



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

JÉSSICA LEAL E SILVA MACÊDO

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

BRASÍLIA – DF

2022

Jéssica Leal e Silva Macêdo

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

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Profa. Dra. Diana Vaz de Lima

Linha de Pesquisa: Gestão de Políticas Públicas.

BRASÍLIA – DF

2022

Jéssica Leal e Silva Macêdo

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

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Diana Vaz de Lima (Orientadora) Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Júnior (Membro Interno) Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Ricardo Correa Gomes (Membro Externo) Fundação Getúlio Vargas (FGV)

BRASÍLIA – DF

2022

DEDICATÓRIA

Dedico à memória de meus avós,
a quem o pouco estudo nunca foi empecilho
para uma vida repleta de sabedoria.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela minha vida, por ser meu guia, minha base, minha fortaleza, por sempre abençoar os meus estudos e por toda a força dada na elaboração deste trabalho.

Aos meus pais, José Avelar Macêdo e Antonízia Leal e Silva Macêdo, pela minha formação moral, pelo amor dedicado a mim e por terem me permitido uma educação formal que suas condições financeiras sequer podiam custear. e por apoiar os meus projetos.

Ao meu esposo, Elton, pelo seu amor dedicado, colo acolhedor e cuidado constante, o qual foi uma das principais fontes de energia para a consecução desta pesquisa.

Aos amigos e familiares, em especial, ao Caio e Geraldo, pela troca de experiências e pelo incentivo, os quais não faltaram em momento algum desta jornada e a Marília e Pricylia, que mesmo distantes sempre torcem por mim.

A todos os colegas da Turma 2 do DEPEN e PRF que tornaram esses dois anos leves e agradáveis.

Ao PPGA-UnB e todos os seus docentes e colaboradores, que fazem do MPA-UnB um espaço para o aprimoramento do serviço público brasileiro através da especialização de servidores de diversos órgãos.

À minha orientadora Dra. Diana Vaz de Lima, pela compreensão, pelas exigências, por ter deixado meu texto mais coeso e por todo o direcionamento recebido.

Aos professores Dr. Ricardo Gomes Correia e Dr. Arnaldo Mauerberg Júnior pela participação na banca examinadora e pelas contribuições dadas a este estudo.

Às minhas chefes, Taís e Stephane pela sensibilidade de me permitirem fazer esse mestrado e desenvolver novas competências.

A todos os servidores públicos do sistema penitenciário nacional, homens e mulheres que lutam diariamente por um país melhor.

EPÍGRAFE

“O homem nada mais é do que aquilo que ele faz de si mesmo.”

(Jean Paul Sartre)

RESUMO

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

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

ABSTRACT

The institution of the Fund-to-Fund financial transfer in the Brazilian penitentiary system transferred to state government managers the power to choose the destination of the received resource. With this, the financing of the modernization and improvement programs of this system started to be made from the own experiences and influences of these managers. This study analyzed the rationality of public choices made by managers of the prison system in the States when allocating funds received from the National Penitentiary Fund (Funpen), via Fund-to-Fund Transfers. This is a qualitative research, with eight semi-structured interviews carried out with high-ranking bureaucrats of the penitentiary portfolio in the States, analyzed according to the theoretical framework on Public Choice and Bounded Rationality and categorized through content analysis and interpretation of speeches. The analysis showed that local managers are influenced by numerous factors, whether political or cognitive. Furthermore, it was possible to observe that Fund-to-Fund transfers are an important source of funding for prison policies in the States. Additionally, strategies were suggested for better governance of the transfer, such as the definition of priorities according to a National Development Plan for the National Penitentiary System. As a contribution to future studies, we suggest replicating the research with bureaucrats from the National Penitentiary Department (Depen), responsible for transferring funds to other federative entities, and with middle-level bureaucrats from state Departments.

