

**UNIVERSIDADE FUMEC
FACULDADE DE CIÊNCIAS EMPRESARIAIS – FACE**

Dalila Pereira Rodrigues

TERCEIRIZAÇÃO OU PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)?

**Uma análise do processo decisório envolvendo o sistema
prisional do Estado de Minas Gerais**

Belo Horizonte

2017

Dalila Pereira Rodrigues

TERCEIRIZAÇÃO OU PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)?

**Uma análise do processo decisório envolvendo o sistema
prisional do Estado de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração da Faculdade de Ciências Empresariais da Universidade FUMEC, como parte dos requisitos para obtenção do título acadêmico de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão Estratégica de Organizações

Orientador: Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini

Belo Horizonte

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R696t Rodrigues, Dalila Pereira, 1983-
Terceirização ou parceria público-privada (PPP)? : uma
análise do processo decisório envolvendo o sistema prisional do
Estado de Minas Gerais / Dalila Pereira Rodrigues. – Belo
Horizonte, 2017.
164 f. : il. ; 29,7 cm

Orientador: Daniel Jardim Pardini.

Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade
FUMEC, Faculdade de Ciências Empresariais, Belo Horizonte,
2017.

1. Parceria público-privada - Brasil. 2. Terceirização -
Brasil. 3. Processo decisório – Brasil. 4. Prisões – Brasil. I.
Título. II. Pardini, Daniel Jardim. III. Universidade FUMEC,
Faculdade de Ciências Empresariais.

CDU: 351.712



Dissertação intitulada “**TERCEIRIZAÇÃO OU PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)? Uma análise do processo decisório envolvendo o sistema prisional do Estado de Minas Gerais**” de autoria de Dalila Pereira Rodrigues, aprovado pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini – Universidade FUMEC
(Orientador)

Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias – Universidade FUMEC
(Examinadora Interna)

Prof. Dr. Carlos Alberto Gonçalves – Universidade FUMEC
(Examinador Interno)

Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves Cruz – Fundação João Pinheiro
(Examinador Externo)

Prof. Dr. Cid Gonçalves Filho
Coordenador do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração da Universidade
FUMEC

Belo Horizonte, 12 de dezembro de 2017.

REITORIA

Av. Afonso Pena, 3880 - Cruzeiro
30130-009 - Belo Horizonte, MG
Tel. 0800 0300 200
www.fumec.br

CAMPUS

Rua Cobre, 200 - Cruzeiro
30310-190 - Belo Horizonte, MG
Tel. (31) 3228-3000
www.fumec.br

Agradecimentos

Agradeço a Deus, onipresente e cuidadoso comigo e com minha família, não só nesta jornada, mas por tudo o que tem feito e que ainda vai fazer. Agradeço imensamente ao amor incondicional da minha família e da torcida diária para que este percurso fosse exitoso e cheio de conquistas. Mamãe e Livinha, obrigada por cuidarem da nossa família e por tanta ajuda ao longo desses anos do meu comprometimento total com esse objetivo. Ao meu marido Luiz, por todo o apoio, as palavras de estímulo e por me entender em todos os sentidos! Obrigada por ter sonhado junto comigo! Afinal, sonho que se sonha junto sempre vira realidade! Murilo, vida, amor, minha melhor parte, obrigada por esperar todos os dias por mim e por fazer do nosso pequeno tempo juntos o mais precioso do mundo. Te amo!

Ao professor Daniel Pardini, pelo acompanhamento, pela presteza em ajudar e por todas as oportunidades de trabalhos conjuntos que me possibilitou ao longo desses anos. Conte comigo sempre, e sei que também poderei contar com você.

Aos meus colegas de mestrado, pelas boas risadas e pelo desespero compartilhado em tantas oportunidades, que fizeram com que esses momentos difíceis fossem mais leves. Levarei alguns de vocês comigo pela vida inteira!

Aos funcionários e professores da Universidade FUMEC, que contribuíram, e muito, para a minha caminhada ao longo desses anos!

Ao Governo do Estado de Minas Gerais, especialmente à Secretaria de Estado de Administração Prisional, pela disponibilidade em receber a minha visita “algumas vezes” e pelas contribuições preciosas para o meu trabalho.

Aos professores participantes da pesquisa, pelo compartilhamento de seus conhecimentos comigo e pela presteza em responder à pesquisa.

Agradeço também ao apoio prestado pela FAPEMIG, por meio do fomento concedido a esse projeto de pesquisa.

“ . . . o setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A melhora da gerência pública não é só uma questão de pôr-se em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos.”

Les Metcalfe & Sue Richards

Resumo

O presente estudo teve por objetivo investigar as manifestações dos fatores econômico-financeiros, institucionais-administrativos e sociopolíticos no processo decisório entre parceria público-privada (PPP) e terceirização no sistema prisional do Estado de Minas Gerais. A pesquisa, de caráter descritivo e quantitativo, utilizou como abordagem metodológica o Método de Análise Hierárquica (MAH), de forma a hierarquizar as dimensões e os fatores relevantes do processo decisório de cada um dos modelos, de acordo com múltiplos objetivos do sistema prisional, previstos na Lei de Execução Penal (LEP). Oito especialistas, sendo quatro atuantes no Governo do Estado de Minas Gerais e outros quatro pesquisadores acadêmicos, responderam aos questionários com as comparações paritárias previstas pelo MAH. A investigação possibilitou a observação do processo decisório no sistema prisional, sob o olhar dos pressupostos da LEP e das dimensões da decisão em que estão inseridos os gestores públicos. Os resultados mostraram que a perspectiva decisória dos especialistas aponta para a redução da reincidência criminal como principal objetivo, além de considerar a relevância de fatores econômicos, administrativos e sociais, buscando equalizar eficiência, melhoria na qualidade dos serviços e ênfase na mudança e inovação. Também foi possível identificar a preferência dos especialistas pela PPP em detrimento da terceirização, enquanto modelo de gestão mais adequado para a redução de mortes, fugas e rebeliões e da reincidência criminal, e oferecer maior qualidade dos serviços prestados aos internos.

Palavras-chaves: Parceria público-privada; Terceirização; Processo decisório; Sistema Prisional.

Abstract

The present study aimed to investigate the manifestations of economic-financial, institutional-administrative and socio-political factors in the decision-making process between PPP and Outsourcing in the prison system of the State of Minas Gerais. The descriptive and quantitative research used as a methodological approach the Analytic Hierarchy Process (AHP), in order to hierarchize the dimensions and relevant factors of the decision making process of each of the models, according to multiple objectives of the prison system, provided for in the Law on Criminal Executions (LEP). Eight experts, four of whom are active in the State Government of Minas Gerais and four other academic researchers, answered the questionnaires with the comparisons planned by the AHP. The research made possible the observation of the decision-making process in the prison system, considering the assumptions of the Law on Criminal Executions (LEP) and the dimensions of the decision in which the public managers are inserted. The results showed that the decision-making perspective of the specialists points to the reduction of criminal recidivism as the main objective, besides considering the relevance of economic, administrative and social factors, seeking to equalize efficiency, improvement in the quality of services and emphasis on change and innovation. It was also possible to identify the preference of specialists for the Public-Private Partnership over outsourcing, as a model of management more adequate to reduce deaths, fugues and rebellions and criminal recidivism, and to offer higher quality of services provided to inmates.

Keywords: Public-private partnership; Outsourcing; Decision making process; Prison system.

Lista de quadros

Quadro 1 – Tendências de reforma baseadas no NPM.....	26
Quadro 2 – Novos arranjos para provisão de serviços ou bens públicos, após a reforma gerencial.....	31
Quadro 3 – Características da Lei nº 8.987/1995 sobre contratos de concessão.....	58
Quadro 4 – Principais características da Lei nº 11.079/2004.....	65
Quadro 5 – Fatores diferenciadores entre parceria e subcontratação/terceirização.....	73
Quadro 6 – Fatores relacionados à decisão pelo modelo de terceirização.....	75
Quadro 7 – Fatores relacionados à decisão pelo modelo de PPP.....	75
Quadro 8 – Fatores do processo decisório e suas respectivas dimensões e subdimensões.....	80
Quadro 9 – Escala de julgamentos de importância do MAH.....	91
Quadro 10 – Identificação dos critérios, alternativas e dimensões avaliadas pelo MAH.....	99
Quadro 11 – Identificação dos fatores do processo decisório por dimensão e alternativa.....	99
Quadro 12 – Identificação dos especialistas pesquisados.....	104
Quadro 13 – Resultados comparados por nível da hierarquia e eixo de especialistas.....	132
Quadro 14 – Manifestação dos fatores e dimensões de decisão por modelo de gestão prisional, segundo dados da pesquisa.....	138

Lista de figuras

Figura 1. Custos de produção e de governança	36
Figura 2. Variação dos custos de transação da estrutura de governança em função da especificidade de ativos	38
Figura 3. Principais formas de provisão de serviços públicos.....	51
Figura 4. Espectro de atuação da terceirização e PPPs na provisão de serviços públicos	66
Figura 5. Tipos de envolvimento do setor privado na iniciativa pública	72
Figura 6. Procedimentos metodológicos e etapas de pesquisa	88
Figura 7. Estrutura hierárquica genérica de problemas de decisão	97
Figura 8. Esquema da análise hierárquica da pesquisa	100
Figura 9. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, na visão consolidada dos especialistas (Fase 1).....	109
Figura 10. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas (Fase 2) para o objetivo redução de mortes, fugas e rebeliões	114
Figura 11. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas (Fase 2) para o objetivo qualidade dos serviços prestados aos internos	115
Figura 12. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas (Fase 2) para o objetivo redução da reincidência criminal	115
Figura 13. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, na visão consolidada dos especialistas do eixo Governo (Fase 1).....	117

Figura 14. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Governo (Fase 2) para o objetivo redução de mortes, fugas e rebeliões.....	123
Figura 15. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Governo (Fase 2) para o objetivo qualidade dos serviços prestados aos internos.....	123
Figura 16. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Governo (Fase 2) para o objetivo redução da reincidência criminal	124
Figura 17. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, na visão consolidada dos especialistas do eixo Acadêmico (Fase 1).....	126
Figura 18. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Acadêmico (Fase 2) para o objetivo redução de mortes, fugas e rebeliões	130
Figura 19. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Acadêmico (Fase 2) para o objetivo qualidade dos serviços prestados aos internos	131
Figura 20. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Acadêmico (Fase 2) para o objetivo redução da reincidência criminal.....	131

Lista de tabelas

Tabela 1	Quantidade de contratos de PPPs assinados no Brasil, por segmento.....	67
Tabela 2	Total de projetos PPPs no sistema prisional e respectivos status atuais.....	71
Tabela 3	Percentual de presos por regime penal – comparativo Brasil e Minas Gerais	85
Tabela 4	Índices aleatórios para cálculo da CR.....	96
Tabela 5	Representação da matriz de comparações paritárias na visão consolidada dos especialistas	106
Tabela 6	Vetor de decisão consolidado entre os especialistas	107
Tabela 7	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas por dimensão de decisão, considerando os objetivos do sistema prisional	109
Tabela 8	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas aos fatores da dimensão econômico- financeira, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização	110
Tabela 9	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização.....	111
Tabela 10	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização	112
Tabela 11	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas aos fatores da dimensão econômico-financeira, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP	112
Tabela 12	Resumo dos pesos atribuídos pelo Especialista 1 aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP.....	113

Tabela 13	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP	114
Tabela 14	Representação da matriz de comparações paritárias na visão dos especialistas do eixo Governo	116
Tabela 15	Vetor de decisão consolidado entre os especialistas do eixo Governo.....	117
Tabela 16	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo por dimensão, considerando os objetivos do sistema prisional	118
Tabela 17	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão econômico-financeira, considerando os objetivos dos sistema prisional no processo decisório pela terceirização	118
Tabela 18	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização	119
Tabela 19	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização.....	119
Tabela 20	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão econômico-financeira, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP	120
Tabela 21	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP.....	121
Tabela 22	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP.....	121
Tabela 23	Representação da matriz de comparações paritárias na visão dos especialistas do eixo Acadêmico	125

Tabela 24	Vetor de decisão consolidado entre os especialistas do eixo Acadêmico.....	125
Tabela 25	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico, por dimensão, considerando os objetivos do sistema prisional	126
Tabela 26	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão econômico-financeira, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização	127
Tabela 27	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização	128
Tabela 28	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização.....	128
Tabela 29	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão econômico-financeira, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP	129
Tabela 30	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP.....	129
Tabela 31	Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP.....	130

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Comparativo dos modelos de gestão prisional – Minas Gerais versus Brasil	84
Gráfico 2 – Evolução da população prisional no Brasil.....	84
Gráfico 3 – Análise de sensibilidade para a tomada de decisão dos especialistas – Visão Consolidada.....	107
Gráfico 4 – Análise de sensibilidade para a tomada de decisão dos especialistas do eixo Governo.....	117
Gráfico 5 – Análise de sensibilidade para a tomada de decisão dos especialistas do eixo Acadêmico.....	125

Lista de siglas

BLT	<i>Build, Lease and Transfer</i>
BOT	<i>Build, Operate and Transfer</i>
DBOLT	<i>Design, Build, Operate/Lease and Transfer</i>
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
ECT	Economia dos Custos de Transação
LEP	Lei de Execução Penal
MAH	Método de Análise Hierárquica
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NEI	Nova Economia Institucional
NPM	<i>New Public Management</i>
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
ONG	Organização Não Governamental
PPP	Parceria Público-Privada
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
TI	Tecnologia da Informação

Sumário

1	Introdução	18
2	Fundamentação teórica	22
2.1	Administração pública e reformas do Estado	22
2.1.1	Economia dos Custos de Transação	32
2.1.2	A ECT aplicada à gestão pública prisional.....	37
2.2	O processo de decisão na gestão pública.....	39
2.2.1	Tomada de decisão	39
2.2.2	Modelo racional	41
2.2.3	Modelo incremental.....	42
2.2.4	Modelo da racionalidade limitada.....	43
2.2.5	Modelo político	43
2.2.6	O contexto público	44
2.3	A participação do setor privado na esfera pública	46
2.3.1	Relações interorganizacionais.....	46
2.3.2	Contratos.....	47
2.3.3	Modelos de gestão na provisão de serviços públicos	51
2.4	Terceirização.....	52
2.4.1	Conceito e origens.....	52
2.4.2	Motivações para a terceirização	54
2.4.3	A terceirização na esfera pública	58
2.4.4	A terceirização no sistema prisional.....	59
2.5	Relações de cooperação: o contexto das parcerias.....	60
2.5.1	Conceitos de cooperação interorganizacional.....	61
2.5.2	Motivações para a estratégia cooperativa.....	61
2.5.3	As parcerias público-privadas.....	63
2.5.4	Vantagens da parceria público-privada	67
2.5.5	Parcerias público-privadas no sistema prisional	70

2.6	Terceirização versus parcerias público-privadas	71
2.6.1	Convergências e divergências.....	72
2.6.2	Dimensões de análise da decisão	74
3	Contextualização da pesquisa	82
3.1	Sistema prisional	82
3.2	Objetivos do sistema prisional.....	85
4	Metodologia	88
4.1	Enquadramento da pesquisa.....	88
4.2	Método de Análise Hierárquica (MAH).....	89
4.3	Modelo teórico-empírico	98
4.4	Coleta de dados	101
4.5	Mapeamento dos especialistas participantes.....	103
5	Terceirização e PPP no sistema prisional - Análise dos resultados	105
5.1	Aplicação do método de análise hierárquica para avaliação dos objetivos do sistema prisional, dimensões e fatores de decisão do processo decisório entre PPP e terceirização – visão consolidada dos especialistas	106
5.1.1	Fase 1: manifestação dos objetivos do sistema prisional no processo decisório pelas alternativas PPP e terceirização – visão consolidada.....	106
5.1.2	Fase 2: manifestação das dimensões e fatores de decisão no processo decisório entre PPP e terceirização – visão consolidada entre os especialistas	109
5.2	Aplicação do método de análise hierárquica para avaliação dos objetivos dos sistema prisional, dimensões e fatores de decisão do processo decisório entre PPP e terceirização – eixo Governo	116
5.2.1	Fase 1: manifestação dos objetivos do sistema prisional no processo decisório pelas alternativas PPP e terceirização – eixo Governo	116
5.2.2	Fase 2: manifestação das dimensões e fatores de decisão no processo decisório entre PPP e terceirização – eixo Governo.....	118
5.3	Aplicação do método de análise hierárquica para avaliação dos objetivos do sistema prisional, dimensões e fatores de decisão do processo decisório entre PPP e terceirização – eixo Acadêmico	124

5.3.1	Fase 1: manifestação dos objetivos do sistema prisional no processo decisório pelas alternativas PPP e terceirização – eixo Acadêmico	124
5.3.2	Fase 2: manifestação das dimensões e fatores de decisão no processo decisório entre PPP e terceirização – eixo Acadêmico.....	126
5.4	Resultados sintéticos	132
5.4.1	Sintetização por eixo de especialistas	132
5.4.2	Sintetização dos resultados por objetivo do sistema prisional.....	133
5.4.3	Sintetização dos resultados por alternativa.....	133
5.4.4	Sintetização dos resultados por dimensão da decisão	134
5.4.5	Sintetização dos resultados por fatores de decisão	134
5	Considerações finais.....	136
	Limitações da pesquisa	140
	Sugestão para novos estudos	140
	Referências	142
	Apêndice 1 Questionário fase inicial e hierarquias superiores.....	150
	Questionário 1 – Identificação do especialista e fase inicial.....	150
	Apêndice 2 Questionário terceirização – hierarquias inferiores	153
	Questionário 2 – Fase terceirização	153
	Apêndice 3 Questionário parceria público-privada – hierarquias inferiores.....	160
	Questionário 3 – Fase parceria público-privada (PPP).....	160

1 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 que o envolvimento do setor privado na iniciativa pública demonstrou redução de custos e aumento de qualidade do serviço (Cabral, 2006), o tema apresenta um viés político e jurídico, dado que a contratação de empresas privadas possibilita a manutenção do serviço público, sem aumento de custo com pessoal, uma das prerrogativas da Lei de Responsabilidade Fiscal (Marcelino, 2012).

A experiência inglesa de privatização de serviços públicos nos anos 1980 provocou 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 pela 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 1980 (Ambrozio, Puga, & Siffert Filho, 2017).

A transformação do modelo de intervenção estatal sobre a prestação de serviços públicos não é um tema novo no meio acadêmico, mas sua discussão tem se renovado no âmbito da prestação de serviços prisionais. O tema vem ganhando notoriedade no Brasil, principalmente a partir do final da década de 1990, quando da implantação da primeira experiência do modelo de gestão e operação prisional privada no Estado do Paraná (Cabral & Azevedo, 2012).

De acordo com Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2017), apenas 10% dos estabelecimentos prisionais brasileiros possuem gestão compartilhada com a iniciativa privada. Em termos de número de presos custodiados, apenas 1,5% dessa população carcerária era mantida em unidades com operações privadas no Brasil. Na França, esse percentual é de 25% (em sua maioria, terceirizações) e, nos Estados Unidos, de 6,6%, predominantemente em modelos de gestão privatizada (Cabral, 2006).

Os episódios vivenciados recentemente no sistema prisional brasileiro, sobretudo nos estados do Amazonas, de Roraima e do Rio Grande do Norte, sinalizam a grave crise enfrentada pelos presídios do país, principalmente no âmbito de infraestrutura, manutenção,

controle e administração prisional. Foram três violentas rebeliões em presídios brasileiros, que resultaram em mais de 100 detentos mortos, despertando um alerta para a sociedade quanto à situação do sistema prisional do país. Iniciou-se então a discussão sobre medidas que poderiam melhorar as condições do sistema prisional do país, em que um assunto que se destacou foi a questão da gestão, sobretudo o papel da iniciativa privada no setor (Ambrozio et al., 2017).

A necessidade pela redução dos gastos públicos (Prado Filho, Teixeira, & Teixeira, 2013) e a falta de infraestrutura para atendimento adequado aos cidadãos (Pietro, 2005), que outrora foram motivadoras para adoção de modelos de gestão compartilhada entre Estado e empresas privadas, voltam à cena do sistema prisional, sugerindo a escassez de recursos próprios suficientes para propiciar a reorganização do sistema como necessário.

A gestão prisional 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). A presente pesquisa será conduzida considerando apenas modelos de gestão compartilhada entre atores públicos e privados, mais especificamente a terceirização e as parcerias público-privadas (PPPs). Nesse contexto, a avaliação dos fatores críticos e benéficos proporcionados pelas modalidades de gestão que integram a iniciativa privada à gestão pública pode sugerir alternativas mais aderentes à realidade do Estado, que maximizem o alcance dos objetivos públicos. A opção por uma ou outra modalidade representa uma escolha estratégica realizada pelos governos, com implicações distintas no desempenho do serviço público relacionado ao sistema prisional (Cabral & Lazzarini, 2010).

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 da pesquisa é analisar o processo de tomada de decisão que envolve o modelo de gestão do sistema prisional do Estado de Minas Gerais e avaliar os fatores financeiros, operacionais e administrativos no processo decisório de escolha pela terceirização ou pela PPP. Como objetivos específicos, espera-se com este estudo identificar o modelo de gestão (terceirização ou PPP) que melhor satisfaz aos objetivos do Estado de Minas Gerais quanto ao 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 modelo de gestão estudado.

A contemporaneidade da temática estudada nesta pesquisa revela a escassez de trabalhos científicos no contexto dos modelos de gestão compartilhada entre o Estado e a iniciativa privada. Ainda são pouco estudados os reflexos da utilização de modelos de gestão pública que envolvem a participação de atores privados. Na visão de Ambrozio et al. (2017), 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 e com número limitado.

Em especial no Brasil, a prestação de serviços públicos repassados ou compartilhados com empresas privadas demanda mais investigações em termos dos contratos estabelecidos, das definições de coordenação e do controle das atividades, da alocação de capital, dos meios de planejamento e controle e dos resultados obtidos por tais modelos de gestão. Segundo Ostermann (2010), ainda são necessários estudos detalhados e comparativos que levem em consideração as diferenças e as similaridades de práticas entre penitenciárias gerenciadas pelo Estado e por empresas. Emerge desse cenário a lacuna a ser explorada pela pesquisa.

No campo da administração pública, esta pesquisa contribuirá para a ampliação do entendimento sobre a qualidade e o conteúdo da decisão do gestor público, quando está em jogo a transferência do serviço para uma empresa privada (terceirização) ou a parceria do Estado com a iniciativa privada (PPP). Este estudo também aborda uma temática que poderá auxiliar nas questões emergentes da gestão pública contemporânea, como a sustentabilidade e a constante busca pela excelência na prestação de serviços públicos à sociedade, aliadas à exigência de eficiência fiscal. A escassez de financiamento de capital, a elevada dívida pública e a diminuição de receitas correntes justificam uma maior aproximação do setor público com o privado, na busca de uma gestão sustentável e de atendimento às demandas sociais.

A justificativa para a presente dissertação pode ser entendida em duas dimensões: acadêmica e gerencial para a administração pública. No âmbito acadêmico, a quantidade relativamente pequena de estudos sobre o âmbito da participação privada na administração pública e a contemporaneidade do fenômeno estudado são condições que propiciam o surgimento de novos estudos sobre a temática. No âmbito gerencial para a administração pública, esta pesquisa se justifica pela diversidade de modelos de gestão possíveis para a administração prisional, com poucos resultados disponíveis que possam subsidiar a tomada de decisão do gestor público. O atual déficit de vagas no sistema prisional brasileiro, que, de acordo com o Infopen (2014), é de 250 mil vagas, também respalda o estudo em questão, na

proporção em que a criação de novas vagas ocorra oportunamente com o entendimento aprofundado do processo decisório pelos modelos PPP e terceirização, na busca de um padrão que melhor atenda à Lei de Execução Penal (LEP).

O Estado de Minas Gerais representa um campo fértil de estudos no que tange aos modelos de gestão prisional. Além de ter sido pioneiro na adoção de PPPs, Minas Gerais era o único estado a adotar PPPs como regime de gestão até 2014 e a utilizar todos os modelos de gestão para gerenciar seus estabelecimentos penitenciários: cogestão, PPP, organizações sem fins lucrativos e gestão pública (Infopen, 2014). Na atualidade, já se sabe que outros dois estabelecimentos penais operam no modelo PPP no país, nos estados de Pernambuco e do Amazonas.

Além desta introdução, a dissertação está estruturada de forma a revisar a fundamentação sobre o contexto da participação da iniciativa privada na esfera pública e o processo decisório que emerge dessa participação. Na sequência serão apresentados os modelos de terceirização e PPPs, suas origens e conceitos, assim como os aspectos relacionados à aplicação desses modelos ao sistema prisional. Na parte final do trabalho, serão apresentadas a contextualização do ambiente da pesquisa e, em seguida, a abordagem metodológica a ser utilizada no trabalho e a proposta de modelo teórico-empírico que subsidiará este estudo.

2 Fundamentação teórica

Os modelos de gestão compartilhada entre as esferas pública e privada surgem como alternativas à gestão totalmente pública, possibilitando a transferência de algumas atividades de responsabilidade do Estado. O contexto que envolve a participação da iniciativa privada na esfera pública emerge de uma necessidade latente de reforma do Estado, com vistas a atender demandas sociais e a tornar a administração pública sustentável e eficiente. Este capítulo discute os antecedentes do envolvimento privado no Estado e o processo decisório que emerge dessa participação, e também amplia a discussão sobre os modelos de terceirização e PPP, suas origens e conceitos, abordando os aspectos relacionados à aplicação desses modelos ao sistema prisional. A PPP e a terceirização também serão discutidos sob o prisma teórico, enquanto arranjos relacionais entre organizações.

2.1 Administração pública e reformas do Estado

No contexto teórico, podem ser encontradas três grandes modalidades de administração pública, desde o surgimento dos Estados modernos (Pereira, 2014b):

1. patrimonial – nesse modelo, o Estado representa uma extensão da família real e sua principal atribuição era gerenciar os bens da realeza. Existe um nítido desalinhamento entre os interesses públicos e privados, que geram como consequências a corrupção, o clientelismo e o fisiologismo (Ferreira, 2014);
2. burocrática – pautada nas reflexões de Max Weber sobre a sociedade capitalista, a administração burocrática tem por principais atributos a centralização e a hierarquização, e, nos moldes públicos, configura-se com características como a exigência de concurso ou de processo seletivo público, o sistema universal de remuneração e as carreiras formalmente estruturadas;
3. administração gerencial, ou nova gestão pública – caracterizada pela racionalização de recursos, maximização da eficiência e flexibilização.

A limitação do Estado em gerar superávit financeiro que permita a expansão dos investimentos sociais e de infraestrutura, aliada à baixa qualidade na prestação dos serviços públicos, revela um cenário de não atendimento às demandas da sociedade. O desafio de reformar o Estado está associado ao contexto de mudança social, política e econômica que caracteriza o momento atual, impondo ao Estado a necessidade de revisar seus papéis e

mecanismos de funcionamento (Ferreira, 2014). Nesse contexto emergem as reformas do Estado.

Sob a ótica de Pereira (2014a), ocorreram efetivamente apenas duas grandes reformas administrativas desde a criação dos estados modernos, que foram a Reforma Burocrática, ou Reforma do Serviço Público, e a Reforma Gerencial da Administração Pública. A primeira experiência concreta de reformas na administração pública no Brasil ocorreu no governo Getúlio Vargas, na década de 1930. A chamada Reforma Burocrática, ou Reforma do Serviço Público, foi instituída com vistas à implantação do modelo burocrático, preconizado por Max Weber, com o objetivo de conter os excessos e a expansão alcançada pelo modelo patrimonialista ou clientelista (Ferreira, 2014). Além disso, tal reforma originou a profissionalização do serviço público (Pereira, 2014a).

Já a Reforma Gerencial, iniciada em 1995, pode ser considerada um fenômeno relativamente novo e que vem ganhando notoriedade nas duas últimas décadas. Caracteriza-se pela flexibilização dos processos e regulamentos burocráticos, possibilitando a gestão com maior autonomia e responsabilidade às agências governamentais e aos seus gestores públicos (Pereira, 2014b). A Reforma Gerencial surge como resposta à crise do Estado na década de 1980 e à globalização da economia mundial, exigindo um novo posicionamento do Estado, que adotava até então uma postura protecionista em relação à economia nacional (Pereira, 2015).

Ela aparece como ponto de partida para a substituição da atual administração pública burocrática, com traços patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da nova gestão pública, discutidos anteriormente (Pereira, 2014a). A inspiração gerencialista, que norteou a Reforma Gerencial de 1995 no Brasil, é oriunda das experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos, países que receberam as primeiras influências dos teóricos reformistas, ainda na década de 1970. A nova gestão pública, ou o movimento gerencialista, será abordada a seguir, com o objetivo de aprofundar suas origens, contexto de surgimento e principais ideais que influenciaram vários outros países.

A nova gestão pública (*New Public Management* – NPM) surge com maior ênfase nos países anglo-saxões, fundamentada em pressupostos da teoria da escolha racional (*Public Choice Theory*) e da teoria de economia organizacional, para estabelecer um conjunto de ideias acerca das deficiências do modelo burocrático clássico dominante nos governos ocidentais e, assim, propor reformas baseadas nas doutrinas neoclássicas ou neoliberais, no âmbito das ciências econômicas (Cavalcante, 2017)

A nova gestão pública, também denominada de administração pública gerencial, consistiu em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado, que, em linhas gerais, propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos (Cavalcante, 2017). O contexto de realização desse movimento contempla o pós-Segunda Guerra Mundial, em que os países desenvolvidos priorizaram a construção dos Estados de bem-estar social que exigiu um processo de complexificação do aparelho estatal, com o intuito de atender demandas não apenas de cunho social, mas também de áreas de infraestrutura e economia (Cavalcante, 2017).

Outro conceito-chave para compreender a nova gestão pública é a descentralização, sob diferentes abordagens. Além do processo de compartilhamento de responsabilidades para o setor privado e o terceiro setor, normalmente via instrumentos contratuais de gestão, muitas reformas também intensificaram estratégias de descentralização entre níveis de governos. Desse modo, governos locais passaram a ampliar seu escopo de atuação com maior autonomia em diferentes áreas de políticas públicas (Cavalcante, 2017).

O tipo de Estado existente antes da crise dos anos 1970 pode ser analisado considerando-se três principais frentes de atuação: social, administrativa e econômica. A dimensão social era representada pelo *Welfare State*, que tinha como principal objetivo o desenvolvimento de políticas públicas na área social, garantindo o suprimento das necessidades básicas da população. A dimensão administrativa correspondia ao modelo burocrático weberiano, caracterizado pela manutenção da impessoalidade, neutralidade e racionalidade do aparato governamental, e a dimensão econômica caracterizava-se pela ativa intervenção estatal na economia, atuação em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento estatal, além da garantia do pleno emprego para a população (Abrucio, 1997).

Em linhas gerais, o contexto socioeconômico para o surgimento da crise do Estado contemporâneo foi fortemente influenciado pela crise econômica mundial em 1973, iniciada na crise do petróleo e agravada na segunda crise, em 1979. A crise fiscal também contribuiu para o enfraquecimento do antigo modelo de Estado. Diante do crescimento observado por décadas, a maioria dos governos não tinha mais condições de financiar seus próprios déficits. Outro fator citado é o excesso de atividades acumuladas ao longo do pós-guerra, além dos grupos de pressão, dos clientes de serviços públicos e de todos os benefícios das relações neocorporativas então vigentes que não queriam perder, por se tratarem de conquistas.

Finalmente, a globalização e as transformações tecnológicas mudaram a lógica do setor produtivo e, em consequência, o Estado (Abrucio, 1997).

Abrucio (1997) descreve as condições materiais e intelectuais para o surgimento do modelo gerencial. Em sua visão, a crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas, em que os governos tinham menos recursos e mais dívidas, o que transformou os cortes de custo em prioridades. O enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das grandes multinacionais, resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas (Abrucio, 1997). Associado a isso, o Estado contemporâneo vinha perdendo seu poder de ação, especialmente em função da globalização, da sobrecarga de atividades e dos problemas de governabilidade. Esse cenário levou ao surgimento de um Estado com menos poder e menos recursos, o que demandava àquele momento uma estrutura governamental ágil e flexível, tanto internamente quanto em capacidade de adaptação a mudanças externas (Abrucio, 1997).

Também é importante ressaltar que, além de condições materiais, havia um ambiente intelectual favorável às mudanças na administração pública, necessário para o estabelecimento do gerencialismo. O surgimento de teorias essencialmente críticas às burocracias estatais e favoráveis aos ideais da iniciativa privada marcou esse período, sendo consolidado pela vitória política de grupos que representavam um contraponto ao antigo consenso social oferecido pelo *Welfare State* (Abrucio, 1997).

De acordo com Abrucio (1997), o contexto de implementação do modelo gerencial no setor público caracterizava-se pela escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante, como discutido anteriormente.

Na mesma direção, outros fatores são elencados pela literatura como ativadores da onda de modernização do aparelho estatal, dentre os quais se destacam a crescente competição territorial pelos investimentos privados e pela mão de obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e de tecnologia, a ascensão de valores pluralistas, como também a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades (Secchi, 2009).

As características necessárias para superação da crise – corte de gastos, inclusive de pessoal, aparato governamental mais flexível e aumento da eficiência – estavam retratadas no modelo proposto pelos reformadores atuantes no início da década de 1980, que se constituiria no gerencialismo, ou *managerialism*. Esse modelo substituiria o modelo weberiano ou

burocrático, replicando a lógica de produtividade do setor privado na esfera pública (Abrucio, 1997).

Outras características atribuídas à nova gestão pública consideram a lógica privatista ou a mercantilização e a reduzida regulação, que deveriam ser as diretrizes para o aperfeiçoamento na prestação dos serviços e na geração de melhores resultados em termos de políticas públicas. Tendo como referência a competitividade e a eficiência da iniciativa privada, a estratégia reformista envolveu amplos processos de privatização de empresas e organizações, terceirização de empregados e serviços, dentro de uma doutrina de redução do tamanho e do papel do Estado na economia (Cavalcante, 2017).

As reformas gerenciais buscaram flexibilizar as regras e os procedimentos gerenciais, ao diversificarem suas iniciativas a partir de contratação de serviços terceirizados e PPPs e de utilização da gestão por objetivos e resultados, sistemas de qualidade, avaliação e pagamento por desempenho com critérios pretensamente mais objetivos e novas regras estatutárias para os funcionários públicos, na busca por melhores desempenhos (Cavalcante, 2017).

Dessa forma, Pollitt e Bouckaert (2011) analisam tendências das reformas baseadas no NPM, a partir de análises em 11 países desenvolvidos, após 30 anos de reformas, em quatro grandes categorias.

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)
Regulatória/Desregulatória	<i>One-stop-shops</i> (coordenação de programas para eliminar duplicação)
	Criação de novos órgãos regulatórios: para supervisionar privatização e governança colaborativa
	Mecanismos de coordenação, planejamento e execução
Governança	Códigos de ética: conduta; transparência, auditoria etc.
	Governo aberto: liberdade de informação, <i>e-governance</i> e mecanismos de engajamento social
Elevar a capacidade dos servidores	Governança em redes
	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.

Dunleavy, Margetts, Bastow e Tinkler (2006) definem o movimento gerencialista em três grandes diretrizes:

1. desagregação: divisão do setor público em grandes hierarquias, além da construção de sistemas de informação gerencial necessários para sustentar diferentes práticas e

facilitar o controle, gerando forte flexibilização de práticas nas áreas de pessoal, tecnologia da informação (TI), compras etc.;

2. concorrência: introdução da separação comprador/prestador nas estruturas governamentais, de modo a promover múltiplas formas diferentes de provisão de serviços e criar (mais) competição entre potenciais prestadores. As áreas “centrais” da administração pública e provisão pública foram reduzidas e os fornecedores foram diversificados;
3. incentivação: o foco na motivação de gestores e equipes se restringe aos incentivos básicos de desempenho, baseado em recursos.

Abrucio (2006) argumenta que existe um consenso na literatura de que a mudanças trazidas pelo movimento gerencialista não variam apenas de governo para governo, mas também sofrem constantes alterações no decorrer dos processos reformistas. Na mesma direção, Cavalcante (2017) afirma que, em função de sua complexidade, heterogeneidade entre os países e, sobretudo, dinamismo com que a nova gestão pública foi sendo implementada, a capacidade de síntese de suas características é bastante restrita. Como exemplo desse dinamismo, o Reino Unido, considerado o precursor e a referência nas iniciativas de reformas de gestão, apresentou, ao longo dos anos, três distintas configurações do gerencialismo:

1. gerencialismo puro (*managerialism*): fundamentado pela busca de produtividade, busca pela redução e otimização dos gastos públicos e a eficiência como valor principal e cidadão como cliente;
2. *consumerism*: preocupação constante com a efetividade e qualidade, voltada para a satisfação dos cidadãos usuários/consumidores, poder público mais ágil, competitivo e enxuto em função da descentralização administrativa, criação de opções de atendimento como incentivo à competição entre organizações públicas e adoção de um novo modelo contratual;
3. *Public Service Orientation* (PSO): conceito da junção entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade que, mesmo criticando as duas correntes anteriores, manteve as ideias desenvolvidas por ambas (Abrucio, 2006).

A nova gestão pública, também denominada estrutura de administração pós-burocrática (Araújo, 2007), possui como características a ênfase na eficiência, atuação em ambiente de concorrência, sistema com aspectos orgânicos, orientado para o cliente; a ênfase na mudança e na inovação, competição entre atores públicos e privados; e a ênfase na produção de bens e serviços públicos.

Na visão de Osborne (2006), algumas características relevantes da nova gestão pública podem ser sumarizadas como a atenção às lições da gestão do setor privado; o crescimento tanto da “gestão” prática e de organizações “de longa distância”, em que a implementação da política é distanciada organizacionalmente dos formuladores de políticas; o foco na liderança empresarial em organizações de serviço público; a ênfase em insumos e controle e avaliação de resultados; o gerenciamento de desempenho e auditoria; a desagregação dos serviços públicos às suas unidades mais básicas e foco na gestão de custos e o crescimento do uso dos mercados; a concorrência e os contratos de alocação de recursos e prestação de serviços nos ambientes públicos.

Ao abordar a nova gestão pública no contexto mundial, Araújo (2007) analisa que as reformas realizadas nos países tiveram objetivos econômicos e de eficiência, mas com o objetivo de melhorar a coordenação dos programas de governo. Como consequência dessas mudanças, observa-se um ambiente caracterizado por uma diversidade de organizações governamentais, privadas, sem fins lucrativos e voluntárias provendo serviços públicos. As organizações podem estar sujeitas à regulação direta e ao controle do governo, mas é possível observar organizações funcionando por contratos. Muitas delas concorrem com outras por recursos financeiros. No entendimento de Araújo (2007), as reformas conduzem os sistemas administrativos para um novo paradigma pós-burocrático, em que a gestão pública emerge como elemento importante para a eficiência na implementação das políticas públicas. Em várias áreas de intervenção do Estado, o tradicional modelo hierárquico utilizado para a elaboração das políticas públicas está sendo progressivamente substituído por um modelo pós-burocrático que se estrutura com base nos mecanismos de tipo mercado, como os contratos, e nas parcerias.

De certa forma, representa uma ruptura da contradição entre o cumprimento das normas, típico do modelo tradicional de administração, e a nova abordagem que realça a realização de resultados. Essas iniciativas da nova gestão pública alteraram a estrutura e a natureza do aparelho de Estado, tornando-o mais fragmentado e concentrado no relacionamento entre os diferentes atores (Araújo, 2007).

A nova gestão pública (*New Public Management*), modalidade predominante na administração pública atual, caracteriza-se por duas dimensões distintas: a introdução de técnicas de gestão do setor privado na administração pública e o desenvolvimento de mecanismos tipicamente utilizados no mercado na esfera pública (Rezende, 2010). Ainda segundo esse autor, ambas as dimensões possuem justificativas semelhantes, na medida em que buscam a racionalização de recursos públicos, maximizando a eficiência e respondendo

de maneira adequada às dificuldades fiscais enfrentadas pelo país. Ainda nesse sentido, a melhoria da qualidade, o foco nos resultados e a potencialização da fiscalização e auditoria são objetivos perseguidos pela administração gerencial.

