

Terceirização de prisões

notas de uma análise comparada

Sandro Cabral

Paulo Furquim de Azevedo

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CABRAL, S., and AZEVEDO, P.F. Terceirização de prisões: notas de uma análise comparada. In: COELHO, M.T.Á.D., and CARVALHO FILHO, M.J., orgs. *Prisões numa abordagem interdisciplinar* [online]. Salvador: EDUFBA, 2012, pp. 53-73. ISBN 978-85-232-1735-8. Available from: doi: [10.7476/9788523217358.005](https://doi.org/10.7476/9788523217358.005). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/7mkg8/epub/coelho-9788523217358.epub>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Terceirização de prisões: notas de uma análise comparada

Sandro Cabral
Paulo Furquim de Azevedo

Introdução

53

Privatizações, concessões, terceirizações e Parcerias Público-Privada (PPP) são algumas das alternativas utilizadas pelos governos para a delegação de atividades anteriormente viabilizadas por agentes públicos, tais como: eletricidade, telecomunicações, água e saneamento, estradas, ferrovias e, mais recentemente, prisões.

A participação privada na gestão e operação de prisões ganhou notoriedade a partir da experiência estadunidense na década de 1980. Essa iniciativa inspirou movimentos semelhantes em países como Inglaterra, França, Austrália, África do Sul e Brasil, que passaram a utilizar a participação de entes privados como resposta ao aumento da população carcerária e de seus custos, à deterioração das condições de encarceramento e às pressões sociais para o endurecimento das penas.

No Brasil, a atuação de empresas privadas na operação de estabelecimentos penais tem início em 1999, no Estado do Paraná. No final de 2009, 11 unidades se encontravam sob operação de empresas privadas no país. Entretanto, pouco se sabe sobre o desempenho das prisões

operadas dentro desta modalidade alternativa de gestão no país.¹ No presente capítulo compara-se duas prisões similares, localizadas no Estado da Bahia e que comungam o mesmo projeto arquitetônico, diferindo, entretanto, pela estrutura de governança empregada: uma sob gestão pública tradicional e outra terceirizada.

A escolha por unidades com os mesmos padrões de semelhança em termos de capacidade, perfil criminológico dos internos e localização (ambas no interior do Estado) visa controlar as variáveis que podem afetar o desempenho, na medida em que ambas estão submetidas ao mesmo conjunto de regulamentos formais e informais, caracterizando o presente estudo como um quase-experimento. Deste modo, os resultados observados refletem as decisões tomadas pelos atores envolvidos na gestão e operação de cada unidade, as quais são condicionadas pelas estruturas de incentivos propiciadas e pela habilidade apresentada por cada estrutura de governança para contornar as restrições institucionais existentes. As diferenças observadas entre as duas formas de provisão, pública e privada, são analisadas por meio dos instrumentais teóricos agrupados sob a Nova Economia Institucional (NORTH, 1990; WILLIAMSON, 1996; SHIRLEY; MÉNARD, 2002; MÉNARD, 2004) e sob a abordagem de contratos incompletos. (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997; HART, 2003)

54

A próxima seção discute como alguns tópicos da literatura econômica e administrativa podem ser úteis à compreensão do debate “público versus privado” no setor prisional. Em seguida, são apresentadas as diversas modalidades de intervenção de atores privados em estabelecimentos penais, com foco para os diferentes arranjos contratuais possíveis. A quarta seção, além de abordar algumas peculiaridades do setor prisional no país, traz também as evidências empíricas, ao passo que a quinta é dedicada à explicação das prováveis razões para as diferenças encontradas. As conclusões ficam reservadas para a última parte do trabalho.

1 O desempenho público versus privado sob as óticas administrativa e econômica foi observado no Brasil em poucos trabalhos. Ver Cabral (2006, 2007); Cabral e Azevedo (2008); Cabral e outros (2010, 2012). Há outros estudos sobre o tema nas áreas de Direito (D'URSO, 1996; VIGGIANO, 2002; AFFONSO, 2002), Filosofia (MINHOTO, 2000) e Sociologia. (WACQUANT, 2001)

O dilema “público versus privado”: uma síntese a partir da literatura de administração e economia

Em uma perspectiva econômica, prisões podem ser classificadas 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) Entretanto, a variedade das experiências prisionais, nos mais diferentes contextos históricos, apontam para um desenho organizacional mais complexo do que aquele derivado puramente da teoria de bens públicos. (D'AMICO, 2009) Entre os elementos que devem ser considerados estão a presença de ativos específicos e não-reempregáveis (WILLIAMSON, 1996) e o fato de o número de beneficiários do serviço ser, normalmente, superior ao eleitorado da região (LEVY; SPILLER, 1994), ambos elementos relevantes para o desempenho de diferentes estruturas de governança no sistema prisional.