Keywords: Funpen; Bounded Rationality; Public Choice; Fund to Fund Transfers; Penitentiary system.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Configuração do sistema penitenciário	39
Figura 2: Distribuição de presos do sistema penitenciário pelos Estados da federação. 40	
Figura 3: População carcerária por Estado da Federação	40
Figura 4: Despesas do sistema penitenciário por estado da federação	42
Figura 5: Hipóteses de aplicação de recursos do Funpen	45
Figura 6: Desenho de pesquisa	51
Figura 7: Evolução da arrecadação e utilização do Funpen	67
Figura 8: Repasse Fundo a Fundo 2016	69
Figura 9: Repasse Fundo a Fundo 2017	70
Figura 10: Repasse Fundo a Fundo 2018	71
Figura 11: Repasse Fundo a Fundo 2019	72
Figura 12: Repasse Fundo a Fundo 2020	72
Figura 13: Repasse Fundo a Fundo 2021	73
Figura 14: Aquisição de itens de aparelhamento com recurso do Fundo a Fundo.....	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Organização do sistema penitenciário em âmbito estadual.....	38
Quadro 2: Corpus documental analisado na pesquisa	53
Quadro 3: Perfil dos entrevistados.....	56
Quadro 4: Datas e tempos de duração das entrevistas.....	59
Quadro 5: Fatores de influência a serem observados nas entrevistas.....	60
Quadro 6 Repasses voluntários (Convênios + Contratos de Repasses) de 1994 a 2011	65
Quadro 7: Convênios de 2012 a 2021	66
Quadro 8: Contratos de repasses para obras de 2012 a 2021	66
Quadro 9: Valores repassados via Fundo a Fundo	67
Quadro 10: Resumo do bloco de perguntas n.2.....	80
Quadro 11: Resumo do bloco de perguntas n.3.....	82
Quadro 12: Resumo do bloco de perguntas n.4.....	85
Quadro 13: Percentual de execução do recurso Fundo a Fundo por tipo de despesa no acumulado de repasses de 2016 a 2021	87
Quadro 14: Gastos com saúde com recurso do Fundo a Fundo	88
Quadro 15: Resumo do bloco de perguntas n.5.....	89
Quadro 16: Resumo do bloco de perguntas n.6.....	91
Quadro 17: Valor repassado x percentual de execução.....	93
Quadro 18: Resumo do bloco de perguntas n.7.....	93
Quadro 19: Nuvem de Palavras das entrevistas	95
Quadro 20: Frequência nas nuvens de palavras.....	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

B.I. – Business Intelligence

CEP – Comitês de Ética em Pesquisa

CF - Constituição Federal

Depen- Departamento Penitenciário Nacional

DIRPP – Diretoria de Políticas Penitenciárias

DISPF – Diretoria do Sistema Penitenciário Federal

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

Funpen – Fundo Penitenciário Nacional

LEP – Lei de Execuções Penais

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

MP – Medida Provisória

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PEESP - Plano Estratégico de Educação no Âmbito do Sistema Prisional

PNAISP - Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional

PNAMPE - Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional

PNAT - Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional

PNESP - Política Nacional de Educação em Serviços Penais

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. Contextualização	14
1.2. Objetivos	19
1.2.1. <i>Objetivo Geral</i>	19
1.2.2. <i>Objetivos Específicos</i>	19
1.3. Justificativa	20
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS	22
2.1. Escolha Pública	22
2.2. Racionalidade Limitada	27
2.3. O Papel das Heurísticas e dos Nudges	30
2.3.1. <i>O papel das heurísticas na perspectiva de Tversky e Kahneman</i>	30
2.3.2. <i>Nudges</i>	33
3. O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E A ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL	36
3.1. Das políticas penitenciárias e a quem compete sua aplicação	36
3.2. Da População Carcerária nos Estados Brasileiros e dos Custos das Execuções Penais 39	
3.3. Da Criação e Utilização do Funpen	43
3.3.1. <i>ADPF 347 e as Mudanças na Forma das Transferências do Funpen promovidas pelo repasse Fundo a Fundo</i>	46
4. METODOLOGIA	50
4.1. Percorso Metodológico	50
4.2. Das Entrevistas e dos Entrevistados	54
4.3. Da forma de realização das entrevistas	57
4.4. O tratamento das informações	59
4.5. Cuidados éticos da pesquisa	63
4.6. Limitações da pesquisa	63
5. DOS RESULTADOS	65
5.1. Financiamento De Políticas Penitenciárias Antes e Depois do Fundo a Fundo ... 65	
5.2. Nudges nas transferências e seus impactos na alocação de recurso	75
5.3. Vieses observados – heurísticas	77
5.3.1. <i>Iconografia das Entrevistas:</i>	95
6. CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES	98
REFERÊNCIAS	102

