

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM FINANÇAS E ECONOMIA EMPRESARIAL

AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE PROPRIEDADE DE UNIDADES PRISIONAIS
SOB A ÓTICA DE CONTRATOS INCOMPLETOS

Professor Orientador:
Humberto Luiz Ataíde Moreira

Rio de Janeiro
2010

DIEGO RODRIGUES GUINANCIO

**AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE PROPRIEDADE DE UNIDADES PRISIONAIS
SOB A ÓTICA DE CONTRATOS INCOMPLETOS**

Dissertação submetida ao corpo docente da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas – EPGE/FGV, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Finanças e Economia Empresarial.

Orientador: Humberto Luiz Ataíde Moreira

Rio de Janeiro

2010

DIEGO RODRIGUES GUINANCIO

**AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE PROPRIEDADE DE UNIDADES PRISIONAIS
SOB A ÓTICA DE CONTRATOS INCOMPLETOS**

Dissertação submetida ao corpo docente da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas – EPGE/FGV, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Finanças e Economia Empresarial.

Aprovada em 27 de Novembro de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Humberto Luiz Ataíde Moreira – Orientador
Doutor em Economia Matemática, IMPA

Afonso Arinos de Mello Franco Neto
Ph.D. in Economics, University of Chicago

José Gustavo Feres
Doutor em Economia, Université de Toulouse

RESUMO

A motivação desta dissertação é responder a seguinte pergunta: qual a melhor estrutura de propriedade, pública ou privada, para a prestação do serviço de administração de unidades prisionais?

Para responder a pergunta será considerada a impossibilidade de formular um Contrato Completo para a prestação do serviço e os incentivos conflitantes dos agentes envolvidos.

O desenvolvimento do tema será realizado mediante a construção de um modelo funcional da rotina da unidade prisional que abordará os conceitos de competição, assimetria de informação, comportamento oportunista e influência eleitoral.

Palavras-Chave: Sistema Prisional, Estrutura de Propriedade, Contratos Incompletos, Privatização.

ABSTRACT

The motivation of this work is to answer the question: which is the best ownership structure, public or private, for the provision of prison administration service?

To answer this question we will consider the impossibility of writing a complete contract for the service and the conflicting incentives of the agents.

The development of this work will be realized by the construction of a functional model of the routine of a prison which will consider the concepts of competition, information asymmetry, opportunistic behavior and electoral influence.

Key-Words: Prisional System, Ownership Structure, Incomplete Contracts, Privatization.

SUMÁRIO:

1 INTRODUÇÃO:	1
1.1 - Contextualização do modelo desenvolvido:	1
2 CONCEITOS RELEVANTES:	4
2.1 - A função de uma unidade prisional:	4
2.2 - Contratos incompletos:	5
3 DESCRIÇÃO DO MODELO:	8
3.1 - Definições básicas:	8
3.1.1 - Descrição dos agentes presentes no modelo:	9
3.1.2 Definição do tipo de contrato a ser considerado:	10
3.2 - Variáveis presentes no modelo:	12
3.2.1 - Variável preço pago pelo serviço (P):	12
3.2.2 Variável custos mínimos de operação (c):	12
3.2.3 - Variável empenho do Administrador (s):	13
3.2.4 - Benefício gerado pela operação da unidade prisional (B):	14
3.2.5 - Variável periculosidade dos detentos (d):	15
3.2.6 - Probabilidade de exposição dos agentes (F):	16
3.2.7 - Variável custo da exposição dos agentes (θ):	17
3.3 - O funcionamento do modelo:	19
3.3.1 - O resultado first-best:	19
3.3.2 - Equilíbrio sobre administração privada:	20
3.3.3 - Equilíbrio sobre administração pública:	21
3.3.4 - A escolha da estrutura de propriedade:	23
4 CONCLUSÕES E APLICAÇÕES:	25
4.1 - Conclusões diretas do modelo:	25
4.2 - Avaliando a relação empenho x reincidência:	26
4.3 - Aplicação do modelo para a realidade do Rio de Janeiro:	27
4.4 - Comparação do modelo com a realidade das APACs:	29
4.5 - Aplicação do modelo para o caso de custo de exposição nulo:	30
BIBLIOGRAFIA	32

1 INTRODUÇÃO:

O tema privatização de serviços públicos sempre foi controverso, especialmente no Brasil, e alvo de diversos estudos que certamente não abrangem todo o conhecimento existente sobre o assunto.

Alguns destes estudos afirmam que a privatização tende a reduzir os custos dos serviços [Logan, 1990], enquanto outros discutem que a qualidade destes serviços diminui com a privatização [Shichor, 1995].

A presente dissertação pretende comparar as situações de gestão pública e privatização de um serviço muito específico e particular entre aqueles usualmente prestados pelo Governo: a operação de unidades prisionais.

O objetivo da análise aqui realizada é identificar qual das duas opções de administração é a melhor diante das condições existentes e se baseia na idéia que administradores públicos e privados recebem influências distintas do Governo, na figura de contratante do serviço, e avaliam de maneira diferente as conseqüências financeiras e não-financeiras de prestar um serviço de qualidade.

Para atingir este objetivo, foi construído um modelo de operação de uma unidade prisional à luz das teorias de Contratos Incompletos conforme vistas nas publicações [Grossman and Hart, 1986; Hart and Moore, 1990; Hart, 1997], sendo especialmente influenciado por [Hart, 1997].

1.1 - Contextualização do modelo desenvolvido:

Hart (1997) apresenta um modelo de contratação incompleta no qual o prestador do serviço, funcionário público ou terceirizado, pode investir seu tempo em melhorar a qualidade do serviço ou em reduzir custos. Esta capacidade de inovação/melhoria não pode ser contratada e ambos os tipos de inovação requerem a aprovação do dono do ativo (no caso, a unidade prisional) para serem implantados.

Se o provedor do serviço é um funcionário público, ele necessita da aprovação do Governo, que retém os direitos residuais sobre o ativo, para implantar as inovações. Em contrapartida, o funcionário público recebe apenas uma fração do lucro obtido pelas melhorias implantadas e o Governo apropria o restante.

Já o provedor terceirizado tem o controle residual sobre o ativo e não precisa da aprovação do Governo para implantar as inovações, mas ainda necessitará de sua aprovação para renegociar o preço do serviço de modo a ser recompensado pela melhoria na qualidade, o que ocorrerá mediante a divisão dos lucros obtidos.

