

Título do capítulo	CAPÍTULO 11 FINANCIAMENTO INTERGOVERNAMENTAL DE POLÍTICAS PRISIONAIS: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES?
Autor(es)	Thais Lemos Duarte Natália Martino Ludmila Ribeiro Natália Sátyro
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap11

Título do livro	E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

FINANCIAMENTO INTERGOVERNAMENTAL DE POLÍTICAS PRISIONAIS: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES?

Thais Lemos Duarte¹
Natália Martino²
Ludmila Ribeiro³
Natália Sátyro⁴

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o art. 144 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), cabe aos estados a provisão dos serviços de segurança pública, prioritariamente pelo trabalho das polícias. Nesta macrocategoria, os policiais penais que atuam nas unidades penitenciárias foram incluídos somente em 2019. A mudança recente do art. 144 indica como a área prisional foi tradicionalmente tratada como um assunto à parte do restante da segurança pública, em que pese ser a destinação primordial do serviço policial (Sinhoretto, 2018). Num país com mais de 820 mil pessoas privadas de liberdade e uma taxa de ocupação de suas prisões de 150% (FBSP, 2022), seria esperado que o sistema prisional tivesse maior importância dentro do texto constitucional e, ainda, nas políticas públicas de segurança.

No âmbito acadêmico, quando abordamos o sistema penal brasileiro, são três os pontos de destaque: i) as dinâmicas criminais dentro dos cárceres (Manso e Dias, 2017) e seus efeitos para fora dos estabelecimentos prisionais (Godoi, 2017); ii) as externalidades das políticas de encarceramento em massa (Borges, 2019); e iii) a carência de informações sobre o quanto é investido nas políticas penais (Rudnick, Costa e Bitencourt, 2021). Em geral, tais estudos tendem a sublinhar que o fortalecimento de grupos criminais, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), está relacionado às taxas crescentes de aprisionamento das últimas três

1. Pesquisadora do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (Crisp/UFMG); e doutora em ciências sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). *E-mail*: <thais-duarte@hotmail.com>.

2. Doutoranda do Departamento de Ciência Política da UFMG; e pesquisadora do Crisp/UFMG. *E-mail*: <natymartino@gmail.com>.

3. Professora associada do Departamento de Sociologia da UFMG; pesquisadora do Crisp/UFMG; e doutora em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). *E-mail*: <lmlr@ufmg.br>.

4. Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFMG; coordenadora do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc); e doutora em ciência política pelo IUPERJ. *E-mail*: <nataliasatyro@ufmg.br>.

décadas (Feltran, 2018) e à violência que marca o cotidiano de privação nestas unidades (Manso e Dias, 2017).

Existe pouca ou nenhuma atenção às políticas prisionais do ponto de vista das etapas sequenciais de uma política pública (Lourenço e Alvarez, 2018). Soma-se a isso o fato de que pesquisas desta natureza, dentro da ciência política brasileira e, mais especificamente, dentro do campo de políticas públicas, ainda são raras e têm o foco em atos normativos e decisórios do governo federal (Ferreira, 2021) ou em estudos de caso de algum estado (Dutra, 2018b). Este caráter ainda incipiente dos trabalhos acadêmicos sobre o tema reverbera na ausência de debates comparativos entre os estados sobre, entre outros aspectos, as transferências federais para políticas prisionais. Esta é a lacuna que este texto pretende preencher.

Neste estudo, analisamos os repasses do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado pela Lei Complementar (LC) nº 79, de 7 de janeiro de 1994, com a finalidade de financiar políticas prisionais nas Unidades da Federação (UFs). O objetivo é entender os fatores associados aos valores repassados pelo Funpen para os estados entre 1995 e 2018. Para tanto, trabalhamos com algumas hipóteses exploratórias que serão apresentadas após melhor delineamento de nosso objeto de estudo.

2 O FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL (FUNPEN)

Ligado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) é o órgão do Poder Executivo cuja função é acompanhar e controlar a aplicação da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) e as diretrizes da Política Penitenciária Nacional, emanadas, principalmente, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Ao longo da década de 1990 e no início dos anos 2000, o Depen era uma unidade vinculada à Secretaria Nacional de Justiça do MJSP. Em 2007, com o Decreto nº 6.061, o órgão alcançou *status* de secretaria nacional, com aumento de sua capacidade e autonomia, impulsionado pela criação do Sistema Penitenciário Federal em 2006.⁵

No bojo da estruturação do Depen, foi criado o Funpen, como forma de induzir a melhoria dos sistemas penitenciários estaduais (Ferreira, 2021). Nos termos do art. 2º da LC nº 79/1994, o Funpen é constituído por recursos oriundos de: i) dotações orçamentárias da União; ii) doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis cedidos por organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, ou por pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; iii) convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; iv) confiscos ou alienações dos bens perdidos em favor da União federal, nos termos da legislação penal ou

5. Informações disponíveis em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>>.

processual penal; v) multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; vi) fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal; vii) rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do Funpen; e viii) outras fontes que lhe forem destinadas por lei.

Entre a década de 1990 e os anos 2010, os recursos do Funpen eram transferidos via convênios, lastreados em projetos apresentados pelos governos estaduais ao Depen, sem condicionalidades impostas pela União. A partir de 2010, iniciou-se um processo de vinculação das transferências a diretrizes definidas nacionalmente, com vistas a transformar o Funpen numa espécie de mecanismo de indução de políticas prisionais nos estados (Dutra, 2018a; 2018b).

Para entender essas mudanças, buscamos as normativas de funcionamento do Funpen, que listamos no quadro 1. É interessante notar que o órgão foi criado em 1994, mas apenas em 1996 foram regulamentados os contratos de repasse aos estados, o que indica que nem mesmo o Depen tinha clareza sobre como encaminhar os recursos para a estruturação e a melhoria dos sistemas prisionais estaduais. Em 1997, foi regulamentada a possibilidade de estabelecimento de convênios com os entes estaduais. As baixas capacidades administrativas de muitos estados, porém, dificultaram um papel de indução por parte da União na área prisional, a qual ainda não tinha conseguido se consolidar como ente responsável pela implementação de uma política pública na área penitenciária (Dutra, 2018a).

QUADRO 1
Relação de normativas acerca do Funpen (1994-2020)

Número e ano da norma	Objeto
LC nº 79/1994	Cria o Funpen, e dá outras providências.
Decreto nº 1.093/1994	Regulamenta a LC nº 79/1994, que cria Funpen, e dá outras providências.
Decreto nº 1.819/1996	Normatiza a formalização de contratos de repasse.
Instrução Normativa nº 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Normatiza a formalização de convênios.
Portaria MJSP nº 72/2017 (revogada em 2020)	Regulamenta a modalidade de transferência fundo a fundo.
Portaria MJSP nº 128/2017 (revogada em 2020)	Regulamenta a modalidade de transferência fundo a fundo.
Lei nº 13.500/2017	Cria a modalidade de transferência fundo a fundo como forma de repasse, alterando a LC nº 79.
Portaria MJSP nº 1.221/2017 (revogada em 2020)	Regulamenta a modalidade de transferência fundo a fundo.
Portaria MJSP nº 225/2018 (revogada em 2020)	Regulamenta a modalidade de transferência fundo a fundo.
Portaria MJSP nº 136/2020	Regulamenta a modalidade de transferência fundo a fundo.

Elaboração das autoras.

Em 2017, houve a regulamentação da modalidade fundo a fundo como modelo de repasse, duas décadas após as primeiras regulamentações sobre como se dariam os repasses do governo federal aos estados. Porém, como argumentam Sátyro e Cunha (2018) na análise da política de assistência social, não se trata de uma mudança de menor importância. Esta modalidade de transferência de recursos permite o aumento da cooperação efetiva entre os entes federados, visto que reduz os pressupostos burocráticos de solicitação e, depois, encaminhamento dos recursos. Isto ocorre porque o formato fundo a fundo favorece os estados com menor capacidade estatal, uma vez que as exigências são menores que em outras modalidades, o que facilita os trâmites. Trata-se de um indicativo sobre como a União começou a empreender esforços para coordenar as políticas penais junto aos entes subnacionais (Ferreira, 2021), tendo o Funpen como um dos instrumentos utilizados com este fim.

No entanto, a regulamentação dos repasses de fundo a fundo aconteceu apenas em 2020, três anos após a sua instituição. A partir deste momento, o Depen parece caminhar em sentido contrário ao da indução, dando maior autonomia aos governos estaduais e diminuindo a participação do governo federal em termos de orientação programática. Afinal, sem os convênios e os contratos de repasse, não se torna mais necessária a apresentação de projetos pelos estados, os quais anteriormente deveriam se encaixar em dadas áreas temáticas. Em razão destas alterações, a nossa análise não contempla qualquer tipo de repasse fundo a fundo, uma vez que os dados coletados se encerram em 2018, quando a normativa, apesar de aprovada, não estava sendo efetivamente utilizada, por ainda não contar com regulamentação detalhada.

Partindo dessa regulamentação estabelecida no quadro 1, nosso propósito foi entender se e como o Depen utilizou os recursos do Funpen como instrumento de indução de determinadas políticas nos estados entre 1995 e 2018. Neste ponto, é bom lembrar que o art. 3º da LC nº 79/1994 prescreve que os recursos do Funpen podem ser aplicados em uma série de ações. Entre outras, destacam-se: i) construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; ii) aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados; iii) formação educacional e cultural do preso; iv) programas de assistência jurídica à pessoa privada de liberdade; e v) implantação de medidas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso. Para entender como as prioridades de ação mudavam ao longo dos anos, fizemos um levantamento dos dispositivos legais que regulam as transferências federais aos estados.

Todavia, só foram encontrados regulamentos que falavam sobre os usos do Funpen a partir de 2010 (quadro 2). As regras relativas à forma como os recursos deveriam ser gastos seguiram três caminhos distintos: i) qualificação de serviços

prestados aos custodiados; ii) redução do encarceramento (medidas alternativas e monitoração eletrônica); e iii) criação de vagas. Em última instância, temos que, das linhas mestras adotadas pelo Funpen nos últimos anos, somente a saúde não diz respeito à ampliação da quantidade de indivíduos sob supervisão estatal para cumprimento de uma sanção penal.

QUADRO 2

Orientações da União para o direcionamento dos recursos transferidos aos estados via Funpen (2010-2016)

Período	Enfoque	Descrição
2010-2015	Saúde	O Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP) foi criado em 2003, mas só em 2010 foram feitas portarias específicas para regular a aquisição de equipamentos de saúde para os estabelecimentos penais via Funpen. Os recursos transferidos para o Fundo Nacional de Saúde (FNS) foram cancelados ainda em 2010, dada a baixa institucionalização do programa. Entre 2011 e 2013, houve portaria específica voltada para a promoção dos Centros de Referência à Saúde Materno-Infantil do sistema prisional. O PNSSP foi revogado em 2014 e substituído pelo Plano Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). A partir desse segundo plano, foram editadas portarias em 2014 e 2015 para o aparelhamento das unidades básicas de saúde (UBS) em estabelecimentos penais.
2011	Criação de vagas nas unidades prisionais	Em novembro de 2011, é lançado o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penitenciário (PNASP), com o objetivo de transferir recursos financeiros aos estados para a ampliação de vagas. Foi feita uma padronização dos projetos arquitetônicos e definido um valor nacional para o custo de cada vaga.
2011-2016	Penas alternativas	Em 2011, é criada a Estratégia Nacional de Alternativas Penais (Enape), para fomentar a criação de estruturas de acompanhamento à execução das alternativas penais nos estados e municípios. O formato para o repasse de recursos foi estabelecido em 2012, enquanto entre 2013 e 2015 foram editadas portarias específicas para a criação das Centrais de Acompanhamento à Execução das Alternativas Penais (Ceapas). Em 2016, outra portaria estabelece prioridades para o financiamento destes projetos, e normas para a apresentação de propostas.
2014	Monitoração eletrônica	Em 2014, estabeleceram-se projetos-piloto de monitoração eletrônica. Em 2015, os doze primeiros convênios neste sentido foram firmados com os governos estaduais.

Fonte: Dutra (2018a).
Elaboração das autoras.

Como já apontado por Dutra (2018a), a estratégia do governo federal tem sido editar portarias específicas para definir anualmente a destinação dos recursos do Funpen. Não há, porém, uma concentração decisória no governo federal capaz de atribuir funções específicas para os entes subnacionais, razão pela qual Dutra (2018a) considera que ainda não há, no campo das políticas penais, um sistema nacional de políticas públicas (SNPP). Dessa forma, seriam os interesses dos governos estaduais que organizariam os investimentos penitenciários, mesmo quando se trata de recursos federais, uma vez que cabe a eles apresentar projetos demandando recursos do Funpen.