APÊNDICES	111
APÊNDICE A- DESTAQUES DE RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS QUE SUSTENTAM OS RESULTADOS:.....	111

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

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

Até recentemente, a maior fonte arrecadadora de recursos para utilização no sistema penitenciário brasileiro encontrava-se sob o domínio da União que, por sua própria metodologia e majoritariamente por meio de convênio redistribuía esses recursos aos entes federados brasileiros (Bueno, 2017). Na prática, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão gestor do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), operacionalizava a execução orçamentária desses recursos atendendo também ao custeio do sistema prisional nacional, por meio de transferências voluntárias¹ (Bueno 2017).

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

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

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

brasileiros com mais celeridade, ainda mais depois do reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro declarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no curso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347/2015² (Dos Santos Falcão & Dos Santos, 2018; Vasconcelos, Cardozo, Castro Pereira & De Vitto, 2018; Leal & Souza, 2018), o que só aconteceu a partir de 2016.

Diante desse cenário, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, foi determinado à União que fosse liberado o saldo acumulado no Funpen para utilização na finalidade para a qual esse fundo de natureza especial foi criado, abstendo-se, os gestores do governo federal, de realizar novos contingenciamentos (Dos Santos Falcão & Dos Santos, 2018; Vasconcelos *et al.*, 2018; Rudnicki *et al.*, 2021). Com isso, mediante a publicação da Medida Provisória n. 755 (2016), posteriormente convertida na Lei n. 13.500 (2017), passou a figurar uma nova ferramenta de financiamento junto aos entes federados brasileiros: a Transferência Obrigatória³ Fundo a Fundo, que introduziu mudanças significativas na forma de condução das políticas penitenciárias (Vasconcelos *et al.*, 2018).

A escolha da nova forma de distribuição de recursos – Transferências Fundo a Fundo – teve como inspiração as práticas já observadas nas pastas da Saúde e Educação, que desde os anos de 1990 e 2000 promoveram mudanças na forma de conduzir suas políticas, utilizando-se do financiamento Fundo a Fundo para sistematizar seu controle e coordenação (Bueno, 2017). No caso do Funpen, a necessidade de alteração da forma de distribuição dos recursos pelo Depen também se fundou na baixa execução dos convênios e demais instrumentos de repasses voluntários firmados no âmbito dos entes federados brasileiros (Rudnicki, Costa, & Bitencourt, 2021).

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

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

Com as Transferências Fundo a Fundo, a descentralização de recursos do Funpen passa a ser operacionalizada diretamente para os fundos estaduais, distrital e municipais, de forma obrigatória e com a periodicidade anual (Rezende & da Silva, 2020). Essa nova forma de distribuição de recursos carrega consigo a promessa de conferir mais assertividade na execução das políticas penitenciárias, com a faculdade de os entes federados locais disporem dos recursos a partir de suas especificidades, o que era um pedido antigo dos Secretários de Estados das pastas penitenciárias. Como resultado, a expectativa é que a faculdade de dispor onde os recursos do Funpen sejam aplicados conferirá maior legitimidade aos gestores locais na definição das decisões públicas relacionadas às atividades e programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional, ainda mais em um ambiente de intensa disputa orçamentária qual seja o sistema penitenciário (Rezende & da Silva, 2020).

