

Gestão Pública ou Privada? Um Caso no Sistema Prisional

Autoria: Sandro Cabral, Sergio Giovanetti Lazzarini

RESUMO

O estudo de caso remete à discussão de um tema clássico na literatura gerencial – a decisão “fazer ou comprar” aplicada a decisões governamentais. Face às limitações orçamentárias enfrentadas pelos governos, aos clamores por maior eficiência na administração pública e à necessidade de melhoria na qualidade dos serviços prestados, têm surgido diversas experiências envolvendo atores privados na provisão de serviços de utilidade pública, mediante a adoção de programas de privatização, terceirizações, concessões, e as chamadas parcerias público-privadas (PPP). Nesse sentido, o fio condutor do estudo de caso é a necessidade de tomada de decisão por parte de um governante sobre como estimular novos investimentos em infraestrutura prisional para reduzir o déficit carcerário num estado fictício do Brasil.

São avaliadas três opções: (i) gestão inteiramente pública; (ii) construção por parte do Estado de unidades penais e posterior terceirização da operação por um prazo de até cinco anos; e (iii) PPP, em que o ator privado faria os investimentos na construção e seria o responsável pela operação por até 35 anos.

O professor pode promover discussões dentro das seguintes linhas:

- Diante das restrições existentes, quais as opções de que os governos podem lançar mão para a execução de serviços públicos? Quais são os prós e os contras?
- Quais são os principais entraves que podem restringir a participação de atores privados? O que eles podem fazer para contornar essas restrições? O que os governos podem fazer?
- Como o governo deve lidar com as diferentes pressões contrárias à participação de atores privados na provisão de serviços públicos?
- Como avaliar alternativas de provisão de serviços públicos, do ponto de vista de sua viabilidade econômico-financeira?

Com graus variados de profundidade e/ou dificuldade, este caso pode ser estudado nas disciplinas abaixo, em cursos de graduação e pós-graduação:

- **Estratégia Empresarial e/ou Organizacional.** O professor pode usar o caso para discutir a decisão clássica do “fazer *versus* comprar” aplicada especificamente ao contexto de serviços públicos. Isto é, o governo pode constituir prisões estatais (“fazer”) ou contratar serviços prisionais junto a agentes privados (“comprar”). Trata-se de uma decisão clássica, normalmente discutida em cursos de Estratégia, e que pode receber uma aplicação diferente, mas não menos importante, com foco no setor público.
- **Avaliação e Financiamento de Projetos.** Como o caso apresenta dados financeiros, os alunos podem fazer projeções e cálculos de viabilidade da construção de prisões. É uma oportunidade de explorar uma aplicação de finanças num contexto não-usual, mas que pode despertar interesse.
- **Administração do Setor Público.** Essa é uma aplicação direta do caso, pois versa especificamente sobre como viabilizar e organizar serviços públicos.

Gestão Pública ou Privada? Um Caso no Sistema Prisional

INTRODUÇÃO

Eram pouco mais de 11 horas da manhã de um domingo ensolarado numa das praias de Juvenal Gomes, capital do estado de Santa Clara, Brasil, no dia 21 de dezembro de 2008, quando tocou o telefone celular de Marcos Paulino, Secretário de Administração da Penitenciária do Estado. Ao ouvir as notícias, Marcos mal teve tempo de tirar a areia e o sal do corpo; vestiu-se e dirigiu-se ao Conjunto Penal Doutor Vagner Souza, onde, pela terceira vez no ano, deflagrava-se uma rebelião. Como de hábito, motins ocorrem aos domingos, dia de visita, em que a presença de familiares impede a entrada das forças policiais, sob pena de colocar em risco a vida de mulheres e crianças, usadas pelos internos como “escudo”. Diferentemente das outras vezes, a presença do Secretário e de outras autoridades não foi suficiente para o arrefecimento imediato das tensões internas ao cárcere. As negociações duraram três dias, quando os reféns foram liberados, à custa de um compromisso por parte do governo de se abrandarem os procedimentos de revista a visitantes – necessários para evitar a entrada de objetos indesejáveis na unidade penal.

No entanto, Marcos sabia que tinha sido uma medida paliativa e que, em breve, seria surpreendido pelo relato de uma nova ocorrência. Ele sabia que seria necessário mudar a forma com que vinha sendo administrado o sistema prisional no estado de Santa Clara.

Em particular, inspirado em experiências no exterior e em outros estados do Brasil, Marcos passou a vislumbrar a possibilidade de envolver empresas privadas na gestão das prisões do estado de Santa Clara. Decidido a seguir adiante com seu projeto, Marcos Paulino levou-o ao conhecimento do governador de Santa Clara, Wanderlei Sampaio. Homem bastante sagaz e receptivo a novas idéias, era particularmente sensível ao espírito abnegado de seu secretário; assim, o governador ouviu atentamente a proposta e, apesar de ter gostado do que ouviu, fez a seguinte ressalva:

“Sua proposta, Marcos, é boa e bem-vinda, pois essas rebeliões estão desgastando muito o nosso governo. É preciso, no entanto, que você leve em consideração todos os prós e contras de sua decisão. Peço a você que constitua um grupo de trabalho e analise a situação sob diversas óticas. Mas observe um aspecto importante: daqui a dois anos, eu disputarei a reeleição no estado e temo que nosso partido rival use qualquer iniciativa nesse sentido contra nós. Eles são frontalmente contra iniciativas que envolvam empresas privadas, e isso pode ter reflexos na disputa eleitoral para o governo do estado.”

Empolgado com o sinal verde – embora preocupado com as considerações do governador –, Marcos Paulino pediu aos assessores que coletassem informações sobre o *status* do sistema prisional santaclarensense e as diversas possibilidades para a provisão de serviços públicos por empresas privadas. Em um mês, ele deveria apresentar ao governador uma recomendação final para solucionar o problema carcerário no estado.

O SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL

Desde os tempos mais remotos, os indivíduos transgressores das regras impostas (pelos soberanos ou pela sociedade) sofrem algum tipo de punição. O formato de materialização das penas foi mudando ao longo do tempo: da vingança pessoal, passando pelos martírios e suplicios públicos até as penas de privação de liberdade, adotadas na maior parte das

sociedades contemporâneas. Nesse sentido, as prisões cumpririam a função de apartar do convívio social os indivíduos transgressores, punindo-os pelos supostos males causados, ao mesmo tempo em que, em tese, previnem-se novos crimes e se provêem condições necessárias à sua reinserção na sociedade. Entretanto, um breve exame dos noticiários revela diversos problemas associados aos sistemas prisionais; desde maus-tratos por parte de carcereiros até revoltas geradas por superlotação das prisões.

No Brasil, especificamente, o sistema prisional tem sido basicamente operado pelos governos estaduais. Só em 2006 foram inauguradas as primeiras prisões federais – quatro unidades com capacidade para abrigar 1.050 internos de alta periculosidade, a exemplo de Fernandinho Beira Mar, conhecido criminoso carioca considerado com um dos maiores traficantes de drogas e armas da América Latina. De acordo com dados de junho de 2008, havia no Brasil um total de 440.013 presos para 277.847 vagas, o que implicava um déficit de 162.166 vagas. Os 1.716 estabelecimentos penais do país dividiam-se em penitenciárias (em tese, destinadas a indivíduos já condenados), cadeias públicas, centros de observação, colônias agrícolas/industriais, casas de albergados e hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico. Essas prisões abrigam, em sua maioria, indivíduos com pouca instrução (65% dos internos não concluíram o ensino fundamental), não-brancos (cerca de 60%) e jovens (cerca de 58% dos internos têm menos que 29 anos de idade). Em 2008, 54% dos presos condenados receberam pena inferior a oito anos, e 12,5%, maior que 20 anos. Apenas 21% dos presos brasileiros estavam envolvidos em programas de trabalho nas prisões (laborterapia). Os indicadores relacionados a fugas, rebeliões e reincidência criminal não são de todo conclusivos, mas os estudos existentes sempre apontam números superiores a 50%, ou seja, mais da metade dos internos voltariam a cometer crimes após o cumprimento de sua pena. Isso revela que uma das principais atribuições legais do sistema, que é a reinserção do indivíduo na sociedade, não está sendo cumprida eficazmenteⁱ.

A falta de recursos tem sido a razão alegada pelos governos estaduais para a ausência de investimentos, que culmina no quadro de superpopulação e nas más condições das unidades penais. De fato, de acordo com estudos prévios, em 2005, os investimentos na construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais corresponderam a apenas 16% das necessidades do setorⁱⁱ. Considerando-se que esse é o comportamento padrão dos governos, face aos contingenciamentos orçamentários observados, e levando-se em conta a própria evolução da população carcerária brasileira, conclui-se que os recursos disponibilizados não acompanham a demanda. Ou seja: no Brasil, seriam precisos mais investimentos em prisões para aumentar a oferta e a qualidade das vagas.

Diante desse cenário, alguns governos estaduais procuraram desenvolver modalidades alternativas de operação e gestão de prisões com o auxílio de atores não-estatais. Os estados de São Paulo e Minas Gerais promoveram iniciativas junto a organizações sem fins lucrativos ligadas a entidades religiosas, para auxílio na operação de unidades penais como a APAC (Associação de Proteção ao Condenado). De forma mais contundente, os estados do Amazonas, da Bahia, do Ceará, do Espírito Santo e de Santa Catarina terceirizaram a operação de algumas unidades penais. Nesse modelo, regido pela Lei de Licitações (nº 8.666/93), firmam-se contratos de até cinco anos com empresas privadas, que, por sua vez, se encarregam de prestar os serviços necessários ao funcionamento da unidade penal, incluindo vigilância interna, assistência médica, jurídica, social e atividades laborais. Nessas unidades construídas pelos governos e operadas por empresas privadas, o Estado continua presente com as funções-chave de comando (Diretor, Vice-Diretor e Chefe de Segurança) e, por meio da Polícia Militar, com a execução da vigilância externa.

Desde a primeira experiência de unidade penal terceirizada no país – a Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, inaugurada em 1999 –, há indícios de que as prisões operadas pela iniciativa privada no Brasil têm custos menores e melhores indicadores em termos de segurança, ordem e assistência oferecida aos internos. Por exemplo, num estudo realizado com prisões no Paraná, as unidades com gestão privada apresentaram custos 10% inferiores e indicadores de qualidade (assistência médica, por exemplo) geralmente superiores às prisões operadas exclusivamente pelos governosⁱⁱⁱ. Como o gestor privado, em regime de concessão, recebe uma remuneração fixa por preso, há maiores incentivos – comparativamente ao gestor público – para reduzir custos e obter maior lucro com sua operação. Além disso, no modo privado, há mais flexibilidade para contratar e desligar funcionários e adquirir insumos sem passar por complexos processos de licitação pública^{iv}. Contudo, esses resultados dependem fortemente de uma supervisão pública assertiva, para evitar que as empresas privadas sacrifiquem a qualidade dos serviços prestados para melhorar sua margem de lucro; por exemplo, as organizações privadas podem querer cortar custos reduzindo o nível de assistência médica aos detentos. Isso requer, por parte do Estado, a alocação de diretores e supervisores de conduta ílibada e alinhados com o interesse público^v.

