

ARTIGO

A (DES)ARTICULAÇÃO FEDERATIVA NA PAUTA PENAL: UMA ANÁLISE DOS REPASSES DE RECURSOS FINANCEIROS DO FUNPEN AOS GOVERNOS ESTADUAIS

WALKIRIA ZAMBRZYCKI DUTRA

Residente de pós-doutorado no Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É doutora e mestre em Ciência Política, e bacharel em Relações Internacionais. É pesquisadora do Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN/UNB), e do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP).

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Belo Horizonte

Email: walkiriazdutra@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9239-7348>

TALLES ANDRADE DE SOUZA

Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro – FJP/MG. Especialista em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR. Pesquisador do Laboratório de Gestão de Políticas Penais da UNB/DF. Ex Coordenador Geral de Alternativas Penais do DEPEN/MJSP. Ex Coordenador Geral de Prevenção em Ações de Segurança Pública da SENASP/MJSP. Ex Coordenador Especial de Prevenção Social à Criminalidade da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais – SESP/MG.

País: Brasil **Estado:** Distrito Federal **Cidade:** Brasília

Email: tallesandradesouza@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3842-9200>

Contribuições dos autores:

Walkiria Zambrzycki Dutra é autora principal do artigo, sendo responsável pela redação, tabulação e referenciação dos dados, e análise documental das informações apresentadas no artigo. Talles Andrade de Souza é coautor do artigo, sendo co-responsável pela redação do artigo, e revisão dos dados quantitativos e qualitativos da pesquisa.

RESUMO

Este trabalho analisa o perfil das relações intergovernamentais promovidas pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) para com os governos estaduais entre os anos de 2006 a 2016. Partimos da hipótese que foram estabelecidas estratégias distintas em torno da criação de programas federais e a vinculação desses ao repasse de recursos financeiros para os governos estaduais via Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Por um lado, buscou-se a coordenação federativa ao induzir certos tipos de responsabilização penal – como é o caso das alternativas penais. Por outro lado, o DEPEN atuou na lógica da cooperação via complementação de ações executadas pelos governos estaduais – como é o caso da provisão de vagas em estabelecimentos prisionais. Através de pesquisa documental e levantamento dos convênios firmados, concluímos que a atuação do governo federal não é o protagonista na pauta das políticas penais, pois sua atuação no período estudado foi difusa, e essa escolha dificultou o condicionamento das diretrizes de orientação técnica do DEPEN para o repasse de recursos financeiros do FUNPEN em uma proposta de coordenação federativa.

Palavras-chave: DEPEN. FUNPEN. Indução Federal. Políticas Penais. Sistema Prisional.

ABSTRACT

THE FEDERATIVE (DIS)ARTICULATION IN PENAL POLICY AGENDA: AN ANALYSIS OF FEDERAL GRANTS FROM FUNPEN TO STATE GOVERNMENTS

This paper analyzes the profile of intergovernmental relations promoted by the National Penitentiary Department (DEPEN) with state governments between the years of 2006 to 2016. We start from the hypothesis that different strategies were established around the creation of federal programs and their link to the transfer of financial resources to state governments via the National Penitentiary Fund (FUNPEN). On the one hand, federative coordination was sought by inducing certain types of criminal liability – as is the case with criminal alternatives. On the other hand, DEPEN acted in the logic of cooperation by complementing actions carried out by state governments – such as the provision of places in prisons. Through documental research and a survey of the agreements signed, we concluded that the federal government is not the protagonist in the criminal policy agenda, since its performance in the studied period was diffuse, and this choice made it difficult to condition the DEPEN technical guidance guidelines for the transfer of financial resources from FUNPEN in a proposal for federative coordination.

Keywords: DEPEN. FUNPEN. Federal Induction. Penal Policy. Prison.

Data de recebimento: 03/08/2020 – **Data de aprovação:** 11/01/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1348

INTRODUÇÃO

Uma prática instrumental utilizada como ponto de partida para análise das relações intergovernamentais, no caso brasileiro, é apresentar as garantias constitucionais e as responsabilidades atribuídas aos entes federados na provisão dos serviços aos cidadãos. O sistema prisional é um dos casos mais desafiadores nesse exercício, porque as garantias constitucionais não foram atribuídas a um ente federado específico. Além disso, há uma aparente sobreposição de responsabilidades pelo fato da justiça criminal, a segurança pública e as políticas penais se constituírem como sistemas próprios, mas ainda frouxamente interligados pelos atores que os compõe.

O art. 144 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) atribuiu às polícias estaduais a promoção de políticas e ações em segurança pública, e a pauta do sistema prisional persistiu subordinada a ela, ambos a cargo dos governos estaduais e do Distrito Federal¹. Esse *continuum* polícia-justiça-prisão é fragmentado da seguinte forma: o aparelho policial é frequentemente privilegiado como estratégia para redução da criminalidade; o aparelho judiciário é por vezes visto como o domínio abstrato e idealizado da lei; e a prisão sacramenta os impasses enfrentados pelas políticas públicas penais diante da desarticulação dos sistemas supracitados (ADORNO, 1991).

A legislação infraconstitucional sobre o sistema prisional está na Lei de Execução Penal (LEP), nº 7.210/1984, na qual se destacou a necessidade de criação de um órgão, no âmbito do Poder Executivo Federal, como responsável pelo acompanhamento da execução penal. No entanto, foi só a partir do ano

¹ Segundo a Constituição Federal de 1988, os municípios não têm responsabilidades legais nas pautas da segurança pública e do sistema prisional. Por este motivo, neste trabalho não analisaremos o papel desse ente federado, resumindo a articulação federativa à relação União – Estados Federados.

de 1994 que o governo federal deu os primeiros passos em prol da possibilidade de construção de uma diretriz nacional para o sistema prisional com a criação do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Mas, até hoje, não há estudos conclusivos acerca do processo de consolidação de uma Política Nacional para o Sistema Prisional que funcionasse como vínculo norteador de uma diretriz de aplicação dos recursos desse fundo às ações e aos programas de cunho nacional (MELO, 2016; LEITE, 2017).

Tendo em vista que a área prisional ainda é pouco estudada no viés do federalismo e das relações intergovernamentais, o objetivo deste trabalho é realizar um estudo exploratório e descritivo da articulação federativa promovida pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) – a principal instância federal responsável pela formulação de políticas públicas penais – entre os anos de 2006 a 2016. A escolha temporal abarcou o contexto de criação desse órgão até a promulgação da Portaria Nº 1.414, de 26 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), que regulamentou novas regras para a transferência de recursos financeiros do FUNPEN aos governos estaduais.

Partimos da hipótese que, para esse período, a criação de programas federais e a vinculação desses ao repasse de recursos financeiros para os governos estaduais seguiu momentos distintos na barganha federativa. Adotamos como modelo de análise o jogo da barganha federativa proposto por Dutra (2018), que se baseia no viés teórico e normativo a literatura da barganha federativa da escolha racional, que associa custos e benefícios na produção de convergência de interesses entre os entes federados (MACHADO, 2008; DUTRA, 2018). Nesse sentido, buscamos identificar sob quais pautas e diretrizes o governo federal construiu e priorizou suas preferências na pauta prisional. Ao todo, foram duas iniciativas mapeadas: i) infraestrutura física do sistema prisional; e ii) alternativas penais.

Concluimos que a atuação do governo federal foi difusa, e essa escolha dificultou o condicionamento das diretrizes de orientação técnica do DEPEN para o repasse de recursos financeiros do FUNPEN em uma proposta de coordenação federativa. Como consequência, concluimos que o governo federal não é o protagonista na pauta do sistema prisional; há pouco incentivo para que os governos estaduais mudem o seu curso de ação e atuem de forma mais cooperativa para com a superação coletiva dos problemas estruturantes que caracterizam as políticas penais.

A exposição dos argumentos está dividida em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, apresentamos as principais ideias e os conceitos que orientam a pauta do sistema prisional no Brasil. Essa discussão é importante para identificar as questões e os problemas que orientam os tomadores de decisão em prol da formulação de soluções em políticas públicas na área. A partir dessa identificação, na segunda seção do texto apresentamos o conceito da barganha federativa, e o reflexo dessa posição institucional para a coordenação e a cooperação federativa, na qual se encontram o governo federal e os governos estaduais.

Por fim, na terceira seção do trabalho, apresentamos a estrutura organizacional do DEPEN e as ações de maior vulto financeiro repassado com recursos do FUNPEN. A correlação de ambos os instrumentos nos permitirá observar o interesse do governo federal em se posicionar na pauta, alinhando suas preferências àquelas colocadas pelos governos estaduais.

A metodologia adotada se baseou em estudo de caso com mobilização de dados descritivos. Nossa abordagem fez uso de dois instrumentos usualmente adotados pela literatura especializada no tema da articulação federativa com capacidade de produzir convergência de interesses entre os entes federados

para a provisão de um serviço público: i) a produção de normas e diretrizes nacionais; e ii) a indução federal por meio da criação ou ampliação de transferências via fundos especiais (ARRETCHE, 2000; MACHADO; PALOTTI, 2015; DUTRA, 2018). Para tanto, foi realizada pesquisa documental das portarias e dos manuais de gestão publicados no Diário Oficial da União (DOU), no sítio virtual do Ministério da Justiça (MJ) e dos órgãos de administração prisional dos governos estaduais que receberam recursos financeiros do FUNPEN em algumas das categorias analisadas. A consulta ao orçamento federal ocorreu por meio do Portal da Transparência no ano de 2017, no qual identificamos o número e o volume financeiro dos convênios firmados entre o DEPEN e os governos estaduais no período supracitado.