Como consequência desta dinâmica, o funcionário terceirizado em geral tem maiores incentivos a implantar tanto inovações de melhoria de qualidade quanto de redução de custos em comparação com o funcionário público, e seus incentivos são ainda mais fortes para implantar inovações que gerem redução de custos uma vez que ele não sofre os impactos negativos da queda de qualidade do serviço prestado.

No Capítulo III da presente dissertação será apresentado um modelo diferente de operação de uma unidade prisional no qual o prestador do serviço, seja funcionário público ou terceirizado, é afetado direta ou indiretamente pela qualidade do serviço prestado e decide o quanto se empenhar para garantir a boa operação da unidade prisional considerando esta realidade.

Outro aspecto de diferença é que o modelo aqui apresentado não considera a realização de inovações, o que é muito importante para determinados tipos de serviços, mas pouco relevante para o caso de administração de unidades prisionais, conforme avaliado por Hart (1997).

Por fim, o presente modelo considera os incentivos gerados pela competição futura por novos contratos, elemento importante para avaliar os resultados do sistema em questão que não é trabalhado na citada publicação.

Os principais pontos em comum entre os dois modelos é que ambos têm por objetivo identificar qual das duas opções de administração, pública ou privada, gera o melhor equilíbrio para o sistema mediante os incentivos apresentados, e que ambos

consideram uma realidade de contratação incompleta na qual não é possível contratar objetivamente diversos dos fatores relevantes para o resultado final do serviço prestado.

2 CONCEITOS RELEVANTES:

2.1 - A função de uma unidade prisional:

Uma unidade prisional é toda e qualquer instalação projetada e designada para o encarceramento de detentos provisórios (ainda não condenados) ou definitivos (já sentenciados pela justiça). A unidade prisional é o componente mais periférico do sistema prisional e aquele na qual sua função é efetivamente cumprida.

Para identificar claramente o objetivo da unidade prisional, recorre-se ao seguinte trecho extraído da Lei Nº 7.210 de 11 de Julho de 1984 – a Lei de Execução Penal – que rege o sistema prisional no Brasil:

“Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Conforme o objetivo expresso na Lei de Execução Penal, a função de uma unidade prisional no Brasil é garantir que os detentos cumpram a pena estabelecida pela justiça e prepará-los para o regresso ao convívio social. Desta forma, o resultado final do serviço prestado pela unidade prisional deveria ser um ex-detento que cumpriu sua pena conforme a sentença recebida e está apto a conviver em sociedade.

Para o modelo construído, considera-se que a qualidade do serviço prestado em uma unidade prisional pode ser definida por sua capacidade de cumprir satisfatoriamente sua função, a qual depende das condições de segurança e tratamento frente a realidade de seus detentos.

Estas condições de segurança e tratamento são parcialmente decididas pela estrutura física da unidade, mas uma grande parcela depende da motivação e disciplina dos operadores em garantir a efetividade dos serviços prestados.

2.2 - Contratos incompletos:

Para tentar responder à pergunta “qual a melhor estrutura de propriedade, pública ou privada, para a prestação do serviço de administração de unidades prisionais?” é necessário abordar alguns conceitos e teorias no que diz respeito à formulação de contratos.

Segundo Watson (2002), um contrato é um acordo sobre o comportamento que é pretendido se fazer cumprir. Um contrato também pode ser definido como um instrumento que estabelece condições para a execução de um empreendimento por duas ou mais partes com interesses distintos.

Contratos existem para garantir os direitos de propriedade, fornecer proteção contra comportamentos oportunistas, estabelecer regras e determinar como cada agente deve agir dada a ocorrência de determinada circunstância. Contratos são instrumentos muito importantes para a geração de incentivos e sem a sua existência a maioria das relações e empreendimentos relevantes em nossa sociedade não aconteceria ou seria seriamente prejudicada.

Contratos completos são aqueles que descrevem como serão distribuídos os custos e benefícios advindos da relação entre as partes em qualquer circunstância e estado possível da natureza. Um contrato completo também é perfeitamente possível de ser cumprido, ou seja, as condições contratuais são perfeitamente observáveis e, na ocorrência de uma contingência, as sanções serão imediatamente aplicadas.

Em transações com contratos completos, a presença clara dos direitos e obrigações dos agentes e a possibilidade de aplicação perfeita das sanções em casos de quebra de contrato permitiriam o alinhamento dos interesses dos agentes e impediriam comportamentos oportunistas, não existindo motivos para renegociações de nenhuma espécie (Milgrom e Roberts, 1992).

Em um mundo com contratos completos, os direitos de propriedade são irrelevantes, mesmo com assimetria de informação entre os agentes (Sappington Stiglitz, 1987), e

o resultado final de um empreendimento é o mesmo, esteja ele sob estrutura de propriedade pública ou privada (Laffont, 2005).

Entretanto, no mundo real, a realização de um contrato completo é praticamente impossível por diversos fatores. Um destes fatores é a impossibilidade de prever todos os estados da natureza, suas probabilidades de ocorrência e seus impactos em termos de custos e benefícios para as partes envolvidas.

Outro fator que impede a realização de um contrato completo é que muitas vezes não existe entidade reguladora capaz de observar e mensurar certas condições existentes nos contratos, de modo que as sanções contratuais podem não ser cumpridas, embora tenham sido consideradas.

Desta forma, no mundo real verifica-se a existência de **contratos incompletos**, que não consideram todos os estados futuros da natureza nem todas as contingências possíveis. Nestes contratos existem situações inicialmente não previstas que serão enfrentadas ao longo da relação e possibilitarão a ocorrência de renegociações e/ou comportamentos oportunistas.

“Há várias razões para se redigir contratos incompletos: por exemplo, a dificuldade de prever todas as futuras contingências, a complexidade de especificar por escrito todas as regras que prevalecerão para cada contingência que se possa prever, e a dificuldade de se observar e verificar a ocorrência de muitas contingências, para que se possa determinar se as ações contratualmente previstas devem ser colocadas em prática. É racional, pois, não ter contratos completos, ainda que haja riscos em deixar um contrato muito em aberto.” (Armando Castelar Pinheiro, 2005)

Em um mundo de contratos incompletos, a estrutura de propriedade gera diferenças na alocação de poder entre as partes envolvidas, pois no momento em que as contingências e lacunas do contrato emergirem, aquele que detiver o direito de controle residual, ou seja, o direito de propriedade, é que decidirá o que fazer com o ativo, desde que não descumpra a lei ou o que está descrito no contrato (Milgrom e Roberts, 1992).

Outro ponto importante é que direito de controle residual desassociado de retorno residual do ativo gera sub-investimento, pois se o agente com o poder de decidir sobre como investir não recebe os benefícios de tal investimento, não há incentivos para realizá-lo, mesmo que seja a melhor decisão para o sistema como um todo.

