenho (Cabral & Azevedo, 2008).

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

A Importância das Estruturas de Incentivos na Provisão de Serviços Prisionais

A preocupação com os incentivos aos agentes econômicos vem de longa data, remontando à emersão da divisão do trabalho e das trocas entre os indivíduos e as organizações. Mais recentemente, seguindo uma visão utilitária para mitigar distorções entre agente e principal na delegação de atividades, Laffont e Martimort (2002) apontam a importância da capacidade dos contratos firmados em incitar os agentes a revelar suas informações privadas, o que só poderia ser feito mediante a sinalização de benefícios.

No caso da concessão de serviços públicos, é intuitiva a ideia de que os agentes apresentem indicadores de desempenho diferenciados, caso seus objetivos estejam associados às recompensas que eles podem vir a receber (Laffont & Martimort, 2002). 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 contrato de concessão. Complementarmente, a credibilidade em torno do cumprimento dos compromissos firmados entre contratante e contratado ocupa um papel central nas condutas dos atores envolvidos (Shirley & Ménard, 2002). Aspectos ligados à reputação de empresas, governos e do setor judiciário são igualmente relevantes para o desempenho do sistema, na medida em que podem afetar o grau com que o agente segue seus próprios interesses, ao invés do interesse público (Stigler & Friedland, 1962).

Entretanto a natureza dos mecanismos de incentivo se distingue nas estruturas públicas e privadas de governança. Williamson (1999) fornece uma pista, ao identificar que os atributos centrais da governança privada estão ligados justamente à maior intensidade dos incentivos, os menores

controles administrativos e ao uso da justiça para a 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. O exposto acima se aplica perfeitamente ao caso brasileiro, no qual os funcionários públicos não dispõem de mecanismos de recompensa no caso de superação de metas de desempenho: em verdade, na maior parte das vezes, nenhuma meta é estabelecida. Por outro lado, em função das limitações impostas pelo estatuto do funcionalismo público, um agente governamental dificilmente sofre alguma punição em decorrência de algum tipo de conduta que leve a padrões inferiores de desempenho.

A criação de mecanismos de incentivo a concessionários de serviços de utilidade pública pode ser resolvida contratualmente, por meio da criação de padrões de desempenho, atrelados à percepção de recompensas e sanções (Guasch, 2004). A intenção consiste, neste caso, em estimular os encarregados pela provisão a maximizarem seus esforços na direção do bem-estar coletivo, por meio do empreendimento de condutas capazes de equilibrar os benefícios a serem auferidos e os riscos associados a comportamentos socialmente indesejáveis, naturalmente considerando um ambiente em que as ameaças de rompimento contratual sejam críveis. Destarte, seguindo essa lógica, as chances de operadoras privadas no setor prisional apresentarem padrões superiores de desempenho, em comparação com a gestão pública tradicional, tendem a ser maiores em função dos incentivos a que estão submetidas (Desrieux, 2006).

No entanto, Hart *et al.* (1997) apresentam ressalvas importantes a esta linha de raciocínio. Utilizando a abordagem de contratos incompletos para analisar a privatização de prisões, os autores argumentam que os direitos residuais de controle do operador privado poderiam contribuir para a redução de custos em detrimento da qualidade. Em relação ao fator custo, por exemplo, governos podem contratar um agente (terceiro) para administrar unidades prisionais por determinado preço; se o agente não apresentar custos substancialmente inferiores a este preço, não estará remunerando adequadamente sua atividade. Assim, o agente possui incentivos para reduzir custos e obter maior lucro no seu processo de administração da unidade prisional. No entanto, de acordo com o modelo dos autores, devido aos custos e aos investimentos necessários, o operador privado possuiria maiores incentivos para prover níveis inferiores de qualidade. Ocorre que os serviços providos pelo operador, embora sejam observáveis, são de difícil especificação contratual. Como especificar, por exemplo, o nível de força a ser empregado pelos agentes de disciplina para conter os internos no caso de quaisquer anomalias? Nesta linha, os autores defendem que as formas públicas de provisão seriam preferíveis em relação às modalidades privadas, quando existir algum indicador de desempenho que seja difícil de ser medido e escrito em contratos: no caso, indicadores de qualidade do serviço. As assimetrias de informação entre agente e principal seriam, neste caso, determinantes para o comprometimento do bem-estar coletivo.

Logo, o modelo de Hart *et al.* (1997) assevera que unidades prisionais sob gestão privada, em comparação a unidades prisionais sob gestão pública, apresentarão menores custos operacionais, no mesmo tempo em que deverão exibir menor nível de qualidade de serviço para os detentos. Esta é a hipótese básica que será avaliada, a partir de dados de unidades prisionais no Paraná, para avaliar os impactos das decisões tomadas pelos governos ao optarem pela delegação da operação de prisões a atores privados.

