Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA RACIONALIDADE NAS ESCOLHAS PÚBLICAS

Relatório Técnico

JÉSSICA LEAL E SILVA MACÊDO

BRASÍLIA – DF
2022

APRESENTAÇÃO

Este Relatório Técnico expõe os principais pontos da dissertação "**TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA RACIONALIDADE NAS ESCOLHAS PÚBLICAS"**, defendida pela aluna e servidora Jéssica leal e Silva Macêdo para obtenção do título de Mestre em Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Período de realização do mestrado: agosto de 2020 a julho de 2022.

Data de defesa: 27 de setembro de 2022.

Orientadora: Profa. Dra. Diana Vaz de Lima (PPGA/UnB)

Demais componentes da Banca Examinadora:

Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Júnior (PPGA/UnB) - Membro Interno

Prof. Dr. Ricardo Correa Gomes (FGV) - Membro Externo

Profa. Dra. Marina Figueiredo Moreira (PPGA/UnB) – Membro Suplente

RESUMO

A instituição do repasse financeiro Fundo a Fundo no sistema penitenciário brasileiro transferiu para os gestores de governos estaduais a faculdade de escolher a destinação do recurso recebido. Com isso, o financiamento dos programas de modernização e aprimoramento desse sistema passou a ser feito a partir das próprias experiências e influências desses gestores. Este estudo analisou a racionalidade das escolhas públicas dos gestores do sistema penitenciário nos Estados quando da alocação dos recursos recebidos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), via Transferências Fundo a Fundo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com a realização de oito entrevistas semiestruturadas com os burocratas de alto escalão da pasta penitenciária nos Estados, analisadas segundo o referencial teórico sobre Escolha Pública e Racionalidade Limitada e categorizadas por meio de análise de conteúdo e interpretação das falas. A análise evidenciou que os gestores locais são influenciados por inúmeros fatores sejam eles de ordem política ou cognitiva. Ademais, foi possível observar que os repasses Fundo a Fundo são uma importante fonte de financiamento para as políticas penitenciárias nos Estados. Adicionalmente, foram sugeridas estratégias para uma melhor governança do repasse, como por exemplo a definição de prioridades conforme um Plano Nacional de Desenvolvimento para o Sistema Penitenciário Nacional. Como contribuição para os estudos futuros, sugere-se a replicação da pesquisa com burocratas do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), responsáveis pelos repasses financeiros aos demais entes federativos, e com os burocratas de médio escalão das Secretarias estaduais.

Palavras-chave: Funpen; Racionalidade Limitada; Escolha Pública; Transferências Fundo a Fundo; Sistema Penitenciário.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....2

1. INTRODUÇÃO.....5

1.1. Contextualização.....5

1.1. Objetivos.....8

1.1.1. Objetivo Geral.....8

1.1.2. Objetivos Específicos.....8

2. O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E A ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL.....9

2.1. Das políticas penitenciárias e a quem compete sua aplicação.....9

2.2. Da População Carcerária nos Estados Brasileiros e dos Custos das Execuções Penais 12

2.3. Da Criação e Utilização do Funpen.....16

2.3.1. ADPF 347 e as Mudanças na Forma das Transferências do Funpen promovidas pelo repasse Fundo a Fundo.....19

2.4. Financiamento De Políticas Penitenciárias Antes e Depois do Fundo a Fundo...22

3. RECOMENDAÇÕES AO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL:.....30

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....31

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

A alocação de recursos para gastos na área de segurança pública sempre foi deficitária por inúmeros fatores, dentre eles, o super encarceramento provocado ao longo dos anos (Zackseski, Machado & Azevedo, 2016; Rezende & da Silva, 2020), a visão da sociedade sobre a necessidade de punição severa das pessoas que romperam a ordem social (Flauzina, 2006; Chies, 2013) e a própria escassez de recursos públicos nas esferas responsáveis pela manutenção dos estabelecimentos penais (Rudnicki, Costa, & Bitencourt, 2021).

Até recentemente, a maior fonte arrecadadora de recursos para utilização no sistema penitenciário brasileiro encontrava-se sob o domínio da União que, por sua própria metodologia e majoritariamente por meio de convênio, redistribuía esses recursos aos entes federados brasileiros (Bueno, 2017). Na prática, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão gestor do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), operacionalizava a execução orçamentária desses recursos atendendo também ao custeio do sistema prisional nacional, por meio de transferências voluntárias[1] (Bueno 2017).

O Funpen, criado pela Lei Complementar n. 79 (1994), foi instituído no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública para ser gerido pelo Depen com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Trata-se de um fundo de natureza especial, caracterizado pela finalidade de alcançar um objetivo específico que justifique a sua realização e, portanto, requer, como forma de dar segurança a sua existência, de receitas especificadas em lei (Sanches, 2002; Bassi, 2019).

Apesar de os recursos do Funpen voltados para gastos no sistema penitenciário serem repassados periodicamente pelo Depen aos Estados brasileiros, até o ano de 2015 boa parte desses recursos acabava contingenciada e usada para a formação de superávit primário pela União (Leal & Souza, 2018). Como foram criados na estrutura financeira nacional com a finalidade de garantir recursos para áreas estratégicas (Bassi, 2019), era esperado, contudo, que os recursos contingenciados do Funpen fossem repassados aos

1 Por transferências voluntárias entende-se aquelas decorrentes de sistema de cooperação entre o órgão central e os demais entes federados, para a consecução de objetivos recíprocos financiadas com recurso federal. No caso da União, o governo federal tem discricionariedade para escolher o montante dos recursos a serem repassados e as áreas que considera estratégicas para serem financiadas. São exemplos de transferências voluntárias da União os Convênios, Termos de Execução Descentralizada, Termos de Parceria, Contratos de Repasses, Termos do Colaboração e Termos de Fomento.

Estados brasileiros com mais celeridade, ainda mais depois do reconhecimento do "estado de coisas inconstitucional" do sistema penitenciário brasileiro declarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no curso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.° 347/2015[2] (Dos Santos Falcão & Dos Santos, 2018; Vasconcelos, Cardozo, Castro Pereira & De Vitto, 2018; Leal & Souza, 2018).

Diante desse cenário, em cumprimento à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), foi determinado à União que fosse liberado o saldo acumulado no Funpen para utilização na finalidade para a qual esse fundo de natureza especial foi criado, abstendo-se, os gestores do governo federal, de realizar novos contingenciamentos (Dos Santos Falcão & Dos Santos, 2018; Vasconcelos *et al.*, 2018; Rudnicki *et al.*, 2021). Com isso, mediante a publicação da Medida Provisória n. 755 (2016), posteriormente convertida na Lei n. 13.500 (2017), passou a figurar uma nova ferramenta de financiamento junto aos entes federados brasileiros: a Transferência Obrigatória[3] Fundo a Fundo, que introduziu mudanças significativas na forma de condução das políticas penitenciárias (Vasconcelos *et al.*, 2018).

A escolha da nova forma de distribuição de recursos – Transferências Fundo a Fundo – teve como inspiração as práticas já observadas nas pastas da Saúde e Educação, que desde os anos de 1990 e 2000 promoveram mudanças na forma de conduzir suas políticas, utilizando-se do financiamento Fundo a Fundo para sistematizar seu controle e coordenação (Bueno, 2017). No caso do Funpen, a necessidade de alteração da forma de distribuição dos recursos pelo Depen também se fundou na baixa execução dos convênios e demais instrumentos de repasses voluntários firmados no âmbito dos entes federados brasileiros.

Com as Transferências Fundo a Fundo, a descentralização de recursos do Funpen passa a ser operacionalizada diretamente para os fundos estaduais, distrital e

2 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é uma das ações de controle de constitucionalidade trazidas pela Constituição Federal de 1988. A ADPF serve ao propósito de combater atos que ofendam os preceitos fundamentais da Constituição Federal, ou seja, os núcleos centrais da ordem jurídica de um Estado. Dessa forma, a ADPF n° 347/2015 questionou, perante o Supremo Tribunal Federal, a situação do sistema penitenciário nacional, classificando-o como um 'estado de coisas inconstitucional", em virtude do abandono público e descaso com os direitos humanos das pessoas encarceradas. Por "estado de coisas inconstitucional" entende-se a constatação de violações sistemáticas de direitos fundamentais, causada por omissão do poder público.

3 Por transferências obrigatórias entende-se aquelas distribuídas de acordo com critérios não devolutivos, cujo objetivo é o de proporcionar investimentos adequados em setores com financiamentos deficitários por parte do governo local. Dessa forma, não se submetem à discricionariedade administrativa, devendo ser realizadas obrigatoriamente. Podem ocorrer de duas formas: Transferências obrigatórias constitucionais, ou seja, aquelas previstas na Constituição Federal; e Transferências Obrigatórias legais, decorrentes de leis infraconstitucionais. O repasse Fundo a Fundo abordado neste trabalho caracteriza-se como Transferência Obrigatória legal, já que decorre da Lei n. 13.500 (2017).

municipais, de forma obrigatória e com a periodicidade anual (Rezende & da Silva, 2020). Essa nova forma de distribuição de recursos carregou consigo a promessa de conferir mais assertividade na execução das políticas penitenciárias, com a faculdade de os entes federados locais disporem dos recursos a partir de suas especificidades, o que era um pedido antigo dos Secretários de Estados das pastas penitenciárias. A expectativa era que a faculdade de dispor onde os recursos do Funpen seriam aplicados conferiria maior legitimidade aos gestores locais na definição das decisões públicas relacionadas às atividades e programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional, ainda mais em um ambiente de intensa disputa orçamentária qual seja o sistema penitenciário (Rezende & da Silva, 2020).