A estrutura de propriedade é capaz de influenciar a disposição dos agentes a investir, de modo que, para incentivar o detentor dos direitos residuais a fazê-lo, ele deve receber o devido retorno pelo investimento (Hart, 1997).

3 DESCRIÇÃO DO MODELO:

Neste capítulo é apresentado em detalhes o modelo desenvolvido para avaliar as duas opções de estrutura de propriedade discutidas: pública e privada. O modelo se resume no seguinte:

O agente Administrador da unidade prisional pode escolher o quanto investir de seu esforço (s) para garantir alta qualidade na operação da unidade. Ao aumentar o valor de (s) o agente Governo é beneficiado pela melhoria da qualidade do serviço e a Probabilidade de exposição (F) do Administrador diminui, mas seus custos aumentam. O trade-off básico deste modelo é entre custos e exposição, ambos decididos pelo valor da variável (s) escolhida pelo Administrador.

3.1 - Definições básicas:

Suponha que o Governo tenha que decidir entre construir e manter a operação de uma unidade prisional ou contratar uma empresa especializada para fazê-lo.

No primeiro caso os funcionários da unidade serão servidores públicos selecionados e gerenciados diretamente pelo Governo. No segundo caso os funcionários são contratados e gerenciados por uma empresa privada selecionada pelo Governo.

Em ambos os casos o Governo contratará um Administrador para realizar a operação da unidade, que pode ser um servidor público diretamente subordinado ou um funcionário de uma empresa privada.

Conforme visto no tópico 2.2 - *Contratos incompletos*, os dois casos não apresentariam nenhuma diferença em um mundo com contratos completos já que todos os estados da natureza possíveis estariam previstos e todos os fatores e variáveis contratuais seriam observáveis e perfeitamente possíveis de serem cumpridos. Entretanto, pelos motivos relatados no tópico 2.2, o modelo considerará um cenário com contratos incompletos.

É fácil perceber a existência de contratos incompletos em serviços de aprisionamento já que a qualidade do mesmo depende de muitos fatores não observáveis e difíceis de serem mensurados. Além disto, o próprio benefício, ou retorno para a sociedade, gerado pelo serviço de aprisionamento é extremamente difícil de ser medido e praticamente impossível de ser considerado objetivamente em um contrato.

Considera-se que, uma vez que o contrato seja firmado, os agentes estão parcialmente restritos um ao outro, já que o Governo é o único cliente potencial para este tipo de serviço e a unidade prisional é o único ativo adequado para este fim.

É importante frisar que usualmente as unidades prisionais em sua maioria estão sob responsabilidade de Governos Estaduais, de modo que uma mesma empresa privada pode prestar seus serviços para diversos Governos simultaneamente enquanto um servidor privado está totalmente restrito a um único Governo.

3.1.1 - Descrição dos agentes presentes no modelo:

Para simplificar o modelo, assume-se que todos os funcionários envolvidos diretamente na operação da unidade prisional (diretores, administradores, advogados, guardas, médicos, etc.) são representados por um único agente denominado **Administrador**. Assume-se também que todo o poder público envolvido com o sistema prisional, os diversos órgãos e secretarias, são, para efeito deste modelo, representados por um único agente denominado **Governo**.

Considera-se que Administrador e Governo são capazes de escrever um contrato especificando alguns aspectos do serviço a ser prestado (neste caso a operação de uma unidade prisional) e o preço a ser pago.

A diferença essencial para este modelo entre as opções de administração pública e privada é quem controla os direitos residuais do empreendimento, ou seja, a própria unidade prisional. No caso de administração privada, a empresa contratada detém os direitos sobre a unidade prisional e pode realizar mudanças na estrutura física, nos funcionários, na tecnologia e nos processos empregados desde que não proibidas em

contrato. No caso de administração pública, toda mudança sugerida pelo Administrador requer aprovação do Governo antes de ser realizada.

Embora o Administrador privado possa realizar mudanças sem autorização, não é de seu interesse realizar mudanças que aumentem custos operacionais sem aprovação do Governo, pois neste caso não haverá aumento no pagamento do serviço.

3.1.2 Definição do tipo de contrato a ser considerado:

Duas maneiras básicas para contratar o serviço de operação de uma unidade prisional serão avaliadas: pagar pelo serviço como um “pacote”, considerando uma quantidade limite de presos na unidade; ou pagar individualmente por detento presente na unidade.

Um contrato de administração de unidade prisional para pagamento por detento gera maiores possibilidades de corrupção uma vez que os detentos não podem escolher para qual unidade serão enviados, ao contrário do que acontece com os alunos de escolas e universidades, por exemplo. No caso do sistema prisional outro agente irá tomar esta decisão (o próprio Governo ou representantes do poder judiciário) e este pode receber incentivos ilícitos para enviar mais detentos à determinada unidade.

Esta forma de pagamento também resulta na possibilidade de superlotação, pois como o Administrador é remunerado por detento, ele pode desenvolver meios de receber mais detentos que a capacidade inicial da unidade. Esta situação obviamente reduzirá a qualidade do serviço prestado e os benefícios gerados para a sociedade.

Por outro lado, um contrato que determine um valor fechado para a administração da unidade considerando um número máximo de detentos permite maior previsibilidade de receita por parte do Administrador, o que aumenta a competição pelo contrato, possivelmente causando redução de preço e aumento da qualidade do serviço.

Este modo de pagamento também incentiva o Governo a manter a unidade sempre com seu limite máximo de detentos já que a despesa é fixa, mas nunca com

superlotação, já que o contrato estabelece o limite máximo e este será observado pelo Administrador.

Desta forma, contratar o serviço de operação de unidade prisional via pagamento por detento apresenta maiores possibilidades de desvios na qualidade do serviço prestado e é potencialmente menos vantajoso para a sociedade. Por estas razões, o modelo apresentado nos tópicos posteriores considera o contrato por valor fechado com limite máximo de detentos.

3.2 - Variáveis presentes no modelo:

O modelo aqui apresentado é composto pelas seguintes variáveis:

- Preço pago pelo serviço (P)
- Custos mínimos de operação (c)
- Empenho do Administrador (s)
- Benefício gerado para a sociedade (B)
- Periculosidade dos detentos (d)
- Probabilidade de exposição dos agentes (F)
- Custo da exposição dos agentes (θ)

Para melhor compreensão do modelo estas variáveis serão detalhadas nos tópicos seguintes.

