

# SOBRE A PARTICIPAÇÃO PRIVADA NA GESTÃO E OPERAÇÃO DE PRISÕES NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL<sup>1</sup>

Sandro Cabral\*

## RESUMO

**D**e maneira geral, os atuais debates entre críticos e defensores da participação privada na gestão e operação de estabelecimentos penais têm sido marcados por argumentos que raramente incorporam, de forma cientificamente estruturada, aspectos ligados à eficiência e ao desempenho desta modalidade alternativa de provisão. Assim, como forma de discutir novos instrumentos para formulação de políticas públicas para o setor prisional, o presente trabalho busca compreender o potencial analítico da Nova Economia Institucional (NEI), no que se refere ao estudo dos limites de atuação do setor público na construção, gestão e operação de estabelecimentos penais no Brasil. Para tanto, após uma breve explanação sobre o quadro atual do sistema prisional brasileiro, com base nos ferramentais fornecidos pela Nova Economia Institucional desenvolvem-se proposições teóricas relacionadas à participação de atores privados no setor penitenciário.

## ABSTRACT

**I**n general, the debates between critics and advocates of private participation in prison service rely on arguments that do not incorporate performance and efficiency matters. The present paper explores the contributions of New Institutional Economics (NIE) for discussing the limits of public and private sectors in the construction, operation and management of prisons, which might be useful to public policies design. For that, the paper describes the current scenario of the Brazilian correctional system. Based on the NIE framework, the paper presents some theoretical propositions related to private participation in prison sector.

\*Prof. Visitante NPGA/UFBA

<sup>1</sup> Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no ENANPAD 2004 - Curitiba- PR

Que o sistema penitenciário brasileiro está à beira de um colapso, poucos duvidam. Rebeliões, superlotação, fugas, denúncias de corrupção, violência interna são eventos corriqueiros. Nos últimos tempos, no entanto, observa-se que os efeitos indesejáveis do cárcere, até então restritos aos muros das prisões, têm-se espreado pela sociedade, conforme observado nos ataques contra a população do estado de São Paulo, durante o ano de 2006, impetrados por facções organizadas para o crime, baseadas no interior dos estabelecimentos penais.

Especialistas do setor acordam que parte significativa das situações vinculadas à violência está relacionada a problemas de gestão (SOARES, 2000; LEMGRUBER, 2000). Não obstante, os esforços de pesquisadores das áreas de Administração e Economia sobre o setor prisional ainda são relativamente limitados, seja por desinteresse ou por conta da dificuldade de acesso às informações relevantes. Desta maneira, pouco se sabe sobre os indicadores de gestão de prisões, o que dificulta o empreendimento de análises comparativas entre as diferentes unidades prisionais.

Em resposta aos problemas enfrentados no setor prisional, os governos ao redor do globo vêm promovendo algumas inovações gerenciais, com destaque para a participação de atores privados na gestão e operação de prisões. A privatização completa de prisões já é realidade nos Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e África do Sul. À reboque das experiências estrangeiras, ao longo dos últimos anos, pode ser observado no Brasil a admissão de empresas privadas e de organizações ligadas ao terceiro setor na operação de estabelecimentos penais. Há, no entanto, algumas diferenças em relação ao modelo adotado nos países anglo-saxões, sobretudo, em função do fato da Lei de Execuções Penais brasileira (7210/84) asseverar que as funções de direção e segurança de prisões são atribuições do Estado, não podendo ser delegadas a agentes externos (BRASIL, 1984; MIRABETE, 1993).

A participação de atores não estatais na operação de prisões no Brasil tem seu início na década de 70, com a APAC (Associação de Proteção ao Condenado), organização sem fins lucrativos ligada a entidades religiosas, em São José dos Campos – SP (MASSOLA, 2001). Após vários debates, em 1999, tem-se no Paraná a inauguração do primeiro estabelecimento penal inteiramente operado por uma empresa privada sob o regime de terceirização (ou gestão compartilhada): a Penitenciária Industrial de Guarapuava. A experiência paranaense estendeu-se para outros estados da federação, dentre eles: Santa Catarina, Bahia, Ceará, Amazonas e Espírito Santo.

A crescente participação privada no seio dos estabelecimentos penais no país suscita a realização de estudos e análises comparativas em relação à gestão pública tradicional, para que, por meio da avaliação das experiências existentes, possam ser delineadas políticas públicas para o setor.

Entretanto, o tema não vem sendo explorado de maneira contundente pelas comunidades de pesquisa. Os poucos trabalhos sobre o tema são restritos às áreas de direito (D'URSO, 1996; VIGGIANO, 2002; AFFONSO, 2002), filosofia (MINHOTO, 2000) e sociologia (SALLA, 1991; WACQUANT, 2001), sendo que os atuais debates entre críticos e defensores da participação privada na gestão e operação de prisões têm sido marcados por argumentações que, raramente, incorporam de forma cientificamente estruturada aspectos ligados à eficiência e ao desempenho desta modalidade alternativa de provisão<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Como ilustrativo deste quesito, tem-se, por exemplo, o trabalho de D'Urso (1996), no qual ao defender a terceirização dos presídios, o autor argumenta que em estabelecimentos penais privados "...as celas são individuais, permitindo ao preso que se encontre consigo mesmo (sic). Ao mesmo tempo, evita-se a promiscuidade afastando as perversões sexuais, infelizmente, o maior problema atual nos cárceres" (D'URSO, 1996, p.168). No outro extremo, tem-se a arguição de Viggiano (2002, p. 30-31), na qual é postulado que: "...aos operadores privados da gestão penitenciária não haveria o interesse de reeducação dos presos, pois a estas entidades interessaria manter a clientela", ignorando assim a capacidade do Estado de articular contratos que evitassem ou, ao menos que, inibissem tal tipo de conduta.

Igualmente são poucos os trabalhos que focalizam os aspectos administrativos e econômicos do tema. Dentre estes se destacam Dilulio Jr. (1988, 1996), Archeombeault e Deis (1996), Mitchell (2003), Hart, Shleifer e Vishny (1997) e Bayer e Pozen (2005). Nenhum dos trabalhos citados fornece, no entanto, referenciais teóricos capazes de possibilitar o entendimento, de forma concomitante, dos limites de atuação de atores não-estatais na provisão de serviços prisionais e das dimensões institucionais inerentes à questão da delegação de atividades executadas pelos governos. Nesta linha, visando preencher tais lacunas, são apresentadas e debatidas no presente trabalho as contribuições teóricas da Nova Economia Institucional (NEI), corrente inserida na tradição de pesquisa neo-institucionalista (DI MAGGIO e POWELL, 1991; HALL e TAYLOR, 1996).

Tendo a Economia como sua língua materna, a NEI se destaca por possibilitar o agrupamento de diversos conhecimentos acumulados nas áreas de Administração, Sociologia, Ciência Política e Direito, o que possibilita abrangência de escopo às suas análises. A combinação desses diversos conteúdos propicia o entendimento da conformação das estruturas de governança que delimitam as fronteiras organizacionais. Dentre estas, destacam-se as questões ligadas à provisão de serviços de utilidade pública por meio de atores privados em setores como: telecomunicações (LEVY e SPILLER, 1994), água e saneamento (SHIRLEY e MÉNARD, 2002), infra-estrutura rodoviária (ATHIAS e SAUSSIER, 2005) e transporte ferroviário (YVRANDE, 2002). Desta forma, acredita-se que o potencial analítico proporcionado pelo conjunto de instrumentais agrupados sob a NEI seja pertinente para o estudo da participação privada na gestão e operações de estabelecimentos penais.