Da mesma forma que em outras utilidades públicas, no setor prisional as instituições formais e informais podem influenciar nos resultados observados. Sob o ponto de vista formal, quatro conjuntos de instituições são relevantes: instituições reguladoras, judiciais, políticas e externas. (SHIRLEY; MÉNARD, 2002) Além disso, o papel das instituições informais no setor prisional não pode ser ignorado. Nesta seara se incluem as regras estabelecidas pelos próprios internos e os arranjos ilícitos entre funcionários do estabelecimento e prisioneiros. Em função da existência desses fatores, esquemas de monitoramento e incentivos são extremamente importantes no setor prisional, seja sob a gestão pública ou sob a gestão com empresas privadas. Desta forma, três componentes utilizados no desenho de estruturas de governança para serviços de utilidade pública podem ser perfeitamente aplicados ao setor prisional: a) assimetria de informações; b) estruturas de recompensas e punições; c) mecanismos de compromisso confiável entre as partes. (SHIRLEY; MÉNARD, 2002) Estes três elementos moldam as estruturas de incentivos dos atores envolvidos na provisão do serviço.

Geralmente, os governos são os provedores dos serviços prisionais, o que implica na estrutura de governança pública. Williamson (1999) identifica algumas diferenças entre as modalidades pública e

privada de gestão. Os atributos principais das formas privadas estariam ligados à intensidade dos incentivos, aos menores níveis de controles administrativos e ao uso do judiciário para resolução de eventuais conflitos. Sob a governança pública, por outro lado, os incentivos seriam menores, os controles mais rígidos e a própria organização atua como instância de solução de conflitos.

Na próxima seção, são apresentados alguns trabalhos produzidos sob as óticas econômicas e gerenciais, relacionados ao dilema público versus privado em prisões.

Prisões públicas e operadas por empresas privadas: contribuições da literatura de Administração e Economia

Embora haja algumas referências na literatura que comparam o desempenho entre as modalidades pública e privada de gestão e operação de prisões, os resultados obtidos não são conclusivos.

Hart, Shleifer e Vishny (1997), ao modelarem a questão sob o ponto de vista teórico, concluem que haverá redução de custos em detrimento da qualidade em prisões privatizadas em comparação com prisões públicas, em função da dificuldade de definir contratualmente e avaliar alguns aspectos da qualidade desses serviços. Na mesma linha, Williamson (1999) sinaliza que a delegação da gestão e operação de prisões a atores privados deve ser vista com cautela em função da presença de ativos de alta especificidade e, mais importante, por conta da necessidade de aspectos relacionados à probidade e lealdade aos princípios governamentais. Bayer e Pozen (2005), ao analisarem o caso dos estabelecimentos destinados a menores infratores na Flórida, por meio de um extensivo teste econométrico, confirmam as hipóteses de Hart, Shleifer e Vishny (1997). Por outro lado, há autores que concluem pela superioridade das formas privadas de gestão. (ARCHEOEMBEAULT; DEIS, 1996; MITCHELL, 2003; BLUSTEIN; COHEN, 2003; GUPPY, 2003)

Os trabalhos acima, no entanto, não analisam as estruturas híbridas de governança. De fato, entre as duas modalidades polares de provisão – gestão pública tradicional e privatização total do estabelecimento penal – há uma miríade de possibilidades (concessões, terceirizações, PPP para construção e operação, contratos de gestão

junto a organizações do terceiro setor, dentre outras). Nestes diversos arranjos contratuais, os governos podem delegar um número superior ou inferior de atividades aos operadores privados. Com isto, os termos e as estruturas de incentivos estabelecidas podem variar significativamente, assim como, por consequência, os resultados observados. O caso brasileiro enquadra-se nessa categoria, na medida em que possui a modalidade de terceirização e de PPP, conforme desenvolvido a seguir.

Modelos de governança privada em prisões

Basicamente, podem ser identificados dois grandes modelos de participação privada na gestão e operação de prisões: o modelo estadunidense e o modelo francês. (ARAÚJO, 1995)

No primeiro, naturalmente de acordo com as leis de cada Estado, os operadores privados podem se envolver com todas as dimensões do serviço prisional, da construção de novas unidades à operação e gerenciamento total, o que inclui a parte de hotelaria, assistência aos internos e atividades de segurança. Em 2009, cerca de 7% da população carcerária americana estava abrigada em prisões geridas por operadores privados. (US DEPARTMENT OF JUSTICE, 2009) Em geral os operadores privados cobram dos governos (seus clientes finais) uma taxa diária por cada interno. Desta forma, o desempenho financeiro é dependente do número da taxa de “homens-dia”, o que cria fortes incentivos para a manutenção destas prisões à plena capacidade. (MORRIS, 2007)