PESQUISA EMPÍRICA: A TERCEIRIZAÇÃO DE PRESÍDIOS NO ESTADO DO PARANÁ

Dados e Método de Pesquisa

Para executar a comparação entre as modalidades de organização de serviços prisionais (pública e com a participação de empresas privadas), toma-se como referência o caso do Estado do Paraná, unidade da federação pioneira na adoção do modelo de gestão e operação compartilhada de prisões com empresas privadas. Além disso, a escolha por amostras presentes em uma mesma região

geográfica permite tornar os efeitos das variáveis institucionais mais homogêneos nas diferentes amostras observadas, na medida em que as regras formais e informais que permeiam o setor são as mesmas (Cabral & Azevedo, 2008). O trabalho alinha-se, dessa forma, à proposta de *equifinality* de Gresov e Drazin (1997), pela qual resultados particulares podem ser obtidos, nesse caso níveis de desempenho, por meio de distintas estruturas organizacionais.

A base de dados utilizada foi construída por meio de informações constantes nos relatórios de gestão do Departamento Penitenciário Estadual do Paraná [DEPEN-PR] e nos contratos firmados entre a Secretaria de Justiça [SEJU-PR] e as empresas contratadas para realizar a operação dos estabelecimentos penais. Analisam-se 65 observações relativas a 13 unidades destinadas a indivíduos no regime fechado, referentes ao período 2001-2006. De maneira complementar, realizaram-se também 11 entrevistas em profundidade (Malhotra, 2001) junto a gestores das unidades públicas e terceirizadas, diretores das empresas e membros do próprio DEPEN-PR. A mescla de métodos quantitativos e qualitativos, nas ciências sociais aplicadas, tem sido apontada como alternativa eficaz para a obtenção de maior robustez e confiabilidade das análises (Yin, 1994).

Por questão de disponibilidade das informações, neste trabalho somente serão tratadas quantitativamente as dimensões de segurança e ordem e serviços aos internos. Em relação à dimensão custos, obtiveram-se somente dados relativos ao ano de 2004, muito mais em função da ausência de consolidação das informações relacionadas aos outros períodos que de comportamentos pouco cooperativos por parte dos funcionários da administração prisional paranaense. No período, os custos médios mensais por detento das unidades terceirizadas variaram de R\$ 894 a R\$ 1649. Assim, executando-se o rateio do total gasto sobre o número de indivíduos custodiados pelas operadoras privadas, verificou-se, no período, um custo médio mensal da ordem de R\$ 1266 por interno, equivalente a 4,22 salários mínimos da época. Utilizando os mesmos componentes de custo (pessoal, materiais de consumo, despesas com energia, água e comunicação, outros serviços), tem-se para as prisões geridas integralmente pelo poder público um custo médio mensal por preso de R\$ 1387,00, ou seja, um valor aproximadamente 10% superior. Assim, embora sem dados para comparar **individualmente** cada unidade prisional durante o período 2001-2006, o exercício acima fornece evidência de que, de fato, o custo da operação privada é menor. Essa percepção, mesmo para os outros anos, foi corroborada pelas entrevistas realizadas junto aos atores relevantes do setor. Os dados acima e os cálculos efetuados constam em relatórios do próprio DEPEN-PR, tendo sido disponibilizados por funcionários do órgão. Resta saber o que ocorre com respeito aos indicadores de qualidade do serviço.

As tabelas abaixo resumem as características das variáveis a serem investigadas, contemplando informações relacionadas às médias gerais e às diferenças das médias observadas entre as duas modalidades de provisão (pública e terceirizada) realizadas pelo teste *t* bi-caudal – objetivando basicamente saber se as médias entre os dois grupos diferem significativamente. Todos os valores demonstrados foram obtidos por meio da utilização do software Stata 8.0.

Tabela 1

Variáveis Dependentes Analisadas (Indicadores de Qualidade do Serviço)

Tipo do Indicador	Variável	Obs.	Média	Média Público (n= 38)	Média Terceir. (n=27)	p-valor (teste t)	Descrição
Seg. e ordem	FUGAS ⁽¹⁾	64 65	0.56 0.8	0.895 0.895	0.077 0.667	0.0251** 0.7081	Número de internos evadidos da unidade durante o ano.
Seg. e ordem	MORTOS	65	1.06	1.47	0.48	0.0976*	Número de internos mortos na unidade durante o ano.

Tabela 1 (continuação)

Tipo do Indicador	Variável	Obs.	Média	Média Público (n= 38)	Média Terceir. (n=27)	p-valor (teste t)	Descrição
Serviços aos internos	MED_ASSIST ⁽²⁾ .	43 65	4.51 5.14	3.44 5.18	5.87 5.07	0.002*** 0.9221	Número de atendimentos médicos por interno-ano na unidade
Segurança e ordem	ADV_ASSIST.	43 65	7.26 8.11	6.94 8.72	7.66 7.25	0.6904 0.2957	Número de atendimentos jurídicos por interno-ano na unidade

Nota. Níveis de significância utilizados: ⁺ ≤ 15%; *≤10%; **≤5% ; ***≤1%. Erros-padrão em parênteses.