A Nova Economia Institucional promove a articulação de dois conceitos basilares, presentes nas análises econômicas recentes: instituições (NORTH, 1981; 1990) e custos de transação (COASE, 1937, 1960; 1964; 1984). No intuito de fortalecer suas capacidades explicativas e preditivas, diversas correntes teóricas são igualmente incorporadas. Dentre os conceitos encapsulados pela NEI para a construção de seu edifício teórico destacam-se: as teorias do agente principal (ROSS, 1973; SAPPINGTON, 1991); os estudos sobre a economia dos direitos de propriedade (BARZEL, 1989); o conceito de racionalidade limitada (SIMON, 1951.); as teorias de incentivos (BARNARD, 1938; AGHION e TIROLE, 1997; LAFFONT e MARTIMORT, 2002); integração vertical (CHANDLER, 1977); e informação assimétrica (AKERLOFF, 1970). É notório também o diálogo da NEI com as teorias de contratos incompletos (GROSMANN e HART, 1986; HART, 1995, 2003; HART, SHLEIFER e VISHNY, 1997). A combinação de todos esses conteúdos teóricos tem possibilitado o desenvolvimento de análises sobre os determinantes dos limites de atuação organizacional (WILLIAMSON, 1975; 1985; 1991), o que inclui estudos relacionados ao estabelecimento das fronteiras da firma e dos governos (WILLIAMSON, 1999). Em outras palavras, uma potencial contribuição das análises conduzidas no âmbito da NEI consiste em possibilitar o exame de fenômenos empíricos, dentro do espírito propalado por Williamson (2000) de saber que se sucede na realidade (*What is going on out there?*).

Entende-se que o empreendimento de uma revisão teórica sobre a NEI e seus pressupostos neste trabalho não seria de todo adequado em função das limitações de espaço existentes, o que poderia implicar em uma análise superficial e de alcance restrito. Em língua portuguesa, explicações mais detalhadas a respeito deste corpo teórico, incluindo a abrangência de escopo das variáveis institucionais (formais e informais) e daquelas ligadas às dimensões das transações (especificidade de ativos, frequência e incerteza), podem ser encontradas em, por exemplo, Zylbersztajn (1995); Azevedo (1996); Bueno (2005) e Cabral (2005).

Destarte, o artigo é estruturado da seguinte maneira. Primeiramente demonstram-se algumas características do sistema penitenciário brasileiro. Nessa seção, são realizadas discussões sobre a possível alternativa de estabelecimentos penais gerenciados por entidades não-estatais<sup>3</sup>, ressaltando-se as experiên-

<sup>3</sup> O termo não-estatal é aqui utilizado para distinguir as instituições penais geridas totalmente pelo poder público, daquelas com gestão compartilhada com organizações privadas ou ligadas ao terceiro setor.

cias nacionais e internacionais e as diversas modalidades de provisão. Baseado em critérios ligados à eficiência e desempenho, posteriormente são construídas algumas proposições teóricas – passíveis de teste – a respeito da participação de atores privados na gestão e operação de estabelecimentos penais, como, por exemplo, a possibilidade da terceirização da gestão e construção de instituições penais destinadas à custódia de internos de menor potencial ofensivo à sociedade. Na última seção são expostas as conclusões.

## SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E A ALTERNATIVA DAS PRISÕES NÃO-ESTATAIS

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

Em correspondência à passagem acima, até fins do Século XVIII, as punições impostas pelas sociedades ocidentais àqueles que transgrediam ao ordenamento legal, eram associadas ao sofrimento e ao suplício.

A partir das pressões da opinião pública, contrária a espetacularização do sofrimento humano, e da influência de pensadores, como Cesare Beccaria, o direito penal teve como conseqüências: a) restabelecimento das razões de punir por parte do Estado; b) o desaparecimento sumário das penas bárbaras; c) preocupação com a reintegração da pessoa com os seus mais lícitos direitos (FERNANDES, 2000, p.53).

Neste contexto, emerge a prisão liberal burguesa<sup>4</sup>, com a qual seria mais viável à sociedade vigiar do que punir. Tais mudanças paradigmáticas poderiam possibilitar a transformação de transgressores da lei em indivíduos economicamente produtivos e politicamente dóceis, dentro da lógica luterana do trabalho árduo e do merecimento do justo castigo (FOUCAULT, 1987). A prisão teria, em síntese, a função de punir, intimidar, reformar e prevenir a execução de novos crimes, transmitindo à população um aspecto simbólico de segurança, uma vez que o criminoso isolado, teoricamente, não representa mais ameaça àquela sociedade cujos códigos e ordenamentos legais foram violados.

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

Se há um estado de caos instalado no sistema penitenciário brasileiro (D'URSO, 1996), certamente os marcos legais ocupam uma posição de destaque nesta discussão. Por um lado, pode-se supor que as razões residam na falta de cumprimento da legislação vigente. Por exemplo, a Lei de Execuções Penais (7210/84) é suficientemente clara em relação às condições de encarceramento, ao mencionar em seu Capítulo II, Art. 87, que em penitenciárias "... o condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório". A lei prevê, também, que o indivíduo condenado tem direito ao trabalho e a assistência médica, social e jurídica. Basta realizar uma visita a uma prisão, ou simplesmente atentar-se às notícias veiculadas na mídia sobre as condições do sistema prisional

<sup>4</sup> A primeira penitenciária masculina foi construída na Holanda em 1595 (D'URSO, 1996). Durante o Século XVII a Inglaterra passou a adotar este tipo de instituição para o cumprimento da pena privativa de liberdade. Contudo, sua disseminação nos países ocidentais deu-se apenas a partir de fins do Século XVIII.

nacional, para verificar que situações como estas não são observadas, na flagrante maioria dos estabelecimentos penais brasileiros. Nesse caso, a não observação pelo Estado das obrigações impostas pela legislação acaba por gerar descontentamentos na massa carcerária, o que, certamente, contribui para o atual estágio de esgotamento do sistema prisional nacional. Por outro lado, frequentemente, autoridades ligadas à administração penitenciária argumentam que a crise do setor está justamente ligada ao caráter utópico da legislação nacional, distante da realidade econômica do país e, por isso, de improvável implementação, além do fato do atual arcabouço legal ser pouco eficaz ao combate do crime organizado.

Em adição, verificam-se, também, casos de pessoas já condenadas, porém reclusas em estabelecimentos provisórios (delegacias e cadeias públicas), em total desacordo com as leis vigentes, ou, dentro do jargão do neo-institucionalismo econômico, inconsistentes com as instituições formais concebidas.

Em relação ao quadro de superlotação, a situação brasileira não é menos calamitosa. Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional -- DEPEN (BRASIL, 2006), há no Brasil 1.006 estabelecimentos penais, totalizando 206.559 vagas, as quais somadas com as 9.351 vagas disponíveis nos Distritos Policiais e outros estabelecimentos sob responsabilidade das Secretarias de Segurança Pública estaduais perfazem um total de 215.910 vagas no sistema. Considerando que a atual população carcerária é de 361.402 presos, tem-se um déficit de 145.492 vagas no Brasil.

Ao montante acima devem ser somados os indivíduos já condenados que ainda não se encontram à disposição da justiça. D'Urso (1996, p.78) estima que haja cerca de 200.000 pessoas com mandados de prisão já lavrados (já descontados os números de mandados de prisão em duplicidade, prescritos, contra falecidos, dentre outras irregularidades). Assim, há um déficit potencial da ordem de 345 mil vagas no país.