De outro modo, há a proliferação de portarias com vistas a atrair projetos estaduais voltados a áreas específicas. Tal movimento indica que, a partir de 2010, tem

início um esforço federal para induzir algumas políticas na área. Ferreira (2021) destaca que, até 2009, predominavam nas políticas penais ações descoordenadas entre os entes federativos. Deste ano em diante, começam a ser identificadas iniciativas para mudar este quadro e aumentar a participação da União no cenário prisional estadual. Estas tentativas, porém, esbarraram nas diferenças entre as capacidades estaduais para atender às condicionantes federais. Segundo a autora:

na prática, o Depen reservava um grande contingente de recursos para a criação de novas vagas em estabelecimentos estaduais, mas grande parte dos entes federados não tinham (têm) capacidades técnica e administrativa nem para a identificação das reais demandas dos sistemas locais, quanto mais para a realização de estudos de viabilidade e planejamento da contratação destas obras (de grande porte e alta complexidade). Ao mesmo tempo que o Depen tinha o poder de decidir a forma e a direção em que os recursos federais seriam empregados em melhorias dos sistemas penitenciários, tornava-se extremamente dependente das capacidades burocráticas de execução pelos estados (Ferreira, 2021, p. 139).

A partir da identificação desse gargalo, o governo federal adotou outras estratégias, como a compra direta de equipamentos para posterior doação aos estados (Ferreira, 2021). Outra frente foi a mudança paulatina nas regras de transferência de recursos, de forma a facilitar os repasses, como apresentado no quadro 1, com a adoção de leis que tornavam obrigatória a execução de todos os recursos disponíveis no Funpen. Não foi uma questão de menor importância: por quase vinte anos, entre 1995 e 2015, era bastante comum o contingenciamento de recursos do Funpen, o que foi proibido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2015.⁶ Foi nesse contexto que, em 2017, a Lei nº 13.500 tornou obrigatória a transferência de todos os recursos do Funpen para os estados e o Distrito Federal. Tal lei prescreveu que no mínimo 30% do fundo deveria ser aplicado para financiar e apoiar ações de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Similarmente, ainda que não tenha sido apontada uma porcentagem específica para esta finalidade, a lei previu que o Funpen deveria ser aplicado em programas de alternativas penais à prisão, formalizando um padrão de repasse iniciado em 2010 (Dutra, 2018a).

Nesse novo escopo normativo, os valores devem se dividir anualmente de acordo com as seguintes regras (art. 3º-A, § 7º, da Lei nº 13.500/2017): 30% segundo as regras do Fundo de Participação dos Estados (FPE); 30% proporcionalmente à respectiva população carcerária; e 30% de forma igualitária entre os estados. Os outros 10% dos recursos devem ser destinados aos fundos específicos dos municípios onde se encontram estabelecimentos penais, devendo ser distribuídos de forma

6. Neste sentido, ver medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, julgada em 9 de setembro de 2015.

igualitária.⁷ Conforme estas novas diretrizes, também em 2017, as transferências passaram a ser feitas de fundo a fundo. Isto é, a União repassa aos fundos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a título de transferência obrigatória, os valores da dotação orçamentária do Funpen, independentemente de convênio ou instrumento congênere (art. 3º-A da Lei nº 13.500/2017).

As análises disponíveis na literatura, sejam sobre as normas federais (Ferreira, 2021), sejam focadas em um estado (Dutra, 2018b), demonstram a importância da relação federativa no campo das políticas penais, tendo o Funpen como uma das formas de interação dos entes. Cabe examinar se todas estas mudanças na administração do Funpen ao longo da última década impactaram o valor transferido aos diversos estados da Federação. Esta é uma entre as diversas hipóteses que mobilizamos neste texto, com vistas a entender melhor os valores recebidos pelos estados via Funpen.

3 O QUE DETERMINA O VALOR DA TRANSFERÊNCIA DO FUNPEN PARA OS ESTADOS?

Para explicar o que determina a variação no valor concedido aos estados pelo Funpen, trabalhamos com cinco hipóteses: i) a demanda potencial, mensurada pelas taxas de homicídios e de pessoas privadas de liberdade; ii) os fatores político-institucionais, como o partido dos governadores e o seu alinhamento com o governo federal; iii) a capacidade estatal dos entes subnacionais e o esforço empreendido por eles; iv) a capacidade de indução do governo federal, via Depen, de certas ações, como a ampliação de vagas; e v) a dependência de trajetória, dada pelo aprendizado institucional. Passamos, a seguir, a explicitar cada uma destas cinco hipóteses.

3.1 Demanda potencial

A ideia de demanda potencial vem da área de assistência social, quando D'Albuquerque e Sátyro (2020) analisam como essa dimensão afeta os serviços socioassistenciais executados nos municípios brasileiros. Esta necessidade ou pressão pode ser entendida, na área de segurança pública, em duas vertentes: em função do legado, que poderia ser mensurado pelo tamanho da população carcerária do estado; e como decorrente da pressão das taxas de criminalidade, haja vista o entendimento político de a redução do crime ser consequência do maior encarceramento, ainda que as evidências apontem em sentido contrário (Kopittke e Ramos, 2021).

Estados com maior população prisional seriam mais pressionados a investir neste setor para garantir condições mínimas de sobrevivência dentro das prisões (Rudnicki, Costa e Bitencourt, 2021) e, afetados por esta urgência, tenderiam a

7. A parcela transferida diretamente aos municípios não é objeto de análise deste trabalho.

mobilizar mais o Funpen para fazer frente a estas despesas. Por sua vez, a ideia de ser duro com o crime pressiona o sistema prisional, seja pela conversão das prisões em flagrante em prisões provisórias, seja pela condenação daqueles que contam com mais de um registro policial (Vasconcelos *et al.*, 2018).

Em conjunto, é de se esperar que estados com elevadas taxas de aprisionamento e homicídio abarquem mais recursos do Funpen. As perguntas que derivam desta primeira hipótese são: há alguma relação das transferências com o tamanho da população carcerária de um estado? Há correlação entre as transferências e as taxas de homicídios?

3.2 Performance partidária

Na área de políticas sociais, há a hipótese clássica de que a ideologia é importante para o entendimento das políticas públicas (Iversen e Soskice, 2006). Se isso é forte em estudos sobre a expansão dos regimes de bem-estar social, tornou-se um campo de disputa a partir da década de 1980, dentro do debate sobre a crise ou a readequação destes regimes aos tempos de austeridade (Vieira e Benevides, 2016). Nessa linha, Sátyro (2013) indica que, em tempos de crise, os constrangimentos institucionais e fiscais minimizam o peso da ideologia, que seria mensurada pela orientação política do partido no poder.

Nos últimos anos, a ciência política tem se empenhado em demonstrar como e em que condições os partidos fazem diferença na atuação estatal, tanto em tempos de investimento social quanto de desmantelamento de regimes de proteção social. Se, no Brasil, há pouca margem para discordar de que diferentes projetos de Estado por parte dos governos impactam as políticas sociais (Sátyro, 2021; Vieira e Benevides, 2016), na Europa, por exemplo, a controvérsia é grande (Rueda e Barneo, 2005; Iversen e Soskice, 2006; Gingrich e Hausermann, 2015).

Especificamente na área de segurança pública, Santos, Gontijo e Amaral (2015) sublinham que o gasto tende a ser mediado pelo partido dos governadores, porquanto existiria maior preocupação do espectro político-ideológico à direita com as atividades voltadas para o controle social, entre as quais se incluem as prisões. No entanto, as discussões sobre políticas prisionais contrariam as hipóteses clássicas de direita e esquerda, de forma que políticos e partidos de todo o espectro ideológico se movimentam entre proposições ora voltadas a aumentar o encarceramento e a severidade das penas (Azevedo e Cifali, 2015), ora destinadas a aumentar as garantias processuais na justiça criminal, possibilitando outras formas de sanção penal que não a privação de liberdade (Campos e Azevedo, 2020).

Esses limites partidários pouco nítidos entre os espectros da direita e da esquerda parecem ocorrer também quando a temática é o financiamento. De forma geral, podemos indicar que a onda neoliberal dos anos 1990 significou o

início de privatizações prisionais, com a concessão para a administração privada de algumas unidades que, já nos anos 2000, começaram a ser revertidas em alguns estados (Braga *et al.*, 2018). Este movimento, porém, não está especificamente ligado a ideologias partidárias, uma vez que o alto corporativismo das forças de segurança, em geral ligadas à direita, tende a rechaçar a proposta, que também não tem apoio da esquerda, tradicionalmente contrária à privatização de serviços públicos.

Aqui, nossa pergunta é dupla: no que se refere às transferências federais para os estados, são as filiações partidárias do presidente e do governador que contam ou outros fatores da dinâmica política importam mais? Esta pergunta traz em si duas hipóteses: i) quando há alinhamento do partido do governador com o partido do presidente, há incremento nos valores das transferências do Funpen para os estados; e ii) partidos distintos fazem diferentes investimentos no sistema prisional. Se a direção da hipótese de alinhamento político nos é clara, ou seja, o alinhamento entre o presidente e os governadores levaria ao aumento de transferências, a direção da hipótese sobre os partidos não o é. Mais investimento público pode significar mais vagas para reforço da política de encarceramento e maior qualificação dos espaços carcerários, ou, ainda, maior investimento em penas alternativas ou ações para egressos (Azevedo e Cifali, 2015). Em qualquer um destes casos, nos parece possível que tanto partidos à direita quanto à esquerda possam estar vinculados ao aumento de repasses (Campos e Azevedo, 2020). Para minimizar esta falta de clareza teórica do que esperar, não utilizaremos classificações trazidas pela literatura de ciência política com relação à ideologia dos partidos, mas as próprias siglas como nossas medidas. Ou seja, reduzimos a hipótese à comparação da *performance* dos partidos dos estados.

3.3 Esforço e capacidade estatal

Outra dimensão que precisa ser considerada é o esforço por parte do governador em uma determinada política pública. Tal dimensão tende a ser determinante, na medida em que indica a importância que aquela agenda tem no projeto de governo, o que resulta em espaço no orçamento estadual. Como apontado na seção 2, as diferenças nas capacidades estaduais no que tange às políticas penais já foram indicadas pela literatura como uma das dificuldades de indução encontradas pelo governo federal em alguns dos instrumentos mobilizados a partir de 2009 (Ferreira, 2021). Resta saber se, no que tange ao Funpen, esta dimensão é relevante.

Nos estudos das políticas sociais, uma medida clássica de esforço é a porcentagem de gasto em uma política específica sobre o gasto total executado (Sátyro, 2021). No nosso caso, este esforço pode ser medido tanto pelas despesas gerais dos estados com investimento por habitante quanto pelas contrapartidas realizadas pelos estados. As contrapartidas são uma exigência em alguns dos repasses e, portanto, sugerimos que, quanto maior a capacidade de responder a estas demandas, maior

também serão as transferências recebidas. Assim, analisamos o limiar entre capacidade estatal e esforço *stricto sensu*.

A terceira hipótese, portanto, é sobre o quanto a capacidade estatal importa nas políticas penitenciárias. A literatura é farta em estudos sobre a implementação de políticas públicas no nível local e o desenvolvimento de capacidades para esse fim (Bichir, 2016; Sátyro e Cunha, 2018; Aguiar e Lima, 2019), ressaltando a capacidade estatal como um fator decisivo. Perguntamos, então, se um estado com maior capacidade estatal tende a conseguir mais transferências do que aqueles com menores capacidades (Geddes, 1994; Weiss, 1998; Cingolani, 2013; Aguiar e Lima, 2019; Gomide e Boschi, 2016; Grin *et al.*, 2018).

Na análise do gasto com segurança pública, Santos, Gontijo e Amaral (2015, p. 127) sublinharam que “a variável receita estadual como *proxy* de capacidade fiscal conseguiu captar o impacto da capacidade financeira dos estados sobre a política pública”. A nossa hipótese é que o mesmo acontece quando as transferências do governo federal para o estadual na área prisional são o foco de atenção. Para testar esta dimensão, utilizaremos como indicador a capacidade fiscal, medida pela despesa em investimento realizada por cada um dos estados. Essa variável indica, de certa forma, o quanto cada estado pôde gastar livremente para construir novas políticas públicas.

3.4 Indução de agenda

Os planos nacionais de segurança pública (2000, 2003, 2007 e 2017) constituíram e estruturaram o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), estabelecendo regras razoavelmente claras sobre os condicionantes que os estados deveriam observar para ter acesso a estes financiamentos (Costa e Grossi, 2007; Bueno, 2017; Madeira e Rodrigues, 2015). Nesses planos, o sistema prisional era apresentado como uma agenda à parte, que merecia tratamento mais detalhado e, por isso, ficaria a cargo do Depen estabelecer a agenda da área, por meio da gestão do Funpen. Para entender como esta seara foi sendo guiada por eixos temáticos, na seção 2, revisamos a regulamentação do Funpen (quadro 2). As normativas estabelecidas indicam que a criação de vagas, o fomento às penas alternativas e a monitoração eletrônica são temas que merecem destaque dentro do sistema penitenciário nacional.