Tabela 2

Variáveis Independentes Analisadas

Caract. da variável	Variável	Obs.	Média	Média Público (n= 38)	Média Terceir. (n=27)	p-valor (teste t)	Descrição
Ligada à Estrutura de Governança adotada	Outsourc	65	0.415	-	-	-	Variável dicotômica relacionada ao modo de gestão; =1, se prisão terceirizada; =0 se prisão operada pela forma tradicional.
Referente à unidade penal	Num_inter	65	538.65	646,47	386.89	0.0025***	Número de internos, presentes na unidade (média anual)
Referente à unidade penal	Idade	65	17.18	27.68	2.41	0.0002***	Quantidade de anos de funcionamento da unidade quando da observação
Referente à unidade penal	Superpop	65	1.038	1.06	1.01	0.0795*	Fração de superpopulação da unidade
Referente à unidade penal	Localiza	65	0.569				Variável dicotômica relacionada à localização do estabelecimento penal; =1, se localizada no interior do Estado; =0 se localizada na região metropolitana de Curitiba.
Referente à unidade penal	Provisorio	65	0.338				Variável dicotômica; =1, se destinada a presos provisórios; =0 se destinada a presos já condenados.
Referente à população custodiada na unidade	Int_facil	65	0.527	0.47	0.607	0.0637*	Fração de internos de fácil convivência
Referente à população custodiada na unidade	Int_trab	65	0.468	0.465	0.473	0.118	Fração de internos que trabalham

A variável independente dicotômica (*dummy*) *OUTSOURC* é fundamental para capturar diferenças entre unidades prisionais públicas e terceirizadas.

Analisando a tabela relacionada às variáveis dependentes, observa-se que não há diferenças significativas, do ponto de vista estatístico, entre as duas modalidades de provisão no que se refere à média do número de atendimentos jurídicos oferecidos aos internos. Todos os outros indicadores sinalizam melhor desempenho das formas de provisão com a participação de atores privados.

No que se refere ao grupo de variáveis de controle, as prisões públicas abrigam mais internos e são mais antigas em relação aos estabelecimentos penais com gestão terceirizada, em nível de significância bastante elevado ($p < 0,01$). Tais resultados em verdade refletem as decisões do governo paranaense, durante a segunda gestão de Jaime Lerner (1999-2002), quando se inauguraram todos os 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.

Apesar das análises bivariadas revelarem algumas características importantes, ligadas às diferenças nas duas modalidades de provisão de serviços prisionais, faz-se necessário avaliar se tais resultados se mantêm em um contexto de regressão que envolva variáveis múltiplas, incluindo variáveis de controle. Pelo fato de os 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 determinados períodos de tempo.

A análise da matriz de correlação entre as variáveis (não exibida por questões de espaço, porém disponível sob requisição) demonstrou não haver casos de correlação forte das variáveis entre si, afastando o problema da multicolinearidade.

Modelo de Regressão

O desempenho para a prisão i , no ano t , em cada uma das dimensões de desempenho – custo, reincidência, segurança e ordem, e serviços aos internos ($d=1...4$) – pode ser escrito como uma função da modalidade de gestão (capturada pela variável *OUTSOURC*), controlada por aspectos inerentes ao estabelecimento penal em si, $\psi_{i,t}$, e pelas características da população custodiada, $\phi_{i,t}$, conforme abaixo:

$$y_{i,t,d} = f(OUTSOURC_i, \psi_{i,t}, \phi_{i,t}) \quad (1)$$

Resta ainda definir qual o modelo de regressão a ser adotado. A escolha do modelo mais adequado requer o exame da natureza dos dados e da maneira como estão distribuídos. Dada a natureza dos dados, adotam-se regressões de painel com efeitos aleatórios. Esse método assume que os efeitos não-observáveis não possuem correlação com as demais variáveis independentes (Wooldridge, 2006). Tomando-se como referência o desempenho em termos de **serviços prestados aos internos**, estes podem ser tratados por meio do método tradicional de mínimos quadrados ordinários em painel. A proposição de Hart *et al.* (1997) sugere que os coeficientes relacionados às modalidades de gestão utilizadas no estabelecimento (*OUTSOURC*) sejam **negativos**.

No entanto as características dos dados ligados à dimensão de **segurança e ordem** sinalizam precaução na escolha do modelo de regressão adequado, na medida em que se referem justamente a dados de contagem oriundos de eventos raros, que assumem números inteiros não negativos, incluindo 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.

Mais uma vez, pela proposição de Hart *et al.* (1997), discutida na seção 3, espera-se que o valor de *OUTSOURC* esteja **positivamente** relacionado às variáveis dependentes relacionadas a fugas e mortos no interior dos cárceres.