Contudo, o que vem sendo observado na prática é que a implementação da nova modalidade de transferências Fundo a Fundo dos recursos do Funpen têm exigido uma maior governança entre os órgãos envolvidos, de forma a permitir a condução e o acompanhamento das ações pela União (Vasconcelos *et al.*, 2018). Como os gestores estaduais passaram a ter a responsabilidade de escolher em que política os recursos do Funpen distribuídos pelo Depen devem ser aplicados (Vasconcelos *et al.*, 2018), essas escolhas passaram a ser fruto da experiência e das influências exercidas sobre esses gestores, portanto, à mercê de seus próprios interesses, nem sempre alinhados com as necessidades da sociedade (Buchanan & Tullock, 2003).

Esse cenário também é observado em outras temáticas de políticas públicas. Brasil e Capella (2019) abordam a rivalidade de políticas dentro de um contexto da diversidade na formação da agenda dos governos, pontuando o desequilíbrio existente entre a variedade de questões a serem enfrentadas pelo poder público e a capacidade de resolução de que dispõem, ainda mais em um contexto de déficit fiscal. Para compreender a problemática envolvida, os autores trazem os conceitos de *capacidade de agenda* (forma pela qual os governos traduzem suas preferências em políticas públicas) e *diversidade de agenda* (atenção distribuída entre as possíveis prioridades): em situações de crises a diversidade aumenta, o que gera mais dificuldade na capacidade de escolha entre uma e outra temática (Brasil & Capella, 2019).

Por essa razão, a pesquisa buscou investigar os fatores que influenciavam os gestores estaduais inseridos neste contexto, qual seja o da alocação de recursos públicos para satisfação de demandas. No presente caso, observou-se, especificamente, o processo decisório no âmbito do sistema penitenciário cuja fonte de recurso fosse as transferências Fundo a Fundo, analisando que fatores influenciavam as escolhas dos

gestores. Para o desenvolvimento da pesquisa foram percorridos os objetivos descritos abaixo.

1.1. Objetivos

1.1.1. Objetivo Geral

Tendo em vista o contexto apresentado, o objetivo geral da pesquisa foi analisar os fatores que influenciam a racionalidade dos gestores penitenciários locais brasileiros na alocação dos recursos recebidos por meio de Transferências Fundo a Fundo.

1.1.2. Objetivos Específicos

Para alcance do objetivo geral a pesquisa apresentou os seguintes objetivos específicos:

- Apresentar como a teoria da escolha pública e da racionalidade limitada tem sido aplicada à gestão pública;
- Apresentar o sistema penitenciário brasileiro, delimitando as demandas e custos que recaem sobre os gestores estaduais das pastas penitenciárias, e apresentar o Funpen como uma das fontes de recurso para custeio dessas demandas;
- Analisar a execução orçamentária e financeira de recursos do Funpen antes e depois da nova forma de repasse, inaugurada por meio de transferências obrigatórias Fundo a Fundo;
- Investigar os fatores que influenciam as escolhas dos gestores estaduais na execução dos recursos do Funpen a partir da nova forma de repasse a partir dos vieses e heurísticas relacionadas na literatura: *logrolling,* grupos de interesse, *rent-seeking,* disponibilidade, ancoragem, representatividade e *nudges*.

2. O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E A ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL

1.1. Das políticas penitenciárias e a quem compete sua aplicação

A Lei n. 7.210 (1984) - Lei de Execução Penal (LEP) prevê como deve ser realizada a execução penal, as assistências que devem ser prestadas à pessoa presa, além

de estabelecer em linhas gerais as instâncias de responsabilidade para o sistema penitenciário nacional. Dessa forma, por meio da legislação, institui-se que os sistemas penitenciários seriam estruturados em âmbito federal, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, e em âmbito estadual por meio dos Departamentos Penitenciários Locais ou órgãos similares.

Com a elaboração da LEP, o Depen passa a existir enquanto órgão executivo da política penitenciária nacional e dentre suas competências, previstas no artigo 72, observa-se uma atuação como órgão central de coordenação e financiamento dessas políticas. Apesar disso, o órgão era uma unidade administrativa vinculada à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e limitava-se a firmar convênios, a partir de demandas pontuais solicitadas pelos Estados, de acordo com o que era considerado prioritário por esses entes, sem que houvesse a institucionalização de uma política ou diretrizes nacionais (Dutra, 2018).

Em 2007, por meio do Decreto n. 6.061, o Depen foi alçado ao status de Secretaria Nacional, passando a assumir competências dúplices: ao tempo em que executa parte da política penitenciária, através das penitenciárias federais, também atua como órgão de fomento, desenvolvendo políticas penitenciárias e repassando recursos federais aos demais órgãos federativos para melhoria do sistema penal nacional.

Como órgão de execução da política penitenciária, o Depen atua por meio da Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (DISPF), que a administra as cinco penitenciárias federais espalhadas pelo país, destinadas à custódia de um perfil muito específico: ter desempenhado função de liderança ou participado de forma relevante em organização criminosa; ter praticado crime que coloque em risco a sua integridade física no ambiente prisional de origem; estar submetido ao Regime Disciplinar Diferenciado; ser membro de quadrilha ou bando, envolvido na prática reiterada de crimes com violência ou grave ameaça; ser réu colaborador ou delator premiado, desde que essa condição represente risco à sua integridade física no ambiente prisional de origem; ou estar envolvido em incidentes de fuga, de violência ou de grave indisciplina no sistema prisional de origem, nos termos do Decreto 6.877/2009.

Já como órgão de fomento, o Depen promove o relacionamento com os Estados e demais entes federativos por intermédio da Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), cuja responsabilidade é a de auxiliar tecnicamente e financeiramente os entes federativos para a melhoria do sistema penitenciário nacional e a quem, até os dias atuais, compete a elaboração de Planos Nacionais, bem como a gestão dos recursos do

Funpen (Dutra, 2018). Com a criação da DIRPP, buscou-se ampliar a coordenação da utilização dos recursos do Funpen em relação aos governos estaduais (Dutra, 2018), pois é por meio da atuação da DIRPP que ocorrem os repasses financeiros do FUNPEN aos Estados, como é o caso de repasse Fundo a Fundo.

Portanto, como órgão de fomento, cabe ao Depen repassar recursos do Funpen aos Estados, permitindo o patrocínio de ações voltadas à construção de vagas no sistema prisional, modernização, aparelhamento e financiamento de inúmeras ações substanciadas na carteira de políticas penitenciárias para as quais o órgão também cria diretrizes: Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) , Política Nacional de Educação em Serviços Penais (PNESP), Plano Estratégico de Educação no Âmbito do Sistema Prisional (PEESP) , Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT), Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, Política Nacional de Alternativas Penais.

No âmbito da DIRPP, as políticas penitenciárias citadas acima são divididas por várias unidades administrativas, que acompanham as transferências de recurso para entes federativos e outras instituições públicas e privadas, com a finalidade de serem realizados investimentos e melhorias no sistema prisional brasileiro.

Todavia, é no âmbito estadual que se encontra a maior parte da população carcerária brasileira (Rezende & da Silva, 2020). Além disso, os sistemas penitenciários estaduais possuem um panorama não homogêneo, considerando o tratamento histórico que lhe foi dispensado (de Melo, 2018). Assim, em muitos Estados a pasta penitenciária não possui uma Secretaria de Estado própria, alocando-se dentro das estruturas de Secretarias de Segurança Pública ou de Justiça. Em outros Estados, a pasta apresenta-se na forma de autarquia, subordinada à Secretaria de Estado respectiva. Apresenta-se abaixo um quadro demonstrativo com a configuração atual de onde aloca-se as pastas penitenciárias nos Estados:

Quadro 1: Organização do sistema penitenciário em âmbito estadual

Estado	Órgão responsável pela pasta Penitenciária no estado	Gestor estadual
Acre	Instituto de Administração Penitenciária do Acre	Arlenilson Barbosa Cunha
Alagoas	Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social	Marcos Sérgio de Freitas Santos
Amapá	Instituto de Administração Penitenciária	Lucivaldo monteiro da costa