O CAMPO DAS POLÍTICAS PENAIS NO BRASIL

Os temas da violência, da criminalidade, das organizações policiais e das políticas de segurança pública começaram a ser investigados pelas Ciências Sociais a partir dos anos 1970 e 1980 (LIMA; RATTON, 2011; MELO, 2016) diante do aumento da criminalidade urbana nas principais capitais do país. Desde então, a compreensão das causas da violência e da criminalidade tem sido construída em um aparente paradoxo entre democracia e violência, pois:

De um lado, altas taxas de violência estão associadas a elevadas taxas de *impunidade*, o que rebate na baixa confiança nas leis e nas instituições; de outro, as instituições de segurança pública e justiça criminal, premidas pelas cobranças da mídia e da opinião pública, são regidas pela ideia de que algo precisa ser feito a qualquer custo para conter os “criminosos”, abrindo margens para medidas de extremo rigor penal e, mesmo, para reforçar políticas criminais anacrônicas e discriminatórias. (LIMA, SINHORETTO; BUENO, 2015, p. 125, grifo nosso).

A partir dessa citação, percebe-se que a abordagem do fenômeno da violência não está desassociada da discussão em torno das políticas públicas penais. O problema empírico está na forma e na conciliação das tendências normativas que orientam as formas de responsabilização penal. Afinal, a opção por um tipo de intervenção penal está sempre relacionada à maior ou menor disposição do Estado – que detém o monopólio do uso legítimo da força – em estabelecer alternativas com caráter de responsabilização ou utilizar mecanismos de controle que são, por vezes, incapazes de dirimir as formas de violência e criminalidade.

Aprovada em 1984, a Lei Federal Nº 7.210 visa efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social das pessoas em cumprimento da sentença. Diante desses desafios, um conceito recente que vem sendo trabalhado pelos especialistas nesse campo tem sido a adoção do termo “políticas penais”:

Compreende-se como políticas penais um conjunto de políticas de responsabilização penal que envolve, além das medidas de privação de liberdade em diferentes regimes, as audiências de custódia, as alternativas penais, os serviços de monitoração eletrônica, práticas restaurativas no sistema de justiça criminal e serviços de atenção às pessoas egressas do sistema prisional. (MELO; DAUFEMBACK, 2018, p.8-9).

Portanto, ao discorrer sobre políticas penais, não se trata somente das prisões. Esse conjunto de serviços parte do pressuposto que o cumprimento da pena dos indivíduos demanda uma leitura qualificada que vai além da custódia nos estabelecimentos prisionais. É fundamental compreender as políticas penais como

um sistema, composto de porta de entrada, execução penal, e porta de saída, sendo que os investimentos e a coordenação de políticas e serviços específicos em todas essas dimensões são imprescindíveis para sua racionalização e maior eficiência.

Todavia, no contexto nacional, essa leitura sistêmica permanece à margem da centralidade da privação da liberdade. A prisão, se pensada como um sistema de isolamento ou confinamento solitário, tem sido a principal forma de punição penal adotada pelas sociedades contemporâneas. No Brasil, sob essa lógica, a tônica dominante da pauta prisional promove:

a segregação e o isolamento dos sentenciados, mediante um programa deliberado de aumento progressivo da oferta de novas vagas no sistema, política de mão-única porque não acompanhada de outras iniciativas e que não ataca os pontos tradicionais de estrangulamento. (ADORNO, 1991, p. 68).

Esse sistema de crenças orienta grande parte dos atores do sistema de justiça criminal, que atuam de forma desarticulada entre si e se digladiam na disputa por influência sobre o poder institucional. De fato, o rol de competências é extenso e abrangente, já que inclui as seguintes instâncias de poder: i) agências de controle e de repressão (sobretudo os organismos policiais); ii) o Sistema de Justiça Criminal (promotores de justiça, juízes e Defensoria Pública); e iii) os estabelecimentos prisionais e demais serviços penais (sobretudo os profissionais penitenciários e as burocracias executivas) (ADORNO, 1991).

Uma segunda característica importante a ser destacada está nos efeitos que a política de segurança pública gera como desdobramentos na política penal. Há três ordens de problemas: i) o protagonismo atribuído às corporações policiais no enfrentamento à violência, transformando esses profissionais na principal referência para a gestão das políticas prisionais; ii) o paradigma policial como ferramenta que orienta a formação dos servidores penais, haja vista a recente aprovação da Emenda Constitucional Nº 104, de 04 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019), que criou a polícia penal federal, estadual e distrital no âmbito do art. 144 da Constituição Federal; e iii) o princípio da “guerra às drogas”, que rege as políticas de segurança pública e de justiça criminal, é tangencial à atuação das polícias militares e representa um público expressivo no sistema prisional. Além disso, também opera para a estruturação de dinâmicas de grupos envolvidos em práticas criminais dentro e fora do sistema prisional (PAES MANSO; DIAS, 2018).

Isso significa dizer que, na esfera do Poder Executivo, a promoção do sistema prisional acaba se tornando um reflexo do tipo de estratégia adotada na segurança pública, e ainda é periférico o espaço de construção, por parte da sociedade civil e demais carreiras dos gestores públicos, de uma agenda de questões que qualifique a atuação no campo das políticas penais. Essa é a terceira característica desse campo: a aparente blindagem em torno da participação social.

Os documentos oficiais e os planos de ação do Poder Público na pauta das políticas penais quase sempre são elaborados sem a promoção de um debate público com a sociedade civil, entidades, e até mesmo sem a interlocução da instância parlamentar no Poder Legislativo estadual e federal (ADORNO, 1991). Logo, dificuldades de participação social também podem ser encontradas no monitoramento das diretrizes, das garantias e dos direitos das pessoas em cumprimento de penas privativas de liberdade (DUTRA, DAUFEMBACK, CRUZ, 2021).

O processo do “hiperencarceramento” e deterioração das condições de custódia têm sido crescentes desde os anos 1990 e se acentuou na última década. De acordo com o último Levantamento Nacional de

Informações Penitenciárias (INFOPEN), em dezembro de 2019, o Brasil possuía 755.274 pessoas presas, o que representa a terceira maior população carcerária do mundo, ficando atrás dos Estados Unidos e da China. No entanto, o Brasil está na contramão da tendência mundial, já que:

Somente entre 2008 e 2016, o Brasil cresceu sua taxa de aprisionamento em 56%. No mesmo período, contrariando a tendência que observamos por aqui, os países com maior população prisional no mundo – EUA, China e Rússia – reduziram sua taxa de encarceramento em, respectivamente, 12%, 2% e 28%. (PIMENTA, 2018, p. 72).

Assim, o modelo de gestão penal em curso nas últimas décadas adota o encarceramento como método hegemônico de medida de privação de liberdade (LEITE, 2017; MELO, 2016; PIMENTA, 2018). Com essa prática, vem a reboque uma cultura prisional que reforça a promoção da segregação e do isolamento dos sentenciados dentro das unidades prisionais, e deixa exposto a dificuldade no gerenciamento de amplas massas carcerárias.

Diante desse cenário, destacamos dois desafios colocados ao Poder Executivo: i) lograr uma política coordenada e sistêmica para o campo da execução penal, haja vista o leque de atores componentes do sistema de justiça criminal, políticas de proteção social e sociedade civil que precisam ser envolvidos; e ii) alcançar uma política condizente à legislação penal vigente, sobretudo na garantia das diretrizes dispostas na Lei de Execução Penal (LEP). A orientação do Poder Público vai depender dos paradigmas, das crenças, dos princípios e das normativas que orientam os tomadores de decisão, tanto na esfera estadual quanto na federal.

Neste trabalho, analisaremos a estrutura do Poder Executivo Federal através do DEPEN. Vejamos a seguir como a articulação federativa pode contribuir ou dificultar a implementação de uma política pública penal em âmbito nacional.

A BARGANHA FEDERATIVA NO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O federalismo é o princípio que orienta os Estados que se organizam territorialmente e politicamente como uma federação: o reconhecimento da existência de unidades constituintes distintas, cada qual composta por governos autônomos, o que lhes confere autoridade para tomar decisões, de forma independente dos demais níveis de governo, em pelo menos uma área específica de política pública (RIKER, 1964). No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 atribuiu autonomia à União, aos governos estaduais e aos municípios para decidirem sobre um conjunto de responsabilidades comuns, concorrentes e exclusivas em políticas sociais.

Outro elemento constituinte da autonomia dos entes federados foi a reforma tributária constitucional, na qual as receitas públicas foram redistribuídas. Desde então, um dos principais dilemas colocados pelo modelo federativo tem sido conciliar a autonomia dos governos subnacionais (estados e municípios) em formular e decidir sobre suas próprias políticas (*self-rule*) vis-à-vis a necessidade de produção de convergências para se atingir resultados coletivos (*shared-rule*). Esse cenário reflete um problema de coordenação: cada ente federado tem autonomia para ofertar uma estratégia de provisão de determinado serviço, mas não se sabe qual delas será a escolhida.

Trata-se de uma aparente sobreposição de responsabilidades que refletem uma certa competição vertical, ou seja, cada nível de governo consegue exercer uma mesma atividade ou função, o que pode gerar resultados coletivos contraproducentes (DUTRA, 2018). A literatura especializada no tema vem realizando estudos de caso que demonstram os percalços de se ampliar a provisão das políticas públicas em todo o território nacional a partir das desigualdades regionais que consolidam o federalismo brasileiro (ARRETCHE, 2000; ABRÚCIO, 2005; DUTRA, 2018; MACHADO; PALOTTI, 2015). Nesse caso, os possíveis cenários já elencados pela literatura para a promoção de políticas públicas são: i) a criação de programas próprios; ii) a adesão aos programas nacionais; e iii) a imposição constitucional (ARRETCHE, 2000).