Para que os resultados esperados sejam alcançados, Vasconcelos *et al* (2018) apresentam que a implementação da nova modalidade de transferências Fundo a Fundo dos recursos do Funpen tem exigido uma maior governança entre os órgãos envolvidos, de forma a permitir a condução e o acompanhamento das ações pela União. Segundo os pesquisadores, como os gestores estaduais passaram a ter a responsabilidade de escolher em que política os recursos do Funpen (distribuídos pelo Depen) devem ser aplicados, essas escolhas passaram a ser fruto da experiência e das influências exercidas sobre esses gestores, ficando também à mercê de seus próprios interesses, que podem não estar alinhados com as necessidades da sociedade (Buchanan & Tullock, 2003; Vasconcelos *et al*, 2018).

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

Para Oliveira e Paula (2014), inspirados por Simon (1979), diante da relação entre inúmeras demandas que o gestor possui e os recursos dos quais ele dispõe, não há como tomar decisões completamente racionais, ou seja, aquelas nas quais todas as variáveis são perfeitamente consideradas. Portanto, para os autores, o gestor busca aquelas decisões satisfatórias, que possam atingir os fins pretendidos com os recursos disponíveis, ainda mais no serviço público, onde a decisão torna-se ainda mais complexa, considerando tratar-se de um ambiente onde não se pode e não se deve considerar apenas a lógica econômica, em virtude da indisponibilidade dos serviços públicos.

O fato é que a todo momento o administrador público busca soluções para problemas (Freeman, 1992) e mesmo que essas decisões sejam tomadas de modo apenas satisfatório, representam a principal forma de lidar com as ameaças e oportunidades, especialmente em contextos de incerteza (Hammond, Keeney & Raiffa, 2017). Há de se considerar que, no âmbito público as decisões são reflexos dos *inputs* recebidos pelos agentes políticos e manifestam-se por meio das escolhas que fazem (Piano, 2019; Lima Filho, Garcia & Peixe, 2019).

Portanto, é notório que fazer escolhas é parte fundamental das atividades de quem lidera uma organização, seja ela pública ou privada (Pontes, 2010), e, até recentemente, a literatura gerencial clássica atribuía a esta atividade um senso de racionalidade, defendendo que seria possível conduzir uma organização de modo preciso e racional (Balestrin, 2002; Tullock, Brady & Seldon, 2002). Todavia, observou-se que faltava algo ao modelo, já que, na prática, as organizações não se comportavam como máquinas cartesianas (Parikh, 1994; Pondé, 2017; Drugova & Kalachikova, 2019).

Nesse contexto, estudos de Simon (1947; 1979; 1999) vêm alertando sobre a dificuldade de decisões ótimas, considerando as limitações cognitivas que impedem que o administrador conheça todos os lados de um problema. Portanto, na visão do pesquisador, ao administrador resta a aplicação de mecanismos simplificadores (atalhos), ainda que inconscientes, que o levem a tomar uma decisão que lhe pareça satisfatória. Tversky e Kahneman (1974) chamam esses atalhos de heurísticas, ou seja, estratégias intuitivas baseadas em memória, padrões pré-concebidos, estereótipos e etc., que ignoram as probabilidades estatísticas e provocam decisões enviesadas.

Entre as ferramentas utilizadas e consideradas necessárias para a tomada de decisão, está a intuição, que carrega o saldo dos conhecimentos e experiências vividas por seu portador, se revelando como um fenômeno que age de “dentro para fora” no indivíduo envolvido no processo decisório (Parikh, 1994; Pontes, 2010). Por outro lado,

também existem fatores que influenciam a decisão desses gestores de “fora para dentro”, como, por exemplo, o ambiente da tomada de decisão e a própria arquitetura da escolha (Thaler & Sustein, 2019).