Em contraste, no modelo francês o governo permanece como responsável pelas atividades de direção, vigilância interna e externa, controle de fluxo de presos (*greffe*) e, se for o caso, punição dos internos. Combina-se, assim, a atuação de funcionários públicos e da empresa privada na mesma unidade, sob o comando dos primeiros. Os contratos firmados junto a agentes privados para construção e operação são separados, ou na expressão proposta por Hart (2003): *unbundled*. O operador privado fica encarregado do 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. A experiência francesa foi iniciada em 1990 em resposta ao aumento da população prisional. Desde então, todas as novas vagas foram construídas e operadas por empresas

privadas, perfazendo um total de 17.000. De acordo com a *Direction de l'Administration Pénitentiaire* (2005), há na França 27 prisões sob esta forma alternativa de provisão. Contudo, 80% dos funcionários nestas prisões são funcionários públicos. (LAZERGES, 1997)

No Brasil, a primeira experiência de participação privada teve início em 1999, no Estado do Paraná, na Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG), dentro da modalidade de terceirização de serviços, seguindo as linhas mestras do modelo francês. Aqui, porém, as atividades de vigilância interna, executadas por agentes de disciplina podem ser delegadas a operadores privados, de modo que, em relação à França, a participação privada no interior do estabelecimento é mais abrangente. No final de 2009, 11 unidades se encontravam sob operação de empresas privadas nos Estados do Amazonas (3), Bahia (5), Espírito Santo (2), Santa Catarina (1), abrigando cerca de 1% da população carcerária total do país.²

58

No Brasil, todos os contratos assinados entre operadores privados e autoridades públicas são bastante similares. O governo é responsável pela licitação para a construção da prisão e, durante ou após o final da obra, por promover outra licitação para concessão dos serviços de operação da prisão. Cabe ao operador privado a provisão de todos os serviços necessários à operação da unidade, o que inclui alimentação, limpeza, serviços de saúde, educação, atividades laborais e supervisão dos internos. Por conta de restrições legais, o governo permanece responsável pelas atividades de direção e coordenação de segurança da unidade. A vigilância externa permanece sob responsabilidade da Polícia Militar, de forma a conservar com o governo a prerrogativa de uso legítimo da força. Seguindo o exemplo da França, há dois contratos separados para as atividades de construção e operação de presídios. Os governos de Minas Gerais e Pernambuco, por sua vez, optaram por um modelo de PPP, com previsão de início em 2011, em que construção e operação estão em um único contrato.

Como consequência, no caso brasileiro, quando se compara as estruturas pública e privada de governança, realiza-se a comparação entre hierarquia (provisão pública) e formas híbridas (arranjos contratuais entre governos e operadores privados).

2 A experiência pioneira do estado do Paraná na participação privada em serviços prisionais foi interrompida pelo Governo do Estado em 2006.

Terceirização de prisões: o caso baiano

Nesta seção, são apresentadas as evidências empíricas da participação de atores privados na gestão de prisões. Primeiramente, são apresentadas as características do ambiente institucional que afetam o setor prisional, uma vez que tais fatores são fundamentais à avaliação dos diferentes modos de governança e para o desenho de políticas públicas. Em seguida, demonstram-se as estruturas metodológicas adotadas na análise comparativa discreta empreendida, para posteriormente se apresentar os dados empíricos coletados.

Regras formais e organizações

O setor prisional, no Brasil, é regulado pela Lei de Execuções Penais (Lei 7210.84), a qual atribui aos Estados membros da federação a responsabilidade pela custódia dos internos. Os estabelecimentos penais teriam, desta forma, os seguintes papéis: 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. Em adição às diversas organizações encarregadas pelas atividades penais em cada Estado, há outras envolvidas no processo de custódia, tais como o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e os conselhos de política criminal e penitenciária, ambos com funções consultivas e regulatórias. Entre as instituições judiciárias envolvidas encontram-se os tribunais, juízes, promotores e defensores públicos. Cabe ao juiz de execução penal determinar onde o sentenciado será custodiado. Normalmente, os internos são alocados em estabelecimentos próximos ao seu núcleo familiar, como forma de facilitar a futura reinserção. (CABRAL, 2006)

O setor prisional também é sujeito à pressão de organizações políticas, tais como câmaras de deputados e assembleias legislativas, que representam interesses 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. Diversas organizações externas ao sistema prisional vêm condicionando as ações dos gestores do setor. Dentre estas se destacam as Organizações Não Governamentais (ONG) ligadas à defesa dos direitos humanos e as organizações religiosas. 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, p. 117), gerando, por consequência, benefícios para a administração, no que tange à possibilidade da manutenção da ordem interna.