A alternativa mais estudada pela literatura como forma de reverter esse cenário tem sido a oferta de programas nacionais por parte do governo federal. Nesse caso, trata-se de induzir os governos subnacionais a partir de um modelo de arranjo institucional voltado para a implementação de serviços em âmbito local – por parte dos estados e municípios – a partir da formulação de diretrizes nacionais pelos órgãos do Poder Executivo Federal (DUTRA, 2018). Nos casos mais bem-sucedidos, o arranjo institucional segue o modelo CPF: Conselhos de Políticas Sociais (que atuam como forma de garantir a participação e o controle social tanto na definição das diretrizes nacionais quanto na fiscalização do repasse dos recursos financeiros); Plano Temático (estabelecendo as diretrizes e os programas de padrão nacional); e Fundo Nacional Temático vinculado às diretrizes do Plano Nacional (como forma de induzir maiores gastos por parte dos governos subnacionais). Essa estratégia de coordenação coloca no governo federal o papel de protagonista da indução federal, entendida como:

“a iniciativa capaz de alterar substancialmente o cálculo político do agente a ser induzido, introduzindo nesse uma estrutura de incentivos – mas também de obstáculos – capaz de alterar o curso de ação dos governos subnacionais junto aos quais se busca a cooperação” (DUTRA, 2018, p. 41).

Em algumas áreas de políticas sociais, os fundos sociais adotaram o mecanismo de repasse fundo a fundo, no qual “a transferência ocorre de um fundo nacional para os fundos municipais, de forma regular e, algumas vezes, sem a necessidade de convênios e outros instrumentos afins” (SOARES, 2012, p. 9). Em outras áreas, os fundos sociais são regulamentados por leis específicas que estabelecem os condicionantes para o repasse dos recursos e se encaixam no Orçamento Geral da União (OGU) na modalidade de Transferências Voluntárias da União (TVU). Nesse caso, os recursos são transferências negociadas repassados por meio de convênios e contratos de repasse, e ficam condicionados ao interesse do Poder Executivo Federal, “que tem ampla autonomia para definir o volume destes recursos e quais destinatários e políticas serão beneficiados” (SOARES, 2012, p. 12).

Essa leitura das relações intergovernamentais parte do pressuposto que um sistema federativo demanda a habilidade dos entes federados em negociarem entre si suas preferências em torno da responsabilidade comum de promoção de bens e serviços à população. Sob a ótica do institucionalismo da escolha racional (SCHARPF, 1997), essa negociação define a barganha federativa como uma interação estratégica auto interessada, que pode ser traduzida por meio de uma tipologia calcada na teoria dos jogos composta por três etapas: “momento zero”, “momento um” e “momento dois” (DUTRA, 2018).

O “momento zero” é a descrição do ponto de partida de todos os entes federados, definida pelos condicionantes legais e institucionais, e pela estrutura que os constrange no arranjo federativo. Ou seja: “O elemento importante na descrição do *status quo* dos jogadores é o conteúdo da área de política pública que se está analisando, pois permite situá-los a partir de sua capacidade de assumir ou não o protagonismo na promoção da referida política” (DUTRA, 2018, p. 16).

O “momento um” é o início do jogo da barganha federativa a partir da proposta do governo federal, ou seja, trata-se do que este “tem” para ofertar para os governos subnacionais. Os governos estaduais e municipais, por sua vez, interpretam o quão interessante é a proposta do governo federal segundo as suas próprias preferências. A seguir, o “momento dois” representa a contraproposta dos governos subnacionais e os desdobramentos locais oriundos da adesão à proposta do governo federal (“momento um”). Cabe ao governo federal conceder e/ou flexibilizar a sua proposta original para a realização dos interesses em comum. Afinal, essa etapa consubstancia o que os governos subnacionais “querem” ao se posicionarem em relação à proposta ofertada pelo governo federal e “o que” será executado no âmbito subnacional.

A seguir, faremos uma análise descritiva das ações promovidas pelo DEPEN, com a vinculação de diretrizes nacionais no campo da política prisional e de alternativas penais segundo as diretrizes do FUNPEN. As tipologias da barganha aqui detalhadas servirão de base para identificarmos em qual momento da negociação as ações do DEPEN se encaixaram na análise temporal entre os anos de 2006 a 2016.

O DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL: PARTICIPAÇÃO OU AUSÊNCIA DA UNIÃO NA POLÍTICA PENAL?

Nas políticas públicas, as decisões expressam escolhas para a solução de um problema que se tornou visível na agenda pública. Afinal, os sistemas políticos não são capazes de identificar todos os problemas correntes e nem de processar todas as alternativas possíveis para esses cenários. Trata-se, portanto, de uma tarefa eminentemente política, escolhida pelos líderes políticos e por cargos estratégicos da burocracia a partir de constrangimentos, que podem ser tanto materiais quanto sociais e políticos (BRASIL; CAPELLA, 2015).

A própria criação de uma estrutura burocrática pode ser um indicador de que um tema passou a compor a agenda pública. Trata-se da criação de uma instância com poder de veto e acesso à tomada de decisão que pode facilitar ou dificultar o processo de escolha das alternativas e soluções para as políticas públicas. No campo das políticas penais, a LEP prevê como atores na esfera do Poder Executivo Estadual e Federal os seguintes órgãos, respectivamente: os Departamentos e Conselhos Penitenciários Estaduais; o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP); e o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN).

No âmbito estadual, os Conselhos Penitenciários Estaduais são órgãos de caráter consultivo e fiscalizador da execução da pena, cujos membros são nomeados pelo governador do estado. Atualmente, cada unidade federativa possui legislação própria para regular as atividades desse órgão em sua jurisdição. Já os Departamentos Penitenciários Estaduais têm por finalidade supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais em seu território. Atualmente, cada unidade da federação dispõe desse órgão em formatos muito distintos: há Secretarias Estaduais Autônomas; há subsecretarias, submetidas à Secretaria de Estado de Justiça ou à Secretaria de Segurança Pública; e também é possível identificar agências e departamentos (MELO, 2021). Para cada caso, as atribuições ficam a cargo de legislação específica determinada por cada estado em sua lei orgânica.

Em âmbito federal, as estruturas decisórias estão concentradas no papel do CNPCCP e do DEPEN. O Conselho Nacional foi criado em 1980 e está, atualmente, subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. O DEPEN foi criado no ano de 2005², vinculado ao Ministério da Justiça (MJ), tornando-

² A partir do Decreto Nº 5.535, de 13 de setembro de 2005 (BRASIL, 2005), houve alteração do status do DEPEN no contexto da estrutura do governo federal, que passou a integrar, como órgão específico, o Ministério da Justiça. Anteriormente, as políticas penais eram conduzidas pela Secretaria Nacional de Justiça, no Ministério supracitado.

se o órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do CNPCP. Dentre suas atribuições destacam-se: i) o acompanhamento da aplicação das normas de execução penal; e ii) a assistência técnica às unidades federativas na implantação dos princípios e das regras estabelecidas na LEP (BRASIL, 1984).

O Diretor-Geral do DEPEN é o ordenador de despesas do FUNPEN. É importante destacar que, diferentemente de outros Fundos Nacionais, não há Conselho Gestor ou instância similar que envolva a participação social para definição das diretrizes de aplicação dos recursos desse Fundo Nacional, o que reforça a ausência de instâncias de participação social na pauta das políticas penais.

Em termos orçamentários, o FUNPEN foi criado através da Lei Complementar Nº 79, de 07 de janeiro de 1994, e se caracteriza como um fundo de natureza contábil. As principais fontes de recursos do FUNPEN são: i) dotações orçamentárias da União (OGU); ii) multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; e iii) fianças quebradas ou perdidas³.

Em termos das relações federativas, o objetivo do FUNPEN é proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. Até o ano de 2016, a legislação referente ao FUNPENi previa que a aplicação dos recursos fosse feita via transferência para entidades públicas e privadas, caracterizando-se como uma transferência voluntária⁴, viabilizada por meio dos seguintes instrumentos de repasse: (i) Contratos de Repasse; (ii) Termo de Execução Descentralizada (TED); (iii) Convênios; e (iv) Execução direta por meio de doações.

Para fins de análise, o Quadro 1, abaixo, resume as possibilidades de aplicação dos recursos desse Fundo Nacional conforme disposto na Lei Complementar Nº 79/1994 em sete (07) categorias.

³ Nos anos de 2017 e 2018, leis federais revogaram as fontes oriundas das custas judiciais recolhidas em favor da União, e uma porcentagem do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias.

⁴ Segundo o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) (BRASIL, 2000), entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, de auxílio ou de assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou destinados ao Sistema Único de Saúde.

QUADRO 1

Categorias de aplicação de recursos financeiros via FUNPEN

Nome da categoria	<i>Incisos correspondentes na Lei Complementar 97/1994</i>
Infraestrutura física do Sistema Prisional	I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;
	IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais;
	XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos.
	XV – implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais
Gestão do Sistema Prisional	II - manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;
	III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;
Alternativas Penais	XVI - programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação;
Educação e Formação Profissional do Preso e do Internado	V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;
	VI - formação educacional e cultural do preso e do internado;
Assistência aos Presos, Egressos e Familiares	VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizante;
	VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;
	X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados;
Projetos Gerais em Políticas Penais	IX - programa de assistência às vítimas de crime;
	XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica
	XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.
Pesquisa Científica	XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;
	XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Complementar Nº 79/1994 (BRASIL, 1994).

Ainda que tenham ocorrido mudanças na estrutura organizacional do DEPEN ao longo do período estudado neste trabalho, podemos organizar as atividades desse órgão em dois eixos de atuação:

- Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), que à época compreendeu as ações de: i) modernização (via construção e aparelhamento de unidades prisionais); ii) fomento e promoção da cidadania (saúde, trabalho, renda, educação, dentre outros); e iii) fomento às penas alternativas ao encarceramento.
- Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (SPF), que à época compreendeu a gestão dos presídios federais.