Em que pesem os avanços obtidos, com a reeleição do Governador Roberto Requião, o estado do Paraná decidiu, em 2006, abortar a iniciativa de terceirização de prisões, alegando que essa é uma função exclusiva do Estado - argumento que tinha sido uma de suas bandeiras de campanha. Assim, as prisões antes operadas por empresas privadas voltaram a ser operadas pelo Estado, por meio de funcionários públicos. Em consonância com a preferência do governo paranaense, verifica-se, de forma geral, certa resistência por parte da sociedade organizada – sindicatos de agentes penitenciários, magistrados e organizações ligadas aos Direitos Humanos, entre outros – à participação privada em prisões. Dentre as alegações mais freqüentes, figura, o caráter imoral da obtenção de lucro a partir do sofrimento humano, a possibilidade de que organizações criminosas venham a assumir o comando das empresas encarregadas da prestação de serviços prisionais e o suposto desinteresse das operadoras privadas em recuperar os presos. Essa é uma das razões do baixo número de iniciativas de envolvimento de empresas privadas na gestão de prisões brasileiras (**Anexo 1**).

CONFLITOS NO ESTADO DE SANTA CLARA

Santa Clara é um estado com uma atividade econômica bastante diversificada, mas, em função de seus recursos naturais, tem uma forte vocação para o turismo. O potencial econômico do estado tem contribuído para atrair uma série de investimentos, mas empresários sinalizam que um dos fatores limitantes para novas inversões é a questão da segurança pública. Com efeito, a cidade de Juvenal Gomes, capital do estado de Santa Clara, apresentava em 2008 indicadores criminais bastante preocupantes, com uma taxa de 30 homicídios para cada 100 mil habitantes, acima da média do país, que era de 20 homicídios. A título de comparação, no mesmo período, a taxa de Buenos Aires era 5, a de Nova York, 18, e a de Bogotá, 20.

O sistema prisional santaclarensense não foge desse padrão. Em 2008, cerca de 18.000 presos estavam distribuídos em 85 estabelecimentos com capacidade para pouco mais de 8 mil indivíduos. O clima de instabilidade nas prisões do estado é agravado pelo fato de a maioria dos presos ainda estar aguardando julgamento. A ausência de assistência jurídica e as condições insalubres dos cárceres são alguns dos ingredientes que têm contribuído para as

constantes rebeliões que se verificam no estado. Em março de 2008, numa unidade penal com população três vezes superior à capacidade, três presos foram mortos e dezenas ficaram feridos, numa rebelião que destruiu parcialmente o estabelecimento. O prejuízo do estado foi de R\$ 1 milhão, valor normalmente suficiente para custodiar cerca de 600 presos durante um mês.

O problema da corrupção envolvendo funcionários encarregados da custódia dos internos é outro ponto digno de atenção. Em 2007, foram encontrados nas prisões santaclarenses 800 telefones, 1.200 facas artesanais e mais de 8 quilos de drogas (basicamente, maconha). Os artefatos ilícitos podem entrar nas unidades por via direta (trazidos pelos próprios funcionários) ou indireta (por meio do relaxamento nos procedimentos de revista a visitantes e fornecedores de bens e serviços da unidade). Não são incomuns casos de agentes penitenciários envolvidos com a facilitação de fugas para internos, sobretudo aqueles ligados ao tráfico de drogas, em função de seu poder econômico, bem a permissão da entrada de prostitutas na prisão.

Agravando o cenário, os investimentos do estado no sistema prisional estavam muito aquém do necessário. Durante os anos de 2006 e 2007, houve apenas o investimento de R\$ 1 milhão do governo federal na reforma, ampliação e aquisição de equipamentos. A falta de investimentos por parte do governo de Santa Clara deve-se às dificuldades financeiras do estado e às políticas de responsabilidade fiscal adotadas. A limitação de gastos com custeio das atividades faz com que as unidades prisionais santaclarenses não tenham o equipamento necessário à garantia dos indicadores de segurança, ordem e assistência aos internos. Com efeito, faltam em muitas unidades detectores de metal, rádios de comunicação e câmeras de vigilância. Em todo o estado, não há nenhuma unidade penal dotada de aparelho de raio-x, essencial para revistar pacotes que podem conter artefatos ilícitos. Adicionalmente, cerca de 40% das unidades utilizadas para o transporte de internos estão avariadas ou operam em condições precárias.

ALTERNATIVAS PARA A PROVISÃO DE SERVIÇOS PRISIONAIS

Historicamente, como ocorre com serviços de utilidade pública de forma geral, os serviços prisionais têm sido providos diretamente pelos governos. Além disso, prisões envolvem poder de coerção e de uso da força, o que, na tradição das sociedades modernas, é função essencial do Estado. Na maior parte das prisões do mundo, os governos provêm diretamente as atividades de segurança e assistência aos internos, ou seja, diretores, agentes penitenciários, médicos, psicólogos, dentistas, assistentes sociais e outras funções são exercidas por funcionários públicos que normalmente gozam de estabilidade. Quanto à construção das unidades penais, normalmente é o Estado que define o padrão arquitetônico a ser adotado e é o responsável pela organização do processo de escolha da construtora e pelo monitoramento dos padrões de construção.

No entanto, em função da carência de recursos públicos para investimento em prisões e da possibilidade de maior eficiência gerencial com o envolvimento de atores privados, passou-se a considerar a modalidade de provisão de serviços prisionais de forma terceirizada. Esses agentes privados são tipicamente empresas de vigilância patrimonial e alimentação coletiva. No caso do modelo adotado no Brasil, suas funções compreendem a vigilância interna, a provisão de alimentação e a assistência médica, jurídica, social e educacional. Entretanto, há no Brasil a necessidade da presença de um supervisor público em prisões terceirizadas, decorrente da Lei de Execuções Penais, que é taxativa ao afirmar que só as atividades

administrativas e materiais ligadas ao cumprimento da pena podem ser delegadas, devendo permanecer com o Estado as funções que envolvem sanções disciplinares ou uso de força letal. Muito embora a terceirização de prisões desobrigue os governos da contratação de pessoal – fator que ajuda no cumprimento dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – e dê mais liberdade aos gestores públicos alocados nas unidades terceirizadas, essa modalidade de provisão não desonera o Estado da construção da unidade. O prazo máximo contratual estipulado pela lei de Licitações (nº 8.666/93) é de dois anos prorrogáveis até cinco anos, o que traria dificuldade aos operadores privados para amortizar os investimentos de construção, se se envolvessem nesse processo.