Um tema que suscita preocupações é a presença de efeitos não-observáveis que pode potencialmente engendrar relações espúrias entre a escolha da forma organizacional (pública ou terceirizada) e o desempenho observado. Nessa linha, há quem possa alegar que as prisões terceirizadas, por exemplo, podem ser favorecidas, ao abrigarem presos de menor grau de periculosidade, ou seja, unidades terceirizadas poderiam apresentar maior nível de serviços porque seriam, em tese, mais fáceis de gerenciar, e não porque a modalidade de gestão colaboraria, por si só, para a melhoria destes serviços. Além disso, as unidades terceirizadas tendem a ser mais novas em relação às unidades públicas tradicionais, de modo que os objetivos de desempenho poderiam ser mais facilmente atingidos. A inclusão de variáveis de controle, descritas na Tabela 2, visa justamente evitar este tipo de relação espúria. Além das variáveis incluídas no presente estudo, desconhecem-se outros atributos disponíveis que possam induzir relações espúrias entre escolha da forma de organização do serviço e desempenho. Assim, por meio de controles adequados, a eficácia do modelo com efeitos aleatórios é garantida, aumentando a probabilidade de os estimadores serem consistentes e não-viesados (Wooldridge, 2006).

Análise dos Indicadores de Segurança e Ordem

A Tabela 3 demonstra os resultados obtidos por meio de regressões de Poisson com efeitos aleatórios para os indicadores de desempenho ligados à segurança e ordem: número de fugas e de mortos por ano observados em cada unidade.

Tabela 3

Resultados para os Indicadores de Segurança e Ordem: Estimativas Obtidas por meio de Regressões de Poisson

Regressões	FUGAS			MORTOS		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
OUTSOURC	-3.327*** (0.865)	-2.076*** (0.767)	-1.874** (0.802)	-0.662 ⁺ (0.429)	-0.844** (0.387)	-0.616* (0.367)
IDADE	-0.012 (0.016)		0.0151 (0.0134)	0.002 (0.008)		0.010* (0.006)
SUPERPOP	-0.262 (2.141)		-1.915 (2.019)	0.306 (1.45)		0.735 (1.280)
LOCALIZA	0.361 (0.989)		0.452 (0.672)	-0.827* (0.462)		-0.243 (0.378)
PROVISORIO	0.098 (1.017)		-0.509 (0.577)	-0.626 (0.455)		-0.78*** (0.293)
INTER_TRAB		0.384 (1.103)	0.557 (1.167)		-1.424** (0.699)	-1.56** (0.618)
INTER_FACIL		-5.569*** (1.262)	-6.692*** (1.671)		-0.431 (0.730)	-0.914 (0.636)
Intercepto	0.615 (2.518)	1.630*** (0.451)	3.60* (2.130)	0.415 (1.613)	0.998** (0.401)	0.615 (1.454)
Num. Observações	64	64	64	65	65	65
Wald χ^2	15,22***	28.96***	27.90***	9.33*	10.41**	48.39***

Nota. Níveis de significância utilizados: ⁺ ≤ 15%; * ≤ 10%; ** ≤ 5%; *** ≤ 1%. Erros-padrão em parênteses.

Em ambos os casos realizam-se sucessivas estimativas, como forma de observar os efeitos decorrentes da adição de novas variáveis.

Percebe-se que, mesmo sucessivamente adicionando variáveis de controle ligadas ao estabelecimento penal em si ($\psi_{i,t}$) e às características dos internos custodiados ($\Phi_{i,t}$), nas estimativas realizadas as formas organizacionais com a participação de atores privados apresentaram correlação negativa com o número de mortos e de fugas de forma significativa. No caso do número de mortos, nota-se que a fração de internos que trabalham na unidade contribui para a redução dos óbitos, indicando a pertinência das atividades laborais no sistema prisional, ao passo que, como era de se esperar, prisões com maior percentual de internos de fácil convivência experimentam, de forma altamente significativa, reduções no número de fugas. Surpreendentemente, a superpopulação das unidades não apresenta impactos significativos sobre o número de mortos e fugas. Assim, calculando-se o efeito da mudança decorrente de uma variável binária, tem-se que para uma prisão terceirizada, destinada a indivíduos condenados, situada no interior do Estado, as chances de ocorrência de mortes são 41% menores em relação a uma prisão gerenciada pela forma pública tradicional nas mesmas condições situada na capital ou região metropolitana, levando-se em conta os valores médios amostrais descritos nas Tabelas 1 e 2. Na mesma linha, a chance de fugas em unidades com gestão terceirizada é 99% menor⁽³⁾.

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 e evadidos das prisões.

Análise dos Indicadores de Serviços de Assistência Oferecida aos Internos

A tabela 4 demonstra os resultados obtidos para os indicadores de serviços oferecidos aos internos, tomando como base o número de consultas médicas e jurídicas oferecidas em média a cada interno por ano, por meio de modelo de regressão em painel com efeitos aleatórios.