Observamos que historicamente há uma preferência do órgão por repasses para a ampliação do sistema prisional em relação às demais rubricas, uma vez que esta tende a ser vista como a política penal por excelência. Basta lembrar que, nos últimos vinte anos, as taxas de encarceramento cresceram de forma exponencial em todos os estados brasileiros, mas a taxa de superlotação se manteve estável, no patamar de 1,5 pessoa por vaga (FBSP, 2022). A hipótese decorrente desta constatação

é que o Funpen tende a apoiar prioritariamente o estado preocupado em estruturar seu sistema prisional, por meio da ampliação de vagas.

Em 2011, foi criado o PNASP. Alguns anos mais tarde, o relatório de avaliação desse programa indicava que seu maior mérito foi a transferência “de R\$ 1.195.311.942,60 em 2016, com a meta de criar 45.730 novas vagas no sistema prisional, por meio de 99 obras” (Brasil, 2017, p. 3). Não há dúvidas de que o Funpen serviu, no período de 2011 a 2017, à estruturação dos sistemas penitenciários estaduais, por meio da criação e da ampliação de vagas. Em 2014, foi criado o PNAISP. Com isso, esperava-se que o Funpen passasse a apoiar mais as ações relacionadas a este programa, em detrimento das voltadas à ampliação de vagas, o que significaria reorientar as ações estaduais para o alcance dos recursos federais.

Embora a literatura indique que essas portarias não foram suficientes para colocar no governo federal a coordenação efetiva das políticas penais e estruturar um SNPP no campo (Dutra, 2018a), há inequivocamente uma tentativa da União de ocupar, aos poucos, esta posição (Ferreira, 2021). Resta saber se isso produziu efeitos na distribuição dos recursos do Funpen. Logo, a quarta hipótese é que os recursos tendem a ser maiores se o estado se propõe a atuar nas áreas prioritárias deste fundo, com destaque para o aumento do número de vagas, um gargalo premente do sistema prisional (Ribeiro e Diniz, 2020). A pergunta que deriva desta hipótese é a seguinte: ações destinadas à ampliação do sistema prisional, ao desenvolvimento e à implementação de alternativas penais, à inserção de egressos do sistema prisional e ao monitoramento eletrônico recebem uma quantidade maior de recursos do que as destinadas a outros temas, como educação e profissionalização de presos?

3.5 Aprendizado institucional e dependência de trajetória

Há uma hipótese importante da literatura de ciência política que diz respeito à dependência de trajetória na área de segurança pública (Teixeira, 2013). Parte-se do princípio de que uma determinada estratégia, voltada à redução do crime ou ao acesso a recursos, quando empregada de forma bem-sucedida, tende a ser novamente mobilizada pelos governadores (Ribeiro e Lopes, 2018).

A nossa última hipótese é que os estados que alcançaram recursos do Funpen nos anos anteriores tendem a acioná-lo novamente por terem aprendido com o processo. A ideia é que eles passam a ter certa bagagem cognitiva sobre como alcançar o sucesso (Teixeira, 2013). Ou seja, existiria uma sequência de acionamentos para o alcance de mais recursos, já que a área do sistema prisional tende a ser, historicamente, carente de recursos para fazer frente a ações que variam da ampliação de vagas até a implementação de políticas de saúde pública (Dutra, 2018a).

Para testar essa última hipótese, criamos duas perguntas. A primeira é em que medida a quantidade de acordos (convênios, contratos e doações) celebrados pelo Funpen com os estados em cada ano afeta o valor dos repasses.⁸ Partimos do princípio de que, uma vez desvendado o caminho das pedras, os estados tendem a acionar mais este mecanismo, porque já dominam as regras sobre como ser bem-sucedido, ou seja, já alcançaram um aprendizado institucional (Sátyro e Cunha, 2018). A segunda pergunta é de que maneira a quantidade de recursos recebidos no ano anterior afeta a alcançada no ano subsequente. Nesse caso, o questionamento caminha na lógica da dependência de trajetória, uma vez que o estado passa a acreditar que pode contar com os recursos do Funpen, em vez de investir diretamente neste setor. Com isso, passaria a pedir mais recursos, de maneira que os repasses seriam crescentes ano após ano.

4 ALGUMAS NOTAS SOBRE OS DADOS

Os dados utilizados neste artigo foram extraídos do relatório anual do Depen, que sistematiza as transferências de recursos do Funpen celebrados com pastas estaduais ligadas ao âmbito prisional. Todos estes documentos foram acessados em formato PDF, sendo que cada arquivo correspondia a uma UF, com informações sobre os repasses efetuados no período entre 1995 e 2018. Nesses relatórios, estão disponíveis informações sobre o tipo de instrumento que viabilizou a transferência (convênio, doação direta ou contrato); o número, o objeto e o valor transferido pelo Funpen; a contrapartida fornecida pelo estado; e o total geral da quantia empregada naquela ação. Todas estas informações foram inseridas em uma base de dados no Excel, cuja unidade de análise era a transferência *per se*, constituindo um universo de 2.004 casos.⁹

Após a construção do banco de dados, os valores transferidos foram categorizados conforme sua natureza. Criamos quinze códigos distintos, que nos permitiram compreender a finalidade daquele recurso, quais sejam: i) construção de unidades prisionais; ii) compra de material de segurança; iii) fomento à política de egressos; iv) desenvolvimento de ações voltadas ao trabalho intramuro; v) realização de mutirões carcerários; vi) fomento à política de alternativas penais; vii) ações de acesso à saúde; viii) ações de acesso à educação; ix) ampliação e reforma de unidade prisional; x) capacitação de servidores da administração prisional; xi) cadastro e controle da população carcerária; xii) fomento à política de monitoração eletrônica; xiii) aparelhamento do sistema prisional; xiv) fomento à assistência jurídica; e xv) outros.

8. Como destacado na seção 2, os repasses fundo a fundo não serão incluídos nessa análise, porque a lei que os regulamentou foi aprovada em 2020 e nossos dados se encerram em 2018.

9. Vale destacar que não tivemos acesso às informações sobre a soma executada em âmbito estatal, isto é, quanto dos recursos concedidos pelo Funpen foi efetivamente executado para o desenvolvimento de ações, de modo que coletamos apenas os dados sobre o montante remetido.

A partir do banco de dados original, em que a unidade de análise era o repasse, elaboramos uma segunda base para dispor as informações por estado e por ano. Com isso, seria possível analisar o total de repasses no ano, os valores remetidos conforme a natureza de cada repasse (por exemplo, o valor total transferido para ações de ampliação do sistema prisional), a contrapartida do estado e o valor total do repasse. Foi construída uma base de dados no formato de painel, com 648 casos, referente aos 27 estados da Federação, com os repasses anuais recebidos entre 1995 e 2018.

Para torná-los compatíveis entre si, os valores foram ajustados ao índice de inflação de dezembro de 2020, tomando como referência o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).¹⁰ Foram também criadas variáveis binárias que identificavam se os repasses tinham acontecido via convênio, contrato ou doações; bem como se o dinheiro recebido era destinado a qualquer um dos quatro temas prioritários do Funpen ao longo do período analisado, quais sejam: i) saúde; ii) ampliação de vagas; iii) alternativas penais; e iv) monitoramento eletrônico.

Guiados pelas nossas cinco hipóteses, coletamos informações complementares, como: i) o contingente populacional de presos por estado, tal como apresentado pelo Depen;¹¹ ii) as taxas de homicídios disponibilizadas pelo Mapa da Violência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);¹² iii) a estimativa da população de cada estado por ano, de acordo com o IBGE;¹³ iv) as despesas em investimento ano a ano por estado, disponibilizadas no Ipeadata;¹⁴ e v) os dados sobre o governador e seu partido político, como os agregados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).¹⁵

Entretanto, não foi possível coletar todas as informações de forma integral, constatando-se a pouca cultura de sistematização e tratamento de dados – o que já foi salientado em outras pesquisas sobre a questão prisional no Brasil (Rudnicki, Costa e Bitencourt, 2021; Ferreira, 2021). Informações básicas, como o quantitativo de presos por estado na década de 1990, não estavam disponíveis para todos os anos, sendo que os dados desta natureza só se tornam regulares a partir de 2004. Para suprimir esta lacuna, inicialmente, os estados foram questionados via Lei de Acesso à Informação (LAI). Somente São Paulo respondeu com os números que nos interessavam. Os demais se limitaram a dizer que não possuíam as informações e não poderiam fornecer a quantidade de presos e vagas para o período anterior a 2005.

10. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>>.

11. Disponível em: <<https://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>>.

12. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>>.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3Bx0rK1>>.

14. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

15. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas>>.

A solução foi imputar a quantidade de presos para os anos ausentes, quais sejam, 1997, 1998, 1999 e 2002. Para tanto, foram utilizadas como parâmetro a taxa de crescimento da população estadual nesse período e a taxa de crescimento da população prisional observada nos anos anteriores (1995-1996) e subsequentes (2003 em diante).

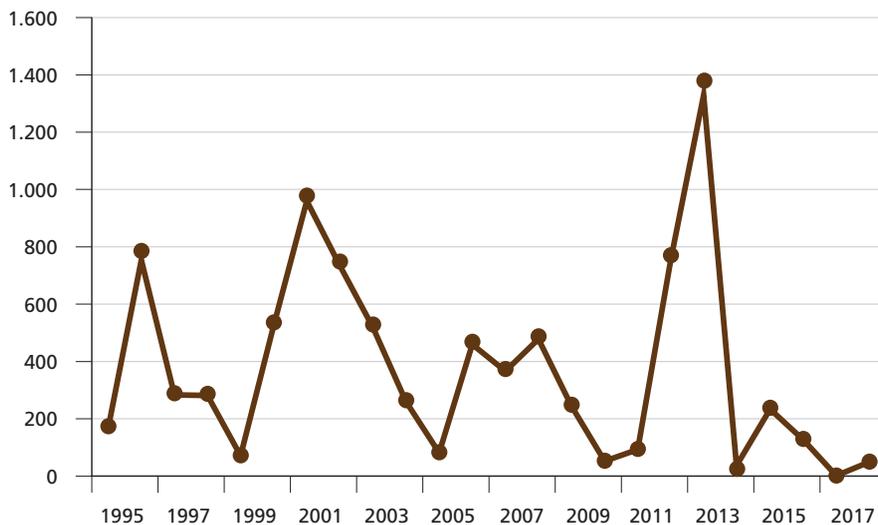
Nas seções seguintes, procederemos às análises dos repasses federais efetuados aos estados entre 1995 e 2018. Inicialmente, descrevemos como eles se distribuem no tempo e entre os estados. Depois, tentaremos explicar os valores transferidos pelo Funpen aos estados nesses 23 anos de análise. Por fim, testaremos as hipóteses da pesquisa, controlando pelo efeito fixo dos estados e do tempo.

5 UMA LUPA SOBRE OS REPASSES FEDERAIS AOS ESTADOS

A primeira atividade que propomos para a análise dos recursos transferidos via Funpen entre 1995 e 2018 é a busca por padrões. Para tanto, focalizamos o comportamento: i) dos valores repassados, o que permite indicar se há um aporte relativamente estável, ou mesmo tendências de aumento ou redução da participação da União no financiamento das políticas penitenciárias; e ii) da finalidade dos recursos, o que indicaria se os valores transferidos tiveram direcionamentos específicos, apontando para a indução de determinadas políticas no sistema prisional.

Considerando-se todos os convênios firmados por ano (corrigidos para valores de dezembro de 2020), temos um total de mais de R\$ 9 bilhões (R\$ 9.050.149.032,61), com uma média de repasse anual próxima de R\$ 390 milhões, sendo que os dois anos com mais investimentos federais na área penitenciária foram 2001 e 2013 (gráfico 1). Estes marcos se deram em administrações federais de linhas políticas distintas, desenvolvidas, respectivamente, por Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Similarmente, os valores mais baixos se espraíram por todas as administrações federais: FHC (PSDB, 1999), Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2005 e 2010), Dilma Rousseff (PT, 2014) e Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB, 2017). A partir de 2015, foi investido um montante significativamente menor em comparação aos anos anteriores.

GRÁFICO 1
Valores repassados por ano pelo Funpen¹ (1995-2018)
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Depen.

Elaboração das autoras.