No caso da DIRPP/DEPEN, a relação para com os governos estaduais volta-se para o fomento aos instrumentos de cooperação e coordenação federativa, já que preveem o acompanhamento das normas de execução penal para garantir a prestação de serviços penais em âmbito estadual. Dado o número abrangente de ações possíveis a serem financiadas em âmbito federal a partir das ações dessa diretoria, neste trabalho apresentaremos aquelas que obedeceram a dois critérios. O primeiro foi selecionar a categoria cuja proporção de convênios firmados se sobressaiu em relação ao número total. Assim, quanto maior o número, maior era a tendência de que o serviço atendesse aos interesses, seja do governo federal, seja do governo estadual. O segundo critério foi identificar a existência de documentos norteadores e portarias com a publicação de Políticas Nacionais ou diretrizes que orientassem o repasse de recursos do FUNPEN entre os anos de 2006 a 2016.

Nesse sentido, é importante destacar que, no ano de 2014, uma parceria entre o Ministério da Justiça e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD)⁵ promoveu uma série de consultorias voltadas para a entrega de produtos técnicos. Em suma, tratava-se de propostas para a formulação de diretrizes nas seguintes temáticas: i) modelo de gestão da Política Prisional; ii) Política Nacional para as Alternativas Penais; iii) Política Nacional para a Monitoração Eletrônica; iv) reformulação da Matriz Curricular da Escola Nacional de Serviços Penais; e v) Pessoas Egressas do Sistema Prisional. Tais documentos serviram de base para selecionarmos as ações a serem descritas com mais detalhes neste trabalho.

O Quadro 2 resume o levantamento e a classificação do número total de convênios e as respectivas porcentagens que cada uma delas representa diante do total de convênios firmados entre o DEPEN/MJ e os governos estaduais nos anos de 2006 a 2016. Os dados foram obtidos através do Portal da Transparência, no ano de 2017, e totalizaram 756 convênios firmados com órgãos do Poder Executivo Estadual, incluindo o Distrito Federal.

⁵ O Projeto BRA/011/2014 – Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro foi uma parceria firmada entre o Departamento Penitenciário Nacional e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no qual foram elaborados produtos técnicos, por meio de contratação de consultorias nacionais especializadas. Não há uma compilação desses produtos em um único documento, embora eles tenham embasado produções bibliográficas em diversas frentes de atuação das políticas penais.

QUADRO 2

Convênios firmados entre o DEPEN e o Poder Executivo Estadual
(2006-2016) (em R\$)*

Categorias	Total	% do total	Valor Total	% do total
infraestrutura física do sistema prisional	409	54,10%	R\$ 3.349.876.722,37	92,89%
alternativas penais ¹	104	13,76%	R\$ 136.256.509,76	3,78%
educação e formação profissional do preso e internado	98	12,96%	R\$ 71.894.009,82	1,99%
gestão do sistema prisional	89	11,77%	R\$ 20.863.058,37	0,58%
assistência aos presos, egressos e familiares	34	4,50%	R\$ 21.974.409,68	0,61%
projetos gerais em políticas penais	21	2,78%	R\$ 5.193.342,46	0,14%
pesquisa científica	1	0,13%	R\$ 197.233,91	0,01%
TOTAL GERAL	756	100%	R\$ 3.606.255.286,37	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas no Portal da Transparência (2017).

* Índices calculados a partir da correção de valores com base no IPCA (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020), tendo como referência a data de dezembro de 2019.

¹ Incluímos nessa categoria o serviço de monitoração eletrônica, que correspondeu a 37% do total de recursos, alcançando o montante de R\$ 50.921.148,68 (valor com a correção de valores com base no IPCA).

Das considerações metodológicas, destacamos que o número total de convênios abrange todas as situações de convênio disponíveis no Portal da Transparência em consulta realizada no ano de 2017, incluindo os casos de convênios concluídos e excluídos. Ainda, o número total de convênios se refere ao proponente “estadual”, o que inclui tanto os órgãos do Poder Executivo como também os Tribunais de Justiça, a Defensoria Pública, as entidades do Terceiro Setor e as Universidades Estaduais. A escolha por trabalhar com todos esses atores se justifica pelo tipo de ação fomentada pelo DEPEN e a respectiva interlocução desse órgão para com os atores do sistema de justiça.

Por fim, por se tratar de um repasse de recursos na modalidade de “Transferência Voluntária” (TVU), destacamos que o acesso a esses recursos se deu por Portarias publicadas no DOU, as quais declaravam: i) os recursos orçamentários disponíveis para o exercício anual; ii) as modalidades de projetos passíveis de financiamento; iii) as unidades da federação priorizadas por modalidades de projetos; e iv) as condicionalidades para envio das propostas e dos projetos. A análise aqui proposta parte do pressuposto que a escolha do DEPEN em editar portarias específicas a determinados programas e ações é uma forma de orientação acerca do repasse dos recursos financeiros do FUNPEN em se tratando de convênios, contratos de repasse e instrumentos afins. Em termos da coordenação federativa, diante desse critério de seleção, caberia ao governo estadual encaixar o recurso financeiro ao tipo de política pública penal que estivesse alinhada às suas prioridades e capacidade de implementação.

A associação entre os convênios firmados e tais documentos normativos seria um indício da construção de convergências e organização de preferências entre o anseio do governo federal e as demandas dos governos estaduais na pauta das políticas penais. A partir dos elementos aqui apresentados, trataremos

com mais detalhes duas categorias: 1) Infraestrutura física do sistema prisional; e 2) Alternativas Penais. É a partir delas que analisaremos como se deu os esforços do governo federal em torno da pauta penal.

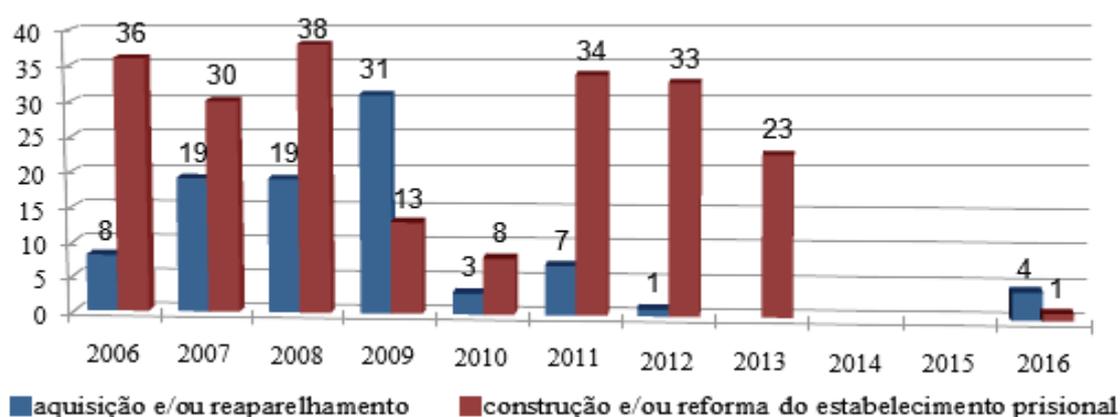
INFRAESTRUTURA FÍSICA DO SISTEMA PRISIONAL

Como ressaltado no início deste trabalho, a lógica da punição penal via encarceramento orienta o sistema de crenças dos cidadãos e dos atores que atuam tanto na Segurança Pública quanto na Justiça Criminal. A pressão em torno das autoridades públicas, tanto em nível estadual quanto federal, acaba por demandar como resposta dos tomadores de decisão a construção de novos estabelecimentos prisionais. Dessa forma, a imagem da política pública penal está orientada para a oferta de vagas em unidades prisionais, e o número de convênios firmados entre o governo federal e os governos estaduais com recursos do FUNPEN, entre os anos de 2006 a 2016, comprovam empiricamente essa realidade; foram 409 convênios referentes à infraestrutura física do sistema prisional, o que representou 54% do total dos convênios firmados no período, e quase 93% do montante em volume financeiro.

Tendo em vista a análise documental realizada, essa rubrica será analisada a partir de quatro (04) subcategorias: i) construção e/ou reformas dos estabelecimentos penais; ii) aquisição e/ou reaparelhamento; iii) estruturas e equipamentos de saúde; e iv) unidades materno-infantil. O Gráfico 1, abaixo, refere-se às subcategorias i e ii, e totalizam 308 convênios. Algumas das modalidades de infraestrutura física são: a construção para a geração de vagas em presídios masculinos e femininos; as reformas para ampliação e/ou construção de salas de aula, espaços de convivência; e outros elementos da arquitetura prisional. A subcategoria “aquisição e/ou reaparelhamento” representa projetos diversos: reaparelhamento dos serviços de inteligência, aquisição de veículos, armamentos, dentre outros.

GRÁFICO 1

Convênios financiados pelo FUNPEN com o Poder Executivo Estadual na categoria “Infraestrutura Física do Sistema Prisional” (2006-2016)⁶



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos no Portal da Transparência (2017).

6 É possível que um mesmo governo estadual tenha firmado mais de um convênio em uma mesma subcategoria.

Uma primeira observação do gráfico está na constância e periodicidade na qual os convênios foram firmados. A partir da análise documental, não houve documentos norteadores que orientassem o repasse de recursos para os serviços de aquisição e/ou reaparelhamento.

No caso das construções e/ou reformas de estabelecimentos prisionais, as reformas e as ampliações refletem a realidade dos estabelecimentos prisionais brasileiros: diante da falta de projetos de arquitetura na concepção, os gestores públicos recorrem a tentativas improvisadas após o início do funcionamento do estabelecimento (DAUFEMBACK *et al.*, 2018). Em relação aos documentos norteadores, o único documento encontrado no período foi o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penitenciário (PNASP), lançado no ano de 2011 por meio da Portaria Nº 522. Até então, a orientação das Portarias do DEPEN exigia contrapartida financeira dos governos estaduais (uma vez que se trata de um contrato de repasse).