Tabela 4

Resultados para a os Indicadores de Serviços Oferecidos aos Internos: Regressão em Painel com Efeitos Aleatórios

Regressões	ASSISTÊNCIA MÉDICA				ASSISTÊNCIA JURÍDICA			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
OUTSOURC	1.526* (0.923)	0.945 (0.859)	3.716*** (0.528)	1.473 (1.395)	-2.892 (2.996)	-2.143 (2.655)	0.4363 (2.373)	-3.099 + (1.927)
NUM_INTER	-0.0106** (0.005)		-0.016*** (0.003)	-0.006 (0.004)	-0.032* (0.017)		-0.008 (0.0137)	-0.0042 (0.006)
IDADE	(0.231)** (0.093)		0.350*** (0.0542)	0.005 (0.051)	0.271 (0.319)		0.109 (0.244)	-0.0077 (0.070)
SUPERPOP	7.095** (2.915)		10.38*** (2.269)	10.25** 4.20	37.40*** (9.289)		23.70** (10.20)	16.18*** (5.79)
LOCALIZA	-0.307 (2.274)		0.133 (0.811)	-0.727 (2.035)	-7.240 (8.312)		1.472 (3.645)	-1.01 (2.816)
PROVISORIO				0.050 (2.545)				1.955 (3.524)

Continua

Tabela 4 (continuação)

Regressões	ASSISTÊNCIA MÉDICA				ASSISTÊNCIA JURÍDICA			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
INTER_TRAB		3.51** (1.48)	2.743** (1.354)	2.317 (2.928)		4.509 (5.237)	2.92 (6.087)	5.26 (4.039)
INTER_FACIL		-4.051*** (1.425)	-5.68*** (0.95)	-1.47 (2.639)		2.185 (4.508)	0.724 (4.272)	2.20 (3.642)
Intercepto	0.181 (3.573)	4.572*** (1.172)	-0.525 (2.459)	-1.812 (5.728)	-8.828 (11.876)	4.672 (3.104)	-16.496 (11.055)	-8.461 (7.90)
Num. Observações	43	43	43	65	43	43	43	65
R ²	0.5349	0.2867	0,8230	0.2574	0.1577	0.088	0.2496	0.2564
Wald χ^2	11.85**	12.46**	162.78***	12.37 ⁺	18.64***	1.58	11.64 ⁺	17.59**

Nota. Níveis de significância utilizados: ⁺ ≤ 15%; * ≤ 10%; ** ≤ 5%; *** ≤ 1%. Erros-padrão em parênteses.

Da mesma forma que no item anterior verificam-se os efeitos decorrentes da adição de variáveis explicativas. No caso dos serviços de assistência médica, observa-se que os coeficientes são **positivos**, mais uma vez divergindo das proposições de Hart *et al.* (1997), na medida em que as formas públicas de provisão proveem menor número de consultas médicas aos internos, conforme expresso nas regressões (1) e (3). Nessa última estimativa, particularmente, o teste de Wald aponta que as variáveis explicativas utilizadas possuem em conjunto efeitos altamente significativos sobre o indicador de desempenho analisado. Exceto quanto à localização da unidade, as demais variáveis independentes causam impacto no número de atendimentos médicos de forma assertiva. A estimativa (4) demonstra que o desempenho observado entre as duas modalidades de provisão não diferem entre si, ao considerar concomitantemente as unidades penais para indivíduos condenados e provisórios.

Diferentemente dos outros indicadores de desempenho, no que tange ao número de atendimentos jurídicos oferecidos aos internos, em nenhuma das estimativas realizadas se verificaram diferenças significativas entre as modalidades públicas e privadas de provisão, corroborando as estatísticas bivariadas demonstradas na Tabela 1. Dentre as variáveis de controle, observou-se que apenas a fração de ocupação da unidade em relação à capacidade (representada por SUPERPOP) apresenta impacto significativo com o aumento do número de atendimentos jurídicos.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS À LUZ DOS REFERENCIAIS TEÓRICOS DE SUPORTE

Das análises acima, apreende-se que, no setor prisional, as modalidades de provisão com a participação de empresas privadas apresentam indicadores de desempenho, em termos de custos e qualidade, superiores em relação às formas tradicionais de provisão do serviço, com exceção dos serviços de assistência jurídica, nos quais não há diferenças significativas entre as duas estruturas de governança, naturalmente considerando os limites do caso estudado. Os resultados, portanto, não apoiam a previsão do modelo de Hart *et al.* (1997) de que, apesar de apresentarem menores custos, unidades prisionais com participação privada apresentariam também queda nos indicadores de qualidade. Nesse sentido, emerge a seguinte questão: quais os fatores que explicam tais disparidades? Os aportes teóricos desenvolvidos anteriormente podem ser úteis nesta empreitada.

Primeiramente, as várias cadeias de comando nos governos criam potenciais problemas de agência,

Isto faz 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 & Tirole, 1997). No caso do sistema prisional paranaense, a delegação da autoridade por meio da terceirização de atividades operacionais viabiliza 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. A esta maior capacidade de controle devem-se somar também as possibilidades de cumprimento contratual (*enforcement*) propiciadas por tais estruturas híbridas de governança (Ménard, 2004). Ocorre que a separação formal entre operação e gestão facilita a efetivação de sanções no caso do descumprimento contratual (Cabral & Azevedo, 2008), na medida em que o diretor da unidade pode simplesmente não autorizar o pagamento da fatura de serviços prestados do operador no caso de alguma não-conformidade. Neste caso, o operador privado entende como críveis as ameaças sinalizadas pelos representantes do Estado, mitigando, assim, as chances do uso auto-interessado da informação assimétrica.

