

FATORES DECISÓRIOS DOS MODELOS DE TERCEIRIZAÇÃO E COOPERAÇÃO NA GESTÃO PRISIONAL: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO ENVOLVENDO O SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DANIEL JARDIM PARDINI
UNIVERSIDADE FUMEC (FUMEC)

DALILA PEREIRA RODRIGUES
UNIVERSIDADE FUMEC (FUMEC)

Agradecimento à órgão de fomento:
Agradecimento à Fapemig pelo apoio à presente pesquisa.

FATORES DECISÓRIOS DOS MODELOS DE TERCEIRIZAÇÃO E COOPERAÇÃO NA GESTÃO PRISIONAL: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO ENVOLVENDO O SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTRODUÇÃO

A gestão compartilhada entre as esferas pública e privada na provisão de serviços públicos constitui-se uma temática conflituosa, com pontos de vista divergentes e ampla discussão nas escolas do Direito, Administração e Gestão Pública. Especificamente no âmbito da gestão prisional, ao mesmo tempo em que, o envolvimento do setor privado na iniciativa pública demonstra redução de custos e aumento na qualidade do serviço (Cabral, 2006), o tema apresenta um viés político e jurídico, dado que a contratação de empresas privadas acaba possibilitando a manutenção do serviço público, sem o respectivo aumento de custo com pessoal (Marcelino, 2012).

A experiência inglesa de privatização de serviços públicos nos anos de 1980 provocou os debates em torno da eficácia da participação de atores privados na esfera pública. Tais debates também foram intensificados pelos baixos índices de eficiência das empresas controladas pelo Estado e por questões relacionadas à qualidade dos serviços públicos prestados e a abrangência limitada em função da redução dos investimentos governamentais (Cabral, 2006).

No contexto prisional, a literatura internacional revela que a motivação para a entrada do setor privado no sistema prisional tem um lado pragmático, no qual se busca o alívio das pressões sobre o orçamento público, em função do forte aumento das taxas de encarceramento observadas a partir dos anos de 1980 (Ambrozio, Puga, & Siffert Filho, 2017).

Os episódios vivenciados recentemente no sistema prisional, sobretudo no Brasil, sinalizam a grave crise enfrentada pelos presídios do país, principalmente no âmbito de infraestrutura, manutenção, controle e administração prisional. Somente nos três últimos anos, foram três violentas rebeliões em presídios brasileiros, que resultaram em mais de 100 detentos mortos, despertando o alerta para a sociedade quanto à situação do sistema prisional nacional. Iniciou-se então a discussão sobre medidas que poderiam melhorar as condições do sistema prisional do país, em especial, do papel da iniciativa privada no setor (Ambrozio et al., 2017).

A gestão prisional no mundo se apresenta em diversas modalidades, tais como a privatização completa e os modelos de gestão compartilhada, com atuação conjunta entre funcionários do governo e de organizações privadas (Cabral & Lazzarini, 2010). Estima-se que 2,6% dos presos custodiados no Brasil são mantidos em unidades com operações privadas, enquanto na França, cerca de 36% dos estabelecimentos prisionais do país são administrados por modelos de gestão compartilhada, em sua maioria terceirizações. Já nos Estados Unidos, as prisões operadas pelo setor privado abrigavam 8,3% da população encarcerada no país (Carson & Anderson, 2016; Ambrozio, Puga e Siffert Filho, 2017).

Assim, o estudo em questão pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: de que maneira se manifestam os fatores econômico-financeiros, institucionais-administrativos e sociopolíticos no processo decisório de escolha entre a terceirização e a parceria público-privada (PPP) para a gestão prisional?

O objetivo geral do estudo é analisar o processo de tomada de decisão que envolve o modelo de gestão do sistema prisional no Estado de Minas Gerais e avaliar os fatores econômico-financeiros, institucionais-administrativos e sociopolíticos da escolha pela terceirização ou pela PPP. Como objetivos específicos, espera-se identificar o modelo de gestão (terceirização ou PPP) que melhor satisfaça aos múltiplos objetivos do sistema prisional, indicar os fatores que influenciam a decisão por cada um dos modelos de gestão (terceirização ou PPP) e avaliar e hierarquizar os fatores mais relevantes em cada um dos dois modelos.

A contemporaneidade da temática estudada revela a escassez de trabalhos científicos no contexto dos modelos de gestão compartilhada entre o Estado e a iniciativa privada. Pode-se dizer, que ainda são poucos os estudos que analisam o impacto da governança privada sobre o custo e a qualidade dos serviços prisionais no Brasil, uma vez que as experiências de cogestão (terceirização) e PPPs em prisões são um fenômeno relativamente recente (Ambrozio et al., 2017).

Além desta Introdução, na sequência são abordadas a caracterização dos sistemas de PPPs e terceirização; os fatores e dimensões do processo decisório na gestão pública, a metodologia de investigação e os resultados e conclusões da pesquisa.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE PPP E TERCEIRIZAÇÃO COMO MODELOS HÍBRIDOS DE PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

As modalidades de gestão estudadas na presente pesquisa – terceirização e PPP – emergem do movimento reformista pelo qual passaram diversos países a partir dos anos de 1970, como alternativa à crise do modelo de estado burocrático. Para superar a crise fez-se necessário cortar gastos de pessoal, diminuir e flexibilizar o aparato governamental e aumentar a eficiência dos serviços públicos. Estas foram as bases do gerencialismo proposto para a gestão pública no início da década de 1980. O modelo de gestão deriva, justamente, da replicação da lógica de produtividade do setor privado na esfera pública (Abrucio, 1997).

As reformas gerenciais buscaram ainda flexibilizar as regras e os procedimentos gerenciais, ao diversificarem suas iniciativas a partir de contratação de serviços terceirizados e PPPs e utilizarem sistemas de gestão orientados para objetivos e resultados, qualidade, avaliação e pagamento por desempenho com critérios pretensamente mais audaciosos que os modelos tradicionais (Cavalcante, 2017).