Para além dessa regra, os critérios para priorização dos projetos incluíam: i) governos estaduais que não tivessem firmado convênios nos anos anteriores; ii) para aqueles com contratos de repasse em execução, o DEPEN utilizava como critério as informações de execução física fornecidas pela Caixa Econômica Federal (agente operador); e iii) o déficit de vagas em cadeias públicas de determinado estado em relação ao país. Afinal, é de se esperar que as unidades da federação não tenham a mesma proporção em relação ao número de estabelecimentos prisionais e a população carcerária.

A partir de 2012, o PNASP estabeleceu como diretriz a redução do déficit, estabelecendo um custo de vaga nos sistemas prisionais estaduais e distrital. Outra diretriz colocada a partir desse programa foi a ênfase nos contratos de repasse através de construções, diminuindo os repasses para reformas e aparelhamento. O PNASP ficou em vigência entre os anos de 2012 até a publicação da Portaria nº 1.414, de dezembro de 2016.

A partir do ano de 2016, essa portaria determinou que 50% do total dos recursos do FUNPEN fossem distribuídos de forma igualitária entre as 27 unidades da federação para a construção de estabelecimentos prisionais. Essa medida determinou um valor de repasse fixo por vaga, cabendo ao ente estadual arcar com o valor restante. Ainda, a portaria incentivou a flexibilização das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal, subsidiada posteriormente pela resolução do CNPCP de 07 de dezembro de 2017. Essa questão levanta alguns questionamentos que não serão inteiramente abordados neste trabalho, mas cumpre destacar sua influência negativa:

nos padrões de custódia de pessoas privadas de liberdade e se contrapõe à Lei de Execução Penal, às Regras Mínimas da ONU de Tratamento de Prisioneiros, às diretrizes internacionais de arquitetura e engenharia penal e a outros compromissos assumidos pelo Brasil frente à comunidade internacional. (DAUFEMBACK *et al.*, 2018, p. 5).

Tendo em vista o período analisado neste trabalho, entendemos que a ação de infraestrutura física do sistema prisional reflete o sistema de crenças que vigora no Brasil acerca da pauta prisional, o que parece posicionar o governo federal no “momento zero” da barganha. A ausência de uma diretriz nacional coloca o protagonismo nos governos estaduais. Afinal, o recurso financeiro na modalidade convênio, a partir das regras aqui descritas para essa ação, parece ter colocado a discricionariedade para as preferências subnacionais.

Importante ressaltar que as diretrizes colocadas pelo PNASP, a partir de 2012, parecem ter promovido uma reflexão em torno do papel do governo federal como repassador de recursos financeiros. Se observarmos os dados do Gráfico 1, dentre os anos de 2014 e 2015 não houve convênios firmados para a construção e/

ou reforma dos estabelecimentos prisionais, assim como entre os anos de 2013 a 2015 não houve repasse de recursos voltados para a aquisição e/ou reaparelhamento. Nesse período, houve o contingenciamento de recursos do FUNPEN, de forma que o fundo nacional permaneceu sem qualquer utilização até o ano de 2015:

Conforme explica o DEPEN, os insumos financeiros do FUNPEN são incluídos nos orçamentos anuais da União, representando o direito que o FUNPEN possui em realizar os gastos, entretanto nem sempre esse direito pode ser exercido em razão do chamado contingenciamento orçamentário, o qual visa “garantir o cumprimento das metas de resultado primário (MNCPT, 2017, p. 16)

No ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no 347, determinou o descontingenciamento dos recursos do FUNPEN. No ano seguinte, a Portaria Nº 1.414/2016 (BRASIL, 2016), retoma a proposta de flexibilização das diretrizes básicas para a arquitetura penal. No que compete à análise das relações federativas proposto neste trabalho, o posicionamento do governo federal pode ser entendido como um retorno ao “momento zero” da barganha, no qual cada ente federado mantém o seu *status quo* perante a responsabilização por um determinado serviço de política pública. Esse movimento demonstra a dificuldade do governo federal em se posicionar de forma mais assertiva em prol da racionalização no número de vagas e na adequação da arquitetura penal.

Um último elemento importante a ser considerado sobre a infraestrutura física do sistema prisional está na estruturação do Sistema Penitenciário Federal (SPF), proposta que entrou na agenda política do governo federal no ano de 2003, no contexto das crises da segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Naquele momento, o principal problema colocado para a autoridade pública fluminense estava em custodiar o líder da facção criminosa do Comando Vermelho, o traficante Fernando Beira-Mar. Do ponto de vista do governo estadual, havia uma dificuldade para

Manter em seus cárceres alguns presos em razão da sua liderança, periculosidade ou capacidade de fomentar crimes no interior das prisões, principalmente através do uso do telefone celular. [...] Alguns presos representavam ameaça nacional e internacional. Os estados, portanto, seriam injustamente onerados ao arcar com a manutenção e sua custódia. (PAES MANSO; DIAS, 2018, p. 223).

A primeira unidade prisional federal foi construída no estado do Paraná, em 2006⁷. Em 2007, o Decreto nº 6.049 (BRASIL, 2007) regulamentou o Sistema Penitenciário Federal (SPF), reforçando assim a diretriz de atuação do DEPEN a partir da construção de estabelecimentos penais como instrumento prioritário de atuação do Poder Executivo na pauta prisional.

Assim, poderíamos supor que, ao longo da década estudada, predominou entre os tomadores de decisão no DEPEN o mesmo sistema de crenças que permeia os demais atores do sistema de justiça criminal, qual seja: o aprisionamento como diretriz central de atuação da política prisional. Nesse período, o aporte financeiro dos convênios firmados com os governos estaduais para construção e aquisição de equipamentos no sistema prisional foi de quase R\$ 3 bilhões. Essa escolha, ao representar menor custo político, tem como contrapartida indicar maior impacto social e civilizatório (MELO, 2016; LEITE, 2017; DAUFEMBACK *et al.*, 2018; PIMENTA, 2018).

7 Durante o período de elaboração deste texto, foram identificadas cinco penitenciárias federais em funcionamento em todo o país.

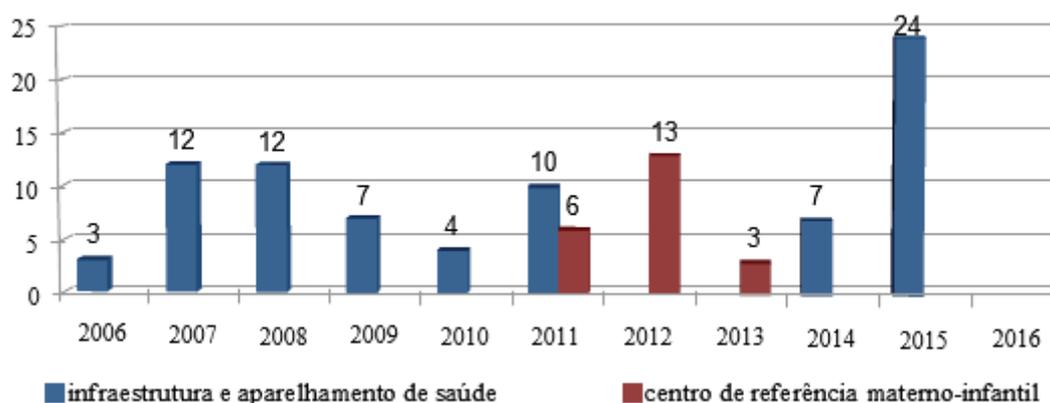
Vejamos agora as outras duas subcategorias da infraestrutura do sistema prisional, que consistem na garantia à saúde. Afinal, trata-se de um dos direitos garantidos tanto pela LEP quanto pela Constituição Federal de 1988, qual seja: a assistência à saúde a todos os cidadãos, incluindo aqueles em privação de liberdade. A provisão desse serviço foi uma iniciativa conjunta do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério da Justiça (MJ) com a corresponsabilização pelo financiamento na seguinte proporção: 70% dos recursos a cargo do MS, e os 30% restantes ficariam a cargo do MJ. Nesse caso, as diretrizes de pactuação seguiram os instrumentos de ambos os ministérios, mas nos restringiremos a analisar aquelas emanadas pelo DEPEN.

A partir da análise documental, identificamos três diretrizes fomentadas por esse órgão: i) o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP), entre os anos de 2003 a 2013⁸; ii) os Centros de Referência à Saúde Materno-Infantil, entre os anos de 2011 a 2013; e iii) o Plano Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), a partir de 2014⁹.

O Gráfico 2, abaixo, apresenta a relação dos convênios financiados pelo FUNPEN com os governos estaduais na categoria “Saúde”, entre os anos de 2006 a 2016.

GRÁFICO 2

Convênios financiados pelo FUNPEN com o Poder Executivo Estadual na categoria “Saúde” (2006-2016)¹⁰



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos no Portal da Transparência (2017).

Os dados do Gráfico 2 apontam uma regularidade e constância de convênios firmados na subcategoria “Infraestrutura e aparelhamento de saúde”. Esse serviço é um reflexo da discussão apresentada anteriormente: os estabelecimentos prisionais brasileiros não têm, em sua grande maioria, espaços de assistência setorizada conforme direitos e garantias definidas na LEP (MELO, 2016; DAUFEMBACK, *et al.*, 2018). Nesse caso, há duas ações possíveis. Uma delas é adequar esse serviço na estrutura física dos estabelecimentos prisionais. Como exemplo, podemos citar: construção e ampliação para módulos de saúde, hospital psiquiátrico, e hospital de custódia e tratamento psiquiátrico. As portarias e os documentos analisados não indicam uma diretriz clara de financiamento, de forma que cada governo estadual acessou os recursos do FUNPEN a partir da sua própria realidade.

8 Portaria Interministerial Nº 1.777, de 2003 (BRASIL, 2003).

9 Portaria Interministerial Nº 01, de 2014. (BRASIL, 2014).

10 É possível que um mesmo governo estadual tenha firmado mais de um convênio em uma mesma subcategoria.