Regras Informais

A organização social intramuros e as normas sociais estabelecidas pelos internos são fatores de conhecimento público. 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 se destacam o afastamento do convívio social e 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.

60

Há uma clara hierarquia social interna, baseada, sobretudo, na capacidade e responsabilidade de *enforcement* das normas sociais dos presidiários. O afastamento do convívio social é a principal motivação para dois códigos de conduta: 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. Outro comportamento tacitamente prescrito pelos internos é o respeito pelos dias de visita e aos familiares dos demais. Preservar a tranquilidade nestes dias, evitando-se agressões, acertos de contas ou outras situações constrangedoras é essencial para não afugentar os visitantes. Naturalmente, punições são aplicadas àqueles que não respeitam estas regras.

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, frequentemente são utilizadas estruturas de informantes recrutados entre os próprios internos.³ Além do uso de informantes, a gestão do presídio

3 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

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

É neste meio particular, em que as normas sociais dos internos afetam o desempenho do serviço prisional, que as governanças pública e privada são comparadas. Uma síntese dos principais resultados é apresentada na próxima seção.

Estudos de caso e métodos de investigação

O presente estudo executa uma análise comparativa entre dois estabelecimentos penais de idêntico tamanho (capacidade para 268 internos) e mesmo projeto arquitetônico: Conjunto Penal de Teixeira de Freitas (CPTF) regido pela governança pública tradicional – e Conjunto Penal de Valença (CPV) – operado na modalidade de terceirização de serviços⁴. Ambas as unidades são de segurança máxima e estão localizadas no interior do Estado da Bahia. Os internos dos dois estabelecimentos possuem os mesmos perfis criminológicos.⁵

Na mesma linha do trabalho de Archeoembeault e Deis (1996), busca-se aqui comparar unidades penais de características similares e localizadas em um mesmo Estado da federação, como forma de identificar os efeitos das modalidades de governança, privada e pública, controlando-se as questões regionais e as características físicas do

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).

4 O contrato celebrado entre governo e operadora possui uma duração de cinco anos e inclui o suprimento de todos os serviços necessários à operação da unidade: alimentação, vigilância interna, assistência médica e jurídica, atividades de recreação. A operadora privada é responsável pelo pagamento das despesas de água, eletricidade e telefonia. Além dos policiais militares lotados nas partes periféricas da unidade, há somente três funcionários públicos trabalhando diretamente no estabelecimento: diretor, vice-diretor e chefe de segurança.

5 As unidades foram inauguradas em 2001 (CPTF) e em janeiro de 2003 (CPV). Em ambas as prisões, ao redor de 60% dos internos possuem penas menores que 8 anos de prisão. A maior 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, há uma diferença significativa, quando se observam os índices de reincidência, pois enquanto o CPTF abriga apenas 5%, o CPV possui 30% de presos com este perfil.

presídio. A escolha de dois casos no mesmo Estado também contribui para o controle do efeito das variáveis institucionais, uma vez que no Brasil, em função de suas proporções geográficas e de sua própria diversidade cultural, as regras formais e informais podem variar significativamente.

Os dados utilizados cobrem os anos de 2003 e 2004 e foram obtidos junto à Superintendência de Assuntos Penais (SAP) da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Governo do Estado da Bahia (SJDH-BA). Foram disponibilizadas informações estatísticas, contratos e os estatutos internos das unidades. A estes se somam informações qualitativas colhidas por meio de 18 entrevistas semiestruturadas aplicadas junto aos gestores das unidades e a outros atores que possuam algum tipo de influência sobre os estabelecimentos penais analisados, como por exemplo, representantes da defensoria pública, de instituições reguladoras, políticas, judiciais e sindicais. Tentamos coletar dados relativos a períodos ulteriores, mas sem êxito por conta da ausência de colaboração da administração penitenciária do Estado da Bahia.

62

O método de investigação se inspira em Shirley e Ménard (2002) e combina análises quantitativas e qualitativas, com a finalidade de compreender os papéis dos (as): a) fatores de incentivo (assimetria de informações, recompensas e punições e mecanismos de compromisso confiável); b) instituições formais e informais; e, c) rotinas gerenciais no desempenho de cada unidade.

No CPTF, em concordância com as leis brasileiras, os empregados, aprovados mediante concurso, gozam de estabilidade no emprego e não podem ser demitidos, a não ser depois de constatada alguma falta grave. O processo de desligamento é moroso e muito raramente culmina em demissão. Por sua vez, os empregados da operadora do CPV estavam, à época da pesquisa, submetidos à Consolidação das Leis de Trabalho (CLT).

Alguns resultados empíricos

Os indicadores de desempenho das duas unidades são comparados em três dimensões: administrativa, segurança e serviços propiciados aos internos. Embora as unidades sejam similares, é possível encontrar diferenças expressivas de desempenho.