Em adição, verifica-se a existência de mecanismos de controle por parte dos gestores estatais que permitem o acompanhamento contábil da operação contratada. Cópias das guias de recolhimento de impostos, das contribuições sociais e dos pagamentos efetuados são demandadas pelo governo aos operadores privados, permitindo também aos agentes estatais uma idéia da estrutura de custos da empresa, essencial para negociações futuras. Por fim, aos operadores privados interessa preservar um histórico de conduta ilibada em face dos 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, até mesmo em outras unidades da federação (Cabral & Azevedo, 2008). Portanto, para as prestadoras de serviço a criação e manutenção de boa reputação representam incentivo implícito para o atendimento dos critérios de qualidade, mesmo quando estes não são perfeitamente especificados contratualmente (Baker, Gibbons, & Murphy, 1994).

O exame das passagens acima sinaliza a importância da supervisão das condutas das empresas privadas por parte de agentes governamentais, estejam eles lotados diretamente nas unidades penais ou nos escritórios dos órgãos executivos de administração penitenciária. Suscita-se daí o dilema: “quem supervisiona o supervisor?” (Alchian & Demsetz, 1972, p. 782). Afinal, o que garante que os funcionários públicos responsáveis pelo monitoramento dos contratos não entrarão em colusão com as empresas privadas, sobretudo em ambientes em que contratos de remuneração pautados no desempenho observado inexistem? Além dos mecanismos de reputação, mencionados anteriormente sob a ótica da empresa, a existência de normas sociais pode ser invocada para responder a tais questionamentos (Lazzarini, Miller, & Zenger, 2004).

Considerando que as interações de agente e principal se repetem ao longo do tempo e que as ações empreendidas são detectáveis por níveis superiores ou externos de controle, os funcionários públicos tendem a promover esforços para preservar sua reputação e, com isso, sua posição, evitando retaliações por parte do principal: neste caso, dirigentes da administração prisional. Isso é verdade, sobretudo quando informações sobre o histórico das condutas dos agentes são compartilhadas entre os **vários principais**, existentes e potenciais, com poder de decisão ou de veto. Entre estes destacam-se os diversos membros da administração prisional e empresários atuantes no setor. Naturalmente, a credibilidade dos mecanismos de recompensas e punições aplicados é dependente da disponibilidade de informações sobre o que sucede nas prisões. A experiência brasileira recente demonstra que casos de maus tratos a presos e eventos relacionados a fugas e rebeliões são amplamente divulgados pela mídia, diminuindo as chances de os diretores das unidades prisionais envolvidos em irregularidades de obterem promoções futuras ou até mesmo de preservarem sua posição atual.

Normas sociais, por outro lado, engendram contratos implícitos baseados nas convicções internalizadas dos indivíduos em relação aos impactos de suas condutas, principalmente quando valores institucionalizados estão presentes (Meyer & Rowan, 1977). No sistema prisional, conforme observado nas entrevistas, a execução de atos ilícitos, tais como envolvimento com corrupção, ocasiona reprovação pelos demais membros do grupo. Nesse caso, o ostracismo é a modalidade de

indivíduos que não estejam alinhados com os princípios de integridade e honestidade do funcionalismo público, para posições de comando em unidades prisionais os governos tendem a nomear profissionais sem registros de problemas dessa natureza, sobretudo em prisões com operação terceirizada. No caso de tais estabelecimentos, em função da polêmica existente em torno da participação privada em serviços prisionais (Nathan, 2003), a fiscalização por parte de instituições externas (imprensa, organizações religiosas, ONG's e sindicatos) tende a ser mais intensa, exigindo atenção especial dos dirigentes da administração prisional. Assim, no caso dos representantes do Estado lotados nas prisões, as normas sociais internalizadas conjugadas com a ausência de incentivos para reduções de custos podem contribuir para a não-deterioração dos indicadores de qualidade nas prisões com operação terceirizada, sobretudo em função das diferentes estruturas de incentivos existentes entre as duas modalidades de provisão aqui estudadas.

Nessa seara, mecanismos de punições e recompensas dificilmente podem ser utilizados de maneira assertiva nas formas públicas de gestão, nas quais os funcionários gozam de estabilidade e somente podem ser demitidos após processos administrativos morosos. Além disso, a substituição na saída de um colaborador não é automática, em função da necessidade de concursos públicos, em verdade escassos por conta das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ao passo que nas empresas privadas, provedoras de serviços prisionais, a substituição se dá por meio de critérios de mercado, pela demissão ou saída voluntária de um colaborador. Alterações nos turnos ou nos métodos de trabalho são mais difíceis de serem implantadas com funcionários do setor público. Além disso, desobrigadas de cumprir os ritos da lei de licitações (Lei 8666/94), os critérios de compras mais ágeis nas modalidades híbridas com a participação de empresas privadas não priorizam necessariamente o menor custo de aquisição na tomada de decisões, incorporando com maior facilidade as dimensões qualitativas associadas.