No caso do ambiente, sua influência no processo decisório se dá pela via da complexidade, isto é, ambientes com situações de difícil solução aliadas a uma ausência de informações completas (Sbicca, 2014). Já as “cutucadas” (*nudges*) influenciam o processo decisório sempre que alteram a arquitetura da escolha, levando o indivíduo a tomar decisões que inicialmente não haviam sido consideradas (Thaler & Sustein, 2019). Como se pode observar, o tomador de decisão está a todo momento sendo influenciado por fatores internos e externos a ele.

Apesar de o estado da arte trazer evidências sobre a necessidade de se considerar o processo de escolha na tomada de decisão e, de alguns estudos trazerem uma visão mais ampla sobre a dinâmica da racionalidade e das influências que impacta essa tomada de decisão (Simon, 1978), a abordagem do tema ainda está restrita às discussões teóricas (Battaglio, Belardinelli, Bellé & Cantarelli, 2019), o que também se observa em pesquisas brasileiras relacionadas à Teoria da Escolha Pública (Quaesner, Sallaberry, Clemente & Costa, 2017; Rovaris, Cavichioli, & Dall’asta, 2020; Sallaberry, Quaesner, Costa & Clemente, 2020).

Como o processo decisório é uma parte fundamental da escolha pública (Buchanan & Tullock, 2003; Pontes, 2010; Piano, 2019) e, dada a necessidade de compreender a forma pela qual os gestores públicos traduzem suas preferências em políticas públicas, analisando, inclusive, os viesamentos sofridos por eles (Tversky & Kahneman, 1974; Brasil & Capela, 2019), este estudo se propõe a preencher parte dessa lacuna ao trazer como objeto de estudo as influências sofridas pelos gestores públicos locais à frente das pastas penitenciárias, principalmente em razão de a nova distribuição de recursos via Transferências Fundo a Fundo conferir maior autonomia aos gestores locais em suas escolhas.

Nesse sentido, o presente estudo tem como pergunta de pesquisa o seguinte questionamento: ***que fatores influenciam a racionalidade dos gestores penitenciários locais brasileiros na alocação dos recursos recebidos por meio de Transferências Fundo a Fundo?***

Para tratar a questão da pesquisa, o estudo se valerá das Teorias da Escolha Pública e da Racionalidade Limitada, intercambiando as duas teorias em uma perspectiva aplicada. Para este estudo, entende-se por influência os vetores que podem induzir a

tomada de decisões dos gestores públicos, de modo a permitir que estes deem preferência a interesses individuais ou de determinados grupos em detrimento de interesses coletivos (Tullock, Brady & Seldon, 2002; Rovaris *et al.*, 2020), bem como vetores que enviesam o processo de escolha, através de mecanismos cognitivos que agem sobre a racionalidade desses agentes (Tversky & Kahneman, 1974; Tonetto, Kalil, Melo, Schneider & Stein 2006; Dhimi, Al-Nowaihi, & Sunstein, 2019).

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo Geral

Tendo em vista o contexto apresentado, o objetivo geral desta pesquisa é analisar os fatores que influenciam a racionalidade dos gestores penitenciários locais brasileiros na alocação dos recursos recebidos por meio de Transferências Fundo a Fundo. Registre-se que neste estudo a análise da racionalidade das escolhas públicas será adstrita ao campo da racionalidade limitada, segundo a qual as decisões tomadas pelos indivíduos devem ser compreendidas sob o aspecto da complexidade do mundo real e das dimensões cognitivas nas quais eles estão inseridos, e não apenas por meio de um processo normativo e independente do contexto (Drugova & Kalachikova, 2019).

1.2.2. Objetivos Específicos

Para alcance do objetivo geral desta pesquisa, apresenta-se os seguintes objetivos específicos:

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

interesse, *rent-seeking*, disponibilidade, ancoragem, representatividade e *nudges*.