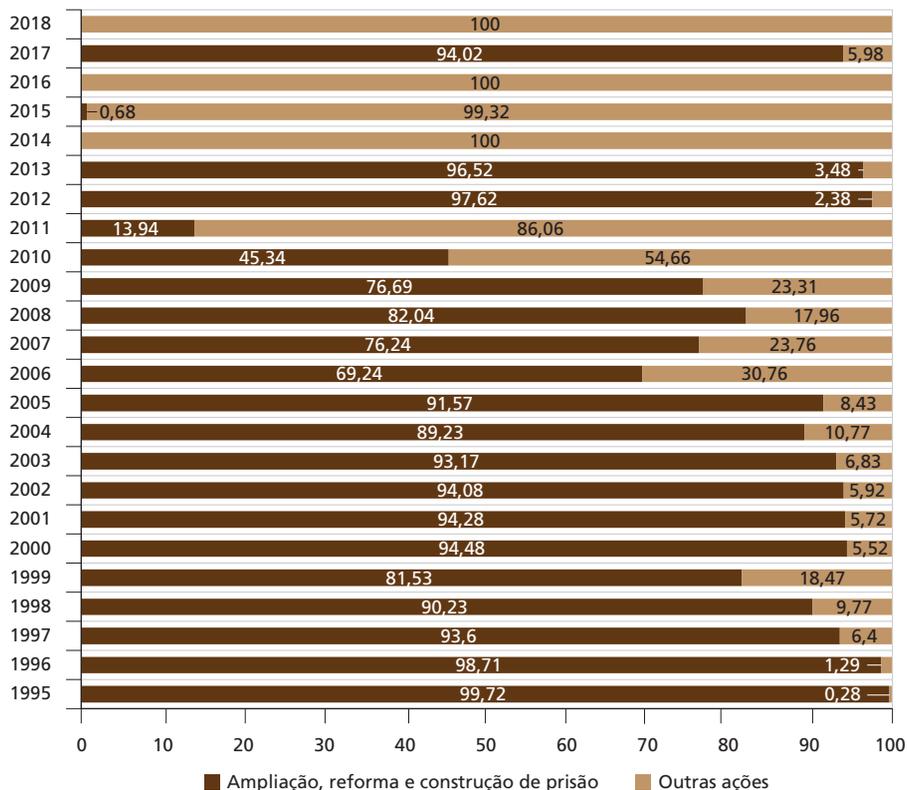
Nota: ¹ Corrigidos para valores de dezembro de 2020.

Obs.: A média anual de repasses foi de R\$ 393.484.740,50. O ano em que o repasse teve o valor mais baixo foi 2017, com R\$1.420.703,98. Em 2013, verificou-se o repasse mais alto da série, de R\$ 1.395.578.651,68.

Quanto à finalidade dos recursos, observa-se que a maior parte deles, nos anos iniciais do Funpen, foi destinada à construção, ampliação e reforma de unidades prisionais, talvez em um esforço de estruturação dos sistemas penitenciários estaduais (gráfico 2). A partir de 2006, quando o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) começa a ser gestado, outras destinações passam a atrair mais investimentos, o que ficou acentuado a partir de 2010, marco final do programa. No entanto, alguns anos se configuraram como exceções a esta nova tendência. Em 2012, 2013 e 2017, voltou a ser prioridade a construção, ampliação e reforma de unidades.

Em específico, em 2012 e 2013, logo após ser lançado o PNASP, investiu-se na constituição dos sistemas prisionais (Brasil, 2017). No período subsequente, imperaram repasses ao desenvolvimento de outras políticas penais, indicando que não há uma agenda clara que possa ser atrelada aos períodos governamentais.

GRÁFICO 2
Natureza dos recursos do Funpen por ano (1995-2018)
 (Em %)



Fonte: Depen.
 Elaboração das autoras.

Para entender essa trajetória, e buscando identificar os componentes da categoria “outras ações”, indicada no gráfico 2, colocamos uma lupa nos repasses efetuados a partir de 2010, quando entraram em vigor as novas regulamentações relacionadas ao Funpen e ao PNASP (Dutra, 2018a). Nota-se que o foco dos montantes seguiu sendo o estabelecimento penal, com ações voltadas ao controle destes espaços (tabela 1). Não por acaso, com maior frequência em relação a outras destinações de transferências, 6,27% dos recursos repassados em todo o período de análise se voltaram para a compra de material de segurança. Como segunda maior distribuição, estão os montantes destinados ao aparelhamento do sistema prisional.

Nas destinações que se diferenciam daquelas voltadas à manutenção da ordem e da segurança nas unidades penitenciárias, a criação do PNAISP, em 2014, é uma referência. Sua publicação coincidiu com o aumento da proporção ocupada

por ações de saúde nas transferências anuais, correspondendo a 10,62% e 19,70% dos recursos recebidos pelos estados em 2014 e 2015, respectivamente, mostrando uma ampliação de agendas. Nos anos posteriores, estas proporções retomaram ao patamar anterior, voltando a oscilar entre zero e pouco mais de 1%.

TABELA 1

Detalhamento da destinação de recursos, excetuados aqueles para construção, ampliação e reforma de unidades (2010-2018)
(Em %)

	Saúde	Aparelhamento do sistema prisional	Capacitação de servidores da administração prisional	Compra de material de segurança	Desenvolvimento de ações voltadas ao trabalho intramuro	Fomento à assistência jurídica	Fomento à política de alternativas penais	Fomento à política de egressos	Fomento à política de monitoração eletrônica
2010	4,41	21,64	7,26	0,00	3,57	0,00	17,19	0,58	0,00
2011	3,76	49,42	1,77	18,83	1,07	1,88	9,33	0,00	0,00
2012	0,07	0,18	0,30	0,00	0,00	0,00	0,48	1,34	0,00
2013	0,00	0,05	0,00	2,34	0,15	0,00	0,20	0,10	0,63
2014	10,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,23	13,38	59,76
2015	19,70	1,54	0,00	9,33	14,31	0,00	15,26	0,00	39,16
2016	1,09	28,57	0,00	58,33	0,00	0,00	12,00	0,00	0,00
2017	0,00	6,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2018	0,00	2,10	0,00	49,35	0,00	4,44	44,11	0,00	0,00
Total¹	2,05	3,71	0,29	6,27	1,42	0,14	3,66	0,51	4,04

Fonte: Depen.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Refere-se à participação de cada tipo de destinação no total de recursos repassados pelo Funpen aos estados.

As iniciativas de fomento às penas alternativas, que ganharam portarias específicas entre 2013 e 2016, também parecem ter se refletido nas transferências anuais, em especial a partir de 2014. Estas ações saíram da posição de receber menos de 1% dos recursos para atingir 16,23% (2014), 15,26% (2015) e 12% (2016), caindo para nenhum recurso em 2017. Por fim, o estabelecimento dos projetos-piloto de monitoração eletrônica, a partir de 2014, parece ter sido a ação que resultou em maior impacto imediato na diversificação das políticas financiadas pelo Funpen. Chegaram a receber 59,36% dos valores em 2014 e 39,16% em 2015. No ano seguinte, porém, nada foi destinado a esta temática.

Essa descrição geral ajuda a identificar dois momentos nos repasses do Funpen aos estados entre 1995 e 2018. Até 2010, não existia um mote na política de indução federal, de modo que os recursos eram repassados a partir da apresentação de propostas pelos estados. Apesar da falta de instrumentos de indução federal, a maior parte destes repasses foi destinada à criação de vagas. O cenário é coerente com os achados da literatura da área, segundo a qual, em vários estados, o fim dos anos 1990 e a primeira década do século XXI viram os sistemas penitenciários serem constituídos efetivamente. Neste período, observa-se a construção

de penitenciárias para substituir as cadeias públicas e vê-se a criação de estruturas burocráticas estaduais para gerenciar as políticas penitenciárias (Cruz, 2010; Oliveira, 2018; Martino, 2019; Godoi, Araújo e Mallart, 2019).

A partir de 2010, momento em que as portarias federais começaram a posicionar o Funpen como possível indutor de políticas específicas, tem-se um cenário de maior diversificação dos repasses. Foram lançados projetos de estruturação do sistema prisional (PNASP), de fomento à saúde dos encarcerados (PNAISP) e de ampliação de alternativas penais. Essas ações receberam repasses importantes do Funpen, embora com montantes financeiros reduzidos, se comparados à soma dos recursos destinados historicamente à categoria de construção, reforma e ampliação de prisões, que parece ser vista como a principal destinação do Funpen (Brasil, 2017). Este padrão não se manteve nos últimos anos. Em 2017, porém, o escopo dos repasses mudou novamente, voltando a focalizar a ampliação, a construção ou a reforma das unidades prisionais. Em 2018, este se transformou mais uma vez, para dar ao fomento de alternativas penais maior importância. Seria importante o desenvolvimento de estudos a partir de 2018, a fim de compreender a evolução dos repasses em um recorte temporal mais recente e avaliar o impacto das novas diretrizes impostas a partir de 2017, como a legislação de repasse fundo a fundo, que viria a passar por nova regulamentação em 2020.

Se os dados mostraram uma inconstância de padrões ao longo dos anos, é possível indicar que sempre se manteve no cerne do Depen o investimento na ampliação de vagas prisionais, seja a partir da reforma das instituições penais existentes, seja mediante a construção de novos estabelecimentos carcerários. Não à toa, o montante total de recursos do Funpen destinados a esta natureza é significativamente maior do que o empregado em ações com outras finalidades, de forma que os repasses caem substantivamente quando as transferências anuais focalizam outras iniciativas. Do universo total de repasses realizados no recorte temporal em análise, 86,55% se voltaram à unidade prisional, em detrimento de outros tipos de mobilizações.

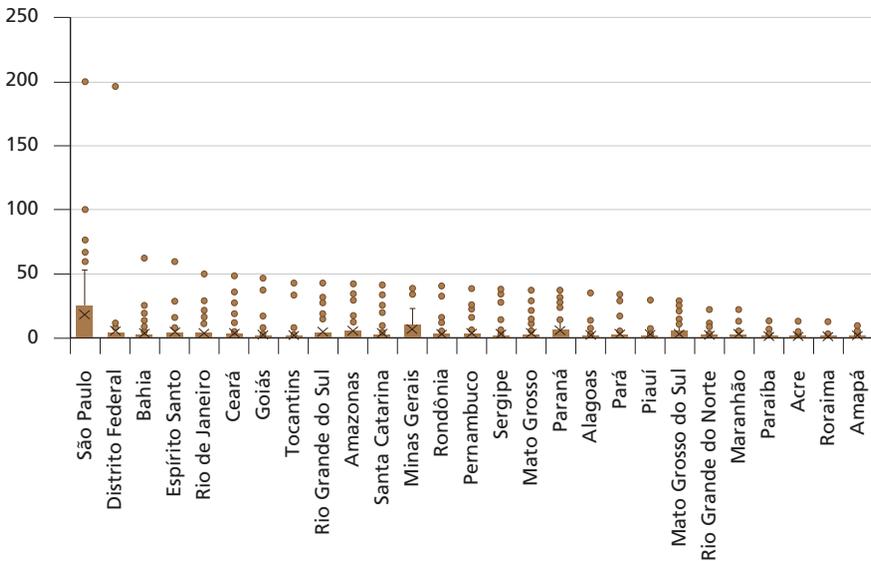
6 DISTRIBUIÇÃO ESTADUAL: QUEM RECEBE MAIS?

A discrepância entre os repasses recebidos por estado da Federação é relativamente alta ao longo do período analisado, considerando-se os valores totais corrigidos para dezembro de 2020. O gráfico 3 evidencia as dispersões dos recursos transferidos para cada estado, dos quais retiramos um repasse efetuado para São Paulo em 1996, cujo montante ultrapassava R\$ 440 milhões,¹⁶ destinados à

16. O valor total foi de R\$ 447.858.773,11, a preços de dezembro de 2020.

construção de unidades prisionais para a desativação do Complexo do Carandiru,¹⁷ claramente um caso extremo. Em conjunto, Alagoas, São Paulo, Distrito Federal e Bahia parecem ter maior dispersão nos valores recebidos. Logo após o caso paulista, Alagoas recebeu o segundo maior montante, destinado também à reforma de uma de suas unidades prisionais. De outro modo, estados como Acre, Paraíba, Roraima e Amapá sofreram menor dispersão das transferências remetidas pelo governo federal.

GRÁFICO 3
Dispersão dos valores repassados pelo Funpen, por UF (1995-2018)
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Depen.
 Elaboração das autoras.