A tabela a seguir ilustra a situação do sistema prisional brasileiro. Pode-se perceber, ao longo dos últimos três anos, uma tendência de crescimento no número de indivíduos reclusos e no déficit de vagas do sistema, refletindo, desta maneira, o recrudescimento das políticas criminais.

**Tabela 1— Indicadores do Sistema Prisional Brasileiro**

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

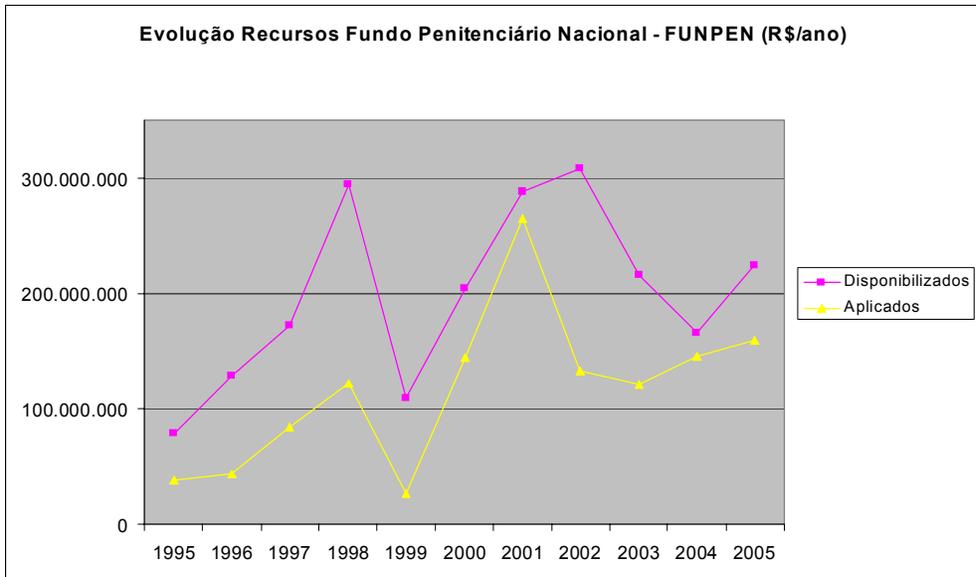
Fonte: elaborado pelo autor a partir de informações oriundas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Conforme pode ser apreendido da análise da tabela acima, o equacionamento dos problemas passa, embora não exclusivamente, pelo investimento na construção de novos estabelecimentos penais, o que invariavelmente exige recursos financeiros.

De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2005), os custos estimados para absorção do déficit giram em torno de R\$ 1,4 bilhão. Em 2005, foram investidos R\$ 224 milhões, o que equivale a apenas 16% das necessidades. A figura abaixo demonstra o orçamento do DEPEN, por meio do FUNPEN (Fundo Penitenciário Nacional), para: construção, ampliação e reforma de estabelecimentos, capacitação de pessoal, realização de programas de assistência aos condenados e egressos e implementação do programa de penas alternativas, no período 1995-2005. Da análise comparativa entre os montantes inicialmente previstos e aqueles efetivamente empenhados, pode-se verificar claramente os efei-

tos dos contingenciamentos orçamentários executados pelo governo federal ao longo do período. Certamente tais restrições não atenuaram as más condições do sistema penitenciário brasileiro, ao contrário, contribuíram ainda mais para seu agravamento. Ao longo de 10 anos foram contingenciados cerca de R\$ 900 milhões, volume suficiente para controlar os déficits de vagas no sistema.

**Figura 1 – Comparativo entre Orçamento Previsto e Realizado  
DEPEN 1995-2005**



Fonte: SIAFI

Pode-se dizer, portanto, que as condições atuais existentes no sistema penitenciário não permitem que a Lei de Execuções Penais (LEP) alcance seu objetivo de proteger a sociedade e de proporcionar condições harmônicas para a reintegração social do condenado. A inoperância do sistema contribui para aumentar a instabilidade social, já que a crença na aplicação da justiça constitui-se em um dos fatores que favorecem a manutenção da ordem pública (AFFONSO, 2002, p.14-16).

Desta forma, as discussões sobre novas modalidades de gestão capazes de contornar as limitações verificadas acima ganham força, dentre elas a questão das penas alternativas e da gestão e operação privada de estabelecimentos penais. Foco deste trabalho, a participação de atores privados no seio do setor prisional será discutida adiante.

### PRISÕES NÃO-ESTATAIS: UMA ALTERNATIVA POSSÍVEL?

Diferentemente da visão de autores de inspiração marxista que concebem a crise do Estado como mais uma crise inerente ao modo de produção capitalista, durante a última década, uma série de medidas visando à reformulação do aparelho estatal foi implementada no Brasil, a partir da premissa de que o cerne da crise fiscal se concentra, na verdade, na sobrecarga de demandas do Estado (SOUZA e ARAÚJO, 2003, p.66). Inspiradas no modelo de Administração Pública Gerencial, dentre essas medidas destacam-se a delimitação das funções do Estado e a redução de seu grau de interferência ao efetivamente necessário, por meio de programas de privatização, terceirização e publicização (BRESSER-PEREIRA, 1998). É justamente em tal contexto de reformas liberalizantes, estimuladas a partir do go-

verno de Fernando Collor, que emergem os debates acerca da privatização das prisões no Brasil (SALLA, 1991; ARAUJO, 1995.).

A gestão privada de estabelecimentos penais tem sido uma prática (re) adotada<sup>5</sup> nos Estados Unidos a partir da década de oitenta, precisamente num contexto de explosão da população carcerária, de escalada dos gastos, de degradação das condições de alojamento e de uma postura da sociedade que, apesar de exigir penas mais duras para os violadores da lei penal, recusa-se a autorizar os recursos necessários à construção de novos estabelecimentos. Dessa forma, as prisões privadas têm sido propostas e apresentadas como resposta à crise do sistema penitenciário norte-americano (MINHOTO, 2000, p.64-65).

Além dos Estados Unidos<sup>6</sup>, a participação privada na gestão de prisões está disseminada por diversos países, dentre eles: França, Inglaterra, Austrália e África do Sul. O envolvimento do ente-privado na esfera penitenciária pode se dar em várias dimensões, desde o financiamento da construção de novas unidades, provisão dos serviços de assistência (alimentação, saúde, educação, aconselhamento jurídico etc.), vigilância e custódia dos internos, de forma fragmentada ou integral, a depender da legislação local.

Influenciados pelas experiências estrangeiras, especialistas têm proposto, ao longo dos últimos anos, a adoção de prisões privadas no Brasil, com a finalidade de atender aos preceitos constitucionais de individualização da pena, reduzir os gastos e encargos públicos e diminuir a superlotação dos estabelecimentos nacionais (D'URSO, 1996; OLIVEIRA, 2002).

Após vários debates entre defensores e opositores da participação da iniciativa privada no sistema penitenciário, tem-se, a partir do ano 1999, a primeira experiência de participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil. A Penitenciária Industrial de Guarapuava (PR), inspirada no modelo francês, teve alguns de seus serviços privatizados. No contrato, coube à empresa prestar os serviços necessários ao pleno funcionamento do estabelecimento, incluindo a provisão de alimentação, limpeza, serviços de saúde e educacionais, atividades laborais e fiscalização dos detentos, cumprindo, assim, os requisitos da LEP. Por exigência da própria LEP, o Estado deve manter a prerrogativa das atividades de direção e de segurança do presídio, razão pela qual o governo mantém três servidores em cargos de direção: o Diretor Geral, o Chefe de Segurança e um Agente de Segurança, cabendo a eles o relacionamento com os juizes de execução, o acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados e o efetivo cumprimento do contrato pela empresa contratada. A segurança externa do estabelecimento é executada por policiais militares (BRASIL, 2001).