Especialmente sobre a disseminação do movimento gerencialista fora da Europa e dos Estados Unidos, Cavalcante (2017) analisa a forma como o movimento gerencialista foi assimilado em países latino-americanos e nos Tigres Asiáticos. O autor acrescenta que, embora a literatura, de maneira geral, não aborde de modo significativo esses países, as características, as trajetórias e os dilemas das suas administrações públicas também podem representar um complemento à explicação das tentativas de incorporação das premissas gerencialistas a partir da década de 1980.

Discutindo a administração pública brasileira sob a ótica do gerencialismo, Paula (2005) analisa o modelo gerencial sob os prismas da gestão, projeto político e dimensões estruturais enfatizadas na gestão. Na sua visão, o projeto político enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista, tendo como fundamentos principalmente os modelos inglês e estadunidense. A abordagem de gestão enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público, o que pode ser confirmado pela análise dos programas administrativos implementados pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), a exemplo de programas de qualidade e a recomendação do uso de ferramentas gerencialistas, tais como o ciclo de melhoria contínua e o *benchmarking*. Quanto às dimensões estruturais priorizadas na gestão, Paula (2005) afirma que, ao longo da implementação, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa se destacaram.

Quanto à organização administrativa do aparelho do Estado, Paula (2005) reitera que no ambiente público a vertente gerencial tem objetivos claros, realizando concentração da formulação e avaliação das políticas públicas no núcleo estratégico do Estado. Paula (2005) destaca que a aplicação do gerencialismo no setor público se faz sob o argumento da eficiência, mas, em contrapartida, mesmo no setor privado, sua eficiência vem sendo crescentemente questionada. Nota-se que a administração pública gerencial partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da relação entre os aspectos técnicos e políticos da gestão. Por outro lado, o foco das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão pode comprometer seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã. Na visão de Paula (2005), o modelo de gestão gerencialista se mostra pouco apto para lidar com a complexidade da vida política, em função

da rigidez para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e da ênfase predominante na eficiência administrativa. Outro fator que também contribuiu para essa visão é a de que a imitação do setor privado pode postergar a elaboração de ideias, modelos e práticas administrativas que atendam às especificidades do setor público e à demanda de participação popular, fato que se constitui uma crítica do modelo gerencial.

Paula (2005) analisa as principais limitações do modelo de gestão gerencialista implementado na administração pública brasileira. São elas: a centralização do processo decisório, a falta de estímulo para a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social, a ênfase nas dimensões estruturais, em detrimento das dimensões sociais e políticas da gestão, a implementação de um modelo de reforma e a gestão pública inspirada nas experiências internacionais de reforma de Estado e a ausência de uma nova proposta para a organização do aparelho do Estado. Em contrapartida, Paula (2005) destaca como pontos fortes do modelo gerencial a clareza em relação à organização do aparelho do Estado e aos métodos de gestão e a melhoria da eficiência do setor público (especialmente no campo econômico-financeiro) advindo de alguns métodos gerencialistas.

Retomando o tema da Reforma Gerencial brasileira, o movimento recebeu fortes impulsos no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (Rezende, 2010). A inspiração para a aplicação dessa reforma surgiu de experiências de países europeus, sobretudo a Grã-Bretanha, e envolve alguns preceitos básicos:

- ✓ a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- ✓ a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas, que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado;
- ✓ a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas;
- ✓ a separação entre a formulação de sete políticas e sua execução;
- ✓ maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas;
- ✓ maior autonomia para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) organizações sociais,

isto é, um tipo particular de organização pública não estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado – como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus etc.;

- ✓ assegurar a responsabilização (*accountability*) por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor.

As definições previstas na Reforma Gerencial foram reunidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O Plano Diretor representou o direcionamento das estratégias para superação dos principais problemas observados na administração pública, em que coexistiam fortes influências do modelo burocrático e práticas oriundas da administração patrimonial (Ferreira, 2014).

A possibilidade de privatização de empresas estatais que produzem bens e serviços, assim como a terceirização das atividades de apoio para o setor privado, independentemente de sua complexidade, já estava prevista no Plano Diretor. Também estava prevista no Plano Diretor a transferência de atividades sociais e científicas para o setor público não estatal, por meio das organizações sociais, em que se incluem organizações do terceiro setor. A responsabilidade da alta gestão pública e dos políticos, de acordo com o esse plano, concentrava-se no núcleo estratégico e na tomada de decisões sobre assuntos pertinentes a esse núcleo (Pereira, 2014b).

Tendo em vista as medidas determinadas pelo Plano Diretor e a adoção de boa parte delas, Rezende (2010) sintetiza os novos arranjos desencadeados pela Reforma Gerencial, em substituição à provisão de serviços e bens diretamente pelo Estado.

Quadro 2

Novos arranjos para provisão de serviços ou bens públicos, após a reforma gerencial

Atividade estatal	Novo arranjo para provisão
Serviços auxiliares	Terceirização
Serviços sociais e científicos	Contratos de gestão com organizações sociais
	Termos de parceria com OSCIPs
Monopólios naturais	Concessão e regulação via agências
Empresas públicas	Transferência via privatização
Atividades de rendimento incerto	Parcerias público-privadas

Nota. Fonte: Adaptado de *Parcerias público-privadas (PPPs): manifestações discursivas dos comportamentos oportunistas em PPPs do Estado de Minas Gerais*, de Rezende, 2010.

As modalidades de gestão estudadas na presente pesquisa – terceirização e PPP – emergem desse contexto como produtos da Reforma Gerencial de 1995, enquanto modelos flexíveis que proporcionam autonomia e atribuem responsabilidades aos gestores públicos. 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 (Cavalcante, 2017).

Considerando a transferência ou o compartilhamento de atividades entre o Estado e a iniciativa privada como transações entre organizações, a teoria dos custos de transação discute critérios de decisão para escolha do melhor modelo para realizar as transações, num *continuum* entre fazer (hierarquia) e comprar (mercado). A próxima seção amplia essa discussão, apresentando o embasamento teórico sobre os custos de transação e sua aplicação à iniciativa pública, mais especificamente no sistema prisional.

2.1.1 Economia dos Custos de Transação

A Economia dos Custos de Transação (ECT) tem como principal fundamento a busca pela redução dos custos de transação a partir do momento em que se ajusta uma estrutura de governança apropriada aos atributos das transações (Arbage, 2004). Sob outra ótica, a ECT tenta explicar como parceiros comerciais escolhem, dentre um vasto conjunto de alternativas institucionais, o arranjo que propiciará proteção para seus relacionamentos e investimentos com o menor custo total (Klein & Shelanski, 1995).

De acordo com Williamson (1985), se não houver a busca por uma identificação precisa dos fatores responsáveis pelas diferenças existentes nos custos de transação, as razões de organização das transações de uma forma ou de outra permanecerão de alguma forma desconhecidas, sobretudo nas situações que se situam entre hierarquia e mercado. Desse contexto emergem as relações interorganizacionais.

Custos de transação são os de executar o sistema e incluem tanto os custos *ex ante*, como estruturação e negociação de contratos, e os *ex post*, como monitoramento e o fazer cumprir os acordos firmados (Rindfleisch & Heide, 1997). Também podem ser definidos como os custos de elaboração e negociação de contratos, mensuração e fiscalização de direitos de propriedade, monitoramento do desempenho, organização de atividades e problemas de adaptação (Jank, Farina, & Galan, 1999). Rezende (1999) define custos de transação como os custos de se gerenciar o sistema econômico, através da identificação, da explicação e da atenuação dos riscos contratuais que podem se apresentar de várias formas.

A Nova Economia Institucional (NEI), ou economia dos custos de transação, objetiva o estudo dos custos de transação como motivador de modos diferentes de organização da produção, também entendido como forma de modelo de governança, tendo em vista as possibilidades de análise institucional. A NEI surge como uma evolução da teoria econômica neoclássica, em que não existem custos associados ao funcionamento da economia (Zylbersztajn, 1995).

Williamson (1985) critica fortemente a teoria econômica neoclássica e caracteriza seus pressupostos como a “ficção do custo de transação igual a zero”. Em contrapartida, afirma que o custo de transação existe e é positivo e que as estruturas de governança são alternativas que minimizam tanto os custos de transação quanto dos custos de produção. A escolha da estrutura de governança é o resultado da comparação entre os custos hierárquicos e burocráticos de uma produção interna e os custos relacionados à produção, quando ocorre no mercado (Zylbersztajn, 1995).

Existem dois pressupostos de comportamento básicos para compreensão da ECT, que são a racionalidade limitada e o oportunismo. Williamson (1985) analisa que a racionalidade limitada e o oportunismo servem como reorientação e auxílio na distinção entre modos de contratos factíveis e não factíveis.

O oportunismo se manifesta a partir da revelação incompleta ou distorcida de uma informação, premeditadamente para equivocar, ludibriar, distorcer, ocultar, ofuscar ou confundir, constituindo-se o principal aspecto comportamental responsável pela assimetria das informações e que prejudica a organização econômica (Arbage, 2004).

A racionalidade é gerada pela interpretação da realidade e é composta pelo conjunto de informações disponíveis que determinado indivíduo possui para a tomada de decisão e sua respectiva capacidade de processar tal conjunto de informações (Arbage, 2004). Existem ao longo das teorias econômicas três níveis de racionalidade: uma forte, considerada a partir dos esforços de maximização, uma forma semiforte, caracterizada pela racionalidade limitada e a forma débil ou mais fraca, que é denominada racionalidade orgânica. A ECT trabalha o pressuposto da racionalidade limitada, que se caracteriza por uma forma semiforte de racionalidade, em que os atores econômicos são intencionalmente racionais, mas, em função da limitação cognitiva, apenas parte dos conhecimentos e informações consegue ser processada individualmente (Williamson, 1985).

As principais dimensões que descrevem as transações são a frequência com a qual elas ocorrem, o grau e o tipo de incerteza às quais elas são expostas e a condição de especificidade dos ativos, detalhadas a seguir (Williamson, 1985):

- ✓ especificidade de ativos: relaciona-se ao grau em que um ativo pode ser reutilizado para outros fins e por outros usuários, sem impactar o valor produtivo. A ECT discute que a especificidade de ativos pode adquirir diversas formas e que não provoca apenas respostas complexas de incentivos *ex ante*, mas, até mais importante, origina complexas respostas de estruturas de governança *ex post* (Williamson, 1985). A especificidade de ativos pode ser classificada em seis tipos básicos: local, física, humana, ativos dedicados, marca e temporal;
- ✓ incerteza: a incerteza sempre estará presente em algum nível nos ambientes de atuação das organizações, visto que o comportamento dos indivíduos não é totalmente previsível. Assim, a variável incerteza possui forte relação com a racionalidade limitada e o oportunismo e possui um relacionamento intrínseco com a especificidade dos ativos, de forma que quanto mais específicos, mais relevante torna-se a incerteza nos custos de transação (Schubert & Waquil, 2014);
- ✓ frequência: a frequência de determinadas transações pode ser um fator importante na decisão de internalização de alguma etapa produtiva e pode, paralelamente, explicar a estrutura de controle. Quanto mais frequente for uma transação, mais uma estrutura especializada pode se manter, diminuindo-se seus custos fixos médios (Claro & Santos, 1998). Williamson (1985) argumenta que a frequência pode ser caracterizada em três classes: única, ocasional e recorrente. A frequência das transações é um atributo fundamental na avaliação de retornos de investimentos específicos em ativos na produção. No entanto, se não há necessidade de ativos específicos para uma dada produção, não há incentivo para o estabelecimento de arranjos que não sejam as transações no mercado (Arbage, 2004).

Dada a impossibilidade de um contrato completamente compreensivo (em função da racionalidade limitada) e da necessidade de se adaptar uma relação de fornecimento ao longo do tempo (para responder às alterações de mercado), as principais alternativas institucionais que devem ser comparadas são os contratos de curto prazo, ou transações no mercado, e a integração vertical, ou transações na hierarquia. As principais diferenças entre mercado e hierarquia discutidas por Williamson (1985) são:

- ✓ o mercado promove incentivos poderosos e restringe distorções burocráticas mais eficazmente que a hierarquia;
- ✓ o mercado pode eventualmente agregar demandas para vantagem, para realizar economias de escala e de escopo;

- ✓ a hierarquia tem acesso a instrumentos de governança distintos.

As formas de governança mercado e hierarquia representam apenas parte da realidade da produção nas organizações e que existem formas híbridas de organização, que podem ser comparadas em três dimensões ou atributos: adaptabilidade, incentivos e custos de controle (Zylbersztajn, 1995).

As transações negociadas no mercado se caracterizam por elevados incentivos aos agentes econômicos envolvidos, mas, em cenários turbulentos, o mercado pode não apresentar poder de adaptação efetivo, quando comparado à estrutura integrada. Em contrapartida, as formas de mercado possuem custos de controle reduzidos. Já as formas híbridas são caracterizadas por custos burocráticos moderados entre mercado e integração e incentivos menos eficazes que nas transações operadas no mercado. No caso das estruturas hierarquizadas ou integradas, os incentivos não existem, e os custos burocráticos de controle são elevados. A contrapartida desse tipo de governança é o elevado poder de adaptação, dado que no ambiente interno existe maior flexibilidade para mudanças (Zylbersztajn, 1995).

Os fatores críticos e determinantes na decisão entre comprar e fazer são o controle dos custos de produção e a facilidade de adaptações intertemporais efetivas. Embora os elevados incentivos de mercado favoreçam o firme controle do custo de produção, eles impedem a facilidade de adaptação, como a dependência bilateral da relação que as partes estabelecem. Esse último efeito é uma consequência da transformação fundamental que ocorre como uma condição da intensidade da especificidade do ativo (Williamson, 1985).

Ainda sob o prisma da comparação entre as formas de governança, Williamson (1985) elabora o modelo heurístico, com o intuito de explicar as formas de governança com base na economia dos custos de transação.

Nesse modelo, o índice de especificidade de ativos envolvidos na transação é dado por k . Quanto mais próximo de zero, mais a transação se relaciona aos contratos clássicos de mercado. À medida que k assume valores crescentes, as transações tendem a ser retiradas do mercado e internalizadas na própria organização. No ambiente interno, os custos burocráticos tendem a aumentar. Alguns exemplos de custos internos associados à hierarquia são os custos gerados por problemas de monitoramento da tomada de decisão, excesso de níveis hierárquicos, tendências na alocação de recursos e de investimentos e a necessidade de rígidos controles (Zylbersztajn, 1995).

O modelo heurístico tem por premissas um dado nível de produção (X), constante, e que as economias de escopo e escala são negligenciáveis. Além disso, as firmas e os mercados

possuem custos de produção idênticos, o que pressupõe igualdade no acesso aos insumos e de utilização de tecnologia.

Sejam:

1. $B(k)$: custos burocráticos associados à produção internalizada;
2. $M(k)$: custos associados à governança via mercado;
3. Para $k = 0$ (ativo não específico), $B(0) > M(0)$, ou seja, o mercado é a forma de governança que minimiza o custo de transação por evitar custos burocráticos;
4. $\Delta G = B(k) - M(k)$, que representa a diferença de custo de governança entre as duas formas polares de governança (mercado e hierarquia).

A curva de ΔG é decrescente à medida que k aumenta e corta a abscissa num ponto \bar{k} . Nesse ponto, caso considerássemos apenas os custos de governança, as diferenças entre mercado e hierarquia chegariam a zero, e, nesse ponto, a forma hierárquica seria a mais adequada para governar a transação.

Outro componente do custo de transação são os custos de produção, assim definidos:

1. $C_m(k)$: custo de produção no mercado (diluído);
2. $C_i(k)$: custo de produção interna (uso próprio);
3. $\Delta C(k) = C_i(k) - C_m(k)$, que representa a diferença de custo de produção entre as duas formas polares de governança (mercado e hierarquia).

Com o crescimento de k , a diferença entre os custos de produção tende a diminuir, mas permanece positivo. Entretanto, para valores menores de k , o cenário de transações padronizadas associa-se a baixos custos do mercado. A composição final do custo de transação pelo modelo heurístico será:

1. $CT = \Delta G + \Delta C$, ou seja:
2. $CT = [B(k) - M(k)] + [C_i(k) - C_m(k)]$.

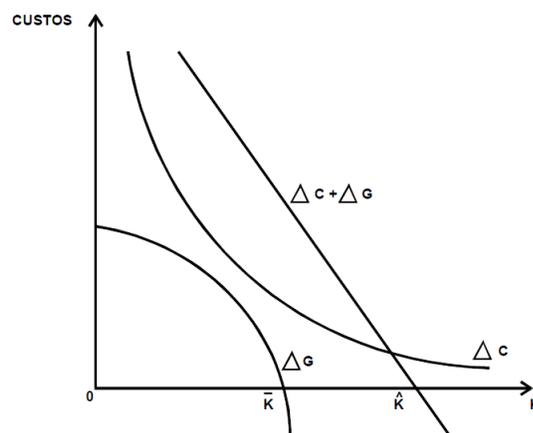


Figura 1. Custos de produção e de governança

Fonte: De *Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições*, de Zylbersztajn, 1995.

A combinação desses custos é dada por uma reta decrescente (por pressuposto), que corta a abscissa em um ponto \hat{k} . A conclusão final é de que, para transações com uma especificidade k^* , inferior a \bar{k} , a solução que otimizará os custos de produção e burocráticos será o mercado, e para transações com especificidade k^* , superior a \hat{k} , a decisão que minimiza os custos de transação é a solução interna, ou de integração vertical. Para níveis intermediários entre \bar{k} e \hat{k} , surge espaço para outros tipos de arranjos entre mercado e hierarquia, em que se incluem alianças, franquias e outros tipos de relações de cooperação (Zylbersztajn, 1995).

Os princípios da ECT podem ser analisados tanto na esfera privada quanto na esfera pública. Considerando a decisão entre os modelos de terceirização e de PPPs no sistema prisional, a próxima seção apresentará pontos relevantes da ECT que possibilitam a discussão sobre os modelos de gestão para a provisão de serviços públicos prisionais.

2.1.2 A ECT aplicada à gestão pública prisional

Analisando especificamente o segmento prisional, Cabral (2006) sugere que o modelo heurístico de Williamson, apresentado na seção anterior, pode ser adaptado de acordo com as características da gestão prisional, mais precisamente o potencial ofensivo do preso. Relembrando Williamson (1985), as curvas representam, respectivamente, para um nível de especificidade de ativos k , o comportamento dos custos de transação para estruturas governadas pelo mercado, $M(k)$, por formas híbridas (em que se incluem terceirizações e concessão a agentes não estatais), denotada por $X(k)$, e pela hierarquização (integração vertical), representada por $H(k)$.

Cabral (2006) argumenta que os maiores níveis de k seriam representados não apenas por ativos ligados ao estabelecimento prisional, mas também por ativos de ordem política, particularmente a reputação dos governos em relação à sociedade. Tendo em vista os argumentos citados, o autor sugere que estabelecimentos geridos por modelos que envolvem empresas privadas, como a terceirização e as PPPs, abriguem indivíduos de menor potencial ofensivo.

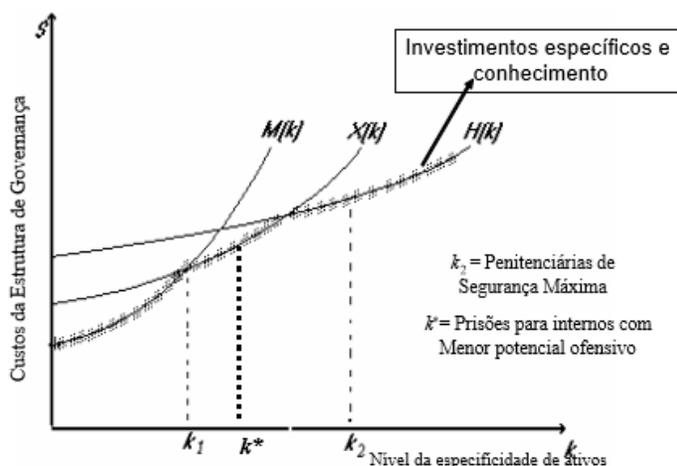


Figura 2. **Variação dos custos de transação da estrutura de governança em função da especificidade de ativos**

Fonte: *Além das grades: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional*, de Cabral, 2006.

De maneira complementar, a custódia de presos de alto potencial ofensivo deveria ficar a cargo do Estado, com manutenção da integração vertical sob controle governamental. Cabral (2006) analisa três justificativas para essa proposição: 1) custos com eventuais quedas de qualidade do operador privado seriam elevados, exigindo controles incisivos sobre a gestão; 2) existiria uma dependência do fornecedor quanto à entrega de um serviço de qualidade e sem interrupções; e 3) os custos políticos e sociais de eventuais fugas ou rebeliões em prisões caracterizadas por internos de alto potencial ofensivo seriam elevados se confiados a terceiros e gerariam forte apelo dos meios de comunicação.

De acordo com Williamson (1985), as transações teriam distintas características em quesitos como incerteza e especificidade, e os agentes econômicos buscariam implementar estruturas de governança apropriadas ao grau de complexidade da transação. Aplicando essa perspectiva ao caso das prisões, a gestão totalmente privada ou totalmente pública seria modelo polar de governança, enquanto os modelos de PPP ou cogestão podem ser entendidos como casos intermediários ou modelos híbridos, envolvendo maior ou menor grau de delegação de direitos decisórios pelo Estado ao operador privado (Ambrozio et al., 2017).

Relembrando o modelo de Williamson, a forma organizacional ou a estrutura de governança que minimiza os custos de transação será escolhida em função dos atributos das transações, do comportamento dos agentes e do ambiente institucional (Arbage, 2004). A seção a seguir tratará do processo decisório que resultará na decisão referida, especialmente dos moldes desse processo na administração pública.

2.2 O processo de decisão na gestão pública

A decisão pelo modelo de gestão que será estabelecido para a provisão de serviços públicos – no caso desta pesquisa, a decisão entre a terceirização e a PPP – constitui-se uma atribuição dos gestores públicos, conferindo a eles elevado grau de responsabilidade. Torna-se então necessário entender o contexto da decisão e as características do processo decisório na gestão pública, assim como os possíveis modelos teóricos que caracterizam o processo de tomada de decisões.

2.2.1 Tomada de decisão

Mintzberg, Raisinghani e Theoret (1976, p. 246) definem decisão como “. . . um compromisso específico para a ação (geralmente um compromisso de recursos). . .” e processo decisório como “. . . um conjunto de ações e fatores dinâmicos que inicia a identificação de um estímulo para ação e termina com o engajamento específico de agir. . .”. O processo decisório também pode ser definido como curso de pensamento e ação que culminará em uma seleção, que poderá ocorrer dentre alternativas, ou simplesmente o repúdio a ações específicas. A análise e a ação possuem papel relevante no processo de tomada de decisão, como meios que permitem definir o problema, avaliar as possíveis alternativas e, finalmente, alcançar a decisão (Simon, De Vleeschouwer, Meessen, & Mons, 1965).

Uma classificação conferida aos processos de decisão distingue processos não estruturados e processos estratégicos. Processos não estruturados são aqueles para os quais não existem conjuntos predeterminados e explícitos de respostas ordenadas na organização. Já os processos estratégicos se caracterizam simplesmente por serem importantes, em termos de ações, comprometimento de recursos ou de precedentes conjuntos (Mintzberg et al., 1976).

Simon et al. (1965) argumentam que a racionalidade dita objetiva sugere que o tomador de decisão adeque seu comportamento a um sistema integrado, utilizando-se de uma ampla visão das opções disponíveis, a análise das consequências da escolha e a escolha criteriosa de uma das opções. Entretanto, em função das limitações cognitivas da racionalidade, o comportamento real nunca ocorre da forma prescrita, pois a racionalidade requer conhecimento total e antecipado das consequências de cada alternativa (Pacheco Júnior & Gomes, 2016).

Diante da necessidade de respostas rápidas, o processo decisório pode ocorrer de forma diferente dos paradigmas racionais, e, nesse contexto, a percepção de variáveis cruciais desempenha papel de destaque. A determinação de soluções não depende apenas da

racionalidade, mas também da experimentação, flexibilização, adaptação e imersão num processo contínuo de aprendizado (Pacheco Júnior & Gomes, 2016).

A tomada de decisão contempla tanto aspectos racionais quanto o uso de técnicas de gestão e da capacidade de análise, interpretação e síntese, além de aspectos subjetivos, como seleção de valores e experiências pessoais, dado que os problemas gerenciais são mais amplos, ambíguos, complexos e menos estruturados na realidade das organizações (Pacheco Júnior & Gomes, 2016).

As decisões podem ser caracterizadas pelo tipo de estímulo que as geraram, pelas suas soluções e pelo processo utilizado para chegar até elas. Quanto ao estímulo, Mintzberg et al. (1976) ressaltam que os estímulos que geram decisões formam um contínuo. Em um dos extremos, estão as decisões de oportunidade, iniciadas de maneira puramente voluntária, para melhorar uma situação já segura, como, por exemplo, a entrada de um novo produto num mercado em que a organização possui uma participação estável. No outro extremo, surgem as decisões com estímulos gerados por crises, em que as organizações precisam ter resposta num ambiente de extrema pressão. Entre esses extremos, os autores classificam as decisões-problema, geradas por pressões mais suaves do que nas decisões de crise.

Quanto à solução, as decisões podem ser classificadas de quatro formas: soluções completamente desenvolvidas no início do processo decisório; soluções *ready-made*, que são totalmente desenvolvidas ao longo do processo decisório; soluções personalizadas, que são desenvolvidas especialmente para a decisão; e, finalmente, soluções combinadas entre *ready-made* e personalizadas, em que soluções prontas são modificadas para se encaixarem a situações particulares (Mintzberg et al., 1976).

A tomada de decisão pode ser dividida em três fases ou etapas: identificação, desenvolvimento e seleção (Mintzberg et al., 1976). A etapa de identificação compreende o reconhecimento da decisão, na qual oportunidades, problemas e crises são reconhecidos e geram uma atividade de decisão, e o diagnóstico, em que o gerente procura compreender o estímulo gerado e determina as relações de causa e efeito para a situação de decisão. A etapa de desenvolvimento, chamada pelos autores de “coração do processo de decisão”, compreende o conjunto de atividades que lideram o desenvolvimento de uma ou mais soluções para o problema ou crise, ou identificação de uma oportunidade.

A etapa de seleção refere-se ao último passo do processo decisório. Entretanto, pelo fato de a fase de desenvolvimento frequentemente implicar na separação de uma decisão em uma série de pequenas decisões, cada uma delas exige pelo menos uma etapa de seleção, um

processo de decisão pode envolver um grande número de etapas de seleção, algumas delas intimamente relacionadas à fase de desenvolvimento.

A literatura sobre decisão é bastante robusta em termos de modelos existentes. A evolução dos modelos parte do paradigma racional até os modelos que contemplam decisões perceptivas, sendo alguns deles com fundamentos teóricos alinhados com a administração pública. Tais modelos serão explorados a seguir.

2.2.2 Modelo racional

A teoria da escolha racional é uma aplicação da teoria da decisão fortemente influenciada pela economia e pela lógica dos mercados, em que são utilizados modelos matemáticos para testar as relações entre as preferências ou objetivos e os cursos de ação alternativos. O propósito do método é determinar as decisões mais eficientes (ou racionais) para alcance do objetivo proposto, normalmente relacionado a um interesse próprio individual ou à sobrevivência de uma organização (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2015).

Em sua forma rudimentar, a teoria da escolha racional procura: 1) esclarecer e colocar em ordem de prioridade os valores e os objetivos organizacionais; 2) considerar as alternativas disponíveis que possam alcançar esses objetivos; 3) analisar alternativas para encontrar a alternativa ou grupo de alternativas que provavelmente alcançarão os objetivos pretendidos. Em sua forma mais simples, a teoria da escolha racional descreve um comportamento orientado a objetivos (Frederickson et al., 2015).

O modelo de tomada de decisão racional pode ser considerado o mais sistematizado e estruturado entre os presentes na literatura, dada a determinação de regras e procedimentos a serem seguidos para alcance de um resultado assertivo. O modelo racional é particularmente adequado para sistemas fechados, cuja estrutura organizacional é altamente burocrática, e as diretrizes da organização são definidas através de regras formais (Lousada & Valentim, 2011).

Robbins (1995) preconiza que o decisor racional realiza escolhas coerentes, de valor maximizado, dentro das restrições especificadas. De acordo com o autor, o modelo pode ser descrito em seis etapas, a saber: 1) definição do problema; 2) identificação dos critérios de decisão; 3) determinação de pesos para os critérios; 4) desenvolvimento de alternativas; 5) avaliação de alternativas; e 6) seleção da melhor alternativa. A melhor alternativa no modelo racional necessariamente é a decisão ótima, que será determinada por meio dos critérios definidos e ao se selecionar a alternativa com maior pontuação entre as disponíveis.

O modelo racional foi fortemente criticado e considerado irreal e desconectado com os padrões atuais de tomada de decisão nas organizações, pelo fato de minimizar a importância dada à ambiguidade e à incerteza, típicas dos processos decisórios nas organizações. Ao pressupor que o tomador de decisão necessariamente saberá definir e escolher a melhor solução possível, o modelo racional desconsidera aspectos como a existência de conflitos e os jogos de poder no processo decisório nas organizações (Vasconcelos & Motta, 2002).

Lindblom (1959) elabora um importante contraponto ao modelo racional, postulando o modelo incremental, conhecido como *muddle through*. Nesse modelo, em vez de optar por escolhas racionais, a organização pode promover pequenas decisões incrementais, realizadas com conhecimento, capacidades analíticas e tempo limitado, e menos propensas a envolver grandes riscos. Embora Hebert Simon tenha se antecipado e estudado a racionalidade limitada, o estudo sistemático e científico da racionalidade, porém limitado, realizado por Lindblom (1959) foi a chave para a compreensão do contexto da decisão na administração pública (Frederickson et al., 2015).

2.2.3 Modelo incremental

Charles Lindblom foi pioneiro em sugerir que as escolhas políticas seguem um padrão sequencial e incremental, a partir de uma situação já existente, em que a análise é conscientemente incompleta e o ambiente, limitado.

O modelo incrementalista do processo de tomada de decisões foi elaborado com base no conceito de racionalidade limitada e sugere que administradores possuem tendências conservadoras ao tomar decisões. Assim, frequentemente adotam soluções parecidas com decisões implementadas no passado, com vistas a limitar os riscos e os erros no processo de tomada de decisões, além de preservarem a lógica de suas escolhas passadas. As escolhas dos tomadores de decisão vão mudando lentamente por meio de desvios e ações corretivas calculadas que podem levar a um novo curso de ação (Lindblom, 1959).

No contexto da iniciativa pública, Lindblom (1959) contribuiu significativamente ao propor o modelo incrementalista. O modelo 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. O modelo incremental possui outras vantagens significativas no contexto da gestão pública (Lindblom, 1979). O processo de ajustamentos mútuos facilita a aceitação política e o estabelecimento de acordos por:

- ✓ implicar leves modificações nos programas existentes;
- ✓ trazer algum senso de segurança advindo do conhecimento das consequências da mudança;
- ✓ evitar alterar de forma radical e não desejável as políticas prosseguidas.

A preocupação central é chegar a um acordo entre as partes, em que a negociação e o compromisso tornam-se instrumentos essenciais, dado o seu potencial para minimizar o conflito (Carvalho, 2013). A eficiência constitui-se outra vantagem do modelo, na medida em que o surgimento de um problema com o qual o gestor público já lidou previamente – a aplicação da mesma solução, ou outra apenas ligeiramente alterada – requer a aplicação de menos recursos, nomeadamente tempo, variável de particular relevância para o poder político (Carvalho, 2013). O modelo incremental possui características importantes para 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).

2.2.4 Modelo da racionalidade limitada

Idealizado por Hebert Simon, o modelo da racionalidade limitada pressupõe que os indivíduos possuem limitações em sua capacidade cognitiva que os impede de coletar todas as informações necessárias à tomada de decisões ótimas. Na visão de Simon (1997), o levantamento da informação tem custos, fato pelo qual os indivíduos tomam decisões normalmente com base em informação incompleta, ignorando ou conhecendo parcialmente as suas consequências, influenciados pelas emoções e valores, ou tendo em conta apenas o curto prazo. Na prática, a decisão ótima raramente acontece, dando lugar a uma decisão satisfatória.

Jones (2003) verifica que o modelo da racionalidade limitada é válido para analisar a decisão nas organizações, mas também deve ser observado com especial atenção por parte da ciência política. Assumindo que os gestores públicos são racionalmente limitados, a modelização da decisão poderá ser reajustada, tendo em vista o contexto político em que ocorre (Carvalho, 2013).

2.2.5 Modelo político

Carvalho (2013) argumenta que, no contexto político em que ocorrem as decisões públicas, a ambiguidade exerce influência significativa na tomada de decisão, divergindo consideravelmente do ideal de decisão técnica ou instrumental. A ambiguidade é a capacidade de determinados fenômenos estarem sujeitos a múltiplas interpretações e, como tal, assumirem diferentes significados. Ela é vista como característica fundamentalmente presente

em ambientes políticos, tendo em vista a complexidade dos assuntos tratados nessa esfera (Stone, 2002). Dentre as principais etapas do modelo de decisão político, destacam-se:

- ✓ definir objetivos ambíguos e, de preferência, manter alguns fins em segredo ou ocultos;
- ✓ estar preparado para mudar os fins e redefinir objetivos de acordo com a situação política;
- ✓ manter as alternativas indesejáveis fora da agenda;
- ✓ convencer que a alternativa preferida é a única possível ou exequível;
- ✓ focar apenas em uma parte da cadeia causal e ignorar as que exigiriam ações políticas difíceis ou onerosas;
- ✓ utilizar mecanismos retóricos para debater as diferentes alternativas;
- ✓ selecionar entre as diferentes consequências apenas aquelas cujos custos e benefícios farão com que seja a alternativa preferida a tida como a melhor (ocultando as que a tornariam pior);
- ✓ escolher o curso de ação que prejudique menos os constituintes mais poderosos, mas retratar a decisão como sendo um meio para criar bem-estar para todos.

2.2.6 O contexto público

O processo decisório, enquanto meio de formulação de políticas públicas, envolve vários grupos de interesse, como instituições governamentais, partidos políticos e sociedade. (Abreu, Neiva, & Lima, 2014). O Estado pode ser entendido como uma arena de domínio e de conflitos, contraditório por natureza, e não um espaço de neutralidade, situado além e acima das diferenças constitutivas do social (Augusto apud Metten, Costa, Gadelha, & Maldonado, 2015). Em função das posições, por vezes antagônicas, entre os atores envolvidos, é imprescindível que o processo de decisão gere escolhas eficientes (Abreu et al., 2014).

O trabalho de Pacheco Júnior e Gomes (2016) analisa a tomada de decisão no setor de saúde pública e constata que a maioria dos gestores entrevistados utiliza a racionalidade técnica como a principal fundamentação para a tomada de decisão. A existência de um contexto organizacional limitado e fragmentado impossibilitou aos gestores utilizar a racionalidade da forma como gostariam. Além disso, gostariam de deter maior controle no contexto organizacional. Com frequência, os gestores utilizaram diferentes dimensões do processo decisório, dependendo do tipo de problema enfrentado.

Outra referência importante é o estudo realizado por Abreu, Neiva e Lima (2014), que analisa os modelos de decisão pública no contexto orçamentário. Tendo em vista a estreita

relação entre a decisão objeto da pesquisa (terceirização ou PPP) e as questões orçamentárias, serão explorados a seguir alguns modelos de decisão orçamentária:

- ✓ *modelo de fluxos múltiplos*: considera que o processo de tomada de decisões ocorre de acordo com uma agenda de prioridades e pode ser descrito por três dimensões: o nível de análise ou abrangência, a ambiguidade na elaboração de políticas públicas e a questão da classificação temporal, que se caracteriza pela falta de definição das preferências. O modelo demonstra como as agendas governamentais são definidas em um ambiente de ambiguidades (falta de clareza) e de competição de posições dos atores envolvidos sobre um tema específico, em que as escolhas são realizadas em função do contexto político atual (Abreu et al., 2014).
- ✓ *modelo de julgamento serial*: caracteriza-se pela abordagem de racionalidade limitada, em função da ambiguidade do cenário em que as decisões são tomadas. Tendo em vista um conjunto finito de possibilidades, o problema das escolhas é resolvido em função de alternativas pontualmente ordenadas, em que a opção a ser escolhida será a primeira dita como aceitável (Abreu et al., 2014).

Frederickson et al. (2015) discutem a importância da distinção teórica entre organizações privadas ou comerciais e conceito de equilíbrio de mercado, de um lado, e as organizações públicas e conceito racional de manutenção da eficiência, de outro. Decisões tomadas sob condições de manutenção da eficiência serão guiadas pela preferência por ordem institucional, estabilidade, previsibilidade e sobrevivência (Kaufman apud Frederickson et al., 2015).

Como o ambiente institucional público pode ser volátil, a sobrevivência pode depender de adaptações baseadas em estimativas da necessidade de mudar padrões de ordem, estabilidade e previsibilidade. Instituições públicas que não sobrevivem fazem suposições erradas e seus recursos acabam. Já instituições públicas que sobrevivem, rotineiramente, procuram um equilíbrio entre ordem e adaptação, um tipo de seleção natural institucional (Kaufman apud Frederickson et al., 2015). A compreensão da tomada de decisão orientada à conservação de eficiência, embora geralmente descreva o comportamento decisório do setor público, desestimula o compartilhamento de valores entre os decisores, assim como seus compromissos coletivos com os objetivos organizacionais (Frederickson et al., 2015).

2.3 A participação do setor privado na esfera pública

A terceirização e as parcerias público-privadas podem ser classificadas respectivamente como modelos de configuração e arranjos organizacionais cooperativos, inseridos no campo de estudos das relações interorganizacionais. Nesse caso, as relações ocorrem entre a organização pública (Estado) e as organizações privadas. Nesta seção serão discutidos os fundamentos teóricos das relações interorganizacionais e também serão abordados os modelos que representam as relações entre as esferas pública e privada.

2.3.1 Relações interorganizacionais

As relações interorganizacionais (*interorganizational relationships*, ou IORs) podem ser entendidas como transações, fluxos ou relações relativamente duradouras, que ocorrem entre duas ou mais organizações no ambiente de mercado. A análise da ocorrência de relações entre organizações pode ser traçada sob as perspectivas das razões que motivam tal arranjo e as condições que fazem com que as organizações estabeleçam ligações ou trocas com outras (Oliver, 1990). O autor sugere em seu estudo a existência de seis tipos de contingências críticas que determinam a formação de uma relação interorganizacional.

1. necessidade: uma organização frequentemente estabelece relações ou trocas com outras organizações a fim de atender a exigências legais ou regulatórias, tais como legislações, requerimentos de agências governamentais ou regulações profissionais. Tais exigências podem fornecer o estímulo para uma relação interorganizacional, que em outra situação poderia não ocorrer voluntariamente;
2. assimetria: refere-se ao estímulo gerado pelo potencial de exercício de poder ou controle sobre outra organização ou sobre seus recursos;
3. reciprocidade: diferentemente da abordagem da assimetria, um volume significativo de trabalhos na literatura considera, implicitamente ou explicitamente, que a formação das relações interorganizacionais é baseada em reciprocidade. A motivação gerada pela reciprocidade enfatiza a cooperação, colaboração e coordenação entre organizações, em vez de dominação, controle e poder;
4. eficiência: nessa contingência, a organização é levada a formar uma relação interorganizacional como tentativa de melhorar suas taxas de resultados internos e externos. Dessa forma, a eficiência é uma contingência gerada internamente na organização. Nessa abordagem, alguns incentivos para estabelecer relações

interorganizacionais com o propósito de melhorar a eficiência podem ser a antecipação do incremento de retorno sobre ativos ou a redução do custo unitário, desperdício ou custo por cliente;

5. estabilidade: também chamada de previsibilidade. De acordo com a literatura, frequentemente as relações interorganizacionais se formam como uma resposta adaptativa à incerteza ambiental. A incerteza leva as organizações a estabelecer e a gerenciar relações de forma a alcançar estabilidade, previsibilidade e confiabilidade em suas relações com os outros;
6. legitimidade: a busca pela elevação da legitimidade organizacional tem sido citada como um motivo significativo na decisão das organizações em se relacionarem. A teoria institucional sugere que o ambiente institucional impõe pressões nas organizações para justificar suas atividades ou resultados. Tais pressões motivam as organizações a aumentarem sua legitimidade de forma a parecerem de acordo com normas existentes, regras, convicções ou expectativas de atores externos.