Amazonas	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	Paulo Cesar Gomes de Oliveira Junior
Bahia	Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização	Luis Antonio Nascimento Fonseca (desde 2022)
Ceará	Secretaria de Administração Penitenciária	Luis Mauro Albuquerque Araújo
Distrito Federal	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	Wenderson Souza e Teles
Espírito Santo	Secretaria de Estado da Justiça	Marcelo Paiva de Mello
Goiás	Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, subordinada à	Josimar Pires Nicolau do Nascimento
Maranhão	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	Murilo Andrade de Oliveira
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos	Alexandre Bustamante dos Santos
Mato Grosso do Sul	Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário	Aud de Oliveira Chaves
Minas Gerais	Secretaria de Justiça e Segurança Pública	Rogério Greco
Pará	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	Jarbas Vasconcelos do Carmo
Paraíba	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	Sérgio Fonseca de Souza
Paraná	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária	Romulo Marinho Soares
Pernambuco	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Eduardo Gomes de Figueiredo desde 2022
Piauí	Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos	Carlos Edilson Rodrigues Barbosa de Sousa
Rio de Janeiro	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	Fernando da Silva Veloso
Rio grande do Norte	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	Pedro Florêncio Filho
Rio Grande do Sul	Secretaria de Justiça e Sistema Penal e Socioeducativo	Mauro Luciano Hauschild
Rondônia	Secretaria de Estado de Justiça de Rondônia	Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito
Roraima	Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania	André Fernandes Ferreira
Santa Catarina	Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa	Leandro Antônio Soares Lima
São Paulo	Secretaria da Administração Penitenciária	Nivaldo Cesar Restivo
Sergipe	Secretaria de Estado da Justiça, do trabalho e de Defesa do Consumidor	Cristiano Barreto Guimarães
Tocantins	Secretaria de Estado de Cidadania e Justiça	Deusiano Pereira de Amorim

Fonte: elaboração própria após consulta nas páginas dos respectivos órgãos na internet.

Vale ressaltar o caráter político da permanência do titular da pasta penitenciária nos Estados, pois trata-se de cargos de livre nomeação e exoneração, em sua maioria indicados pelo Governador do Estado. Assim, na maioria dos Estados, o titular sequer é servidor de carreira do sistema penitenciário, conforme observado nos sites de cada Secretaria lista ano quadro acima.

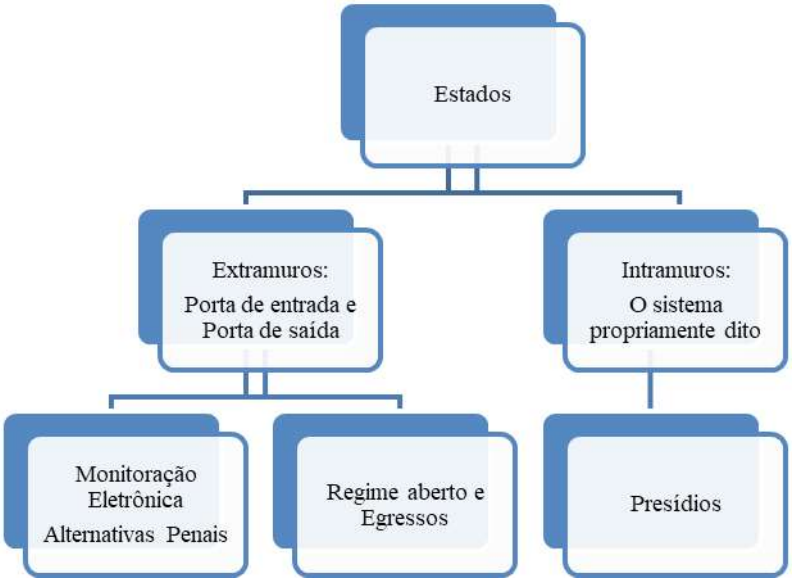
1.2. Da População Carcerária nos Estados Brasileiros e dos Custos das Execuções Penais

Comumente, diz-se que o sistema penitenciário possui três dimensões: (i) porta de entrada; (ii) o sistema propriamente dito e (iii) porta de saída. Como porta de entrada estão as Centrais de Monitoração Eletrônica e Alternativas Penais, que são estruturas voltadas ao cumprimento de penas e medidas alternativas à prisão e, portanto, sem que haja a inclusão do indivíduo para elas encaminhado em prisões.

Quanto ao sistema propriamente dito, trata-se de estabelecimentos penais destinados ao cumprimento de penas em regime fechado, semi-aberto ou a prisões provisórias, além de presos em medidas de segurança e tratamento ambulatorial. Já a porta de saída compõe-se das estruturas destinadas à fase final de cumprimento de pena, geralmente em regime aberto (fora do ambiente prisional) e às instituições responsáveis por políticas públicas para egressos, considerando a condição de hipossuficiência, vulnerabilidade e exclusão social de quem sai do sistema prisional.

A configuração do sistema previdenciário brasileiro é apresentada de forma resumida pela Figura 1, a seguir.

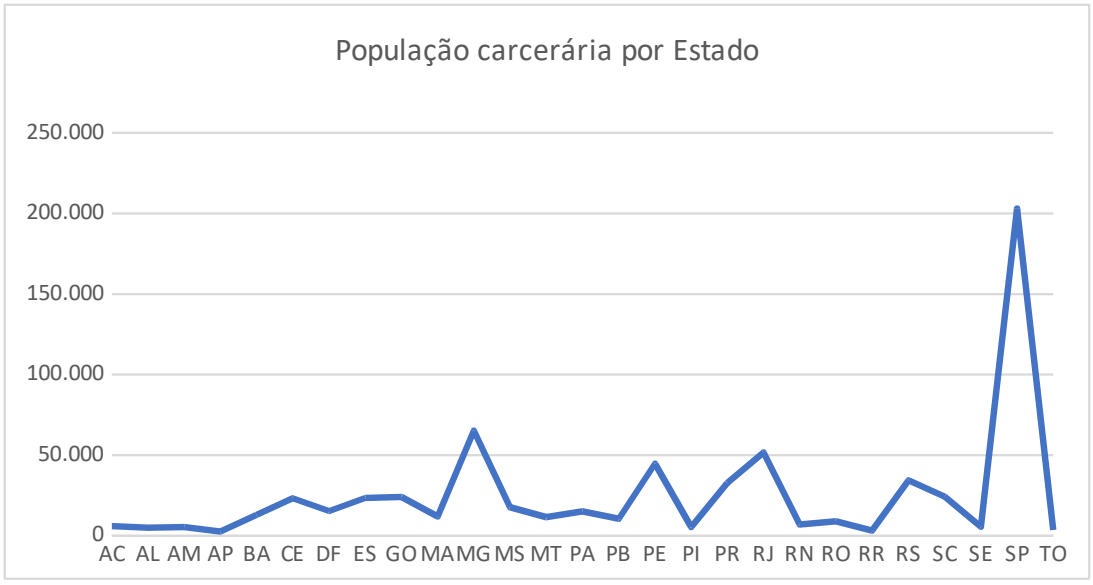
Figura 1: Configuração do sistema penitenciário



Fonte: elaboração própria

Em termos da população prisional que os gestores estaduais das pastas prisionais administram, de julho a dezembro de 2021, o sistema penitenciário nacional contava com mais de 600 mil pessoas, distribuídas pelos Estados da federação conforme Figura 2.

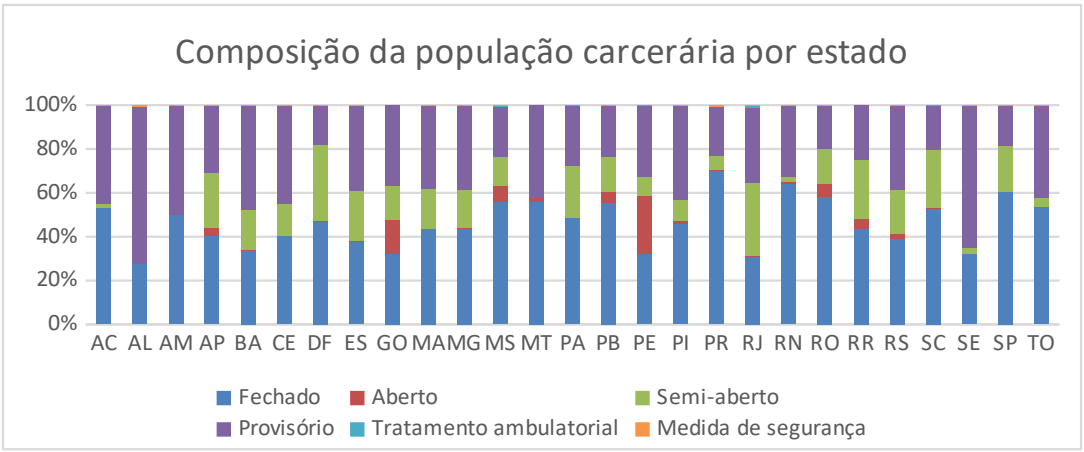
Figura 2: Distribuição de presos do sistema penitenciário pelos Estados da federação



Fonte: elaboração própria, após consulta em https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWYwMDdlNmItMDNkOC00Y2RmLWEyNjQtMmQ0OTUwYTUwNDk5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9

Tais pessoas encontram-se inseridas em estabelecimentos prisionais de regimes variados (fechado, semi-aberto, aberto) aí desconsiderando-se os presos em regime domiciliar, que atingem a marca de 156.066 pessoas, além daquelas acompanhadas em Centrais de Monitoração Eletrônica, Alternativas Penais e Egressos (Figura 3).