A partir da experiência de Guarapuava, outras iniciativas têm sido adotadas no Brasil, utilizando-se a mesma linha de atuação da empreitada paranaense. Conforme levantamento realizado no início de 2006, há, ao todo, 13 estabelecimentos gerenciados pela iniciativa privada, nos estados do Paraná (6), Ceará (3), Santa Catarina (2), Amazonas (1) e Bahia (2). As organizações que administram as instituições penais no Brasil são, em sua maioria, oriundas do setor de vigilância e segurança privada.

<sup>5</sup> O termo "readotada" é aqui utilizado pois os presídios privados eram comuns nos Estados Unidos e na Inglaterra até início do Século XX, nos quais, muitas vezes, os condenados eram submetidos a trabalhos forçados

<sup>6</sup> Mais de 30 estados norte-americanos possuem presos sob custódia de empresas privadas, sendo que o montante de detentos em instituições privadas perfazia, em julho de 2002, segundo dados do Departamento de Justiça - DOJ, um total de 106.803 espalhados em mais de 150 estabelecimentos, o que representa ao redor de 6% do universo prisional (US Department of Justice, 2003). Os índices de encarceramento nos Estados Unidos estão entre os mais altos do mundo. São mais de dois milhões de pessoas reclusas e mais de seis milhões de pessoas sofrendo algum tipo de pena, aí incluindo, presos e pessoas sob liberdade condicional e sursis. (US Department of Justice, 2002). A elevação nas taxas de encarceramento nesse país está fortemente correlacionada com o processo de endurecimento das penas experimentado ao longo dos últimos anos.

Além disso, uma outra experiência envolvendo a participação não-estatal na gestão carcerária é observada, principalmente, em São Paulo, por meio da atuação de ONG's, como a APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados)<sup>7</sup>. Se, por um lado, o estímulo às ONG's pode ser visto com bons olhos por fazer com que a sociedade participe mais da gerência dos problemas que a afetam, assumindo responsabilidades no âmbito penitenciário (AFFONSO, 2002, p.13), por outro, pode ser entendida como uma forma de terceirização disfarçada, em que o Estado auferir os benefícios da transferência de uma atividade sob sua gestão a terceiros – como, por exemplo, redução de custos fixos – sem, contudo, ter que enfrentar desgastes políticos maiores em comparação à transferência das mesmas funções para uma empresa privada.<sup>8</sup>

## NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI) E GESTÃO DE ESTABELECIMENTOS PENAIS

Seja por meio das ONG's, seja por meio de empresas privadas, ainda são praticamente desconhecidos os resultados oriundos da gestão não-estatal, sobretudo, pela falta de estudos locais sobre o tema. Em que pese o caráter recente de sua adoção no Brasil, o que impossibilita a medição acurada de alguns indicadores de desempenho, como, por exemplo, as taxas de reincidência, o setor penitenciário como um todo não tem sido objeto de muitos estudos por economistas e administradores no país. São poucos os trabalhos focalizando a performance dos estabelecimentos penais estatais, o que dificulta sobremaneira a execução de estudos comparativos envolvendo os indicadores de desempenho das instituições públicas, privadas e geridas pelo terceiro setor. Tais exercícios comparativos, essenciais ao delineamento de políticas públicas, carecem de instrumentais analíticos que sejam capazes de contribuir para o entendimento do tema, no qual se insere a NEI.

Com efeito, a aplicabilidade do conceito de instituições ao objeto da terceirização do sistema prisional brasileiro merece destaque, uma vez que, em seu âmbito formal, as instituições podem influenciar no desempenho organizacional por meio da capacidade de elaboração de contratos que propiciem ao Estado as garantias de que o serviço negociado será conduzido dentro das expectativas da sociedade e dos preceitos da legislação.

De uma forma mais ampla, a relação entre instituições formais e o setor prisional é condicionada a alguns outros fatores, dentre eles: a) a legislação penal brasileira – para alguns, adequada às finalidades de ressocialização do indivíduo ao incorporar, por exemplo, o conceito de progressividade das penas (MIRABETE, 1993), para outros, demasiadamente branda, sendo na verdade um estímulo à criminalidade (TEIXEIRA, 2002); b) desempenho do sistema judiciário e do ministério público, cuja morosidade pode impactar na administração do cotidiano das prisões; c) políticas de disponibilização e de aplicação de recursos destinados ao setor por parte dos organismos gestores; e d) influência de atores políticos (deputados, senadores, membros do executivo etc.) e de instituições organizadas da sociedade civil (ONG's, igrejas, sindicatos e associação de familiares de internos). A combinação desses fatores pode influenciar os padrões de desempenho do estabelecimento penal, positiva ou negativamente.

<sup>7</sup> *Elogiada por possibilitar à sociedade a participação na gestão penitenciária, as APAC's têm tido sua participação estimulada pelo governo paulista a despeito das denúncias de corrupção, relacionadas à venda de facilidades para presos na APAC de São José dos Campos (MASSOLA, 2001).*

<sup>8</sup> *Vários estudos questionam a validade, sob o ponto de vista ético, da participação de empresas privadas na gestão penitenciária. Para tal análise, ver os trabalhos de Wacquant (2001), Minhoto (2000), Salla (1991), Dilulio (1988). Os autores têm como traço comum a visão de que a emergência de prisões privadas poderia levar à mercantilização das penas de privação da liberdade.*

A partir das notícias veiculadas na mídia, da análise da literatura e das observações no campo de estudo, pode-se inferir que as instituições informais também desempenham papel relevante nos indicadores de desempenho do setor, uma vez que tais instituições no universo prisional (representadas por códigos de ética, tabus e costumes) contribuem para a moldagem dos mecanismos que viabilizam o balizamento das interações entre os indivíduos. As regras internas servem de instrumentos de mediação dos conflitos inerentes ao ambiente interno ao cárcere, em geral, hostil ao convívio social. Nesta linha, 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.

Além disso, faz-se necessário o reconhecimento dos códigos imanentes ao ambiente interno dos estabelecimentos penais, como, por exemplo, as leis internas relacionadas ao acerto de contas entre presos e aos cuidados a serem tomados com certos tipos de criminosos, como condenados por estupro e a alcagüetes, dentre outros aspectos não-formais, porém relevantes sob o ponto de vista de desempenho do sistema. A observação desses itens por parte de funcionários e gestores pode evitar rebeliões, agressões e assassinatos no interior dos cárceres<sup>9</sup>.

Além das variáveis institucionais, outros componentes abarcados pela NEI são igualmente úteis na construção de proposições testáveis relacionadas às estruturas de governança do sistema prisional, notadamente a questão da especificidade de ativos e das estruturas de incentivos.

## O PAPEL DA ESPECIFICIDADE DE ATIVOS NA ESCOLHA DA FORMA DE PROVISÃO

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

Uma vez mantidos constantes aspectos relacionados à frequência e à incerteza das transações e os elementos relacionados ao ambiente institucional, têm-se que quanto maiores os níveis de especificidades de ativos, maiores as chances da estrutura hierárquica (provisão do bem ou serviço pela própria organização) ser a forma organizacional mais eficiente, ou seja, a que minimiza os custos de transação envolvidos. Posteriormente, Williamson (1999) avança em suas análises incorporando os construtos teóricos desenvolvidos sobre o dilema “público versus privado”, na provisão de serviços de utilidade pública.