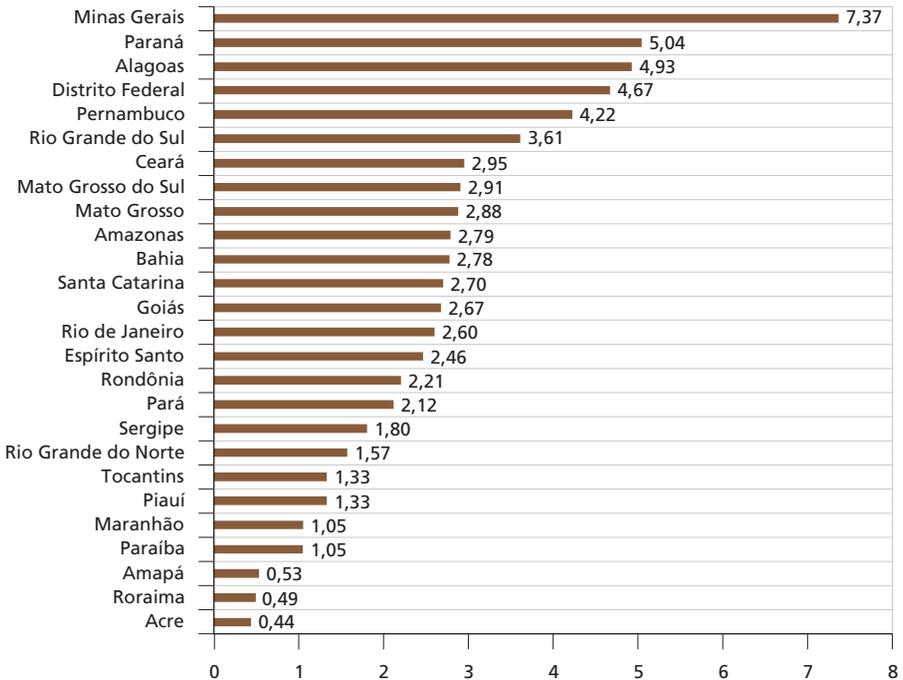
A comparação entre as fatias dos valores repassados a cada estado é explicitada no gráfico 4, no qual são apontadas as porcentagens das transferências do governo federal que chegaram a cada um. Dele foi retirado o estado de São Paulo, já que seu predomínio dificulta a visualização dos dados relativos aos demais estados. São Paulo, sozinho, recebeu quase R\$ 3 bilhões (R\$ 2.944.547.494,89) ao longo dos anos, o correspondente a 32,54% das transferências feitas pelo Funpen aos estados no período. Sem São Paulo, o estado de Minas Gerais ficou com o protagonismo,

17. A Casa de Detenção de São Paulo, conhecida mais popularmente como Complexo do Carandiru, foi inaugurada na década de 1920 na capital paulista, tendo sido palco de um massacre de presos em outubro de 1992. O fato, que gerou repercussão internacional, dadas as violações de direitos humanos que o marcaram, produziu uma mudança na política penal estadual, iniciando um processo de expansão no número de vagas prisionais e de interiorização dos cárceres (Silvestre, 2012; Dias, 2011; Feltran, 2018).

recebendo 7,37%, seguido do Paraná, com 5,04% do montante, e de Alagoas, com 4,93%. Na outra ponta, Acre, Roraima e Amapá não chegaram a receber nem 1% dos valores: ficaram com 0,44%, 0,49% e 0,53% dos recursos, respectivamente.

GRÁFICO 4

Proporção dos valores destinados pelo Funpen às UFs¹ (1995-2018)
(Em %)



Fonte: Depen.

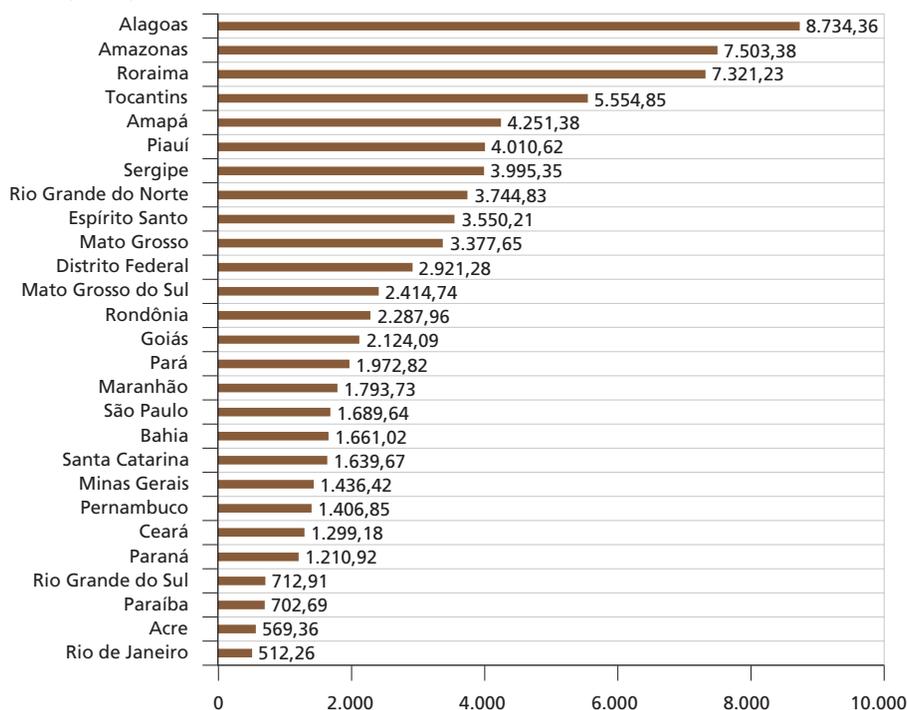
Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Exceto São Paulo.

Esses dados desconstróem, em alguma medida, a hipótese de que os repasses são efetuados conforme o tamanho da população prisional. Ainda que São Paulo e Minas Gerais componham historicamente os maiores universos de presos do país, Alagoas e Paraná não apresentam esta característica. O Rio de Janeiro, que há anos compreende a terceira maior população prisional do Brasil, está na 15ª posição em termos percentuais de recebimento das transferências do Funpen. A média de repasses por preso realizada para cada UF ao longo dos anos (gráfico 5) confirma esta distorção, ao apontar que estados que, à primeira vista, parecem abocanhar pouco dos recursos federais, como Roraima, são os que recebem mais dinheiro proporcionalmente. Campeões nos números absolutos, São Paulo e Minas Gerais caem, respectivamente, para a 17ª e a 20ª posições.

GRÁFICO 5

Média de valores por custodiado repassados pelo Funpen, por UF (1995-2018)
(Em R\$)



Fonte: Depen.
Elaboração das autoras.

Ao analisarmos os valores repassados pelo número de presos, Alagoas, Amazonas e Roraima são os estados que se tornam campeões no recebimento de verbas do Funpen. Este quadro geral esconde, contudo, uma série de variações anuais. São Paulo, por exemplo, chegou a receber 58,45% dos recursos em 1996, mas não recebeu nada em 2010. Por seu turno, o Acre, após sucessivos anos praticamente sem receber qualquer recurso do Funpen, em 2010, recebeu 27,04% do total. Não parece existir um padrão claro nos repasses. Na tentativa de mostrar como as transferências variam ao longo do tempo nas 27 UFs do país, construímos o gráfico 6. Como se pode ver, os picos de cada estado ocorreram em anos distintos entre si, indicando a inexistência de uma política de indução do Depen via Funpen que beneficiasse o sistema penitenciário de forma geral.

Poderíamos lançar como hipótese explicativa, para os padrões vislumbrados no gráfico 6, que situações de massacres prisionais, com rebeliões e mortes de presos, ensejariam maiores repasses aos estados que sofrem com este problema.

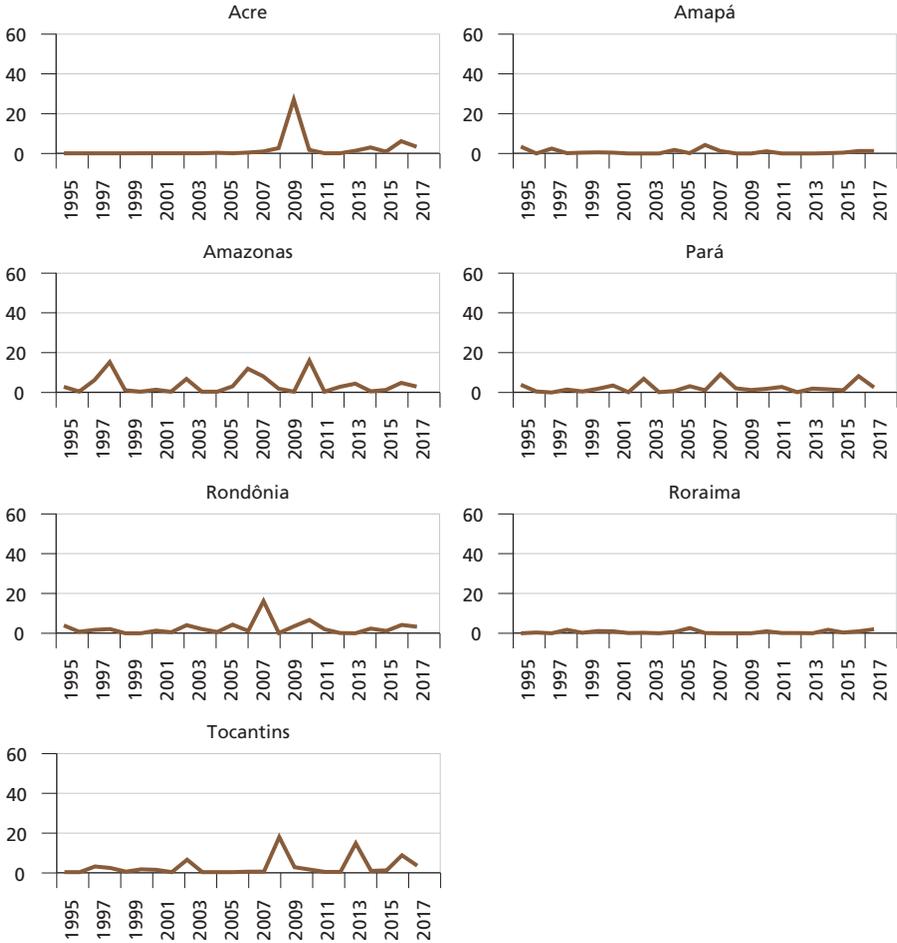
Esta suposição, em alguma medida, se sustenta em estados como o Maranhão, cujo montante de repasses cresceu em 2014, quando ocorreu o motim no Complexo de Pedrinhas, bastante noticiado pela imprensa nacional (Fellet, 2014). Também pode ser reforçada no caso do Rio Grande do Norte, que apresentou aumento substancial das transferências federais em 2017, quando ocorreu o massacre de Alcaçuz (Melo e Amarante, 2019). Encontra lastro ainda em São Paulo, que teve crescimento de repasses em 2001, ano da megarrebelião dos presídios paulistas, e 2006, ano de novas rebeliões nos presídios, somadas aos ataques nas ruas de São Paulo, comandados pelo PCC (Manso e Dias, 2018).

Entretanto, tal hipótese não se sustenta quando analisamos outros estados, onde rebeliões de grande repercussão midiática não ensejaram picos de transferência de recursos. Este é o caso de Pernambuco, que enfrentou rebeliões no Complexo do Curado em 2015 (Sobe..., 2015), sem que este problema reverberasse em aumento de verba recebida. De outro modo, Roraima e Amazonas foram locais marcados por motins e mortes em prisões no final de 2016 e no início de 2017 (Brasil, 2018) e, mesmo assim, não receberam maiores repasses. Ou seja, para além de motins e rebeliões, parecem existir outros fatores que desempenham papel de destaque na determinação do valor recebido pelos estados, o que merece ser investigado em outras análises.