1.3. Justificativa

Da perspectiva acadêmica, a pesquisa pode ser justificada ao trazer a discussão sobre os diversos interesses que tensionam a decisão política sobre onde alocar recursos públicos no sistema penitenciário brasileiro, acomodando as inúmeras influências envolvidas, nos termos trazidos pelas teorias da Escolha Pública (Tullock, Brady & Seldon 2002; Rovaris, *et al.*, 2020) e da Racionalidade Limitada (Simon, 1947; Tversky & Kahneman, 1974; Tonetto *et al.*, 2006; Dhimi *et al.*, 2019; Thaler & Sustein, 2019)

Em termos teóricos, a pesquisa poderá complementar as linhas de estudo nas teorias citadas, trazendo uma perspectiva aplicada para a Racionalidade Limitada, conforme sugerido por Battaglio *et al.* (2019) – ao indicar que “trabalhos futuros devam analisar as causas cognitivas e os vieses observáveis na tomada de decisão”, e por Procópio (2017a), que sugere o desenvolvimento de estudos em Racionalidade Limitada, no tocante às lacunas referentes aos padrões morais, valoração e deliberação das decisões.

Registre-se que, em sua análise Procópio (2017a) explica que não é possível dissociar os aspectos factuais e valorativos de uma decisão, ao tempo em que define padrões morais como um “misto de conhecimentos (tanto tácitos quanto explícitos) e sentimentos interligados de modo complexo” e interiorizados a partir da experiência vivenciada em diferentes aspectos (Procópio, 2017a, p. 803). Do mesmo modo, ao analisar de que modo os agentes racionais reagem aos incentivos que lhe são apresentados diante das escolhas públicas, Piano (2019) sugere que pesquisas estudem as variáveis que influenciam essas escolhas e suas interrelações.

Rovaris *et al.* (2020) apresentam o estado da arte em pesquisas brasileiras com a temática da escolha pública de 1996 a 2015, e sugerem o desenvolvimento de mais estudos na temática, especialmente com a abordagem de estudos de caso. Sallaberry *et al.* (2020) reiteram a escassez de pesquisas nacionais que se utilizem do substrato da Escolha Pública.

Verifica-se que apesar de serem identificados inúmeros trabalhos científicos na literatura nacional sobre o sistema penitenciário brasileiro (Adorno, 1991; Duarte, 1998; Flauzina, 2006; Chies, 2013; De Melo, 2018), da perspectiva da segurança pública estes trabalhos são voltados, em sua maioria, em abordar as questões estruturais e sociais do cárcere em si. Dessa forma, observa-se pouco desenvolvimento da literatura sobre os

fatores que influenciam a racionalidade dos gestores penitenciários na alocação dos recursos recebidos, ainda mais considerando que a nova forma de alocação – Transferências Fundo a Fundo – aumentou a discricionariedade de suas decisões.

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

Para a burocracia que desenvolve suas atividades no escopo do sistema penitenciário, o trabalho se apresenta como uma forma de vocalizar as experiências vivenciadas pelos gestores penitenciários, evidenciando os dilemas intrínsecos à operacionalização e gestão deste ambiente. Do mesmo modo, para aqueles que atuam com administração e alocação de recursos públicos, espera-se que a pesquisa possa elucidar que o processo de tomada de decisão no sistema penitenciário não é tarefa fácil, especialmente considerando tratar-se de um ambiente repleto de incertezas.

Nesse sentido, analisar a alocação de recursos do Funpen pelo prisma da Teoria da Escolha Pública e da Racionalidade Limitada implica em compreender os fatores que influenciam os gestores públicos a tomarem decisões na alocação desses recursos, além dos vieses que influenciaram nesse processo, sejam eles referentes à própria estrutura política no qual suas escolhas se inserem, sejam pelos fatores individuais que perpassam à subjetividade do decisor. Nos dois casos, pretende-se verificar as influências que de alguma podem distanciar o gestor à frente da política penitenciária de uma racionalidade plena.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1. Escolha Pública

Quando a Escolha Pública surgiu, em meados do século 20, as correntes filosóficas e sociais vigentes pugnavam pelo Estado de Bem-Estar social. Assim, naquele momento, as ciências sociais atrelavam ao Estado o papel de supridor das falhas de mercado (Quaesner *et al.*, 2017; Rovaris *et al.*, 2020). Nesse contexto, a Escolha Pública forneceu estudos sobre o comportamento das pessoas, tanto na condição de eleitores, quanto na condição de políticos e burocratas (Buchanan & Tullock, 2003; Thomas, 2019; Lima Filho, Gracia & Peixe, 2019).