Transpondo-se o conceito de especificidade de ativos para o sistema prisional, altos níveis de especificidade poderiam estar relacionados à custódia de condenados com maior periculosidade e retidos em penitenciárias de segurança máxima. Nesse caso, é de se esperar que ocorram elevados investimentos em ativos especializados necessários à execução da atividade, tais como: construção de instalações à prova de fugas, instalação de bloqueadores de comunicação e treinamento altamente especializado de funcionários para lidar com população carcerária de maior potencial ofensivo. Além das maiores pressões por parte da opinião pública, a custódia de internos nestas condições exige níveis elevados de coordenação entre

<sup>9</sup> Neste sentido, é muito comum em estabelecimentos penais, a existência de celas isoladas para estupradores e delatores. São as chamadas celas do “seguro”.

o estabelecimento penal, ministério público e poder judiciário, contribuindo para a elevação do nível de especificidade de ativos envolvido, vide o exemplo do prolapado caso do traficante de drogas fluminense Fernandinho Beira-Mar.

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

Resta, ainda, determinar qual a linha divisória entre as duas modalidades de provisão. Uma possibilidade consiste em estabelecer tais limites em função do tipo de indivíduo custodiado, o que aporta implicações relacionadas tanto ao nível de ativos específicos físicos, quanto dos ativos humanos necessários ao funcionamento da unidade prisional.

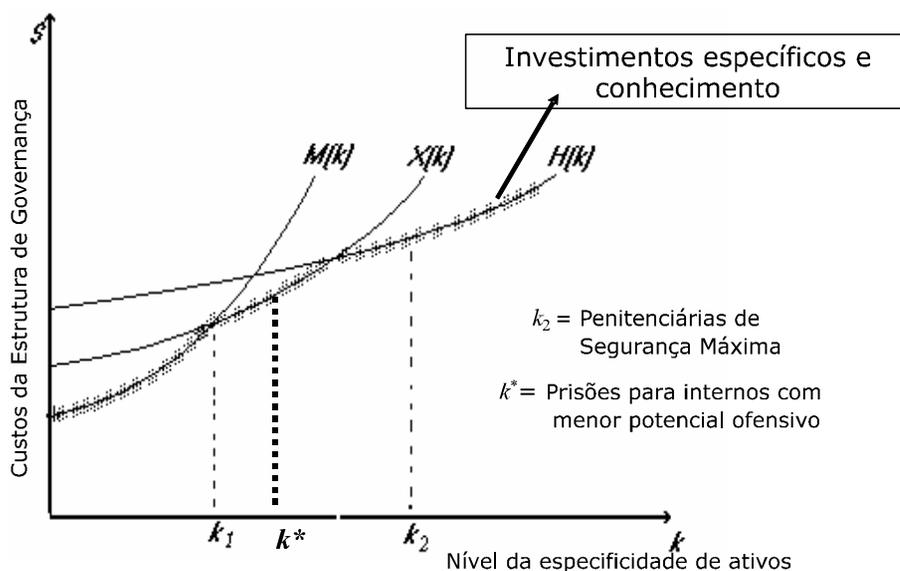
Conforme já exposto, as habilidades em termos de interação com o ambiente institucional, por parte dos gestores dos estabelecimentos prisionais, podem apresentar correlações com os indicadores de desempenho. Logo, é de se esperar que nas unidades dedicadas à guarda de internos de maior periculosidade,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

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

Se sob o ponto de vista do operador privado, a provisão de serviços prisionais a internos de menor potencial ofensivo mitiga os riscos envolvidos, raciocínio análogo se aplica ao governo. Com efeito, as pressões exercidas pela sociedade em relação à qualidade da prestação dos serviços tornam os agentes governamentais bastante dependentes do comportamento dos operadores privados, de modo que a degradação da qualidade ou a interrupção da relação implicariam, neste caso, em potenciais perdas de capital político. Nesta linha, as demandas por controle são reforçadas, aumentando, assim, as possibilidades de manutenção da integração vertical da custódia de internos de maior potencial ofensivo.

A figura abaixo ilustra, esquematicamente, os argumentos acima apresentados. Nela pode-se observar que para o nível  $k^*$  de especificidade de ativos, tem-se na forma contratual híbrida (terceirização ou concessão a agentes não estatais) a possibilidade para menores valores em termos de custos de transação. As curvas  $M(k)$ ,  $X(k)$  e  $H(k)$  representam, respectivamente, o comportamento dos custos para as estruturas governadas pelo mercado, forma contratual híbrida e hierarquia (integração vertical).

**Figura 2 - Variação dos Custos de Transação da Estrutura de Governança em Função da Especificidade de Ativos**



Fonte: adaptado de Williamson, 1991.

O exposto acima é corroborado com a análise da situação do caso estadunidense. Com uma extensa base de dados consolidada pelo Departamento de Justiça (DOJ), observa-se nesse país alguns estudos comparativos entre as performances das instituições penais públicas e privadas (ARCHEOEMBEAULT e DEIS, 1996; MITCHELL, 2003; BLUSTEIN e COHEN, 2003; GUPPY, 2003; BAYER e POZEN, 2005), todos estes originados a partir de testes econométricos e por ferramentas de estatística descritiva<sup>10</sup>. Como as prisões geridas pela iniciativa privada nos Estados Unidos, em sua imensa maioria, operam na chamada "ponta leve" do sistema, conhecida como "correctional creaming" (DILULIO, 1988), na qual os criminosos apresentam menor periculosidade e melhores padrões de comporta-

<sup>10</sup> O trabalho de Archoembeault e Deis (1996) versa sobre um estudo comparativo entre três prisões similares localizadas no estado da Louisiana; duas geridas por empresas privadas e uma pelo governo estadual. As prisões privadas apresentaram melhor desempenho em termos de custos, menores índices de agressões e outros incidentes internos, maior número de internos envolvidos com atividades educacionais. A prisão pública, por outro, lado foi mais eficiente no que se refere ao número de evasões, em contrapartida às similares privadas. Igualmente, Mitchel (2003), ao realizar um teste comparativo em 46 estados norte-americanos comprovou a superioridade das empresas privadas em termos de redução de custos; mesma conclusão obtida por Guppy (2003). Blustein e Cohen (2003), ainda ao analisar o caso estadunidense, verificaram que os governos que possuem prisões privadas obtiveram como resultado menor crescimento das despesas com os presos custodiados nas prisões públicas. Por outro lado, Bayer e Pozen (2005), ao analisarem o caso dos estabelecimentos destinados a menores infratores na Flórida, concluíram que a redução de custo observada é obtida à custa de redução nos padrões de qualidade, notadamente no que se refere ao aumento nos índices de reincidência dos internos custodiados nos centros privados de detenção.

mento, logo, há menores níveis de especificidade de ativos. Assim, considerando as implicações acima, a seguinte proposição pode ser estabelecida:

Proposição 1: A atuação de atores privados ou ligados ao terceiro setor na construção, gestão e operação de prisões deve ficar restrita à custódia de indivíduos de menor potencial ofensivo.