Neste novo contexto, o *New Public Management* (NPM) caracteriza-se por duas dimensões: a introdução de técnicas de gestão do setor privado na administração pública e a adoção de mecanismos tipicamente utilizados no mercado na esfera pública (Rezende, 2010). Ambas abordagens possuem justificativas semelhantes, na medida em que buscam racionalizar recursos públicos, maximizar a eficiência e responder de maneira mais ágil às dificuldades fiscais enfrentadas pelos governos. Ainda nesse sentido, a melhoria da qualidade, o foco nos resultados e a potencialização da fiscalização e auditoria são objetivos perseguidos pela administração gerencial.

Na cadência do gerencialismo, a partir de análises em 11 países desenvolvidos, em um espaço temporal de 30 anos de reforma gerencial no setor público dessas nações, Pollitt e Bouckaert (2011) classificam as tendências propostas no NPM em quatro dimensões: mercadológica, normativo, governabilidade e qualidade dos serviços (Quadro 1).

Quadro 1
Tendências de reforma baseadas no NPM

Inspirada no Mercado	Gestão por resultados – foco no controle <i>ex post</i> (exemplo: orçamento por resultados)
	Contratos por desempenho individual e por organização (<i>pay for performance</i>)
	Revisão de programas (custo-benefício)
	Competição compulsória (setores públicos, privados e voluntários)
	<i>One-stop-shops</i> (coordenação de programas para eliminar duplicação)
Regulatória/Desregulatória	Criação de novos órgãos regulatórios: para supervisionar privatização e governança colaborativa
	Mecanismos de coordenação, planejamento e execução
	Códigos de ética: conduta; transparência, auditoria etc.

Governança	Governo aberto: liberdade de informação, <i>e-governance</i> e mecanismos de engajamento social
	Governança em redes
Elevar a capacidade dos servidores	Estabelecimento de programas de treinamento integrados

Nota. Fonte: Adaptado de *Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*, de Pollitt e Bouckaert, 2011.

Além destas quatro perspectivas, o movimento gerencialista é abordado a partir de três diretrizes (Dunleavy, Margetts, Bastow e Tinkler, 2006): *a*) a desagregação, que divide o setor público em grandes hierarquias para facilitar o controle, *b*) a concorrência, pois promove múltiplas formas de provisão de serviços e *c*) e os incentivos, em que o foco de gestores e equipes se restringe às motivações básicas de desempenho, alicerçadas nos recursos disponíveis.

No processo de compartilhamento de responsabilidades para o setor privado e o terceiro setor, realizados normalmente via instrumentos contratuais de gestão, muitas reformas intensificaram as estratégias de descentralização entre os diversos níveis de governos (Cavalcante, 2017). Este processo, que se iniciou nos continentes norte-americano e europeu, acabou se estendendo para várias outras regiões no mundo, em especial países latino-americanos e dos Tigres Asiáticos.

A contratação de serviços externos (*contracting-out*) e PPPs são iniciativas estabelecidas pelas reformas gerenciais de maneira geral, com vistas à flexibilização de regras e de procedimentos gerenciais do contexto burocrático. Em geral, são implementadas na ambiência do setor público caracterizado pela escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e avanço de ideologias privatizantes (Cavalcante, 2017).

Tendo em vista a nova perspectiva sobre a prestação de serviços públicos no contexto pós reformista, Huet e Saussier (2003) definem as modalidades de prestação de serviços de utilidade pública como aquelas que se posicionam entre a solução governamental e a privatização total. A tipologia considera três dimensões: o envolvimento do operador privado, a propriedade e a duração dos direitos de propriedade do operador (Fig. 1).

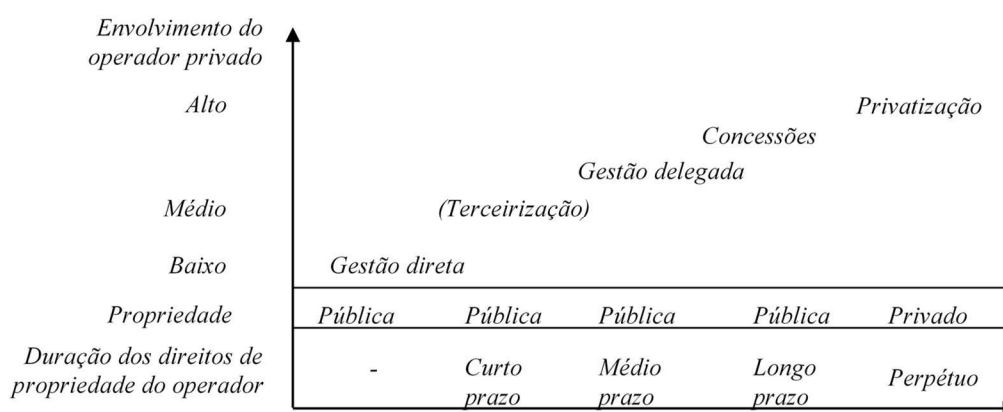


Figura 1. Principais formas de provisão de serviços públicos

Fonte: Adaptado de “Contractual arrangements and the provision of public interest services: a transaction cost analysis”, de Huet e Saussier, 2003, *European Business Organization Law Review*.

Neste enquadramento a terceirização se traduz em um modelo de duração de curto prazo, cuja propriedade é pública e com nível médio de envolvimento privado. Já a PPP se caracteriza pela durabilidade de longo prazo, também de propriedade pública, e com nível elevado de envolvimento privado.

De toda maneira a decisão entre a provisão própria de serviços e a subcontratação é controversa, e nem sempre é possível especificar com acurácia os níveis de qualidade desejados, tanto internamente quanto em atividades repassadas a agentes privados. A diferença entre a provisão pública e a privada estaria na alocação de direitos de controle residuais (empresas privadas tomam decisões independentemente do posicionamento do governo) em relação ao grau de competição em si (Hart et al., 1997).

As PPPs podem ser entendidas como um instrumento de cooperação entre atores privados e públicos, com o objetivo de prover serviços de utilidade pública, principalmente em áreas em que existe a consolidação da atuação do setor privado, e que o Estado, por diversas razões, não deseja mais atuar diretamente. Entre elas, está principalmente a viabilização de novos investimentos, sendo que esse processo tem se dado sobretudo em áreas ligadas à infraestrutura, como portos, estradas e saneamento (Cabral, 2006).