Figura 3: População carcerária por Estado da Federação



Fonte: elaboração própria, após consulta em https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWYwMDdlNmItMDNkOC00Y2RmLWEyNjQtMmQ0OTUwYTUwNDk5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9

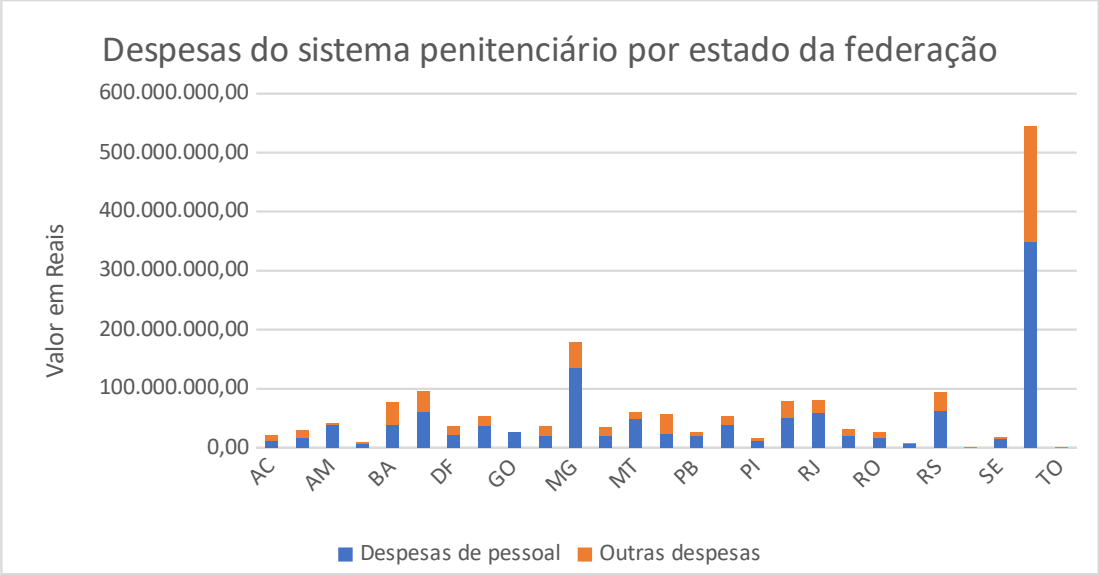
Importante destacar que os quantitativos acima não contabilizam os servidores públicos (policiais penais e outros servidores que atuam nas assistências oferecidas aos presos) e demais prestadores de serviços que atuam no sistema e compõem a população envolvida na execução penal.

Sobre o quantitativo de pessoas reclusas e as ações incluídas, a Lei de Execuções Penais prevê uma série de assistências a serem prestadas: material, assistência à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Além disso, a legislação também prevê a oferta de trabalho para o apenado, constituindo-se mais uma obrigação estatal. Some-se a isso as políticas voltadas aos servidores que atuam no sistema penitenciário, como por exemplo a formação policial, aperfeiçoamento, especialização e aparelhamento das carreiras que o compõem (Dutra, 2018).

Dessa forma, verifica-se que as demandas a serem administradas pelo gestor da pasta penitenciária local são muitas. Todavia, nem sempre essas demandas encontram a prestação financeira na mesma proporção, isso porque, historicamente as prisões foram tratadas como ambientes de exclusão, ambientes para onde se destinam os indesejados da sociedade (Flauzina, 2006).

Conforme dados levantados no Painel de Informações do Sistema Penitenciário, a maior parte dos investimentos estaduais voltados ao sistema penitenciário, que impactam nos custos de se manter uma pessoa presa, destina-se às despesas de pessoal do sistema penitenciário (R$ 1.150.195.827,02, no somatório dos Estados), chegando a quase três vezes o valor destinado ao custeio das demais necessidades (R$ 575.013.185,58 no somatório dos Estados) (Figura 4).

Figura 4: Despesas do sistema penitenciário por estado da federação



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no BI/Depen (2021). Os dados dos Estados de Santa Catarina e Tocantins não estavam disponíveis

Em se tratando do montante de despesa de pessoal, os valores são eminentemente utilizados para pagamento de salários dos órgãos da Administração Penitenciária (BI/Depen). Conforme informado pelo Departamento Penitenciário, dos R$ 1.150.195.827,02 destinados a despesas de pessoal, R$ 995.362.800,67 são utilizados para pagamentos de salários dos órgãos da Administração Penitenciária e outros R$ 94.120.707,12 são utilizados para pagamento de prestadores de serviços, restando muito pouco para outras despesas. Na mesma esteira, a maior parte dos R$ 575.013.185,58 destinados a outras despesas no sistema penitenciário, é utilizado no custeio da alimentação das pessoas presas (R$ 258.148.916,56) e no pagamento de contas de água, luz, telefone, coleta de lixo e esgoto (R$ 101.276.159,83). Portanto, observa-se que os valores investidos são utilizados eminentemente para fazer a máquina funcionar, restando muito pouco para outros tipos de investimento, como e atividades de reinserção social, por exemplo.

Dessa forma, verifica-se que o sistema penitenciário custodia uma população robusta de pessoas com múltiplas demandas, não sendo possível gerenciar tal sistema sem investimentos com o mesmo vulto, nem tampouco permitindo a ausência estatal (Vasconcelos *et al.,* 2018). Dessa forma, para fazer frente a um cenário de abandono pelo poder público (Leal & Souza, 2018), o sistema penitenciário foi objeto de uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, a ADPF 347, que promoveu

alterações na forma de gerenciar os recursos do Funpen, com vistas a mitigar os problemas vivenciados no sistema penitenciário nacional (Maia & Ferreira, 2018).

1.3. Da Criação e Utilização do Funpen

Com objetivo de propiciar recursos e meios para o financiamento do sistema penitenciário nacional, dez anos após a criação da LEP, foi instituído o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), por meio da Lei Complementar n. 79/94 (Dutra, 2018).

Quanto às suas características, o Funpen é um fundo especial com destinação e beneficiários pré-definidos (Maia & Ferreira, 2018). Fundos especiais são conforme o Decreto-Lei n. 200 (1967), produtos de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Bassi (2019) explica que o objetivo de criação dos fundos na administração pública brasileira fundava-se na necessidade de flexibilizar o acesso a recursos federais, permitindo sua descentralização.

Conforme artigo 2° da Lei Complementar n. 79 (1994), as fontes de recurso do Funpen são decorrentes de dotações orçamentárias da União; doações que venha a receber; recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União; multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; fianças quebradas ou perdidas, rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação de seu próprio patrimônio; e outros recursos que lhe forem destinados por lei. Na mesma esteira, o normativo que institui o Funpen também prevê, em seu artigo 3°, as hipóteses onde o recurso pode ser aplicado.

Maia e Ferreira (2018) destacam que a utilização do recurso do Funpen cinge-se à Lei n. 4.320 (1964), que estabelece que os recursos de um fundo se vinculam aos objetivos que fundamentaram sua instituição, não podendo ser utilizado em finalidades diversas ainda que ao final do exercício haja saldo positivo, caso em que o recurso deve ser revertido em crédito a favor do próprio fundo especial. À época de sua criação, estipulou-se que o acesso aos recursos do Funpen ocorreria mediante convênios, acordos ou ajustes, ou seja, por meio de transferências voluntárias (Rudnicki *et al.*, 2021), mecanismo de repasse de recursos federais a entidades públicas e/ou privadas e

sem fins lucrativos, que visam atingir objetivos mútuos, por meio de cooperação, assistência financeira ou auxílio do governo federal a essas entidades.

A modalidade está prevista no art. 25 da Lei Complementar n. 101 (2000), mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal e tem como formas de repasses os convênios, Termos de Fomento, Termos de Colaboração, Termos de Cooperação, Termos de Execução Descentralizada e Contratos de Repasse. Desta forma, o acesso aos recursos do Funpen por parte dos entes federados locais era limitado, uma vez que dependia do critério de conveniência e oportunidade que viesse a ser definido pelo governo federal (Rudnicki *et al.,* 2021). As hipóteses de aplicação de recursos do Funpen são apresentadas na Figura 5, a seguir.

Figura 5: Hipóteses de aplicação de recursos do Funpen

Fonte: elaboração própria decorrente da análise documental.

Assim, até o ano de 2016 o Funpen foi utilizado em transferências voluntárias aos Estados para financiamento de políticas penitenciárias consideradas prioritárias pelo Governo Federal. Na prática, os recursos eram transferidos, em sua maioria, por meio de convênios (quando o objeto de financiamento fosse político penitenciárias aplicadas

em forma de serviço) e contratos de repasse (quando o objeto do financiamento envolvesse obras e reformas de unidades prisionais).