Naturalmente os resultados observados no caso estadunidense ou em outras experiências não podem ser transportados para a realidade brasileira, devido às diferenças nas estruturas institucionais -- formais e informais -- dos dois países, as quais devem ser relativizadas em uma análise comparativa. Dentre essas diferenças institucionais, conforme observado anteriormente nos Estados Unidos, é permitido à iniciativa privada executar a direção de estabelecimentos penais, fato impossível de ser realizado no Brasil em função de restrições impostas pela Lei de Execuções Penais (7210/84).

Os investimentos realizados em ativos específicos podem, ainda, afetar os arranjos contratuais em novos processos licitatórios, dentro de um fenômeno conhecido como transformação fundamental (WILLIAMSON, 1985); ou seja, a empresa, já atuante na provisão de um serviço de utilidade pública, possui vantagens em relação aos seus concorrentes, justamente por conhecer em detalhes o contratante e as estruturas de custos relativas aos serviços prestados. No caso das prisões, o treinamento especializado e as economias decorrentes do processo de *learn-by-doing* não são facilmente transferíveis a fornecedores alternativos, proporcionando vantagens às empresas já presentes no mercado<sup>11</sup>.

## INCORPORANDO AS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS NA DISCUSSÃO “PÚBLICO VERSUS PRIVADO”

A ligação entre instituições e direitos de propriedade é um dos pontos explorados no âmbito da Nova Economia Institucional, de modo que a dinâmica institucional de uma região afeta a alocação de tais direitos e, por conseguinte, os níveis de desempenho contratual (LEVY e SPILLER, 1994; SHIRLEY e MÉNARD, 2002). Isso se deve ao fato de que os direitos de receber os fluxos de renda gerados por um ativo fazem parte dos direitos de propriedade de seu detentor, os quais são garantidos, em maior ou menor escala, pela matriz institucional de uma determinada região.

Voltando as atenções para os serviços de utilidade pública operados por agentes não-estatais, tem-se que as tensões geradas a partir do imbricamento entre as diferentes esferas institucionais afetam os níveis de direitos residuais de controle e de decisão, tanto de concessionários quanto dos poderes concedentes. Como consequência, a partir da emergência dos custos de transação, são observadas alterações nos fluxos de rendas das transações envolvendo governo e operadores, o que dentro de uma perspectiva comparativa proporciona impactos diretos sobre o desempenho contratual das diferentes modalidades de gestão.

Instituições podem afetar as estruturas de incentivos dos atores, públicos ou privados, encarregados da provisão de serviços prisionais. Caso os contratantes não cumpram os compromissos assumidos *ex-ante*, por exemplo, atrasando pagamentos ou mudando as regras acordadas para concessão de reajustes, é de se esperar a instauração de um círculo vicioso, no qual os operadores reagem negativamente em resposta ao não atendimento das expectativas. Nesse caso, atendo-se apenas aos operadores privados, será provável a observação de redução de investimentos na manutenção, conservação e melhoria do estabelecimento penal, assim como o congelamento de salários e benefícios a funcionários. Tais

<sup>11</sup> Tal situação foi observada nas licitações para operação de prisões por meio de empresas privadas, na França e no estado da Bahia, conforme expresso em Cabral (2006).

reduções representariam impacto direto na qualidade dos serviços prestados e, por consequência, na diminuição dos indicadores de desempenho<sup>12</sup>.

Ao se comparar as modalidades pública e privada de provisão de serviços relacionados à gestão e operação de prisões, os níveis de desempenho (D) observados podem ser descritos pela seguinte função, seja para a forma de provisão pública (P) ou privada (C):

$$D_{(P,C)} = f(M, I, T) \quad (1);$$

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

Dada a influência do ambiente institucional sobre a eficácia das diferentes formas de provisão de serviços de utilidade pública, nos quais se incluem os serviços prisionais, uma análise comparativa entre as diferentes estruturas de governança necessita levar em conta o impacto desses fatores sobre o desempenho observado. Ocorre que, muitas vezes torna-se demasiadamente complicado, e inadequado, extrair conclusões a partir da análise comparativa de contratos concebidos e executados em matrizes institucionais distintas com características diversas.

Uma alternativa para realizar esta análise consiste em executar o exercício comparativo entre diferentes estruturas de governança, imersas em um mesmo ambiente institucional. Uma vez que ambas as modalidades de provisão estejam submetidas, grosso modo, ao mesmo conjunto de restrições, os diferentes padrões de desempenho observados podem ser associados aos diferentes mecanismos utilizados em cada uma das estruturas de governança para contornar as limitações encontradas. Sendo assim, proceder a comparação de formas de governança distintas, porém integrantes de uma mesma matriz institucional, parece ser mais salutar do que executar a comparação entre modalidades pública e privada de provisão, pertencentes a contextos diferenciados. Como em um experimento, o controle das variáveis institucionais pode propiciar mais facilmente a identificação das outras variáveis relevantes às eventuais diferenças entre as duas estruturas de governança, como, por exemplo, as diferentes estruturas de incentivos, às quais as formas públicas e privadas de provisão estão submetidas, além das técnicas de gestão empregadas<sup>13</sup>.

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

<sup>12</sup> Shirley e Ménard (2002) assertam que as estruturas de incentivos na provisão de serviços de utilidade pública são moldadas a partir de três componentes: assimetria de informações; possibilidades de concessão de recompensas e punições; e mecanismos de compromisso confiável entre as partes.

<sup>13</sup> Manter as variáveis institucionais constantes pode auxiliar a execução das análises empíricas. Ocorre que as instituições, além de serem variáveis explicativas do desempenho contratual, podem influenciar as outras variáveis independentes, como, por exemplo, as estruturas de incentivos, o que em um teste econométrico pode engendrar problemas de multicolinearidade e heterocedasticidade.

Por exemplo, frequentemente, os gestores públicos se deparam com limites para a contratação de funcionários, tais como: profissionais ligados a atividades de assistência médica e jurídica aos internos, o que, evidentemente, compromete os indicadores de desempenho do estabelecimento penal. Igualmente, alterações nos turnos de trabalho são difíceis de ser implantadas junto a funcionários do setor público. A delegação de tais atividades a atores privados tem sido invocada justamente para a obtenção de garantias de fornecimento, por meio de estruturas de aprovisionamento mais flexíveis.

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

$$D_{(C, M)} > D_{(P, M)} \quad (2)$$

Formula-se, assim, a seguinte proposição:

Proposição 2: As modalidades privadas de provisão de serviços de gestão e operação de prisões tendem a apresentar padrões superiores de desempenho em relação às formas tradicionais, em função de sua maior flexibilidade para contornar as restrições institucionais existentes e de suas estruturas de incentivos.

Hart, Shleifer e Vishny (1997) analisam o tema da provisão privada de serviços prisionais sob a teoria de contratos incompletos. Por meio de uma elegante modelização, os autores concluem que a provisão privada de prisões tende a apresentar menores custos a partir da diminuição nos índices de qualidade, notadamente a assistência prestada aos internos. As formas públicas seriam preferíveis, sobretudo, se os requisitos contratuais forem de difícil especificação e se os efeitos adversos da redução de custos apresentarem impacto negativo sobre a qualidade dos serviços prestados. Desta sorte, ainda que sem levar em conta as variáveis institucionais em sua análise, os autores estabelecem uma proposição antagonica em relação à apresentada no presente trabalho.