Para estimular o envolvimento de atores privados também na etapa de investimento em infraestrutura pública, o governo brasileiro aprovou em 2004 a Lei das Parcerias Público-Privadas – PPP (nº 11.074/04). No espírito das PPP, governo e iniciativa privada podem montar diversos arranjos contratuais para viabilizar a construção e a operação de prisões. Numa configuração possível, o governo seria o responsável pela cessão do terreno, pelo projeto (*design*) da unidade, por sua gestão por meio dos diretores e outros cargos de comando e pela segurança externa, e caberia aos operadores privados a construção da prisão e sua operação ao longo de um prazo entre cinco e 35 anos, sendo remunerados em prestações mensais.

Além de permitir investimentos conjuntos de governos e operadores privados em utilidades públicas, o que permitiria, em tese, amenizar o problema de falta de recursos governamentais para infra-estrutura, a Lei das PPP criou a figura do *fundo garantidor* como forma de conferir segurança ao ente privado. Uma vez que, na modalidade de PPP, o agente privado participará tipicamente do investimento em infra-estrutura – por exemplo, investirá na construção da prisão, ao invés de simplesmente operá-la –, há um receio de que, consumados os investimentos, o governo tente renegociar tarifas ou fazer mudanças de regras que acabem reduzindo a lucratividade do investimento. Assim, o fundo garantidor acaba sendo um “colchão de recursos”, composto por ativos do governo (imóveis, títulos públicos etc.), passível de utilização caso cessem os pagamentos do governo ao ator privado (como taxas pelo serviço público prestado). A composição dos fundos garantidores varia de estado para estado; em alguns casos, potenciais investidores têm expressado dúvidas acerca da liquidez do fundo. Por exemplo, quando o Estado aloca no “colchão de recursos” do fundo ativos com pouca liquidez como imóveis do governo, o investidor pode demorar para receber o pagamento devido. Recursos judiciais normalmente impetrados pelos perdedores das licitações também concorrem para a lentidão dos processos. Essas são possíveis explicações para o avanço relativamente tímido de experiências de PPP no Brasil até 2008 (**Anexo 2**).

ASPECTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS

Refletindo sobre as diversas modalidades de provisão de serviços prisionais e as experiências recentes no Brasil em cada modalidade, o secretário Marcos Paulino optou por analisar mais profundamente três alternativas para resolver os conflitos no estado de Santa Clara:

- gestão inteiramente pública;
- construção por parte do Estado de unidades penais e posterior terceirização da operação por um prazo de até cinco anos; e

- PPP, em que o ator privado faria os investimentos na construção e seria o responsável pela operação por 35 anos, sempre lembrando que a supervisão pública, por força da lei, é obrigatória nas modalidades envolvendo atores não-estatais.

Na semana entre o Natal de 2008 e o Ano Novo, em caráter de total urgência, os assessores de Marcos colheram dados preliminares para avaliar comparativamente cada uma dessas alternativas e elaborar uma proposição final para o governador. Para facilitar a análise inicial, eles avaliaram a possibilidade de investimento numa unidade prisional para 3.100 presos no bairro de Boa Estada, cidade de Juvenal Gomes (capital do estado), onde existe um terreno do governo disponível para a construção da unidade. Com base em experiências em outros estados, considerou-se uma unidade moderna, com instalações que oferecessem as condições necessárias para a plena reinserção do apenado e garantissem a segurança da unidade. Assim, o projeto arquitetônico considerado como base para os estudos dos assessores de Marcos previa áreas de lazer, encontros íntimos, celas de isolamento, separação dos internos de acordo com o tipo de delito, além de modernos sistemas de segurança calcados em vigilância eletrônica e do uso de cães (o que requer um canil na unidade).

O investimento total das instalações deveria atingir cerca de R\$ 211 milhões, sendo 60% realizados no primeiro ano (2009) e 40% no segundo (2010). Em termos concretos, esperava-se que a nova prisão só estivesse em pleno funcionamento em janeiro de 2011 – coincidindo com a mudança de governo ou, caso Wanderlei Sampaio fosse reeleito, com o início de seu segundo mandato. A vida útil prevista das instalações era de 35 anos; como elas teriam características muito específicas a seu uso particular, esperava-se também que seu valor de eventual revenda após 35 anos fosse próximo de zero.

Projetava-se um custo operacional de R\$ 21.600,00/ano por preso. Em função de experiências prévias no estado do Paraná, os assessores de Marcos estimavam que, se a prisão fosse gerida exclusivamente dentro da estrutura pública, os custos por preso seriam 10% maiores.

Especificamente no regime de terceirização, projetava-se um prazo de dois anos, renováveis para cinco. Para entrar no processo, o empresário privado deveria ter disponível um capital de giro para cobrir pelo menos um trimestre de despesas (como, por exemplo, material de consumo). Nesse regime, o governo se responsabilizaria pelo investimento nas instalações prisionais.

No regime de PPP, por outro lado, esse investimento em instalações seria de responsabilidade do gestor privado, de modo que se previam adicionalmente custos fixos da ordem de 2% do valor total do investimento nas instalações. A exigência de capital de giro seria, a princípio, a mesma da modalidade de terceirização. No modo PPP, o empresário poderia financiar seu projeto por meio de empréstimo bancário; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, por exemplo, tinha linhas de crédito para investimento em infra-estrutura a juros (reais) de 7% ao ano. Os assessores de Marcos estimavam que seria factível, sob o ponto de vista do empresário, pleitear e obter essa linha de crédito para financiar até 80% do valor total do investimento. O restante deveria, entretanto, vir de recursos próprios do empresário. Na visão dos assessores de Marcos, os recursos do BNDES seriam essenciais não só devido ao seu baixo custo, mas também devido à escassez de crédito no segundo semestre de 2008 em função da crise financeira mundial causada pelo colapso do mercado de hipotecas estadunidense.