Dentre os teóricos da Escolha pública, destacam-se os textos de James Buchanan e Gordon Tullock, que já em 1962 apresentavam os primeiros indícios de que as pessoas sofrem influências tanto na vida privada quanto na vida pública na tomada de suas decisões. Os autores observaram que as teorias clássicas traziam os indivíduos responsáveis pela política como detentores de uma moral e racionalidade, de tal modo que suas decisões implicariam na maximização do interesse público (Tullock, Brady & Seldon, 2002; Sallaberry *et al.*, 2020).

Em seus estudos, Buchanan e Tullock (2003) concluem que em um sistema democrático as pessoas escolhem seus representantes com a intenção de que eles sejam representantes fiéis de seus interesses. Entretanto, constataram que ao entrarem na política essas mesmas pessoas ficam muito mais suscetíveis a respeitarem os próprios interesses ou de grupos que os tenham apoiado, daí porque a Escolha Pública pode ser entendida como uma “política sem romance” (Buchanan & Tullock, 2003; Sallaberry *et al.*, 2020).

A literatura mostra que no escopo da Teoria da Escolha Pública é importante observar a presença de alguns fenômenos que irão impactar as escolhas realizadas, tais como o *logrolling* (negociação de votos ou, como é popularmente conhecido “uma mão lava a outra”), o *lobbying* organizado (influência de grupos de interesse ou de pressão) e o *rent seeking* (uso de recursos com objetivo de se obter ganhos em atividades com valor negativo), além da própria burocracia envolvida na consecução das políticas públicas (Cruz, 2011). No caso do sistema penitenciário brasileiro, esses fatores são observáveis como possíveis influenciadores das decisões públicas sobre a destinação orçamentária (Magalhães, 2019), razão pela qual a referida teoria se mostra apropriada para o estudo proposto.

Para compreender o fenômeno do *logrolling*, Thomas (2019) faz uma analogia entre o formulador de políticas e um árbitro de futebol: no jogo de futebol o árbitro faz intervenções com o objetivo de tornar o jogo mais justo; no caso do formulador de política, que também faz intervenções, seu papel se assemelha muito mais ao de um jogador do que do árbitro. Dessa forma, de acordo com o autor, esses indivíduos dispõem de um poder que enviesa ainda mais o processo político em favor dos grupos de interesse dos quais fazem parte, em detrimento daqueles com menos força.

Para Tajima e Fraser (2001), o *logrolling* é a troca de uma perda em uma questão menos importante por um ganho em uma questão mais importante, permitindo uma relação de ganha-ganha entre os negociantes. Isso ocorre porque, na visão dos pesquisadores, a barganha é a tônica da própria atividade política. Tullock *et al.* (2002), estabelecem que existem dois tipos de *logrolling*: o explícito e o implícito – enquanto o *logrolling* explícito ocorre toda vez que for nítido que existe uma troca de favores entre dois agentes políticos (nesse caso, a barganha faz parte da relação dos envolvidos), o *logrolling* implícito ocorre toda vez que um agente exógeno promove uma inserção de pontos positivos para grupos distintos em um mesmo projeto a fim de que este seja apreciado conjuntamente e receba aprovação de um número maior de membros. Um exemplo disso são as dotações orçamentárias incluídas na proposta de orçamento de modo a agradar um número maior de representantes, que, por sua vez, aprovarão a proposta (Carvalho, 2006).