Das discussões acima, apreende-se o papel relevante jogado pelas instituições, em seus aspectos formais e informais na conformação das estruturas de incentivos e, logo, dos indicadores de desempenho que determinam a eficácia das decisões estratégicas tomadas. Na medida em que balizam as interações dos indivíduos e organizações (North, 1990), as restrições institucionais impostas pelos regulamentos e procedimentos administrativos muitas vezes inviabilizam a criação de mecanismos de recompensas e punições, além de contribuir para que as ações empreendidas não sejam de todo eficazes. Estabelecem-se, assim, conjuntos de barreiras muito particulares à forma pública de gestão, as quais se reproduzem com menor intensidade nas estruturas híbridas, representando impactos negativos diretos no desempenho, conforme se observa na presente análise em todos os indicadores, afora os atendimentos jurídicos.

A explicação para a ausência de diferença entre as duas modalidades de provisão no número de consultas jurídicas está ligada à maneira como o serviço é provido pelo governo. 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 consequentemente para que a experiência adquirida seja acumulada em prol dos internos, contrariando aqueles que enxergam a provisão pública como algo intrinsecamente ineficiente.

No entanto as análises realizadas permitem afirmar que, em linhas gerais, a participação privada no setor aporta diminuição dos custos e aumento nos indicadores de qualidade, diferindo da proposição de Hart *et al.* (1997), de modo que, dentro dos limites deste trabalho, a proposição dos autores **não se confirma**.

Sobre este ponto, alguns comentários são necessários. Em verdade, o modelo de Hart (Hart *et al.*, 1997) foi estruturado tendo como referência uma estrutura de governança totalmente hierárquica, em que os direitos de decisão e controle estariam dicotomicamente alocados, ao governo ou ao operador

privada, ignorando, assim, a possibilidade de mitigação de condutas auto-interessadas dos operadores contratados, a partir de um monitoramento mais assertivo.

Por fim, apesar dos resultados obtidos apontarem a superioridade das prisões com operação terceirizada, o Governo do Estado do Paraná reverteu este processo de delegação em 2006, reincorporando as operações das unidades terceirizadas. Discutir a pertinência dessa medida encontra-se além das possibilidades e ambições deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo ressaltou os impactos das decisões estratégicas efetuadas pelos governos, tomando como referência o processo de terceirização de prisões no Paraná. As análises aqui empreendidas, nesse setor em que são raros os estudos da área (McGahan, 2007), demonstraram que, além de apresentarem menores custos, as prisões terceirizadas são mais seguras que as prisões operadas na modalidade tradicional. As prisões terceirizadas na nossa amostra apresentam relativamente menor incidência de fugas e mortos, além de proverem mais consultas médicas. As razões para os resultados distintos estão relacionadas aos incentivos a que as operadoras privadas estão submetidas e às suas habilidades para contornar as restrições institucionais, notadamente ligadas ao número de controles administrativos para contratação de pessoal, execução de mecanismos de recompensas e punições e aos procedimentos de compras. A delegação de atividades a operadores privados, ao mesmo tempo que permite maior agilidade nas operações, ao que parece permite aos gestores públicos nas unidades terceirizadas um papel de supervisão das atividades, garantindo maior focalização em tarefas de maior valor agregado, tais como atividades de coordenação com o judiciário e com serviços de inteligência. Além disso, a presença de funcionários públicos no interior das unidades terceirizadas pode ser apontada como um dos fatores preponderantes para evitar condutas dos operadores privados, de modo que os resultados obtidos refutam a hipótese de Hart *et al.* (1997), pela qual empresas privadas tenderiam a diminuir os indicadores de custo em detrimento da qualidade. Normas sociais e aspectos ligados à reputação podem contribuir para que o gestor prisional, lotado nas unidades terceirizadas, aja em defesa do interesse público, fiscalizando as condutas do operador privado.

A importância do monitoramento das unidades por parte dos funcionários públicos demonstra, em particular, que 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 a ótica do bem-estar coletivo, a cada uma das partes envolvidas no processo de concepção e execução contratual. Enquanto a gestão privada gera elevados incentivos para redução de custos, o monitoramento público garante a elevação dos níveis de serviço. Além disso, tem-se também que os atores privados reagem aos incentivos que são colocados pelo Estado e pelo ambiente institucional, de modo que padrões de desempenho, positivos ou negativos, não podem ser associados exclusivamente à modalidade de provisão de serviços prisionais em análise, seja pública, privada ou híbrida. Uma relevante implicação deste resultado para a tomada de decisões estratégicas dos governos nos processos de revisão de suas fronteiras de atuação consiste na importância dada à observação das formas de alinhamento dos incentivos dos agentes e do Estado, para que sejam obtidos indicadores adequados na delegação de serviços de utilidade pública.

Artigo recebido em 28.11.2008. Aprovado em 17.07.2009.