Na participação da iniciativa privada, os ativos governamentais e os dados e propriedade intelectual podem ser utilizados de maneira mais produtiva, o que gera melhorias na qualidade dos serviços públicos prestados (Tang, Shen e Cheng, 2010). Uma outra vantagem é que os setores público e privado podem compartilhar riscos em diferentes estágios (Shen, Platten, & Deng, 2006). Como o setor privado produz disciplina comercial nos projetos públicos, o risco de sobrecustos e atrasos nos projetos podem ser significativamente reduzidos (Li & Akintoye, 2003).

Tang et al. (2010) analisam que, embora as PPPs sejam percebidas como uma forma de criar infraestrutura pública com um pequeno ou nenhum custo para a máquina pública, existem casos em que empreendimentos regidos por PPPs apresentam problemas devidos aos excessos de custos, projeções de custo e receita irrealistas e às disputas legais que ocorrem entre operadores privados e o governo. Os autores argumentam que, em praticamente todos esses casos, o governo acaba assumindo o custo do fracasso da parceria.

A terceirização surgiu nos Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial, num cenário em que o aumento da demanda por armamentos levou as empresas a direcionar esforços para essa atividade principal e repassar a outras empresas as atividades secundárias que não estavam diretamente associadas ao desenvolvimento e produção de armamentos (Pinto & Quelhas, 2016). Posteriormente, após a crise capitalista de 1973, a terceirização recebeu impulsos da mudança organizacional observada à época, em que os modelos fordista e taylorista foram substituídos pelo modelo toyotista, em que predomina a inovação tecnológica. Nesse modelo, o empregado era multifuncional, com maior número de tarefas e funções, e a empresa preocupava-se apenas com sua atividade principal, delegando a prestadores de serviços suas atividades periféricas (Lacerda, 2015).

O tema terceirização merece destaque na atual conjuntura do serviço público, dada a necessidade da busca de melhores práticas na gestão do gasto público. Ao contrário de um passado recente, em que o principal objetivo era o de redução de despesas na busca de um equilíbrio fiscal, na atualidade os gestores públicos almejam o alcance de um novo patamar de qualidade do gasto público. A motivação para a terceirização na iniciativa pública é a possibilidade de alcançar os objetivos determinados com maiores eficácia e eficiência (Prado Filho et al. 2013).

No contexto da iniciativa pública, as motivações para uma possível terceirização podem ser geradas por duas questões centrais: uma relacionada à autonomia para o desenvolvimento das atividades, considerando tanto a disponibilidade de quadro de funcionários quanto à existência de competências e habilidades dentro da própria organização. A outra motivação contempla a questão do custo-benefício, ou seja, o contraponto entre o custo do serviço terceirizado e os resultados apresentados, ou seja, “se a atividade pode ser desenvolvida com menor custo por atores externos do que os internos ou se há um diferencial de qualidade que torne sua terceirização desejável, entende-se que há uma motivação para que a mesma possa

ser terceirizada” (Prado Filho et al., 2013, p. 16). Analisando particularmente o contexto de terceirização em estabelecimentos prisionais, McGahan (2007) afirma que esse processo inicia uma mudança fundamental na relação entre empresas e governos, com estes suprindo somente a supervisão para garantir que os serviços atendam às necessidades públicas.

No contexto do sistema prisional de Minas Gerais, o modelo de PPP adotado nessa pesquisa pode ser caracterizado pela celebração de contrato e outorga para entidade privada realizar construção e gestão integral do estabelecimento penal, cabendo ao ente público a fiscalização da atividade do parceiro privado. O modelo de terceirização, também denominado cogestão, é o modelo que envolve a administração pública e a iniciativa privada, em que o administrador privado é responsável pela gestão de determinados serviços da unidade, como segurança interna, alimentação, vestimenta, higiene, lazer, saúde, assistência social, psicológico, etc., cabendo ao Estado e ao ente privado o gerenciamento e a administração conjunta do estabelecimento (Infopen, 2014).

Fatores e dimensões do processo decisório na gestão pública

O processo decisório, enquanto meio de formulação de políticas públicas, envolve vários grupos de interesse, como instituições governamentais, partidos políticos e sociedade. Em função das posições, por vezes antagônicas, entre os atores envolvidos, é imprescindível que o processo de decisão gere escolhas eficientes (Abreu, Neiva, & Lima, 2014).

Os modelos de tomada de decisão clássicos são amplamente discutidos na ótica da administração pública. Nessa linha, Lindblom (1959) contribui significativamente ao propor o modelo incrementalista, que considera que os atores políticos decidem por meio de comparações restritas entre alternativas diferentes, considerando a situação existente e as decisões tomadas anteriormente, por meio de um processo de alinhamentos e ajustamentos mútuos entre as partes envolvidas. Dessa forma, a mudança resultante das decisões é incremental e de dimensão pouco significativa. Outro modelo também discutido no âmbito da administração pública é o modelo da racionalidade limitada de Simon (1997). Ao assumir que os gestores públicos são racionalmente limitados, a modelização da decisão pode ser reajustada, tendo em vista o contexto político em que o mesmo ocorre (Carvalho, 2013).

Para entendimento do processo decisório para o sistema prisional, os fatores relevantes observados na literatura foram agrupados sob o prisma dos fundamentos da *New Public Management*, e sua aplicação na gestão pública. Para esse agrupamento, foram utilizadas as abordagens de Abrucio (1997), Marini (2005), Araujo (2007), Secchi (2009) e Pollitt e Bouckaert (2011).

Adicionalmente, foram utilizadas as dimensões estruturais da gestão pública, abordadas por Paes de Paula (2005). A dimensão Econômico-Financeira abrange os problemas no âmbito das finanças públicas e envolve questões de natureza fiscal, tributária e monetária. A dimensão Institucional-Administrativa abrange os problemas de organização e articulação de órgãos que compõem o sistema estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das questões estatais. A dimensão Sóciopolítica compreende problemas situados na esfera das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo o direito dos cidadãos e sua participação na gestão pública e também questões ligadas ao processo decisório político na organização.