Embora uma única contingência seja suficiente para determinar a formação de uma relação interorganizacional, elas podem interagir e ocorrer simultaneamente quando uma organização decide estabelecer essa relação (Oliver, 1990).

Williamson (1991) extrapolou a dicotomia hierarquia-mercado, argumentando sobre a existência de uma variedade de formas híbridas, existentes entre esses dois extremos. Além das duas formas polares, é importante reconhecer tanto a variedade de formas organizacionais que as firmas adotam quanto a variedade de mecanismos de contratos que elas utilizam. A seguir, será discutida a teoria dos contratos, que subsidiará mais adiante a discussão de questões contratuais que podem influenciar a decisão entre os modelos de terceirização e PPPs.

2.3.2 Contratos

Contratos são instrumentos que especificam os termos de um acordo entre duas partes e representam a transação ou o trabalho que será feito em uma variedade de formas, desde promessas informais até acordos formais, de termos padronizados até termos altamente personalizados, de explícitos e completos até frases incompletas de execução de tarefas e resultados, desde os discretos, nos quais as identidades das partes são irrelevantes, até os complexos, em que as identidades importam, uma vez que ambas as partes se adaptam às perturbações (Schepker, Oh, Martynov, & Poppo, 2014).

A perspectiva teórica dominante sobre a utilização dos contratos envolve a ECT, discutida na seção anterior. Alguns conceitos fundamentais podem ser citados na literatura referente aos contratos:

- ✓ premissas comportamentais: racionalidade limitada, oportunismo e confiança limitada;
- ✓ atributos da transação: especificidade dos ativos, incerteza, complexidade, interdependência bilateral;
- ✓ características relacionais: experiência anterior e percepções relacionais ou de comportamento;
- ✓ riscos contratuais: seleção adversa (informações ocultas), risco moral (ações ocultas) e não cooperação por uma das partes (sob a condição de interdependência).

A teoria dos contratos incompletos, embora não seja totalmente conclusiva, apresenta diversos conceitos úteis para entendimento do universo de questões relacionadas aos contratos de provisão de serviços públicos. Além disso, os custos de obtenção de informação seriam nulos, tão quanto os custos de adaptação e renegociação. Entretanto, na prática, o que se percebe é que os contratos são incompletos e inábeis em considerar todos os aspectos das transações que governam (Cabral, 2006).

No que tange especialmente ao setor público, a teoria dos contratos incompletos tem sido amplamente utilizada. Quatro dimensões que influenciam as escolhas realizadas podem ser utilizadas para entendimento da questão contratual:

1. visão unificada de governo: em função dos diversos níveis de delegação e poder, por vezes conflitantes, gera problemas de agência, que se materializam pela perda de controle e elevação dos custos de transação;
2. benevolência e compromisso total por parte da agência e do principal: os agentes nem sempre cumprem compromissos acordados, e, nesse sentido, renegociações podem ocorrer tanto visando à maximização do bem-estar individual quanto para buscar melhorar a alocação *ex post*, à medida que as informações específicas sobre a relação contratual surgem ao longo do tempo;
3. colusão: a maioria dos modelos analisa que o comportamento colusivo não influencia a alocação de recursos. No entanto, outras correntes avaliam que grupos de interesse são formados e podem se valer de comportamentos não cooperativos visando à obtenção de informações e captura do principal.

4. verificabilidade total: as diferenças entre o grau de investimentos e execução *ex ante* e o que é efetivamente verificado *ex post* não é algo trivial e é totalmente sujeito a custos (Martimort, De Donder, Villemeur, & Billette, 2005).

O modelo de Hart, Shleifer e Vishny (1997) apresenta uma importante contribuição ao entendimento dos contratos incompletos no âmbito público, ao buscar a compreensão dos limites de atuação dos governos. O modelo parte da premissa de que 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. Ainda de acordo com o modelo, 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).

Considerando os princípios da ECT, existem basicamente três tipos de contratos: contratos clássicos, contratos *forbearance* e contratos neoclássicos. Os contratos clássicos caracterizam-se por cláusulas formais referentes às especificidades das transações a serem realizadas, e são observados nas relações de mercado. Nesse tipo de contrato, a identidade das partes não é relevante, e as transações são altamente monetizadas. Já os contratos do tipo *forbearance* referem-se a contratos implícitos das organizações formais, dentro do contexto da hierarquia enquanto centro dos julgamentos e da adaptabilidade (Grassi, 2016). Os contratos neoclássicos se posicionam de forma intermediária entre os contratos anteriores, para transações governadas de forma híbrida entre mercado e hierarquia. Caracterizam-se pela longevidade, na busca do desenvolvimento de uma relação contínua. Ao contrário dos contratos clássicos, a identidade das partes é de fundamental importância, por se tratar de um arranjo de dependência bilateral e pela exigência de que os mecanismos de adaptação sejam flexíveis, de forma a possibilitar o ajuste entre as partes em caso de incertezas e mudanças ambientais.

Menard (apud Grassi, 2016) aponta quatro características importantes dos contratos neoclássicos:

1. definição de mecanismos de adaptação, promovendo a capacidade de ajuste a mudanças não antecipadas;
2. criação de uma zona de tolerância para absorção dos impactos de possíveis desalinhamentos entre as partes, por meio de mecanismos em que a reciprocidade possibilita o compartilhamento de riscos;
3. divulgação de informações e concordância para qualquer tipo de adaptação;

4. criação de mecanismos de arbitragem, para situações em que os acordos voluntários falham.

Diante das características apresentadas, Menard (apud Grassi, 2016) preconiza que as formas híbridas de governança possibilitam a implementação apenas de mecanismos frágeis de controle, o que potencializa o surgimento de problemas na relação contratual, relativos principalmente à dificuldade de determinação e aplicação de salvaguardas, e os custos referentes à arbitragem de contratos, dada a importância da identidade das partes. Nesse contexto, a confiança e os acordos implícitos são fundamentais.

Os contratos neoclássicos devem lidar com algumas questões conflituosas e importantes, tais como (Grassi, 2016):

- ✓ repartição de quase-renda (ou *hold-up*): a divisão de possíveis rendas pode levar a conflitos entre as partes, possibilitando o surgimento de comportamentos oportunistas gerado pela inexistência de um critério claro nessa repartição;
- ✓ assimetria de informação: a divulgação das informações entre as partes pode ser essencial para a estabilidade das formas híbridas e também pode determinar a sua existência. No entanto, objetivos desalinhados e/ou ambiguidade de desempenho, ambos inerentes às formas híbridas, podem catalisar a assimetria;
- ✓ assimetria de poder ou tamanho: nos casos em que a parte que detém maior poder sobre a relação termina por moldar as relações com outros agentes visando a seus próprios interesses, o que pode gerar certo grau de centralização das decisões e uma espécie de hierarquia entre os agentes;
- ✓ assimetria de capacitação: refere-se ao desnível por vezes existente na capacitação das partes que se relacionam, o que pode determinar a posição de cada parte nesse relacionamento;
- ✓ monitoração e incentivos: mecanismos de incentivos podem por vezes substituir em algum grau a necessidade de monitoração e repressão, dado que estimulam o respeito das partes aos acordos realizados;
- ✓ reputação: alguns trabalhos sugerem que a reputação funciona como um incentivo para a construção de uma relação de maior confiança entre os agentes e, dessa forma, atenua comportamentos oportunistas;
- ✓ complexidade do arranjo: nesse contexto, arranjos mais simples possuem perspectiva unidimensional e são destinados a incrementos tecnológicos de curto prazo, enquanto arranjos mais complexos, como *joint ventures*, são mais difíceis

de ser gerenciados, tendo em vista os múltiplos objetivos e a multidimensionalidade das partes;

- ✓ ambiente institucional: refere-se ao ambiente institucional em que estão inseridos os arranjos. Um exemplo é a existência de políticas governamentais de fomento aos acordos de cooperação. A forma como tais políticas são operacionalizadas pode tornar-se um incentivo para o surgimento de novas relações.

2.3.3 Modelos de gestão na provisão de serviços públicos

Huet e Saussier (2003) definem 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: envolvimento do operador privado, propriedade e duração dos direitos de propriedade do operador, conforme esquema a seguir.

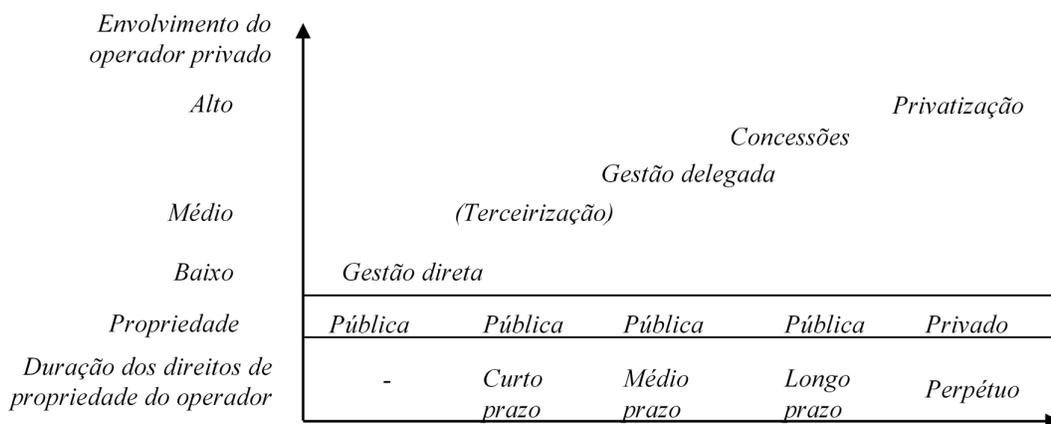


Figura 3. Principais formas de provisão de serviços públicos

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*.

Entretanto, Cabral (2006) analisa que essas definições não esgotam as formas de envolvimento privado no setor público e acrescenta outras modalidades de atuação não estatal, como as parcerias público-privadas e os contratos de gestão entre governos e organizações ligadas ao terceiro setor, tais como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações Não Governamentais (ONGs).

A pesquisa de Cabral (2006) foi pioneira ao comparar modalidades de provisão de serviços prisionais no Brasil, além de contrapor os resultados à realidade americana e francesa. Os resultados indicaram que, independentemente da modalidade escolhida, os indicadores de desempenho observados estão significativamente relacionados ao desenho de estruturas de governança capazes de estabelecer níveis ótimos de delegação de autoridade e

geração de incentivos adequados. Além disso, os modelos de gestão com envolvimento privado apresentaram melhores indicadores de desempenho em termos de segurança e ordem, custos e serviços oferecidos aos internos.

De acordo com a pesquisa, o desempenho superior foi gerado pelos menores níveis de controle administrativo, diferenças na estrutura de incentivos, habilidade para contornar restrições institucionais e presença de funcionários públicos no interior das unidades terceirizadas, o que ocasionou redução na assimetria de informações.

O autor analisa ainda a realidade da participação privada na gestão prisional em outros países, como Estados Unidos e França. A experiência francesa, que serviu como modelo para as primeiras iniciativas no Brasil, possuía à época da pesquisa 25% de presos custodiados em unidades com operações privadas, enquanto no Brasil esse percentual era de cerca de 1,5%. O modelo francês também utiliza a terceirização de serviços, e a participação dos atores privados teve início em 1990. Já nos Estados Unidos a presença da iniciativa privada na gestão prisional ocorreu em 1983, e a modalidade utilizada é a privatização. Os resultados da pesquisa de Cabral (2006) também apontaram que os resultados da participação privada na gestão prisional provocaram efeitos distintos em termos de custo e qualidade. Enquanto na França ocorreu ganho em qualidade, com aumento de custo, nos Estados Unidos houve redução de custo acompanhada de redução de qualidade dos serviços prestados. Na experiência brasileira, analisada em estabelecimentos prisionais dos estados do Paraná e da Bahia, houve aumento de qualidade, com redução de custos para os cofres públicos.

2.4 Terceirização

O modelo de terceirização remonta ao contexto privado, como uma alternativa de adequação estratégica das organizações num cenário de adaptação à forte competitividade do mercado globalizado. Entretanto, esse modelo é utilizado paralelamente na gestão do Estado, em diversos segmentos, como mecanismo de flexibilização e autonomia pública, preconizadas pela Reforma Gerencial. Nesta seção serão analisadas as origens da terceirização, vantagens e desvantagens, além da sua aplicação na iniciativa pública e, especialmente, na gestão prisional.

2.4.1 Conceito e origens

A terceirização possui vários conceitos na literatura. Do ponto de vista processual, a terceirização significa a entrega de uma parte ou toda uma atividade organizacional ou

processo para um fornecedor externo (Santos, 2012). Como modelo de gestão empresarial, a terceirização pode ser entendida como o processo de transferência de serviços ou atividades, anteriormente produzidos ou desenvolvidos na organização, para terceiros que detenham melhores condições técnicas para realizá-los (Lacerda, 2015).

Outra abordagem considera a terceirização como recurso administrativo, em que as atividades secundárias passam a ser exercidas por terceiros, permitindo à empresa o foco em sua atividade principal. A aplicação desse recurso busca a melhoria da competitividade das empresas, qualidade e redução de custos (Pinto & Quelhas, 2016).

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).

Sabaté (2000) propõe em seu trabalho um fluxo que compreende a tomada de decisão, contratação e avaliação de resultados, quando assumida a terceirização de alguma atividade na iniciativa pública. São elas: a determinação da possibilidade de terceirizar, entendimento da motivação ou incentivo para terceirizar, determinação da vocação dos serviços para terceirização, desenho ou modelagem da forma de terceirização, contratação do fornecedor, prestação do serviço e avaliação da terceirização.

Para avaliar se uma atividade é passível de terceirização na iniciativa pública, é importante analisar três aspectos: se as atividades em análise são funções privativas (dessa forma, não delegáveis), se existem restrições legais, nos casos em que tais atividades se

enquadram como atividades-fim e finalmente se essas atividades representam funções estratégicas para o órgão público, situação em que a contratação de agentes externos pode gerar riscos para o seu desempenho (Prado Filho et al., 2013).

2.4.2 Motivações para a terceirização

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). Os autores reforçam que, para serviços públicos com alta dependência de tempestividade (ou cumprimento de prazos), a avaliação do custo-benefício da terceirização também deve considerar ganhos gerados pela otimização de recursos já existentes na organização.

Prado Filho et al. (2013) propõem quatro dimensões de análise que funcionam como critérios de avaliação para uma possível terceirização:

1. qualidade: nessa dimensão devem ser analisados atributos do serviço entregue e do processo para sua consolidação, além da viabilidade de atendimento de acordo com as suas necessidades.
2. custo: o custo do serviço em si deve ser analisado, na comparação entre o custo interno *versus* custo do mercado fornecedor. Também devem ser analisados os custos de impactos decorrentes da terceirização, tais como impactos em outros processos de trabalho, demanda de investimentos específicos, de superação, de resistência cultural etc.
3. controle de riscos: nessa dimensão deve ser avaliada a disponibilidade do fornecedor, no sentido de evitar descontinuidade do fornecimento. Também deve ser dispensada especial preocupação com confidencialidade de informações, desgaste para imagem, riscos financeiros, riscos aos padrões de segurança da empresa etc., ou seja, evitar não conformidades nos processos envolvidos;
4. oportunidade: é avaliado o potencial para criação de oportunidades para geração de melhores condições internas para criação de valor. Tais condições possibilitam que

esforços internos sejam direcionados para o fortalecimento de competências nas atividades centrais ou de aprendizado com os fornecedores etc.

Estudos sobre o tema terceirização (ou *outsourcing*) no setor privado também contribuem em muitos aspectos para o entendimento dessa prática na iniciativa pública. A pesquisa de Quélin e Duhamel (2003) explora a importância do contexto ambiental e econômico na decisão pela terceirização e esses estudiosos sinalizam um conjunto de objetivos considerados importantes nessa decisão. Os autores identificam sete dimensões ambientais que as organizações consideram como influentes ou determinantes da decisão pela terceirização: 1) velocidade da mudança de tecnologia na atividade-fim; 2) incertezas relacionadas à demanda; 3) dimensão temporal; 4) estruturas internas da evolução histórica das firmas; 5) maturidade do mercado nas atividades consideradas; 6) grau de internacionalização das atividades consideradas; e 7) qualidade do serviço proposta pelo fornecedor.

Os autores sugerem, por meio da revisão de literatura, os critérios mais importantes no contexto da decisão pela terceirização, classificados em ordem decrescente pela importância do critério: redução de custos operacionais, foco em atividades-fim e ganho de flexibilidade. Como resultados da pesquisa, os autores identificaram quatro tipos distintos de critérios de decisão pela terceirização e as associações entre eles:

1. questões relacionadas ao negócio da organização e o custo de capital estão intrinsecamente associadas;
2. o acesso a uma *expertise* externa é uma expectativa específica das empresas que optam por operações terceirizadas;
3. a redução dos custos operacionais implica a necessidade de monitoramento de desempenho dos fornecedores em termos de custo, qualidade e capacidade de evolução ao longo do tempo;
4. o ganho de flexibilidade com a terceirização pode ser entendido como o atendimento a duas expectativas das organizações que optam por esse tipo de estratégia: os fornecedores devem se adaptar à evolução do mercado e às necessidades dos clientes e fornecer e ajustar formas e recursos de modo a estabelecer um alinhamento com as expectativas dos clientes. A busca pela terceirização pressupõe um meio de obter a flexibilidade que as organizações internamente não são capazes de alcançar.

Quélin e Duhamel (2003) resumem os principais motivadores para a terceirização: redução dos custos operacionais, foco nas principais competências da organização, redução de

capital investido, melhoria da mensurabilidade dos custos, possibilidade de acesso a competências externas e melhoria da qualidade, transformação de custos fixos em custos variáveis e recuperação do controle sobre departamentos internos. Como riscos da terceirização podem ser citados dependência do fornecedor, custos ocultos, perda de *know-how*, falta de recursos necessários do fornecedor de serviços e risco social, no sentido da legislação vigente (Quélin & Duhamel, 2003).

Pagnoncelli (1993) também cita em seu estudo o ganho de flexibilidade como vantagem da terceirização, possibilitando à organização maior capacidade de adaptação às mudanças internas e externas. Bernardo (2007) também sintetiza outras vantagens da terceirização, tais como foco (concentração de esforços), desburocratização, melhoria da qualidade do produto e do serviço, melhoria de produtividade, redução de custos, redução do imobilizado, liberação de espaço, criação de ambiente propício ao surgimento de inovações, formalização de parcerias, valorização profissional, sinergia entre empresas, estabelecimentos e ampliação de mercado para micro, pequenas e médias empresas, apoio logístico, antecipação financeira para situações eventuais, revisão da missão da empresa, definição exata do verdadeiro negócio da empresa, revisão de estrutura, vantagens obtidas pelo custo operacional, flexibilização do custo fixo e redução de custo.

Em pesquisa realizada por Oshri, Kotlarsky e Willcocks (2015), alguns dos principais norteadores estratégicos para as práticas de terceirização e *offshoring* são a redução de custos, as pressões competitivas, a melhoria dos níveis de serviços prestados, o acesso a profissionais qualificados, as práticas da indústria em que atua a organização, o redesenho dos processos do negócio e o acesso a novos mercados.

Entre os riscos, os autores elucidam através da pesquisa categorias de riscos associados à prática da terceirização, tais como riscos do negócio (má qualidade na prestação do serviço, entregas tardias e não redução de custos), riscos relacionados à força de trabalho (inexperiência dos trabalhadores, rotatividade, má qualidade de comunicação dos funcionários do fornecedor e esgotamento da força de trabalho), além de riscos políticos, legais, sociais e logísticos.

Silva e Almeida Valença (1997) citam como principais vantagens da terceirização a foco no *core business*, revertendo processos de verticalização e concentrando esforços e recursos da empresa na atividade-fim, racionalização das estruturas organizacionais ao promover o *downsizing*, ou seja, redução dos níveis hierárquicos da empresa, flexibilização dos custos fixos, sobretudo os indiretos, tornando a empresa mais adaptável às vantagens da demanda, aumento da flexibilidade da empresa, tornando-a mais ágil e adaptável às novas

demandas da sociedade, otimização do uso de espaços colocados em disponibilidade, redução dos custos ao aumentar a especialização, redução da ociosidade da mão de obra, racionalização das compras, redução dos estoques e diminuição dos desperdícios, melhoria da administração do tempo da empresa, desmobilização de ativos e revisão estrutural e cultural da empresa.

Quanto aos riscos, Silva e Almeida Valença (1997) citam o aumento dos riscos a serem administrados ao perder o controle sobre alguns processos de produção, dificuldade no aproveitamento de funcionários já treinados, mudanças na estrutura do poder, gerando problemas com o corpo funcional, dificuldades na localização do parceiro ideal e de efetivação de contratos de parceria, risco na escolha de parceiros com aumento da dependência da empresa em relação a terceiros, redução dos níveis salariais, dificuldades de equalização das culturas das empresas, problemas para manter a qualidade devido à inabilitação técnica do terceirizado.

Os fatores identificados na literatura como relevantes para a escolha da terceirização podem ser assim resumidos:

- ✓ melhoria da qualidade dos serviços ou produtos, citada por Oshri et al. (2015), Pagnoncelli (1993), Prado Filho et al. (2013) e Quélin e Duhamel (2003);
- ✓ redução de custos operacionais, citada por Quélin e Duhamel (2003), Oshri et al. (2015), Pagnoncelli (1993) e Prado Filho et al. (2013). Ainda sobre custos, Pagnoncelli (1993) afirma que a flexibilização do custo fixo também é um fator relevante para a escolha pela terceirização;
- ✓ foco nas principais competências da organização, no *core business* ou na atividade fim, citados por Quélin e Duhamel (2003);
- ✓ ganho de flexibilidade, citado por Quélin e Duhamel (2003) e Pagnoncelli (1993);
- ✓ modificações estruturais na hierarquia e política de recursos, tais como redesenho dos processos do negócio (Oshri et al., 2015), redução de imobilizado, liberação de espaço, revisão da missão da empresa, definição exata do verdadeiro negócio da empresa, revisão de estrutura (Pagnoncelli, 1993).
- ✓ criação de um *locus* de inovação (Pagnoncelli, 1993), acesso a *expertise* externa à organização (Oshri et al., 2015; Quélin & Duhamel, 2003), frequência da evolução dos produtos e processos tecnológicos (Quélin & Duhamel, 2003).

2.4.3 A terceirização na esfera pública

A terceirização surge na esfera pública como um mecanismo de modernização da gestão, na medida em que reduz custos institucionais. Fatores como a crescente demanda por serviços públicos em função da democratização e da universalização do acesso e o aumento dos gastos públicos proporcionam a implementação dessa prática, contemplada no Plano Diretor da Reforma Gerencial (Correia & Sarti, 2016).

No setor público, a terceirização tem como marco inicial o Decreto-Lei nº 200/1967, também denominado “execução indireta dos serviços”. O decreto tinha como principal objetivo implantar uma ampla reforma administrativa, com ênfase na descentralização das atividades de execução da administração pública federal. Tal descentralização ocorreria com a transferência de atividades do setor público para o setor privado, com a celebração de um contrato. A premissa era de a iniciativa privada apresentar capacidades e habilidades plenamente desenvolvidas para execução das atividades transferidas (Noronha, 2014).

O modelo de gestão terceirizada no setor público acompanha o movimento de reforma gestacional do Estado. A Constituição de 1988 restringia a implementação da prática no setor público, entretanto, a partir da construção de uma ideologia baseada no *downsizing*, as mudanças foram se dando gradualmente, até que se permitisse, efetivamente, a construção das políticas necessárias à intensificação do capital sobre o trabalho. A terceirização no setor público e no setor privado ocorrem paralelamente, e em ambos os segmentos ela é entendida como alternativa para renovação das empresas e obtenção de ganhos em qualidade e produtividade (Noronha, 2014).

A Lei nº 8.987/1995 delibera sobre concessão e permissão de prestação de serviços públicos e conceitua a concessão como a delegação, por meio de licitação na modalidade de concorrência à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstrem capacidade para a prestação de serviços em questão. Tal delegação é feita pelo poder concedente, e para que exista terceirização no serviço público torna-se imprescindível um convênio estatal com processo licitatório (Silva, 2016).

As principais características dos contratos de concessão estão apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3

Características da Lei nº 8.987/1995 sobre contratos de concessão

Característica	Contratos de concessão
Prazo	Lei omissa
Riscos	Repartição apenas dos riscos extraordinários
Ganhos econômicos	Lei omissa

Inadimplência do parceiro público	Lei omissa
Desempenho	Lei omissa
Remuneração do parceiro privado	Somente pelos usuários dos serviços
Garantias	Apenas o parceiro privado oferece garantias
Penalidades	Apenas em desfavor do concessionário privado
Solução de controvérsias	Previsão expressa apenas de uso do aparato judicial do Estado, cujo foro será sempre o da sede da entidade estatal contratante
Bens reversíveis	Contrato tem que dispor sobre bens reversíveis, mas não há previsão de retenção de pagamentos
Garantias ao financiador	Lei omissa
Reajuste	Depende da homologação do poder concedente
Sociedade de Propósito Específico (SPE)	Lei não prevê a necessidade de constituição de SPE

Nota. Fonte: De *Modelo alternativo de gestão: uma análise das vantagens e desvantagens das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP'S) com base no caso do Centro Infante-Juvenil da Zona Sul*, de Ramos, 2012.

2.4.4 A terceirização no sistema prisional

As primeiras experiências de atuação privada em presídios no Brasil foram na modalidade de gestão compartilhada/cogestão (Ambrozio et al., 2017). Em 1999, houve o início da terceirização nas prisões brasileiras, nos mesmos padrões do modelo francês. As prisões no Estado do Paraná foram pioneiras na implantação do modelo terceirizado, e, mesmo com a interrupção do modelo em 2006, outros estados brasileiros experimentaram a gestão terceirizada, sobretudo nos estados de Santa Catarina, Espírito Santo, Bahia, Ceará e Amazonas. No final de 2008, existiam 16 estabelecimentos penais administrados por empresas privadas no país, abrigando cerca de 7.300 detentos (Cabral & Lazzarini, 2010; Santos, 2012).

Ostermann (2010) afirma que os modelos de terceirização ou cogestão dos serviços penitenciários são predominantes no Brasil. O instrumento legal para os contratos de terceirização é a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993).

No modelo vigente de terceirização, o Estado tem por definição a construção e a execução das funções de direção (executadas por funcionários públicos lotados nas unidades penais) e de segurança externa da unidade (realizada pela Polícia Militar). A empresa privada é responsável pelo fornecimento dos demais serviços necessários ao funcionamento do estabelecimento penal, o que inclui alimentação, vestuário, serviços de vigilância interna (executados por agentes penitenciários da empresa contratada), assistência médica, jurídica e social, bem como atividades que visam à reinserção do interno: trabalho prisional, cursos profissionalizantes, ensino fundamental e médio, entre outros. As operadoras são remuneradas mediante o pagamento de montantes fixos, correspondentes ao número de internos custodiados no estabelecimento penal (Cabral & Lazzarini, 2010; Santos, 2012).

Atualmente, cinco grandes empresas participam do mercado de presídios no modelo de terceirização (cogestão): Companhia Nacional de Administração Presidiária (Conap), Instituto Nacional de Administração Penitenciária (Inap), Montesinos, Reviver e Yumatã. No total, em 2008, elas já participavam da gestão em 16 presídios brasileiros, que juntos tinham sob custódia 7.346 presos (Santana, 2011).

Na atualidade, as experiências mais recentes dos regimes de cogestão estão na Penitenciária Industrial Regional do Cariri, no Ceará, iniciada em 2000, Penitenciária Industrial de Pernambuco, Penitenciária Industrial de Joinville (SC) e o Conjunto Penal de Juazeiro (BA) (Ambrozio et al., 2017).

A Penitenciária de Guarapuava é um dos principais exemplos de gestão compartilhada entre a administração pública e iniciativa privada. A administração do presídio era responsabilidade do governo estadual, enquanto um sistema de serviços terceirizados fornecia alimentação, vestuário, assistência médica, jurídica, odontológica e vigilância. A terceirização foi encerrada em 2005, quando o governo estadual findou os contratos (Rocha, Elias, & Paixão, 2015).

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 suprimindo somente a supervisão para garantir que os serviços atendam às necessidades públicas.

Segundo estudo de Melo e Araújo (2017), as experiências terceirizadas espalhadas pelo país e analisadas pelos autores apresentaram-se de maneira geral mais eficientes e eficazes quando comparadas à forma de provisão tradicional (gestão pública). Os autores analisam que esse resultado se deve principalmente pelo fato de que estabelecimentos terceirizados analisados proporcionaram melhor qualidade dos serviços prestados aos internos e também maior capacidade de controle e decisão, flexibilidade de alocação de pessoal para as atividades, maior estrutura de incentivos, proporcionado mais celeridade às demandas institucionais.

2.5 Relações de cooperação: o contexto das parcerias

As parcerias público-privadas podem ser analisadas sob o ponto de vista das relações de cooperação, que apresentam características específicas quanto aos objetivos do relacionamento entre organizações. No tópico a seguir, serão discutidos os conceitos de cooperação interorganizacional, motivações e vantagens desse tipo de arranjo entre

organizações. Também serão explorados os antecedentes das PPPs, as vantagens e os riscos e a utilização desse modelo no segmento prisional.

2.5.1 Conceitos de cooperação interorganizacional

A estratégia de cooperação pode ser analisada no contexto das relações entre organizações ao realizarem transações para obtenção de recursos, ativos, conhecimentos e habilidades. A cooperação surge como um contraponto à competição entre firmas individuais, que, embora talvez ainda seja a regra, está se tornando menos usual, dando lugar a pares e a redes de empresas aliadas que começam a competir contra firmas individuais (Dyer & Singh, 1998). Cooperação interorganizacional pode ser definida como o esforço conjunto entre firmas, visando ao alcance de um objetivo maior, com a unificação de competências individuais de cada firma (Abbade, 2010). Outra abordagem conceitua as relações de cooperação interorganizacionais na perspectiva processual, como mecanismos socialmente planejados para ação coletiva, sendo estes continuamente moldados e revisitados por ações e interpretações simbólicas das partes envolvidas na relação. Essas relações podem ser alianças estratégicas, parcerias, coalizões e várias formas de redes de organizações (Ring & Van de Ven, 1994).

2.5.2 Motivações para a estratégia cooperativa

Contractor e Lorange (apud Child, Faulkner, & Talmann, 2005) estabelecem sete razões para estabelecimento de relações cooperativas, que são: redução do risco, atuação em economias de escala e/ou racionalização, troca de tecnologia, barreiras competitivas, barreiras de investimento, facilitação para expansão internacional inicial para firmas inexperientes e vantagens da quase-integração vertical ao relacionar contribuições complementares entre os parceiros na cadeia de valor.

Outras motivações têm sido apontadas mais recentemente por Child et al. (2005), como a necessidade de acessar capacidades superiores, geralmente relacionadas, mas não direcionadas ao negócio central da organização, sem efetivamente desenvolver ou internalizá-las. Embora as decisões de constituição de alianças ou arranjos cooperativos sejam fortemente influenciadas por questões políticas e pela posição relativa do número de concorrentes, os argumentos econômicos quase certamente justificarão essas decisões, e os argumentos serão provavelmente baseados na teoria dos custos de transação, ou na perspectiva da dependência de recursos (Child et al., 2005).

As justificativas para adoção de estratégias de cooperação, segundo Child et al. (2005), são basicamente o aprendizado e a substituição de habilidades. No caso de arranjos formados pela necessidade de aprendizado, geralmente, as cooperações ocorrem porque as organizações envolvidas identificam alguma falta de adequação em uma área específica de seus recursos ou atividades e deseja aprender com outra organização. Esse tipo de arranjo envolve risco nas suas transações. Já para arranjos formados por substituição de habilidades, um dos parceiros assume o controle de uma atividade específica, pois a realiza com desempenho elevado. Isso pode ocorrer nas atividades da cadeia de valor, em que um parceiro pode produzir e outro pode distribuir e vender. Esse tipo de arranjo pressupõe menos risco que o arranjo estabelecido para ganho de aprendizagem.

Na perspectiva econômica, de acordo com Child et al. (2005), desafios externos e necessidades internas são os principais argumentos para o estabelecimento de relações cooperativas. São forças motrizes e direcionadoras que justificam a relação de cooperação. No caso dos desafios externos, destacam-se a turbulência nos mercados mundiais e a elevada incerteza da economia, a existência de economias de escala e/ou de escopo como agentes de redução de custos e alavanca para a competitividade, a globalização ou regionalização de um crescente número de indústrias, a globalização da tecnologia, a rápida mudança tecnológica resultando em um constante incremento na necessidade de investimentos e o pequeno ciclo de vida dos produtos.

Já no caso das necessidades internas, podem ser citadas a dependência de recursos, a necessidade de aprendizado (Powell, 2003), a limitação do risco, sobretudo o financeiro (Mariti & Smiley apud Child et al., 2005), a velocidade para alcançar o mercado (Lei & Slocum, 1991), a minimização de custos e o baixo desempenho, utilizando atividades cooperativas para inovação e pesquisa e desenvolvimento (Bolton apud Child et al., 2005).

Na perspectiva do ambiente interno da organização como motivador para a participação em relações cooperativas, Pfeffer e Nowak (apud Child et al., 2005) salientam algumas razões possíveis para a escolha pelas alianças estratégicas:

- ✓ alcançar economias de escala e de aprendizado com seus parceiros;
- ✓ acessar os benefícios dos ativos de outras firmas, que podem ser tecnologias, mercados, capital, capacidade de produção, produtos ou mão de obra;
- ✓ redução de risco pelo compartilhamento do mesmo com os parceiros, especialmente em termos de necessidades de capital, mas também frequentemente de custos de pesquisa e desenvolvimento.

Podem ser analisadas duas abordagens quanto ao aprendizado e à cooperação: uma delas é majoritariamente estratégica, em que a escolha pelo compartilhamento de recursos com alguma outra organização depende da relação entre o risco envolvido e o retorno esperado. A falta de confiança entre as partes envolvidas, as dificuldades em renunciar ao controle, a complexidade de um projeto conjunto e a diferença de habilidade para aprender novas competências são barreiras para uma cooperação efetiva (Powell, Koput, & Smith-Doerr, 1996).

As firmas colaboram para adquirir recursos e competências que não podem produzir internamente, quando os riscos da cooperação podem ser mantidos em um nível tolerável. A outra abordagem considera o aprendizado um processo de construção social, em que o que é aprendido depende diretamente das condições em que se aprende. Nesse contexto, Powell et al. (1996) analisam que a criação do conhecimento ocorre no contexto de uma comunidade, de forma fluida e desenvolvida, ao invés de limitada ou estática, e a forma organizacional burocrática não possibilita esse aprendizado. Assim, as fontes de inovação não residem exclusivamente dentro das firmas. Ao contrário, normalmente são encontradas nas interseções entre firmas, universidades, laboratórios de pesquisas, fornecedores e clientes (Powell, 2003). Assim, o grau de aprendizado de uma empresa está diretamente relacionado ao quanto ela participa de tais atividades.

2.5.3 As parcerias público-privadas

As parcerias público-privadas (PPPs) tiveram origem na Europa, diante dos desafios encontrados pela Inglaterra na busca de caminhos para fomentar investimentos sem comprometer os escassos recursos públicos (Bogoni, Bampi, Cechin, & Guareschi, 2014). De acordo com Rocha et al. (2015), o instituto da parceria público-privada foi criado em 1992, no Reino Unido, inicialmente denominado de *Private Finance Initiative*.

As PPPs são vagamente definidas como arranjos institucionais cooperativos entre atores privados e públicos, mas existe um descrédito nessa definição atualmente. O entendimento do verdadeiro significado das PPPs na atualidade requer que ela seja entendida como um fenômeno, e não como uma única técnica (Hodge & Greve, 2007). Esses arranjos têm sido tradicionalmente empregados em áreas como transporte, energia e água, mas seu uso tem atualmente sido estendido para serviços de TI, hotelaria, instalações de lazer, treinamento militar, gestão de resíduos, escolas, hospitais e prisões (Iossa & Martimort, 2015).

Pietro (2005) enfatiza que o modelo de PPPs vem sendo utilizado em vários países, com reconhecido sucesso nos resultados em países como Inglaterra, Portugal, Espanha, África

do Sul e Irlanda. O êxito nas parceiras justifica o surgimento de um projeto de lei das parcerias no Brasil, cujo objetivo principal declarado pelo governo para o aceite das parcerias é basicamente a necessidade de realização de obras de infraestrutura para as quais o governo não dispõe de recursos (Pietro, 2005). Já para Peci e Sobral (2007), as PPPs no Brasil são implementadas com o intuito de sanar problemas de investimento e evidenciar a existência de fatores atrativos para as empresas privadas.

Rocha et al. (2015) corroboram com esse entendimento e afirmam que as PPPs surgiram no Brasil como uma junção da iniciativa pública com a privada, com compartilhamento de riscos, para execução de projetos que exigiam grande investimento em infraestrutura. Bogoni et al. (2014) argumentam que as PPPs têm sido implementadas com objetivo de controlar os atrasos e os custos elevados nas obras públicas, de aumentar a eficiência na gestão dos projetos e de reduzir os custos de manutenção e operação dos empreendimentos públicos.

Segundo Rubio (apud Bogoni et al., 2014), as PPPs são como qualquer forma de participação do setor privado em atividades que estão na esfera dos governos, desde atividades que podem ser transferidas em sua totalidade ao setor privado (via privatização ou concessão), até os contratos realizados pelo governo para que o setor privado execute uma atividade muito específica numa obra pública. Conforme Grilo (apud Bogoni et al., 2014), os aspectos contratuais refletem os arranjos de financiamento, de concepções, de construções e de operações disponíveis e representam os diferentes riscos da partilha de riscos e parceria entre os setores público e privado.

Dentre os aspectos contratuais citados pelo autor, podem ser explicitados o cumprimento de prazos e custos, a velocidade do processo de contratação e de implementação da infraestrutura, a flexibilidade e as mudanças esperadas durante as fases de concepção, implantação e operação, os requisitos de qualidade, o potencial de inovação, o nível de tecnologia instalada no projeto, os níveis de risco e alocação dos riscos do projeto, as economias de escala, os fatores externos ao projeto (ambiente legal e regulatório, estabilidade política, restrições físicas, obtenção de licenças e aprovações, entre outros), as questões ambientais, comunitárias e de interesse públicos, a necessidade do órgão público, as responsabilidades, a capacidade gerencial do órgão público, os arranjos financeiros, as competências gerenciais do setor privado, o nível de competição pelo mercado e os requisitos de prestação de contas (Grilo apud Bogoni et al., 2014).

Segundo Ramos (2012), o tema das PPPs é recente no Brasil. A Lei nº 11.079, que regulamenta esse tipo de prática de gestão, foi aprovada em dezembro de 2004. Em Minas

Gerais, a lei das parcerias foi aprovada em 2003 (Lei nº 14.868, 2003). O quadro seguinte sumariza as principais características das PPPs presentes no texto da Lei nº 11.079/2004.

Quadro 4

Principais características da Lei nº 11.079/2004

Característica	Descrição
Prazo	Superior a cinco anos e inferior ou igual a 35 anos
Riscos	Repartição dos riscos extraordinários e operacionais
Ganhos econômicos	Devem ser repartidos quando decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado
Inadimplência do parceiro público	Definição dos fatos que geram a inadimplência do parceiro público, prazo de regularização e condições de execução de garantia
Desempenho	Parâmetros objetivos de desempenho e qualidade
Remuneração do parceiro privado	Pelo parceiro público e pelos usuários do serviço ou apenas pelo parceiro público, conforme o caso
Garantias	Tanto o parceiro público quanto o privado oferecem garantias
Penalidades	Aplicação de penalidades proporcionais às faltas do parceiro privado e do parceiro público
Solução de controvérsias	Previsão expressa da possibilidade de uso do mecanismo de arbitragem, desde que seja realizada no Brasil e em língua portuguesa
Bens reversíveis	Parceiro público deverá realizar vistorias e poderá reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar irregularidades detectadas
Garantias ao financiador	Possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto/legitimidade para receberem indenizações por extinção antecipada do contrato
Reajuste	Atualização automática dos índices, quando houver, sem necessidade de homologação do parceiro público
SPE (Sociedade de Propósito Específico)	Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria

Nota. Fonte: De *Modelo alternativo de gestão: uma análise das vantagens e desvantagens das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP'S) com base no caso do Centro Infante-Juvenil da Zona Sul*, de Ramos, 2012.