A União repassava os recursos do Funpen após chamamento em edital que continha os objetivos do repasse, prazos de execução, regras de acompanhamento da execução, cronogramas, etc. Tais editais cingiam-se ao que o Depen considerava como estratégico para ser investido em cada ano, dentro de uma perspectiva dos objetivos e metas do Governo Federal. Ou seja, os gestores locais não participavam das decisões sobre os valores a serem repassados, nem tampouco para que áreas. Sua atuação era apenas de recebedor dos montantes estipulados pelo Depen em áreas indicadas pelo órgão federal, caso se amoldasse aos critérios e requisitos previamente definidos.

Segundo Menezes e Veroneze (2011), no período compreendido entre a criação do Funpen, em 1994, e a criação do Depen, em 2007, foram financiados aproximadamente 1.100 convênios, cujos objetos variavam desde a construção de estabelecimentos penais ao financiamento de ações no escopo das políticas penitenciárias. Ainda segundo os autores, nesse mesmo período, o Funpen teve uma receita arrecadada de R$ 1.817.894.145,00 (um bilhão, oitocentos e dezessete milhões, oitocentos e noventa e quatro mil e cento e quarenta e cinco reais) dos quais apenas R$ 1.074.352.133,00 (um bilhão, setenta e quatro milhões, trezentos e cinquenta e dois mil e cento e trinta e três reais) foram utilizados no financiamento de ações, principalmente aquelas voltadas à geração de vagas. Na mesma esteira, Dutra (2018) pontua que entre 2006 e 2016 foram firmados 716 convênios entre o Depen e órgãos estaduais, sendo que 179 desses convênios tinham como objeto a construção e/ou reforma de estabelecimentos prisionais.

1.3.1. ADPF 347 e as Mudanças na Forma das Transferências do Funpen promovidas pelo repasse Fundo a Fundo

Apesar da normativa que criou o Funpen prever as fontes e as hipóteses de utilização do recurso, este não era utilizado para os fins propostos em sua totalidade, pois, a União se valia do recurso acumulado ao longo dos anos para formação de superávit primário, possuindo um saldo de mais de dois bilhões acumulados até 2015 (Vasconcelos *et al.,* 2018; Rezende & da Silva, 2020; Rudnicki *et al.,* 2021).

Diante desse cenário, em 2015 foi ajuizada a ADPF 347, cujo objeto era a violação sistemática de direitos no sistema penitenciário brasileiro, por parte do poder público (Magalhães, 2019). No contexto da ação, o STF admitiu o "estado de coisas

constitucional" do sistema penitenciário e determinou que o recurso fosse transferido aos entes federativos (Vasconcelos *et al.*, 2018; Rezende & da Silva, 2020). Como responsáveis pelo estado de abandono do sistema penitenciário, figuraram na decisão os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) das esferas Federal, Estadual e Distrital. Portanto, as soluções para o problema deveriam ser encontradas de modo conjunto e o Funpen foi indicado como o instrumento financeiro capaz de mitigar os problemas, já que à época contava com mais de dois bilhões de reais contingenciados (Rezende & da Silva, 2020).

Apesar disso, sabe-se que as competências materiais não recaem sobre os entes federativos de igual modo, especialmente em virtude da competência residual estabelecida aos Estados pelo § 1°, do art. 25, da Constituição Federal de 1988, como é o caso da competência para política penitenciária (Dutra, 2018). De outro modo, a mesma autora destaca que a elaboração de políticas em âmbito nacional, bem como a definição de postulados, princípios e diretrizes para essas políticas, historicamente, concentra-se em âmbito federal.

Para fins de dar cumprimento à decisão judicial, por meio das Medidas Provisórias n. 755 (2016) e n. 781 (2017), posteriormente convertidas na Lei n. 13.500 (2017), o repasse Fundo a Fundo foi instituído no âmbito do Depen, introduzindo mudanças significativas na forma de condução das políticas penitenciárias (Vasconcelos *et al.*, 2018). Na Lei n. 13.500 (2017), constava apenas uma obrigatoriedade de utilização do recurso: 30% deveriam ser utilizados em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais. A destinação das demais parcelas do recurso recebido, independentemente da natureza de despesa, se custeio ou investimento, ficaria à cargo dos gestores locais, nos termos da Lei 13.500/2017.

Esses normativos além de conferirem uma aparência menos burocrática para o repasse, também proibiam novos contingenciamentos dos recursos do Funpen (Vasconcelos *et al*., 2018; Magalhães, 2019). De outro modo, também por meio deles, permitiu-se a aplicação de recursos do Funpen em áreas correlatas à segurança pública, que já contava com fundo próprio, bem como foi dispensada uma das fontes substanciais de recurso vigente até então, as custas judiciais recolhidas em favor da União (Maia & Ferreira, 2018; Vasconcelos *et al*., 2018). Já por meio da Lei n. 13.756 (2018) mais uma fonte dos recursos do Funpen é retirada, os concursos de prognósticos, sorteios e loterias, diminuindo ainda mais os montantes do fundo (Rezende & da Silva, 2020).

Outra mudança decorrente da ADPF 347 e trazida pelos normativos do Fundo a Fundo penitenciário foi a descentralização da condução de políticas públicas, permitindo que os governos locais assumissem maior protagonismo. Essa característica, típica do federalismo, funda-se na maior autonomia conferida aos entes federativos, onde observa-se uma relação de cumplicidade e interdependência entre eles. Entretanto, conforme advertem Vasconcelos *et al.* (2018) esta forma de repasse exige um refino da governança dos órgãos envolvidos, de forma a permitir a condução e o acompanhamento das ações pela União. Essa coordenação imprescinde de cooperação dos demais entes, o que só ocorrerá, caso se observe ganhos mútuos para esses entes locais, haja vista que parcelas de sua individualidade e autonomia são sobrepujadas.

Arretche (2005) destaca que existe uma relação entre autonomia e autoridade tributária e fiscal. Desse modo, quanto mais autoridade se tem sobre os recursos financeiros, mais autonomia para sua utilização e esse processo se relaciona com incentivos legais e políticos. Por outro lado, renunciar à condução da coordenação do repasse pode ensejar que estes sejam utilizados em descompasso com as reais necessidades do sistema penitenciário, em que pese o acesso ao recurso esteja garantido.

Conforme já assinalado, com a nova modalidade de repasse, a União transferiu para os gestores locais a faculdade de dispor sobre a alocação dos recursos recebidos nas políticas penitenciárias, de acordo com critérios próprios. Isto é, se antes a definição dos valores do Funpen, a serem aplicados em cada uma das políticas penitenciárias, era resultado de uma decisão dos gestores do Depen, com o Fundo a Fundo, tais montantes passam a ser decididos pelos gestores locais, que podem, inclusive, não destinar valores a determinadas políticas, já que não existe qualquer vedação para isso.

Quanto aos procedimentos de acompanhamento da utilização do recurso ocorrem por meio da fiscalização de saídas das contas financeiras, bem como por meio dos monitoramentos *in loco* realizados pelos servidores do Depen, além do envio de relatórios semestrais e anuais de execução por parte dos Estados. Uma vez que os relatórios são enviados ao DEPEN, a análise é realizada pelos servidores do órgão federal, que se manifestam aprovando ou reprovando os documentos enviados pelos Estados, através de Notas Técnicas, Informações, despachos, etc. Ao final do prazo de execução ou quando o objeto tenha sido concretizado, o Estado ainda deve encaminhar um relatório final de prestação de contas, demonstrando e comprovando todos os gastos realizados com os recursos repassados. Caso o recurso não seja utilizado dentro do prazo de validade do repasse, o recurso deve ser devolvido aos cofres federais.

Portanto, a utilização do recurso transferido via Fundo a Fundo é perpassada pelas escolhas que os gestores locais precisam fazer. Entretanto, conforme assinalado por Brasil e Capella (2019) as decisões que os burocratas assumem, são reflexos de suas preferências sobre a prioridade desta ou daquela demanda, considerando que não é possível conhecer todos os problemas nem todas as soluções possíveis.

Rezende & da Silva (2020) ponderam que diante da finitude dos recursos, faz-se necessário apontar as prioridades na utilização dos recursos. Magalhães (2019) adverte que a via política se apresenta de modo mais custoso, pois a destinação dos recursos públicos sofre influência do *lobbying* e da barganha (*logrolling*). Já Maia e Ferreira (2018) pontuam que as decisões políticas devem se distanciar das práticas de *rent-seeking*, de modo a preservar o interesse público.

De todo modo, considerando a insuficiência de recursos federais para a política penitenciária (Vasconcelos *et al.,*2018), tem-se que a investigação dos fatores que influenciam a alocação de recursos pelos gestores locais, seja por meio do arcabouço político que circunda suas decisões, seja em virtude dos vieses cognitivos sofridos por eles, podem distanciá-los de uma racionalidade plena e, portanto, precisam ser investigados.