Os fatores do processo decisório estudado nessa pesquisa estão dispostos no Quadro 2, juntamente ao modelo de gestão, dimensão estrutural e característica do gerencialismo associada a cada fator, e os respectivos códigos utilizados na análise de dados. No caso das características do gerencialismo, não foram atribuídos códigos, pois as categorias foram utilizadas apenas para discussão dos resultados.

Cabral e Lazzarini (2010) afirmam que os indicadores do sistema prisional são classificados quanto ao custo e à qualidade. Como indicadores de custos podem ser citados os

custos de mão de obra, energia, materiais de consumo, dentre outros itens administrativos e financeiros. Tais indicadores exigem especial atenção, tendo em vista as restrições orçamentárias dos governos estaduais e federal.

Os autores analisam que os indicadores de qualidade do serviço estão relacionados à capacidade dos estabelecimentos penais em conter o indivíduo delituoso, isolando-o da sociedade, prover os meios para que o indivíduo retorne à sociedade sem voltar a cometer outros atos ilícitos no futuro, promover as condições necessárias para que o cumprimento da pena ocorra de forma digna e em consonância com os direitos humanos básicos (direito à alimentação, à saúde e a um ambiente seguro no interior do cárcere, que não coloque em risco a integridade física e moral de internos, funcionários do estabelecimento, visitantes e outros membros da sociedade). Cabral e Lazzarini (2010) dizem que os indicadores de qualidade são mensuráveis quantitativamente e podem ser agrupados em três dimensões: indicadores de reincidência criminal, segurança e ordem do estabelecimento (fugas, rebeliões, mortos, agressões sexuais) e serviços oferecidos aos internos (assistência médica, jurídica, social, psicológica etc.).

Tendo em vista a importância dos indicadores qualitativos para a dinâmica do sistema penitenciário, estes indicadores serão considerados na pesquisa como objetivos do sistema prisional a serem alcançados pelo modelo de gestão escolhido pelo Estado, no contexto do processo decisório entre terceirização e PPP.

Quadro 2

Fatores do processo decisório e suas respectivas dimensões e subdimensões

Modelo de gestão	Dimensão	Característica do gerencialismo	Fatores do processo decisório
Terceirização (TER)	Econômico-financeira (DEF)	Ênfase na eficiência	Redução de custos operacionais (RCO)
			Flexibilização do custo fixo (FCF)
			Melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC)
	Institucional-administrativa (DIA)	Contratualização	Temporalidade dos contratos (contratos inferiores a 5 anos) (TCO)
			Redução de riscos, pelo compartilhamento apenas dos riscos extraordinários (RRG)
		Ênfase na mudança e na inovação	Criação de um <i>locus</i> de inovação no Governo (CLI)
			Acesso a <i>expertise</i> externa ao Governo (AEG)
	Indicadores de desempenho e controle	Apliação de penalidades apenas em desfavor do concessionário privado, ou unilateral (APU)	
		Controles operacionais unilaterais (COU)	
	Sociopolítica (DSP)	Busca pela qualidade nos serviços	Melhoria da qualidade dos serviços ou produtos (MQS)
			Flexibilidade de gestão
		Flexibilidade de gestão	Foco nas principais competências do Governo (FCG)
Ganho de flexibilidade e adaptabilidade a mudanças internas e externas à organização (GFM)			
Flexibilidade de gestão		Modificações estruturais na hierarquia e política de recursos (redesenho dos processos do negócio, redução de imobilizado, revisão de estrutura). (MEH)	
Busca pela qualidade nos serviços	Tipo de interno (TIN)		
PPP (PPP)	Econômico-financeira (DEF)	Ênfase na eficiência	Redução dos custos de transação (RCT)
		Ênfase na eficiência	Superação de barreiras de investimento (SBI)
		Ênfase na eficiência	Criação de uma infraestrutura pública com um pequeno ou nenhum custo para a máquina pública (CIB)
	Institucional-administrativa	Contratualização	Compartilhamento de riscos em diferentes estágios (CRD)

(DIA)	Contratualização	Temporalidade do contrato (entre 5 e 35 anos) (TCO)
	Ênfase na mudança e na inovação	Troca de tecnologia (TTE)
	Ênfase na mudança e na inovação	Aprendizado e substituição de habilidades (ASH)
	Indicadores de desempenho e controle	Controles operacionais mútuos, que refletem vontades mútuas, permitindo a construção de um sistema otimizado e eficiente (COM)
	Indicadores de desempenho e controle	Controle de atrasos nas obras públicas (CAO)
Sociopolítica (DSP)	Busca pela qualidade nos serviços	Aumento da eficiência na gestão de projetos e operação dos empreendimentos públicos (AEP)
	Busca pela qualidade nos serviços	Tipo de interno (TIN)
	Flexibilidade de gestão	Ganho de flexibilidade e adaptabilidade a mudanças internas e externas (GFM)

Fonte: Elaborado pelos autores.

METODOLOGIA

A abordagem metodológica da pesquisa foi quantitativa, por meio da aplicação do Método de Análise Hierárquica (MAH), desenvolvido na década de 1970 por Thomas L. Saaty, da Universidade da Pensilvânia. O MAH se enquadra na família dos métodos multicritérios, enquanto instrumentos de apoio à tomada de decisão. Nessa família também participam os métodos derivados da Teoria de Utilidade Multi-Atributo (TUMA) e os métodos Multicritérios de Apoio à Tomada de Decisão (MMAD) (Granemann & Gartner, 1998).

A Figura 2 apresenta um modelo genérico da estrutura hierárquica de decisão.