Naturalmente, as proposições desenvolvidas requerem a realização de testes empíricos, o que, por razões de espaço, deverá ser explorado em futuros trabalhos. Preferencialmente, as análises empíricas deverão ser conduzidas utilizando indicadores quantitativos capazes de prover, sob o ponto de vista estatístico, a significância necessária à aceitação ou refutação das proposições apresentadas. Para tanto, faz-se necessário a disponibilização de indicadores de desempenho dos estabelecimentos prisionais. Ocorre que, no caso brasileiro, nem sempre tais informações estão disponíveis, seja pela inexistência de dados consolidados ou pela dificuldade de sua obtenção junto aos organismos gestores do setor prisional.

Por fim, é oportuno tecer algumas considerações relacionadas às possibilidades de corrupção e de captura do principal (neste caso, os gestores governamentais) por parte dos agentes privados encarregados da provisão do serviço. Ocorre que quando da delegação de atividades concernentes a serviços de utilidade pública, as decisões dos agentes governamentais envolvidos com este processo de transferência, não raro, permanecem fortemente atreladas a grupos de interesse, sobretudo àqueles com maior capacidade de pressão.

As ligações espúrias estabelecidas entre atores governamentais e as partes interessadas nos produtos da atividade delegada, normalmente, podem se dar por diversas formas; desde o financiamento de campanhas eleitorais, até a concessão de outros benefícios materiais e de alcance pessoal aos representantes dos organismos estatais que possuem algum tipo de influência direta sobre tais atividades delegadas, configurando, assim, o fenômeno da captura. Embora não exclusivamente, tal fato é, sobretudo, possível em ambientes em que a participação política dos cidadãos é limitada. Conforme bem assinala Abrucio (1998), em tais casos, a administração pública torna-se suscetível à presença de grupos organizados, não por estes possuírem reclamações mais legítimas, mas por se encontrarem mais organizados e estrategicamente posicionados para se fazerem ouvir, principalmente em sociedades marcadas por traços clientelistas, como a brasileira. Destarte, ocorrências de corrupção podem acontecer independentemente

da modalidade de provisão adequada, seja na forma privada, por conta de arranjos entre operadores e governo, seja na modalidade pública por conta de colusões entre internos e funcionários envolvidos no processo de custódia, conforme ocorre atualmente com relativa frequência<sup>14</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se apreender, a partir do exposto até aqui, que a articulação entre os níveis macro e micro, propiciada pela incorporação e desenvolvimento de conceitos como instituições e custos de transação, conferem à Nova Economia Institucional (NEI) uma posição de destaque entre as abordagens institucionalistas voltadas ao entendimento dos fenômenos sociais e econômicos, sob a ótica de eficiência e desempenho. Dentro de uma perspectiva microanalítica, destaca-se o potencial deste instrumental teórico para a delimitação das fronteiras entre as distintas estruturas de governança possíveis para um dado tipo de transação.

A partir do reconhecimento do esgotamento das capacidades financeiras do Estado e por meio da utilização da NEI como referencial analítico, discutiu-se ao longo deste trabalho o estudo de alternativas à gestão pública para o sistema prisional brasileiro. Assim, levantou-se a hipótese de terceirização da construção e gestão de estabelecimentos penitenciários no Brasil, em unidades destinadas à custódia de internos com menor potencial ofensivo, uma vez que nessas condições os custos de transação seriam menores, em decorrência dos baixos níveis de especificidade de ativos envolvidos. Com base nas restrições institucionais existentes, desenvolveu-se, também, a proposição teórica relacionada à superioridade das formas privadas de gestão em relação às estruturas de governança tradicionais.

De maneira a propiciar o delineamento de políticas públicas e de instrumentos de decisão para o setor, faz-se mister a realização de testes capazes de refutar ou aceitar as proposições aqui apresentadas. Para tanto, são necessários estudos comparativos locais entre as diferentes estruturas de governança possíveis à gestão de estabelecimentos penais no Brasil, comparando-se o desempenho obtido em cada modalidade de provisão.

Em função da inexistência de trabalhos sob o tema, a realização de análises comparativas mesclando métodos qualitativos e quantitativos deve ser objeto de atenção nos futuros estudos a serem realizados. Para tal, além da análise das nuances contratuais, peculiares a cada estrutura de governança, há a necessidade de se comparar estabelecimentos com características similares, como: tipo de estabelecimento penal (segurança máxima, penitenciária industrial, colônia agrícola etc.), perfil criminológico da população carcerária, percentual de associação com facções organizadas para o crime, localização da unidade (capital ou interior), apenas para citar alguns tópicos pertinentes à condução de análises comparativas não-enviesadas. Resta espaço, ainda na área de abrangência da NEI, para a formulação de outras proposições mais focalizadas envolvendo aspectos relevantes como informação assimétrica na delegação de serviços de utilidade pública e estruturas de incentivos.

Naturalmente, a realização de análises focalizadas exclusivamente no âmbito econômico não será capaz de dar cabo de toda a complexidade inerente à problemática aqui discutida. Outros instrumentais teóricos, não presentes neste trabalho, são igualmente relevantes para enriquecer a análise, como, por exemplo, os referenciais relacionados a questões ligadas à gênese da violência e às formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade brasileira. Acredita-se, no entanto, que análises de cunho administrativo e econômico são complementares às análises

<sup>14</sup> *Vide o exemplo do diretor geral e do diretor de segurança da unidade de Iaras, no interior de São Paulo, acusados em agosto de 2006 de vender facilidades a internos ligados ao PCC, ou o caso do juiz Antônio Leopoldo Teixeira, ex-titular da Vara de Execuções Penais do Espírito Santo, acusado de venda de sentenças, concessão irregular de alvarás de soltura e, ainda, por ser o mandante do assassinato do juiz Alexandre Martins.*

de orientação mais sociológica, não sendo, em absoluto, mutuamente excludentes.

Por fim, diferentemente da realidade estadunidense, em que informações consolidadas sobre o sistema prisional podem ser encontradas com relativa facilidade, as dificuldades para a obtenção de dados sobre os indicadores de custo e desempenho do setor no Brasil, conforme assinalado por Lemgruber (2000), não devem servir de escusa para a não-realização de estudos sobre o tema. Ao contrário, o desafio de trabalhar com as informações existentes e de estimular a criação de bases de dados locais confiáveis deve ser encarado, pelos pesquisadores envolvidos, como forma de propiciar o alargamento dos, ainda, estreitos limites da fronteira do conhecimento nesta área. Nos próximos trabalhos a serem realizados, pretende-se explorar, justamente, os aspectos empíricos relacionados à participação de atores privados na gestão e operação de prisões, como forma, inclusive, de se testar, com base em dados reais, as proposições teóricas aqui desenvolvidas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. Os avanços e os dilemas recentes do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1998, pp. 173-200.

AFFONSO, Deborah Kelly. *Privatização de presídios: terceirização dos serviços penitenciários*. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, 2002 (Dissertação de Mestrado), 123 p.

AGHION, Philippe; TIROLE, Jean, Formal and real authority in organizations. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 105(1), 1997, pages 1-29

AKERLOF, George. The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, nº84, 1970, 488-500

ARAÚJO Jr., João Marcelo (coord.). *Privatização das prisões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARCHEOEMBEAULT, William G.; DEIS, DONALD R. *Cost-effective comparisons of private versus public prisons in Louisiana: a comprehensive analysis of Allen, Avoyelles ad Winn Correctional Centers*. Reserach paper. Louisiana State University, 1996, 79 p.

ATHIAS, L, SAUSSIÉ, S. Contractual design of toll adjustment processes in infrastructure concession contracts. What Matters? *Working paper ATOM*. 2005.

AZEVEDO, Paulo F. *Integração vertical e barganha*. São Paulo: Departamento de Economia FEA/USP, 1996, (Tese de Doutorado), 221 p.