1.4. Financiamento De Políticas Penitenciárias Antes e Depois do Fundo a Fundo

Conforme destacado anteriormente, desde sua criação, os saldos acumulados no Funpen vinham sendo subutilizados para financiamento de ações no sistema penitenciário, permitindo que a União utilizasse seus rendimentos para constituição de superávit primário (Maia & Ferreira, 2018). O saldo acumulado em 20 anos (de 1995 a 2015) totalizava mais de dois bilhões de reais que deixaram de ser utilizados para financiamento do sistema penitenciário brasileiro (Rezende & da Silva, 2020). Até 2015, os recursos do Funpen eram utilizados eminentemente para custeio da própria máquina administrativa e para repasses voluntários, que ocorriam em sua maioria por meio de convênios e contratos de repasses (Quadro 7).

Quadro 2 Repasses voluntários (Convênios + Contratos de Repasses) de 1994 a 2011

ANO	CONVÊNIO+ CONTRATOS DE REPASSES	VALOR (Em R$)
1994	0	0,00
1995	18	38.041.647,00
1996	73	38.641.824,00
1997	83	82.198.329,00
1998	101	120.354.320,00
1999	57	25.752.636,00

2000	139	141.385.762,00
2001	233	250.306.913,00
2002	76	117.842.014,00
2003	86	114.015.332,00
2004	45	141.520.006,00
2005	37	94.659.516,00
2006	94	243.407.762,00
2007	157	171.846.385,00
2008	104	180.956.108,00
2009	63	65.450.746,00
2010	42	45.709.682,00
2011	48	54.518.273,00
total	1456	1.926.607.255,00

Fonte: elaboração própria após consulta em "Funpen em Números"

Vale dizer que, com a instituição do repasse Fundo a Fundo o Depen não parou de realizar transferências voluntárias. Todavia, estas constituem atualmente a menor parcela dos recursos transferidos aos Estados, especialmente porque existe vedação dos órgãos de controle da utilização de recurso de transferência voluntária e transferência obrigatória para a mesma finalidade. No Quadro 8 estão apresentados os valores repassados aos Estados pelo órgão federal.

Quadro 3: Convênios de 2012 a 2021

ANO	CONVÊNIOS	VALOR (Em R$)
2012	52	12.931.640,89
2013	14	16.527.422,09
2014	20	11.829.497,43
2015	64	154.550.132,46
2016	7	64.580.031,05
2017	0	0,00
2018	3	27.567.689,98
2019	53	96.432.053,32
2020	52	87.734.024,86
2021	23	40.137.980,21
total	289	512.290.472,29

Fonte: elaboração própria após consulta em https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmM0NmU0NjgtNTMxZC00ZDllLTlmY2EtNTRlNGI2N2I4MGFkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9

De 2012 a 2021 o Depen celebrou 80 contratos de repasse destinados a obras, totalizando R$ 1.288.202.933,27, e mais 289 convênios (Quadro 9).

Quadro 4: Contratos de repasses para obras de 2012 a 2021

ANO	CONTRATOS DE REPASSES PARA OBRAS	VALOR (Em R$)
2012	5	32.073.165,09
2013	6	69.860.418,58
2014	8	98.568.146,38
2015	3	9.516.789,22
2016	10	99.406.198,82
2017	4	40.395.482,33
2018	11	170.580.972,51

2019	14	419.411.715,93
2020	13	311.496.209,87
2021	6	36.893.834,54
total	80	1.288.202.933,27

Fonte: elaboração própria após consulta em https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODkzZDg1MGUtYjBjYy00MDExLTkwOTAtNzQxZGJjOTllMzcxIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection

Em virtude da declaração do "estado de coisas inconstitucional", a União foi proibida de proceder a novos contingenciamentos com o recurso e, ainda, estabeleceu-se um cronograma de desembolso para o Fundo a Fundo, dos valores acumulados ao longo dos anos: até 75% (setenta e cinco por cento) dos valores até 31 de dezembro de 2017; até 45% (quarenta e cinco por cento) no exercício de 2018; até 25% (vinte e cinco por cento) no exercício de 2019; e 40% (quarenta por cento) nos exercícios subsequentes.

Portanto, observa-se que os dois primeiros repasses obrigatórios ocorridos nos anos de 2016 e 2017 representaram os maiores valores já repassados desde a criação do Funpen.

Quadro 5: Valores repassados via Fundo a Fundo

Estado	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AC	44.784.444,44	16.266.404,94	1.767.027,24	3.145.902,72	1.036.551,89	3.906.729,55
AL	44.784.444,44	18.827.903,05	1.978.506,62	3.372.050,83	1.179.593,82	4.355.685,41
AM	44.784.444,44	19.012.610,89	2.081.457,21	3.550.232,99	1.199.117,35	4.299.434,32
AP	44.784.444,44	14.610.865,37	1.602.532,67	2.690.774,68	966.454,01	3.674.325,50
BA	44.784.444,44	28.027.281,75	2.990.313,91	4.987.889,89	1.719.889,60	6.437.473,95
CE	44.784.444,44	29.640.172,95	3.134.779,19	4.717.875,63	1.727.989,69	6.184.648,84
DF	44.784.444,44	12.706.416,31	1.356.242,62	2.349.609,78	790.291,86	3.023.197,44
ES	44.784.444,44	17.129.399,10	1.846.813,19	3.272.956,10	1.111.265,67	4.109.872,25
GO	44.784.444,44	17.732.768,86	1.945.648,92	3.382.072,76	1.221.865,87	4.815.820,04
MA	44.784.444,44	23.271.853,63	2.428.084,56	4.263.574,67	1.477.796,27	5.594.465,84
MG	44.784.444,44	34.455.799,00	3.812.145,72	6.696.026,92	2.239.022,33	8.251.594,46
MS	44.784.444,44	16.599.454,04	00,00	2.805.800,39	910.155,88	3.580.561,55
MT	44.784.444,44	14.568.090,47	1.566.801,44	2.779.144,97	873.497,02	3.469.775,49
PA	44.784.444,44	23.665.798,87	2.529.789,06	4.609.562,98	1.526.608,47	5.774.432,76
PB	44.784.444,44	18.881.007,92	2.038.559,95	3.373.437,11	1.187.369,81	4.415.437,57
PE	44.784.444,44	28.516.684,32	3.080.266,87	5.170.017,88	1.773.613,86	6.804.036,57
PI	44.784.444,44	16.658.521,65	1.798.861,71	3.136.787,07	1.045.884,28	4.021.756,51
PR	44.784.444,44	26.658.356,32	2.791.071,26	4.114.258,11	1.186.525,88	5.318.309,28

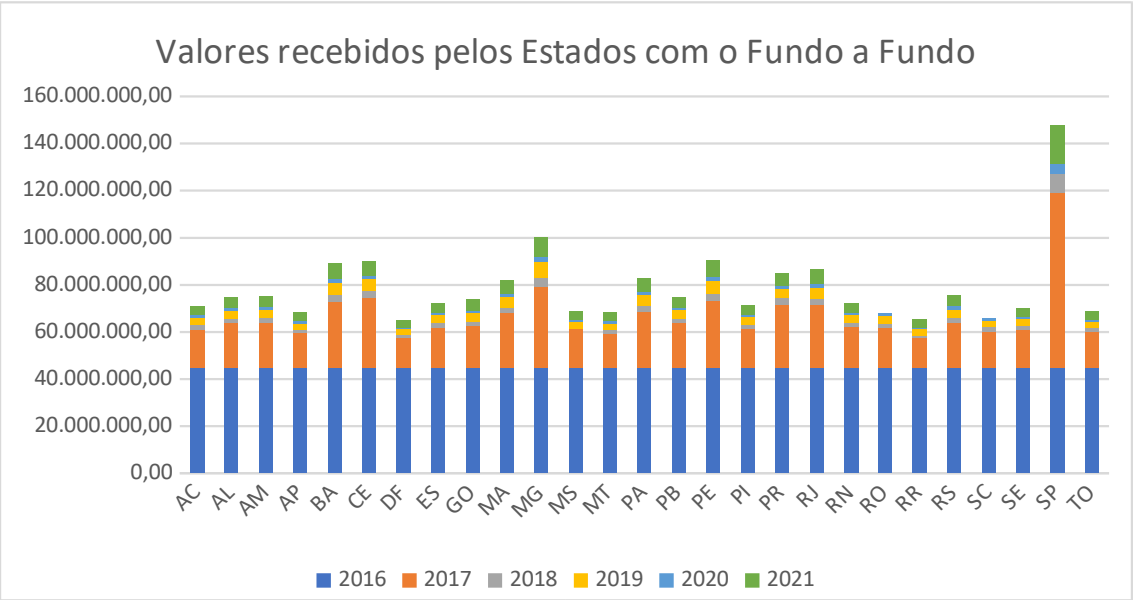
RJ	44.784.444,44	26.519.592,43	2.797.870,15	4.821.856,59	1.507.178,82	5.852.346,07
RN	44.784.444,44	17.310.598,89	1.803.595,13	3.289.389,09	1.091.897,31	3.944.320,01
RO	44.784.444,44	17.069.627,10	1.811.241,32	3.136.076,43	1.004.337,91	3.740.817.35
RR	44.784.444,44	12.438.458,20	1.360.000,50	2.549.538,72	795.227,87	3.499.682,46
RS	44.784.444,44	18.885.000,28	2.048.627,82	3.809.708,28	1.297.590,72	4.569.022,17
SC	44.784.444,44	15.531.906,98	1.707.200,79	2.808.431,43	984.532,21	3.787.846.34
SE	44.784.444,44	16.035.879,93	1.680.761,07	2.977.847,97	1.002.845,97	3.715.504,42
SP	44.784.444,44	74.426.063,50	7.869.251,44	00,00	4.237.753,25	16.533.449,29
TO	44.784.444,44	15.178.483,26	1.636.831,36	2.737.933,61	905.142,38	3.505.844,06
total	1.209.179.999,88	590.625.000,01	61.464.281,73	94.548.757,60	34.813.471,12	137.186.389,50