Em ambos os casos, o projeto a ser apresentado ao governador Sampaio deveria prever uma remuneração por preso/ano. Parte do trabalho do secretário Marcos era definir o que seria uma remuneração “justa” para um eventual empresário privado – fosse em regime de terceirização, fosse por PPP. Também nos dois casos esperavam-se os tributos usuais para esse tipo de operação (0,4% de imposto sobre serviços incidindo sobre a receita bruta, além do imposto de renda).

Especificamente na modalidade de PPP, seria preciso também definir critérios para a composição do fundo garantidor, de modo a reduzir o risco percebido pelo empresário sobre possíveis mudanças feitas pelo governo que afetassem negativamente o investimento privado. Os assessores de Marcos deveriam analisar que tipos de ativo poderiam ser colocados no fundo e como o fundo poderia ser acionado pelo empresário, caso as condições contratuais mudassem (por exemplo, alteração na remuneração por preso ou atrasos nos pagamentos).

FELIZ ANO NOVO?

No seu relatório ao governador Wanderlei Sampaio, Marcos Paulino sabia que deveria analisar cada opção sob duas óticas: a do eventual agente privado que poderia prestar o serviço via terceirização ou PPP e a do governo do estado, que deveria ponderar que opção geraria o menor custo com níveis de qualidade adequados. Marcos sabia também que uma eventual proposta de participação de atores privados poderia suscitar questionamentos por parte do futuro eleitorado do governador Sampaio, que pretendia lançar novamente sua candidatura nas eleições de 2010. Pesquisas de opinião realizadas no Estado em outubro de 2008 relevaram que o público em geral não se mostrava muito favorável a iniciativas de “privatização” (**Anexo 3**), e a bandeira do partido concorrente atribuía parte das mazelas do estado à falta de “mão firme” do governador, preconizando justamente um maior envolvimento direto do governo em diversas frentes. Por outro lado, o estado de Santa Clara já estava no seu limite orçamentário, e os recursos para novos gastos ou investimentos estavam praticamente esgotados.

Enquanto seus familiares o abraçavam, comemorando a entrada de 2009, Marcos não conseguia parar de pensar em como resolver esse intrincado quebra-cabeça.

NOTAS DE ENSINO

O estudo de caso remete à discussão de um tema clássico na literatura gerencial – a decisão “fazer ou comprar” aplicada a decisões governamentais. Face às limitações orçamentárias enfrentadas pelos governos, aos clamores por maior eficiência na administração pública e à necessidade de melhoria na qualidade dos serviços prestados, têm surgido diversas experiências envolvendo atores privados na provisão de serviços de utilidade pública, mediante a adoção de programas de privatização, terceirizações, concessões, e as chamadas parcerias público-privadas (PPP). Nesse sentido, o fio condutor do estudo de caso é a necessidade de tomada de decisão por parte de um governante sobre como estimular novos investimentos em infra-estrutura prisional para reduzir o déficit carcerário num estado fictício do Brasil.

São avaliadas três opções: (i) gestão inteiramente pública; (ii) construção por parte do Estado de unidades penais e posterior terceirização da operação por um prazo de até cinco anos; e (iii) PPP, em que o ator privado faria os investimentos na construção e seria o responsável

pela operação por até 35 anos. O caso apresenta informações que permitem avaliar a atratividade de cada opção, do ponto de vista do governo e dos atores envolvidos.

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

O professor pode promover discussões dentro das seguintes linhas:

- Diante das restrições existentes, quais as opções de que os governos podem lançar mão para a execução de serviços públicos? Quais são os prós e os contras?
- Quais são os principais entraves que podem restringir a participação de atores privados? O que eles podem fazer para contornar essas restrições? O que os governos podem fazer?
- Como o governo deve lidar com as diferentes pressões contrárias à participação de atores privados na provisão de serviços públicos?
- Como avaliar alternativas de provisão de serviços públicos, do ponto de vista de sua viabilidade econômico-financeira?

DISCIPLINAS EM QUE O CASO PODE SER ESTUDADO

Com graus variados de profundidade e/ou dificuldade, este caso pode ser estudado nas disciplinas abaixo, em cursos de graduação e pós-graduação:

- **Estratégia Empresarial e/ou Organizacional.** O professor pode usar o caso para discutir a decisão clássica do “fazer *versus* comprar” aplicada especificamente ao contexto de serviços públicos. Isto é, o governo pode constituir prisões estatais (“fazer”) ou contratar serviços prisionais junto a agentes privados (“comprar”). Trata-se de uma decisão clássica, normalmente discutida em cursos de Estratégia, e que pode receber uma aplicação diferente, mas não menos importante, com foco no setor público.
- **Avaliação e Financiamento de Projetos.** Como o caso apresenta dados financeiros, os alunos podem fazer projeções e cálculos de viabilidade da construção de prisões. É uma oportunidade de explorar uma aplicação de finanças num contexto não-usual, mas que pode despertar interesse. O caso também se presta a aulas interdisciplinares entre estratégia/organização e finanças.
- **Administração do Setor Público.** Essa é uma aplicação direta do caso, pois versa especificamente sobre como viabilizar e organizar serviços públicos.

SUGESTÃO DE ORGANIZAÇÃO DA DISCUSSÃO EM SALA DE AULA

Evidentemente, o professor pode enfatizar um ou outro aspecto, em função dos objetivos de aprendizagem definidos para a sua disciplina. No entanto, a título de ilustração, apresenta-se aqui uma sugestão de organização de aula para aplicação do caso.