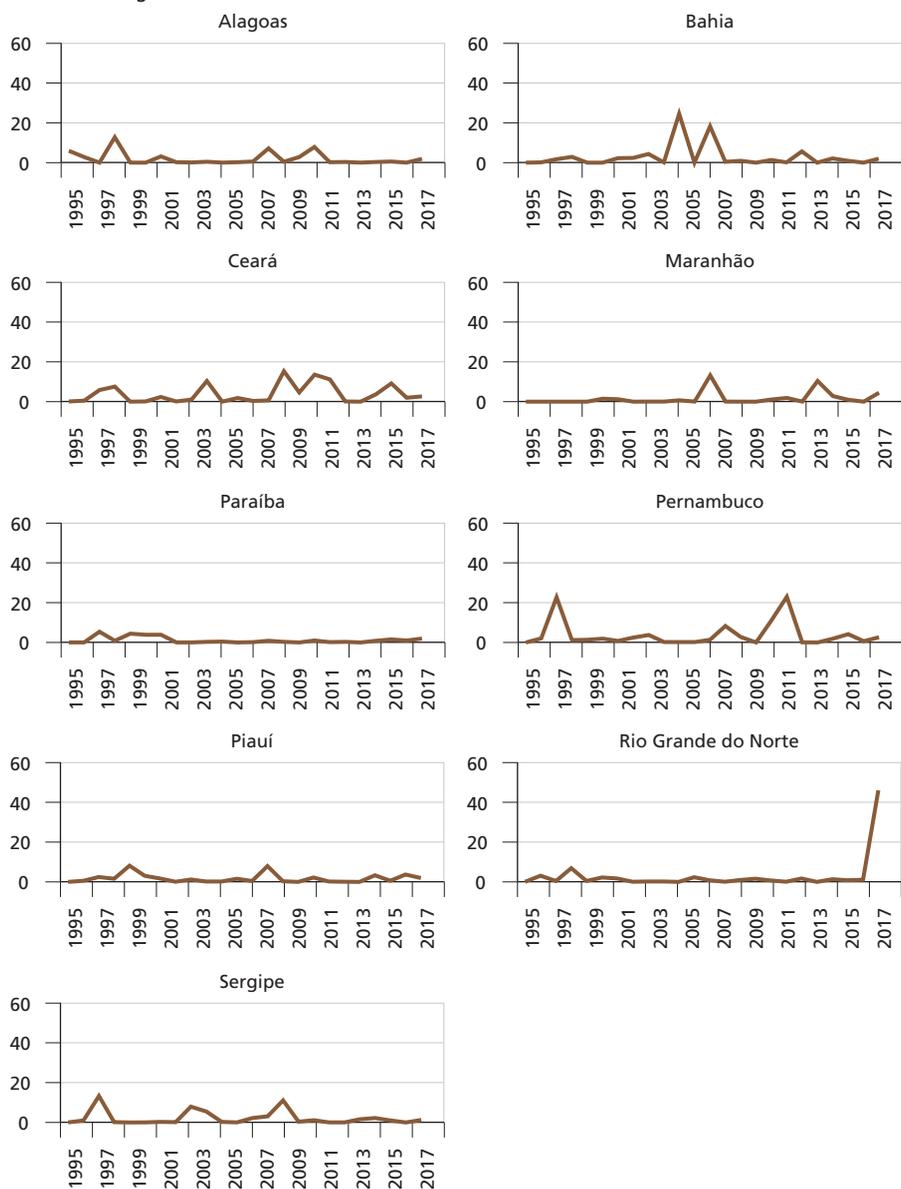
Quanto à finalidade dos recursos, todas as UFs receberam essencialmente verbas para ampliação, construção e reforma de unidades prisionais, indicando ser esta a prioridade do Depen. O Acre foi o único estado que recebeu maior proporção de verbas para outras ações, embora também tenha sido beneficiado com transferências significativas voltadas para a estruturação de seus cárceres.

GRÁFICO 6
Repasses do Funpen efetuados por ano para cada UF (1995-2017)
(Em %)

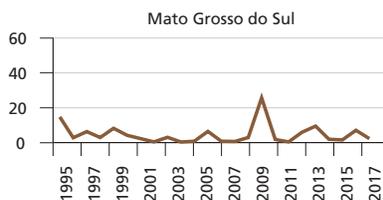
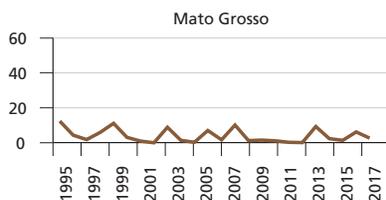
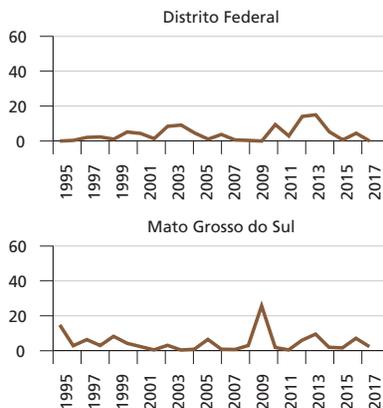
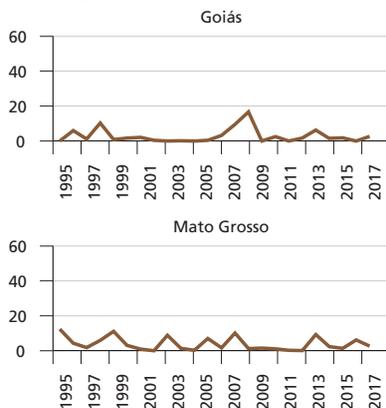
6A – Região Norte



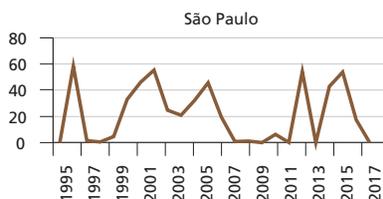
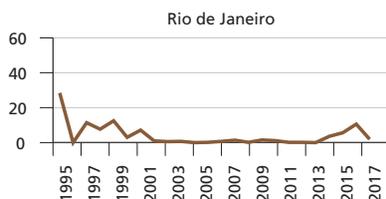
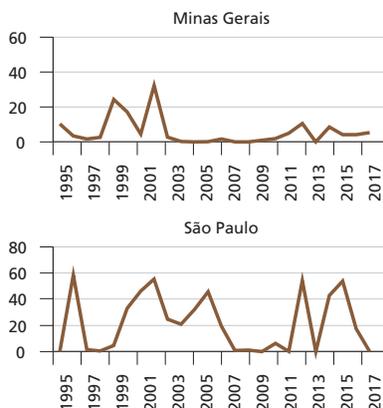
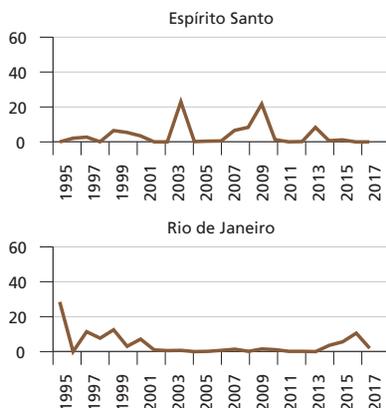
6B – Região Nordeste



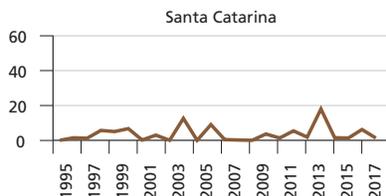
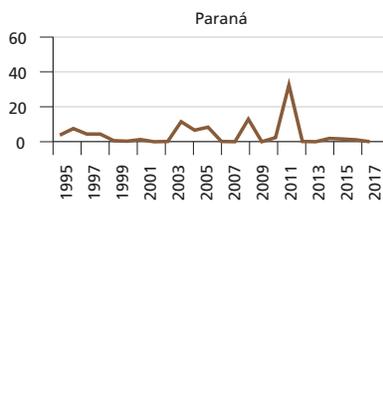
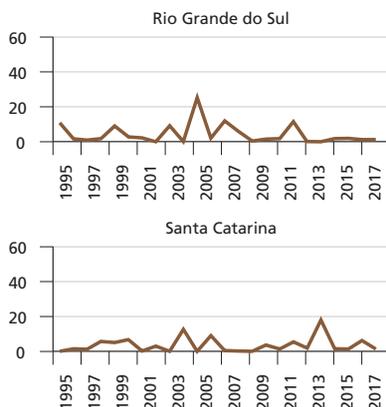
6C – Região Centro-Oeste



6D – Região Sudeste



6E – Região Sul

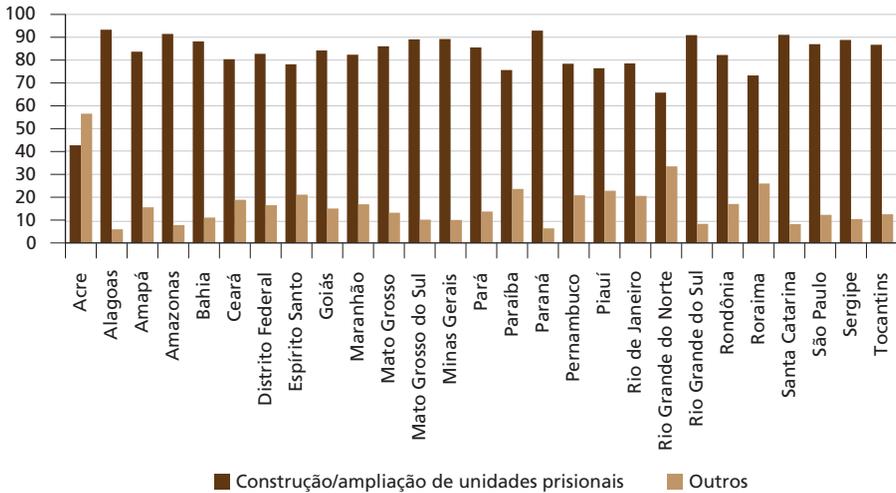


Fonte: Depen.
Elaboração das autoras.

GRÁFICO 7

Finalidade dos repasses efetuados pelo Funpen às UFs (1995-2018)

(Em %)



Fonte: Depen.

Elaboração das autoras.

7 EXPLICANDO A VARIAÇÃO NO MONTANTE DE REPASSES: FATORES MAIS IMPORTANTES

Para melhor identificação de quais variáveis contribuem para explicar a variação de repasses do Funpen, foi estimado um modelo de regressão linear. Procuramos compreender de que maneira a demanda potencial, a ideologia partidária, o esforço (ou capacidade) estatal, a indução de agenda e a dependência de trajetória afetaram a quantidade de recursos recebidos pelos estados no período em análise (1995-2018).

Como os valores recebidos pelos estados, corrigidos para preços de 2020, não possuíam uma distribuição normal, a solução adotada foi o uso do logaritmo natural deste montante, sendo esta a nossa variável dependente. As variáveis independentes utilizadas no modelo procuraram testar cada uma das cinco hipóteses formuladas (quadro 3). Foram incluídas também variáveis de controle, sendo criadas *dummies* para cada um dos anos considerados em nossa análise, utilizando-se 1995 como referência. Para o controle de efeito fixo, o mesmo procedimento foi realizado com os estados, sendo São Paulo a referência.

QUADRO 3
Variáveis independentes inseridas no modelo

Hipótese	Variáveis
Demanda potencial	Taxa de presos por 100 mil habitantes
	Taxa de homicídios por 100 mil habitantes
Ideologia partidária	Governador e presidente do mesmo partido
	Partido do governador (<i>dummies</i> com o PT como referência)
Esforço ou capacidade estatal	Porcentagem do valor total fornecida como contrapartida do estado
	Despesa de investimento <i>per capita</i>
Indução de agenda	Natureza dos repasses (<i>dummies</i> tendo a categoria “outros” como referência)
Dependência de trajetória	<i>Lag</i> dos repasses – valor do ano anterior
	Quantidade de repasses recebidos (<i>N</i> – números absolutos)
Variáveis de controle	<i>Dummies</i> para os estados (São Paulo como referência)
	<i>Dummies</i> para cada ano (1995 como referência)

Elaboração das autoras.

O modelo final é representado da seguinte forma:

$$\begin{aligned}
 \gamma_{it} = & \beta_{0it} + \beta_1 (\text{taxa de presos por } 100.000 \text{ habitantes}_{it}) + \beta_2 (\text{taxa de homicídios por } 100.000 \\
 & \text{habitantes}_{it}) + \beta_3 (\text{alinhamento partidário}_{it}) + \beta_4 (D_MDB_{it}) + \beta_5 (D_PSDB_{it}) + \beta_6 \\
 & (D_PSB_{it}) + \beta_7 (D_PFL-DEM_{it}) + \beta_8 (D_PPS_{it}) + \beta_9 (D_PP_{it}) + \beta_{10} (D_PPR_{it}) + \beta_{11} \\
 & (D_PDT_{it}) + \beta_{12} (D_PCdoB_{it}) + \beta_{13} (D_Outros \text{ Pequenos Partidos}_{it}) + \beta_{14} (\% \text{ de} \\
 & \text{contrapartida}_{it}) + \beta_{15} (\text{despesa de investimento } per \text{ capita}_{it}) + \beta_{16} (\text{Rep_ampliação do} \\
 & \text{sistema}_{it}) + \beta_{17} (\text{Rep_alternativas}_{it}) + \beta_{18} (\text{Rep_egressos}_{it}) + \beta_{19} (\text{Rep_monitoramento}_{it}) + \beta_{20} \\
 & (N \text{ de repasses}_{it}) + \beta_{21} (lag \text{ do valor dos repasses}_{it}) + \eta_i + \varepsilon_{it}
 \end{aligned}$$

Para evidenciar a necessidade de as hipóteses não serem vistas como alternativas, mas sim complementares, foram estimados sete modelos de regressão (tabela 2). Contemplou-se, inicialmente, um modelo para cada uma das hipóteses de pesquisa. Os resultados, em termos de *R*-quadrado e de significância estatística das variáveis, foram razoavelmente no sentido das expectativas da literatura. Contudo, o cenário começa a mudar a partir do sexto modelo, quando as hipóteses são testadas em conjunto, tornando-se ainda mais interessante no último modelo, quando os efeitos fixos por ano e por estado são considerados. Acreditamos que este último modelo apresenta um melhor entendimento dos determinantes dos valores repassados pelo Funpen aos estados, bem como abre novas agendas de pesquisa na área das políticas prisionais.