Primeiro, em relação aos indicadores administrativos, tem-se que a prisão pública emprega 20% a mais de funcionários e reporta taxas de absenteísmo três vezes mais altas que a prisão terceirizada. Entretanto, os salários dos agentes penitenciários no CPV são 60% inferiores em relação aos seus colegas do CPTF. Enquanto dois empregados foram demitidos na prisão pública, no mesmo período, na prisão operada pela empresa privada, 15 pessoas foram demitidas. O CPTF gasta três vezes mais com despesas de água e eletricidade e investiu 50% menos em manutenção da unidade, em relação ao CPV nos anos de 2003 e 2004. As despesas com salários e com água e eletricidade perfazem algo em torno de 60% do custo direto de operação.

Segundo, os indicadores de segurança e ordem os resultados também diferem substancialmente. No período analisado nenhuma fuga ou tentativa de fuga foi registrada no CPV, ao passo que, na prisão pública, os números foram respectivamente de oito e 25. Uma rebelião ocorreu no estabelecimento operado pela empresa privada. As despesas relativas a este evento (ao redor de US\$ 15.000) foram absorvidas pela operadora. O ambiente interno do CPTF é mais violento que o do CPV, uma vez que foram registradas oito agressões de internos contra empregados, ao passo que em Valença nenhuma ocorrência foi registrada. No mesmo período, o número de agressões entre os próprios internos foi 12 vezes maior na prisão pública.⁶

Terceiro, no que se refere aos indicadores de serviços oferecidos aos internos, tem-se que a prisão operada pela empresa privada apresenta indicadores de desempenho superiores, em quesitos como assistência médica (10 vezes maior) e assistência psicológica. A prisão pública, no entanto, apresentou um número ligeiramente superior de consultas odontológicas (ao redor de 8%). O número de atendimentos jurídicos no CPV é 20 vezes maior em relação ao CPTF, o que decorre do modo como a governança privada lida com a ineficiência do sistema jurisdicional local, ponto este desenvolvido em maior detalhe na próxima seção. Vale lembrar que a falta de assistência jurídica é uma das principais causas de eventos indesejados no interior das prisões.

⁶ Nenhuma ocorrência de estupro foi registrada nas duas unidades. As autoridades entrevistadas, no entanto, suspeitam que estes eventos podem acontecer no interior das células, embora dificilmente sejam relatados pelos internos às autoridades, em função dos códigos de conduta dos prisioneiros.

Em suma, os indicadores de desempenho revelam que a estrutura privada de governança apresenta resultados superiores em termos administrativos, de ordem e segurança e serviços prestados aos internos.

Por que as diferenças ocorrem? Algumas possíveis razões

A comparação entre os casos de governança pública e privada indica algumas características importantes decorrentes da complexa estrutura de incentivos e monitoramento que permeia o sistema prisional.

A **primeira razão** está relacionada aos instrumentos disponíveis na governança privada para a redução dos efeitos adversos da assimetria de informações. Seja trabalhando em prisões públicas ou terceirizadas, os agentes de disciplina (maior contingente de funcionários das prisões) estão propensos a esconder de seus superiores informações relativas aos eventuais esquemas de corrupção e ao uso da violência contra os internos. O contrato assinado entre governo e operador privado prevê mecanismos de monitoramento por parte do Estado e ameaças críveis em termos de punição que permitem a redução dos efeitos da informação assimétrica.⁷ Além disso, a separação entre operação e gestão facilita a efetivação de sanções na ocorrência de falhas contratuais, afetando, nos termos propostos por Brickley e outros (1997), tanto a redução da informação assimétrica entre governo e empresa privada, quanto os incentivos providos ao operador. Por exemplo, 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.

A **segunda razão** está relacionada aos diferentes incentivos para lidar com as ineficiências do sistema legal. O contrato assinado entre operadora e governo prevê a custódia de 268 internos, mediante o recebimento de um valor fixo independentemente do número de internos presentes na unidade. Desse modo, as margens de lucro do

⁷ Um exemplo adicional de redução da informação assimétrica é relacionado ao fato de o operador privado ser obrigado a enviar ao governo estadual cópias de todos os pagamentos efetuados e das guias de recolhimento de impostos e contribuições sociais. 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.

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. Sendo assim, 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.⁸ A superpopulação constitui um ponto de preocupação para os gestores prisionais, para a qual são poucas as ações que podem ser tomadas. Para a empresa privada, a preocupação é ainda maior, pois suas margens estão em jogo quando o fluxo de mandados expedidos pelos juízes de execução penal é maior que a capacidade de absorção da prisão ⁹.