- a. *Warm up* (10 minutos)

Para aquecer a discussão e paulatinamente introduzir as principais questões referentes ao caso, o professor poderia perguntar: “Qual é o problema enfrentado por Marcos Paulino?” Os alunos podem mencionar livremente elementos relacionados à questão, notadamente a grave crise no sistema prisional no estado de Santa Clara e a falta de recursos por parte do governo.

b. Decisão sobre “fazer ou comprar” (15 minutos)

Encerrando a discussão central sobre o problema enfrentado por Marcos, o professor pode fazer uma pergunta genérica: “É adequado passar o suprimento de serviços públicos para agentes privados? Quais são os prós e os contras?” À medida que os alunos forem arrolando os prós e os contras, o professor pode ir anotando no quadro. Alguns exemplos que aparecem no caso e podem ser lembrados estão no anexo 4.

c. As opções de Marcos Paulino (40-50 minutos)

O professor deve então perguntar: “Nesse contexto, quais são as opções concretas examinadas por Marcos Paulino?” Vale lembrar as três opções citadas no caso:

- gestão inteiramente pública;
- construção por parte do Estado de unidades penais e posterior terceirização da operação por um prazo de até cinco anos; e
- PPP, em que o ator privado faria os investimentos na construção e seria o responsável pela operação por 35 anos, sempre lembrando que a supervisão pública, por força da lei, é obrigatória nas modalidades envolvendo atores não-estatais.

O professor pode separar o quadro em três partes, registrando as observações dos alunos a cada questão (anexo 5).

- Na opção de “gestão inteiramente pública”, os alunos devem mencionar que experiências no Paraná (citadas no caso) mostram custos 10% superiores em prisões públicas, em comparação com prisões terceirizadas. Os menores incentivos pró-eficiência dentro de organizações públicas são apresentados no caso e podem ser mais bem explorados durante a discussão. Contudo, os alunos devem notar que há uma percepção negativa da população quanto à participação de atores privados. Uma pergunta provocativa é: “Dados esses menores custos, por que o público tem tanto receio do envolvimento de atores privados? Por que o governo do Paraná, por exemplo, decidiu reverter o processo de terceirização de prisões em 2006?” Diversas questões podem emergir. Por exemplo, o público tende a associar o envolvimento de atores privados com a presença de “esquemas de corrupção”. Outras pessoas tendem a encarar a presença do Estado como aspecto essencial e intransferível para o suprimento de serviços públicos. O debate apresentado no anexo 3 ilustra bem esses pontos e pode ser usado pelo professor durante a discussão. Ele pode explorar com os alunos o que eles acham desses argumentos: são bem embasados? Qual é a lógica por trás deles?

- Na opção “terceirização”, o professor pode perguntar: “O que garante que o agente privado dará um bom tratamento aos presos e manter uma boa qualidade de serviço?” Os alunos devem mencionar a presença (obrigatória por lei) de supervisão pública; mas devem notar que, eventualmente, pode haver algum esquema de suborno dentro da prisão (por exemplo, a empresa privada paga ao diretor da prisão um determinado valor para aceitar

menores padrões de qualidade). O artigo reproduzido no anexo 4 traz alguns elementos para balizar essa discussão. Terminada essa questão, o professor pode perguntar: “O que atrairá atores privados para esse projeto?” Os alunos devem mencionar que tudo dependerá da taxa de serviço paga à empresa privada. Como a concessão não é muito longa (máximo de cinco anos), o ator privado não precisa fazer investimentos específicos em infra-estrutura, e existem empresas já especializadas nesse tipo de serviço – provavelmente não seria muito complicado migrar para esse modo de gestão. Um ponto importante é que a terceirização não resolve o problema da atração de recursos do governo para investimento em unidades prisionais; será preciso solucionar a falta de recursos para investimento do estado de Santa Clara.

- Na opção “PPP”, valem os comentários anteriores, qualificando alguns pontos adicionais. Em tese, as PPP ajudam a resolver a falta de recursos para investimentos em infra-estrutura, uma vez que o próprio ator privado entraria com recursos. Aqui, o principal complicador é resolver o problema do risco percebido pelo investidor. Como se trata de um projeto de mais longo prazo, envolvendo investimentos irrecuperáveis (a infra-estrutura prisional é muito específica para o seu uso particular), o investidor deve ter segurança de que, com uma eventual mudança de governo, não se tentará renegociar valores de remuneração por preso inicialmente acordados ou expropriar o investimento privado tornando pública a unidade. Justamente para isso existe a figura do “fundo garantidor”. Assim, do ponto de vista do governo, as PPP podem ser atraentes, mas há que equacionar a questão do risco percebido pelo investidor privado.

Se julgar interessante e aplicável aos objetivos da sua disciplina, o professor pode pedir aos alunos análises financeiras mais sofisticadas, para embasar a atratividade do projeto do ponto de vista do agente privado. O caso fornece dados para elaborar fluxos de caixa nos casos de terceirização e PPP. Mas, se não for parte dos objetivos da disciplina, o professor pode se ater a uma análise mais qualitativa dos prós e contras de cada modo de operação. Se optar por uma discussão mais quantitativa, uma pergunta interessante é: “Que remuneração o agente privado deve receber em cada modo?” Para responder a essa pergunta, é importante notar que o governo deve estabelecer uma remuneração “justa”, que seja compatível com o custo de oportunidade do capital do investidor. Em outras palavras, o critério para a definição da remuneração pode ser estabelecido da seguinte forma: um dado valor de remuneração por preso que, a partir de premissas de custo de capital, resulte em valor presente líquido do projeto igual a zero. Nesse caso, em tese, o projeto será aceito pelo investidor e remunerará seu custo de capital. Esse valor de remuneração por preso pode ser obtido a partir de simulações, mudando-o até que o valor presente líquido seja igual a zero^{vi}.