3.2.1 - Variável preço pago pelo serviço (P):

Conforme estabelecido em contrato, o Governo pagará ao Administrador um valor para a realização do serviço de operação da unidade prisional e este valor é representado pela variável (P).

Esta variável é o instrumento usado para distribuir o lucro entre os agentes Governo e Administrador de acordo com o poder de barganha de cada um na negociação. Quanto maior o poder do Governo, menor o preço. Quanto maior o poder do Administrador, maior o preço pago pelo serviço.

3.2.2 Variável custos mínimos de operação (c):

A variável (c) representa os custos mínimos para operação da unidade prisional, os quais independem do valor das outras variáveis presentes no modelo. Conforme será visto adiante, o valor da variável empenho do Administrador (s) será somado a (c) para formar o custo total de operação da unidade.

3.2.3 - Variável empenho do Administrador (s):

Um fator determinante para a qualidade do serviço de aprisionamento é o empenho do Administrador em garantir a segurança e promover o tratamento dos detentos na unidade prisional.

Em termos práticos, tal empenho pode ser enxergado como o ato de impedir o uso de drogas, evitar a formação de quadrilhas nas cadeias, buscar armas, drogas e celulares, tratar eficientemente a saúde física e psicológica dos detentos, dar condições de higiene, impedir a entrada de itens não permitidos, impedir a cooptação de presos pelo crime organizado, etc.

Para permitir sua aplicabilidade no modelo, o empenho do Administrador da unidade é quantificado na variável (s), ou seja, quanto maior o empenho maior o valor de (s). Para simplificar a análise, considera-se que a unidade prisional representada é adequada e suficientemente equipada para cumprir sua função e, desta forma, o valor de (s) escolhido pelo Administrador é o grande diferencial na qualidade do serviço prestado.

Considera-se que o contrato firmado entre Administrador e Governo é vago o bastante para permitir variabilidade em (s), ou seja, não há quebra contratual causada pelo fato do Administrador se empenhar mais ou menos, dentro de certos limites.

Para o Administrador, aumentar o empenho implica em aumento de custos com contratação e treinamento de pessoal, manutenção de equipamentos, fiscalização de procedimentos, crescimento da carga de trabalho, etc., de forma que quanto maior for o (s) praticado maiores serão os custos (monetários e não-monetários) de operação da unidade.

Assume-se que Governo e Administrador são capazes de observar o valor de (s), mas o mesmo não pode verificado por um agente externo e, portanto, não pode ser exigido em um contrato. Assim sendo, embora o Governo seja capaz de observar o empenho do Administrador, muitas vezes não pode aplicar nenhuma sanção por um (s) abaixo do esperado devido às lacunas do contrato firmado.

3.2.4 - Benefício gerado pela operação da unidade prisional (B):

A sociedade espera ser beneficiada pela existência e operação do sistema prisional e este benefício é representado pela variável (B).

O benefício recebido pela sociedade depende da qualidade do serviço prestado nas unidades prisionais, a qual depende do empenho do Administrador. Desta maneira, pode-se dizer que quanto maior for o empenho do Administrador para que a unidade prisional apresente um serviço de qualidade, maiores serão os benefícios gerados para a sociedade.

Por este motivo, considera-se que o benefício é dependente da variável empenho do Administrador, de modo que (B) será uma função de (s) no seguinte formato: $B = B_0 + g(s)$, na qual $g(s)$ representa o aumento no benefício para a sociedade gerado pelo empenho do Administrador.

Esta função benefício/empenho implica que na situação extrema de empenho nulo ($s = 0$), o benefício gerado para a sociedade não será igual a zero, já que a própria disponibilidade das instalações e o sentido de punição das unidades prisionais geram retorno para a sociedade, ou seja, $B_{\min} > 0$.

No outro extremo, é impossível ocorrer empenho indefinidamente grande, pois este depende do tempo dedicado pelo Administrador e o tempo é um bem finito. Desta forma, $s_{\max} < \infty$ e $B_{\max} < \infty$.

No modelo apresentado, assume-se que $g(0) = B_{\min}$, $g' > 0$, $g'' = 0$, indicando que apenas uma fração das variações em (s) é repassada para (B), o que significa que o empenho do Administrador não é completamente transferido para o benefício gerado para a sociedade.

Esta “falha” de transferência do empenho para o benefício pode ser explicada por perdas de eficiência ocorridas durante a operação da unidade ou pela influência de outros fatores externos não considerados no modelo.

Assume-se que Governo e Administrador são capazes de observar o valor de (B), mas que nenhum outro agente é capaz de fazê-lo, nem mesmo a própria sociedade.

É importante notar que o benefício (B) gerado pelo sistema prisional na verdade está reduzindo as perdas causadas pela criminalidade, ou seja, um maior benefício não implica em maior ganho para a sociedade, mas sim em maior redução da criminalidade e das perdas que ela causa.

3.2.5 - Variável periculosidade dos detentos (d):

O sistema prisional atua sobre todo tipo de detentos, encarcerados pela prática dos mais diversos tipos de delitos.

De um modo geral, detentos com maior grau de periculosidade são aqueles dos quais se espera maiores possibilidades de agressão à sociedade. A periculosidade dos detentos terá um papel importante no modelo e, para ser adequadamente trabalhada, será quantificada na variável (d).

Seguindo esta lógica, um homicida é potencialmente mais perigoso que um praticante de furto, o que significa para o modelo que o primeiro indivíduo assumirá um valor de periculosidade (d) maior que o outro.

Também se entende que para cumprir sua função a unidade prisional deve ser adequada à periculosidade do detento, ou seja, para detentos de maior periculosidade são necessárias unidades com maiores condições de segurança e tratamento.

Por este motivo e para evitar a influência de detentos mais perigosos sobre aqueles que cometeram pequenos delitos as unidades prisionais normalmente são divididas segundo a periculosidade e o tipo de pena dos detentos que abrigam (Ex: unidades regulares e unidades de segurança máxima – unidades de regime aberto e unidades de regime fechado).

Para o modelo aqui descrito, a periculosidade dos detentos (d) é considerada uma variável exógena e não pode ser alterada pelos agentes apresentados*.

*Obs: A princípio, o Governo pode alterar o grau de periculosidade dos detentos de uma unidade específica, mas isso causaria a transferência dos detentos anteriores para outra unidade, o que manterá o grau de periculosidade do sistema prisional inalterado.

3.2.6 - Probabilidade de exposição dos agentes (F):

A variável (F) representa a probabilidade de ocorrência de eventos indesejados na unidade prisional tais como fugas, mortes e rebeliões que gerarão impactos negativos para os agentes Governo e Administrador, conforme será apresentado no tópico seguinte.