A Lei nº 11.079/2004 prevê duas modalidades de PPPs, que se diferenciam basicamente pela participação do usuário final na receita do serviço ou obra pública objeto da parceria:

1. modalidade administrativa: contratos de prestação de serviços públicos, em que a administração pública, enquanto usuária direta ou indireta, realiza o pagamento dos operadores privados, sem a necessidade de que alguma parte da receita seja obtida pelos usuários do serviço;
2. modalidade patrocinada: contratos de concessão de serviços ou obras públicas que envolvem, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

As PPPs se apresentam em modalidades distintas, especificadas a seguir, conforme entendimento de Cabral, 2006:

1. *Build, Operate and Transfer* (BOT): nesse modelo, a iniciativa privada constrói, opera e posteriormente transfere os ativos ao poder público. É o formato mais usual de PPP, principalmente na construção de novos ativos relacionados à infraestrutura;
2. *Build, Lease and Transfer* (BLT): a iniciativa privada financia e executa a construção, e, terminada essa etapa, transfere a propriedade legal ao Estado, que executará a licitação para promover a operação do ativo. Ao final do contrato, os ativos retornam ao governo;
3. *Design, Build, Operate/Lease and Transfer* (DBOLT): nesse modelo, a participação da iniciativa privada se inicia no desenho do ativo, e, findada a construção, a empresa privada pode operá-lo diretamente ou transferir para o Estado a operação do serviço.

De acordo com Cabral (2006), as parcerias público-privadas possuem atuação intermediária entre a terceirização e a privatização, conforme este esquema:

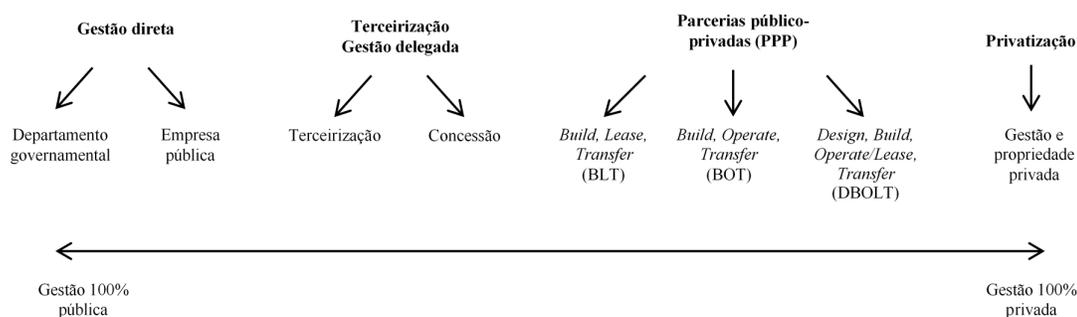


Figura 4. **Espectro de atuação da terceirização e PPPs na provisão de serviços públicos**

Fonte: Adaptado de *Além das grades: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional*, de Cabral, 2006.

Até 2017, 1.088 projetos de PPPs foram iniciados no Brasil. O número de projetos foi significativo desde o terceiro trimestre de 2015 e se reduziu substancialmente desde então, sobretudo no terceiro e no quarto trimestre de 2016. Já em 2017 a quantidade de projetos iniciados voltou a crescer, aumentando também nos trimestres seguintes. Os segmentos Saneamento, Iluminação Pública e Resíduos Sólidos são aqueles que mais receberam projetos de PPPs (Radar PPP, 2017).

Existem no Brasil atualmente 171 contratos assinados em PPPs. Os segmentos de Saneamento, Resíduos Sólidos, Rodovias e Aeroportos concentram 55% dos contratos assinados. O sistema prisional, objeto desta pesquisa, representa apenas 2% do total de PPPs em funcionamento, com três complexos regidos por esse tipo de modelo. A Tabela 1

apresenta o número de contratos assinados por segmento e a representatividade percentual de cada segmento (Radar PPP, 2017).

Tabela 1
Quantidade de contratos de PPPs assinados no Brasil, por segmento

Segmento	Qtde. contratos	%
Saneamento	37	22%
Resíduos sólidos	30	18%
Rodovia	13	8%
Aeroportos	12	7%
Saúde	11	6%
Iluminação pública	11	6%
Atendimento ao cidadão	9	5%
Trem urbano	7	4%
Cultura	6	4%
Estádios	6	4%
Multinegócios	6	4%
Mobilidade urbana	4	2%
Meio ambiente	3	2%
Sistema prisional	3	2%
Estacionamento	2	1%
Habitação	2	1%
Rodoviária	2	1%
Tecnologia	2	1%
Logística	1	1%
Portos	1	1%
Urbanização	1	1%
Educação	1	1%
Prédios públicos	1	1%
Total	171	100%

Nota. Fonte: Adaptado de Radar PPP, 2017.

De acordo com o Radar PPP (2016), Minas Gerais é um dos estados brasileiros com maior receptividade para projetos de parcerias público-privadas. Em número de contratos assinados, o Estado de Minas Gerais só possui menos PPPs que o Estado de São Paulo (16 e 29 contratos, respectivamente). Além do Complexo Penal, Minas Gerais possui projetos na área de saneamento e resíduos sólidos, atendimento ao cidadão, aeroportos, educação, estádios, rodovias e saúde.

2.5.4 Vantagens da parceria público-privada

Os benefícios mais comumente relacionados às parcerias público-privadas podem ser exemplificados como a introdução de inovações na provisão de serviços, alocação de riscos para as partes mais aptas a gerenciá-los, gestão eficiente dos riscos de construção e operação e aumento do desempenho operacional. Em contrapartida, podem ser analisadas como desvantagens as renegociações frequentes, as exigências de garantias onerosas, os custos e os

prazos licitatórios elevados, a inflexibilidade contratual, os riscos de distorção na alocação de recursos, a necessidade de sigilo comercial dos contratos, os custos elevados para a celebração e o monitoramento dos contratos e o controle social reduzido (Grilo apud Bogoni et al., 2014).

De acordo com Tang, Shen e Cheng (2010), uma das principais vantagens da utilização de PPPs é a economia de recursos de várias formas. Pela participação da iniciativa privada, ativos governamentais, dados e propriedade intelectual podem ser utilizados mais produtivamente, o que gera uma melhoria substancial na qualidade dos serviços públicos. Por outro lado, por utilizar competências e habilidades do setor privado, sua experiência, tecnologia e inovação, os serviços públicos podem ser entregues de forma mais satisfatória.

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 uma consolidação da atuação por parte do setor privado, e que o Estado não deseja mais atuar diretamente, por diversas razões. 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).

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 uma infraestrutura pública com um pequeno ou nenhum custo para a máquina pública, existem casos em que empreendimentos regidos por PPPs apresentam problemas devidos a excesso de custos, projeções de custo e receita irreais e disputas legais entre operadores privados e o governo. Os autores argumentam ainda que em praticamente todos esses casos o governo acaba assumindo o custo do fracasso da parceria.

Sob a ótica de Tang et al. (2010), profissionais tem indicado que obstáculos políticos tem impedido o maior uso das PPPs. Esse ponto não é surpreendente, dado que os projetos administrados via PPP sempre precisam de uma legislação especial. Na maioria das vezes, a legislatura municipal ou estadual discute longamente esse assunto antes da promulgação da legislação para regulamentar o uso de PPP.

Além disso, os autores argumentam que algumas agências governamentais podem apresentar resistência à mudança, adotando uma nova abordagem de entrega/financiamento. O método PPP de desenvolvimento de projetos pode não ser bem compreendido e, por vezes, pode não ser bem recebido pelas agências governamentais que lidam com isso.

A necessidade de flexibilidade e adaptação da relação contratual nas PPPs é muito maior que na maioria dos tipos tradicionais de modelos de gestão, em que as provisões são baseadas em insumos e os contratos são de curto prazo (Iossa & Martimort, 2015). Quando os fatores que afetam a adequação das cláusulas contratuais são antecipados, eles podem ser regulados pelo contrato inicial (como, por exemplo, mudanças de capacidade).

Outras possíveis mudanças, entretanto, podem ser inesperadas e difíceis de prever com antecedência. Mudanças nas preferências da sociedade, tais como padrões desejáveis para serviços educacionais, clínicos e prisionais, são tipicamente difíceis de serem antecipadas. A flexibilidade contratual é então importante para os acordos de PPPs em setores de rápido movimento, tais como saúde e TI, em que preferências e/ou tecnologia mudam rapidamente (Iossa & Martimort, 2015).

Iossa e Martimort (2015) argumentam que no contrato da PPP, embora isso não seja exclusivo para PPPs, a satisfação das necessidades do consumidor e a melhor qualidade nos serviços podem ser incentivadas através da alocação do risco da demanda e da escolha da duração do contrato. Especificamente, o contratante deve suportar maior risco em setores tais como transporte, em que os usuários pagam pelo serviço, e os níveis de demanda são afetados pelo esforço do contratante. Situação oposta pode ser observada no setor prisional, objeto de estudo da presente pesquisa, com demandas de risco menores para o contratante, em que os usuários não pagam pelo serviço e o uso é determinado principalmente pela política de governo (Iossa & Martimort, 2015).

Enquanto modelo de cooperação, as principais motivações para a adoção de uma parceria foram apresentadas na seção 2.5.2. Entretanto, consultando a literatura específica sobre PPPs, foram encontradas variações desses motivos, mais aderentes ao contexto da iniciativa pública, e completamente relacionadas aos tópicos analisados na literatura sobre relações de cooperação. Esses motivos podem assim ser descritos de forma resumida:

- ✓ realização de obras de infraestrutura para as quais o governo não dispõe de recursos (Pietro, 2005; Rocha et al., 2015);
- ✓ solução de problemas de investimento (Peci & Sobral, 2007);
- ✓ controle de atrasos nas obras públicas (Bogoni et al., 2014);
- ✓ redução de custos das obras públicas e de custos de manutenção (Bogoni et al., 2014);
- ✓ aumento da eficiência na gestão de projetos e operação dos empreendimentos públicos (Bogoni et al., 2014);

- ✓ acesso à tecnologia, experiência e inovação trazidas pelos atores privados (Tang et al., 2010);
- ✓ criação de uma infraestrutura pública com um pequeno ou nenhum custo para a máquina pública (Tang et al., 2010);
- ✓ compartilhamento de riscos em diferentes estágios (Shen et al., 2006), além da alocação de riscos para as partes mais aptas a gerenciá-los (Grilo apud Bogoni et al., 2014).

2.5.5 Parcerias público-privadas no sistema prisional

A implementação das parcerias público-privadas do sistema prisional no Brasil, segundo Rocha et al. (2015), ocorreu na década de 1990, por meio de um projeto governamental que previa a gestão privada dos presídios. A proposta encontrou resistência por parte do governo, e a solução encontrada para melhoria do sistema prisional foi a terceirização de serviços como materiais, limpeza, alimentação, lavanderia e vestuário. No âmbito do sistema prisional, algumas iniciativas de gestão compartilhada entre o Estado e o setor privado já aconteciam antes da lei das PPPs, entretanto, a partir dessa lei, sofreram reformulações que intensificaram a presença de empresas privadas na administração carcerária (Santana, 2011).

Minas Gerais foi o primeiro estado que se posicionou quanto ao interesse pela PPP em presídios. Em 2009, houve a realização de uma licitação, para escolha de um parceiro privado, para a construção de um complexo prisional, e posteriormente, para a prestação de serviços ao presídio. O complexo prisional em questão fica no município de Ribeirão das Neves e foi o primeiro contrato de PPP de gestão prisional no Brasil, pelos modelos da Lei nº 11.079/2004, despertando a atenção de outros estados para implantação de um projeto similar (Rocha et al., 2015). Até 2010, Minas Gerais e o Estado de Pernambuco celebraram contratos para abertura de 6.166 novas vagas prisionais em regime de PPP (Santana, 2011).

Especificamente sobre o Complexo de Ribeirão das Neves, o consórcio privado Gestores Prisionais Associados (GPA), composto por cinco empresas, ganhou a licitação para a construção e a administração do presídio. O consórcio tem 27 anos de concessão, sendo dois para a construção e 25 para a operação (Nogueira, 2015).

O trabalho de Iossa e Martimort (2015) endossa, por meio de experiências internacionais, alguns resultados práticos sobre as PPPs no sistema prisional. Os autores afirmam que nesse segmento as PPPs curiosamente proporcionam significativa economia em termos de custo, dado que esse tipo de solução ajuda a reduzir o nível de recursos necessários

para garantir a segurança, o que resulta em uma redução de custo total de aproximadamente 30%. Os custos com pessoal representam efetivamente 80% do custo total de funcionamento da prisão.

As informações governamentais sobre PPPs nos presídios brasileiros referem-se ao último censo realizado pelo DEPEN, com informações disponibilizadas no Infopen, no ano de 2014. Nesse sumário, apenas um estabelecimento penal no Brasil funcionava sobre o regime de PPP, localizado em Minas Gerais (Complexo de Ribeirão das Neves). Dada a defasagem da informação, a atualização do contexto das PPPs no segmento prisional foi realizada por meio da plataforma Radar PPP. Na consulta realizada em outubro de 2017, existem no país três presídios sob a gestão de PPPs, com contratos assinados: Complexo Penal (Minas Gerais), Centro de Integração e Ressocialização de Itaquitinga (Pernambuco) e Complexo Penitenciário (Amazonas). Outros 14 projetos estão em fases anteriores à assinatura do contrato, ou já foram suspensos ou cancelados, como demonstra a Tabela 2:

Tabela 2
Total de projetos PPPs no sistema prisional e respectivos *status* atuais

Etapa	Qtde. projetos	%
PMI encerrado	7	41%
Intenção pública	3	18%
Contrato assinado	3	18%
Modelagem iniciada	1	6%
PMI iniciado	1	6%
Suspenso	1	6%
Cancelado	1	6%
Total	17	100%

Nota. Fonte: Adaptado de Radar PPP, 2017.

Outro fato relevante sobre os projetos de PPPs em presídios é a ascensão recente desses projetos. De acordo com o Radar PPP, dois Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) foram iniciados em 2017, um no primeiro trimestre e outro no terceiro trimestre.

2.6 Terceirização *versus* parcerias público-privadas

Embora a terceirização e as PPPs sejam modelos com a característica comum do envolvimento do setor privado na iniciativa pública, o grau de comprometimento do setor privado e os atributos de cada modelo são significativamente diferentes. A seguir serão discutidas as divergências e as convergências entre esses modelos.

2.6.1 Convergências e divergências

Embora os dois modelos de gestão sejam semelhantes em vários aspectos e, por vezes, tratados como um único modelo, Tang et al. (2010) analisam que PPP e terceirização são tipos diferentes de envolvimento do setor privado na iniciativa pública, como apresentado no modelo abaixo. Os autores complementam que as PPPs podem assumir diversas formas, tais como:

- ✓ *creating wider markets*: utilização de ativos relacionados a competências e capital a partir tanto da iniciativa privada quanto da iniciativa pública;
 - ✓ *private finance initiatives*: envolvimento da qualidade de compra do setor público, enquanto o setor privado mantém ou constrói a infraestrutura necessária. O setor privado fornece projetos, construções, capital e cobre os custos por meio da cobrança de encargos aos usuários do ativo;
 - ✓ *joint ventures*: as esferas pública e privada compartilham seus ativos, capital e experiência sob uma gestão conjunta. Nessa modalidade, a esfera privada tem maior participação na gestão;
 - ✓ *partnership companies*: introdução da propriedade do setor privado nas empresas públicas por meio de legislação, regulação, acordos de parceria ou retenção de uma fatia especial do governo;
 - ✓ *partnership investments*: os investimentos em parcerias garantem que o setor público compartilhe o retorno gerado pelos investimentos feitos pelos atores privados;
 - ✓ *franchise*: o setor privado paga uma taxa durante o período de concessão permitido pelo governo para a receita (ou uma parcela da receita) que for gerada pelo serviço.
- A seguir temos um esquema que demonstra as formas de envolvimento privado na iniciativa pública, de acordo com Tang, Shen e Cheng (2010).

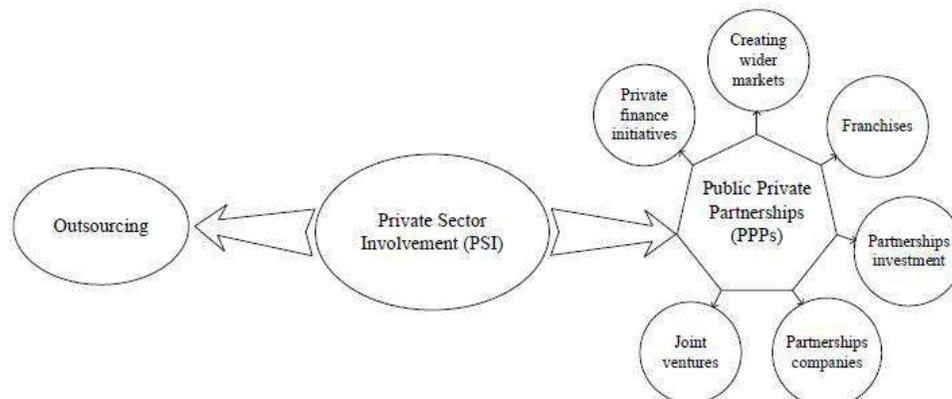


Figura 5. Tipos de envolvimento do setor privado na iniciativa pública

Fonte: De “A review of studies on public-private partnership projects in the construction industry, de Tang, Shen e Cheng, 2010, *International Journal of Project Management*.

De forma similar, Silva e Almeida Valença (1997) resumiram em sua pesquisa as diferenças existentes entre subcontratação e parceria, apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5

Fatores diferenciadores entre parceria e subcontratação/terceirização

Parceria	Subcontratação/terceirização
Pressupõe-se a corresponsabilidade da empresa e das contratadas quanto ao resultado final, o que determina um interesse comum no aprimoramento e na qualidade das atividades desenvolvidas em cooperação, visando ao desenvolvimento de ambas as partes.	Sugere a seleção de determinadas organizações e a elaboração de um contrato temporário no qual a contratada se compromete a prestar determinada atividade em função de uma contrapartida financeira.
O desenvolvimento de atividades conjuntas determina uma gestão cooperada, troca de tecnologia e <i>know-how</i> .	A atividade executada pela contratada não define uma troca biunívoca.
A terceira assume as atividades executadas e tem um compromisso direto com a contratante.	As atividades são desenvolvidas através de mão de obra disponibilizada à contratada por tempo determinado.
Planejamento conjunto entre as organizações para integração das decisões sobre as atividades a serem desenvolvidas em conjunto.	Planejamento das operações pela contratante, cabendo à contratada apenas a execução das atividades a ela designadas.
Extensão das responsabilidades, lealdades e expectativas a longo prazo entre as empresas.	Responsabilidade da contratada em cumprir as expectativas da contratante no curto prazo.
Pressupõe uma codeterminação da participação de cada uma das partes envolvidas, refletindo expectativas mútuas.	A contratante define as atividades da contratada, refletindo suas expectativas quanto a prazo, qualidade e custo.
Os controles operacionais são recíprocos e refletem vontades mútuas, permitindo a construção de um sistema eficiente e otimizado.	A contratante controla as operações da contratada, refletindo apenas suas expectativas, tornando os resultados unilaterais e nem sempre ótimos.

Fonte: De “Terceirização e quartização: indicativos estratégicos para implementação”, de Silva & Valença, 1998.

Uma diferença significativa entre parceria e terceirização consiste na natureza das competências e habilidades que as organizações buscam quando adotam uma relação interorganizacional. Na ótica de Child et al. (2005), as organizações participam de alianças estratégicas ou parcerias pela necessidade de acessar capacidades superiores, geralmente relacionadas, mas não direcionadas ao negócio central da organização, sem efetivamente desenvolver ou internalizá-las. Já no contexto da terceirização, Oshri et al. (2015) afirmam que as organizações terceirizam serviços com a expectativa de acessar habilidades e competências que não possui internamente e que não estão ligadas ao negócio principal da empresa.

Outro ponto de divergência entre os modelos de terceirização e parceria reside na influência da relação interorganizacional no *know-how* da organização. Enquanto uma das motivações para o modelo de parceria é o aprendizado mútuo e a ampliação do conhecimento

sobre determinada transação (Kogut, 1988), uma das desvantagens do modelo de terceirização está na perda de *know-how* resultante dessa relação, como apontado por Quélin e Duhamel (2003).

As relações de parceria e de terceirização também possuem diversas convergências conceituais, enquanto relações interorganizacionais. Dentre as convergências, a redução de custos e riscos, ou compartilhamento dos mesmos, apresentam-se como destaques na revisão de literatura (Kogut, 1988; Quélin & Duhamel, 2003; Oshri et al., 2015; Pagnoncelli, 1993; Prado Filho et al., 2013).

2.6.2 Dimensões de análise da decisão

Diante da abordagem teórica construída sobre os modelos de gestão de terceirização e PPPs, os Quadros 6 e 7 apresentam, respectivamente, os fatores mais relevantes discutidos ao longo da revisão de literatura que suportam ou motivam a decisão pela terceirização e pela PPP.

Quadro 6

Fatores relacionados à decisão pelo modelo de terceirização

Fatores relacionados à decisão pela terceirização na gestão prisional	Autores de referência
1. Melhoria da qualidade dos serviços ou produtos	Oshri et al. (2015), Pagnoncelli (1993), Prado Filho et al. (2013), Bernardo (2007), Quélin e Duhamel (2003).
2. Redução de custos operacionais	Quélin e Duhamel (2003), Oshri et al. (2015), Pagnoncelli (1993), Prado Filho et al. (2013), Bernardo (2007), Silva e Almeida Valença (1997)
3. Flexibilização do custo fixo	Pagnoncelli (1993), Silva e Almeida Valença (1998)
4. Foco nas principais competências da organização	Quélin e Duhamel (2003), Bernardo (2007) e Silva e Almeida Valença (1997)
5. Ganho de flexibilidade e adaptabilidade a mudanças internas e externas à organização	Quélin e Duhamel (2003), Pagnoncelli (1993), Silva e Almeida Valença (1997)
6. Modificações estruturais na hierarquia e política de recursos (redesenho dos processos do negócio, redução de imobilizado, revisão de estrutura)	Oshri et al. (2015), Bernardo (2007), Pagnoncelli (1993)
7. Criação de um <i>locus</i> de inovação	Pagnoncelli (1993), Bernardo (2007)
8. Acesso a <i>expertise</i> externa à organização	Oshri et al. (2015), Quélin e Duhamel (2003), Prado Filho et al. (2013)
9. Melhoria da mensurabilidade dos custos	Quélin e Duhamel (2003)
10. Temporalidade dos contratos (contratos inferiores a 5 anos)	Lei nº 8.987/1995 (Ramos, 2012), Quélin e Duhamel (2003)
11. Redução de riscos, pelo compartilhamento apenas dos riscos extraordinários	Lei nº 8.987/1995 (Ramos, 2012)
12. Aplicação de penalidades apenas em desfavor do concessionário privado	Lei nº 8.987/1995 (Ramos, 2012)
13. Controles operacionais unilaterais	Silva e Almeida Valença (1997)
14. Tipo do interno	Cabral (2006)

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 7

Fatores relacionados à decisão pelo modelo de PPP

Fatores relacionados à decisão pela PPP na gestão prisional	Autores de referência
1. Redução dos custos de transação	Kogut (1988), Bogoni et al. (2010)
2. Superação de barreiras de investimento	Contractor e Lorange (1988), Peci e Sobral (2007), Pietro (2005), Rocha et al. (2015)
3. Troca de tecnologia	Contractor e Lorange (1988), Silva e Almeida Valença (1997), Tang et al. (2010)
4. Aprendizado e substituição de habilidades	Kogut (1988), Child et al. (2005), Powell et al. (1996)
5. Compartilhamento de riscos em diferentes estágios	Shen et al. (2006), Lei nº 11.079 (Ramos, 2012), Rocha et al. (2015)
6. Temporalidade do contrato (entre 5 e 35 anos)	Lei nº 11.079 (Ramos, 2012), Grilo (2008), Iossa e Martimort (2015)
7. Controles operacionais mútuos, que refletem vontades mútuas, permitindo a construção de um sistema otimizado e eficiente	Silva e Almeida Valença (1997)
8. Criação de uma infraestrutura pública com um pequeno ou nenhum custo para a máquina pública	Tang et al. (2010)
9. Aumento da eficiência na gestão de projetos e operação dos empreendimentos públicos	Bogoni et al. (2014), Grilo (2008)
10. Controle de atrasos nas obras públicas	Bogoni et al. (2014), Li e Akintoye (2003)
11. Tipo do interno	Cabral (2006)

Fonte: Elaborado pela autora.

Com o intuito de facilitar a visibilidade dos fatores ao longo da pesquisa e nortear o instrumento metodológico, optou-se pelo agrupamento dos fatores em dimensões, de acordo com suas características comuns, utilizando-se como embasamento teórico as dimensões estruturais da gestão pública, sugeridas por Paula (2005) e assim descritas:

- ✓ 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 e a questão da profissionalização dos servidores públicos para desempenho das funções;
- ✓ dimensão econômico-financeira: abrange os problemas no âmbito das finanças públicas e envolve questões de natureza fiscal, tributária e monetária;
- ✓ dimensão sociopolítica: 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 (Paula, 2005).

Na busca para fundamentar de forma consistente a escolha das dimensões apresentadas, o agrupamento dos fatores também contemplou as características dos modelos teóricos de gestão pública, mais especificamente os modelos gerencialistas ou pós-burocráticos, implantados no contexto da administração pública após a Reforma Gerencial e discutidos na seção 2.1. Inicialmente as dimensões propostas por Paula (2005) serão discutidas em subdimensões, considerando as principais características dos modelos gerencialistas, e, ao final de cada subdimensão, serão indicados os fatores dos Quadros 5 e 6 associados a essa subdimensão:

- ✓ **dimensão institucional-administrativa:** na perspectiva dos modelos de gestão gerencialistas, é possível estabelecer um paralelo entre essa dimensão e algumas características do gerencialismo, citadas a seguir:
 - *contratualização:* sob a ótica de Silva (2014), os contratos de gestão e de projetos que envolvem órgãos públicos, empresas privadas, organização sociais sem fins lucrativos e voluntariados é um traço gerencialista característico da administração pública. Os contratos funcionam como mecanismos típicos de mercado, oriundos do setor privado e configura-se como método de transação, que substitui relacionamentos hierárquicos por relacionamentos contratuais, conferindo transparência e responsabilidade maiores (Araújo, 2007; Shepherd & Valencia, 2014). Os fatores relacionados à contratualização explorados no processo decisório são temporalidade dos

- contratos (contratos inferiores a 5 anos), redução de riscos, pelo compartilhamento apenas dos riscos extraordinários, no caso da terceirização, e temporalidade do contrato (entre 5 e 35 anos) e compartilhamento de riscos em diferentes estágios, no caso da parceria público-privada;
- *ênfase na mudança e na inovação*: é citada por Araújo (2007) como uma das principais modificações introduzidas pela nova estrutura da administração pública pós-burocrática. Os fatores relacionados a esse traço gerencialista explorados no processo decisório são criação de um *locus* de inovação e acesso a expertise externa à organização, no caso da terceirização, e troca de tecnologia, aprendizado e substituição de habilidades, no caso da parceria público-privada;
 - *indicadores de desempenho e controle*: Shepherd e Valencia (2014) afirmam que o gerencialismo reduz, mas não elimina, os chamados controles de “entrada” ou *ex ante*, alterando apenas a sua natureza. Os controles tipicamente tornam-se menos específicos e mudam *ex ante* para *ex post*, como, por exemplo, contratos explícitos e normas de responsabilidade aperfeiçoadas para reduzir atos ilegais. Os controles e indicadores de desempenho também contemplam a avaliação por desempenho, com base em metodologias de gestão oriundas de empresas privadas, que buscam auferir metas, objetivos, produção e resultados (Silva, 2014; Araújo, 2007). A ênfase em insumos, controle e avaliação de resultados, gerenciamento e auditoria de desempenho é uma das principais características da nova administração pública (Osborne, 2006). Os fatores relacionados ao processo decisório com essa característica são aplicação de penalidades e controles operacionais unilaterais, no caso da terceirização, e controles operacionais mútuos e controle de atrasos de obras públicas, no caso da parceria público-privada.
- ✓ **dimensão econômico-financeira**: na ótica de Paula (2005), a administração pública gerencial, estabelecida pela reforma gerencial, fundamenta seus pressupostos no pensamento organizacional do setor privado. Nesse ambiente, a gestão estratégica é determinante nas relações produtivas e suas dimensões são pautadas fortemente por aspectos econômico-financeiros. Além disso, a administração gerencial associa as mudanças na gestão pública a partir da configuração de agentes econômicos. Na perspectiva dos modelos de gestão

gerencialistas, é possível estabelecer um paralelo entre a dimensão econômico-financeira e algumas características do gerencialismo, citadas a seguir:

- *ênfase em eficiência*: na visão de Abrucio (1997), a eficiência preconizada pelo gerencialismo foi caracterizada em diversos países pelo corte inicial de custos e de pessoal, visando diminuir os gastos em uma era de escassez e aumentar a eficiência governamental. A administração pública gerencial, ou nova gestão pública (*New Public Management*), é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (Secchi, 2009). Nesse contexto, o processo decisório governamental deve estar fundamentado na busca da eficiência e eficácia no ajuste das contas e finanças públicas (Ribeiro, Silva, & Bruni, 2013). O foco do governo na gestão de custos também é uma característica importante da nova gestão pública (Osborne, 2006). Os fatores relacionados ao processo decisório com essa característica são a redução de custos operacionais, flexibilização do custo fixo e melhoria da mensurabilidade dos custos, para a terceirização e a redução dos custos de transação, superação das barreiras de investimento e criação de uma infraestrutura pública com um pequeno ou nenhum custo para a máquina pública, no caso da parceria público-privada.
- ✓ **dimensão sociopolítica**: na perspectiva dos modelos de gestão gerencialistas, é possível estabelecer um paralelo entre essa dimensão e algumas características do gerencialismo, citadas a seguir:
 - *busca pela qualidade nos serviços*: na visão de Abrucio (1997), o modelo gerencial, também conhecido como *managerialism*, tem sido utilizado como mecanismo para reduzir o papel do Estado e também passou por uma transformação, acoplando conceitos como a busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos, num claro movimento de defesa da modernização do setor público. O autor afirma ainda que a introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores, e que essa tenha sido uma das principais revoluções trazidas pelo modelo gerencial. Araújo (2007) argumenta que a estrutura de gestão pós-burocrática se apresenta como um sistema com características orgânicas, orientado para o cliente. Marini (2005) enfatiza que a

análise e a melhoria de processos e de criação de procedimentos de gestão pela qualidade são características abarcadas pelo modelo gerencialista, estabelecido após a reforma gerencial. Nesse tópico, foram reunidos os fatores do processo decisório de melhoria da qualidade dos serviços ou produtos, no caso da terceirização, e de aumento da eficiência na gestão de projetos e operação dos empreendimentos públicos, no caso das parcerias público-privadas. Para ambos os modelos, foi incluído o perfil do interno (condições físicas, psicológicas e potencial ofensivo;

- *flexibilidade de gestão*: ainda discutindo a gestão orientada para o cliente (cidadão ou consumidor), Abrucio (1997) analisa que uma grande evolução do modelo gerencial puro foi a ênfase na flexibilidade de gestão, em que são consideradas as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais para a população. Os fatores de decisão – ganho de flexibilidade e adaptabilidade a mudanças internas e externas à organização, foco nas principais competências da organização e modificações estruturais na hierarquia e política de recursos, referentes ao processo decisório da terceirização, além do fator aumento da eficiência na gestão de projetos e operação dos empreendimentos públicos, referente ao processo decisório da parceria público-privada – foram classificados nesse item.

O Quadro 8 apresenta um resumo das dimensões estruturais da gestão pública, subdimensões dos modelos gerencialistas e os respectivos fatores relacionados ao processo decisório pela terceirização e parceria pública-privada.

Quadro 8

Fatores do processo decisório e suas respectivas dimensões e subdimensões

Modelo de gestão	Dimensão	Subdimensão do gerencialismo	Fatores do processo decisório
Terceirização	Econômico-financeira	Ênfase na eficiência	Redução de custos operacionais
Terceirização	Econômico-financeira	Ênfase na eficiência	Flexibilização do custo fixo
Terceirização	Econômico-financeira	Ênfase na eficiência	Melhoria da mensurabilidade dos custos
Terceirização	Institucional-administrativa	Contratualização	Temporalidade dos contratos (contratos inferiores a 5 anos)
Terceirização	Institucional-administrativa	Contratualização	Redução de riscos, pelo compartilhamento apenas dos riscos extraordinários
Terceirização	Institucional-administrativa	Ênfase na mudança e na inovação	Criação de um <i>locus</i> de inovação
Terceirização	Institucional-administrativa	Ênfase na mudança e na inovação	Acesso a <i>expertise</i> externa à organização
Terceirização	Institucional-administrativa	Indicadores de desempenho e controle	Aplicação de penalidades apenas em desfavor do concessionário privado
Terceirização	Institucional-administrativa	Indicadores de desempenho e controle	Controles operacionais unilaterais
Terceirização	Sociopolítica	Busca pela qualidade nos serviços	Melhoria da qualidade dos serviços ou produtos
Terceirização	Sociopolítica	Flexibilidade de gestão	Foco nas principais competências da organização
Terceirização	Sociopolítica	Flexibilidade de gestão	Ganho de flexibilidade e adaptabilidade a mudanças internas e externas à organização
Terceirização	Sociopolítica	Flexibilidade de gestão	Modificações estruturais na hierarquia e política de recursos (redesenho dos processos do negócio, redução de imobilizado, revisão de estrutura).
Terceirização	Sociopolítica	Busca pela qualidade nos serviços	Tipo de interno
PPP	Econômico-financeira	Ênfase na eficiência	Redução dos custos de transação
PPP	Econômico-financeira	Ênfase na eficiência	Superação de barreiras de investimento
PPP	Econômico-financeira	Ênfase na eficiência	Criação de uma infraestrutura pública com um pequeno ou nenhum custo para a máquina pública
PPP	Institucional-administrativa	Contratualização	Compartilhamento de riscos em diferentes estágios
PPP	Institucional-administrativa	Contratualização	Temporalidade do contrato (entre 5 e 35 anos)
PPP	Institucional-administrativa	Ênfase na mudança e na inovação	Troca de tecnologia
PPP	Institucional-administrativa	Ênfase na mudança e na inovação	Aprendizado e substituição de habilidades
PPP	Institucional-administrativa	Indicadores de desempenho e controle	Controles operacionais mútuos, que refletem vontades mútuas, permitindo a construção de um sistema otimizado e eficiente
PPP	Institucional-administrativa	Indicadores de desempenho e controle	Controle de atrasos nas obras públicas
PPP	Sociopolítica	Busca pela qualidade nos serviços	Aumento da eficiência na gestão de projetos e operação dos empreendimentos públicos
PPP	Sociopolítica	Busca pela qualidade nos serviços	Tipo de interno

Fonte: Elaborado pela autora.

As dimensões estruturais discutidas representarão uma hierarquia de análise da decisão, conforme explanado no capítulo que discute a metodologia da pesquisa. De forma similar, os fatores de decisão elencados em cada dimensão também irão compor uma hierarquia de análise.

3 Contextualização da pesquisa

3.1 Sistema prisional

O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) é o órgão executivo que acompanha e controla a aplicação da Lei de Execução Penal (LEP) e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, emanadas, principalmente, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP (DEPEN, 2017).

O DEPEN é responsável pelo Sistema Penitenciário Federal, cujos principais objetivos são isolamento das lideranças do crime organizado, cumprimento rigoroso da LEP e custódia de presos condenados e provisórios sujeitos ao regime disciplinar diferenciado, líderes de organizações criminosas, presos responsáveis pela prática reiterada de crimes violentos, presos responsáveis por ato de fuga ou grave indisciplina no sistema prisional de origem, presos de alta periculosidade e que possam comprometer a ordem e a segurança pública e réus colaboradores presos ou delatores premiados (DEPEN, 2017).

O Relatório Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), disponibilizado pelo DEPEN, contém as principais informações sobre a população carcerária, os estabelecimentos e os serviços penais. As informações são coletadas junto às unidades prisionais brasileiras, e as últimas informações disponíveis são referentes ao fechamento do ano de 2014. São contemplados nesse relatório informações de todas as unidades prisionais brasileiras, incluindo dados de infraestrutura, seções internas, recursos humanos, capacidade, gestão, assistências, população prisional, perfil das pessoas presas, entre outros.

Nos dados disponibilizados pelo Infopen (2014), foi possível obter o conceito dos modelos de gestão utilizados no Brasil no período da coleta.

- ✓ contratos de cogestão: 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;
- ✓ organizações sem fins lucrativos: a gestão do estabelecimento é compartilhada entre o Estado e entidades ou organizações sem fins lucrativos;

- ✓ parceria público-privada: realização de contrato e outorga para entidade privada realizar construção e gestão integral do estabelecimento, cabendo ao ente público a fiscalização da atividade do parceiro privado;
- ✓ público: ente público responsável pela gestão integral do estabelecimento, mesmo que determinados serviços sejam terceirizados.

De acordo com o Decreto nº 6.049, de 27 de fevereiro de 2007, que aprovou o Regulamento Penitenciário Federal, os estabelecimentos penais federais têm por finalidade promover a execução administrativa das medidas restritivas de liberdade dos presos, provisórios ou condenados, cuja inclusão se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso e também abrigar presos, provisórios ou condenados, sujeitos ao regime disciplinar diferenciado, previsto no artigo 1º da Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003 (DEPEN, 2017).

Existem atualmente quatro presídios federais, com capacidade para abrigar 208 presos em celas individuais, cada uma. São elas: Catanduvas-PR, Campo Grande-MS, Mossoró-RN e Porto Velho-RO. Está em construção a quinta penitenciária federal, localizada em Brasília-DF. Quanto ao modelo de gestão, os presídios federais contam com funcionários próprios, nos cargos de agentes penitenciários, especialistas em assistência penitenciária e técnicos de apoio à assistência penitenciária (DEPEN, 2017).

Sobre os regimes de gestão, o Infopen (2014) analisou o percentual de unidades geridas em cada estado pelos regimes de cogestão, organizações sem fins lucrativos, parceria público-privadas e público. Cerca de 90% das unidades são geridas pela gestão pública, sendo que, em 15 dos 27 estados brasileiros, a iniciativa pública é a responsável pela totalidade ou quase totalidade da gestão das unidades. Já os estados do Amazonas e da Bahia possuíam no ano de referência cerca de 25% de unidades geridas por regimes de cogestão.

Minas Gerais era o único estado que possuía na época do levantamento unidades geridas por PPPs. O relatório analítico disponível no site do Ministério da Justiça analisa separadamente esse estado. Em relação aos modelos de gestão prisional, Minas Gerais possuía em 2014 proporções maiores que a média nacional de estabelecimentos gerenciados por organizações sem fins lucrativos e parcerias público-privadas (Infopen, 2014).