Uma segunda ação possível de financiamento na categoria Saúde é o aparelhamento das Unidades Básicas de Saúde nos estabelecimentos prisionais. A partir de 2014, com o PNAISP, as unidades prisionais foram incluídas na Rede de Atenção à Saúde (RAS) do Sistema Único de Saúde (SUS), o que significava dizer que toda a estrutura de pactuação com os governos estaduais na área da saúde no sistema prisional seguiriam aquela estipulada pelo SUS¹¹. No caso do aporte de recursos do FUNPEN, as portarias publicadas nos anos de 2014 e 2015 abriram chamadas para o aparelhamento de Unidades Básicas de Saúde dentro dos estabelecimentos prisionais. A condicionalidade era o envio de um “diagnóstico das unidades prisionais” a ser avaliado pela equipe do governo federal.

Em relação à subcategoria “Centro de referência materno-infantil”, trata-se da implementação da Lei Federal Nº 11.942, de 2009 (BRASIL, 2009), que assegurou à mulher gestante presa o direito ao acompanhamento médico tanto no pré-natal quanto no pós-parto, direito extensivo ao recém-nascido. Essa ação não estava garantida no PNSSP. A estratégia adotada pelo DEPEN/MJ para fomentar essa iniciativa se deu via aparelhamento de Unidades Materno-Infantil nos chamados “Centros de Referência à Saúde Materno-Infantil do sistema prisional”.

As portarias foram publicadas entre os anos de 2011 a 2013 através de “*Ciclos da Aquisição de Equipamentos para Centros de Referência à Saúde Materno-Infantil*”. Nesse caso, eram chamadas específicas para determinados governos estaduais que não haviam firmado convênio com o DEPEN com essa finalidade. Ao todo, 22 do total das 27 unidades da federação pleitearam recursos. Ao longo desses três anos, o único governo estadual que não teve chamada específica foi o estado de Minas Gerais, possivelmente por já executar programa próprio para esse fim.

Diante das informações e dos dados levantados, não podemos afirmar que as diretrizes do PNSSP e do PNAISP condicionaram o comportamento dos governos estaduais. Afinal, podemos supor que um mesmo estado federado obteve recursos financeiros do FUNPEN mais de uma vez, sobretudo no ano de 2015 com a adesão ao PNAISP, revelando um contexto de subsídios permanentes mais do que uma proposta de indução.

Novamente, concluímos que o DEPEN permaneceu no “momento zero” da barganha, mantendo o *status quo* de subsidiar as ações necessárias para o funcionamento dos estabelecimentos prisionais em âmbito subnacional. No entanto, tendo em vista que a partir de 2015 a vinculação desse serviço se tornou uma modalidade na estrutura de pactuação do SUS, essa diretriz poderia representar um posicionamento no “momento um” da barganha.

Nesse caso, poderíamos pensar que o DEPEN buscou fomentar a intersetorialidade junto ao Ministério da Saúde e, assim, a oferta de uma diretriz aos governos estaduais partiria da política de saúde já estruturada pelo SUS. Os esforços do DEPEN estariam alinhados e complementares a essa política. Um estudo mais detalhado poderia investigar se houve um “momento dois” da barganha, no qual a adesão dos governos estaduais a essa Política Nacional esteve atrelada aos seus próprios interesses no aumento do repasse de recursos no âmbito do SUS.

11 O incentivo para a atenção à saúde no sistema prisional é um componente variável do Piso de Atenção Básica, que é composto de uma parte fixa destinada à assistência básica e de uma parte variável relativa aos incentivos de ações estratégicas da própria atenção básica destinada às populações específicas.

ALTERNATIVAS PENAIS

No âmbito das políticas públicas penais, as penas e as medidas alternativas têm baixa institucionalidade devido ao sistema de crenças que prevalece na área. Como destacado nas seções anteriores, a principal resposta penal do Estado brasileiro à criminalidade tem sido a pena privativa de liberdade. Trata-se de uma lógica punitivista, cujos mecanismos de controle penal estão baseados no aprisionamento, em detrimento de outras alternativas de responsabilização penal.

Na prática, as alternativas penais são caracterizadas pelo desinteresse político no que tange ao direcionamento de investimentos financeiros necessários à sua estruturação, com inúmeros obstáculos para sua introdução e institucionalidade nas agendas governamentais. Todavia, a primazia da privação de liberdade tem se mostrado contraproducente para os anseios de segurança (ADORNO, 1991; SOUZA, 2016; MELO 2016; PIMENTA, 2018), razão pela qual outras propostas vêm sendo formuladas por especialistas para lidar com o problema do encarceramento em massa. A política de alternativas penais é uma dessas estratégias, e propõe trabalhar com perspectivas diferenciadas para a responsabilização do indivíduo, ou seja: “em sua capacidade de transformação e reversão de trajetórias, investindo em percursos de participação e mediação, no acesso a direitos, na manutenção de vínculos familiares e comunitários e, em especial, na restauração dos danos e das relações sociais” (LEITE, 2017, p. 14).

A partir das Regras de Tóquio¹², recomendou-se a utilização das penas privativas de liberdade nos casos de crimes graves e o uso das penas alternativas à prisão enquanto penas restritivas de direitos para delitos e crimes de menor potencial ofensivo. A legislação brasileira incorporou tais diretrizes com a Lei Federal Nº 9.099, de 1995 (BRASIL, 1995). A ampliação das modalidades de alternativas penais se deu com a Lei Federal Nº 9.714, de 1998 (BRASIL, 1998), mas há ainda resistências a uma reforma penal que culmine na aplicação e execução mais consistente do sistema de alternativas à prisão.

Na esfera do Poder Executivo Federal, uma das primeiras tentativas de abordagem institucional sobre o tema se deu com a criação da Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (CONAPA), em 2002. O objetivo era estimular a aplicação dos substitutivos penais e zelar pela qualidade do monitoramento da execução das penas e medidas alternativas em todas as unidades da federação. Esse é o “momento zero” dessa ação em âmbito federal, no qual não havia uma leitura sistemática do tipo de estrutura a ser induzida para a promoção das penas e medidas alternativas.

O Gráfico 3 abaixo, apresenta a relação dos 82 convênios firmados entre os anos de 2006 a 2016 para a categoria “Alternativas penais”¹³.

12 Oficialmente denominadas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade, aprovada em 14 de dezembro de 1990 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU).

13 Do total de 104 convênios firmados nessa categoria, houve 22 voltados para a subcategoria “Monitoração eletrônica”, que não será analisada neste trabalho.

GRÁFICO 3

Convênios financiados pelo FUNPEN com o Poder Executivo Estadual na categoria “Alternativas penais” (2006-2016)¹⁴



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas no Portal da Transparência (2017).

Diante de um quadro de superlotação e crises crescentes no sistema prisional – aliado à subutilização e incipiente operacionalização de vias alternativas de responsabilização penal – nesse “momento zero” da barganha, o governo federal ofertou uma primeira onda de financiamento (2006 a 2012) para distintos atores subnacionais interessados no tema, de forma difusa e sem um padrão metodológico nacional. Citamos como exemplos: ações de inclusão social para pessoas em penas alternativas, mediação de conflitos e diálogos cooperativos, sensibilização de homens autores de violência contra mulher, implantação de Núcleos, Centrais, programas e projetos diversos no campo das penas e medidas alternativas.

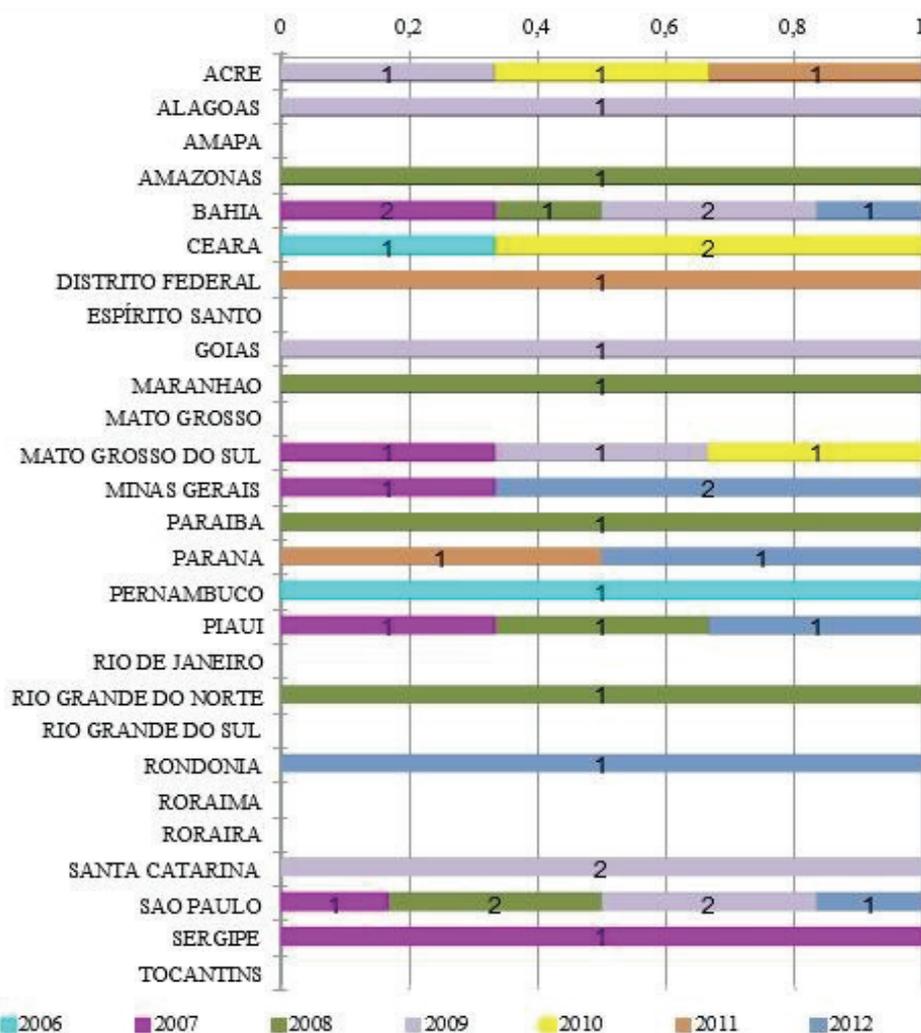
Além disso, não era uníssono o discurso constitutivo do campo das alternativas penais entre os atores do Sistema de Justiça Criminal. Essa constatação se confirma ao observarmos, no Gráfico 3, os investimentos para a estruturação do serviço em varas especializadas em penas e medidas alternativas em diversos Tribunais de Justiça, Defensorias Públicas e Universidades.