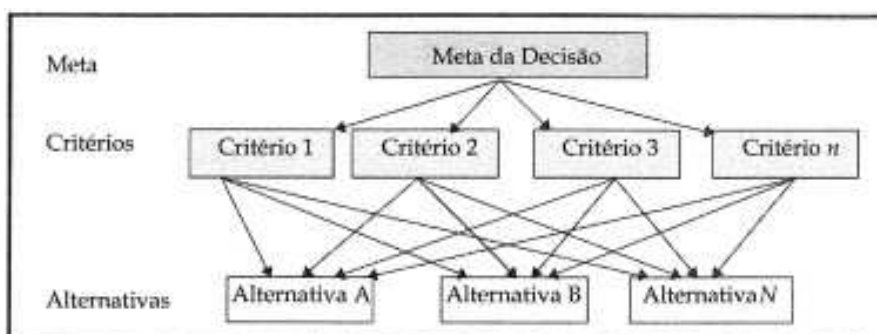


Figura 2. Estrutura hierárquica genérica de problemas de decisão

Fonte: Adaptado de “How to make a decision: the analytic hierarchy process”, de Saaty, 1990, *European Journal of Operational Research*.

O *Analytic Hierarchy Process* (AHP) é uma teoria de mensuração realizada por meio de comparações paritárias e baseia-se nos julgamentos de especialistas para obter escalas de prioridades, permitindo a inclusão da subjetividade e de questões qualitativas nas análises quantitativas para o processo de tomada de decisão. A comparação entre os critérios ou alternativas são realizados pela escala de julgamentos de importância, que varia entre 1 e 9, em que 1 significa que duas atividades contribuem igualmente para o objetivo e 9 significa que a evidência favorecendo uma atividade em relação a outra é do mais alto grau de certeza (Saaty, 1990).

Os pesos atribuídos pelos decisores são posteriormente dispostos em matrizes $n \times n$, em que n representa a quantidade de critérios a serem comparados. A consistência matemática da matriz é calculada como demonstra a equação abaixo, que considera o principal autovalor, λ_{max} , e o índice aleatório RI , sugerido por Saaty (1990) e variável de acordo com a dimensão n da matriz. Para que os julgamentos sejam considerados válidos, a razão de consistência CR deve assumir valores menores ou iguais a 0,10. Caso contrário, a orientação é de que os julgamentos sejam revistos.

$$CR = \frac{(\lambda_{max} - n)/(n - 1)}{RI}$$

RI (*Random Index*) representa o índice aleatório, cujo valor varia de acordo com a dimensão da matriz de comparação paritária. Se $CR \leq 0,1$, a matriz de comparação terá uma coerência aceitável, caso contrário os julgamentos deverão ser revistos (Saaty, 1990).

É aceitável que as matrizes de julgamentos sejam próximas às matrizes consistentes (Saaty, 2003), o que implica obter a medida CR um pouco maior que 0,1. O quanto poderá ser maior que o valor mínimo adequado, caberá ao decisor fixar. Na prática, será comum obter matrizes próximas às consistentes, devido à intangibilidade das questões julgadas e ao fato de que os julgamentos humanos são perturbados pelos sentimentos e preferências do julgador.

Ao contrário do uso de estatísticas, nem sempre é necessário na análise de problemas complexos envolver uma grande amostra de pessoas diversas que podem ou não ter o entendimento completo necessário para resolver um problema (Saaty, 2004). Assim, o método MAH não necessita da participação de um grande número de especialistas, desde que a taxa de consistência (CR) seja inferior a 0,1. Isso significa que os julgamentos são válidos e confiáveis (Buccieri, 2014).

O processo decisório entre PPP e Terceirização estudado na pesquisa foi estruturado em quatro níveis ou hierarquias, desmembrando a decisão em etapas, conforme sugestão de Saaty (2008).

- ✓ 1º nível: objetivos do sistema prisional, que se constituem indicadores de qualidade do sistema, citados por Cabral e Lazzarini (2010). São eles: redução de mortes, fugas e rebeliões (MFR), qualidade dos serviços prestados aos internos (QSP) e redução da reincidência criminal (RRC);
- ✓ 2º nível: alternativas de decisão. Na presente investigação, as alternativas estudadas são os modelos de terceirização e parceria público-privada (PPP);
- ✓ 3º nível: dimensões da decisão. A criação das dimensões sugeridas nesta pesquisa levou em consideração as dimensões estruturais da gestão pública citadas por Paes de Paula (2005) e as principais características do gerencialismo. São elas: dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica;
- ✓ 4º nível: fatores das dimensões de decisão. Os fatores sugeridos constituem-se nas motivações, características e benefícios dos modelos de gestão propostos (vide Quadro 5).

A coleta de dados envolveu dados primários, obtidos por meio de questionários com respostas objetivas, e uma questão aberta para comentários e contribuições. A seleção dos indivíduos pesquisados ocorreu por conveniência, dada a necessidade da vivência sobre o sistema prisional para responder à pesquisa. A população estudada constituiu-se de gestores públicos, consultores e professores reconhecidamente especialistas em modelos de gestão híbridos entre a iniciativa privada e a gestão pública.

Também foi utilizada a técnica de amostragem bola de neve, de obtenção de amostra não probabilística, que utiliza cadeias de referência para a identificação de potenciais respondentes. Uma característica da amostragem bola de neve é a impossibilidade de se determinar a probabilidade de seleção de cada participante na pesquisa (Vinuto, 2016).

Os questionários foram criados tendo em vista o modelo previsto pelo MAH, com as devidas comparações paritárias entre as alternativas, os critérios de decisão, as dimensões e os fatores associados à escolha entre terceirização e PPP. Antes da aplicação dos questionários, foram realizados testes de validação do questionário, visando garantir a validação das escalas e o correto entendimento das questões pelos entrevistados. Ao longo do teste, foram assinaladas questões relevantes para o entendimento das questões, sendo quase todas aceitas pelos pesquisadores

Oito especialistas, sendo quatro gestores públicos, diretamente envolvidos na elaboração de políticas públicas para o sistema prisional do Estado de Minas Gerais, e outros quatro pesquisadores acadêmicos, estudiosos sobre os modelos de gestão pública compartilhada entre as esferas pública e privada responderam aos questionários.