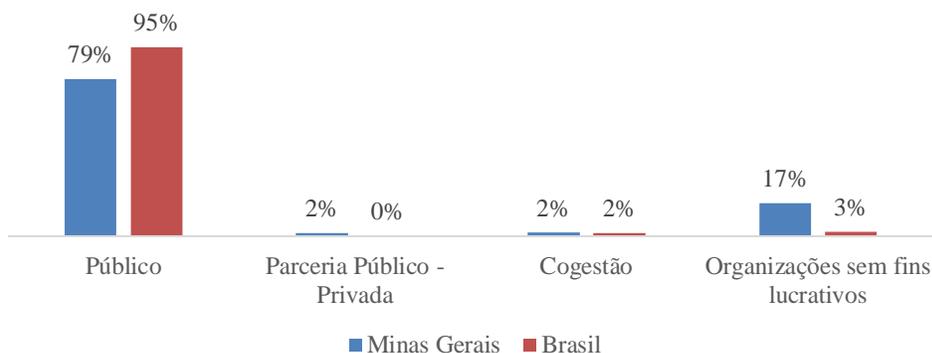


Gráfico 1. Comparativo dos modelos de gestão prisional – Minas Gerais versus Brasil

Fonte: Recuperado de <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisonal/relatorios-estatisticos-analiticos>

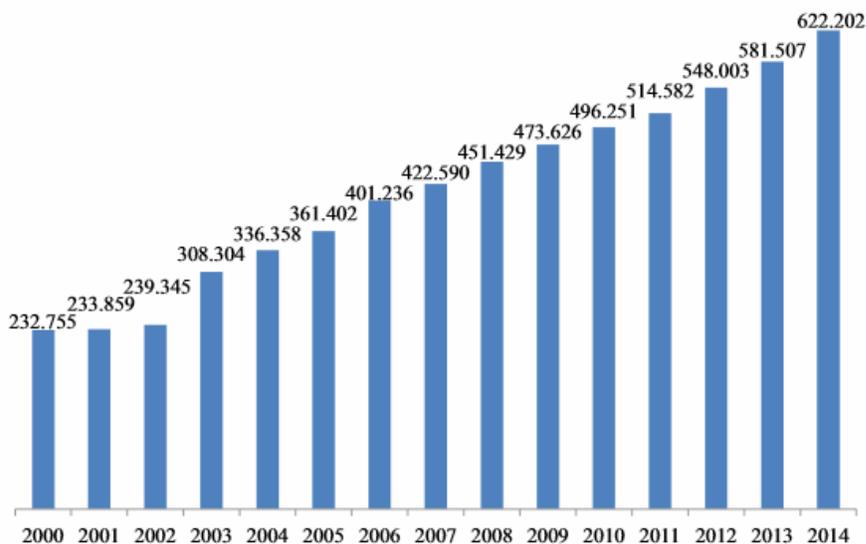


Gráfico 2. Evolução da população prisional no Brasil

Fonte: De *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*, de Infopen, 2014.

De acordo com o Infopen (2014), a população carcerária aumentou 167,32% entre 2010 e 2014. Esse crescimento é significativamente superior ao crescimento populacional, o que na visão dos pesquisadores é um reflexo tanto ou mais da política criminal hegemônica dos agentes públicos do que a mudança nas tendências de ocorrências criminais no país.

A relação de indivíduos presos a cada 10 mil habitantes no Brasil é de 30,62, sendo as menores taxas apresentadas pelos estados do Maranhão (9,77) e do Piauí (9,95), e as maiores são as taxas de Rondônia (102,61) e Acre (53,52). O Estado de Minas Gerais apresenta uma taxa de 29,56 presos a cada 10 mil habitantes, indicador semelhante à taxa nacional (Infopen, 2014).

O Brasil possuía ao final de 2014 uma população prisional de 622.202 encarcerados, a grande maioria do Sistema Penitenciário Estadual (93,9%). O restante da população prisional foi abrigado em secretarias de segurança ou carceragens de delegacias (6,0%) e no Sistema Penitenciário Federal (0,1%). A quantidade de vagas disponíveis nas unidades era de 371.884, o que gerava um déficit de mais de 250 mil vagas, e uma ocupação de 167% (relação presos/vagas). O Estado de Minas Gerais apresentava taxa de ocupação semelhante à realidade nacional (167%), contando com 36.685 vagas e 61.392 presos. O percentual de presos em carceragens de delegacias em Minas Gerais é levemente superior ao observado em todo o país (8%), segundo os dados do Infopen (2014).

Quanto ao regime de cumprimento de pena, o Estado de Minas Gerais apresentou, ao término de 2014, um percentual superior tanto de presos provisórios quanto de presos em regime aberto, se comparado às estatísticas nacionais. As informações por tipo de regime estão destacadas na Tabela 3.

Tabela 3
Percentual de presos por regime penal – comparativo Brasil e Minas Gerais

Tipo de regime	Brasil	Minas Gerais
Prisão provisória	32%	44%
Regime fechado	46%	32%
Regime semiaberto	18%	19%
Regime aberto	1%	5%
Medida de segurança/internação	1%	1%

Fonte: De *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*, de Infopen, 2014.

Ao tratar dos regimes penais e dos modelos de gestão, o relatório Infopen (2014) aborda que existiam diferenças quanto à vocação de cada tipo de gestão em relação ao regime de prisão. As unidades regidas pela gestão pública ou contratos de cogestão possuíam um perfil semelhante em relação ao número de vagas por regime (fechado, aberto, semiaberto, aberto, internação e outras). Em contrapartida, as unidades regidas pelas PPPs apresentavam-se mais afins ao regime fechado, com 67% de vagas disponibilizadas para esse regime.

3.2 Objetivos do sistema prisional

A LEP estabelece as diretrizes de atuação do sistema prisional e afirma em um de seus objetivos, previsto no 1º artigo, que: “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” (Lei nº 7.210, 1984, p. 1). Dessa forma, a execução da pena não tem somente o caráter punitivo, mas também humanizador e integrador (Melo & Araújo, 2017).

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, reelaborado a cada quatro anos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), determina o modelo de política para o sistema penitenciário. Esse plano define, por exemplo, medidas que buscam a integração social dos egressos, tendo como base a assistência educacional e profissionalizante, visando à diminuição da reincidência criminal; à implantação da política de saúde mental e à defensoria pública. Entretanto, as prisões de forma geral apresentam estrutura frágil ou inexistente no que diz respeito às políticas previstas por todos os instrumentos legais já citados. Não possuem ou possuem oficinas de capacitação mal estruturadas, escolas improvisadas, atendimento psicológico e social mal aparelhados e, por fim, inexistência total de opções de cultura e lazer (Allanic, 2009).

Para avaliar a eficiência da LEP, foram encontrados na literatura indicadores de desempenho associados ao cumprimento da lei. Cabral e Lazzarini (2010) afirmam que os indicadores do sistema prisional podem ser classificados resumidamente quanto ao custo e quanto 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 nos governos estaduais e federal.

Os autores afirmam 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.).

Alguns estudos exploram os resultados de mensuração dos indicadores de qualidade para os modelos de PPP e terceirização. Especialmente no caso da PPP de Minas Gerais,

Ambrozio et al. (2017) analisam que o modelo de PPP adotado no Complexo de Ribeirão das Neves adota vários indicadores diretamente relacionados aos objetivos do sistema prisional, como o número de fugas e de rebeliões e/ou motins, o nível educacional dos internos, a proporção dos internos que trabalham, a quantidade e a qualidade dos serviços de saúde prestados e a quantidade e a qualidade da assistência jurídica e psicológica aos internos. Tais indicadores interferem diretamente na remuneração do parceiro privado, o que de certa forma incentiva o atendimento aos objetivos do sistema prisional. A disponibilidade de vaga no presídio também influencia na remuneração do parceiro.

No caso da terceirização, o estudo de Cabral, Lazzarini e Azevedo (2013), realizado nas penitenciárias do Estado do Paraná, demonstrou a superioridade dos modelos de gestão privada (mas com supervisão pública) nos indicadores de segurança (número de mortes e fugas), entretanto os resultados não apontaram diferença significativa na qualidade dos serviços médicos prestados, além de evidenciarem menor quantidade de serviços legais prestados. Entretanto, foi possível identificar maior efetividade desses serviços legais sob gestão privada, uma vez que, mesmo com menos consultas, o número de liberações de detentos foi semelhante.

Ainda sobre os indicadores qualitativos, Sapori, Santos e Maas (2017) afirmam que a reincidência criminal é um dos temas mais presentes nos debates sobre violência no Brasil, e existe um consenso de que a maioria dos presos que saem da prisão após o cumprimento da pena voltam a delinquir em pouco tempo. Ainda segundo os autores, há uma percepção generalizada, e fomentada em boa medida pelos profissionais da segurança pública, de que boa parte da criminalidade que aflige a sociedade brasileira é oriunda de criminosos reincidentes. Consolidou-se no pensamento jurídico e no senso comum a certeza de que a taxa de reincidência criminal no Brasil supera 70%.

Tendo em vista a importância dos indicadores qualitativos para a dinâmica do sistema penitenciário, tais indicadores serão utilizados 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.

4 Metodologia

Este capítulo trata da abordagem metodológica da pesquisa, com o objetivo de ampliar o entendimento sobre as manifestações de fatores econômico-financeiros, institucionais-administrativos e sociopolíticos no processo decisório que envolve a escolha entre terceirização e PPP, que, por sua vez, atenderá ao objetivo geral da presente pesquisa. A Figura 6 esquematiza os procedimentos metodológicos e etapas de pesquisa.

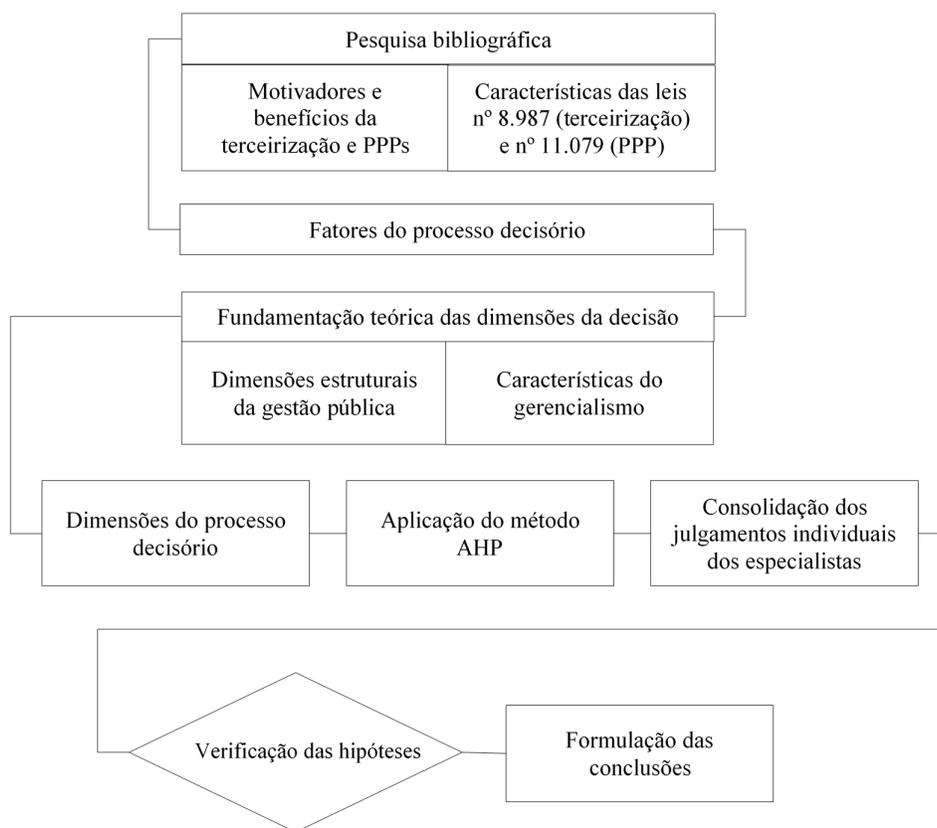


Figura 6. **Procedimentos metodológicos e etapas de pesquisa**

Fonte: Elaborada pela autora.

4.1 Enquadramento da pesquisa

Considerando o enquadramento metodológico proposto por Gil (2010), a presente pesquisa pode ser classificada quanto à natureza de seu objetivo como um estudo descritivo, que tem como principal objetivo descrever as características de determinada população ou fenômeno observável.

A abordagem metodológica será quantitativa, por meio da aplicação do Método de Análise Hierárquica (MAH). O método será discutido e aprofundado a seguir, com a exploração de suas principais características e conceitos teóricos.

4.2 Método de Análise Hierárquica (MAH)

Segundo Silva (2001), o Método de Análise Hierárquica (MAH) foi desenvolvido na década de 1970 por Thomas L. Saaty, da Universidade da Pensilvânia. O objetivo do método é facilitar a inclusão da subjetividade e de questões qualitativas nas análises quantitativas para o processo de tomada de decisão.

O *Analytic Hierarchy Process* (AHP), ou Método de Análise Hierárquica (MAH), é uma teoria de mensuração realizada por meio de comparações paritárias (ou por pares) e baseia-se nos julgamentos de especialistas para obter escalas de prioridades. São essas escalas que medem quesitos intangíveis em termos relativos. As comparações são elaboradas utilizando-se a escala de julgamentos absolutos que representa quanto um elemento domina outro com respeito a um dado atributo (Saaty, 2008). 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).

Silva (2001) analisa que o MAH possibilita a identificação e a utilização das inconsistências pessoais dos tomadores de decisão no cálculo dos pesos, dado que os tomadores de decisão não possuem total consistência nos seus julgamentos. Os decisores raramente são consistentes em seus julgamentos em relação aos aspectos qualitativos. O MAH tem a capacidade de identificar e levar em consideração as inconsistências pessoais do tomador de decisão, fornecendo a ele uma medida para esse desvio, por meio de um teste de consistência dos julgamentos do decisor. O objetivo do teste é garantir a coerência dos juízos de valor (Granemann & Gartner, 1998; Alphonse, 2013) e sua indução matemática será descrita adiante. Outra vantagem do MAH está na sua habilidade em lidar com problemas complexos da vida real e em sua facilidade de uso (Silva, 2001).

Saaty (2008) sustenta que, para se tomar uma decisão de forma organizada para estabelecer prioridades, é necessário desmembrar a decisão em etapas: 1) definir o problema e determinar o tipo de conhecimento procurado; 2) estruturar a hierarquia da decisão principal com o objetivo da decisão e então ampliar a perspectiva dos objetivos, por meio de níveis

intermediários (critérios cujos elementos posteriores dependem diretamente) e no nível mais baixo, usualmente um conjunto de alternativas; 3) construir um conjunto de matrizes de comparações paritárias (cada elemento de um nível superior é utilizado para comparar os elementos de um nível imediatamente abaixo dele); 4) utilizar as prioridades obtidas pelas comparações para ponderar as prioridades do nível imediatamente anterior e realizar o mesmo procedimento para cada elemento (cada elemento dos níveis inferiores adiciona valores de peso, obtendo-se dessa forma o peso global). O processo de pesagem e adição deverá continuar, até que sejam obtidas as prioridades finais das alternativas.

Nessa hierarquia, o objetivo/problema é decomposto em múltiplos critérios e subcritérios, que são versões pormenorizadas do objetivo principal, e para cada critério ou subcritério, no nível mais baixo, estão associadas às alternativas/soluções do problema de decisão. Em linhas gerais, modelar um problema de tomada de decisão utilizando o método MAH consiste em definir um objetivo ou meta que descreva o problema globalmente, elencando as possíveis alternativas de resolução e em indicar os critérios que serão utilizados para avaliar as alternativas com vistas a atingir (resolver) a meta (o problema) (Oliveira, Oliveira, & Duarte, 2016).

A hierarquia não necessita ser completa. Por exemplo, um elemento em um dado nível não precisa funcionar como um critério para todos os elementos no nível inferior. Nesse sentido, uma hierarquia poderá ser dividida em sub-hierarquias, compartilhando-se apenas o elemento comum mais importante (Alphonse, 2013).

A aplicação do MAH em problemas de decisão ocorre em duas etapas: a de construção da hierarquia e a de avaliação. A construção das hierarquias requer experiência e conhecimento da área estudada (Vargas, 1990). De acordo com Granemann e Gartner (1998, p. 22), “a estruturação do problema exige que o decisor ou grupo de decisores participe diretamente e ativamente do processo decisório, o que pode ocasionar um maior comprometimento da implementação da decisão pelo modelo, visto que embute suas preferências e valores”.

Após a hierarquização do problema, inicia-se a etapa de avaliação, baseada no conceito de comparações emparelhadas. Os elementos em um nível da hierarquia são comparados em termos relativos quanto à sua importância ou contribuição para um determinado critério que ocupa o nível imediatamente acima dos elementos comparados. Esse processo de comparação produz uma escala de medida relativa das prioridades ou pesos dos elementos. Esses pesos relativos somam a unidade. As comparações são realizadas para os elementos em um nível em relação a todos os elementos no nível acima. Os pesos finais ou

globais dos elementos no nível inferior da hierarquia são obtidos adicionando todas as contribuições dos elementos em um nível em relação a todos os elementos no nível acima. Isso é conhecido como o princípio da composição hierárquica. Embora exista um número infinito de formas de sintetizar os pesos das alternativas e os pesos dos critérios, a regra de agregação aditiva do MAH tem a vantagem de uma compreensão intuitiva da repartição do todo em suas partes (Vargas, 1990). De acordo com Granemann e Gartner (1998), os critérios são comparados segundo a escala de julgamentos descrita a seguir. Vale lembrar que o termo “atividades” pode ter também o significado de “alternativas” ou “ações potenciais”.

Quadro 9

Escala de julgamentos de importância do MAH

Intensidade	Definição	Explicação
1	Importância igual	Duas atividades contribuem igualmente para o objetivo
3	Importância fraca de uma sobre a outra	A experiência e o julgamento favorecem levemente uma atividade em relação a outra
5	Importância forte	A experiência e o julgamento favorecem fortemente uma atividade em relação a outra
7	Importância muito forte	Uma atividade é fortemente favorecida em relação a outra e sua dominância é demonstrada na prática
9	Importância absoluta	A evidência favorecendo uma atividade em relação a outra é do mais alto grau de certeza
2, 4, 6, 8	Valores intermediários entre dois julgamentos adjacentes	Quando é necessária uma condição de compromisso
Racionais	Razões resultantes da escala	Se a consistência tiver de ser forçada para obter valores numéricos n , para completar a matriz
Recíprocos	Se a atividade i tem uma das intensidades de importância ou de preferência de 1 a 9 quando comparada com a atividade j , então j tem o valor recíproco quando comparado com i .	

Fonte: Adaptado de “Decision making with the analytic hierarchy process”, de Saaty, 1990, *International Journal of Services Sciences*.

Silva (2001) descreve intuitivamente o modelo MAH da seguinte maneira: assuma que n atividades sejam consideradas por um grupo de pessoas interessadas e que os objetivos do grupo sejam: a) desenvolver julgamentos sobre a importância relativa dessas atividades; b) assegurar que os julgamentos sejam quantificados de modo que permitam uma interpretação quantitativa dos julgamentos entre todas as atividades. O objetivo é descrever um método de derivação, a partir dos julgamentos quantificados do grupo, de modo que um conjunto de pesos seja associado às atividades individuais. Esses pesos devem refletir os julgamentos quantificados do grupo. Essa abordagem pretende tomar a informação resultante de (a) e de (b) utilizável, sem omitir informações contidas nos julgamentos qualitativos. O conjunto de atividades é definido por x_1, x_2, \dots, x_n . Os julgamentos quantificados dos pares de atividades (x_i, x_j) são representados pela matriz A ($n \times n$). Ou seja:

$$A = (a_{ij}), \text{ para } i = 1, 2, \dots, n$$

Os elementos a_{ij} devem atender às seguintes condições:

- ✓ $a_{ij} = \alpha$;
- ✓ $a_{ji} = \frac{1}{\alpha}$;
- ✓ $a_{ii} = 1$.

Dessa forma, a matriz A tem a seguinte estrutura:

$$A = \begin{bmatrix} 1 & \alpha_{12} & \dots & \alpha_{1n} \\ 1/\alpha_{12} & 1 & \dots & \alpha_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ 1/\alpha_{1n} & 1/\alpha_{2n} & \dots & 1 \end{bmatrix}. \quad (2)$$

Sendo os julgamentos registrados e quantificados em partes (x_i, x_j) como elementos numéricos a_{ij} na matriz A , o problema agora é designar para n contingências x_1, x_2, \dots, x_n um conjunto de pesos numéricos w_1, w_2, \dots, w_n que reflitam os julgamentos registrados. Esses pesos devem refletir os julgamentos quantificados do grupo. Isso cria a necessidade de se descrever, em termos aritméticos precisos, como os pesos w_1 devem relacionar-se com os julgamentos a_{ij} . Segundo Saaty (1990), a descrição desejada deve ser desenvolvida em três etapas, partindo-se do caso especial mais simples para o mais geral.

- ✓ etapa 1: supõe-se primeiro que os julgamentos sejam meramente o resultado de medidas físicas precisas. Por exemplo: os juízes recebem um conjunto de objetos x_1, x_2, \dots, x_n e uma balança de precisão. Para comparar x_1 com x_2 , eles colocam x_1 em uma balança e leem seu peso w_1 igual a 305 gramas. Então, pesam x_2 e encontram $w_2 = 244$ gramas. Dividindo w_1 por w_2 , encontram 1,25. Julgam então que “ x_1 é 1,25 vez mais pesado que x_2 ”, registrando-se $a_{12} = 1,25$, ou seja, w_i é o peso relativo do elemento i . Assim, nesse caso ideal de medida exata, as relações entre os pesos w_1 e os julgamentos a_{ij} são simplesmente dadas por:

$$w_i/w_j = a_{ij} \text{ (para } i, j = 1, 2, \dots, n). \quad (3)$$

Após a obtenção dos pesos, é necessário compará-los em um quadro de julgamentos paritários.

$$A = \begin{bmatrix} w_1/w_1 & w_1/w_2 & \dots & w_1/w_n \\ w_2/w_1 & w_2/w_2 & \dots & w_2/w_n \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ w_n/w_1 & w_n/w_2 & \dots & w_n/w_n \end{bmatrix}$$

- ✓ etapa 2: para permitir margem de desvios, deve-se considerar a linha ordem “ i ” da matriz A . Nesse sentido, os elementos naquela linha são:

$$a_{i1}, a_{i2}, \dots, a_{ij}, \dots, a_{in}. \quad (5)$$

No caso exato, esses valores são os mesmos das razões:

$$w_i/w_1, w_1/w_2, \dots, w_i/w_j, \dots, w_1/w_n. \quad (6)$$

Então, no caso exato, se o primeiro elemento daquela linha for multiplicado por w_1 , o segundo elemento por w_2 e assim por diante, obtém-se:

$$(w_i/w_1)w_1 = w_i, (w_i/w_2)w_2 = w_i, \dots, (w_i/w_j)w_j = w_i, \dots, (w_i/w_n)w_n = w_i. \quad (7)$$

O resultado é uma linha de elementos idênticos, ou seja:

$$w_i, w_i, \dots, w_i, \quad (8)$$

em que, de modo geral, obtém-se uma linha de elementos que representaria o espalhamento estatístico dos valores em torno de w_i . Nesse sentido, é mais conveniente dizer que w_i seja a média desses valores. Consequentemente, em vez das relações da equação (3), devem-se assumir relações mais realistas, ou seja: w_i é a média de $a_{i1}w_1, a_{i2}w_2, \dots, a_{in}w_n$, ou ainda:

$$w_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n a_{ij}w_j \quad (9)$$

para $i = (1, 2, \dots, n)$.

- ✓ etapa 3: à medida que a_{ij} é modificado, percebe-se que haverá uma solução correspondente da equação (9), isto é, w_i e w_j podem ser modificados para acomodar essa variação em a_{ij} se n também sofrer modificações. Representa-se o valor de n por λ_{max} . Assim, o problema:

$$w_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n a_{ij} w_j \quad (10)$$

$$w_i = \frac{1}{\lambda_{max}} \sum_{j=1}^n a_{ij} w_j \quad (11)$$

tem uma solução que também é única. Em geral, desvios em a_{ij} podem levar a grandes desvios tanto em λ_{max} como em w_i , $i = 1, 2, \dots, n$. Entretanto, esse não é o caso para uma matriz recíproca que satisfaça às regras 1 e 2. Neste caso, tem-se uma solução estável. Existe outro modo de armar esses conceitos em notação matemática, isto é:

$$\begin{matrix} A_1 \\ A_2 \\ \dots \\ A_n \end{matrix} \begin{bmatrix} A_1 & A_2 & \dots & A_n \\ w_1/w_1 & w_1/w_2 & \dots & w_1/w_n \\ w_2/w_1 & w_2/w_2 & \dots & w_2/w_n \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ w_n/w_1 & w_n/w_2 & \dots & w_n/w_n \end{bmatrix} \begin{bmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \dots \\ w_n \end{bmatrix} = n \begin{bmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \dots \\ w_n \end{bmatrix}. \quad (12)$$

A equação matricial (11) mostra que, multiplicando-se a matriz A pelo vetor de pesos, o resultado obtido será nw . Mais especificamente, tem-se a seguinte notação:

$$Aw = nw, \quad (13)$$

em que A é uma matriz consistente. Segundo Saaty (1990), A é consistente devido à satisfação da seguinte condição: $a_{jk} = \frac{a_{ik}}{a_{ij}}$, para $i, j, k = 1, 2, \dots, n$.

Contudo, pela teoria do autovalor, uma pequena perturbação próximo a um autovalor simples n , quando A é consistente, poderá gerar problema de autovalor na forma $Aw = \lambda_{max} w$, em que λ_{max} é o principal autovalor da matriz A , em que A talvez não seja mais consistente, mas continuando recíproco. A questão passa a ser até que ponto o peso w reflete a real opinião do *expert*. Nesse caso, tem-se o que se chama de inconsistência da matriz, podendo ser capturada por um simples número $\lambda_{max} - n$, o qual mede os desvios dos julgamentos de uma consistente aproximação. A matriz A é inconsistente se e somente se $\lambda_{max} = n$. No entanto, é possível estimar o desvio de consistência por pelo chamado índice de consistência, o qual é

determinado por $\lambda_{max} - n/n - 1$. Se o índice de consistência for menor do que 0,10, então os resultados são suficientemente precisos e uma nova avaliação não é necessária. Caso o índice de consistência registre valores acima de 0,10, os resultados podem ser arbitrários e as preferências devem ser reavaliadas ou descartadas (Alphonse, 2013).

Uma vez que o modelo hierárquico tenha sido construído, o tomador de decisão providenciará comparações paritárias dos julgamentos por ele determinados para cada nível de hierarquia. A interpretação da equação (12) pode ser obtida pelo Quadro 9. Os valores recíprocos dessa comparação estão posicionados no lugar a_{ij} de A , de forma a preservar a consistência de julgamentos. Dados n elementos, o tomador de decisão, de fato, compara a importância relativa de um elemento com relação a um outro elemento, usando os nove pontos de escala no Quadro 2. Por exemplo: se o elemento 1 era fortemente preferível ao elemento 2, então ao a_{12} seria dado o *score* 5. Se o contrário for verdadeiro, então a_{21} assumiria um *score* de 1/5. Nesse sentido, a matriz de comparações paritárias seria chamada de matriz recíproca.

A resolução da matriz A resulta no autovetor de prioridades, que expressa as importâncias relativas de cada critério, ou pesos. O cálculo mais recomendado consiste em elevar a matriz a potências arbitrariamente altas, dividindo-se a soma de cada linha pela soma dos elementos da matriz, ou seja, normalizando-se os resultados. Isso resulta no autovetor de prioridades para ordenação. Essa operação deve ser repetida até que a diferença entre o resultado normalizado da última operação seja bem próximo do resultado da operação precedente (exemplo: diferenças pequenas após a terceira casa decimal). De posse das importâncias relativas dos critérios, é testada a integridade dos julgamentos, calculada por um índice de inconsistência. Caso o índice de inconsistência seja maior que 0,10, o decisor ou grupo de decisores é encorajado a rever seus julgamentos, buscando torná-los mais consistentes. Essa consistência é alcançada com um índice menor ou igual a 0,10. Esses procedimentos resultaram na ordenação e mensuração da importância relativa dos critérios.

Caso os critérios exijam a existência de subcritérios para sua descrição, todo o processo de avaliação descrito deve se repetir nesse nível hierárquico.

A fase de avaliação do problema prossegue com a comparação paritária das alternativas em cada um dos critérios, para determinação do nível de preferência das alternativas. Para tanto, procede-se da mesma forma descrita para obtenção da importância relativa dos critérios. Tendo as importâncias relativas dos critérios e os níveis de preferência das alternativas, parte-se para a valoração global de cada uma das alternativas, segundo o método de soma ponderada, calculado como a seguir:

$$V(a) = \sum_{j=1}^n p_j v_j(a), \quad (14)$$

com

$$\sum_{j=1}^n p_j = 1$$

e $0 < p_i < 1$ ($j = 1, \dots, n$), em que $V(a)$ é o valor global da alternativa analisada; p_j é a importância relativa do critério j ; e v_i é o nível de preferência da alternativa analisada no critério j .

A matriz resultante deve ter uma consistência aceitável, que pode ser avaliada pela razão de coerência (do inglês *Consistency Ratio* – CR), de acordo Saaty (1990) e apresentado pela equação (15):

$$CR = \frac{(\lambda_{max} - n)/(n - 1)}{RI}. \quad (15)$$

Sendo RI (*Random Index*) o índice aleatório, cujo valor varia de acordo com a dimensão da matriz de comparação paritária. A Tabela 4 mostra os valores de RI para a matriz de comparação ordenados de 1 a 10. Se $CR \leq 0,1$, a matriz de comparação terá uma coerência aceitável, caso contrário os julgamentos deverão ser revistos (Saaty, 1990).

Tabela 4

Índices aleatórios para cálculo da CR

<i>N</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
RI	0	0	0,58	0,90	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49

Fonte: Adaptado de “Decision making – the analytic hierarchy and network processes (AHP/ANP), de Saaty, 2004, *Journal of Systems Science and Systems Engineering*.

No método de análise hierárquica, existem três maneiras de se combinar os julgamentos individuais para alcance de uma decisão geral para o grupo: a primeira é pela votação consenso, quando a tomada de decisão ocorre em grupo e se faz necessário agregar as preferências dos indivíduos em uma classificação consenso. Nesse caso, o grupo deve entrar em acordo sobre cada entrada da matriz de julgamento. A segunda forma consiste em cada integrante do grupo realizar o julgamento e, em seguida, agrupá-los por meio da média geométrica. A terceira forma é quando os julgamentos entre os indivíduos que compõem determinado grupo são dispersos, sendo necessário agrupar os julgamentos via autovetor

(Saaty & Shang, 2007). Para esta pesquisa optou-se pelo consenso por meio da média geométrica dos julgamentos dos critérios e das alternativas.

Outra ferramenta importante do MAH, de acordo com Vargas (2006), é a análise de sensibilidade, que permite averiguar a resistência das alternativas a possíveis mudanças. Alteram-se, portanto, os pesos de critérios/subcritérios, mudam-se os julgamentos e verificam-se como as comparações paritárias e a solução são afetadas. Tal procedimento proporciona um modo de validação do modelo de hierarquização e dos resultados alcançados.

É aceitável ainda 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). 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).

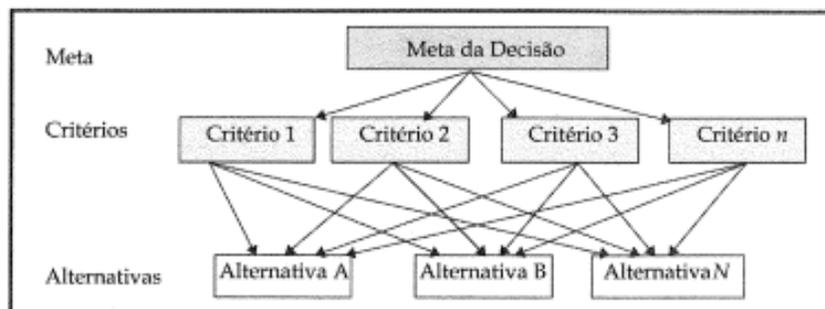


Figura 7. **Estrutura hierárquica genérica de problemas de decisão**

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

Para o cálculo dos pesos e dos demais indicadores do modelo MAH, existem diversas soluções computacionais, tais como *Expert Choice*, citados por Granemann e Gartner (1998) e Silva (2001), além do *Priority Estimation Tool* (PET), citado por Oliveira, Oliveira e Duarte (2016). Nesta pesquisa, utilizou-se o *Expert Choice VII*.

Na próxima seção será apresentado o modelo teórico-empírico, considerando a estrutura do MAH, os objetivos determinados para a decisão entre os modelos de gestão e as dimensões de análise da decisão elaboradas ao longo do referencial teórico.

4.3 Modelo teórico-empírico

A construção do modelo teórico-empírico utilizou as etapas de construção do MAH sugeridas por Saaty (2008) e contemplou a estruturação das hierarquias ou níveis de decisão, iniciando pela decisão principal no nível superior e desdobrando os níveis inferiores, cujos elementos posteriores dependem diretamente, até o nível mais baixo, usualmente de um conjunto de alternativas. No caso da presente pesquisa, foram inseridos dois novos níveis abaixo das alternativas, com o objetivo de analisar os fatores relevantes do processo decisório em cada uma das alternativas, e a natureza de tais fatores.

A matriz do processo decisório contemplou quatro níveis de hierarquia, além do objetivo principal da decisão, descritos a seguir.

Objetivo principal da decisão: a maximização do papel do Estado no sistema prisional foi considerada o principal objetivo da escolha entre PPP e terceirização. Esse objetivo foi proposto tendo em vista o sistema prisional do Estado de Minas Gerais, *locus* da pesquisa.

- ✓ 1º nível: critérios ou objetivos do sistema prisional, estudados na seção 3.2. São eles: redução de mortes, fugas e rebeliões, qualidade dos serviços prestados aos internos e redução da reincidência criminal;
- ✓ 2º nível: alternativas de decisão. Na presente pesquisa, 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 e as principais características do gerencialismo, como discutido na seção 2.6.2. São elas: dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica;
- ✓ 4º nível: fatores das dimensões de decisão. Os fatores sugeridos constituem-se motivadores, características ou benefícios dos modelos de gestão estudados na pesquisa, e também características contratuais das leis que regulamentam tais modelos. A discussão teórica sobre os fatores foi abordada nas seções 2.3, 2.4 e 2.5.

Para facilitar o entendimento das análises ao longo da pesquisa, cada nível da hierarquia e seus respectivos subníveis foram abreviados. Os Quadros 10 e 11 sintetizam os níveis da hierarquia construída para análise e indicam as abreviações utilizadas.

Quadro 10
Identificação dos objetivos, alternativas e dimensões avaliadas pelo MAH

Nível	Abreviações e descrição dos níveis	
1º nível	Objetivos	Descrição
	C1	Redução de mortes, fugas e rebeliões
	C2	Qualidade dos serviços prestados aos internos
	C3	Redução da reincidência criminal
2º nível	Alternativas	Descrição
	A1	Parceria público-privada (PPP)
	A2	Terceirização
3º nível	Dimensões	Descrição
	D1	Dimensão econômico-financeira
	D2	Dimensão institucional-administrativa
	D3	Dimensão sociopolítica

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 11
Identificação dos fatores do processo decisório por dimensão e alternativa

Nível	Fatores	Descrição	Dimensão	Alternativa
4º nível	(RCO)	Redução de custos operacionais (RCO)	Econômico-financeira	Terceirização
	(FCF)	Flexibilização dos custos fixos (FCF)		
	(MMC)	Melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC)		
	(TCO)	Temporalidade dos contratos (TCO)	Institucional-administrativa	
	(RRG)	Redução de riscos para o governo (RRG)		
	(CLI)	Criação de um <i>locus</i> de inovação no governo (CLI)		
	(AEG)	Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo (AEG)		
	(APU)	Aplicação de penalidades unilateral (APU)	Sociopolítica	
	(COU)	Controles operacionais unilaterais (COU)		
	(MQS)	Melhoria na qualidade dos serviços (MQS)		
	(FCG)	Foco nas competências do governo (FCG)		
	(GFM)	Ganho de flexibilidade em mudanças internas ou externas (GFM)		
	(MEH)	Modificações na política de recursos e estrutura (MEH)		
	(TIN)	Tipo do interno (TIN)	Econômico-financeira	PPP
	(RCT)	Redução dos custos de transação (RCT)		
	(SBI)	Superação de barreiras de investimento (SBI)		
	(CIB)	Criação de infraestrutura pública com baixo investimento (CIB)	Institucional-administrativa	
	(CRD)	Compartilhamento de riscos em diferentes estágios (CRD)		
	(TCO)	Temporalidade dos contratos (TCO)		
	(TTE)	Troca de tecnologia (TTE)		
(ASH)	Aprendizado e substituição de habilidades (ASH)	Sociopolítica		
(COM)	Controles operacionais mútuos (COM)			
(CAO)	Controle de atrasos em obras públicas (CAO)			
(GFM)	Ganho de flexibilidade em mudanças internas ou externas (GFM)	Sociopolítica		
(TIN)	Tipo do interno (TIN)			
(AEP)	Aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP)			

Fonte: Elaborado pela autora.

A Figura 8 apresenta a estrutura completa da pesquisa, para utilização do método de análise hierárquica. O modelo estrutural orientou a elaboração das comparações paritárias

descritas nos questionários de pesquisa, e será retomado no capítulo de resultados, para avaliação dos pesos atribuídos pelos especialistas estudados.

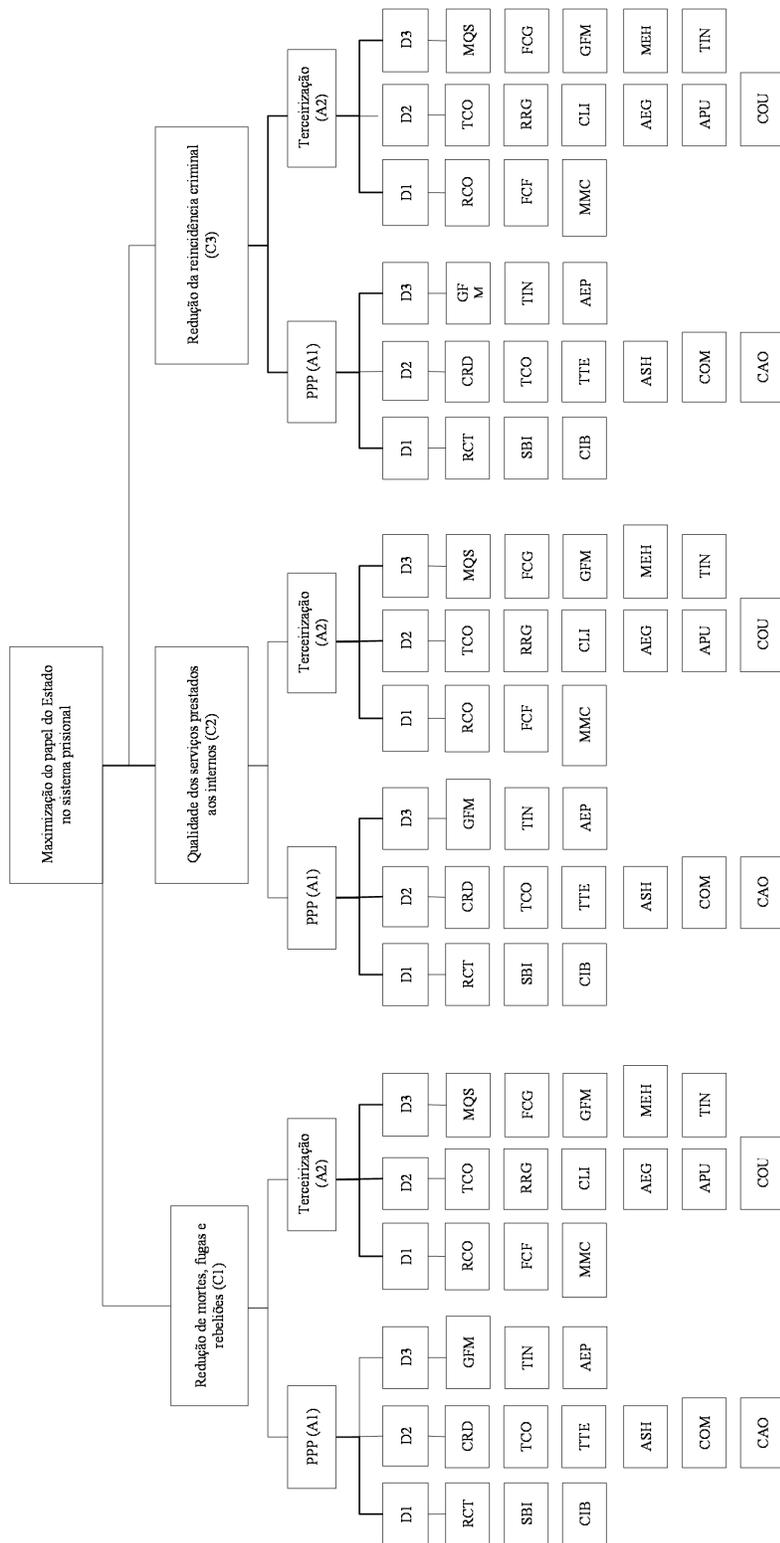


Figura 8. Esquema da análise hierárquica da pesquisa

Fonte: Elaborada pela autora.