Em resposta a estes incentivos, o operador privado contrata advogados para o atendimento jurídico dos presos, em contraposição à governança pública, que faz uso de defensores públicos no caso de internos que não podem arcar com os custos de sua defesa. À época da realização das entrevistas de campo, os advogados contratados pelo operador privado recebiam bônus equivalentes a 3% do salário mensal, para cada alvará de soltura concedido. Como resultado, o CPV apresenta maiores índices de consultas jurídicas em relação ao CPTF. Essa disparidade se deve também à falta de defensores públicos para atender as demandas da prisão pública. À época da pesquisa, havia apenas um defensor para toda a cidade de Teixeira de Freitas (atualmente com 120 mil habitantes). Como forma de contornar as restrições relacionadas à lentidão das cortes, a operadora do CPV contratou três assistentes administrativos para auxiliar as atividades operacionais da comarca que atende a unidade. 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. A prisão pública,

8 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. Neste caso, estruturas de informantes podem ser invocadas.

9 No final de setembro de 2005 havia no CPV 311 internos, ou seja, 43 acima da capacidade.

por sua vez, possui poucas chances de contornar as restrições do setor judiciário que impactam em seu cotidiano. O efeito observado que pode ser associado a essa estrutura de incentivos distinta é a redução de conflitos e aumento do atendimento jurídico. É possível que a mesma estrutura de incentivos tenha efeitos perversos sobre o comportamento do judiciário, em termos de equidade no tratamento de presos e de vies nas decisões no sentido da liberação dos presos. Contudo, não foram observadas, no estudo de caso, quaisquer evidências nessa direção.

A **terceira razão** está relacionada aos mecanismos de monitoramento e recompensas. Os incentivos que a governança privada provê para a redução de rebeliões e conflitos internos também se manifestam nos esforços de monitoramento. Conforme relato de um diretor da empresa contratada: “[...] 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”.

66 Com a anuência do governo, a operadora investiu em uma série de melhorias com o intuito de aumentar a segurança, como, por exemplo, no monitoramento eletrônico por meio de câmeras, em obras civis para correção do projeto original, o que inclui 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, da ordem de US\$ 400 mil, foram realizados por iniciativa própria da empresa, sem nenhuma contrapartida do governo do Estado. Uma vez que o operador privado se apropria, ao menos de parte considerável, do retorno decorrente da redução de conflitos internos e motins, estão dados os incentivos econômicos para a realização desses investimentos. Adicionalmente, a redução de fugas também impacta positivamente o fluxo de renda futura do operador privado, por abrir novas oportunidades de gestão de presídios.

As normas sociais que disciplinam o comportamento dos presidiários tornam os esquemas de monitoramento mais complexos. A percepção da regras informais inerentes ao sistema prisional, sua apreensão e o uso conjunto com as regras formais não é algo trivial. Como fruto da convivência com os internos, a qual se dá em muitas vezes na tênue linha entre a legalidade e a ilegalidade, é de se esperar que alguns dos agentes penitenciários sejam suscetíveis à corrupção.

A fim de minimizar estas possibilidades, a operadora privada conduz periodicamente investigações particulares sobre as condutas externas e sobre as condições sócio-econômicas de seus agentes de disciplina como forma de se detectar eventuais ligações de seus funcionários com internos. Como resultado, durante 2003 e 2004, 15 agentes foram demitidos. O próprio operador admite que, em parte, estas demissões podem não ter sido totalmente justas, porém ele se vale da máxima: “Na dúvida, demite-se!”. 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.

A possibilidade de rescisão do contrato de trabalho na governança privada constitui 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 se refere ao conhecimento das normas dos internos, cujos efeitos devem ser avaliados em uma perspectiva de longo prazo. Por outro lado, a prisão pública apresenta altos níveis de rotatividade nos cargos diretivos. Frequentes fugas e reclamações de uso abusivo da força forçaram tais mudanças, contrastando com o CPV onde se verifica estabilidade nas esferas de comando.

Em função da inexistência de cláusulas contratuais que penalizem o operador privado no caso de fugas, poderia se supor uma possível cumplicidade da empresa com internos, de modo a facilitar fugas. Contudo, observando-se o número de fugas, zero no período analisado, refuta-se esta suposição. Dois fatores explicam esse tipo de comportamento: o constante monitoramento dos funcionários do Estado e, principalmente, a preocupação da empresa privada com sua reputação, essencial para sua habilitação em novas licitações no futuro.