Com base no desenvolvimento dos fundamentos teóricos e as discussões promovidas acerca da implementação dos modelos de gestão em foco, foram geradas as seguintes hipóteses para a discussão dos resultados:

- ✓ *H₁: As dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa apresentam forte influência no processo decisório do modelo de gestão;*
A hipótese H₁ foi formulada considerando o destaque recebido por essas dimensões estruturais na implementação da administração pública gerencial, conforme preconizado por Paes de Paula (2005). Sugere-se que tais características da gestão pública interfiram diretamente no processo de tomada de decisão.
- ✓ *H₂: A escolha pela terceirização é fortemente influenciada pela redução de custos operacionais;*
A hipótese H₂ emana da notoriedade dada à redução de custos na literatura sobre a terceirização como um dos principais objetivos das organizações, quando optam pela terceirização de atividades. A suposição é de que na área pública esse fator também seja relevante no processo decisório.
- ✓ *H₃: A escolha pela PPP é fortemente influenciada pela superação das barreiras de investimento;*
A suposição da hipótese H₃ deriva da grande importância atribuída às restrições de investimentos como motivador para formação de PPPs, tanto nas experiências internacionais quanto na literatura relativa à implementação desses modelos na gestão pública nacional.

O processamento dos dados foi realizado por meio do *software Expert Choice for Windows*, versão 11, ferramenta computacional para geração dos pesos associados aos níveis das hierarquias. O *software* possui módulo exclusivo para cálculo dos pesos do MAH, indicadores de consistência entre os julgamentos dos especialistas e análise de sensibilidade da tomada de decisão.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta etapa, são demonstrados os resultados das comparações paritárias das hierarquias superiores, que tratam dos objetivos do sistema prisional e das alternativas do processo decisório estudado (PPP ou terceirização). O objetivo redução da reincidência criminal apresentou maior relevância no processo decisório do sistema prisional (37%), seguido do

objetivo redução de mortes, fugas e rebeliões (35%). A matriz resultante foi considerada válida e seus julgamentos consistentes, dada a razão de consistência (RC) inferior a 0,1.

Tabela 1

Representação da matriz de comparações paritárias na visão consolidada dos especialistas

	MFR	QSP	RRC	Autovetor (AV)	AV Norm.	λ_{max}	3,02
MFR	1,0	1,5	0,9	1,1	36%	n	3
QSP	0,7	1,0	0,8	0,8	27%	IC	0,01
RRC	1,2	1,2	1,0	1,1	37%	IR	0,58
	2,8	3,7	2,7	3,0	100%	RC	0,01

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da pesquisa.

De maneira geral, a visão consolidada dos especialistas indica uma semelhança na representatividade dos objetivos do sistema prisional quando avaliado o processo decisório entre PPP e terceirização. O objetivo redução da reincidência criminal (RRC) possui maior relevância no processo decisório do sistema prisional (37%), seguido do objetivo redução de mortes, fugas e rebeliões (35%). A matriz resultante foi considerada válida e seus julgamentos consistentes, dada a razão de consistência inferior a 0,1. A predominância do objetivo RRC (redução de reincidência criminal) no processo decisório acompanha os argumentos de Saporì, Santos e Maas (2017), que reforçam a importância do tema nos debates sobre violência e a constatação de que boa parte da criminalidade que aflige a sociedade brasileira é oriunda de criminosos reincidentes.

Considerando a representatividade dos objetivos e as alternativas de modelos de gestão PPP (PPP) e terceirização (TER), os especialistas indicaram que a PPP é a mais indicada para satisfação de todos os objetivos avaliados, com maior relevância para o objetivo redução de mortes, fugas e rebeliões, cujo peso atribuído foi de 77%.

A decisão final dos especialistas associou maior relevância (69,5%) ao modelo de PPP (Tabela 2). Dado que o Estado ainda não possui nenhum estabelecimento penal do regime terceirizado, sugere-se com esse resultado que a decisão pública para novos presídios com modelos híbridos seguiria uma dinâmica incrementalista, conforme sugerido por Lindblom (1959). Esse resultado ratifica a afinidade do modelo incremental com a atuação do decisor público, no sentido em que proporciona a minimização de riscos, a negociação com partes potencialmente divergentes, o compromisso e a eficiência (Carvalho, 2013).

Tabela 2

Vetor de decisão consolidado entre os especialistas

Objetivos/ Alternativas	MFR	QSP	RRC	Vetor decisão
	36,0%	26,9%	37,1%	
PPP	77%	67%	64%	69,5%
TER	23%	33%	36%	30,5%

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da pesquisa.

As avaliações consolidadas entre os especialistas quanto às hierarquias superiores do processo decisório estão representadas a seguir, no formato de árvore de decisão, na Figura 9.

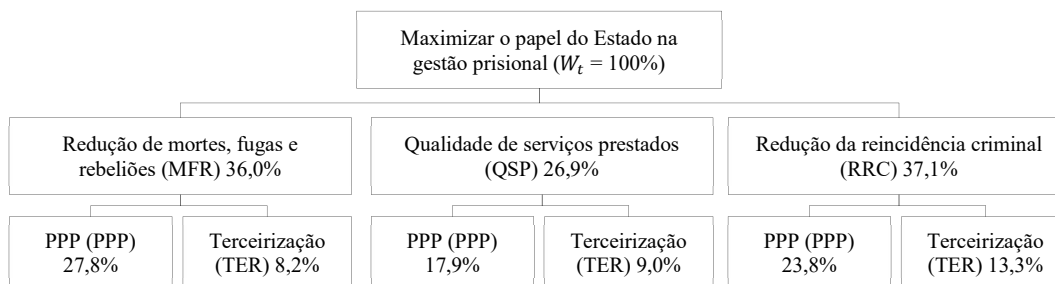


Figura 3. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional, na visão consolidada dos especialistas

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da pesquisa.

Vencidas as avaliações de pesos dos primeiros níveis da hierarquia, foram verificadas as comparações paritárias das hierarquias inferiores (dimensões e fatores da decisão). No âmbito das dimensões da decisão, de acordo com a avaliação dos especialistas, a dimensão econômico-financeira possui relevância acentuada para os objetivos MFR (redução de mortes, fugas e rebeliões) e RRC (redução da reincidência criminal), apenas no processo decisório pela PPP (35% e 39%, respectivamente). Já no modelo de terceirização, a dimensão sociopolítica apresentou-se mais relevante no respectivo processo decisório. As matrizes de julgamentos se mostraram consistentes ($RC \leq 0,1$), com exceção do objetivo MFR no modelo de terceirização.