Tendo em vista a revisão dos principais motivadores para adoção dos modelos de gestão, abordados ao longo do referencial teórico, e as discussões promovidas acerca da implementação desses modelos nacional e internacionalmente, foram geradas algumas hipóteses para a discussão dos resultados, relativamente ao contexto do sistema prisional do Estado de Minas Gerais:

- ✓ *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 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.

4.4 Coleta de dados

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, necessária para responder à pesquisa. A população estudada constitui-se de gestores públicos do Governo do Estado de Minas Gerais, além de consultores ou de professores reconhecidamente especialistas em modelos de gestão compartilhada entre a iniciativa privada e a iniciativa pública.

Em paralelo, também foi utilizada a técnica de amostragem bola de neve, de obtenção de amostra não probabilística, que utiliza cadeias de referência para 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. Entretanto, está entre suas vantagens a possibilidade de estudo de grupos de difícil acesso ou problemas de pesquisa específicos (Vinuto, 2016).

A execução da amostragem em bola de neve tem duas fases: inicialmente, lança-se mão de documentos e/ou informantes-chaves, chamados de sementes, a fim de localizar pessoas com o perfil requisitado para a pesquisa, dentro da população geral. As sementes são importantes, pois auxiliam o pesquisador a iniciar os contatos e a conhecer o grupo a ser pesquisado. Num segundo momento, solicita-se que as pessoas indicadas pelas sementes indiquem novos contatos com as características desejadas, a partir de sua própria rede pessoal, e assim por diante. Assim, o quadro de amostragem pode crescer a cada entrevista, caso seja do interesse do pesquisador (Vinuto, 2016).

Também se utilizou como estratégia de pesquisa a obtenção de pesquisadores sobre o tema estudado junto à Plataforma Lattes, por meio da busca por assunto. Alguns dos especialistas convidados tiveram obras citadas nesta dissertação. Utilizando esse canal, foram convidados a participar da pesquisa oito pesquisadores do sistema prisional, mas não houve retorno para a discussão da pesquisa e aplicação de questionários.

Antes do início das pesquisas, foi realizada uma visita preliminar à sede do Governo do Estado de Minas Gerais, ocasião na qual a pesquisa foi apresentada para a equipe da Secretaria de Administração Prisional (SEAP). Além da apresentação da pesquisa, a visita teve por objetivo aprofundar o conhecimento anterior da pesquisadora sobre os modelos de gestão, além de identificar potenciais respondentes para a pesquisa. Nessa etapa, também foi possível validar os fatores sugeridos nas comparações paritárias, e foram incluídos outros fatores, ao longo da entrevista com os gestores da SEAP, como, por exemplo, o tipo de interno, diante de suas condições psíquicas e físicas.

O questionário foi construído em forma de documento digital, visando facilitar acesso, preenchimento e envio dos questionários preenchidos por parte dos especialistas acionados de forma não presencial e em outras localidades. Para os demais, os questionários foram entregues impressos e preenchidos após reunião de entendimento e alinhamento sobre a temática da pesquisa. Foram construídos três questionários, descritos a seguir e apresentados em sua versão final nos Apêndices 1, 2 e 3, respectivamente:

- ✓ Questionário Fase Inicial: nesse questionário, foi realizada a identificação do entrevistado e a coleta de algumas informações profissionais, além das comparações paritárias entre os objetivos do sistema prisional para decisão dos modelos de gestão e entre os próprios modelos (PPP e terceirização) no sistema prisional;
- ✓ Questionário Terceirização: nesse questionário, foram avaliadas as comparações paritárias entre os fatores envolvidos na decisão pelo modelo de terceirização no sistema prisional, de acordo com diferentes critérios;
- ✓ Questionário Parceria Público-Privada: nesse questionário, foram avaliadas as comparações paritárias entre os fatores envolvidos na decisão pelo modelo de PPP no sistema prisional, de acordo com diferentes critérios.

Os questionários foram criados tendo em vista o modelo previsto pelo MAH, com as devidas comparações paritárias entre as alternativas, os critérios de decisão e as dimensões e fatores associados à escolha entre terceirização e PPP. Foi realizado um teste piloto 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 pela pesquisadora.

4.5 Mapeamento dos especialistas participantes

Após a abordagem inicial junto aos especialistas pelas estratégias citadas na seção anterior, nove especialistas receberam os questionários para preenchimento, que foram efetivamente respondidos conforme questionamentos propostos, total ou parcialmente. Para cinco entrevistados, a pesquisa foi realizada pessoalmente, e para os demais foram utilizados meios não presenciais, como telefone, Skype ou e-mail. Vale destacar que conforme orientações de Saaty (2004) e Bucciari (2014), o MAH não necessita de um grande número de especialistas para tornar seus resultados válidos, desde que a razão de consistência seja aceitável.

Na etapa inicial dos questionários, foram coletadas as informações pessoais dos especialistas, tais como nome, profissão, empresa ou instituição em que atua, cargo atual, tempo de trabalho na empresa ou instituição e formação acadêmica. O Quadro 12 sintetiza as principais informações pessoais dos especialistas.

Quadro 12

Identificação dos especialistas pesquisados

Identificação	Eixo	Formação	Cargo	Local de atuação
Especialista 1	Acadêmico	Mestrado	Professor universitário	Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS-MG) Faculdade Pitágoras (MG)
Especialista 2	Governo do Estado	Pós-Graduação	Subsecretário de Integração de Segurança Pública	Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP-MG)
Especialista 3	Acadêmico	Doutorado	Professor universitário	Universidade do Estado do Paraná
Especialista 4	Governo do Estado	Graduação	Corregedor do Estado	Corregedoria do Estado de Minas Gerais
Especialista 5	Governo do Estado	Pós-Graduação	Diretora da Unidade setorial PPP e cogestão	Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP-MG)
Especialista 6	Acadêmico	Doutorado	Acadêmico	Universidade do Estado do Paraná
Especialista 7	Acadêmico	Doutorado	Professor universitário	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) Universidade FUMEC (MG)
Especialista 8	Governo do Estado	Pós-Graduação	Secretário adjunto de Administração Prisional	Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP-MG)
Especialista 9	Governo do Estado	Graduação	Assessor chefe da Subsecretaria de Segurança Prisional	Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP-MG)

Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa.

Optou-se pela identificação do eixo de atuação dos especialistas, agrupando professores e consultores no eixo Acadêmico e gestores públicos com atuação direta ou indireta no sistema prisional no eixo Governo. O Especialista 1 atua como docente e também é funcionário público, entretanto foi considerado no eixo Acadêmico, pelo fato de que sua atuação pública não possui relação direta com o sistema prisional.

O Especialista 9 preencheu apenas o questionário inicial e o questionário referente à PPP. O entrevistado alegou que não se sentia confortável em avaliar o modelo de terceirização, por não atuar diretamente com o mesmo. Dessa forma, o entrevistado foi excluído da análise, que contou ao final com oito entrevistados, sendo quatro do eixo Governo e quatro do eixo Acadêmico.

Cabe ressaltar que o Especialista 4, atual corregedor do Estado, ocupou a posição de secretário adjunto de Administração Prisional até maio de 2017, e, dessa forma, juntamente ao Especialista 8, a pesquisa contou com os julgamentos dos dois últimos ocupantes do cargo de maior expressão pública, no que se refere ao sistema prisional do Estado de Minas Gerais.

5 Terceirização e PPP no sistema prisional - Análise dos resultados

Nesse capítulo serão analisados os dados coletados por meio dos questionários aplicados aos especialistas, com o objetivo de analisar como se manifestam os fatores econômico-financeiros, institucionais-administrativos e sócio-políticos no processo decisório entre PPP e terceirização. A aplicação do MAH determinará a importância conferida pelos especialistas aos critérios, dimensões e fatores do processo decisório entre PPP e terceirização, assim como a consistência dos julgamentos realizados, tanto na visão consolidada do grupo de especialistas quanto na avaliação dos participantes do eixo Governo e Acadêmico.

A base de dados para análise foi composta pelos pesos atribuídos pelos especialistas nas comparações paritárias entre objetivos, alternativas, dimensões e fatores de decisão, coletados por meio da aplicação dos questionários entre os gestores e os acadêmicos atuantes na área de gestão prisional. A análise dos pesos nas hierarquias superiores sinalizou a melhor alternativa de modelo de gestão para o sistema prisional do Estado de Minas Gerais, considerando os principais objetivos almejados pelo Estado para a esfera carcerária. Por sua vez, os pesos das hierarquias inferiores indicaram a relevância das dimensões da decisão e seus respectivos fatores no processo decisório entre PPPs e terceirização. A identificação dos pesos das alternativas, de acordo com os objetivos, e das dimensões e fatores de influência de cada uma das alternativas satisfaz aos objetivos específicos propostos.

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.

A análise foi conduzida de acordo com os níveis hierárquicos de decisão, sugeridos na seção 4.3. Os dados foram examinados em duas fases, considerando os quatro níveis de hierarquia construídos. Na Fase 1, foram analisadas as respostas dos níveis superiores (objetivos do sistema prisional e alternativas), e na Fase 2 foram verificadas as comparações paritárias das hierarquias inferiores (dimensões e fatores da decisão). As respostas dos especialistas foram analisadas de forma consolidada, e posteriormente, apartadas entre os eixos de atuação (governo e acadêmicos), considerando as características da administração pública gerencial.

5.1 Aplicação do método de análise hierárquica para avaliação dos objetivos do sistema prisional, dimensões e fatores de decisão do processo decisório entre PPP e terceirização – visão consolidada dos especialistas

Nesta seção, serão apresentados e discutidos os resultados consolidados de todos os especialistas pesquisados, independentemente do eixo de atuação profissional (acadêmico ou servidor público). Foram analisados os resultados de oito entrevistados, sendo quatro funcionários do governo do Estado, e outros quatro professores e pesquisadores atuantes na linha de pesquisa da área pública. A identificação dos especialistas está disponível no Quadro 4. Conforme orientação de Saaty e Shang (2007), os julgamentos dos objetivos e das alternativas foram agrupados por meio da média geométrica entre os pesos atribuídos individualmente.

5.1.1 Fase 1: manifestação dos objetivos do sistema prisional no processo decisório pelas alternativas PPP e terceirização – visão consolidada

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). As matrizes de pesos resultantes das comparações, assim como o vetor de decisão do modelo de gestão, são apresentadas de acordo com os objetivos do processo decisório para o sistema prisional (C1: redução de mortes, fugas e rebeliões; C2: qualidade dos serviços prestados; e C3: redução da reincidência criminal). Também serão apresentadas as razões de consistência (RC), para avaliação da consistência dos julgamentos do especialista em questão. Segundo Saaty (2008), se o RC for menor ou igual a 0,1, os julgamentos podem ser considerados consistentes.

Tabela 5
Representação da matriz de comparações paritárias na visão consolidada dos especialistas

	C1	C2	C3	Autovetor (AV)	AV Norm.	λ_{max}	3,02
C1	1,0	1,5	0,9	1,1	36%	n	3
C2	0,7	1,0	0,8	0,8	27%	IC	0,01
C3	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 pela autora 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 (C3) 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 C3 (redução de reincidência criminal) no processo decisório acompanha os argumentos de Sapori, 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 (A1) e terceirização (A2), 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 ao modelo de PPP (69,5%).

Tabela 6
Vetor de decisão consolidado entre os especialistas

Objetivos/ Alternativas	C1	C2	C3	Vetor decisão
	36,0%	26,9%	37,1%	
A1	77%	67%	64%	69,5%
A2	23%	33%	36%	30,5%

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

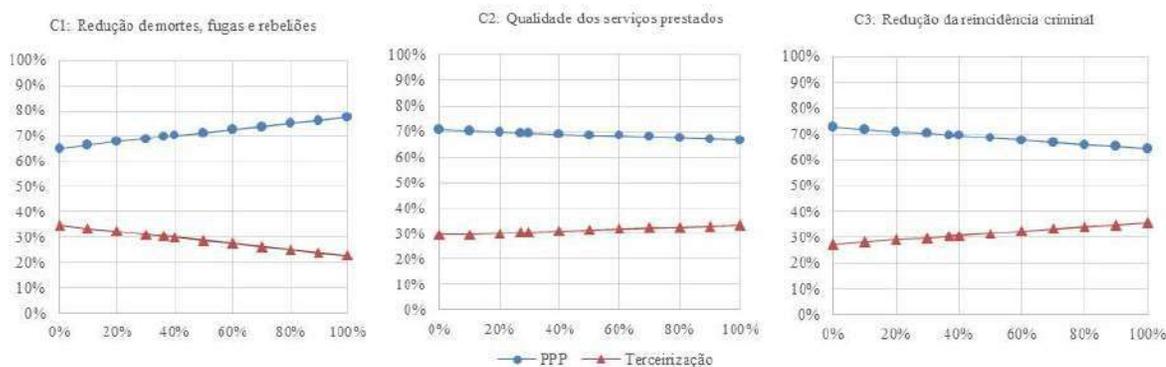


Gráfico 3
Análise de sensibilidade para a tomada de decisão dos especialistas – Visão Consolidada

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

A análise de sensibilidade realizada evidenciou que, para todos os objetivos avaliados, a decisão final pela PPP não seria modificada, mesmo com alteração dos pesos atribuídos pelos especialistas aos objetivos estudados. Assim, a PPP continuaria sendo o modelo escolhido pelo entrevistado para o sistema prisional do Estado de Minas Gerais, diante do modelo de terceirização ou de cogestão. 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).

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.

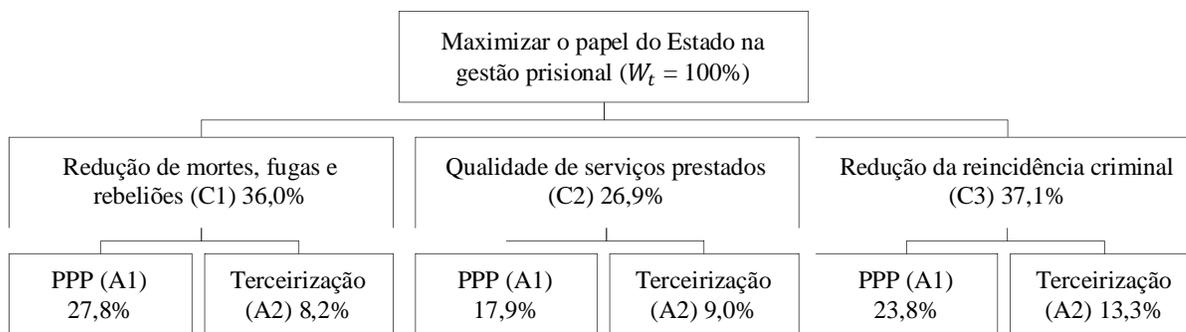


Figura 9. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, na visão consolidada dos especialistas (Fase 1)

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

5.1.2 Fase 2: manifestação das dimensões e fatores de decisão no processo decisório entre PPP e terceirização – visão consolidada entre os especialistas

Na Fase 2, são analisados os pesos das comparações paritárias por tipo de modelo de gestão, buscando identificar quais as dimensões de decisão e seus respectivos fatores mais influenciam no processo decisório estudado na pesquisa. De acordo com a avaliação dos especialistas, a dimensão econômico-financeira possui relevância acentuada para os objetivos C1 (redução de mortes, fugas e rebeliões) e C3 (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 C1 no modelo de terceirização.

Tabela 7

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

Modelo	Terceirização			PPP		
	C1	C2	C3	C1	C2	C3
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)				

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Considerando a escolha hipotética dos entrevistados pela PPP, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa apresentaram pesos de importância significativos para todos os objetivos do sistema prisional avaliados, o que sugere a aceitação da hipótese H_1 . Como discutido por Paula (2005), essa importância emana do

destaque recebido por tais dimensões ao longo da estruturação e implementação do modelo gerencialista no setor público, na ocasião da reforma gerencial. A seguir serão analisadas as manifestações das dimensões e fatores de decisão de forma individual entre os modelos terceirização e PPP. Essa análise se faz necessária pelo fato de que os fatores de decisão envolvidos no processo decisório são diferentes entre os modelos de gestão.

5.1.2.1 Manifestação das dimensões e fatores de decisão no processo decisório pela terceirização

A dimensão econômico-financeira foi considerada a segunda dimensão mais relevante no modelo terceirização para todos os objetivos avaliados, quando analisados os julgamentos consolidados dos especialistas. Os fatores que constituem essa dimensão possuem estreita relação com a ênfase na eficiência característica da gestão pública gerencial, e os resultados mostraram que a melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC) foi o fator mais relevante para a tomada de decisão pela terceirização, com 41,3% do peso total da dimensão. A redução dos custos operacionais (RCO) apresentou o segundo maior peso no vetor de decisão da dimensão econômico-financeira. Todas as matrizes de julgamentos são consistentes, diante da razão de consistência inferior a 0,1 e podem ser consideradas válidas para o grupo de especialistas selecionados.

Tabela 8

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas aos fatores da dimensão econômico-financeira, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização

Dimensão: econômico-financeira	C1	C2	C3	
Peso dos objetivos	2,1%	3,1%	4,5%	Vetor decisão
Peso dos objetivos normalizados	21,5%	31,9%	46,7%	
Redução de custos operacionais (RCO)	23%	25%	36%	29,9%
Flexibilização dos custos fixos (FCF)	36%	18%	33%	28,8%
Melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC)	41%	57%	31%	41,3%
λ_{max}	3,06	3,07	3,00	3,03
RC	0,05	0,06	0,00	0,02
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Enquanto modelo híbrido entre a iniciativa privada e a iniciativa pública, o modelo de terceirização se situa como o de governança de mercado, que, de acordo com a teoria dos custos de transação de Williamson, apresenta como característica marcante a redução dos custos operacionais em relação a outras formas de configuração, fato que justifica a importância conferida pelos entrevistados a esse fator na dimensão econômico-financeira.

Considerando o percentual de peso atribuído ao fator redução de custos operacionais (RCO), a hipótese H_2 foi rejeitada, dado que, entre os fatores estudados nessa dimensão, a redução de custos não se mostrou a mais importante para o processo decisório.

Avaliando os fatores da dimensão institucional-administrativa, os julgamentos dos especialistas indicaram, por meio dos pesos atribuídos, que no processo decisório pela terceirização, os fatores temporalidade dos contratos (TCO) e acesso à *expertise* externa ao governo (AEG) são os mais relevantes para tomada de decisão nesse modelo (respectivamente 19% e 18%). Sobre esse último fator, o trabalho de Quélin e Duhamel (2003) aponta que o acesso a uma *expertise* externa é uma expectativa específica das empresas que optam por operações terceirizadas, o que corrobora com a importância atribuída a esse fator pelo grupo de especialistas estudado. A razão de consistência de todas as matrizes foi inferior a 0,1, o que comprova a validade e consistência dos julgamentos dos especialistas analisados.

Tabela 9

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização

Dimensão: institucional-administrativa	C1	C2	C3	
Peso dos objetivos	1,9%	3,7%	4,2%	Vetor decisão
Peso dos objetivos normalizados	19,6%	37,8%	42,6%	
Temporalidade dos contratos (TCO)	19%	26%	12%	
Redução de riscos para o governo (RRG)	14%	18%	15%	16%
Criação de um <i>locus</i> de inovação no governo (CLI)	14%	12%	21%	16%
Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo (AEG)	19%	18%	19%	18%
Aplicação de penalidades unilateral (APU)	18%	15%	14%	15%
Controles operacionais unilaterais (COU)	16%	12%	18%	15%
λ_{max}	6,17	6,18	6,14	6,07
RC	0,03	0,03	0,02	0,01
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Dentre os fatores da dimensão sociopolítica, destacaram-se na avaliação consolidada dos especialistas a melhoria na qualidade dos serviços (MQS) e o ganho de flexibilidade para mudanças internas ou externas (GFM), conforme apresentado na Tabela 10. Tal dimensão foi considerada a mais relevante no processo decisório pela terceirização para dois dos três objetivos avaliados (C1 e C3), que juntos representaram 73,1% dos pesos atribuídos aos objetivos no processo decisório. Esse resultado corrobora com o estudo conduzido por Quélin e Duhamel (2003), em que o ganho de flexibilidade foi apontado como um dos mais importantes fatores de decisão pela terceirização. A busca pela terceirização pressupõe um meio de obter a flexibilidade que as organizações internamente não são capazes de alcançar.

Tabela 10

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização

Dimensão: sociopolítica	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	4,2%	2,2%	4,6%	
Peso dos objetivos normalizados	37,9%	20,2%	41,9%	
Melhoria na qualidade dos serviços (MQS)	24%	28%	36%	30%
Foco nas competências do Governo (FCG)	10%	12%	12%	11%
Ganho de Flexibilidade em mudanças internas ou externas (GFM)	31%	24%	18%	24%
Modificações na política de recursos e estrutura (MEH)	21%	20%	17%	19%
Tipo do interno (TIN)	13%	16%	17%	15%
λ_{max}	5,17	5,10	5,12	5,06
RC	0,04	0,02	0,03	0,01
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

5.1.2.2 Manifestação das dimensões e fatores de decisão por dimensão no processo decisório pela PPP

A PPP foi o modelo considerado mais adequado pelos especialistas para gestão do sistema prisional de Minas Gerais. A dimensão econômico-financeira foi avaliada como a mais relevante pelo grupo de especialistas tanto para o objetivo C1 (redução de mortes, fugas e rebeliões) quanto para o objetivo C2 (qualidade dos serviços prestados aos internos). As comparações paritárias evidenciaram que a criação de infraestrutura pública com baixo investimento (CIB) possui a maior relevância na dimensão econômico-financeira (38%), seguida do fator redução dos custos de transação (RCT), com 33% de importância. As matrizes de comparações dessa dimensão foram consistentes, dadas as razões de consistência inferiores a 0,1. Considerando esse resultado, a hipótese H₃ foi rejeitada, dado que a importância da superação de barreiras de investimento não representou a maior importância no processo decisório na dimensão econômico-financeira.

Tabela 11

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas aos fatores da dimensão econômico-financeira, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP

Dimensão: econômico-financeira	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	9,7%	7,1%	6,1%	
Peso dos objetivos normalizados	42,2%	30,9%	26,8%	
Redução dos custos de transação (RCT)	38%	39%	17%	33%
Superação de barreiras de investimento (SBI)	25%	27%	38%	29%
Criação de infraestrutura pública com baixo investimento (CIB)	37%	33%	45%	38%
λ_{max}	3,01	3,12	3,05	3,00
RC	0,01	0,10	0,04	0,00
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Os resultados das comparações paritárias para a dimensão econômico-financeira convergem com os argumentos de Pietro (2005), segundo os quais o objetivo principal declarado pelo governo para adoção das PPPs é basicamente a necessidade de realização de obras de infraestrutura para as quais o governo não dispõe de recursos.

Na visão consolidada dos especialistas, os fatores pertencentes à dimensão institucional-administrativa apresentam importâncias semelhantes entre eles, destacando-se os pesos atribuídos para aprendizado e substituição de habilidades (ASH) e troca de tecnologia (TTE). As razões de consistência calculadas para as matrizes de julgamento nessa dimensão não excederam o limiar de 0,1, o que demonstra que os especialistas possuem consistência nas comparações realizadas e que os resultados apresentados são válidos.

Tabela 12

Resumo dos pesos atribuídos pelo Especialista 1 aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP

Dimensão: institucional-administrativa	C1	C2	C3	
Peso dos objetivos	8,5%	4,9%	10,7%	Vetor decisão
Peso dos objetivos normalizados	35,2%	20,4%	44,4%	
Compartilhamento de riscos em diferentes estágios (CRD)	20%	12%	18%	
Temporalidade dos contratos (TCO)	12%	10%	15%	13%
Troca de tecnologia (TTE)	17%	18%	20%	18%
Aprendizado e substituição de habilidades (ASH)	21%	21%	22%	22%
Controles operacionais mútuos (COM)	15%	22%	14%	16%
Controle de atrasos em obras públicas (CAO)	15%	17%	11%	14%
λ_{max}	6,16	6,07	6,15	6,04
RC	0,03	0,01	0,02	0,01
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

É importante ressaltar que os fatores com pesos mais expressivos remetem aos argumentos do estudo de Rubio (apud Bogoni et al., 2014), em que o modelo de PPP possui como características inerentes o potencial significativo de inovação e o nível de tecnologia instalada no projeto.

Na dimensão sociopolítica, o aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP) e o ganho de flexibilidade em mudanças internas/externas (GFM), advindos do modelo de PPP, foram considerados pelos especialistas os fatores mais relevantes nessa dimensão, fato também observado de forma individual para todos os objetivos do sistema prisional avaliados analisados. As matrizes de comparações foram consideradas válidas e seus respectivos julgamentos, consistentes ($RC \leq 0,1$).

Tabela 13

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP

Dimensão: Sociopolítica	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	9,7%	5,9%	6,9%	
Peso dos objetivos normalizados	42,9%	26,3%	30,8%	
Ganho de Flexibilidade em mudanças internas ou externas (GFM)	34%	36%	34%	35%
Tipo do interno (TIN)	18%	13%	25%	19%
Aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP)	48%	51%	41%	47%
λ_{max}	3,07	3,01	3,01	3,01
RC	0,06	0,01	0,01	0,01
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

No caso da PPP, o ganho de flexibilidade pode ser observado ao longo das mudanças esperadas durante as fases de concepção, implantação e operação dos projetos, conforme estudo de Rubio (apud Bogoni et al., 2014). Já o aumento da eficiência dos projetos se manifesta por benefícios do contrato de PPP, como o cumprimento de prazos e de custos e a velocidade do processo de contratação e de implementação da infraestrutura.

As dimensões e fatores de decisão hierárquica dos modelos de terceirização e PPP avaliados pelo Especialista 1 estão representados pelas Figuras 10, 11 e 12, respectivamente para os objetivos C1, C2 e C3.

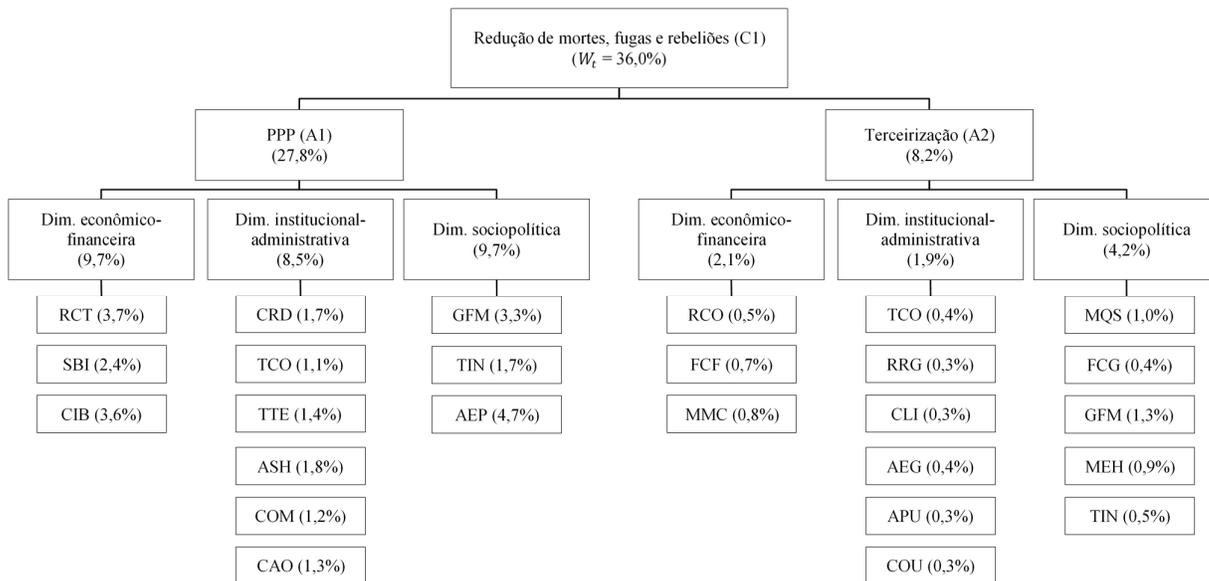


Figura 10. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas (Fase 2) para o objetivo redução de mortes, fugas e rebeliões

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

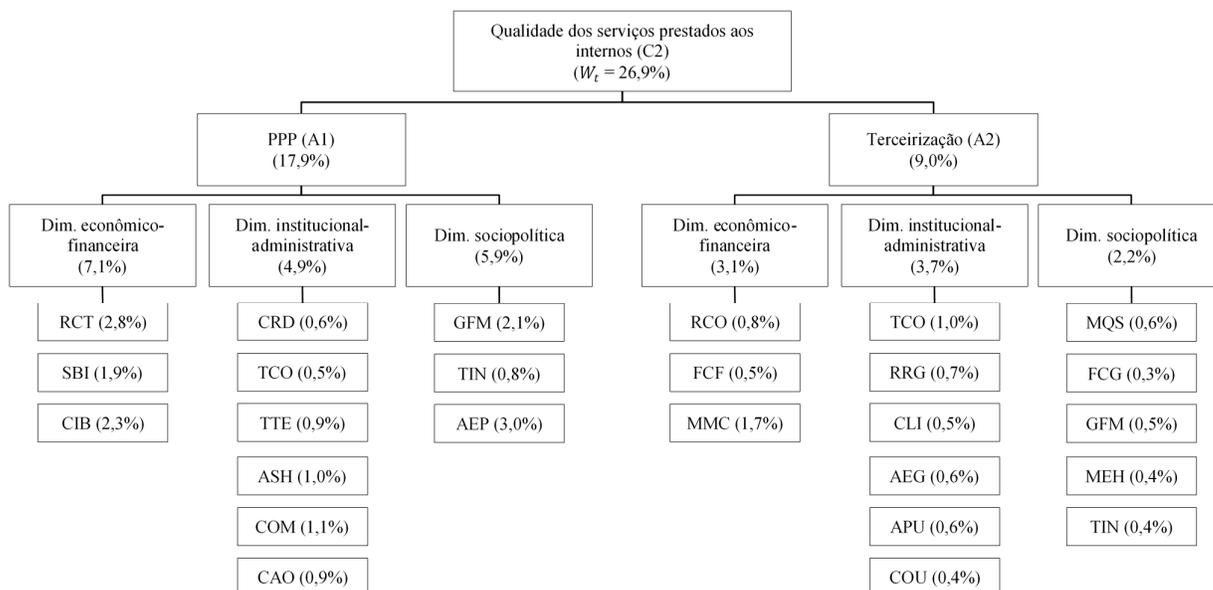


Figura 11. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas (Fase 2) para o objetivo qualidade dos serviços prestados aos internos

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

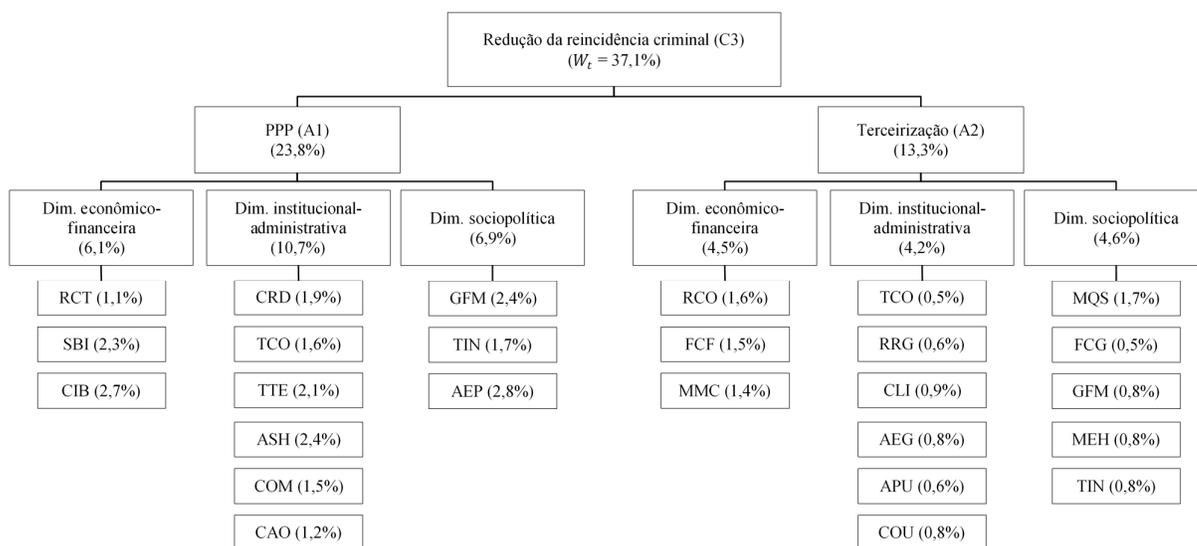


Figura 12. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas (Fase 2) para o objetivo redução da reincidência criminal

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

5.2 Aplicação do método de análise hierárquica para avaliação dos objetivos do sistema prisional, dimensões e fatores de decisão do processo decisório entre PPP e terceirização – eixo Governo

Foram considerados especialistas do eixo Governo os respondentes que exercem ou exerceram atividades na área pública, em secretarias diretamente relacionadas ao sistema prisional. Nesse grupo foram consolidadas as respostas do atual secretário adjunto de Administração do Sistema Prisional (SEAP), além do atual corregedor do Estado e ex-secretário adjunto de Administração Prisional (SEAP), do subsecretário de Segurança Pública e da Diretora da Unidade Prisional PPP em Minas Gerais, também pertencente à Secretaria de Administração Prisional (SEAP). Conforme orientação de Saaty e Shang (2007), os julgamentos dos objetivos e das alternativas foram agrupados por meio da média geométrica entre os pesos atribuídos individualmente.

5.2.1 Fase 1: manifestação dos objetivos do sistema prisional no processo decisório pelas alternativas PPP e terceirização – eixo Governo

Avaliando de maneira consolidada os julgamentos dos especialistas atuantes no Governo do Estado de Minas Gerais, o objetivo C2 (qualidade dos serviços prestados aos internos) foi considerado o mais relevante no processo decisório do modelo de gestão para o sistema prisional. A razão de consistência da matriz de pesos foi de 0,06, o que significa que a matriz obtida pelas comparações é válida e consistente.

Tabela 14

Representação da matriz de comparações paritárias na visão dos especialistas do eixo Governo

	C1	C2	C3	Autovetor (AV)	AV Norm.	λ_{max}	3,07
C1	1,0	0,2	0,3	0,4	11%	n	3
C2	4,1	1,0	2,6	2,2	59%	IC	0,04
C3	3,5	0,4	1,0	1,1	30%	IR	0,58
	8,5	1,6	3,9	3,7	100%	RC	0,06

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Dentre as alternativas de modelos estudados nessa pesquisa, a PPP se apresentou como a mais indicada para o alcance dos objetivos do sistema prisional, de acordo com o grupo de especialistas que atua no governo do Estado. O peso atribuído à escolha pela PPP foi semelhante para os objetivos C1 e C2, e levemente superior para o objetivo redução de reincidência criminal (C3).

Tabela 15
Vetor de decisão consolidado entre os especialistas do eixo Governo

Objetivos/ Alternativas	C1	C2	C3	Vetor decisão
		11,2%	59,3%	
A1	78%	78%	82%	79,3%
A2	22%	22%	18%	20,7%

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

É possível inferir pela análise de sensibilidade apresentada no Gráfico 4 que a escolha pela PPP pelo grupo de especialistas do governo seria mantida, mesmo com a modificação dos pesos de cada um dos objetivos analisados. O peso máximo alcançado pelo modelo de terceirização seria de 22% no objetivo C3, caso o peso desse objetivo fosse o mínimo possível.

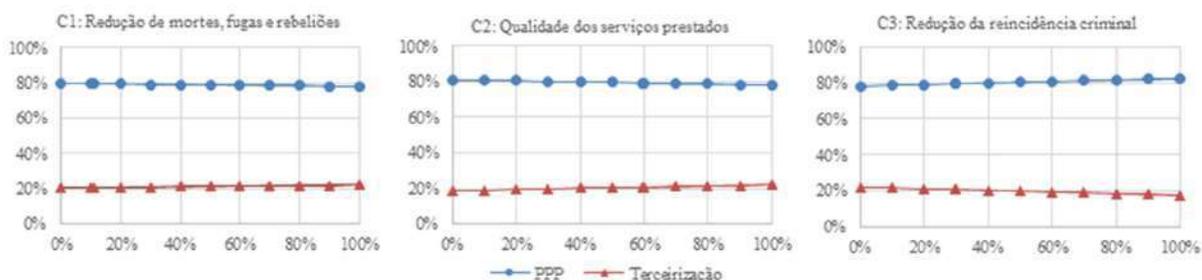


Gráfico 4. Análise de sensibilidade para a tomada de decisão dos especialistas do eixo Governo

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa.

As avaliações consolidadas entre os especialistas que atuam no Governo do Estado de Minas Gerais quanto às hierarquias superiores do processo decisório estão representadas abaixo, no formato de árvore de decisão, na Figura 13.

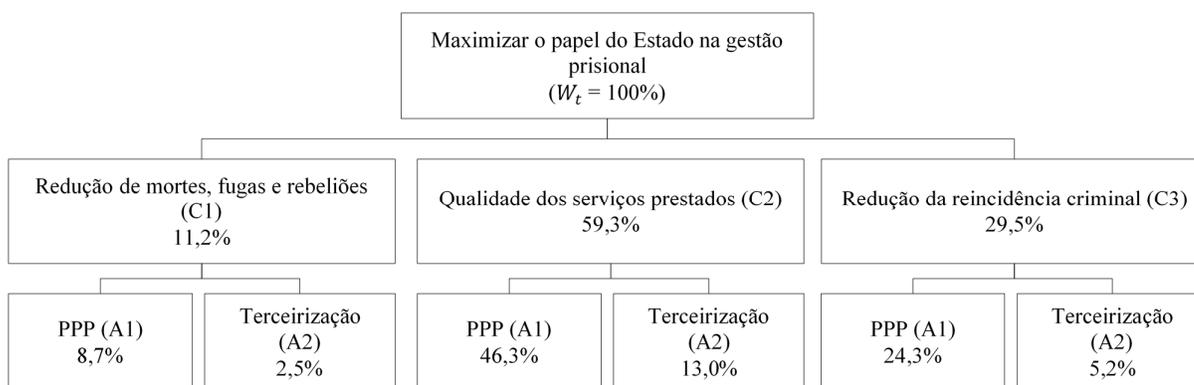


Figura 13. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, na visão consolidada dos especialistas do eixo Governo (Fase 1)

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

5.2.2 Fase 2: manifestação das dimensões e fatores de decisão no processo decisório entre PPP e terceirização – eixo Governo

Na Fase 2, são analisados os pesos atribuídos pelos especialistas do governo às dimensões do processo decisório e seus respectivos fatores, de acordo com os objetivos avaliados. A análise das comparações paritárias demonstrou que, tanto para a terceirização quanto para a PPP, a dimensão sociopolítica foi escolhida pelos especialistas como a mais relevante no processo decisório, para todos os objetivos do sistema prisional. As matrizes dos julgamentos são consistentes e possuem validade, dadas as razões de consistência inferiores a 0,1.

Tabela 16

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo por dimensão, considerando os objetivos do sistema prisional

Modelo	Terceirização			PPP		
	C1	C2	C3	C1	C2	C3
Objetivo/Dimensão						
Econômico-financeira	20%	18%	22%	20%	28%	28%
Institucional-administrativa	31%	32%	26%	24%	23%	30%
Sociopolítica	49%	49%	52%	55%	49%	42%
λ_{max}	3,01	3,01	3,01	3,00	3,00	3,03
RC	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,03
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)					

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

5.2.2.1 Manifestação das dimensões e fatores de decisão no processo decisório pela terceirização

Segundo a avaliação dos especialistas atuantes no governo, a dimensão econômico-financeira apresentou os menores pesos associados no processo decisório pela terceirização, como apresentado na Tabela 16. Entre os fatores que representam essa dimensão, a melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC) foi apontada como a mais relevante na tomada de decisão, com 47% do peso total. Esse fator também apresentou os maiores pesos para os objetivos avaliados. Todas as matrizes de comparações foram consideradas consistentes ($RC \leq 0,1$) e, portanto, os julgamentos são válidos e representativos da opinião dos especialistas.