Fonte: elaboração própria após consulta em https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmM0NmU0NjgtNTMxZC00ZDllLTlmY2EtNTRlNGI2N2I4MGFkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9

Portanto, no primeiro ano de repasse, o Depen liberou mais de 44 milhões de reais para cada estado, independentemente da população carcerária deles. Já em 2017, o repasse foi alterado buscando uma proporcionalidade nos valores transferidos. Com o advento da Lei 13.500/2017 estabeleceu-se a seguinte ordem nas transferências para os Estados: *i)* 30% (trinta por cento) distribuídos conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados; *ii)* 30% (trinta por cento) distribuídos proporcionalmente à respectiva população carcerária; *iiii)*30% (trinta por cento) distribuídos de forma igualitária. Portanto, o repasse assumiu a seguinte configuração. O repasse de 2017 contemplou recursos para investimentos de custeio e capital, mas não foi destinado recurso para obras.

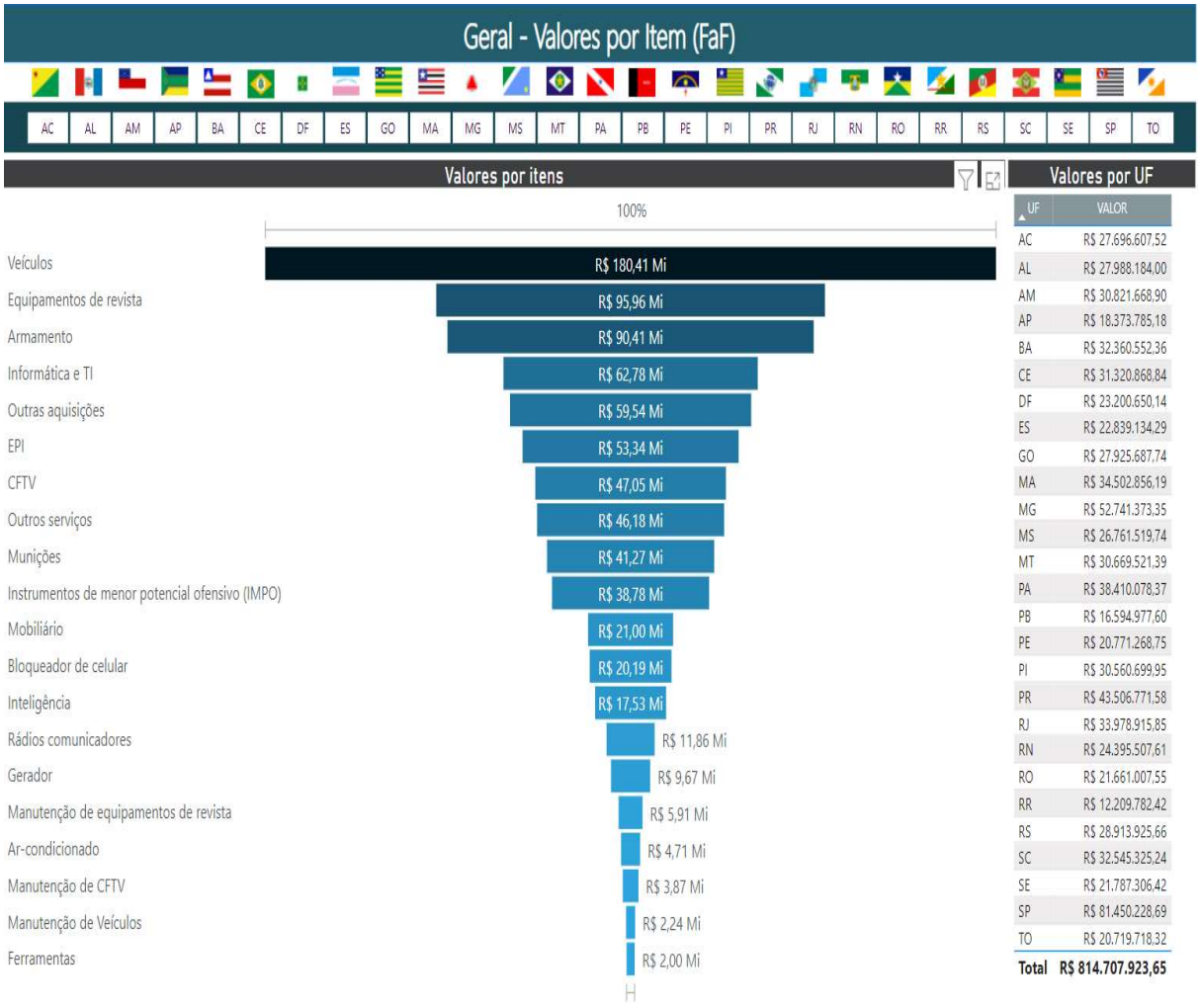
No ano seguinte, 2018, os valores repassados foram destinados exclusivamente para investimentos de capital. Em 2019 também não houve repasse para obras, mas abriu-se novamente a rubrica de custeio.

O repasse de 2020 repete o cenário de 2018: recurso destinado apenas para despesas de capital. Todavia, o montante transferido é ainda menor, configurando o repasse mais enxuto desde a instituição do Fundo a Fundo. A destinação de recurso para obras volta a aparecer em 2021, porém dessa vez em valores menores do que em 2016.



Importante destacar que dos mais de dois bilhões já transferidos via Fundo a Fundo nos últimos seis anos, R$ 903.423.306,61 foi destinada a obras, portanto, quase metade doas valores repassados. Dos R$ 1.224.394.593,19 restantes, quase dois terços foi utilizada em itens de aparelhamento, totalizando R$ 814.707.923,65. Portanto, para as demais políticas penitenciárias sobrou um valor de R$ 408.131.531 distribuídos pelos seis anos do repasse. Dos itens de aparelhamento, os Estados têm preferido investir o dinheiro eminentemente em três itens: veículos, equipamentos de revista e armamentos, que juntos somam quase metade dos valores desta ação (Figura 14)

Figura 6: Aquisição de itens de aparelhamento com recurso do Fundo a Fundo



Fonte:https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmI0NjYyNGYtYjJmZS00YTgxLWFjMjAtN2FkZDUzZjQwMzcwIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSectiond7b766c73d665153fa9d&pageName=ReportSectiond7b766c73d665153fa9d&pageName=ReportSection3bbb8e52a3e9f58b2b1c

De outro modo, constatou-se que entre os anos de 2016 e 2020, somente em três anos houve pelo menos 1 estado que utilizou recurso do repasse para aquisições em saúde, conforme Quadro 16.

Quadro 6: Gastos com saúde com recurso do Fundo a Fundo

ANO DO REPASSE	ESTADO	VALOR UTILIZADO EM AQUISIÇÕES DE SAÚDE
2016	MT	R$ 4.260.674,22
	RJ	R$ 1. 090.00,00
2017	AM	R$ 579.616,00
2018	AM	R$ 72.495,00
TOTAL:		R$ 4.912.785,22

Fonte: elaborado pela autora.

Outro fator observado ao analisar os Planos de Aplicação foram as inúmeras alterações solicitadas pelos Estados, principalmente nos repasses de 2016 e 2017. A título de exemplo, cita-se o estado de Mato Grosso, que alterou nove vezes o Plano de aplicação de 2016. Na mesma esteira, Pernambuco realizou 10 alterações no Plano de aplicação de 2017. Acredita-se que tais alterações possam ser motivadas pela dificuldade em utilizar o recurso na finalidade inicialmente proposta, aliada a necessidade emergente de outras áreas. Somente com o advento da Portaria 136/2020, a prática foi vedada pelo Depen que passou a autorizar apenas uma alteração para cada Plano de Aplicação, ressalvados os casos de comprovada excepcionalidade, emergência ou de superveniência de fatos que impactem a gestão dos recursos, o que limita as alterações promovidas reiteradamente.