TABELA 2
Resultados dos modelos de regressão linear estimados¹

Variáveis	Modelo 1 – demanda potencial		Modelo 2 – ideologia partidária		Modelo 3 – esforço estatal		Modelo 4 – indução de agenda		Modelo 5 – dependência de trajetória		Modelo 6 – completo, sem efeitos fixos		Modelo 7 – completo, com efeitos fixos	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
1) Constante	15,526		14,241		14,337		13,882		13,975		13,167		15,120***	
2) Demanda potencial														
2.1) Taxa de presos por 100 mil habitantes _{it}	-0,001**	-0,113									-0,001*	-0,097	0,000	0,032
2.2) Taxa de homicídios por 100 mil habitantes _{it}	-0,011***	-0,080									-0,007	-0,053	0,000	0,000
3) Ideologia partidária														
3.1) Governador e presidente do mesmo partido _{it}			0,659**	0,138							0,196	0,041	-0,060	-0,013
3.2) PT (referência)											0,402	0,095		
3.3) MDB			0,858**	0,203							0,274	0,065	0,097	0,023
3.4) PSDB			0,664**	0,156							0,117	0,022	-0,011	-0,003
3.5) PSB			0,311**	0,059							0,615	0,098	-0,129	-0,024
3.6) PFL-DEM			0,916	0,146							0,898*	0,080	0,241	0,039
3.7) PPS			1,333**	0,118							0,500*	0,037	0,178	0,016
3.8) PP			0,557	0,042							0,641	0,048	0,416	0,031
3.9) PPR			0,835	0,062							0,410	0,045	0,236	0,018
3.10) PDT			0,677	0,075							0,137	0,006	0,131	0,015
3.11) PCdoB			0,565	0,025							0,007	0,001	1,309	0,057
3.12) Outros partidos			0,248	0,030									0,054	0,007

(Continua)

(Continuação)

Variáveis	Modelo 1 – demanda potencial		Modelo 2 – ideologia partidária		Modelo 3 – esforço estatal		Modelo 4 – indução de agenda		Modelo 5 – depen- dência de trajetória		Modelo 6 – completo, sem efeitos fixos		Modelo 7 – completo, com efeitos fixos	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
4) Esforço estatal														
4.1) Valor total fornecido como contrapartida do estado (%)					0,067***	0,363					0,056*	0,307	0,034***	0,189
4.2) Despesa de investimento <i>per capita</i> _t					-0,001*	-0,084					0,000	0,016	-0,001	-0,005
5) Indução de agenda														
5.1) R-Outras (referência) _t							1,334***	0,346			0,873***	0,227	0,981***	0,148
5.2) R-Ampliação do sistema prisional _t							10,424**	0,104			-0,243	-0,060	-0,316**	0,136
5.3) R-Alternativas penais _t							0,646*	0,089			-0,133	-0,018	-0,031	0,258
5.4) R-Egressos _t							0,079	0,008			0,243	0,023	0,243	0,352
5.5) R-Monitoramento eletrônico _t														
6) Dependência de trajetória														
6.1) Lag dos repasses – valor do ano anterior									2,973***	0,080	2,438*	0,066	0,000	-0,031
6.2) Quantidade de repasses recebidos (N)									0,297**	0,500	0,210***	0,353	0,187***	0,314
7) Variáveis de controle														
7.1) Efeito fixo dos estados														
7.1.1) São Paulo (referência)														

(Continua)

(Continuação)

Variáveis	Modelo 1 – demanda potencial		Modelo 2 – ideologia partidária		Modelo 3 – esforço estatal		Modelo 4 – indução de agenda		Modelo 5 – depen- dência de trajetória		Modelo 6 – completo, sem efeitos fixos		Modelo 7 – completo, com efeitos fixos	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
7.1.2) Acre													-2,153***	-0,226
7.1.3) Alagoas													-1,365**	-0,143
7.1.4) Amazonas													-0,890*	-0,093
7.1.5) Amapá													-1,591**	-0,167
7.1.6) Bahia													-0,822	-0,086
7.1.7) Ceará													-0,9268*	-0,097
7.1.8) Distrito Federal													-0,891*	-0,093
7.1.9) Espírito Santo													-1,146*	-0,120
7.1.10) Goiás													-1,3794**	-0,145
7.1.11) Maranhão													-1,458**	-0,153
7.1.12) Minas Gerais													-0,991*	-0,104
7.1.13) Mato Grosso do Sul													-1,412**	-0,148
7.1.14) Mato Grosso													-1,288**	-0,135
7.1.15) Pará													-1,471**	-0,154
7.1.16) Paraíba													-1,759***	-0,184
7.1.17) Pernambuco													-1,362**	-0,143
7.1.18) Piauí													-1,578**	-0,165
7.1.19) Paraná													-1,287**	-0,135
7.1.20) Rio de Janeiro													-1,339**	-0,140

(Continua)

(Continuação)

Variáveis	Modelo 1 – demanda potencial		Modelo 2 – ideologia partidária		Modelo 3 – esforço estatal		Modelo 4 – indução de agenda		Modelo 5 – depen- dência de trajetória		Modelo 6 – completo, sem efeitos fixos		Modelo 7 – completo, com efeitos fixos	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
7.1.2.1) Rio Grande do Norte													-1,737**	-0,182
7.1.2.2) Rondônia													-1,384**	-0,145
7.1.2.3) Roraima													-1,990***	-0,209
7.1.2.4) Rio Grande do Sul													-1,159**	-0,121
7.1.2.5) Santa Catarina													-1,287**	-0,135
7.1.2.6) Sergipe													-1,551***	-0,163
7.1.2.7) Tocantins													-1,531**	-0,160
7.2) Efeito fixo temporal														
7.2.1) 1995 (referência)														
7.2.2) A_1996													0,108	0,012
7.2.3) A_1997													0,203	0,023
7.2.4) A_1998													-0,149	-0,016
7.2.5) A_1999													-0,499	-0,055
7.2.6) A_2000													-0,049	-0,005
7.2.7) A_2001													-0,159	-0,018
7.2.8) A_2002													-0,533	-0,059
7.2.9) A_2003													0,024	0,003
7.2.10) A_2004													-0,464	-0,051
7.2.11) A_2005													-0,682	-0,076

(Continua)

(Continuação)

Variáveis	Modelo 1 – demanda potencial		Modelo 2 – ideologia partidária		Modelo 3 – esforço estatal		Modelo 4 – indução de agenda		Modelo 5 – depen- dência de trajetória		Modelo 6 – completo, sem efeitos fixos		Modelo 7 – completo, com efeitos fixos	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
7.2.12/A_2006													-0,281	-0,031
7.2.13/A_2007													-0,762*	-0,084
7.2.14/A_2008													0,242	0,027
7.2.15/A_2009													-0,082	-0,009
7.2.16/A_2010													-0,078	-0,009
7.2.17/A_2011													-1,105**	-0,123
7.2.18/A_2012													-0,697	-0,077
7.2.19/A_2013													-0,299	-0,033
7.2.20/A_2014													-0,268	-0,030
7.2.21/A_2015													-1,000*	-0,111*
7.2.22/A_2016													-1,136*	-0,126
7.2.23/A_2017													-3,659***	-0,406
7.2.24/A_2018													-0,906*	-0,100
Número de casos	647		647		647		647		647		647		647	
R-quadrado	0,02		0,033		0,141		0,146		0,266		0,408		0,568	

Fonte: Depen.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Variável dependente: logaritmo natural dos valores repassados pelo Funpen aos estados.Obs.: 1. *** valor: $p < 0,001$; ** valor: $p < 0,010$; * valor: $p < 0,050$.

2. PSB – Partido Socialista Brasileiro; DEM – Democratas (até 2007, denominada-se PFL – Partido da Frente Liberal); PPS – Partido Popular Socialista; PP – Partido Progressista; PPR – Partido Progressista Reformador; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PCdoB – Partido Comunista do Brasil.

De maneira geral, os resultados indicam que a hipótese da demanda potencial apenas se mostra factível quando os estados e os anos em que os repasses aconteceram não são inseridos no modelo. Aparentemente, por maior que seja a demanda potencial, mensurada pelas taxas de presos e de homicídios por 100 mil habitantes, esse efeito é diluído pelo estado da Federação que pleiteia o recurso e pelo momento em que estes pedidos são feitos.

Situação parecida foi experimentada pela hipótese de *performance* partidária. A variável que indicava mesmo partido para o governador e o presidente apresentou significância somente no modelo 2, que a testou de maneira isolada. Contudo, a significância de cada partido no poder nos estados, tendo como referência o PT, foi modificada de acordo com as variáveis de controle adicionadas. Inicialmente, estados governados por partidos diferentes do PT, fossem eles grandes (como o PSDB e o MDB) ou pequenos (como o PCdoB e outros), receberam mais recursos do que aqueles governados pelo PT. Esta tendência não se manteve, porém, quando os estados e os anos foram considerados – modelo 7, em que nenhum dos partidos apresentou significância estatística –, o que parece indicar que a capacidade de recebimento de recursos está mais conectada com a estruturação da máquina burocrática e com o aprendizado sobre acessar o Funpen, em detrimento de negociações específicas do jogo partidário. A hipótese da especialização do estado na temática começa a ganhar força a partir deste momento, e se reforça quando nosso olhar se volta para o que aconteceu com as demais variáveis.

A nossa terceira hipótese era referente ao esforço estatal, mensurado de duas formas: pela quantidade de recursos dados em contrapartida ao repasse do Funpen e pela despesa em investimento *per capita*. No modelo 3, estados que empenharam uma parcela importante de seus próprios recursos como contrapartida das negociações com o Funpen receberam maiores recursos, indicando que o esforço do estado em investir neste setor tem peso na negociação por repasses do governo federal. Este resultado se manteve tanto no modelo 6 – que controla as demais hipóteses de pesquisa – como no modelo 7 – que controla ainda os anos e os estados. Em ambos, o esforço do estado, por meio da contrapartida, que também indica capacidade estatal, foi fator estatisticamente significativo, aumentando os valores abocanhados pelo estado junto ao Funpen. Este resultado mostra a relevância de se levar em consideração as distintas dimensões apontadas pela literatura para o entendimento do problema, sob pena de apontar conclusões apressadas, que estão longe de refletir as variações a que a variável dependente está associada.

Os resultados sobre indução de agenda estadual por meio do governo federal confirmam essa dimensão, haja vista que os itens com significância estatística foram variáveis nos modelos 4, 6 e 7. A exceção foi a ampliação do sistema prisional, que aumentou os valores recebidos nas três estimativas apresentadas,

confirmando que esta é uma prioridade do Depen que se reflete nos repasses do Funpen. Ainda, os resultados indicam que construir prisões ou melhorar as existentes são objetivos centrais dos estados que pleiteiam recursos no Funpen. As normativas do Depen, especialmente as editadas entre 2010 e 2017, consolidaram este direcionamento, ao destacar que projetos desta natureza seriam priorizados. Antes, entre 1994 e 2009, quando eram os estados que demandavam o governo federal sem qualquer indicativo de coordenação deste último, os entes estaduais já buscavam os recursos do Funpen, majoritariamente, para ampliação, reforma e construção de penitenciárias. Assim, os modelos nos ajudaram a identificar outros fatores que também têm papel de destaque nesta equação.

Com isso, chegamos à nossa quinta e última hipótese, que destaca o papel do aprendizado institucional – mensurado pela quantidade de instrumentos de repasse no ano – e a possibilidade de sedimentação da dependência de trajetória, no sentido de a cada ano se pedir ao Funpen uma quantidade maior de recursos. Nos modelos 5 e 6, ambas as variáveis mostraram significância estatística e na direção esperada, indicando tanto aprendizado como dependência de trajetória no financiamento das políticas prisionais estaduais pelo governo federal. Contudo, no modelo 7, que conta com os efeitos fixos de ano e estado, somente o aprendizado mostrou significância estatística, sendo que estados com mais de um acordo com o Funpen receberam quantias maiores.

Sedimenta-se, portanto, a hipótese da especialização burocrática, segundo a qual estados com gestores especializados na temática prisional e experimentados em solicitar sequencialmente outros repasses tendem a ganhar mais recursos do Funpen. Há aqui um aprendizado institucional dentro do estado e na sua relação com o Depen. No entanto, não parece existir dependência de trajetória, uma vez que a variável “quantidade de repasses recebidos no ano anterior” não demonstrou associação estatística, o que reforça a necessidade de se entender o que faz um determinado estado pedir recursos ao Depen. Se os motins e as prisões aparentemente não estiveram vinculados a esta questão, outras dinâmicas sem repercussão na imprensa nacional podem ajudar a melhor compreender o problema.