Para o presente modelo espera-se que quanto maior for a periculosidade dos detentos de uma unidade, mais competentes serão as tentativas de burlar a segurança e maior precisará ser o empenho do Administrador para que a probabilidade de ocorrência de um evento indesejado seja pequena.

Desta forma, a exposição dos agentes depende das variáveis empenho do Administrador e periculosidade dos detentos, de tal modo que (F) é uma função de (s) e (d), ou seja: $F(s,d)$. Quanto à convexidade e monotonicidade de (F) em relação a (s), temos que $F'(s) < 0$ e $F''(s) > 0$.

Quanto menor for o empenho do Administrador, maior será a probabilidade de ocorrência de um evento indesejado e vice-versa. Entretanto, quanto menor for o empenho do Administrador em segurança e tratamento em relação à periculosidade dos detentos ($s < d$), mais rapidamente (F) crescerá.

Desta maneira, uma unidade administrada com (s) próximo de zero, ou seja, sem empenho algum por parte do Administrador para garantir o bom funcionamento da instituição, apresentará inúmeras oportunidades para crimes, rebeliões e fugas, o que tornará a probabilidade (F) de ocorrência de eventos indesejados próxima a 100% ($F(0) \approx 1$).

Embora seja possível teoricamente, espera-se que seja muito difícil a realização de empenho nulo na prática ($s = 0$), pois mesmo um contrato incompleto consegue se proteger contra tal comportamento extremo do Administrador.

Caso o empenho do Administrador seja superior à periculosidade ($s > d$), a probabilidade de ocorrência de eventos danosos diminui gradativamente, mas nunca chegará a zero, já que (s) é dependente do tempo dedicado pelo Administrador e não pode assumir valores indefinidamente grandes.

Assume-se que Governo e Administrador são capazes de observar o valor de (F), mas nenhum outro agente é capaz de fazê-lo, logo o mesmo não pode ser estabelecido em contrato.

3.2.7 - Variável custo da exposição dos agentes (θ):

Embora a operação da unidade prisional sempre apresente a probabilidade de ocorrência de eventos indesejados, os agentes não serão impactados na mesma intensidade pela ocorrência de um destes eventos e a variável custo da exposição (θ) quantifica o valor monetário que cada agente pagará no caso da ocorrência de um evento indesejado.

O custo da exposição (θ) assumirá valores diferentes para cada um dos agentes de acordo com diversos fatores externos e internos ao sistema prisional.

Para o Administrador, o custo (θ_A) pode ser direto, como uma cláusula contratual que imponha uma multa no caso da ocorrência de um evento indesejado, ou indireto, como o risco de exposição ao perigo, a possibilidade de processos judiciais e a perda de contratos futuros por má reputação. Mesmo que o contrato não estabeleça custos diretos pela ocorrência de um evento indesejado, os custos indiretos sempre existirão.

Para o Governo, o custo (θ_G) representa o impacto negativo nas próximas eleições e o desgaste político frente ao restante do poder público causados pela ocorrência de eventos que gerem sensação de insegurança na sociedade.

Entretanto, é possível que o Administrador não participe de contratações futuras ou que o Governo seja negligente e não se importe com o impacto eleitoral da gestão do sistema prisional. Nestes casos o custo da ocorrência de um evento indesejado será baixo, pois embora a exposição exista, os agentes não serão muito impactados por isso.

Como o Administrador é capaz de antecipar a redução de ganhos causada pela má reputação, o custo da exposição do Administrador (θ_A) deriva da importância que o Governo, como contratante dos serviços futuros, dá ao bom funcionamento do sistema prisional.

Já o custo da exposição do Governo (θ_G) é imposto pela sociedade. Quanto mais importante for o bom funcionamento do sistema prisional para a sociedade, maior será sua relevância no cenário eleitoral e maior será (θ_G).

Por causa da assimetria de informação existente, os agentes externos não são capazes de avaliar o sistema prisional perfeitamente e podem assumir uma relevância maior ou menor que a verdadeira para o seu bom funcionamento.

Esta situação afeta o custo da exposição do Governo (θ_G) que, por sua vez, impacta o custo da exposição do Administrador (θ_A). Por causa disso, o custo da exposição pode ser erroneamente mais alto ou mais baixo que seu real impacto no bem estar da sociedade.

Por isso, espera-se que (θ) aumente significativamente no período seguinte à ocorrência de um evento indesejado, visto que a sociedade estará impressionada pelo fato e demandará respostas.

Eventos indesejados ocorridos sequencialmente ou em períodos próximos de eleições gerarão custos muito elevados para o agente Governo, o qual tentará repassar este impacto para o Administrador.

Assume-se que Governo e Administrador são capazes de observar o valor de (θ) , mas nenhum outro agente é capaz de fazê-lo em sua totalidade de modo que o mesmo não pode ser integralmente estabelecido em contrato.

3.3 - O funcionamento do modelo:

Apresentadas as variáveis que compõem o modelo, segue a dinâmica do mesmo:

3.3.1 - O resultado first-best:

O resultado first-best é a situação mais eficiente possível, pois considera um mundo de contratos completos no qual o empenho do Administrador (s) e o benefício gerado para a sociedade (B) são perfeitamente contratáveis.

Como não há oportunidade de comportamento oportunista, os agentes Governo e Administrador escolhem o valor de (s) em acordo de modo a maximizar o ganho total do empreendimento e dividí-lo igualmente.

Embora não seja factível no mundo real, a situação first-best é usada como referência para os demais resultados, ou seja, aquele que se aproximar mais do first-best será o melhor resultado. Nestas condições, os retornos (payoff) dos agentes são:

$$\text{Retorno do Administrador: } U_A = P - s - C_{OP} - \theta_A F(s, d).$$

$$\text{Retorno do Governo: } U_G = B_0 + g(s) - P - \theta_G F(s, d).$$

Na situação First-best Administrador e Governo resolvem o seguinte sistema:

$$\text{Max: } U_G + U_A = \text{Max: } B_0 + g(s) - s - c - [\theta_A + \theta_G] F(s, d).$$

A maximização tem uma única solução (s^*) verificada na seguinte condição de primeira ordem:

$$g'(s^*) - [\theta_A + \theta_G] F'(s^*) = 1$$

Ou seja, no resultado ótimo o benefício marginal gerado pelo empenho do Administrador (g') menos a probabilidade de exposição marginal [$F'(s)$] multiplicada pela soma dos custos de exposição ($\theta_A + \theta_G$) deve igualar o custo marginal do empenho do Administrador que é 1.