A **quarta razão** está relacionada ao nível ótimo de delegação de autoridade e de direitos de decisão. Um problema da governança pública é a impossibilidade de delegar formalmente direitos de decisão às esferas administrativas inferiores, o que pode ser desejável se houver custos distintos de obtenção e processamento da informação nos dife-

rentes níveis administrativos. (AGHION; TIROLE, 1997) Para que esses direitos formais constituam direitos econômicos, é necessário incorrer em custos de mensuração de informação para garantir tais direitos. (BARZEL, 1997) Dado que, na governança pública, os direitos formais não podem ser delegados a esferas administrativas inferiores, há maiores custos decorrentes de mensuração da informação, cuja observação ocorre muitas vezes nas esferas inferiores. Efetivamente, a direção, embora detenha os direitos formais, não dispõe de informação suficiente para exercê-los eficientemente, com desdobramentos negativos para a flexibilidade e agilidade da operação. Em contraste, o contrato firmado entre governo e empresa prevê a delegação de uma série de direitos formais, tais como responsabilidade por compras e contratação de pessoal. Conforme sustenta Hart (1995), a delegação de atividades pode moldar os incentivos dos agentes econômicos. Por outro lado, sob a perspectiva de quem delega, esta conduta pode contribuir para a focalização sobre as atividades essenciais. No caso da forma pública, os gestores responsáveis pela unidade necessitam também interagir com uma série de outras agências governamentais para garantir, por exemplo, o suprimento de saúde, educação e trabalho aos internos, o que engendra fricções (ou custos de transação) e, conseqüentemente, maior lentidão para a obtenção dos fatores necessários ao correto funcionamento da unidade. Se a delegação ocorre – como no modelo de governança privado aqui analisado – os esforços de coordenação e monitoramento diminuem, uma vez que o número de interlocutores é reduzido. Desta forma, ao menos no presente caso, a flexibilidade propiciada pelas formas privadas mostra-se positiva.

Os controles impostos pela administração pública vêm influenciando negativamente o desempenho do CPTF. De um lado, eles são ambíguos e falham na inibição de condutas indesejáveis dos funcionários públicos, por outro eles são rígidos a ponto de tornarem as operações inflexíveis, sobretudo no que se refere aos procedimentos de compra e de contratação de funcionários. Conforme observado, a superior flexibilidade no CPV é responsável pelos melhores índices de assistência médica providos aos internos, visto que a contratação de um novo profissional não requer a abertura e a realização de concurso público.

Considerações finais

Prisões se distinguem de outros serviços de utilidade pública. A combinação de instituições formais e informais e a maneira com que os gestores lidam com tais restrições são cruciais na determinação para a conformação dos indicadores de desempenho. A análise comparativa de duas unidades penais similares – uma totalmente gerenciada pelo poder público e outra com sua operação terceirizada junto a uma empresa privada – propicia algumas considerações relacionadas ao desenho organizacional apropriado para a provisão de serviços prisionais.

As evidências empíricas demonstram que a operadora privada atingiu melhores indicadores de desempenho nas esferas administrativas, ligadas à segurança e ordem da unidade e no que se refere aos serviços de bem-estar oferecido aos internos. Quatro grandes fatores podem explicar tais diferenças: a) menores níveis de controles administrativos; b) incentivos mais fortes na governança privada para: monitoramento dos empregados e cumprimento contratual; c) busca de soluções às restrições institucionais encontradas, como por exemplo, ineficiências do judiciário; d) presença de funcionários públicos no interior da unidade terceirizada, com efeitos na redução do nível de informação assimétrica.

Igualmente, a implementação de mecanismos de recompensas e punições é essencial para a gestão adequada de unidades prisionais. Neste sentido, a modalidade privada de governança utiliza a possibilidade de rescisão contratual como instrumento de prevenção de arranjos ilícitos. As altas taxas de rotatividade (*turnover*), por outro lado, limitam a acumulação de capital humano específico, sobretudo no que tange ao conhecimento das normas informais dos internos. O *trade-off* entre risco de corrupção e ganhos decorrentes do aprendizado das normas sociais dos internos determina o nível ótimo de *turnover*, necessitando ser analisado de forma mais cuidadosa em estudos futuros. Corroborando Williamson (1999), os menores níveis de controles administrativos conferem ao operador privado maior flexibilidade, face às restrições encontradas, sobretudo àquelas ligadas a procedimentos de compras e assuntos legais.

Percebeu-se também que os agentes estatais puderam, por conta da convivência com atores privados, melhorar as especificações ex-

-*ante* em novos contratos de concessão, o que pode contribuir para a diminuição dos custos de transação *ex-post*. Além disso, como resultado do conhecimento da estrutura de custos da operadora privada, o governo estadual passou a especificar o valor máximo a ser pago pelos serviços de operação, o que proporciona a redução da possibilidade de condutas oportunistas por parte das empresas privadas via exploração da informação assimétrica.