Vale dizer que a legislação que instituiu o repasse Fundo a Fundo no sistema penitenciário, Lei 13.500/2017, instituiu que no mínimo de 30% do montante de recursos do Funpen deveriam ser investidos em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, independentemente se por transferências voluntárias ou obrigatórias.

Todavia, dos repasses Fundo a Fundo, somente em dois anos as obras foram contempladas: 2016 e 2021, com R$ 862.499.999,98 e R$ 40.923.306,73, respectivamente. Desses valores, observa-se que a maior parte do recurso Fundo a Fundo destinado a obras provém do repasse de 2016, ou seja, conta com mais de cinco anos. Ainda assim, o percentual de execução para este tipo de despesa é menor, se comparado com as demais, que tiveram fontes de anos diversos. O Quadro 15 apresenta o percentual de execução de recursos fundo a fundo por tipo de despesa

Quadro 7: Percentual de execução do recurso Fundo a Fundo por tipo de despesa no acumulado de repasses de 2016 a 2021

		Construção	Capital	Custeio
Repassado		903.423.306,61	839.939.294,55	385.641.827,56
Executado		399.473.137.81	470.743.267.30	281.510.733,88
Percentual de Execução		44,22%	56,04%	73%

Fonte: elaborado pela autora após consulta em https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTU1ZmEwYTQtOTU1Yy00Zjc4LTg5YTMtNzEwZDFmOTFhZDFjIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9

Quanto ao percentual de execução por ano de repasse, verifica-se que que o recurso de 2016, em que pese já contar com quase 6 anos de repassado, ainda apresenta

um percentual de execução baixo e se não fosse as prorrogações de prazo, boa parte do recurso teria sido devolvida. O repasse que conta com uma execução mais avançada é o de 2018. Isso se deve principalmente ao montante de valores e à natureza de despesa, já que se trata de um repasse que previu apenas utilização em despesas de capital.

Quadro 8: Valor repassado x percentual de execução

ANO DO REPASSE	VALOR REPASSADO	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
2016	R$ 1.209.179.999,88	60,63%
2017	R$ 590.625.000,01	57,05%
2018	R$ 61.464.281,73	60,63%
2019	R$ 94.548.757,60	35,71%
2020	R$ 34.813.471,12	28,10%
2021	R$ 106.082.228,60	0,36%
TOTAL:	R$ 2.096.713.738,94	54,10%

Fonte: elaboração própria

No que se refere aos fatores que influenciam as escolhas dos gestores a aplicarem o recurso, tem-se que são de diversas naturezas: aqueles referentes ao próprio ambiente político que circunda as decisões, mas também aos vieses causados pelas limitações cognitivas de cada decisor, como sua intuição, histórico profissional, etc.

No primeiro caso, os fatores de influência observados corroboram o que a literatura aponta em termos de *logolling*, grupos de interesse e *rent-seeking*, já que foi possível observar que as escolhas dos gestores são influenciadas pelas categorias profissionais que ele gerencia, pelos pedidos do Governador de Estado a quem ele está subordinado, pela priorização de demandas de grupos dos quais o Secretário faz parte, pela negociação/barganha promovida para decidir sobre em que investir, bem como pelos seus interesses e projetos pessoais.

Quanto às limitações cognitivas, foi possível observar que as escolhas dos gestores são influenciadas por fatores relacionados à sua memória, histórico profissional, facilidade de utilização do recurso em determinadas áreas, intuição, ausência de planejamento e de bancos de dados estruturados que possam lhes fornecer dados significativos, bem como insensibilidade a dados básicos, o que leva a julgamentos estereotipados.

Todavia, fatores como situações críticas vivenciadas durante a gestão e proximidade do gestor com representantes do Depen e da própria Secretaria não se confirmaram como fatores que influenciam a alocação do recurso recebido via Fundo a Fundo.

3. RECOMENDAÇÕES AO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL:

Como o objetivo desta etapa da pesquisa era observar os valores transferidos antes e depois da instituição do repasse Fundo a Fundo, de modo a capturar os valores que passaram a ser administrados pelos gestores locais e os eventuais impactos dessa alteração na gestão, foram realizados levantamentos sobre a utilização do Funpen desde o ano de sua criação (1994) até o mês de dezembro de 2021. Assim, foi possível traçar o arcabouço do repasse: as responsabilidades de cada instância, os atores envolvidos, o público-alvo, a legislação aplicada, valores transferidos, dentre outras peculiaridades que são trazidas na análise de resultados.

Institucionalmente, a expectativa é que a análise proporcionasse tanto aos dirigentes do Depen como aos Secretários estaduais, responsáveis pelas pastas penitenciárias, uma oportunidade de avaliação do processo de alocação desses recursos, o que pode promover um aprimoramento dos mecanismos utilizados no repasse, de modo a deixá-lo mais assertivo sobre o que financiar no escopo do sistema penitenciário.

Em termos burocráticos, as recomendações que se faz ao Departamento Penitenciário conduzem a um aumento da transparência dos critérios de definição do recurso, consolidação de banco de dados com informações capazes de subsidiar as decisões dos gestores locais, definição de um Plano Nacional que conduza a utilização do recurso pelos gestores estaduais, além da retomada de fontes arrecadativas perdidas ao longo dos anos, o que têm impactado os montantes do Fundo e os valores transferidos.

As sugestões burocráticas fundamentam-se principalmente nas respostas trazidas pelos gestores quando indicam que não existe um planejamento estratégico consubstanciado que direcione a utilização do recurso, deixando a alocação suscetível aos critérios de necessidade. Do mesmo modo, do ponto de vista profissional, a pesquisa sugere que os prazos de utilização do recurso precisam ser revisitados pelo Depen, de modo que influenciem menos no escopo de sua utilização. Tal sugestão pode ser realizada por meio de uma nova versão da Portaria que regulamenta o repasse.

Também se sugere que sejam estipulados percentuais mínimos de investimento para cada uma das políticas penitenciárias, tornando a utilização do recurso mais uniforme entre as demandas que se percebem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Revista de Sociologia e Política, 69-85.

Bassi, C. D. M. (2019). Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento.

Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (2019). Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 24(78).Bresser-Pereira, L. C. (1997). Estratégia e estrutura para um novo Estado. Brazilian Journal of Political Economy, 17(3).

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (2003). ***What is public choice theory***?. *Rationalizing capitalist democracy: The cold war origins of rational choice liberalism*, 133.

Bueno, S. (2017). ***O Papel da União no financiamento das políticas de segurança pública***.

Chies, L. A. B. (2013). A questão penitenciária. ***Tempo Social***, 25(1), 15-36.

de Melo, F. A. L. (2018). Presenças perversas, ausências ostensivas: políticas e serviços no dispositivo prisional brasileiro. Humanidades & Inovação, 5(5), 91-104.

dos Santos Falcão, K. A., & dos Santos, G. F. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 347: o (não) contigenciamento de valores do FUNPEN como alternativa para o efetivo cumprimento do princípio da humanidade da pena.In ***Ciências criminais e sustentabilidade social*** [recurso eletrônico] / Felipe da Veiga Dias; Gabriel Ferreira dos Santos (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

Dutra, W. Z. (2018, outubro). O sistema penitenciário brasileiro e o conflito federativo: impasses e avanços na construção de uma política nacional. Anais do 42º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, MG, Brasil, 42°.ed. São Paulo: Cultrix, 200

Flauzina, A. L. P. (2006). Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro.

Leal, J. M. P., & de Souza, A. P. (2018). O Estado de Coisas Inconstitucionais sob a perspectiva da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº 347. Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança, 1(1).

LEI COMPLEMENTAR Nº 79, DE 07 DE JANEIRO DE 1994 (1994). Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF

Magalhães, B. B. (2019). O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. Revista Direito GV, 15.

Maia, I. C. A., & Ferreira, P. H. A. L. (2018). Do contigenciamento ao Estado de Coisas Inconstitucionais: A intervenção do Judiciário na execução da política penitenciária. Revistas Teorias do Direito e Realismo Jurídico.

Menezes, A. M., & Veroneze, R. T.(2011, novembro). O papel do fundo penitenciário nacional no desenvolvimento das políticas públicas frente à questão social presente no sistema prisional feminino. Anais do Primeiro Circuito de Debates Acadêmicos. Ipea. Brasília, DF, Brasil.

Rezende, C. R., & da Silva, R. B. (2020). SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA E CUSTO PENITENCIÁRIO NO BRASIL PÓS ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL (2015-2018). Direito Público, 17(95).

Rudnicki, D., Costa, A. P. M., & Bitencourt, D. F. (2021). A (in) eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas. Revista Direito, Estado e Sociedade, (58).

Sanches, O. M. (2002). Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. ***Revista de Administração Pública***, *36*(4), 627-a.

Vasconcelos, B. F. M., Cardozo, J. E. M., de Castro Pereira, M., & De Vitto, R. C. P. (2018). Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. Revista Culturas Jurídicas, 5(10).

Zackseski, C., Machado, B. A., & de Azevedo Soares, G. M. (2016). Dimensões do encarceramento e desafios da política penitenciária no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, (126), 291-331.