3.3.2 - Equilíbrio sobre administração privada:

Suponha que a unidade prisional pertença a um Administrador privado, o qual foi contratado pelo Governo para construir e operar a unidade durante certo tempo. O payoff dos agentes será:

$$U_G = B_0 + g(s) - P - \theta_G F(s, d)$$

$$U_A = P - s - C_{OP} - \theta_A F(s, d)$$

O desejo do Governo ao realizar o contrato é que seja praticado um determinado valor de (s), mas como o contrato é incompleto neste aspecto, o Administrador pode praticar valores menores de (s) e o Governo não será capaz de lhe impor sanções contratuais.

Neste cenário o Administrador assumirá um comportamento oportunista e irá praticar o valor de (s) que lhe dê maior retorno, apropriando a diferença em relação ao que foi estabelecido em contrato, maximizando seu próprio retorno (U_A) e não o de todo o sistema:

$$\text{Max: } P - s - C_{OP} - \theta_A F(s, d)$$

A maximização tem uma única solução (s_I) verificada na seguinte condição de primeira ordem:

$$-\theta_A F'(s_1) = 1$$

No resultado obtido com administração privada, o negativo da probabilidade da exposição marginal $[F'(s)]$ multiplicado pelo custo da exposição do Administrador (θ_A) deve igualar o custo marginal do empenho do Administrador que é 1.

Feita uma rearrumação no resultado obtido na situação first-best, é fácil comparar os dois resultados.

$$\text{Resultado first-best:} \quad -F'(s^*) = [1 - g'(s^*)] / [\theta_G + \theta_A]$$

$$\text{Resultado adm. privada:} \quad -F'(s_1) = 1 / \theta_A$$

Considerando que os agentes compartilham as mesmas informações nas duas situações, como $[1 - g'(s^*)] < 1$ e $[\theta_G + \theta_A] > \theta_A$, nota-se que $F'(s^*) < F'(s_1)$, de forma que $s^* > s_1$, ou seja, o Administrador se empenha menos no caso de Administração privada.

A redução do empenho do Administrador é coerente com seus incentivos já que ele não é afetado pela queda causada no benefício para a sociedade nem com a exposição do Governo, as quais são sofridas inteiramente pelo Governo.

3.3.3 - Equilíbrio sobre administração pública:

Suponha que a unidade prisional pertença ao Governo e que este designou um funcionário público para administrá-la durante determinado tempo. Entretanto, como o contrato é incompleto, o Administrador público também pode agir de maneira oportunista e se empenhar menos que o esperado pelo Governo.

Porém, como o Administrador é um funcionário público, existe uma diferença com relação à situação anterior, pois além de buscar seus próprios interesses o Administrador público se importa com a exposição do Governo perante a sociedade.

Da mesma forma, a exposição do Administrador público também é relevante para o Governo, o que não ocorre em relação ao Administrador privado. Neste cenário os retornos dos agentes são:

$$U_G = B_0 + g(s) - P - k\theta_A F(s,d) - (1-k)\theta_G F(s,d)$$

$$U_A = P - s - C_{OP} - (1-k)\theta_A F(s,d) - k\theta_G F(s,d)$$

$$\text{Onde } 0 \leq k \leq \frac{1}{2}$$

O valor de (k) indica o quão relevante é a exposição (θF) do Administrador para o Governo e vice-versa. Note que quando ($k = 0$) o Administrador público se comporta como o Administrador privado e que o valor máximo assumido por (k) é $\frac{1}{2}$, já que é totalmente incoerente que um agente considere a exposição do outro mais relevante que a sua própria.

Como o contrato estabelecido é incompleto, o Administrador público atuará de maneira oportunista e maximizará somente a sua utilidade:

$$\text{Max: } P - s - C_{OP} - (1-k)\theta_A F(s,d) - k\theta_G F(s,d)$$

A maximização tem uma única solução (s_2) verificada na seguinte condição de primeira ordem:

$$- [(1-k)\theta_A + k\theta_G] F'(s_2) = 1$$

No resultado obtido com o cenário de administração pública, o negativo da exposição marginal gerada pelo empenho do Administrador [$F'(s_2)$] multiplicado pela soma ponderada dos custos [$(1-k)\theta_A + k\theta_G$] deve igualar o custo marginal do empenho do Administrador que é igual a 1.

Rearrmando este resultado e comparando com a situação first-best, temos:

$$\text{Resultado first-best: } -F'(s^*) = [1 - g'(s^*)] / [\theta_G + \theta_A]$$

$$\text{Resultado adm. pública: } -F'(s_2) = 1 / [(1-k)\theta_A + k\theta_G]$$

Considerando que os agentes compartilham as mesmas informações nas duas situações, como $[1 - g'(s^*)] < 1$ e $[\theta_G + \theta_A] > [(1 - k)\theta_A + k\theta_G]$, nota-se que $F'(s^*) < F'(s_2)$, de forma que $s^* > s_2$, ou seja o Administrador se empenha menos no caso de Administração pública que na situação first-best.

A redução do empenho do Administrador público é coerente com seus incentivos já que ele não é afetado pela queda causada no benefício para a sociedade e sofre apenas uma fração (k) da exposição do Governo ($\theta_G F$).

3.3.4 - A escolha da estrutura de propriedade:

O melhor tipo de estrutura de propriedade para a operação da unidade prisional é aquela que produz o maior ganho total, ou seja, o maior valor de $U_A + U_G$.

Como nos dois casos, administração pública e administração privada, o ganho total é composto pela mesma equação $[B_0 + g(s) - s - C_{OP} - [\theta_A + \theta_G] F(s, d)]$, a estrutura de propriedade mais eficiente será aquela que proporcionar empenho do Administrador (s) mais próximo de (s^*), resultando no ganho total mais próximo da situação first-best.

$$\text{Resultado adm. privada: } -F'(s_1) = 1/\theta_{A1}$$

$$\text{Resultado adm. pública: } -F'(s_2) = 1/[(1 - k)\theta_{A2} + k\theta_G]$$

Para avaliar se $F'(s_1)$ é maior ou menor que $F'(s_2)$ é preciso notar que (θ_A) assume valores diferentes para as duas situações, pois o custo da exposição varia se o Administrador for público ou privado.

O resultado de Administração privada é equivalente ao de Administração pública quando:

$$-F'(s_1) = -F'(s_2), \text{ ou seja, } \theta_{A1} = (1 - k)\theta_{A2} + k\theta_G$$

Se $\theta_{A1} > (1 - k)\theta_{A2} + k\theta_G$, será mais vantajoso optar por administração privada, pois esta escolha resultará em um valor maior de (s) praticado pelo Administrador. Caso $\theta_{A1} < (1 - k)\theta_{A2} + k\theta_G$, a melhor opção é administração pública.