Evidentemente, pesquisas adicionais são bem necessárias. No entanto, tal fato ainda esbarra na 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 ligadas a desvios de conduta na administração e no interior do cárcere. O desafio consiste justamente em contornar tais dificuldades para poder, desta forma, aumentar os conhecimentos sobre os temas ligados ao mundo prisional, o que é imprescindível para a formulação de políticas públicas futuras para o setor.

70

Referências

AFFONSO, D. K. **Privatização de Presídios: Terceirização dos Serviços Penitenciários**. 2002. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2002.

AGHION, P. and TIROLE, J. Formal and Real Authority in Organizations. **Journal of Political Economy**, v. 105, n. 1, p.1-29, feb. 1997.

ARAUJO, J.M. Privatização das Prisões. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARCHEOEMBEAULT, W.G. and DEIS, D.R. **Cost-Effective Comparisons of Private Versus Public Prisons in Louisiana: A comprehensive analysis of Allen, Avoyelles ad Winn Correctional Centers**. Louisiana State University: Research paper, 1996. 79 p.

BARZEL, Y. **Economic Analysis of Property Rights**. 2. ed. Cambridge Univ. Press, 1997.

BAYER, Patrick; POZEN, David. The effectiveness of juvenile correctional facilities: public versus private management **Journal of Law and Economics**, v. 48, p. 549-589, oct. 2005.

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. Louisiana: ACSME, 2003. 11 p. (mimeo).

BRICKLEY, J., COLES, J.;JARREL, G.. Leadership Structure: Separating the CEO and Chairman of the Board. **Journal of Corporate Finance**, v. 3, p. 189-220, 1997.

CABRAL, Sandro. **Além das Grades**: uma análise comparada das estruturas de governança do sistema prisional.(Tese de Doutorado) - Núcleo de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, 2006.

CABRAL, Sandro. Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da Nova Economia das Instituições. **O&S. Organizações & Sociedade**, v. 14, p. 29-47, 2007.

CABRAL, Sandro; AZEVEDO, Paulo F. The Modes of Provision of Prison Services in a Comparative Perspective. **BAR. Brazilian Administration Review**, v. 5, p. 53-69, 2008.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, S.G.; AZEVEDO, P.F. Private Operation with Public Supervision: Evidence of Hybrid Modes of Governance in Prisons. **Public Choice**, v. 145, p. 281-293, nov. 2010.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, S.G.; AZEVEDO, P.F. Private Entrepreneurs in Public Services: A Longitudinal Examination of Outsourcing and Statization of Prisons, **Strategic Entrepreneurship Journal**, 2012. No prelo.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE. Ministère de la Justice, République Française. **Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire**. Paris: Techniques & Impressions, Mai, 2004.

D'AMICO, Daniel J. The prison in economics: private and public incarceration in Ancient Greece. **Public Choice**, v. 2, dec. 2009.

D'URSO, L.F.B. **A privatização dos presídios (Terceirização)**. 1996. 247 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Universidade São Paulo, 1996.

GUPPY, Paul. Private Prisons and the Public Interest: Improving Quality and Reducing Cost through Competition. **Washington Policy Center**, p. 13, feb. 2003.

HART, O.; SHLEIFER, A;VISHNY, R.W. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. **Quarterly Journal of Economics**, v.112, n. 4, p. 1127-1161, nov. 1997.

HART, O. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and Application to Public-Private-Partnerships. **Economic Journal, Royal Economic Society**, v. 113, n. 486, p. 69-76, 2003.

- 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**. Paris: Ed. Pedone 1997. p. 79.
- 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, p. 201-246, 1994.
- MÉNARD, Claude The economics of hybrid organizations. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 160, n. 3, p. 1-32, 2004.
- MINHOTO, Laurindo Dias. **Privatização de presídios e criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2000. 214 p.
- MITCHELL, Matthew. **The Pros of Privately-Housed Cons: New evidence on the Cost Savings of Private Prisons**. New Mexico: Rio Grande Foundation, 2003. 21 p.
- MORRIS, John. C. Government and Market Pathologies of Privatization: The Case of Prison Privatization. **Politics & Policy**, v. 35, n.2, p. 318-340, 2007.
- NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152 p.
- OSTROM, Vincent and 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.
- 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.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. Prison and jail inmates at the mid of 2009. Bureau of Justice Statistics Bulletin. **Office of Justice Programs**, octob, 2009.
- VARELLA, Drauzio. **Estação Carandiru**. São Paulo: Cia. das Letras, 1999. 297 p.
- VIGGIANO, Fernando Braga Endurecimento das penas e da execução penal: retrocesso inigualável. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.156, p. 25-31, out/dez. 2002.
- WACQUANT, Loïc **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. 174 p.

WILLIAMSON, Oliver. **The Mechanisms of Governance**. Oxford: Oxford University Press 1996.

WILLIAMSON, Oliver Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 15, n.1, p. 306-342, mar. 1999.