Tabela 3

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas por dimensão de decisão, considerando os objetivos do sistema prisional

Modelo	Terceirização			PPP		
	MFR	QSP	RRC	MFR	QSP	RRC
Objetivo/Dimensão	MFR	QSP	RRC	MFR	QSP	RRC
Econômico-financeira	25%	34%	34%	35%	39%	26%
Institucional-administrativa	24%	41%	31%	30%	27%	45%
Sociopolítica	51%	25%	35%	35%	33%	29%
λ_{max}	3,14	3,01	3,00	3,00	3,09	3,00
RC	0,12	0,01	0,00	0,00	0,08	0,00
Consistência	Não (>0,1)	Sim (<=0,1)	Sim (<=0,1)	Sim (<=0,1)	Sim (<=0,1)	Sim (<=0,1)

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da pesquisa.

Já no âmbito dos fatores da decisão associados a cada dimensão, os pesos atribuídos pelos especialistas nessa etapa foram consolidados e analisados. O Quadro 3 apresenta de maneira comparativa a manifestação dos fatores e dimensões do processo decisório entre PPP e terceirização.

Quadro 3

Manifestação dos fatores e dimensões de decisão por modelo de gestão prisional, segundo dados da pesquisa

Item	Modelo PPP	Modelo Terceirização
Objetivo de maior adequação do modelo	Redução de mortes, fugas e rebeliões (MFR)	Redução da reincidência criminal (RRC)
Dimensão de maior relevância	Dimensão institucional-administrativa (DIA)	Dimensão sociopolítica (DSP)
Dimensão de menor relevância	Dimensão sociopolítica (DSP)	Dimensão econômico-financeira (DEF)
Fator de maior relevância	Aumento da eficiência de projetos e	Melhoria da mensurabilidade dos

	operação públicos (AEP)	custos (MMC)
Fator de menor relevância	Temporalidade dos contratos (TCO)	Foco nas principais competências do governo (FCG)
Fator econômico-financeiro de maior relevância	Criação de infraestrutura pública com baixo investimento (CIB)	Melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC)
Fator econômico-financeiro de menor relevância	Superação de barreiras de investimento (SBI)	Flexibilização dos custos fixos (FCF)
Fator institucional-administrativo de maior relevância	Aprendizado e substituição de habilidades (ASH)	Temporalidade dos contratos (TCO)
Fator institucional-administrativo de menor relevância	Temporalidade dos contratos (TCO)	Aplicação de penalidades unilateral (APU)
Fator sociopolítico de maior relevância	Aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP)	Melhoria na qualidade dos serviços (MQS)
Fator sociopolítico de menor relevância	Tipo do interno (TIN)	Foco nas principais competências do Governo (FCG)

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da pesquisa.

Quanto às dimensões da decisão e seus respectivos fatores, foi possível observar que a preponderância de fatores relacionados à ênfase na mudança e na inovação, a busca pela melhoria na qualidade dos serviços e o alcance da eficiência econômica foram recorrentes em algumas dimensões dos processos decisórios estudados. Outro apontamento importante é de que a dimensão econômico-financeira, constituída por fatores que abrangem os problemas no âmbito das finanças públicas e que envolvem questões de natureza fiscal, tributária e monetária, apresentou importância reduzida em ambos os processos decisórios.

As hipóteses levantadas ao longo do referencial teórico não foram totalmente aceitas, considerando as avaliações das comparações paritárias realizadas pelos especialistas. A hipótese H_1 foi aceita para o modelo de gestão PPP, tendo em vista a relevância das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa no vetor de decisão resultante desse processo decisório. Vale ressaltar que a PPP foi o modelo de gestão considerado mais adequado para atendimento aos objetivos do sistema prisional. Já para o modelo de cogestão, a dimensão sociopolítica se destacou no vetor de decisão, o que sugere a influência das questões situadas na esfera das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo o direito dos cidadãos e sua participação na gestão pública no processo decisório (Paes de Paula, 2005).

Os resultados apontaram a rejeição da hipótese H_2 , dado que o fator de maior relevância no vetor de decisão pela terceirização ou cogestão foi a melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC), seguido da melhoria da qualidade dos serviços (MQS). A redução dos custos operacionais (RCO) apresentou o terceiro maior peso no vetor de decisão do modelo. Nesse caso, sugere-se que, na aplicação da administração pública gerencial, a busca pela qualidade (Abrucio, 1997; Marini, 2005; Araújo, 2007) e pela eficiência (Abrucio, 1997; Secchi, 2009; Ribeiro et al., 2013) se equilibre no processo decisório.

Quanto à hipótese H_3 , a análise dos dados não suportou sua aceitação. No caso da PPP, a superação das barreiras de investimento (SBI) foi apontada como o quarto fator mais importante no vetor de decisão, com relevância inferior aos fatores aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP), construção de infraestrutura com baixo custo (CIB) e ganho de flexibilidade em mudanças internas ou externas (GFM). Observando os fatores citados, que possuem maior representatividade no vetor de decisão, é possível concluir que a tomada de decisão está alinhada à flexibilidade de gestão, a busca pela melhoria na qualidade dos serviços e a ênfase na eficiência, preconizados pela administração pública gerencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa possibilitou o estabelecimento de um paralelo de comparação entre os processos decisórios pela PPP e pela terceirização, de modo a avaliar como se manifestam os fatores e as dimensões de decisão no processo decisório de cada modelo. A análise do processo decisório entre PPP e terceirização revelou a maior afinidade do modelo de PPP para satisfação dos objetivos do sistema prisional, e mostrou a importância do fator redução da reincidência criminal para a tomada de decisão do modelo de gestão dos estabelecimentos prisionais.

Entre as dimensões da decisão, os resultados demonstraram a superioridade da dimensão institucional-administrativa no processo decisório pela PPP. Entre os fatores abordados na literatura sobre parcerias público-privadas, o aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP) apresentou-se como o mais relevante para o processo decisório do modelo de gestão PPP. Em contrapartida, a temporalidade dos contratos (TCO), entre 5 e 35 anos, apresentou a menor relevância nesse processo.