Tabela 17

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão econômico-financeira, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização

Dimensão: econômico-financeira	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	0,5%	2,4%	1,2%	
Peso dos objetivos normalizados	12,2%	59,4%	28,4%	
Redução de custos operacionais (RCO)	19%	19%	27%	21%
Flexibilização dos custos fixos (FCF)	31%	33%	30%	32%
Melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC)	50%	48%	43%	47%

λ_{max}	3,08	3,05	3,03	3,00
RC	0,07	0,05	0,02	0,00
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Na dimensão institucional-administrativa, os pesos resultantes das comparações paritárias foram semelhantes entre os fatores que a compõem, destacando-se o acesso à *expertise* externa ao governo para os objetivos C2 (qualidade dos serviços prestados aos internos) e C3 (redução da reincidência criminal), escolhidos como os mais relevantes no processo decisório do sistema prisional para os especialistas do eixo Governo. Também nessa dimensão foi possível atestar a validade das matrizes de julgamentos, por meio das razões de consistência inferiores a 0,1.

Tabela 18

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização

Dimensão: institucional-administrativa	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	0,8%	4,2%	1,3%	
Peso dos objetivos normalizados	12,2%	66,5%	21,3%	
Temporalidade dos contratos (TCO)	7%	14%	9%	12%
Redução de riscos para o governo (RRG)	17%	13%	13%	13%
Criação de um <i>locus</i> de inovação no governo (CLI)	18%	16%	16%	16%
Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo (AEG)	19%	25%	23%	24%
Aplicação de penalidades unilateral (APU)	16%	14%	20%	16%
Controles operacionais unilaterais (COU)	23%	19%	18%	19%
λ_{max}	6,24	6,24	6,16	6,14
RC	0,04	0,04	0,03	0,02
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

No processo decisório pela terceirização, a dimensão sociopolítica foi considerada a mais importante pelos especialistas do governo do Estado. Entre os fatores componentes da dimensão, os julgamentos dos especialistas indicaram que a melhoria da qualidade dos serviços (MQS) é o mais relevante para a tomada de decisão, seguida das características do interno que o estabelecimento prisional receberá, tais como potencial ofensivo, estado de saúde e condições psicológicas (TIN). As matrizes de pesos foram consideradas válidas e consistentes para todos os objetivos (RC $\leq 0,1$). Os pesos resultantes das comparações são apresentados na Tabela 19.

Tabela 19

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização

Dimensão: sociopolítica	C1	C2	C3	Vetor
-------------------------	----	----	----	-------

Peso dos objetivos	1,2%	6,4%	2,7%	decisão
Peso dos objetivos normalizados	11,5%	62,3%	26,2%	
Melhoria na qualidade dos serviços (MQS)	29%	47%	28%	40%
Foco nas competências do Governo (FCG)	9%	9%	13%	10%
Ganho de flexibilidade em mudanças internas/externas (GFM)	20%	13%	17%	15%
Modificações na política de recursos e estrutura (MEH)	11%	14%	14%	14%
Tipo do interno (TIN)	30%	18%	27%	22%
λ_{max}	5,19	5,14	5,36	5,06
RC	0,04	0,03	0,08	0,01
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

5.2.2.2 Manifestação das dimensões e fatores de decisão por dimensão no processo decisório pela PPP

A PPP foi considerada pelos especialistas atuantes no governo como o modelo mais adequado para atender aos objetivos do sistema prisional. A dimensão econômico-financeira apresentou o menor peso para os objetivos C1 (redução de mortes, fugas e rebeliões) e C3 (redução de reincidência criminal), entre as dimensões estudadas, e se apresentou como a segunda mais relevante para o objetivo C2 (qualidade dos serviços prestados), que, por sua vez, foi o mais representativo na visão dos especialistas. A criação de infraestrutura pública com baixo investimento (CIB) obteve o maior peso associado pelos entrevistados que representam o eixo de especialistas do governo, seguido da superação de barreiras de investimento (SBI). As razões de consistência (RC) calculadas apresentaram coeficiente inferior a 0,1, demonstrando a consistência e a validade dos julgamentos realizados pelos especialistas.

Tabela 20

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão econômico-financeira, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP

Dimensão: econômico-financeira	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	1,8%	12,8%	6,8%	
Peso dos objetivos normalizados	8,3%	60,0%	31,6%	
Redução dos custos de transação (RCT)	13%	28%	16%	23%
Superação de barreiras de investimento (SBI)	50%	23%	33%	29%
Criação de infraestrutura pública com baixo investimento (CIB)	37%	49%	51%	49%
λ_{max}	3,00	3,06	3,01	3,01
RC	0,00	0,05	0,01	0,00
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Os especialistas do eixo Governo atribuíram aos fatores controle de atrasos em obras públicas (CAO) e aprendizado e substituição de habilidades (ASH) os maiores pesos de

relevância no processo decisório pela PPP, considerando os fatores estudados na dimensão institucional-administrativa. Em contrapartida, os fatores contratuais, tais como compartilhamento de riscos (CRD) e temporalidade dos contratos de PPP, que varia entre 5 e 35 anos, apresentam baixos pesos associados pelos especialistas, tendo em vista o processo decisório pela PPP. Os julgamentos foram considerados consistentes e representativos da opinião dos especialistas atuantes no governo do Estado ($RC \leq 0,1$).

Tabela 21

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP

Dimensão: institucional-administrativa	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	2,1%	10,8%	7,3%	
Peso dos objetivos normalizados	10,5%	53,4%	36,1%	
Compartilhamento de riscos em diferentes estágios (CRD)	14%	11%	13%	12%
Temporalidade dos contratos (TCO)	9%	11%	12%	11%
Troca de tecnologia (TTE)	19%	14%	14%	14%
Aprendizado e substituição de habilidades (ASH)	20%	21%	20%	21%
Controles operacionais mútuos (COM)	22%	20%	18%	19%
Controle de atrasos em obras públicas (CAO)	16%	23%	23%	22%
λ_{max}	6,31	6,22	6,09	6,12
RC	0,05	0,04	0,02	0,02
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Assim como ocorreu na terceirização, a dimensão sociopolítica recebeu os maiores pesos de relevância no processo decisório pela PPP. Entre os fatores que compõem essa dimensão, os julgamentos dos especialistas indicaram que o aumento da eficiência dos projetos e operação públicos (AEP) é o fator mais relevante no processo decisório pela PPP, no âmbito de fatores de natureza sociopolítica. A consistência das avaliações foi alcançada para os objetivos C2 e C3 ($RC \leq 0,1$). Para o objetivo C1, a indicação é de que os julgamentos sejam revistos, dada a razão de consistência superior a 0,1.

Tabela 22

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Governo aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP

Dimensão: sociopolítica	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	4,8%	22,7%	10,3%	
Peso dos objetivos normalizados	12,7%	60,0%	27,2%	
Ganho de flexibilidade em mudanças internas ou externas (GFM)	32%	17%	20%	20%

Tipo do interno (TIN)	31%	30%	23%	28%
Aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP)	36%	53%	57%	52%
λ_{max}	3,48	3,01	3,01	3,05
RC	0,41	0,01	0,01	0,04
Consistência	Não (>0,1)	Sim (<=0,1)	Sim (<=0,1)	Sim (<=0,1)

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

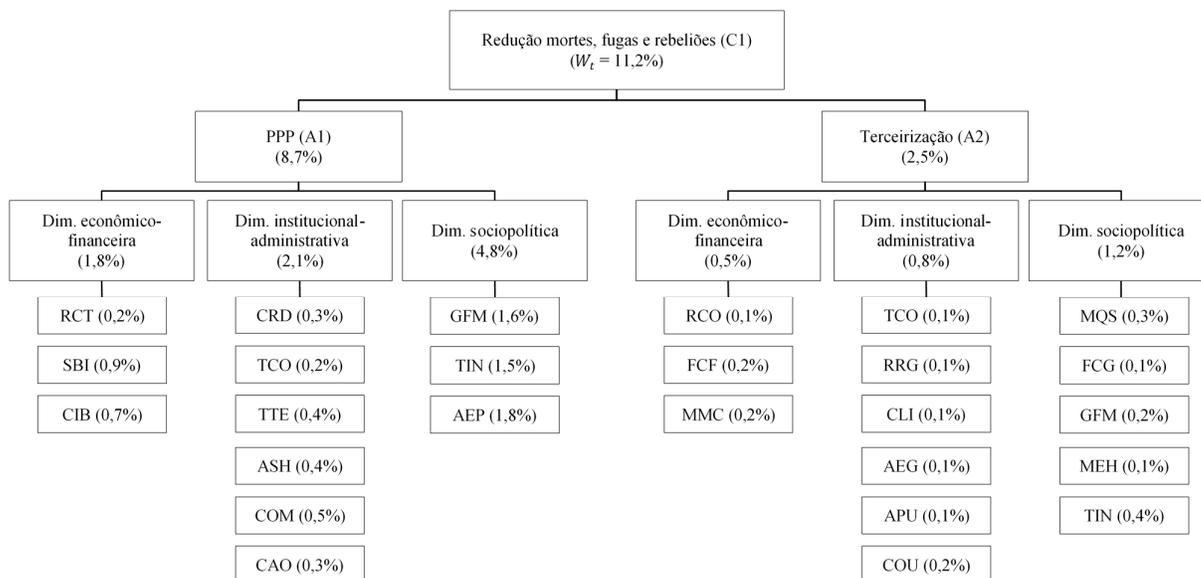


Figura 14. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Governo (Fase 2) para o objetivo redução de mortes, fugas e rebeliões

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

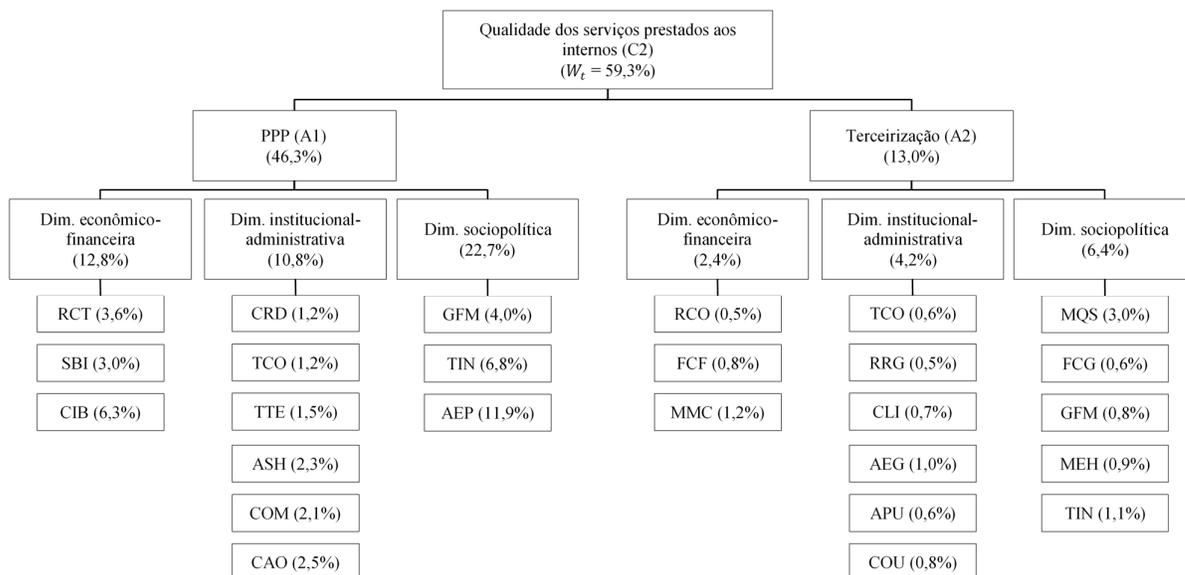


Figura 15. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Governo (Fase 2) para o objetivo qualidade dos serviços prestados aos internos

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

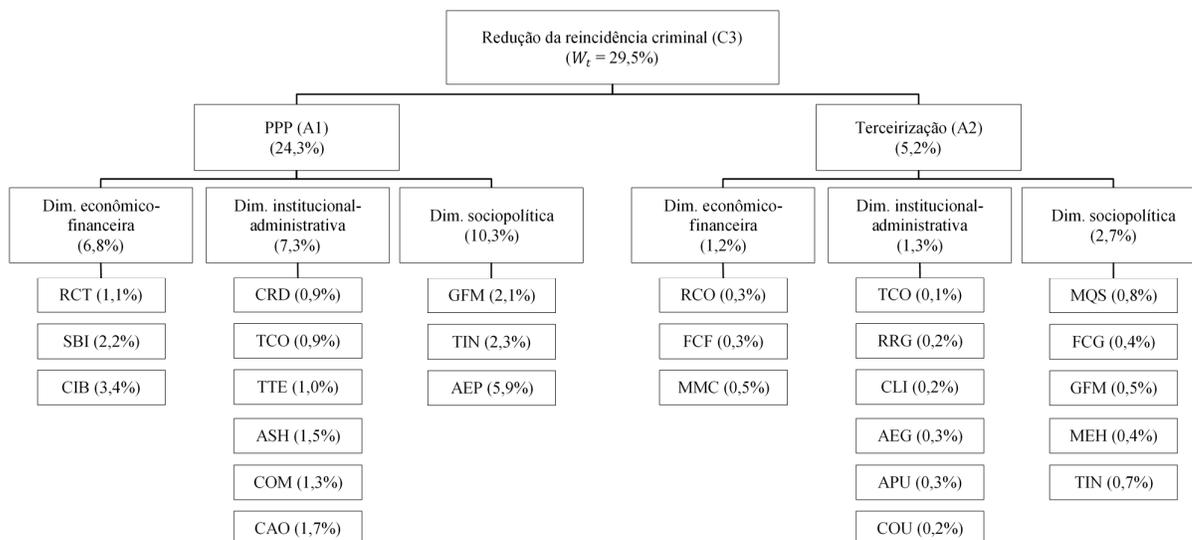


Figura 16. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Governo (Fase 2) para o objetivo redução da reincidência criminal

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

5.3 Aplicação do método de análise hierárquica para avaliação dos objetivos do sistema prisional, dimensões e fatores de decisão do processo decisório entre PPP e terceirização – eixo Acadêmico

O eixo Acadêmico consolidou os julgamentos de profissionais de atuação acadêmica, em nível mestrado ou doutorado, com publicações e experiências na linha de pesquisa de administração pública. Quatro acadêmicos participam desse eixo de avaliação, sendo três doutores e um mestre em Administração ou Direito. Dois participantes desse grupo atuam no Estado do Paraná, na cidade de Guarapuava, que recebeu o primeiro regime de cogestão ou terceirização no sistema prisional brasileiro, extinto em 2005. Conforme orientação de Saaty e Shang (2007), os julgamentos dos objetivos e das alternativas foram agrupados por meio da média geométrica entre os pesos atribuídos individualmente.

5.3.1 Fase 1: manifestação dos objetivos do sistema prisional no processo decisório pelas alternativas PPP e terceirização – eixo Acadêmico

O grupo de especialistas da área acadêmica avaliou que a redução de mortes, fugas e rebeliões é o objetivo mais importante no processo decisório para um novo estabelecimento no sistema prisional, com peso no vetor de decisão de 47% nesse processo. Ao contrário da avaliação realizada pelos especialistas atuantes no governo, a qualidade dos serviços prestados aos internos (C2) recebeu o menor peso na tomada de decisão, segundo as

avaliações dos acadêmicos. A matriz de comparações paritárias foi considerada válida, com $RC = 0,05$.

Tabela 23

Representação da matriz de comparações paritárias na visão dos especialistas do eixo Acadêmico

	C1	C2	C3	Autovetor (AV)	AV Norm.	λ_{max}	3,06
C1	1,0	3,6	1,0	1,5	47%	n	3
C2	0,3	1,0	0,6	0,5	17%	IC	0,03
C3	1,0	1,7	1,0	1,2	37%	IR	0,58
	2,3	6,4	2,6	3,3	100%	RC	0,05

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

De forma análoga ao eixo Governo, o vetor de decisão do modelo de gestão favoreceu a PPP, com elevado peso atribuído a esse modelo. Para o objetivo C1 (redução de mortes, fugas e rebeliões), a PPP recebeu o maior peso pelos especialistas do eixo Acadêmico (78%), conforme apresentado na Tabela 24.

Tabela 24

Vetor de decisão consolidado entre os especialistas do eixo Acadêmico

	C1	C2	C3	Vetor decisão
Objetivos	46,9%	16,5%	36,6%	
A1	78%	59%	58%	67,3%
A2	22%	41%	42%	32,7%

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Por meio da análise de sensibilidade das alternativas, foi possível identificar que a PPP seria o modelo escolhido pelos especialistas acadêmicos, mesmo com variação significativa dos pesos associados aos objetivos do sistema prisional avaliados. O maior peso assumido pelo modelo de terceirização seria de 42%, atribuindo mínimos percentuais de importância do objetivo C1 (redução de mortes, fugas e rebeliões).



Gráfico 5. Análise de sensibilidade para a tomada de decisão dos especialistas do eixo Acadêmico

Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa.

A Figura 17 demonstra os pesos atribuídos aos objetivos do sistema prisional e alternativas do processo decisório pelo grupo de especialistas acadêmicos, obtidos por meio das comparações paritárias previstas no método de análise hierárquica (MAH).

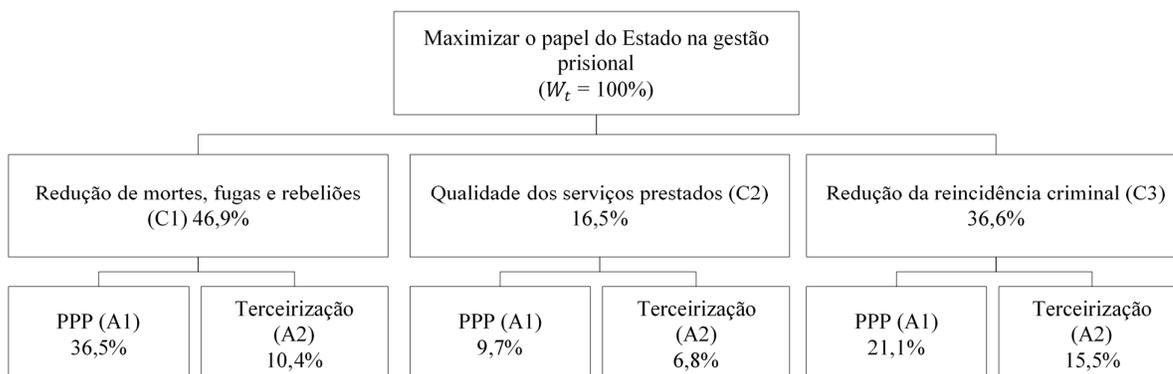


Figura 17. **Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, na visão consolidada dos especialistas do eixo Acadêmico (Fase 1)**

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

5.3.2 Fase 2: manifestação das dimensões e fatores de decisão no processo decisório entre PPP e terceirização – eixo Acadêmico

Nessa etapa, serão apresentados os pesos atribuídos às hierarquias inferiores da análise hierárquica, representadas pelas dimensões do processo decisório e seus respectivos fatores. A dimensão econômico-financeira se mostrou mais relevante para dois dos três objetivos avaliados, tanto para o modelo PPP quanto para a terceirização. Já a dimensão sociopolítica foi a mais representativa apenas para o processo decisório da terceirização, no objetivo C1 (redução de mortes, fugas e rebeliões). Na matriz resultante das comparações, não foi possível constatar a consistência de avaliação de dois objetivos (C1 para terceirização e C2 para PPP), recomendando-se a reavaliação por parte dos especialistas.

Tabela 25

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico, por dimensão, considerando os objetivos do sistema prisional

Modelo	Terceirização			PPP		
	C1	C2	C3	C1	C2	C3
Objetivo/Dimensão	C1	C2	C3	C1	C2	C3
Econômico-financeira	22%	41%	38%	45%	38%	19%
Institucional-administrativa	22%	40%	32%	28%	32%	55%
Sociopolítica	56%	19%	30%	26%	30%	26%
λ_{max}	3,23	3,04	3,01	3,00	3,21	3,00
RC	0,20	0,03	0,01	0,00	0,18	0,00
Consistência	Não (>0,1)	Sim (<=0,1)	Sim (<=0,1)	Sim (<=0,1)	Não (>0,1)	Sim (<=0,1)

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

5.3.2.1 Manifestação das dimensões e fatores de decisão no processo decisório pela terceirização

A dimensão econômico-financeira foi avaliada como a mais relevante para os objetivos C2 (qualidade dos serviços prestados aos internos) e C3 (redução da reincidência criminal) no processo decisório pela terceirização, conforme apresentado na Tabela 26. Entre os fatores que compõem essa dimensão, os especialistas acadêmicos atribuíram maior peso ao fator melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC), seguido da redução dos custos operacionais (RCO). A matriz de pesos que gerou o vetor de decisão foi considerada consistente ($RC \leq 0,1$), entretanto, para os objetivos C1 e C2, seria recomendada a revisão dos julgamentos para melhoria da consistência (razões de consistência superiores a 0,1).

Tabela 26

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão econômico-financeira, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização

Dimensão: econômico-financeira	C1	C2	C3	
Peso dos objetivos	2,3%	2,8%	5,9%	Vetor decisão
Peso dos objetivos normalizados	21,0%	25,3%	53,7%	
Redução de custos operacionais (RCO)	22%	30%	35%	31%
Flexibilização dos custos fixos (FCF)	34%	15%	35%	30%
Melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC)	44%	55%	30%	39%
λ_{max}	3,16	3,23	3,00	3,08
RC	0,13	0,20	0,00	0,07
Consistência	Não (>0,1)	Não (>0,1)	Sim (<=0,1)	Sim (<=0,1)

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

De maneira semelhante ao eixo Governo, o acesso à *expertise* externa (AEG) foi escolhido o fator mais relevante para o processo decisório pela terceirização, dentre os fatores de natureza institucional-administrativa. A matriz de julgamentos foi considerada válida e representativa da opinião dos especialistas ($RC \leq 0,1$).

Tabela 27

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização

Dimensão: institucional-administrativa	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	2,3%	2,7%	4,9%	
Peso dos objetivos normalizados	23,0%	27,5%	49,5%	
Temporalidade dos contratos (TCO)	25%	23%	10%	17%
Redução de riscos para o governo (RRG)	9%	17%	14%	14%
Criação de um <i>locus</i> de inovação no governo (CLI)	11%	12%	22%	17%
Acesso à expertise externa ao governo (AEG)	20%	20%	22%	21%
Aplicação de penalidades unilateral (APU)	22%	19%	15%	18%
Controles operacionais unilaterais (COU)	13%	10%	17%	14%
λ_{max}	6,38	6,54	6,21	6,17
RC	0,06	0,09	0,03	0,03
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Quanto à dimensão sociopolítica, os especialistas atuantes na área acadêmica atribuíram ao fator melhoria na qualidade dos serviços (MQS) o maior peso no processo decisório pela terceirização ou cogestão, entre os fatores que compõem essa dimensão. Os resultados indicaram que as matrizes de julgamento para a dimensão sociopolítica são consistentes ($RC \leq 0,1$), e os pesos associados por fator e objetivo do sistema prisional estão apresentados na Tabela 28.

Tabela 28

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela terceirização

Dimensão: Sociopolítica	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	5,8%	1,3%	4,7%	
Peso dos objetivos normalizados	49,4%	11,0%	39,6%	
Melhoria na qualidade dos serviços (MQS)	27%	23%	40%	31%
Foco nas competências do Governo (FCG)	8%	11%	9%	9%
Ganho de Flexibilidade em mudanças internas ou externas (GFM)	32%	27%	19%	26%
Modificações na política de recursos e estrutura (MEH)	22%	24%	20%	22%
Tipo do interno (TIN)	11%	14%	12%	12%
λ_{max}	5,45	5,12	5,21	5,10
RC	0,10	0,03	0,05	0,02
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

5.3.2.2 Manifestação das dimensões e fatores de decisão por dimensão no processo decisório pela PPP

A dimensão econômico-financeira apresentou a maior relevância para o processo decisório pela PPP para os objetivos C1 (redução de mortes, fugas e rebeliões) e C2 (qualidade dos serviços prestados). Entre os fatores que compõem essa dimensão, a redução dos custos de transação (RCT) recebeu os maiores pesos nas comparações paritárias pelos especialistas de atuação acadêmica, seguido do fator criação de infraestrutura pública com baixo investimento (CIB). Entretanto, recomenda-se a revisão nos julgamentos para os critérios C2 e C3, dadas as razões de consistência superiores a 0,1.

Tabela 29

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão econômico-financeira, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP

Dimensão: econômico-financeira	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	16,5%	3,7%	4,1%	
Peso dos objetivos normalizados	68,1%	15,2%	16,7%	
Redução dos custos de transação (RCT)	51%	38%	14%	43%
Superação de barreiras de investimento (SBI)	19%	32%	43%	25%
Criação de infraestrutura pública com baixo investimento (CIB)	30%	30%	43%	33%
λ_{max}	3,00	3,30	3,23	3,00
RC	0,00	0,26	0,20	0,00
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)	Não ($> 0,1$)	Não ($> 0,1$)	Sim ($\leq 0,1$)

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Na dimensão institucional-administrativa, os resultados indicaram que o aprendizado e a substituição de habilidades (ASH) é o fator mais relevante no processo decisório pela PPP entre os fatores que constituem essa dimensão. Os julgamentos foram considerados consistentes e representativos da opinião dos especialistas do eixo Acadêmico (RC $\leq 0,1$).

Tabela 30

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão institucional-administrativa, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP

Dimensão: institucional-administrativa	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	10,3%	3,1%	11,6%	
Peso dos objetivos normalizados	41,3%	12,3%	46,4%	
Compartilhamento de riscos em diferentes estágios (CRD)	17%	8%	19%	17%
Temporalidade dos contratos (TCO)	15%	9%	14%	14%
Troca de tecnologia (TTE)	17%	20%	18%	18%
Aprendizado e substituição de habilidades (ASH)	23%	23%	25%	24%
Controles operacionais mútuos (COM)	16%	25%	15%	17%
Controle de atrasos em obras públicas (CAO)	12%	15%	8%	11%
λ_{max}	6,47	6,18	6,24	6,14

RC	0,08	0,03	0,04	0,02
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Como observado no eixo Governo, o fator aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP) recebeu os maiores pesos nas comparações paritárias dos especialistas do eixo Acadêmico, na dimensão sociopolítica. Considerando as razões de consistência das matrizes obtidas abaixo de 0,1, os julgamentos podem ser considerados consistentes e válidos.

Tabela 31

Resumo dos pesos atribuídos pelos especialistas do eixo Acadêmico aos fatores da dimensão sociopolítica, considerando os objetivos do sistema prisional no processo decisório pela PPP

Dimensão: sociopolítica	C1	C2	C3	Vetor decisão
Peso dos objetivos	9,6%	3,0%	5,5%	
Peso dos objetivos normalizados	53,3%	16,4%	30,3%	
Ganho de Flexibilidade em mudanças internas ou externas (GFM)	37%	44%	37%	38%
Tipo do interno (TIN)	12%	9%	18%	13%
Aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP)	51%	46%	45%	49%
λ_{max}	3,08	3,00	3,06	3,03
RC	0,07	0,00	0,05	0,02
Consistência	Sim ($\leq 0,1$)			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

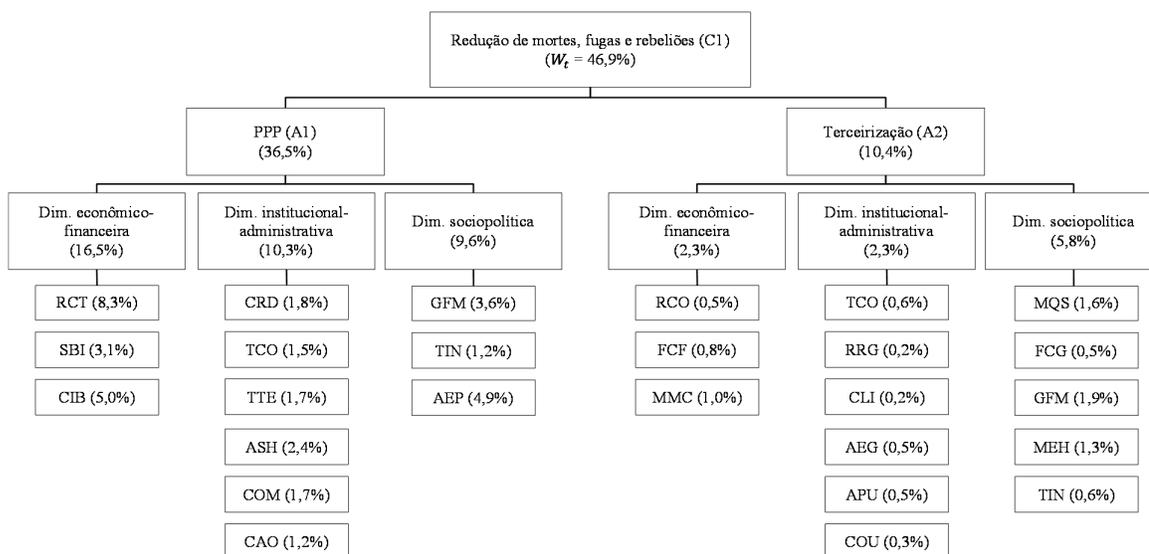


Figura 18. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Acadêmico (Fase 2) para o objetivo redução de mortes, fugas e rebeliões

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

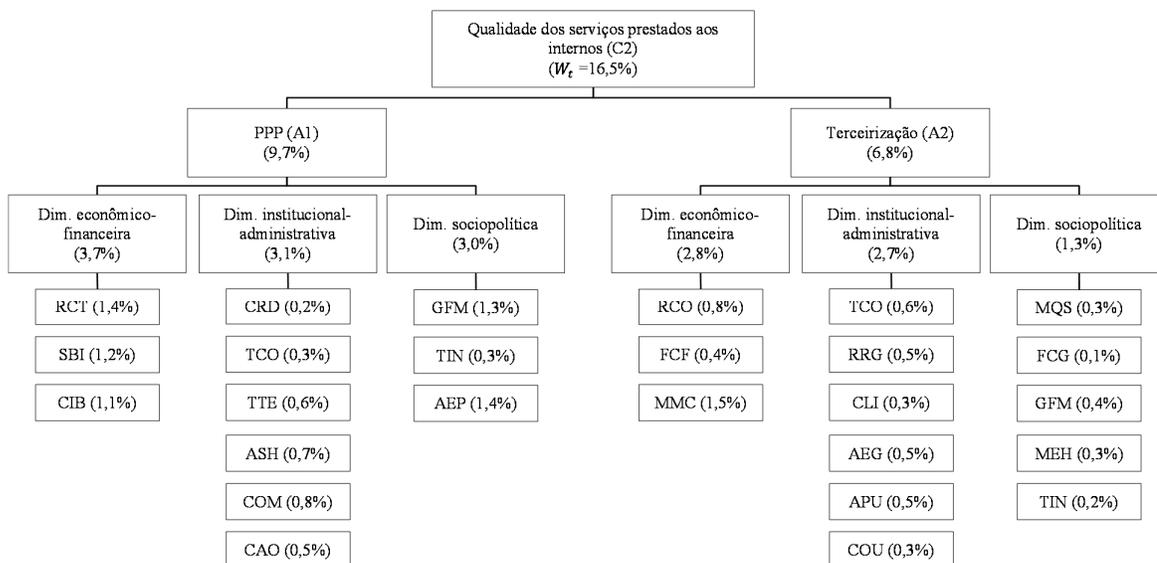


Figura 19. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Acadêmico (Fase 2) para o objetivo qualidade dos serviços prestados aos internos

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

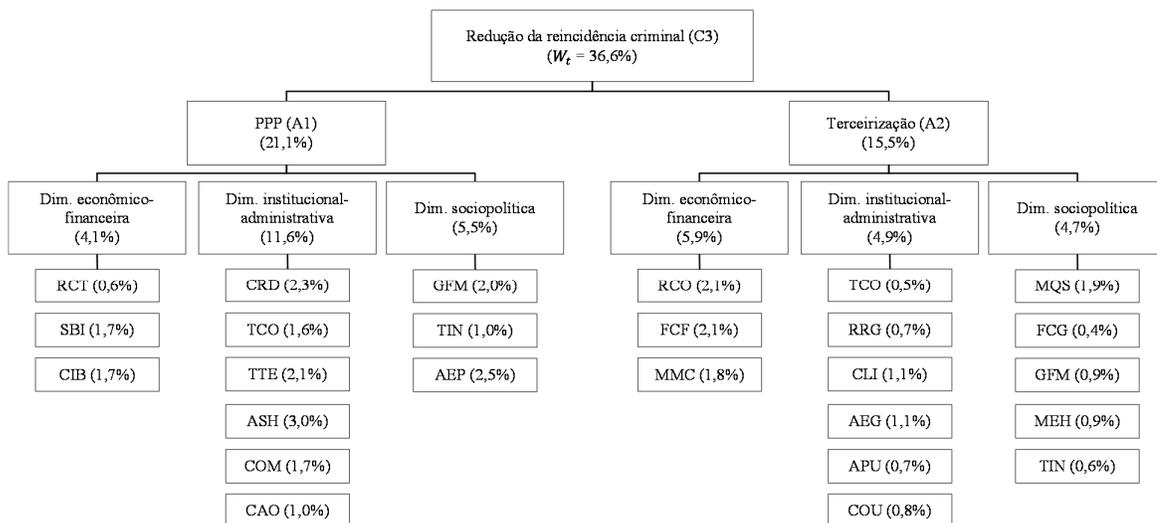


Figura 20. Estrutura hierárquica e pesos resultantes para o processo decisório do sistema prisional de Minas Gerais, segundo os especialistas do eixo Acadêmico (Fase 2) para o objetivo redução da reincidência criminal

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

5.4 Resultados sintéticos

5.4.1 Sintetização por eixo de especialistas

O Quadro 13 resume os principais resultados obtidos pela análise hierárquica das comparações paritárias, conforme opinião dos especialistas consultados. Os resultados são apresentados de acordo com as hierarquias criadas para esta pesquisa, desde o nível superior (objetivos do sistema prisional) até os níveis mais baixos (dimensões e fatores de decisão), seguindo a dinâmica representada na Figura 8.

Quadro 13

Resultados comparados por nível da hierarquia e eixo de especialistas

Nível/Eixo de análise	Eixo		
	Consolidado	Governo	Acadêmico
Objetivos do sistema prisional	Redução da reincidência criminal (C3)	Qualidade dos serviços prestados aos internos (C2)	Redução de mortes, fugas e rebeliões (C1)
Alternativa	PPP (A1)	PPP (A1)	PPP (A1)
Dimensão PPP	Institucional-administrativa (D2)	Sociopolítica (D3)	Institucional-administrativa (D2)
Dimensão terceirização	Sociopolítica (D3)	Sociopolítica (D3)	Sociopolítica (D3)
Dimensão econômico-financeira (PPP)	Criação de infraestrutura pública com baixo investimento (CIB)	Criação de infraestrutura pública com baixo investimento (CIB)	Redução dos custos de transação (RCT)
Dimensão institucional-administrativa (PPP)	Aprendizado e substituição de habilidades (ASH)	Controle de atrasos em obras públicas (CAO)	Aprendizado e substituição de habilidades (ASH)
Dimensão sociopolítica (PPP)	Aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP)	Aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP)	Aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP)
Dimensão econômico-financeira (terceirização)	Melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC)	Melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC)	Melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC)
Dimensão institucional-administrativa (terceirização)	Temporalidade dos contratos (TCO)	Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo (AEG)	Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo (AEG)
Dimensão sociopolítica (terceirização)	Melhoria na qualidade dos serviços (MQS)	Melhoria na qualidade dos serviços (MQS)	Melhoria na qualidade dos serviços (MQS)

Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa.

Foi possível identificar algumas semelhanças entre os julgamentos dos dois eixos de atuação, sobretudo na escolha da alternativa de modelo (PPP) para satisfazer aos objetivos do sistema prisional, e também nos fatores associados à ênfase na mudança e na inovação, que, segundo Araújo (2007), é uma das principais modificações introduzidas pela nova estrutura da administração pública pós-burocrática. Na terceirização, o acesso à *expertise* externa ao governo (AEG) foi classificado como fator mais relevante no processo decisório em ambos os eixos de atuação.

Fatores relacionados à busca pela qualidade nos serviços também apresentaram consenso entre os eixos de especialistas. Nesse grupo de características do gerencialismo, destacaram-se os fatores aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP) no modelo PPP e melhoria da qualidade dos serviços (MQS) no modelo de terceirização. Na visão de Abrucio (1997), a introdução da perspectiva da qualidade tem sido uma das principais revoluções trazidas pelo modelo gerencial. Outro julgamento consensual foi a melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC), como fator de maior relevância da dimensão econômico-financeira, no processo decisório pela terceirização.

Sobre as divergências também identificadas entre os grupos de especialistas, torna-se necessário o aprofundamento da análise de forma qualitativa para avaliação dos pontos de vista de cada grupo. É possível que tais diferenças surjam em função do grau de entendimento e conhecimento dos modelos de participação privada na gestão pública pelos especialistas técnicos e acadêmicos.

5.4.2 Sintetização dos resultados por objetivo do sistema prisional

Os objetivos utilizados na presente pesquisa – redução de mortes, fugas e rebeliões, qualidade dos serviços prestados aos internos e redução da reincidência criminal – emanam dos objetivos gerais do sistema prisional brasileiro e possuem forte relação com a Lei de Execuções Penais (LEP). Os resultados demonstraram que cada eixo de especialistas julgou um dos objetivos como mais relevante no processo decisório do sistema prisional, e que, na visão consolidada, o objetivo redução da reincidência criminal (C3) recebeu 37,1% do peso total dos objetivos, seguido pela redução de mortes, fugas e rebeliões (C1), com 36% de importância. Especificamente na visão dos entrevistados do eixo Governo, foi expressivo o peso atribuído ao objetivo qualidade dos serviços prestados (C2), com 59,3% de importância relativa.

5.4.3 Sintetização dos resultados por alternativa

Em todos os eixos de avaliação, foi possível constatar a preferência dos entrevistados pela PPP, especialmente para os especialistas atuantes no governo do Estado. Para esse grupo, a PPP seria o modelo de gestão mais indicado para garantir o alcance dos objetivos do sistema prisional, com relevância de 79,3% em relação ao modelo de cogestão ou terceirizado. Já para o núcleo de pesquisadores acadêmicos, o peso atribuído foi de 67,9%. Considerando as análises de sensibilidade elaboradas, a PPP seria o modelo escolhido em detrimento da

terceirização, mesmo com a mudança significativa dos pesos atribuídos aos objetivos de avaliação.

5.4.4 Sintetização dos resultados por dimensão da decisão

A análise demonstrou que, no caso do processo decisório pela terceirização, a dimensão sociopolítica possui a maior importância para a tomada de decisão, comportamento que se repetiu para dois dos três objetivos de avaliação (redução de mortes, fugas e rebeliões e redução da reincidência criminal). Essa dimensão também se mostrou preponderante para o processo decisório da terceirização de acordo com os eixos Governo e Acadêmico, além da visão consolidada dos julgamentos.

Já no caso do processo decisório pela PPP, a dimensão institucional-administrativa recebeu maiores pesos no eixo Acadêmico e na visão consolidada dos especialistas, e, para o eixo Governo, a dimensão sociopolítica apresentou-se como a mais relevante na tomada de decisão pela PPP, de forma semelhante ao resultado indicado pelos especialistas atuantes no governo para o modelo de terceirização.

5.4.5 Sintetização dos resultados por fatores de decisão

No processo decisório pela terceirização, os resultados indicaram que o fator melhoria da mensurabilidade dos custos (MMC), pertencente à dimensão econômico-financeira, foi o mais relevante para essa tomada de decisão, considerando a visão consolidada dos especialistas e os objetivos do sistema prisional analisados. Este fator também foi classificado pelo eixo Acadêmico como o mais importante no processo decisório pela terceirização. Já para o eixo Governo, o fator preponderante no processo decisório foi a melhoria na qualidade dos serviços (MQS), fator componente da dimensão sociopolítica.