BARNARD, Chester. *The functions of the executive*. 39ed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938, 334 p.

BARZEL, Yoram. *Economic analysis of property rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

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

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*, Vanderbilt University, April, 2003, 11 p. (mimeo).

BRASIL. *Lei 7210/84. Lei de Execuções Penais*. Legislação "on-line", disponível em: <http://bdtextual.senado.gov.br/bdcoi/legbra/legbra.htm>, 1984 (Acesso em 09 de julho de 2003)

\_\_\_\_\_. *Relatório de gestão DEPEN: Exercício 2005*. Departamento Penitenciário Nacional, Secretária Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, 2006, 119 p.

\_\_\_\_\_. *Relatório de gestão DEPEN: Exercício 2004*. Departamento Penitenciário Nacional, Secretária Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, 2005, 46 p.

\_\_\_\_\_. *Relatório de gestão DEPEN: Exercício 2002*. Departamento Penitenciário Nacional, Secretária Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, dezembro 2002, 37 p.

\_\_\_\_\_. *Relatório da visita à Penitenciária de Guarapuava - Paraná*. Ministério da Justiça (Secretaria Nacional de Justiça), março 2001, 36 p.(mimeo)

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova* (45), 1998, p. 49-95.

BUENO, Newton Paula. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional. *Economia*, v.5, n.2, 2005, 361-420.

CABRAL, Sandro. *Além das grades: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional*. Salvador: Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA-UFBA), 2006, (Tese de Doutorado), 292 p.

\_\_\_\_\_. Nova economia institucional e desenvolvimento em países periféricos: algumas reflexões". In: GRASEL D.; SOUZA, A.R. (org). *Gestão pública e desenvolvimento econômico no Brasil: perspectivas nacional e regional*. Cuiabá: EDUFMT, 2005, p. 23-37.

CHANDLER, Alfred. *The visible hand: the managerial revolution in American business*. Cambridge: Harvard Business Press, 1977.

COASE, Ronald. The nature of the firm. *Economica*, v.4, n.16, 1937, 386-405.

\_\_\_\_\_. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, v.3, 1960 p.1-44.

\_\_\_\_\_. The regulated industries: discussion. *American Economic Review*, n.54, 1964, 194-197.

\_\_\_\_\_. The new institutional economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n. 140, 1984, p. 229-232.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. *The new institutionalism in organizational analysis*. London: University of Chicago Press, 1991.

DILULIO, John Jr. What´s wrong with private prisons. *The Public Interest*, 92, 1988, pp. 66-83.

\_\_\_\_\_. Help wanted: economists, crimes and public policy. *Journal of Economic Perspectives*, vol 10, n.1, Winter, 1996, 3-24.

D´URSO, Luiz Flávio Borges. *A privatização dos presídios (Terceirização)*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP, 1996, (Dissertação de Mestrado), 247 p.

FERNANDES, Newton. *A falência do sistema prisional brasileiro*. São Paulo: RG Editores, 2000, 522 p.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes, 1987, 280 p.

GROSSMAN, Sanford.; HART, Oliver. The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, 94, Aug., 1986, p. 691-719.

GUPPY, Paul. *Private prisons and the public interest: improving quality and reducing cost through competition*. Washington Policy Center, February, 2003, 13 p

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*. XLIV, 1996, pp. 936-957.

HART, Oliver. Incomplete contracts and public ownership: remarks and application to public-private-partnerships. *The Economic Journal*, 113, March, 2003, C69-C76.

\_\_\_\_\_ (1995) *Firms contracts and financial structure*. New York: Oxford University Press. 228 p.

HART, Oliver; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, n.4, nov., 1997, p. 1127-1161.

LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David (2002). *The theory of incentives: the principal-agent model*. Oxford: Princeton University Press, 422 p.

LEMGRUBER, Julita. O Sistema Penitenciário Brasileiro. In: CERQUEIRA, D. e LEMGRUBER, J. (org.), *1º Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil*, IPEA, julho, 2000.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. *The Journal of Law, Economics and Organization*, v.10, 1994, pp- 201-246

MASSOLA, Gustavo Martineli. *Sistema penitenciário : reforma ou reprodução. Um estudo da APAC de São José dos Campos*. Instituto de Psicologia. Universidade de São Paulo, 2001, (Dissertação de Mestrado), 470 p.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. A privatização dos estabelecimentos penas diante da lei de execução penal. *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária*. Brasília, n.1, jan/jun 1993, p. 61-71.

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*. Rio Grande Foundation. New Mexico. March, 2003, 21 p.

NORTH, Douglass. *Structure and change in economic history*. New York: W.W. Norton & Co, 1981

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990, 152 p.

\_\_\_\_\_. *The new institutional economics and development*. Washington University. St Louis, 1992, (mimeo)

OLIVEIRA, Edmundo. *O futuro alternativo das prisões*. Forense: Rio de Janeiro, 2002.

ROSS, Steven. The economic theory of agency: the principal's problem. *American Economic Review*, 63(2). 1973, p. 134-139

SAPPINGTON, David. Incentives in principal-agent relationships. *Journal of Economic Perspectives*, v.5, n.2, 1991, p.45-66.

SALLA, Fernando. *O trabalho penal: uma revisão histórica e as perspectivas frente à privatização das prisões*. Departamento de Sociologia, FFLCH/USP, 1991 (Dissertação de Mestrado).

SHIRLEY, Mary; MÉNARD, Claude. Cities awash: a synthesis of the country cases. In: SHIRLEY, Mary (ed.). *Thirsting for efficiency: the economics and politics of urban water system reform*. Oxford: Elsevier Science, 2002, p.1-42.

SIMON, Herbert. A formal theory of the employment relationship. *Econometrica*, v.19, n.3, 1951, 293-305.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, 480 p.

SOUZA, Antonio Ricardo; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 54, nº2, abr.jun, 2003.

TEIXEIRA, I.B. *A violência sem retoques: a alarmante contabilidade da violência*. Rio de Janeiro: Ed. Univercidade, 2002, 276 p

U.S.DEPARTMENT OF JUSTICE. *Prison and jail inmates at midyear 2002*. Bureau of Justice Statistics Bulletin. Office of Justice Programs. April, 2003, 14 p.

VARELLA, Drauzio. *Estação Carandiru*. São Paulo. Cia. das Letras, 1999, 297 p

VIGGIANO, Fernando Braga. Endurecimento das penas e da execução penal: retrocesso inigualável. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n.156, out/dez 2002, p.25-31.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2001, 174 p.

WILLIAMSON, Oliver E. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York, The Free Press, 1975.

\_\_\_\_\_. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York, The Free Press, 1985, 450 p.

\_\_\_\_\_. Comparative economic organization: the analysis of discrete structure alternatives. *Administrative Science Quarterly*, v. 36, 1991, p. 269-296.

\_\_\_\_\_. *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. "Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective". *Journal of Law, Economics and Organization*, Mar, 1999, 15:1. pp-306-342.

\_\_\_\_\_. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, September, 2000, pp. 595-613.

YVRANDE, Anne. *Choix contractuels et performances: les cas de chemin de fer britanniques*. Thèse pour le Doctorat en Sciences Economiques. Univ. Paris I (Panthéon-Sorbonne), 2002, 292 p.

ZYLBERSZTAJN, Décio. *Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia institucional*. São Paulo: Departamento de Administração FEA/USP, 1995, (Tese de Livre Docência), 239 p.