NOTAS

¹ Uma observação foi omitida nos cálculos da variável **fugas**. O evento não considerado em questão é relacionado ao resgate orquestrado de alguns presos pertencentes a uma facção criminosa paulista [PCC]. A inclusão desta observação gera distorções, comprometendo a análise

² Os números de atendimentos médicos e jurídicos tendem a ser maiores nas prisões provisórias em função da alta rotatividade de indivíduos. A comparação restringe-se aqui a estabelecimentos destinados a presos já condenados, totalizando 43 observações (24 em unidades públicas e 19 em unidades terceirizadas)

³ 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 $\exp(\beta_k) - 1$ (Wooldridge, 2006).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghion, P., & Tirole, J. (1997). Formal and real authority in organizations. *Journal of Political Economy*, 105(1), 1-29.
- Alchian, A., & Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *The American Economic Review*, 62(5), 777-795.
- Baker, G., Gibbons, R., & Murphy, K. (1994). Subjective performance measures in optimal incentive contracts. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 1125-56.
- Bayer, P., & Pozen, D. (2005, October). The effectiveness of juvenile correctional facilities: public versus private management. *Journal of Law and Economics*, 48(2), 549-589.
- Cabral, S. (2007). Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da nova economia institucional. *Organizações e Sociedade*, 14(1), 29-47.
- Cabral, S., & Azevedo, P. (2008). The modes of provision of prison services in a comparative perspective. *Brazilian Administration Review*, 5(1), 53-64. Recuperado em 1º abril, 2009, de http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_730.pdf
- Coase, R. (1974). The lighthouse in economics. *The Journal of Law and Economics*, 17(2), 357-376.
- Demsetz, H. (1968). Why regulate utilities? *Journal of Law and Economics*, 11(1), 55-66
- Desrieux, C. (2006). Le rôle de l'autorité publique dans la gestion déléguée des services publics locaux: une approche par la théorie des contrats incomplets. *Revue économique*, 57(3), 529-540.
- D'Urso, L. F. B. (1996). *A privatização dos presídios (terceirização)*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, SP, Brasil.
- Flynn, N. (2007). *Public sector management* (5th ed.). London: Sage Publications.
- Gresov, C., & Drazin, R. (1997). Equifinality: functional equivalence in organization design. *Academy of Management Review*, 22(2), 403-428.
- Guasch, J. L. (2004). *Granting and renegotiating infrastructure concessions: doing it right*. Washington DC: World Bank Institute.
- Hart, O. (1995). *Firms contracts and financial structure*. New York: Oxford University Press.

- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127-1161.
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Laffont, J. J., & Martimort, D. (2002). *The theory of incentives: the principal-agent model*. Oxford: Princeton University Press.
- Lazzarini, S., Miller, G., & Zenger, T. (2004). Order with some law: complementarity versus substitution of formal and informal arrangements. *Journal of Law Economics and Organization*, 20(2), 261-298.
- Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1984. (1984). Institui a Lei de Execuções Penais. Recuperado em 9 julho, 2003, de <http://bdtextual.senado.gov.br/bdcoi/legbra/legbra.htm>
- Logan, C. H. (1990). *Private prisons: cons and pros*. New York, USA: Oxford University Press.
- Lukemeyer, A., & McCorkle, R. C. (2006). Privatization of prisons: impact on prisons conditions. *American Review of Public Administration*, 36(2), 189-206.
- Malhotra, N. K. (2001). *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada* (3a ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Martimort, D., De Donder, P., & De Villemeur, E. (2005). An incomplete contract perspective on public good provision. *Journal of Economic Surveys*, 19(2), 149-180.
- McCullagh, P., & Nedler, J. A. (1989). *Generalized linear models* (2nd ed.). London: Chapman and Hall.
- McGahan, A. M. (2007). Academic research that matters to managers: on zebras, dogs, lemmings, hammers, and turnips. *Academy of Management Journal*, 50(4), 748-753.
- Ménard, C. (2004). The economics of hybrid organizations. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 160(3), 1-32.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Minhoto, L. (2000). *Privatização de presídios e criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Editora Max Limonad.
- Nathan, S. (2003). Private prisons: emerging and transformative economies. In A. Coyle, A. Campbell, & R. Neufeld (Eds.), *Capitalist punishment: prison privatization and human rights* (Ch. 16, pp. 189-201.). Atlanta: Clarity Press.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Oliveira, E. (2002). *O futuro alternativo das prisões*. Rio de Janeiro: Forense.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1977). Public goods and public choices. In E. S. Savas (Ed.), *Alternatives for delivering public services: toward improved performance* (pp. 7-49). Boulder: Westview Press.
- Pigou, A. C. (1932). *The economics of welfare* (4th ed.). London: Macmillan.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*,

- Shirley, M., & Ménard, C. (2002). Cities awash: a synthesis of the country cases. In M. Shirley (Ed.), *Thirsting for efficiency: the economics and politics of urban water system reform* (pp. 1-42). Oxford: Elsevier Science.
- Stigler, G., & Friedland, C. (1962). What can the regulators regulate: the case of electricity. *Journal of Law and Economics*, 5(2), 1-16.
- Tirole, J. (1994). The internal organization of government. *Oxford Economic Papers*, 46(1), 1-29.
- Wacquant, L. (2001). *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Weber, M. (1968). *Economy and society: an outline of interpretative sociology*. New York: Bedminster Press.
- Williamson, O. (1999). Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), 306-342.
- Wooldridge, J. (2006). *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Yin, R. (1994). *Case study research: design and methods* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.