A análise mostrou que, no processo decisório pela PPP, o aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP) possibilitado pela parceria foi considerado pelos especialistas do eixo Governo e na visão consolidada dos julgamentos o fator mais importante para essa tomada de decisão. O eixo Acadêmico assinalou a redução dos custos de transação (RCT), componente da dimensão econômico-financeira, como o fator preponderante no processo decisório pela PPP.

Cabe ressaltar a pequena participação de fatores associados às características gerencialistas de contratualização e indicadores de desempenho e controle nos modelos de terceirização e PPP. Na terceirização, apenas 21,3% dos pesos atribuídos ao modelo pertencem aos fatores contratuais e mecanismos de controle, contidos na dimensão

institucional-administrativa. Na PPP, esse percentual foi semelhante (20,8%). Esse resultado corrobora com o entendimento de Menard (apud Grassi, 2016), para quem as formas híbridas de governança possibilitam a implementação apenas de mecanismos frágeis de controle. Cabral (2006) complementa que no caso dos contratos de provisão de serviços públicos, embora os modelos econômicos pressuponham contratos com regras claras, a percepção da realidade é de que os contratos são incompletos e inábeis em considerar todos os aspectos das transações que governam. Dessa forma, sugere-se que a pequena importância atribuída pelos especialistas seja reflexo das fragilidades citadas anteriormente, vislumbradas no contexto decisório.

5 Considerações finais

De forma geral, esta pesquisa possibilitou a observação do processo decisório no sistema prisional, sob o olhar dos objetivos da Lei de Execuções Penais (LEP) e das dimensões da decisão em que estão inseridos os gestores públicos. Os resultados mostraram que a perspectiva decisória dos especialistas aponta para a redução da reincidência criminal como principal objetivo, além de considerar fatores econômicos, administrativos e sociais, buscando equalizar principalmente a eficiência econômica, a melhoria na qualidade dos serviços e a ênfase na mudança e inovação.

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).

A análise de dados forneceu uma visão tanto de especialistas do governo quanto de pesquisadores acadêmicos acerca do modelo mais adequado em termos de redução de mortes, fugas e rebeliões, qualidade dos serviços prestados e redução da reincidência criminal, além da comparação dos modelos de PPP e terceirização segundo cada um dos objetivos do sistema prisional. Também foram avaliadas as dimensões de decisão e a influência de fatores específicos de cada um dos modelos estudados no processo decisório pela PPP e terceirização.

A análise do processo decisório entre PPP e terceirização revelou a maior afinidade do modelo de PPP na satisfação dos objetivos do sistema prisional e mostrou a importância do fator redução da reincidência criminal (C3) para a tomada de decisão do modelo de gestão dos estabelecimentos prisionais. Esse resultado atende à meta específica de identificar o modelo de gestão (terceirização ou PPP) que melhor satisfaz aos propósitos do Estado de Minas Gerais quanto ao sistema prisional.

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.

Os resultados descritos satisfazem ao último objetivo específico, que buscava identificar 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 modelo de gestão estudado.

A análise de dados da 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. O paralelo de comparação, apresentado no Quadro 14, foi traçado considerando os julgamentos consolidados entre os especialistas pesquisados, e sua análise atende à pergunta de pesquisa deste estudo.

Quadro 14

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 (C1)	Redução da reincidência criminal (C3)
Dimensão de maior relevância	Dimensão institucional-administrativa (D2)	Dimensão sociopolítica (D3)
Dimensão de menor relevância	Dimensão sociopolítica (D2)	Dimensão econômico-financeira (D1)
Fator de maior relevância	Aumento da eficiência de projetos e operação públicos (AEP)	Melhoria da mensurabilidade dos 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 pela autora com dados da pesquisa.

Todos os resultados apresentados anteriormente satisfazem ao objetivo geral do estudo, que pretendia analisar o processo de tomada de decisão que envolve o modelo de gestão do sistema prisional do Estado de Minas Gerais e avaliar os fatores econômico-financeiros, institucionais-administrativos e sociopolíticos no processo decisório de escolha pela terceirização ou pela PPP.

De forma complementar, tomaram-se os julgamentos consolidados por eixos de atuação, de maneira comparativa, entre os especialistas atuantes no governo e pesquisadores acadêmicos, com o objetivo de avaliar possíveis diferenças emanadas do conhecimento prático e do conhecimento teórico sobre os modelos de gestão. Embora algumas divergências de opiniões tenham ocorrido entre os eixos, a escolha pelo modelo mais adequado para os objetivos do sistema prisional e a preponderância de fatores relacionados à ênfase na mudança e na inovação buscam a melhoria na qualidade dos serviços e o alcance da eficiência econômica e foram consensuais em algumas dimensões dos processos decisórios estudados.

As hipóteses levantadas ao longo do referencial teórico não foram totalmente aceitas, considerando as avaliações das comparações paritárias realizadas pelos especialistas. A hipótese H₁ 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 da LEP. 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 (Paula, 2005).

Os resultados apontaram a rejeição da hipótese H₂, 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 H₃, 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.

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.

O estudo contribuiu com 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 unidades da federação que ainda não possuem modelos semelhantes na gestão prisional, ou mesmo para governos

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.

Finalmente, o estudo pretende possibilitar aos gestores públicos uma visão específica das características dos modelos de gestão PPP e terceirização quanto ao potencial de adequação aos objetivos da LEP, ainda no processo decisório. A antecipação dessa análise para a etapa decisória pode potencialmente maximizar o desempenho do modelo escolhido, diante das características e do contexto da administração prisional.

Limitações da pesquisa

O estudo em questão se limitou ao entendimento dos fatores econômico-financeiros, institucionais-administrativos e sociopolíticos envolvidos no processo decisório entre PPP e terceirização, considerando a literatura acadêmica sobre o tema. Dessa forma, a interferência de outros fatores da esfera pública, tais como ideologia política e partido do governo, não foi contemplada na avaliação.

Todas as conclusões e avaliações realizadas referem-se apenas aos modelos de gestão PPP e terceirização. Outros modelos existentes, tais como a gestão pública direta e integral, a privatização e as modalidades que envolvem o terceiro setor, não foram avaliados neste trabalho, constituindo-se em sugestões para pesquisas futuras.

Cabe ressaltar que o estudo em questão se limitou a avaliar o processo decisório para um estabelecimento penitenciário no Estado de Minas Gerais, não observando os resultados e os indicadores de desempenho de cada tipo de gestão nos estabelecimentos prisionais.

Como não houve gravação da reunião de preenchimento dos questionários junto aos entrevistados, os comentários e as informações oriundas das reuniões não foram utilizadas nesta pesquisa. Foram considerados para análise dos resultados apenas os dados quantitativos registrados nos questionários.

Sugestão para novos estudos

Novos estudos podem ser elaborados para outros ramos de provisão de serviços públicos que também adotam modelos de gestão híbridos com a iniciativa privada, tais como rodovias, aeroportos, atendimento ao cidadão, saneamento e tratamento de resíduos sólidos e outros mais. Os fatores relevantes em cada segmento podem indicar os pontos fortes e as oportunidades de cada modelo para a provisão de serviços públicos diversos.

Além da avaliação quantitativa dos fatores relevantes no processo decisório entre PPP e terceirização, sugere-se que seja realizada uma discussão qualitativa junto aos especialistas visando ao aprofundamento das justificativas para escolha dos fatores mais importantes na decisão.

Estudos também podem ser elaborados com vistas a avaliar outros modelos existentes, tais como a gestão pública direta e integral, a privatização e as modalidades que envolvem o terceiro setor, assim como todas as formas de provisão, buscando entender os fatores relevantes no processo decisório em cada um dos modelos. A discussão também pode ser ampliada em *locus* de pesquisa diferenciados, como, por exemplo, estados da federação que possuem diferentes tipos de provisão de serviços quando comparados ao Estado de Minas Gerais.

Outras pesquisas possíveis podem tratar do desempenho de cada modelo de gestão em relação aos itens mais importantes no processo decisório, discutidos neste estudo. Dessa forma, seria possível criar indicadores para comparação dos modelos de gestão do sistema prisional, com atribuição de pesos de acordo com a importância do fator para o processo decisório.

Referências

- Abbate, E. B. (2010). Cooperação interorganizacional: fonte de aprendizagem e vantagem competitiva ou oportunismo? *Revista de Administração da Unimep*, 8(2), 154-179.
- 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.
- Abrucio, F. L. (2006). Os desafios da gestão pública brasileira para o século 21: da experiência internacional aos eixos estratégicos de reforma. *Cadernos ENAP* (Edição Especial), 75-82.
- Allanic, L. (2009). Políticas públicas de segurança: a questão do sistema prisional. *CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, ano 2, 4, 246-264.
- Alphonse, C. B. (2013, Oct.). Industrial Applications of the Analytic Hierarchy Process in Developing Countries. *Scottish Journal of Arts, Social Sciences and Scientific Studies*, 16(1), 30-37.
- 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.
- Arbage, A. P. (2004). *Custos de transação e seu impacto na formação e gestão da cadeia de suprimentos: estudo de caso em estruturas de governança híbridas do sistema agroalimentar no Rio Grande do Sul*. Tese de doutorado, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
- Bernardo, C. R. (2007). *Terceirização: vantagens e desvantagens do contrato de gestão de administração: estudo de caso do Novotel São Paulo Center Norte*. Dissertação de mestrado, Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <http://tede.anhembi.br/tesesimplificado/handle/TEDE/1456>
- Bogoni, N. M., Bampi, S. L., Cechin, A., & Guareschi, A. (2014, jul./dez.). Participações público-privadas: uma análise da aplicabilidade ao caso dos pedágios no Rio Grande do Sul. *Revista Teoria e Evidência Econômica*, 20(43), 337-359. Recuperado de <http://seer.upf.br/index.php/rtee/article/view/4596>
- 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.
- Cabral, S., Azevedo, P. F. (2012). Terceirização de prisões: notas de uma análise comparada. In M. T. Á. D. Coelho, & M. J. D. Carvalho Filho (Org.). *Prisões numa abordagem interdisciplinar* (pp. 53-71). Salvador: EDUFBA.
- Cabral, S., Lazzarini, S. G., & Azevedo, P. F. (2013). Private entrepreneurs in public services: a longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7(1), 6-25.
- 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
- Child, J., Faulkner, D., & Tallman, S. B. (2005). *Cooperative strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Correia, M. S., & Sarti, F. M. (2016). Avaliação do processo de terceirização da merenda escolar no município de São Paulo. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 4(2), 303-323.
- Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (1967)*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del0200.htm>
- DEPEN (2017). Ministério da Justiça. Recuperado de <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal>
- 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.
- Dyer, J. H., & Singh, H. (1998). The relational view: cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of Management Review*, 23(4), 660-679.
- Ferreira, C. M. M. (2014). Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista Do Serviço Público*, 47(3), 5-33.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. (2015). *The public administration theory primer*. Boulder: Westview Press.
- Grassi, R. A. (2016). Williamson e “formas híbridas”: uma proposta de redefinição do debate. *Economia E Sociedade*, 12(1), 43-64.
- 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.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.
- 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
- Iossa, E., & Martimort, D. (2015). The simple microeconomics of public-private partnerships. *Journal of Public Economic Theory*, 17(1), 4-48.
- Jank, M., Farina, E., & Galan, V. B. (1999). *O agribusiness do leite no Brasil*. São Paulo: USP/FIA/PENSA/IPEA.
- Jones, B. D. (2003). Bounded rationality and political science: Lessons from public administration and public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 395-412.
- Klein, P. G., & Shelanski, H. A. (1995). Empirical research in transaction cost economics: a review and assessment. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(2), 335-361.
- Kogut, B. (1988). Joint ventures: theoretical and empirical perspectives. *Strategic Management Journal*, 9(4), 319-332.
- Lacerda, L. (2015). Terceirização e intermediação de mão de obra: em busca de novos parâmetros de responsabilização. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, 81(3), 192-227. Retrieved from <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/1939/96147>
- Lei nº 7.210, de 11 julho de 1984* (1984). Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União. Brasília, DF.
- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995* (1995). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF.
- Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003* (2003). Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. Diário Oficial de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.
- Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004* (2004). Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União. Brasília, DF.
- Lei, D., & Slocum, J. W. (1991). Global strategic alliances: payoffs and pitfalls. *Organizational Dynamics*, 19(3), 44-62.
- 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.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526.
- Lousada, M., & Valentim, M. L. P. (2011). Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. *Perspectivas em Ciência da Informação*, 16(1), 147-164.
- 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.
- Martimort, D., De Donder, P., Villemeur, D., & Billette, E. (2005). An incomplete contract perspective on public good provision. *Journal of Economic Surveys*, 19(2), 149-180.
- McGahan, A. M. (2007). Academic research that matters to managers: on zebras, dogs, lemmings, hammers, and turnips. *Academy of Management Journal*, 50(4), 748-753.
- Metten, A., Costa, L. S., Gadelha, C. A. G., & Maldonado, J. (2015). A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 915-936.
- Melo, J. R. S., & Araújo, R. M. (2017). A cogestão no sistema penitenciário do Rio Grande do Norte: limites e contribuições. *Ágora: Revista de Divulgação Científica*, 22(1), 87-103.
- Mintzberg, H., Raisinghani, D., & Theoret, A. (1976). The structure of “unstructured” decision processes. *Administrative Science Quarterly*, 21(2), 246-275.
- Nogueira, V. A. (2015). A parceria público-privada no sistema penitenciário brasileiro: uma perspectiva jurídica. *Unisantia Law and Social Science*, 4(3), 254-266002E
- Noronha, G. S. (2014). *Terceirização e precarização do trabalho no setor público: a percepção do vigilante frente à vigília do capital*. Dissertação de mestrado, UNIFAL, Varginha, MG, Brasil.
- Oliveira, B. R. de, Oliveira, L. R., & Duarte, M. A. Q. (2016). Análise multicritério aplicada à escolha de projetos especificados pela Resolução nº 154/2012 do Conselho Nacional de Justiça. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, 1(14), 121-142.
- Oliveira, K. P. de, & Paula, A. P. P. de (2014). Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(64), 113-126.
- Recuperado de <http://search.proquest.com/openview/e625cd1517c343ef3c0f4cbb69703dd3/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2040929>

- Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. *Academy of Management Review*, 15(2), 241-265.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance?, *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Oshri, I., Kotlarsky, J., & Willcocks, L. P. (2015). *The Handbook of Global Outsourcing and Offshoring* (3rd ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Ostermann, F. M. (2010). A privatização de presídios como alternativa ao caos prisional. *Res Severa Verum Gaudium*, 2(1).
- Pacheco Júnior, J. M. da C., & Gomes, R. (2016). Tomada de decisão e alta administração: a implantação de projetos de mudanças de gestão da clínica em hospitais do SUS. *Ciênc. Saúde Coletiva*, 21(8), 2485-2496.
- Pagnoncelli, D. (1993). Managed outsourcing: a strategy for a competitive company in the 1990s. *Management Decision*, 31(7), 15-22.
- Paula, A. P. P. de (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Peci, A., & Sobral, F. A. (2007). Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. *Cadernos Ebape.BR*, 5(2), 1-14.
- Pereira, L. C. B. (2014a). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 5-29.
- Pereira, L. C. B. (2014b). Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... *Revista do Serviço Público*, 53(1), 5-27.
- Pereira, L. C. B. (2015). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 7-40.
- Pietro, M. S. Z. D. (2005). *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas.
- Pinto, M. F. F., & Quelhas, O. L. G. (2016). Funcionários terceirizados: estudo da sua relevância para a organização brasileira. *Revista da FAE*, 11(2), 51-58. Recuperado de <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/310>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, W. (2003). Neither market nor hierarchy. *The Sociology of Organizations: Classic, Contemporary, and Critical Readings*, 315, 104-117.
- Powell, W. W., Koput, K. W., & Smith-Doerr, L. (1996). Interorganizational collaboration and the locus of innovation: networks of learning in biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 41(1), 116-145.

- Prado Filho, L. P. C. do, Teixeira, H. J., & Teixeira, M. O. P. de A. (2013). Terceirização ou não, qual a melhor opção? Métodos e instrumentos para facilitar a tomada de decisão. *Anais do Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília, DF, Brasil, 6. Recuperado de <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/1024>
- Queiroz Pinheiro, J. de, Farias, T. M., & Abe-Lima, J. Y. (2013). Painel de especialistas e estratégia multimétodos: reflexões, exemplos, perspectivas. *Psico*, 44(2), 184-192. Retrieved from <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistapsico/article/view/11216/0>
- Quélin, B., & Duhamel, F. (2003). Bringing together strategic outsourcing and corporate strategy: Outsourcing motives and risks. *European Management Journal*, 21(5), 647-661.
- Radar PPP (2016). *Sumário Executivo PPP Summit 2016*. Recuperado de <https://www.radarppp.com/biblioteca/201606-sumario-executivo-ppp-summit-1.pdf>
- Radar PPP (2017). *Radar de Projetos*. Recuperado de <https://www.radarppp.com>
- Ramos, R. da C. (2012). Modelo alternativo de gestão: uma análise das vantagens e desvantagens das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP'S) com base no caso do Centro Infante-Juvenil da Zona Sul. Trabalho de conclusão, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. Recuperado de <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71507>
- Rezende, D. C. (1999). Integração entre ECT e enfoque evolucionista: um estudo de caso no agrobusiness do leite. *Anais do EnANPAD*, Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 23.
- 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.
- Ribeiro, A. B., Silva, U. B. da, Bruni, A. L. (2013). Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. *Revista de Estudos Contábeis*, 3(5), 63-82.
- Rindfleisch, A., & Heide, J. B. (1997). Transaction cost analysis: past, present, and future applications. *The Journal of Marketing*, 61(4), 30-54.
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1994). Developmental processes of cooperative interorganizational relationships. *Academy of Management Review*, 19(1), 90-118.
- 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 (2006). Rank from comparisons and from ratings in the analytic hierarchy/network process. *European Journal of Operational Research*, 168(1), 557-570.

- Saaty, T. L. (2008). Decision making with the analytic hierarchy process. *International Journal of Services Sciences*, 1(1), 83-98.
- Saaty, T. L., & Shang, J. S. (2007). Group decision-making: head-count versus intensity of preference. *Socio-Economic Planning Sciences*, 41(1), 22-37.
- Sabaté, J. M. (2000). Gestión privada de servicios públicos: La externalización outsourcing) en la administración pública. *Anais do Congresso del CLAD2-35*, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 5. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038535.pdf>
- Santos, P. N. T. dos. (2012). *Estratégias de outsourcing das operações de segurança da informação em empresas brasileiras*. Dissertação de mestrado, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, Portugal. Retrieved from <https://repositorio.utad.pt/handle/10348/4957>
- Sapori, L. F., Santos, R. F., & Maas, L. W. D. (2017). Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(94), e329409.
- Santana, A. P. D. J. (2011). Parcerias público-privadas no sistema prisional: modulações de controle e expansão de encarceramentos. *Anais do Encontro Luso Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Salvador, BA, Brasil, 11.
- Santos, J. A. D. (2012). A utilização das parcerias público-privadas pelo sistema prisional brasileiro em busca da ressocialização do preso. Uma perspectiva possível. *Jus Navigandi, Teresina, ano 14*(2).
- Secchi, L. (2009, mar./abr.). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP - Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-69.
- Schepker, D. J., Oh, W.-Y., Martynov, A., & Poppo, L. (2014). The many futures of contracts: moving beyond structure and safeguarding to coordination and adaptation. *Journal of Management*, 40(1), 193-225.
- Schubert, M. N., & Waquil, P. D. (2014). Análise dos custos de transação nas cooperativas da cadeia produtiva do leite no oeste de Santa Catarina. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, 16(4), 435-449.
- Shen, L. Y., Platten, A., & Deng, X. P. (2006). Role of public private partnerships to manage risks in public sector projects in Hong Kong. *International Journal of Project Management*, 24(7), 587-594.
- Silva Rocha, L. da, Elias, L. M., & Paixão, A. G. da (2015). As parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro. *Revista Jurídica, ano XV*(24), 129-152. Retrieved from <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/08/doctrina41881.pdf>
- Silva, C. N. (2016). Privatização dos presídios e sua aplicabilidade no sistema penitenciário brasileiro. *Revista Juris Rationis*, 9(1), 76-84.

- Silva, J. T. M. (2001). *Tomada de decisão sob critérios múltiplos: uma aplicação ao projeto de irrigação do Jaíba*. Tese de doutorado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil.
- Silva, R. A. R. da, & Almeida Valença, M. C. de (1997). Terceirização e quarteirização: indicativos estratégicos para implementação. *Anais do EnANPAD*, Rio das Pedras, RJ, Brasil, 21. Retrieved from https://www.researchgate.net/profile/Ronaldo_Rodrigues_Da_Silva/publication/269984990_Terceirizao_e_Quarteirizao_Indicativos_Estratgicos_para_Implementao/links/549abfa40cf2d6581ab2d758.pdf
- Simon, C., De Vleeschouwer, C., Meessen, J., & Mons, M. (1965). *The shape of automation*. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.218.4895>
- Simon, H. A. (1997). *Models of bounded rationality: empirically grounded economic reason* (Vol. 3). Cambridge/London: The MIT Press.
- Stone, D. A. (2002). *Policy paradox: the art of political decision making*. New York: Norton. Retrieved from <http://library.wur.nl/WebQuery/clc/1850664>
- 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.
- Vargas, L. G. (1990). An overview of the analytic hierarchy process and its applications. *European Journal of Operational Research*, 48(1), 2-8.
- Vargas, L. G. (2006). *Decision making with the analytic network process: economic, political, social and technological applications with benefits, opportunities, costs and risks. international series in operations research and management science*. New York: Springer.
- Vasconcelos, I. F. G., & Motta, F. P. (2002). *Teoria geral da administração*. São Paulo: Thomson.
- Vinuto, J. (2016). A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, 22(44), 203-220.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269-296.
- Zylbersztajn, D. (1995). *Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições*. Tese de doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Apêndice 1

Questionário fase inicial e hierarquias superiores

Questionário 1 – Identificação do especialista e fase inicial

O questionário abaixo faz parte da metodologia de pesquisa de minha dissertação de mestrado, intitulada *Terceirização ou parceria público-privada (PPP)? Uma análise do processo decisório envolvendo o sistema prisional do Estado de Minas Gerais*.

O principal objetivo do questionário é identificar junto a especialistas suas avaliações referentes aos fatores relevantes na decisão entre terceirização e PPP para o sistema prisional do Estado de Minas Gerais.

Nesta etapa, serão coletadas informações sobre o especialista que está respondendo ao questionário, além de algumas avaliações de adequação dos modelos de gestão estudados, considerando como critérios alguns dos objetivos do sistema prisional (redução de mortes, fugas e rebeliões, redução da reincidência criminal e qualidade dos serviços prestados aos internos).

A importância/adequação relativa entre os fatores deve ser respondida numa escala numérica entre 1 e 9, em que **1** significa que os dois fatores comparados possuem a mesma importância/adequação no processo decisório e **9** significa que um dos fatores é extremamente mais importante que o outro fator da comparação no processo decisório. A escala de conceitos possui 9 níveis, incluindo níveis intermediários entre os conceitos apresentados nas respostas.

Muito obrigada pela participação!

Dalila Pereira Rodrigues (Mestranda em Administração - Universidade FUMEC)

Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini (Doutor em Administração - Universidade FUMEC)

1. *Nome do especialista*
2. *Profissão*
3. *Empresa/instituição em que atua*
4. *Cargo atual*
5. *Tempo de trabalho na empresa/instituição*

6. *Escolaridade*

- () Ensino Médio () Mestrado
 () Graduação () Doutorado
 () Pós-graduação

Para as questões de 7 a 10, utilize a escala de pontos apresentada abaixo:

- 1 – Os atributos são igualmente importantes.
 3 – Um dos atributos é moderadamente mais importante que o outro.
 5 – Um dos atributos é fortemente mais importante que o outro.
 7 – Um dos atributos é muito fortemente mais importante que o outro.
 9 – Um dos atributos é extremamente mais importante que o outro.
 2, 4, 6, 8 – São categorias intermediárias entre as categorias citadas anteriormente e também podem ser assinaladas.

Assinale apenas uma opção em cada linha.

7. *Avalie a importância de cada um dos atributos abaixo no processo decisório do modelo de gestão para o sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.*

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Redução de mortes, fugas e rebeliões																		Qualidade serviços prestados aos internos
Redução de mortes, fugas e rebeliões																		Redução da reincidência criminal
Qualidade serviços prestados aos internos																		Redução da reincidência criminal

8. *Considerando o critério de redução de mortes, fugas e rebeliões, assinale a adequação relativa entre as alternativas para o sistema prisional, para alcançar esse objetivo, de acordo com a escala apresentada acima.*

Alternativa	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Alternativa
PPP																		Terceirização

9. *Considerando o critério de qualidade dos serviços prestados aos internos, assinale a adequação relativa entre as alternativas para o sistema prisional, para alcançar esse objetivo, de acordo com a escala apresentada acima.*

Alternativa	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Alternativa
PPP																		Terceirização

10. Considerando o critério de redução da reincidência criminal, assinale a adequação relativa entre as alternativas para o sistema prisional, para alcançar esse objetivo, de acordo com a escala apresentada acima.

Alternativa	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Alternativa
PPP																		Terceirização

11. Comentários gerais

Apêndice 2

Questionário terceirização – hierarquias inferiores

Questionário 2 – Fase terceirização

O questionário abaixo faz parte da metodologia de pesquisa de minha dissertação de mestrado, intitulada *Terceirização ou parceria público-privada (PPP)? Uma análise do processo decisório envolvendo o sistema prisional do Estado de Minas Gerais*.

O principal objetivo do questionário é identificar junto a especialistas as avaliações referentes aos fatores relevantes na decisão entre terceirização e PPP para o sistema prisional do Estado de Minas Gerais.

O questionário a seguir refere-se ao processo decisório pela terceirização. Os fatores comparados dois a dois representam motivadores, características ou benefícios da escolha pelo modelo de gestão por terceirização, identificados na literatura acadêmica sobre o tema. A importância relativa entre os fatores deve ser respondida numa escala numérica entre 1 e 9, em que **1** significa que os dois fatores comparados possuem a mesma importância no processo decisório e **9** significa que um dos fatores é extremamente mais importante que o outro fator da comparação no processo decisório. A escala de conceitos possui 9 níveis, incluindo níveis intermediários entre os conceitos apresentados nas respostas. Todas as respostas devem ser dadas considerando três critérios diferentes, que consistem em objetivos gerais do sistema prisional brasileiro.

Muito obrigada pela participação!

Dalila Pereira Rodrigues (Mestranda em Administração - Universidade FUMEC)

Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini (Doutor em Administração - Universidade FUMEC)

Nome do entrevistado

Para as questões de 1 a 6, utilize a escala de pontos apresentada abaixo:

1 – Os atributos são igualmente importantes.

3 – Um dos atributos é moderadamente mais importante que o outro.

5 – Um dos atributos é fortemente mais importante que o outro.

7 – Um dos atributos é muito fortemente mais importante que o outro.

9 – Um dos atributos é extremamente mais importante que o outro.

2, 4, 6, 8 – São categorias intermediárias entre os níveis citados anteriormente, e também podem ser assinaladas.

Marque apenas uma alternativa em cada linha.

- ✓ *Considerando o critério de redução de mortes, fugas e rebeliões, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela terceirização no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.*

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Redução de custos operacionais																		Flexibilização de custos fixos
Redução de custos operacionais																		Melhoria na mensurabilidade dos custos
Flexibilização de custos fixos																		Melhoria na mensurabilidade dos custos
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Redução de riscos para o governo
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Criação de <i>locus</i> inovação no governo
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Aplicação de penalidades unilaterais
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Controles operacionais unilaterais
Redução de riscos para o governo																		Criação de <i>locus</i> inovação no governo
Redução de riscos para o governo																		Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo
Redução de riscos para o governo																		Aplicação de penalidades unilaterais
Redução de riscos para o governo																		Controles operacionais unilaterais

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Criação de <i>locus</i> inovação no governo																		Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo
Criação de <i>locus</i> inovação no governo																		Aplicação penalidades unilaterais
Criação de <i>locus</i> inovação no governo																		Controles operacionais unilaterais
Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo																		Aplicação de penalidades unilaterais
Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo																		Controles operacionais unilaterais
Aplicação de penalidades unilaterais																		Controles operacionais unilaterais
Melhoria na qualidade dos serviços																		Foco nas competências do governo
Melhoria na qualidade dos serviços																		Ganho de flexibilidade para mudanças
Melhoria na qualidade dos serviços																		Modificações de hierarquia/política de recursos
Melhoria na qualidade dos serviços																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Foco nas competências do governo																		Ganho de flexibilidade para mudanças
Foco nas competências do governo																		Modificações de hierarquia/política de recursos
Foco nas competências do governo																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Ganho de flexibilidade para mudanças																		Modificações de hierarquia/política de recursos
Ganho de flexibilidade para mudanças																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Modificações de hierarquia/política de recursos																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)

- ✓ Considerando o critério de qualidade dos serviços prestados aos internos, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela terceirização no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Redução de custos operacionais																		Flexibilização de custos fixos
Redução de custos operacionais																		Melhoria na mensurabilidade dos custos
Flexibilização de custos fixos																		Melhoria na mensurabilidade dos custos
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Redução de riscos para o governo
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Criação de <i>locus</i> inovação no governo
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Aplicação de penalidades unilaterais
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Controles operacionais unilaterais
Redução de riscos para o governo																		Criação de <i>locus</i> inovação no governo
Redução de riscos para o governo																		Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo
Redução de riscos para o governo																		Aplicação de penalidades unilaterais
Redução de riscos para o governo																		Controles operacionais unilaterais
Criação de <i>locus</i> inovação no governo																		Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo
Criação de <i>locus</i> inovação no governo																		Aplicação de penalidades unilaterais
Criação de <i>locus</i> inovação no governo																		Controles operacionais unilaterais
Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo																		Aplicação de penalidades unilaterais
Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo																		Controles operacionais unilaterais
Aplicação de penalidades unilaterais																		Controles operacionais unilaterais
Melhoria na qualidade dos serviços																		Foco nas competências do governo

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Melhoria na qualidade dos serviços																		Ganho de flexibilidade para mudanças
Melhoria na qualidade dos serviços																		Modificações de hierarquia/política de recursos
Melhoria na qualidade dos serviços																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Foco nas competências do governo																		Ganho de flexibilidade para mudanças
Foco nas competências do governo																		Modificações de hierarquia/política de recursos
Foco nas competências do governo																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Ganho de flexibilidade para mudanças																		Modificações de hierarquia/política de recursos
Ganho de flexibilidade para mudanças																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Modificações hierarquia/política de recursos																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)

- ✓ *Considerando o critério de redução da reincidência criminal, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela terceirização no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.*

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Redução de custos operacionais																		Flexibilização de custos fixos
Redução de custos operacionais																		Melhoria na mensurabilidade dos custos
Flexibilização de custos fixos																		Melhoria na mensurabilidade dos custos
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Redução de riscos para o governo
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Criação de <i>locus</i> inovação no governo
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Aplicação de penalidades unilaterais
Temporalidade dos contratos (até 5 anos)																		Controles operacionais unilaterais
Redução de riscos para o governo																		Criação de <i>locus</i> inovação no governo

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Redução de riscos para o governo																		Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo
Redução de riscos para o governo																		Aplicação de penalidades unilaterais
Redução de riscos para o governo																		Controles operacionais unilaterais
Criação de <i>locus</i> inovação no governo																		Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo
Criação de <i>locus</i> inovação no governo																		Aplicação de penalidades unilaterais
Criação de <i>locus</i> inovação no governo																		Controles operacionais unilaterais
Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo																		Aplicação de penalidades unilaterais
Acesso à <i>expertise</i> externa ao governo																		Controles operacionais unilaterais
Aplicação de penalidades unilaterais																		Controles operacionais unilaterais
Melhoria na qualidade dos serviços																		Foco nas competências do governo
Melhoria na qualidade dos serviços																		Ganho de flexibilidade para mudanças
Melhoria na qualidade dos serviços																		Modificações de hierarquia/política de recursos
Melhoria na qualidade dos serviços																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Foco nas competências do governo																		Ganho de flexibilidade para mudanças
Foco nas competências do governo																		Modificações de hierarquia/política de recursos
Foco nas competências do governo																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Ganho de flexibilidade para mudanças																		Modificações hierarquia/política de recursos
Ganho de flexibilidade para mudanças																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Modificações de hierarquia/política de recursos																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)

✓ Considerando o critério de redução de mortes, fugas e rebeliões, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela terceirização no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos institucionais-administrativos
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos sociopolíticos
Aspectos institucionais-administrativos																		Aspectos sociopolíticos

- ✓ *Considerando o critério de qualidade dos serviços prestados aos internos, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela terceirização no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.*

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos institucionais-administrativos
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos sociopolíticos
Aspectos institucionais-administrativos																		Aspectos sociopolíticos

- ✓ *Considerando o critério de redução da reincidência criminal, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela terceirização no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.*

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos institucionais-administrativos
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos sociopolíticos
Aspectos institucionais-administrativos																		Aspectos sociopolíticos

- ✓ *Comentários e contribuições.*

Apêndice 3

Questionário parceria público-privada – hierarquias inferiores

Questionário 3 – Fase parceria público-privada (PPP)

O questionário abaixo faz parte da metodologia de pesquisa de minha dissertação de mestrado, intitulada *Terceirização ou parceria público-privada (PPP)? Uma análise do processo decisório envolvendo o sistema prisional do Estado de Minas Gerais*.

O principal objetivo do questionário é identificar junto a especialistas as avaliações referentes aos fatores relevantes na decisão entre terceirização e PPP para o sistema prisional do Estado de Minas Gerais.

O questionário a seguir refere-se ao processo decisório pela Parceria Público-Privada (PPP). Os fatores comparados dois a dois representam motivadores, características ou benefícios da escolha pelo modelo de gestão PPP, identificados na literatura acadêmica sobre o tema. A importância relativa entre os fatores deve ser respondida numa escala numérica entre 1 e 9, em que **1** significa que os dois fatores comparados possuem a mesma importância no processo decisório e **9** significa que um dos fatores é extremamente mais importante que o outro fator da comparação no processo decisório. A escala de conceitos possui 9 níveis, incluindo níveis intermediários entre os conceitos apresentados nas respostas. Todas as respostas devem ser dadas considerando três critérios diferentes, que consistem em objetivos gerais do sistema prisional brasileiro.

Muito obrigada pela participação!

Dalila Pereira Rodrigues (Mestranda em Administração - Universidade FUMEC)

Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini (Doutor em Administração - Universidade FUMEC)

Nome do entrevistado:

Para as questões de 1 a 6, utilize a escala de pontos apresentada abaixo:

- 1 – Os atributos são igualmente importantes.
 3 – Um dos atributos é moderadamente mais importante que o outro.
 5 – Um dos atributos é fortemente mais importante que o outro.
 7 – Um dos atributos é muito fortemente mais importante que o outro.
 9 – Um dos atributos é extremamente mais importante que o outro.
 2, 4, 6, 8 – São categorias intermediárias entre os níveis citados anteriormente, e também podem ser assinaladas.

Marque apenas uma alternativa em cada linha.

- ✓ *Considerando o critério de redução de mortes, fugas e rebeliões, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela PPP no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.*

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Redução de custos de transação																		Superação de barreiras de investimento
Redução de custos de transação																		Criação de infraestrutura pública com baixo/nenhum custo
Superação de barreiras de investimento																		Criação de infraestrutura pública com baixo/nenhum custo
Compartilhamento de riscos																		Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)
Compartilhamento de riscos																		Troca de tecnologia
Compartilhamento de riscos																		Aprendizado e substituição de habilidades
Compartilhamento de riscos																		Controles operacionais mútuos
Compartilhamento de riscos																		Controle de atrasos nas obras públicas
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Troca de tecnologia
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Aprendizado e substituição de habilidades
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Controles operacionais mútuos
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Controle de atrasos nas obras públicas

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Troca de tecnologia																		Aprendizado e substituição de habilidades
Troca de tecnologia																		Controles operacionais mútuos
Troca de tecnologia																		Controle de atrasos nas obras públicas
Aprendizado e substituição de habilidades																		Controles operacionais mútuos
Aprendizado e substituição de habilidades																		Controle de atrasos nas obras públicas
Controles operacionais mútuos																		Controle de atrasos nas obras públicas
Aumento da eficiência de projetos e operação públicos																		Ganho de flexibilidade para mudanças
Aumento da eficiência de projetos e operação públicos																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Ganho de flexibilidade para mudanças																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)

✓ *Considerando o critério de qualidade dos serviços prestados aos internos, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela PPP no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.*

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Redução custos de transação																		Superação de barreiras de investimento
Redução custos de transação																		Criação de infraestrutura pública com baixo/nenhum custo
Superação de barreiras de investimento																		Criação de infraestrutura pública com baixo/nenhum custo
Compartilhamento de riscos																		Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)
Compartilhamento de riscos																		Troca de tecnologia
Compartilhamento de riscos																		Aprendizado e substituição de habilidades
Compartilhamento de riscos																		Controles operacionais mútuos
Compartilhamento de riscos																		Controle de atrasos nas obras públicas
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Troca de tecnologia

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Aprendizado e substituição de habilidades
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Controles operacionais mútuos
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Controle de atrasos nas obras públicas
Troca de tecnologia																		Aprendizado e substituição de habilidades
Troca de tecnologia																		Controles operacionais mútuos
Troca de tecnologia																		Controle de atrasos nas obras públicas
Aprendizado e substituição de habilidades																		Controles operacionais mútuos
Aprendizado e substituição de habilidades																		Controle de atrasos nas obras públicas
Controles operacionais mútuos																		Controle de atrasos nas obras públicas
Aumento da eficiência de projetos e operação públicos																		Ganho de flexibilidade para mudanças
Aumento da eficiência de projetos e operação públicos																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Ganho de flexibilidade para mudanças																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)

✓ Considerando o critério de redução da reincidência criminal, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela PPP no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Redução de custos de transação																		Superação de barreiras de investimento
Redução de custos de transação																		Criação de infraestrutura pública com baixo/nenhum custo
Superação de barreiras de investimento																		Criação de infraestrutura pública com baixo/nenhum custo
Compartilhamento de riscos																		Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)
Compartilhamento de riscos																		Troca de tecnologia
Compartilhamento de riscos																		Aprendizado e substituição de habilidades

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Compartilhamento de riscos																		Controles operacionais mútuos
Compartilhamento de riscos																		Controle de atrasos nas obras públicas
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Troca de tecnologia
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Aprendizado e substituição de habilidades
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Controles operacionais mútuos
Temporalidade dos contratos (5 a 35 anos)																		Controle de atrasos nas obras públicas
Troca de tecnologia																		Aprendizado e substituição de habilidades
Troca de tecnologia																		Controles operacionais mútuos
Troca de tecnologia																		Controle de atrasos nas obras públicas
Aprendizado e substituição de habilidades																		Controles operacionais mútuos
Aprendizado e substituição de habilidades																		Controle de atrasos nas obras públicas
Controles operacionais mútuos																		Controle de atrasos nas obras públicas
Aumento eficiência projetos e operação públicos																		Ganho de flexibilidade para mudanças
Aumento eficiência projetos e operação públicos																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)
Ganho de flexibilidade para mudanças																		Tipo de interno (potencial ofensivo, saúde)

✓ *Considerando o critério de redução de mortes, fugas e rebeliões, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela PPP no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.*

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos institucionais-administrativos
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos sociopolíticos
Aspectos institucionais-administrativos																		Aspectos sociopolíticos

- ✓ *Considerando o critério de qualidade dos serviços prestados aos internos, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela PPP no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.*

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos institucionais-administrativos
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos sociopolíticos
Aspectos institucionais-administrativos																		Aspectos sociopolíticos

- ✓ *Considerando o critério de redução da reincidência criminal, assinale a importância relativa entre os atributos para escolha pela PPP no sistema prisional, de acordo com a escala apresentada acima.*

Atributo 1	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Atributo 2
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos institucionais-administrativos
Aspectos econômico-financeiros																		Aspectos sociopolíticos
Aspectos institucionais-administrativos																		Aspectos sociopolíticos

- ✓ *Comentários e contribuições.*