Ainda nessa primeira onda de financiamento, houve abertura para a implantação da política de alternativas penais em governos estaduais na esfera do Poder Executivo. O objetivo era incentivar a implantação e estruturação do serviço nas Secretarias estaduais responsáveis pela pauta penal. O Gráfico 4, abaixo, resume essa informação.

14 É possível que um mesmo governo estadual tenha firmado mais de um convênio em uma mesma subcategoria.

GRÁFICO 4

Primeira Onda dos convênios de Alternativas Penais com as Secretarias Estaduais (2006-2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas no Portal da Transparência (2017).

Nessa primeira onda, foram firmados convênios com 19 Secretarias do Executivo. Dentre os governos estaduais apresentados no Gráfico 4, destacamos os casos da Bahia¹⁵ e de Minas Gerais¹⁶, cujos primeiros convênios firmados com o governo federal foi no ano de 2002. Ambos desenvolveram metodologias próprias e expandiram seu alcance para novos municípios, tornando-se estudos de casos acerca da metodologia e do contexto institucional local de implementação dos serviços de alternativas penais (SOUZA, 2016; ARAÚJO, 2017). As demais secretarias que receberam recursos nessa primeira onda, diante da ausência de um parâmetro nacional, tiveram desdobramentos diversos que poderão ser aprofundados em outros estudos, numa perspectiva de análise do “momento dois” da barganha a partir das distintas realidades subnacionais.

15 Atualmente o estado baiano conta com os serviços em 16 municípios (BAHIA, 2020).

16 Atualmente, o estado mineiro conta com o serviço em 16 municípios (MINAS GERAIS, 2020).

Todavia, em que pese os investimentos até então realizados, prosperava um certo incômodo entre os profissionais e ativistas atuantes no campo das penas alternativas, haja vista que apesar do crescimento da aplicação dessa modalidade de resposta penal, não se constatou redução nos índices e processos de encarceramento (LEITE, 2017). Diante desse diagnóstico, o DEPEN começou a atuar na formulação de um modelo de gestão que fosse capaz de orientar a estruturação e disseminação nacional da política, do qual é exemplo o “Modelo de gestão para as alternativas penais”, contendo:

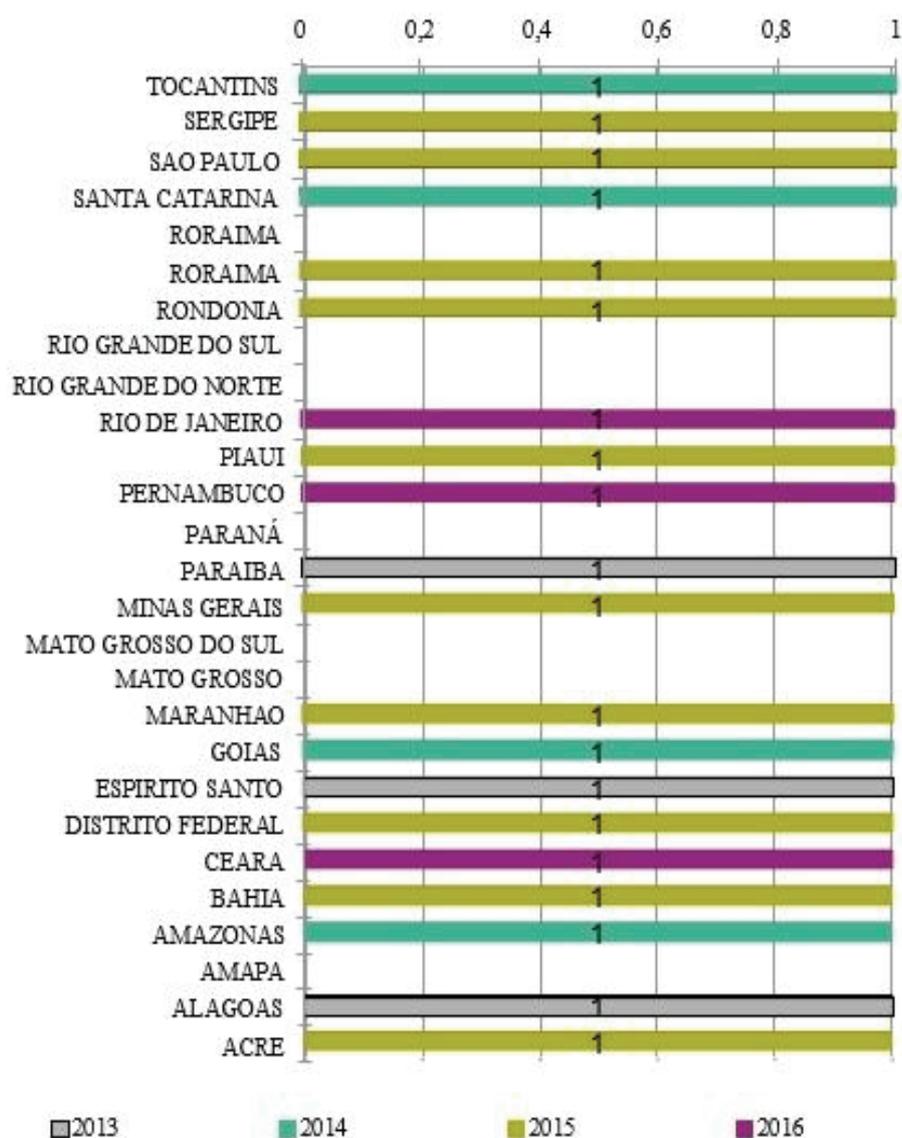
apresentação, histórico da política, diretrizes, princípios, descrição dos atores envolvidos, desenho de fluxos, capacitação, recursos necessários, indicadores e manual de procedimentos, elementos fundamentais para embasar as ações do Departamento Penitenciário Nacional quanto à implementação da política no país. (DEPEN *apud* LEITE, 2015, p. 25).

Entre os anos de 2013 a 2016, os convênios financiados pelo DEPEN/MJ passaram a contemplar essas diretrizes. Essa foi a segunda onda de investimento, com maior delineamento e direcionamento da política, cujo foco foi a implementação das denominadas Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAP) no âmbito do Executivo estadual. Segundo as portarias, aos governos estaduais caberia apresentar planos de trabalho direcionados para a implantação de CIAP, o que significava estruturação física e contratação de equipe técnica multidisciplinar.

Além disso, o DEPEN realizou diagnósticos prévios para priorizar, nas portarias dessa segunda onda, as unidades da federação que seguissem, em especial, a seguinte condicionalidade: para fins de intervenção direta na redução do fluxo de entrada no sistema prisional (buscando a redução de presos provisórios), os governos estaduais interessados no financiamento deveriam direcionar os serviços necessariamente para atuação no âmbito das audiências de custódia. O Gráfico 5, abaixo, apresenta o resultado dos convênios firmados na segunda onda de investimentos.

GRÁFICO 5

Segunda Onda dos convênios de Alternativas Penais com as Secretarias Estaduais (2013-2016)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas no Portal da Transparência (2017).

Nesse período, foram firmados convênios com 20 unidades da federação. Assim, podemos supor três comportamentos distintos. O primeiro deles se refere aos governos estaduais que não firmaram convênios em nenhuma das duas ondas: Amapá, Mato Grosso e Rio Grande do Sul. Nesse caso, a implantação desse serviço pode ter ocorrido com recursos próprios; caso contrário, permanece inexistente.

Um segundo grupo de governos estaduais são aqueles que firmaram convênios a partir da segunda onda: Espírito Santo, Rio de Janeiro, Roraima e Tocantins. Nesse caso, podemos supor que os serviços foram implementados com os recursos financeiros do FUNPEN funcionando como um ponto de partida. Um terceiro grupo de estados são aqueles que firmaram convênios em ambas as ondas. Nesse caso, podemos

supor que o serviço de alternativas penais foi implantado a partir da primeira onda e direcionado para as Audiências de Custódia por meio da segunda.

Entre 2013 e 2016, entendemos que o DEPEN alcançou o “momento um” da barganha federativa, haja vista que o governo federal apresentou um modelo nacional e as condicionalidades para acesso aos recursos do FUNPEN. A proposição de uma metodologia nacional alinhada à orientação do repasse de recursos desse Fundo Nacional foi estratégico para a introdução, estruturação e um melhor direcionamento para a pauta das alternativas penais na agenda dos governos subnacionais. Nesse sentido, alternativas penais são aquelas em que o governo federal busca introduzir e orientar um novo serviço no campo das políticas penais.

Estudos mais detalhados poderiam fornecer subsídios para testar a seguinte hipótese: a existência do serviço de alternativas penais, em âmbito estadual, está relacionada à execução do convênio com o DEPEN, consoante às diretrizes da Política Nacional de Alternativas Penais. Nesse sentido, adentrar-se-ia na análise do “momento dois” da barganha federativa, de modo a revelar os desdobramentos no âmbito dos governos subnacionais acerca da execução dos convênios celebrados, averiguando o desenvolvimento e a sustentabilidade institucional da agenda no contexto estadual. Como exemplo, poderiam ser abordados os casos de Santa Catarina¹⁷, São Paulo¹⁸ e Ceará¹⁹, que captaram recursos em ambas as ondas de investimento.