Avaliando o modelo de terceirização, os resultados indicaram que a dimensão sociopolítica possui a maior importância no processo decisório, e a melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC), proporcionada pela terceirização do estabelecimento prisional, é o fator de maior relevância entre os fatores avaliados, seguido da melhoria da qualidade dos serviços (MQS). Nesse sentido, as características da administração pública gerencial de ênfase na eficiência e de busca pela qualidade foram predominantes no processo decisório pela cogestão. O resultado acima está alinhado aos argumentos de Prado Filho et al. (2013) de que, ao contrário de um passado recente, em que o principal objetivo da terceirização era a redução de despesas na busca de equilíbrio fiscal, na atualidade os gestores públicos almejam um novo patamar de qualidade para o gasto público. O fator focalização nas competências do governo (FCG) foi apontado pelos especialistas como o de menor expressão para efeito da tomada de decisão pela terceirização.

Ao contrário da maioria dos apontamentos teóricos, os resultados mostraram que a ótica da eficiência financeira máxima do Estado, embora ainda presente no processo decisório, cedeu espaço para fatores relacionados à qualidade do atendimento aos internos e à busca de novas tecnologias e inovação na gestão, sinalizando a preocupação pública de mudança na atual realidade vivenciada pelo sistema prisional.

Foi possível observar um comportamento decisório incremental nos julgamentos dos especialistas, dada a manutenção do modelo PPP como o mais adequado às necessidades do sistema prisional, quando avaliada simultaneamente a opção pela terceirização. A decisão incremental possui vantagens significativas no contexto da gestão pública, como a implicação de leves modificações nos programas existentes, o estabelecimento em senso de segurança advindo do conhecimento das consequências da mudança e evitar de forma radical e não desejável às políticas subsequentes. O processo de ajustamentos mútuos facilita a aceitação política e o estabelecimento de acordos (Lindblom, 1979).

O estudo contribuiu para o conhecimento acadêmico sobre os modelos de provisão de serviços públicos no sentido em que amplia a discussão do processo decisório de acordo com o tipo de modelo de gestão, identificando fatores relevantes na tomada de decisão segundo os múltiplos objetivos do sistema prisional.

O entendimento aprofundado dos fatores relevantes no processo decisório dos modelos de gestão pública com participação privada também pode ser útil para governos que ainda não possuem modelos semelhantes na gestão prisional, ou mesmo aqueles que buscam equalizar o cenário de vagas e quantidade de internos, almejando alternativas de modelos de acordo com as condições políticas e fiscais do governo.

REFERÊNCIAS

- Abreu, W. M. de, Neiva, V. M., & Lima, N. (2014). Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. *Revista do Serviço Público*, 63(2), 135-155.
- Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, (10), 1-50.
- Ambrozio, A. M. H. P., Puga, F. P., & Siffert Filho, N. F. (2017, out.). Uma avaliação das experiências internacionais e brasileira de PPPs no sistema prisional. *Textos para Discussão*, (117), 7-32.
- Buccieri, G. P. (2014). *Modelagem para identificação de indicadores de eficiência energética para edificações e plantas industriais*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Engenharia, Universidade Estadual Paulista, Guaratinguetá, SP, Brasil.
- Cabral, S. (2006). *Além das grades: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional*. Tese de doutorado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil. Recuperado de <http://www.adm.ufba.br/pt-br/publicacao/alem-grades-analise-comparada-modalidades-gestao-sistema-prisional>
- Cabral, S., & Lazzarini, S. G. (2010). Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(3), 395-413.
- Carson, E. A., & Anderson, E. (2017). Prisoners in 2015. US Department of Justice Office of Justice Programs Bureau of Justice Statistics; December 2016.
- Carvalho, E. D. (2013). Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (73), 131-148.
- Cavalcante, P. (2017). Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. *Texto para Discussão IPEA*, 2319, 7-40
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead – long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Granemann, S. R., & Gartner, I. R. (1998). Seleção de financiamento para aquisição de aeronaves: Uma aplicação do método de análise hierárquica (AHP). *Transportes*, 6(1), 18-40.
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127-1161.
- Huet, F., & Saussier, S. (2003). Contractual arrangements and the provision of public interest services: A transaction cost analysis. *European Business Organization Law Review*, 4(3), 403-427.
- Infopen (2014, dez.). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Recuperado de http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf

- Li, B., & Akintoye, A. (2003). *An overview of public-private partnership* (pp. 3-30). Oxford, , UK: Blackwell Science.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Marcelino, P. R. (2012). Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. *Revista Pegada*, 8(2), 55-71.
- Marini, C. (2005). Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, 1, 1-13.
- Paes de Paula, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Rezende, J. V. S (2010). *Parcerias público-privadas (PPPs): manifestações discursivas dos comportamentos oportunistas em PPPs do Estado de Minas Gerais*. Dissertação de mestrado, Universidade FUMEC, Belo Horizonte, MG, Brasil.
- Saaty, T. L. (1990). How to make a decision: the analytic hierarchy process. *European Journal of Operational Research*, 48(1), 9-26.
- Saaty, T. L. (2003). Decision-making with the AHP: why is the principal eigenvector necessary. *European Journal of Operational Research*, 145(1), 85-91.
- Saaty, T. L. (2004). Decision making – the analytic hierarchy and network processes (AHP/ANP). *Journal of Systems Science and Systems Engineering*, 13(1), 1-35.
- Saaty, T. L. (2008). Decision making with the analytic hierarchy process. *International Journal of Services Sciences*, 1(1), 83-98.
- Secchi, L (2009, mar./abr.). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP - Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-69.
- Simon, H. A. (1997). *Models of bounded rationality: empirically grounded economic reason* (Vol. 3). Cambridge/London: The MIT Press.
- Tang, L., Shen, Q., & Cheng, E. W. (2010). A review of studies on public-private partnership projects in the construction industry. *International Journal of Project Management*, 28(7), 683-694.