A melhor resposta para este modelo será decidida pelos custos da exposição dos agentes (θ_{A1} , θ_{A2} e θ_G) e pelo quanto a exposição do governo é relevante para o Administrador público (k).

4 CONCLUSÕES E APLICAÇÕES:

4.1 - Conclusões diretas do modelo:

A conclusão inicial do modelo é que a sociedade é capaz de influenciar a qualidade do serviço prestado nas unidades prisionais de acordo com a importância que atribui ao bom funcionamento do sistema prisional, pois assim impactará o custo da exposição do Governo (θ_G), que por sua vez impactará o custo da exposição do Administrador (θ_A), resultando em variação no empenho do Administrador (s).

O modelo também prevê que, no caso de administração pública, o Administrador é sensível aos interesses do Governo, representados pelo custo de sua exposição (θ_G), sensibilidade esta que é mensurada pelo termo (k).

Nesta situação, caso o custo de ocorrência de um evento indesejado seja mais relevante para o Governo que para o Administrador público ($\theta_G > \theta_A$) a influência do Governo será no sentido de aumentar o empenho do Administrador para atender a demanda da sociedade, já que $[(1 - k)\theta_A + k\theta_G]$ será maior que (θ_A).

Caso a situação se inverta ($\theta_G < \theta_A$), a influência do Governo será no sentido de diminuir o valor de (s), o que se explica pela redução dos custos obtida que possibilitará queda do preço (P) pago pelo serviço de aprisionamento e o investimento da diferença em outros setores.

É importante notar que a reputação advinda da operação da unidade prisional funciona de forma diferente para os Administradores públicos e privados, pois enquanto o Administrador público se preocupa apenas com sua reputação perante o Governo sobre o qual está diretamente subordinado, o Administrador privado se preocupa com sua reputação perante todos os potenciais compradores futuros do serviço de aprisionamento tais como os Governos dos demais Estados e mesmo de outros países.

Como o Governo tem uma capacidade muito maior de impactar o Administrador público que o Administrador privado, o modelo construído aponta que se os custos

advindos de um possível mau funcionamento do sistema prisional forem mais altos para o Governo que para os Administradores, é interessante optar pelo serviço público, caso contrário pode ser mais vantajoso optar pela privatização para minimizar a influência do Governo.

Em todas as situações, quanto maior for a relevância do sistema prisional para a sociedade, maior será o custo da exposição (θ) dos agentes e maior será o benefício gerado pela operação das unidades prisionais.

Entretanto, como o sistema prisional é concorrente de recursos do Governo com os sistemas educacional, hospitalar, de segurança e etc., este modelo não permite avaliar se aumentar significativamente o investimento no sistema prisional seria realmente benéfico para a sociedade perante a redução conseqüente de investimento nos outros sistemas.

4.2 - Avaliando a relação empenho x reincidência:

Segundo o modelo apresentado, a qualidade do sistema prisional depende do empenho do Administrador em garantir segurança e tratamento na unidade prisional. Como um meio alternativo para avaliar se o empenho praticado na realidade está próximo da situação ideal (first-best) pode-se recorrer ao índice de reincidência criminal de ex-detentos já que, teoricamente, se o sistema prisional cumprir sua função este indicador deve ser consideravelmente baixo.

Por reincidência criminal entende-se a prática de novo crime por um indivíduo que já foi julgado e condenado por um delito anterior, conforme previsto no art. 63 do Código Penal Brasileiro:

“Art.63º: Verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior“.

Ao avaliar os índices de reincidência criminal de ex-detentos verifica-se que são extremamente altos – em torno de 80% no Brasil e 70% no mundo – o que, para o modelo apresentado, seria um reflexo de baixa qualidade do serviço de aprisionamento como consequência de baixo empenho (s) praticado pelos Administradores.

Embora alguns estudiosos suportem que a reincidência criminal é um problema social e é pouco impactada pelo desempenho do sistema prisional, algumas unidades prisionais como as do modelo APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados) contam com um grande diferencial no empenho e motivação de seus agentes e apresentam índices de reincidência inferiores a 20%.

Em face disto, entende-se que, salvo raras exceções, o usual para o sistema prisional é a prática de empenho (s) abaixo do necessário para garantir o cumprimento da função das unidades prisionais, o que decorre da ausência de incentivos verdadeiros para motivar o Administrador a atuar de outra maneira.

4.3 - Aplicação do modelo para a realidade do Rio de Janeiro:

O sistema penitenciário do Rio de Janeiro durante muitos anos foi administrado pelo DESIPE - Departamento do Sistema Penitenciário, subordinado à Secretaria de Segurança Pública.

Em 1º de janeiro de 2003, a SEAP - Secretaria de Estado de Administração Penitenciária foi criada através do Decreto nº 32.621 com o objetivo de dar um tratamento individualizado e específico ao sistema penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, passando a operar com orçamento próprio e um secretário de Estado subordinado diretamente ao Governador.

No ano de 2009 a SEAP existiam aproximadamente vinte e três mil detentos em quarenta unidades prisionais, quatro hospitais penais, um sanatório penal e uma unidade Materno Infantil.

Ao aplicar o modelo especificamente para a realidade do sistema prisional do Rio de Janeiro, é preciso considerar três fatores:

- 1) A grande violência existente e a atuação do crime organizado dentro das unidades prisionais aumentam o custo da exposição do Administrador (θ_A), pois o risco pessoal de operar uma unidade prisional sem as condições adequadas de segurança e tratamento ($s < d$) é muito alto.
- 2) A extrema violência e a incapacidade do Governo eliminar o crime organizado têm reduzido a importância atribuída pela população do Rio de Janeiro à qualidade do sistema prisional em detrimento do sistema de segurança pública, o que reduz o custo da exposição do Governo (θ_G).
- 3) A atuação dos órgãos fiscalizadores do sistema prisional no Brasil é incrivelmente ineficaz, pois mesmo com provas cabais e irrefutáveis de desrespeito aos direitos humanos e à Lei de Execução Penal em várias unidades prisionais do país, muito poucos já foram punidos.

A realidade gerada por estes três fatores causa um descasamento dos interesses do Governo e do Administrador público no sentido que o Administrador desejará aumentar o valor de (s) para reduzir sua exposição, mas o Governo o influenciará a reduzir (s) para diminuir os custos com o sistema prisional e investir em outros setores.