CONCLUSÃO

A proposta deste trabalho foi posicionar o governo federal na pauta das políticas penais baseado na literatura das relações intergovernamentais. Sob esse viés, consideramos os desafios de produção de estratégias convergentes para a coordenação e cooperação a partir da barganha federativa. Tendo em vista o repasse de recursos financeiros do FUNPEN, analisamos duas ações: 1) os serviços de infraestrutura do sistema prisional; e 2) as alternativas penais. Em ambos os casos, foi possível notar que a imagem da política pública que parece orientar o governo federal e os governos estaduais está na oferta e ampliação do número de vagas em estabelecimentos prisionais. Essa realidade gera impactos políticos distintos na forma como essas pautas são negociadas com os governos estaduais.

No que se refere à infraestrutura prisional, entre 2011 e 2015 observamos um período onde o DEPEN se aproximou do “momento um” da barganha. Contudo, já em 2016, a Portaria Nº 1.414, ao inovar a descentralização de recursos do FUNPEN via modalidade fundo a fundo, abdicou de qualquer critério técnico, diagnósticos e perspectivas de direcionamento dos investimentos para inovações e estruturação de áreas mais estratégicas.

Ainda sobre esse aspecto, cumpre destacar que a estruturação do Sistema Penitenciário Federal (SPF) produziu efeitos na organização do DEPEN que reforçam seu histórico de incipiente indução federal. A estrutura interna dessa política, com um corpo próprio de agentes públicos, passou a ocupar e disputar a

¹⁷ Durante a pesquisa documental realizada para elaboração deste artigo, informações obtidas no sítio virtual do governo do estado de Santa Catarina apontava a implementação do serviço em 05 municípios (SANTA CATARINA, 2020).

¹⁸ Durante a pesquisa documental realizada para elaboração deste artigo, informações obtidas no sítio virtual do governo do estado de São Paulo apontava a estruturação do serviço em 87 Centrais de Penas e Medidas Alternativas (CPMA) em todo o estado (SÃO PAULO, 2020).

¹⁹ Durante a pesquisa documental realizada para elaboração deste artigo, informações obtidas no sítio virtual do governo do estado do Ceará apontava a implementação do serviço em 6 das 8 maiores cidades do estado, além da capital (CEARÁ, 2019).

centralidade de recursos, cargos e narrativas sobre as pautas penais no contexto federal. A disseminação da estrutura, da rigidez dos procedimentos e do regime disciplinar implementados nos presídios federais para as penitenciárias estaduais reforçam ainda mais a lógica punitivista. Logo, a cristalização da imagem da política prisional ligada à criação de vagas parece condicionar o governo federal no “momento zero” da barganha, no qual ele não se coloca como protagonista das políticas penais.

No caso das Alternativas Penais, o órgão federal parece ter se aproximado do “momento um” da barganha. O modelo de gestão elaborada aponta para a estruturação de um Sistema Nacional de Alternativas Penais, com perspectivas de repasse fundo a fundo e mecanismos de controle social. No entanto, essa articulação federativa ainda não foi operacionalizada. Embora se aproxime da perspectiva de indução ora defendida, a trajetória percorrida ainda se mostra insuficiente para que seja capaz de institucionalizar, de forma sustentável, o comportamento dos estados na pauta das alternativas penais.

Em suma, apontamos três características que devem ser observadas pelo governo federal na articulação federativa. A primeira delas está no desafio do Executivo federal em sensibilizar os seus tomadores de decisão acerca da necessidade de formulação e validação de uma Política Nacional consistente para nortear a prestação de serviços penais em nível estadual. Essa constatação corrobora a ideia de que as crenças dos tomadores de decisão são fundamentais para priorizar a vocação que uma determinada área de política pública pode oferecer como serviço aos cidadãos (BRASIL; CAPELLA, 2015).

Uma segunda explicação está no dispositivo legal operacionalizado pelo FUNPEN. Sabe-se que somente o repasse de recursos financeiros não é instrumento suficiente para se afirmar que há uma política de indução federal em curso (DUTRA, 2018). Os critérios de financiamento das ações do DEPEN se baseiam em convênios via TVU, o que não garante regularidade. O convênio é um instrumento frágil para uma indução sustentável das políticas públicas, incluindo as alternativas penais.

Por fim, os municípios ainda não estão no campo de visão do governo federal como integrantes das políticas penais. Enquanto órgão nacional responsável pelas políticas penais, o DEPEN se limita a agregar, de suplementar, as preferências e demandas dos governos estaduais, abdicando de um protagonismo na indução de novas propostas e estratégias de gestão penal. Essa escolha coloca o DEPEN no bojo de um sistema penal desarticulado, responsivo aos contextos de crise e sem horizonte de mudanças estruturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ADORNO, S. Sistema Penitenciário no Brasil: problemas e desafios. **Revista USP**, n. 9, p. 65-78, 1991.

ARAÚJO, A. M. B. Alternativas Penais: entre a efetividade e a invisibilização. **Justificando**, Insurgências, 31 out. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/10/31/alternativas-penais-efetividade-e-invisibilizacao/>. Acesso em: 2 ago. 2020.

BAHIA. Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização. *CEAPA*. 2020. Disponível em: www.seap.ba.gov.br/pt-br/ceapa. Acesso em: 1 ago. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora do Cidadão**. 2019. Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, p. 41-63, 2015.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1984. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar no 79, de 07 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1994. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-79-7-janeiro-1994-351541-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Lei no 9.714, de 25 de novembro de 1998**. Altera dispositivos do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9714-25-novembro-1998-352670-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial no 1.777, de 9 de setembro de 2003**. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Disponível em https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/379/3/PRI_GM_2003_1777.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.535, de 13 de setembro de 2005**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6061.htm#art6. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto no 6.049, de 27 de fevereiro de 2007**. Aprova o Regulamento Penitenciário Federal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6049.htm. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. 2009. **Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009**. Dá nova redação aos arts. 14, 83 e 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, em assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11942.htm. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial no 1, de 2 de janeiro de 1994**. Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), 1994. Disponível em https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria no 1.414, de 26 de dezembro de 2016**. Regulamenta a transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional independentemente de convênio ou instrumento congênere. Departamento Penitenciário Nacional, 2016. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/dirpp/instrumentos-de-repasse-1/PortariaMJCn.1.4142016.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional no 104, de 04 de dezembro de 2019**. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm. Acesso em: 01 fev. 2022.

CEARÁ. Secretaria de Administração Penitenciária. 2019. Disponível em <https://www.sap.ce.gov.br/>. Acesso em: 03 fev. 2022.

DAUFEMBACK, V.; LIMA, S. F. C.; MELO, F. A. L.; SANTOS, T.; DUARTE, T. L.; GIVISIEZ, F. M. **Nota Técnica Conjunta de 15 de janeiro de 2018**: Análise sobre os impactos da alteração da Resolução 09, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP que define as Diretrizes para Arquitetura Penal no Brasil. Brasil: MNPCT/LabGEPEN/NuPES, 2018.

DUTRA, W. Z.; DAUFEMBACK, V.; CURZ, F. N. B. (org). **A sociedade civil nas políticas penais: estratégias de incidência**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

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. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

LEITE, F. **Manual de Gestão para as Alternativas Penais**. Departamento Penitenciário Nacional. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.

LIMA, R. S.; RATTON, J. L. **As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Urbania; ANPOCS, 2011.

LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Rev. bras. Ciências Sociais**, vol. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MACHADO, J. A. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 51, n. 2, p. 433-457, 2008.

MNCPT. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura** - As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil. Brasil. Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania, 2017.

MELO, F. A. L.; DAUFEMBACK, V. Modelo de gestão da política prisional. Iniciando uma conversa. *In*: DE VITTO, R.; DAUFEMBACK, V. **Para além das prisões**: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

MELO, F. A. L. **Modelo de Gestão para a Política Prisional**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2016.

MELO, F. A. L. Políticas Penais: do que estamos falando? *In*: DUTRA, W. Z.; DAUFEMBACK, V.; F. N. B (org). **A sociedade civil nas políticas penais: estratégias de incidência**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (Ceapa)**. 2020. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/2020-05-12-22-29-51/ceapa>. Acesso em: 2 de ago. 2020.

PAES MANSO, B.; DIAS, C. N. **A Guerra**: A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.

PIMENTA, I. L. **A Implementação da Política de Monitoração Eletrônica de pessoas no Brasil**. Brasil: Ministério da Justiça, 2015.

PIMENTA, I. L. **Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.

PIMENTA, V. M. **Por trás das grades**: o encarceramento em massa no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

CGU – Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência**. 2017. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 8 nov. 2017.

RIKER, W. **Federalism**: origins, operation, significance. Boston e Toronto: Little, Brown and Company, 1964.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa. **Programas**. 2020. Disponível em: <https://www.sap.sc.gov.br/index.php/consultas/programas>. Acesso em: 2 de ago. 2020.

SÃO PAULO. Secretaria da Administração Penitenciária. Coordenadoria da Capital e Grande São Paulo. **Unidades Prisionais**. 2020. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/uni-prisionais-reg/crsc.html>. Acesso em: 1 ago. 2020.

SCHARPF, F. **Games Real Actors Play**: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press, 1997.

SOARES, M. M. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. *8o Encontro da ABCP*, 01 a 03 de agosto. Gramado, RS, 2012.

SOUZA, T. A. **A Implementação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais**: Paradigmas, Coalizões e Incrementalismo. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

TORQUATO, C. T. Qual o futuro do Sistema Penitenciário Federal?. **Segurança Pública e Cidadania**, v. 6, n. 1, p. 59-84, 2013.