As variáveis de controle de efeitos fixos indicaram alguns pontos que também devem ser aprofundados em outras análises sobre o tema. São Paulo é o estado com maior relevância dentro do Funpen, enquanto todos os demais tendem a receber, comparativamente, um quantitativo menor de recursos. As estatísticas descritivas indicaram que a explicação não perpassa pelo tamanho da população prisional e, assim, indicamos que, talvez, a ação de grupos criminais, como o PCC, possa ser uma hipótese substitutiva. Nesse ponto, seria importante compreender como as justificativas para os repasses se lastreiam na necessidade de contenção desta organização, que, apesar de originada em terras paulistas, estaria

ganhando espaço em outros estados da Federação (Manso e Dias, 2017; 2018). Para tanto, seria necessária uma análise de conteúdo dos planos de trabalho que sustentam os repasses, uma temática importante na agenda de pesquisas sobre o financiamento do sistema penitenciário.

Por fim, os repasses do Funpen têm sido reduzidos nos últimos anos. Como indica o modelo 7, desde 2015, os valores recebidos pelos estados são significativamente menores que aqueles repassados quando da criação do fundo. Nesse ponto, vale lembrar que a comparação é viável, porque todos os valores estão representados a preços de dezembro de 2020. Este resultado indica que a pauta prisional perdeu espaço dentro do MJSP, em especial entre 2015 a 2018 (Brasil, 2018). Contingenciamentos de recursos do Funpen foram alvo de disputas políticas ao longo desse período, de forma que somente em 2018, após a decisão do STF de 2015,¹⁸ o Senado Federal aprovou uma lei proibindo peremptoriamente esta medida, com vistas a permitir que os estados voltassem a acessar este fundo e pudessem contar com o financiamento do Executivo federal para as ações prisionais.¹⁹ Resta saber se esta mudança foi efetivamente implementada, o que os nossos dados não permitem dizer, porquanto se encerram exatamente em 2018.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste capítulo foi compreender quais dimensões contribuem para que um estado da Federação receba menor ou maior quantidade de recursos por parte do Funpen, um instrumento do Depen, integrante da estrutura do MJSP. A carência de análises sobre a política penitenciária brasileira, o financiamento do sistema prisional e os condicionantes de repasses na segurança pública impôs alguns desafios, que este texto terminou por enfrentar, com a apresentação do que é o Funpen e do diálogo com cânones da literatura sobre distribuição de recursos nas políticas sociais. Isto sem falar no próprio esforço de construção de uma base de dados inteiramente nova, combinando informações disponíveis em diversos *sites* governamentais.

O resultado aqui apresentado é mais indicativo de uma seara de estudos que precisa ser consolidada para uma melhor compreensão sobre de onde vêm os recursos que viabilizam a estruturação dos sistemas penitenciários estaduais e quais são as prioridades do governo federal quando o assunto é política penal. As análises descritivas indicam que não há um montante fixo de repasses destinados aos estados por ano, o que pode ser resultado da forma como o Funpen se estrutura e da quantidade de pedidos apresentados naquele ano. Como analisamos os convênios, as doações e os repasses assinados pelos entes federados, não conseguimos

18. ADFP nº 347.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3QZPCFT>>.

compreender os padrões de oferta e demanda do Funpen, uma temática que nos parece importante de ser mais bem escrutinada.

Apesar disso, foi possível observar que o esforço dos estados – medido neste trabalho pela quantidade de recursos dados em contrapartida ao repasse do Funpen, bem como pela despesa realizada em investimento *per capita* – é relevante para a compreensão do montante por eles recebido. Entes subnacionais com maiores capacidades estatais conseguiram arrecadar mais recursos do Funpen, indicando que esta política ainda tem se desenvolvido primordialmente nos âmbitos estaduais, e com baixa coordenação da União. Ao analisarmos a indução federal, temos corroborada a hipótese da baixa coordenação, na medida em que esta indução parece ter efeito somente quando a pauta é a ampliação de vagas, o que parece mais uma convergência de interesses entre esta diretriz e os objetivos dos governos estaduais.

Esse resultado se alinha às discussões que questionam o modelo penal nacional adotado nas últimas décadas, cuja base é a privação de liberdade, utilizada como forma de punição e disciplinamento de populações historicamente vulnerabilizadas (Batista, 1990). Nem mesmo aspectos que, em alguma medida, poderiam deslindar o aumento do encarceramento – como a violência urbana, aqui observada por meio da taxa de homicídios – competiram para explicar o grande aporte de recursos federais em aumento de vagas prisionais. Não obstante, quase 87% dos repasses durante todo o período estudado se voltaram a esta finalidade, o que é espelhado tanto nos projetos de lei repressivos aprovados nos últimos trinta anos (Campos e Azevedo, 2020) como no aumento contínuo das taxas de encarceramento (Azevedo e Cifali, 2015). Esta característica das políticas penais brasileiras pode também explicar por que a vinculação partidária parece importar menos nesta área do que em outras, como na saúde e na assistência social. Talvez isso aconteça porque, independentemente da ideologia partidária, ou mesmo de o governador e o presidente serem do mesmo partido, o encarceramento e, logo, a ampliação do sistema prisional têm sido tomados como solução-padrão para a segurança pública. Trata-se de medida que tende a ganhar adesão da sociedade em geral, sendo assim mobilizada tanto por partidos de direita como de esquerda (Caldeira, 2000).

Ao assimilar e corroborar a linha de ação do Depen, focada no encarceramento e, por sua vez, ganhar *expertise* em solicitar recursos, o estado tende a ter sucesso no recebimento do repasse pelo Funpen. Argumentamos que o aprendizado institucional sobre como criar um projeto que possa ser analisado pelo Depen e que esteja dentro das linhas de financiamento do Funpen tende a aumentar as chances de sucesso do estado, o que resultaria em maiores valores recebidos. Inicialmente, constatamos que a quantidade de instrumentos jurídicos assinados para o repasse dos valores dá força a esta hipótese. Com isso, inferimos que

gestores públicos mais especializados na temática das prisões conseguiriam melhores resultados para os seus estados, especialmente quando os planos de trabalho estão alinhados com as pautas do Funpen naquele momento. Mas, para que esta suposição possa ser testada com maior força, seria necessário escrutinar a taxa de sucesso do estado. Ademais, a quantidade de projetos aprovados entre os submetidos é uma questão que não conseguimos averiguar com os dados que temos neste momento.

Portanto, esperamos que as políticas de transparência da informação permitam que dados mais qualificados fiquem disponíveis, de forma que as hipóteses derivadas dessa análise inicial possam ser confirmadas ou rechaçadas. Se continuarmos caminhando rumo ao segredo de informações públicas, como ocorreu em 2021 durante o governo Jair Bolsonaro, dificilmente esta agenda de pesquisa poderá prosperar. Continuaremos a repetir mitos, como o da demanda potencial, dada a incapacidade de testá-los adequadamente.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019.
- AZEVEDO, R. G. de; CIFALI, A. C. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 15, n. 1, p. 105-127, 2015.
- BATISTA, N. **Punidos e mal pagos**: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- BICHIR, R. M. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 104, p. 111-136, 2016.
- BORGES, J. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Pólen, 2019.
- BRAGA, A. G. *et al.* Guardiões de castelos de areia: um retrato dos serviços prisionais do nordeste brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 26, v. 145, p. 25-63, 2018.
- BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 67**: Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, fev. 2017.

_____. **Mecanismo nacional de prevenção e combate à tortura**: relatório anual 2017. Brasília: MNPCT, 2018.

BUENO, S. O papel da União no financiamento das políticas de segurança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 11, p. 61-67, 2017.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2000.

CAMPOS, M. S.; AZEVEDO, R. G. de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. (Working Paper, n. 31).

COSTA, A.; GROSSI, B. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, 2007.

CRUZ, M. V. G. Da cadeia à penitenciária: uma análise da política prisional de Minas Gerais. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 4., 2010, Vitória, Espírito Santo. **Anais...** [s.l.]: Anpec, 2010.

D'ALBUQUERQUE, R.; SÁTYRO, N. A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, p. 246-282, 2020.

DIAS, C. **Da pulverização ao monopólio da violência**: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

DUTRA, W. Z. **A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação em políticas públicas**: o caso de Minas Gerais nas áreas de habitação de interesse social e segurança pública. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018a.

_____. O sistema penitenciário brasileiro e o conflito federativo: impasses e avanços na construção de uma política nacional. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** [s.l.]: Anpocs, 2018b.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: FBSP, 2022.

FELLET, J. Presos relataram massacre por força estadual em Pedrinhas. **BBC News Brasil**, 14 jan. 2014. Disponível em: <<https://bbc.in/3fbUkTK>>.

FELTRAN, G. **Irmãos**: uma história do PCC. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FERREIRA, C. C. **Política penitenciária nacional (1976-2018)**: arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2021.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Los Angeles: University of California Press, 1994.

GINGRICH, J.; HAUSERMANN, S. The decline of the working-class vote, the reconfiguration of the welfare support coalition and consequences for the welfare state. **Journal of European Social Policy**, v. 25, n. 1, p. 50-75, 2015.

GODOI, R. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. São Paulo: Boitempo, 2017.

GODOI, R.; ARAÚJO, F.; MALLART, F. Espacializando a prisão: conformação dos parques penitenciários em São Paulo e no Rio de Janeiro. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 591-611, 2019.

GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 536 p.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018.

IVERSEN, T.; SOSKICE, D. Electoral systems and the politics of coalitions: why some democracies redistribute more than others. **American Political Science Review**, v. 100, n. 16, p. 165-181, 2006.

KOPITTKKE, A.; RAMOS, M. P. O que funciona e o que não funciona para reduzir homicídios no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 414-437, 2021.

LOURENÇO, L. C.; ALVAREZ, M. C. Estudos sobre prisão: um balanço do estado da arte nas Ciências Sociais nos últimos vinte anos no Brasil (1997-2017). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 84, v. 2, p. 1-9, 2018.

MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.

MANSO, B. P.; DIAS, C. N. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 11, n. 2, p. 10-29, 2017.

_____. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

MARTINO, N. **Mulheres encarceradas: cruzamentos entre redes familiares e prisionais**. São Paulo: Ibccrim, 2019.

MELO, J.; AMARANTE, N. F. O massacre de Alcaçuz, o fortalecimento e a disputa de territórios por coletivos criminosos em Natal, RN. **O Público e o Privado**, n. 33, p. 19-40, 2019.

OLIVEIRA, V. **O dilema identitário dos agentes de segurança penitenciárias: guardiões ou policiais?** 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

RIBEIRO, L.; DINIZ, A. M. A. The Brazilian penitentiary system under the threat of covid-19. **Victims and Offenders**, v. 15, n. 7-8, p. 1019-1043, 2020.

RIBEIRO, L.; LOPES, A. G. Public safety policy in the state of Minas Gerais (2003-2016): agenda problems and path dependence. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 7, p. 121-134, 2018.

RUDNICKI, D.; COSTA, A. P. M.; BITENCOURT, D. F. A (in)eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 58, p. 105-128, 2021.

RUEDA, D.; BARMEO, N. Insider-outsider politics in industrialized democracies: the challenge to social democratic parties. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 61-74, 2005.

SANTOS, I. G. dos; GONTIJO, J. G. L.; AMARAL, E. F. L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 105-131, 2015.

SÁTYRO, N. Institutional constraints, parties and political competition in Brazilian states, 1987-2006. **Revista de Ciência Política**, v. 33, n. 3, p. 583-605, 2013.

_____. The paradigmatic radical reform in Brazil's social policies: the impact of the Temer administration. In: SÁTYRO, N.; DEL PINO, E.; MIDAGLIA, C. (Ed.). **Latin American social policy developments in the twenty-first century**. 1st ed. Cham: Springer International Publishing, 2021. p. 317-340.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia de assistência social nos municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 363-385, 2018.

SILVESTRE, G. **Dias de visita**: uma sociologia da punição e das prisões. São Paulo: Alameda, 2012.

SINHORETTO, J. Violência, controle do crime e racismo no Brasil contemporâneo. **Novos Olhares Sociais**, v. 1, n. 2, p. 4-20, 2018.

SOBE para três número de mortos em rebelião em presídio no Recife. **G1**, 20 jan. 2015. Disponível em: <<http://glo.bo/3xGgAfa>>.

TEIXEIRA, N. A política de integração de Minas Gerais: a “dependência de trajetória” na consolidação da política brasileira de segurança pública. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 6, n. 3, p. 369-410, 2013.

VASCONCELOS, B. F. *et al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 1-47, 2018.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 28).

WEISS, L. **The myth of the powerless State**: governing the economy in a global era. New York: Cornell University Press, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DIAS, C. C. N. **Encarceramento, seletividade e opressão**: a “crise carcerária” como projeto político. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2017. (Análise, n. 28).

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