Nesta situação, um Administrador privado que não é comprometido com o Governo além do contrato estabelecido possivelmente terá menos incentivos a praticar baixo empenho (s) que um Administrador público.

Para o modelo, isto implica dizer que o custo da exposição de um Administrador privado (θ_{A1}) será maior que o custo da exposição do Administrador público influenciado pelo Governo [$(1 - k)\theta_{A2} + k\theta_G$] o que, segundo apresentado no tópico **“3.3.4 A escolha da estrutura de propriedade”** resultará em um serviço de maior qualidade praticado pelo Administrador privado.

Desta maneira, conclui-se que, diante da aplicação do modelo, é recomendável a privatização de unidades prisionais no Rio de Janeiro, processo que deve ser acompanhado com a devida atenção para verificar se a prática corrobora o resultado teórico aqui apresentado.

4.4 - Comparação do modelo com a realidade das APACs:

A Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC atua há mais de 26 anos com a recuperação de presidiários através da aplicação de uma metodologia própria e colaboração de voluntários.

A primeira unidade prisional a adotar o modelo APAC foi implantada em São José dos Campos/SP no ano de 1974. Atualmente existem vinte e cinco unidades prisionais APAC funcionando em sede própria, sem a participação de policiais civis e militares ou de agentes penitenciários.

As APACs funcionam via um sistema de voluntariado de forma que a grande maioria das pessoas envolvidas na operação da unidade não é remunerada. A motivação que leva o voluntário a participar da APAC é humanitária e religiosa e tem gerado resultados extremamente positivos.

Segundo estatísticas da própria organização, os índices de reincidência de detentos das unidades APAC atingem patamares inferiores a 20%, sendo que na unidade de Itaúna/MG o índice chega a 8,62%. Estes valores são muito baixos se comparados com as médias do Brasil (80%), dos EUA (67,5%) e do mundo (70%).

As unidades APAC do Estado de Minas Gerais foram consideradas as melhores unidades prisionais do Brasil segundo o relatório da CPI do Sistema Carcerário de Julho de 2008 e referências mundiais na recuperação de detentos segundo a PFI – Prison Fellowship International, órgão consultivo da ONU para assuntos penitenciários.

Para o modelo apresentado, a qualidade do serviço prestado nas unidades prisionais resulta do empenho do Administrador (s) praticado e é no comportamento desta variável que se encontra o grande diferencial entre as unidades convencionais e as APACs.

Verifica-se que o empenho praticado pelo Administrador APAC é muito maior que o praticado pelo Administrador comum o que demonstra que o baixo empenho dos Administradores em garantir a qualidade do serviço de aprisionamento é um dos grandes motivos dos fracos resultados apresentados pelo sistema prisional.

Esta situação ocorre por que o Governo não é capaz de gerar os incentivos necessários para motivar o comportamento voluntário do Administrador APAC, de modo que surge a questão: como incentivar os Administradores públicos ou privados a praticar empenho (s) semelhante ao praticado pelos Administradores APAC?

Infelizmente, o modelo apresentado não é capaz de responder esta pergunta, mas indica que uma maneira do Governo melhorar pontualmente o resultado das unidades prisionais é incentivando a implantação de unidades APAC no Rio de Janeiro e no restante do país.

4.5 - Aplicação do modelo para o caso de custo de exposição nulo:

O custo da exposição reflete o quanto os agentes são impactados pelo empenho (s) escolhido frente a periculosidade (d) dos detentos da unidade. Caso o Administrador não se importe com a reputação negativa nem com os riscos gerados e os órgãos fiscalizadores e o Governo sejam omissos ou ineficazes em puni-lo, o custo advindo da ocorrência de uma fuga ou rebelião (θ_A) pode assumir valores muito pequenos, até mesmo próximos de zero.

Em uma realidade de contratação incompleta, se o custo da exposição do Administrador for nulo ($\theta_A = 0$), a probabilidade de ocorrência de um evento indesejável (F) se torna completamente irrelevante para este agente.

Note que, como é impossível estipular o empenho do Administrador em contrato, este agente não tem nenhum incentivo a investir em (s) e praticará empenho nulo ($s = 0$). Neste caso o benefício gerado pelo serviço de aprisionamento será o mínimo possível (B_0).

É importante perceber que um Governo interessado na qualidade do serviço de aprisionamento substituirá um Administrador que apresente empenho nulo ($s = 0$), já que certamente haverá quebra de alguma cláusula contratual, mesmo considerando um contrato incompleto.

Sob este ponto de vista, um Administrador público que não tem nenhum incentivo em garantir a qualidade do serviço prestado ($\theta_A = 0$) é um reflexo de um Governo conveniente e com a mesma condição ($\theta_G = 0$).

Entretanto, ao contrário do Administrador público, um Administrador privado também se importa com sua reputação perante potenciais clientes de seus serviços no futuro, de modo que, mesmo se o Governo responsável pela unidade administrada não valorizar a qualidade do serviço prestado, o Administrador privado ainda assim se preocupará com sua reputação perante outros agentes (Ex: Governos de outros Estados).

Desta forma, um cenário no qual o custo da exposição do Administrador público é igual a zero implica em um Governo também desinteressado com a qualidade do sistema prisional e, neste caso é recomendável a privatização do serviço, pois o Administrador privado terá incentivos a se empenhar em busca de qualidade por causa de sua reputação perante outros potenciais clientes.

BIBLIOGRAFIA

Hart, O.; Shleifer, A.; Vishny, R. **The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons.** *Quarterly Journal of Economics*, Novembro 1997.

Shleifer, A. **State versus Private Ownership.** *Journal of Economic Perspectives*, 1998.

Milgrom, P.; Roberts, J. **Economics, Organization, and Management.** Prentice Hall 1992.

Grossman, S.; Hart O. **The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration.** *Journal of Political Economy*, 1986.

Bolton, P.; Dewatripont, M. **The Contract Theory.** MIT Press, 2005.

Hart, O. **Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-private Partnerships.** CMPO Working Paper, 2002.

Logan, C. **Private Prisons: Cons and Pros.** Oxford University Press, 1990.

Martins, D. **Privatização e Sistema Educacional.** EPGE/FGV, 2008.

Câmara dos Deputados. **Relatório final da CPI do Sistema Carcerário.** 2008.

Ministério da Justiça. **Relatório do Departamento Penitenciário Nacional.** 2008.

U.S. Department of Justice. <http://www.ojp.usdoj.gov>. Novembro, 2009.

Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados. <http://www.fbac.com.br>. Outubro, 2009.

APAC Itaúna. <http://www.apacitauna.com.br>. Novembro, 2009.