Propositalmente, o caso não apresenta premissas explícitas para o cálculo do custo de oportunidade de capital do investidor privado. Aí, o professor tem duas alternativas: passar aos alunos premissas de custo de capital ou colocar a questão como pergunta do próprio caso: “Qual seria o custo de oportunidade de capital, sob a ótica do investidor privado?”. Se o professor quiser discutir em detalhes premissas sobre custo de oportunidade, uma alternativa é pedir para os alunos calcularem o *custo médio ponderado de capital do investidor*, que é uma média ponderada do custo da dívida (no caso, os juros cobrados pelo BNDES) e do custo do capital próprio, em função da participação relativa de cada um desses componentes no passivo da empresa. Informações sobre o custo da dívida (via BNDES) estão disponíveis no caso, mas, propositalmente, o custo de capital próprio do empresário foi deixado para ser analisado pelos alunos. Normalmente, o custo do capital próprio do investidor é obtido a partir de modelos de finanças como o CAPM (*Capital Asset Pricing Model*), que se baseia em estimativas do chamado *beta*, ou seja, a reação do valor das ações de uma determinada

empresa a mudanças nos preços de mercado como um todo. Professores interessados em motivar os alunos a fazer esse tipo de cálculo podem dar instruções prévias sobre o uso do CAPM para computar o custo de capital e então utilizar o caso como exercício de aplicação.

O professor pode utilizar uma planilha de fluxo de caixa para o modo de PPP. Essa planilha, em Excel, pode ser obtida por meio de requisição aos autores. No caso de concessão, pode-se construir um fluxo similar, lembrando que, nesse modo, tem-se um horizonte de 5 anos e não há necessidade de investimento nas instalações prisionais. Assim, a receita por preso para ao gestor privado sob concessão pode ser substancialmente menor. Evidentemente, recairá sobre o governo a articulação de recursos para investimento em infra-estrutura prisional. O professor pode explorar também uma análise de sensibilidade do projeto – por exemplo, variando a remuneração por preso paga ao ator privado ou simulando uma interrupção do pagamento por alguns meses. Essas simulações devem mostrar que a possível perda em caso de renegociação dos preços pagos por preso é muito maior no regime de PPP, uma vez que o ator privado deve fazer um investimento irrecuperável na unidade prisional. Assim, eventuais riscos políticos de renegociação contratual são particularmente severos no modo de PPP.

Vale notar que o empresário conseguirá reduzir substancialmente o custo do capital por meio de linhas do BNDES. Sem essas linhas de crédito, a receita por preso necessária para tornar o projeto atrativo sob o ponto de vista do empresário privado teria que ser muito maior. Como o BNDES é um banco público, que obtém recursos a partir de 40% do que entra no FAT (Fundo de Amparo do Trabalhador, por sua vez oriundo de contribuições sociais, PIS/PASEP, descontadas da folha de pagamento aos funcionários das empresas), uma pergunta provocativa que o professor pode fazer é: “Então, no final das contas, a modalidade de PPP não seria uma modalidade quase totalmente pública, dado que grande parte dos recursos viria do BNDES?” A critério do professor, essa pergunta pode abrir uma breve discussão sobre o papel dos bancos de fomento governamentais. Em particular, a linha do BNDES reduz a restrição orçamentária local do estado (indiretamente, via financiamento do empresário privado), mas usando recursos públicos da União, que poderiam ser alocados em outros projetos (inclusive projetos em outros estados). O papel dos bancos privados no financiamento de PPP pode igualmente ser discutido.

d. **Votação e discussão final** (15 minutos)

Uma vez terminada a análise comparativa dos três modos de operação, o professor pode proceder a uma votação na classe: “Quem acha que Marcos deveria propor ao governador o modo de gestão pública? E o modo terceirizado? E o modo de PPP?” O professor pode eleger três alunos para defender arduamente cada um desses modos, enfatizando claramente a razão da defesa. Se os alunos reforçarem o ponto de que a opção por gestão privada deve prejudicar os planos de reeleição do governador Wanderlei Sampaio, o professor pode provocar: “Vocês acham que Marcos Paulino deve fazer uma proposta que seja mais adequada à sociedade ou aos planos do governador?” A resposta a essa pergunta é mais complicada do que parece à primeira vista. Mesmo que Marcos conclua, por exemplo, que a opção por terceirização ou PPP é a melhor, do ponto de vista econômico, um novo governador que for eleito e não acredite no projeto pode, eventualmente, reverter o projeto, gerando perdas potencialmente severas para o investidor privado e também para a sociedade. Assim, questões políticas devem obrigatoriamente ser consideradas na decisão final.

e. **Comentários finais** (5-10 minutos)

O professor pode concluir o caso relembrando aos alunos os elementos que devem ser considerados na análise de “comprar ou fazer” no setor público, mostrando tanto aspectos econômicos quanto políticos. Assim, como é de praxe em boa parte dos estudos de casos, não há propriamente uma resposta certa para as questões levantadas. Mais importante é o processo de aprendizagem proporcionado pelas discussões e pelas buscas por possíveis soluções ao problema. Reside aí a riqueza do método de estudo de caso.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Antônio Carlos. *A Cabeça do Brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

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, 2007, p. 29-47

CABRAL, Sandro; AZEVEDO, Paulo.F. The Modes of Provision of Prison Services in a Comparative Perspective. *BAR. Brazilian Administration Review*, 5(1), 2008, p. 53-69

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, S. G..Impactos da Participação Privada no Sistema Prisional: O Caso da Terceirização de Prisões no Paraná. *Revista de Administração Contemporânea* , 14(3), 2010, p. 395-413

SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. *Lusotopie*, Bordeaux, 2003, p. 419-435

Anexo 1 - Prisões terceirizadas no Brasil em 2008

Unidade	Estado	Capacidade (nº de presos)	Operador	Início da operação
Unidade Prisional do Puraquequara	AM	600	Conap	2003
Instituto penal Antonio Trindade	AM	496	Conap	2005
Complexo Penitenciário Anísio Jobim	AM	454	Conap	2004
Conjunto Penal de Lauro de Freitas	BA	430	Socializa	2006
Conjunto Penal de Itabuna	BA	430	Socializa	2006
Conjunto Penal de Serrinha	BA	476	Reviver	2006
Conjunto Penal de Juazeiro	BA	268	Reviver	2007
Conjunto Penal de Valença	BA	268	Reviver	2007
Penitenciária de Segurança Máxima I	ES	520	Inap	2007
Penitenciária de Segurança Média de Colatina	ES	264	Inap	2005
Penitenciária Industrial de Joinville	SC	366	Montesinos	2005

Total da população custodiada em prisões com gestão privada: 4.572

População carcerária do Brasil (dezembro de 2007): 422.373

% em prisões com gestão privada: 1,08%.

Não constam na lista acima as prisões terceirizadas do Estado do Paraná retomadas pelo governo em 2006.

Fonte: Os autores, a partir de consultas às Secretarias Estaduais e informações públicas.

Anexo 2 - Experiências de PPP no Brasil até o final de 2008

Projeto	Setor	Estado	Parceiro privado	Valor	Início	Status	Prazo	Razão do atraso
Metrô Linha 4 – Amarela	Transporte	SP	CCR (68%), Banif Primus (30%), Benito Roggio (1%) e RATP (1%)	2.881,4 milhões	nov. 2006	Em processo	30 anos	-
SABESP - Alto Tietê - SPAT	Saneamento	SP	CabSpat (Galvão Engenharia S.A. e Companhia Águas do Brasil (CAB Ambiental))	310 milhões	jun. 2006	Suspensão	15 anos	Paralisação por recurso judicial da SPLICE DO BRASIL ..
Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva	Rodovias	PE	Consórcio Odebrecht Investimentos em Infra-Estrutura Ltda. e a Construtora Norberto Odebrecht S/A	142,3 milhões	set. 2007	Em processo	33 anos	
MG 050	Transporte – Rodovias	MG	Consórcio Bertin- Equipav	312 milhões	mai. 2007	Em processo	25 anos	-
Complexo Penal	Segurança	MG	-	2.111,4 bilhões	-	Não iniciado	27 anos	Revisão do edital de concorrência
Centro Integrado de Ressocialização - Itaquitinga (PE)	Segurança	PE	Consórcio Reintegra Brasil	R\$ 231 milhões (construção)	out. 2009	Não Iniciado	30 anos	
Emissário Submarino de Jaguaribe	Infra-estrutura	BA	Consórcio Jaguaribe (Odebrecht)	R\$ 205 milhões	dez. 2006	Em processo	18 anos	
Saneamento Ambiental – Rio das Ostras	Saneamento	RJ	Saneamento do Rio das Ostras S.A.	R\$ 375,9 milhões	set. 2007	Concluído	15 anos	-
Expresso Aeroporto e Trem de Guarulhos	Transporte	SP	-	R\$ 1,8 bilhão	2011 (esperado)	Aprovado para audiência pública	35 anos	-
Projeto de Saneamento – Rio Claro	Saneamento	SP	Saneamento de Rio Claro S.A.	R\$ 80,6 milhões	fev. 2007	Em processo	5 anos	-

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de informações públicas.

Anexo 3 - Pesquisa de opinião no Estado de Santa Clara: proporção de respondentes que consideram que o governo deve prestar diretamente certos serviços ao invés de utilizar empresas privadas

Serviço	%
Aposentadoria e previdência social	82
Saúde	79
Educação	69
Infra-estrutura rodoviária	72
Energia elétrica	50
Policciamento e segurança pública	84
Prisões	75

Fonte: Pesquisa realizada pela empresa Epistos no Estado de Santa Clara em outubro de 2008, inspirada em estudo de Almeida (2007).

Anexo 4 - Exemplos de prós e contras da participação de agentes privados na gestão de serviços públicos

Prós	Contras
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilidade de maior captação de recursos (privados) para investimentos em infra-estrutura. ▪ Maiores incentivos, em relação a burocracias públicas, para a busca de eficiência operacional. ▪ Eventual acesso a novas tecnologias e práticas gerenciais oriundas da iniciativa privada. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilidade de busca excessiva de redução de custos em detrimento de qualidade (esse risco pode ser reduzido pela supervisão pública). ▪ Baixa popularidade de iniciativas envolvendo participação de atores privados. (Pode ser confundida com privatização.) ▪ Necessidade de criação de um marco regulatório bem desenhado para evitar renegociações contratuais futuras e atrair investidores privados. (Pode ser pouco palatável em círculos internos do governo.)

Anexo 5 - Exemplos de questões que podem surgir na discussão das opções disponíveis para Marcos Paulino

Gestão pública	Terceirização	PPP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mais palatável para o público. (Pode ajudar na reeleição do governador.) <i>Mas...</i> ▪ Há falta de recursos públicos para mais investimentos. ▪ Além disso, as prisões públicas podem exibir maiores custos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possíveis menores custos de operação. ▪ Menores riscos por parte do ator privado. (Não precisará fazer investimentos irrecuperáveis em instalações). <i>Mas...</i> ▪ Prazo relativamente curto do contrato (máximo de 5 anos) pode não interessar a alguns atores privados. ▪ Possíveis reações negativas do público, prejudicando a reeleição do governador. ▪ Há falta de recursos públicos para mais investimentos em instalações. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atração de recursos privados para investimentos em infra-estrutura. ▪ Possíveis menores custos de operação. ▪ Prazo mais longo do contrato. <i>Mas...</i> ▪ Menores riscos para o ator privado. (Não precisará fazer investimentos irrecuperáveis em instalações). ▪ Possíveis reações negativas do público, prejudicando a reeleição do governador.

ⁱ Ver Salla (2003, p. 427)

ⁱⁱ Ver Cabral (2007)

ⁱⁱⁱ Ver Cabral e Lazzarini (2010)

^{iv} Ver Cabral e Azevedo (2008)

^v Ver Cabral e Lazzarini (2010)

^{vi} Vale observar que o custo de oportunidade de capital é diferente da taxa interna de retorno (TIR). A partir de uma determinada remuneração por preso, a TIR é a taxa que faz com que o valor presente líquido seja igual ao zero. O objetivo, aqui, é outro: a partir de premissas sobre o custo de oportunidade de capital do investidor, simular uma remuneração por preso que tornaria o valor presente igual a zero. Logo, *essa* seria a remuneração *mínima* para atrair o investidor para o projeto.