Especialistas apresentam que a atividade do *logrolling* visa obter soluções ótimas em ambientes coletivos ou de disputa de interesses, isso porque uma escolha pública implica em resultados diferentes para grupos distintos (Bernholz, 1973; Tajima & Fraser, 2001; Carvalho, 2006). Considerando o aspecto político do preenchimento do cargo de Secretário de Estado, por exemplo, é possível observar a mesma lógica presente nas negociações a serem realizadas sob sua tutela, pois, conforme assinalado por Mueller (2017) muitas das políticas públicas entregues à sociedade decorrem do trabalho de burocratas não eleitos e não da atividade legislativa propriamente dita.

Portanto, a problemática envolvida no fenômeno do *logrolling* é se o produto desta negociação é positivo para a sociedade (Buchanan & Tullock, 1965). Dessa forma, a literatura busca analisar o retorno trazido para a sociedade em consequência dessa “troca de favores”. Tajima e Fraser (2001) esclarecem que essa negociação pode ter dois tipos de objetivos: um deles é a manutenção no cargo e o outro a entrega de boas políticas

públicas para a sociedade. De todo modo, o *logrolling* demonstra que as preferências dos indivíduos estão presentes no processo de tomada de decisão.

Já o *lobbying* organizado é praticado pela pressão exercida pelos grupos de interesse, que possuem conhecimentos sobre determinados assuntos em específico. Segundo a literatura, esses grupos tenderiam a escolher governantes que consideram que irão atender suas demandas e estes, por sua vez, oferecem aos eleitores aquilo que consideram ser desejado por eles (Santos, 2011). Nessa relação, é comum haver rivalidade entre grupos distintos e o governante atua como um provedor dos interesses em disputa. Ou seja, grupos de interesse agem de tal modo a preservarem seus próprios interesses, que muitas vezes terminam prejudicando um interesse maior, coletivo.

Via de regra, os grupos que praticam *lobbying* agenciam suas pautas frente a membros da administração pública de tal modo que seus interesses passam a ser defendidos como se da administração fossem (Salisbury, 1975). Essa relação ocorre de modo geral na figura de grupos empresariais, sindicatos, associações e outras organizações. Como se apresentam de modo organizado, esses grupos pressionam a administração em detrimento do interesse público. Buchanan e Tullock (1965) tecem críticas à atuação dos grupos de interesse, uma vez que distanciam da atividade estatal da satisfação de bem-estar geral, promovendo, em seu lugar, interesses particulares.

Buchanan e Tullock (2003), destacam que a Escolha Pública é ampla, não devendo ser tratada como uma disciplina da economia. Ao contrário, sua vastidão permite que ela seja abordada muito mais como um programa dentro do qual inúmeros outros programas surgiram. Um desses subprogramas derivou do artigo seminal de Tullock, que já em 1967 tratava sobre “*rent-seeking*”. Sua ideia centra-se na mentalidade natural do economista em busca de respostas previsíveis a incentivos mensuráveis. Dito de outro modo, o raciocínio leva à conclusão de que as pessoas aplicarão esforços políticos em arranjos dos quais elas possam capturar algum valor para si.

Dentro do escopo da escolha pública, a análise do *rent seeking* busca compreender as atitudes dos agentes, quando, em vez de buscarem as melhores alternativas, preferem maximizar o ganho para si ou para um determinado grupo do qual fazem parte. Conforme assinalado por De Nez, Hein e Kroenke (2020), a busca de renda seria a porta de entrada para o desperdício de recurso público, tanto pela via da corrupção quanto aplicação ineficiente deste. Tullock (2001), inclusive, assinala que a prática do *rent seeking* gera um desperdício social. Na mesma esteira, Tullock *et al.* (2002) asseveram que esta busca

de rendas geralmente ocorre no escopo de atividades públicas sobre as quais recaem um baixo valor social.

Setores envolvidos com a destinação de recurso público são ambientes propícios à prática do *rent seeking*, pois, atraem grupos interessados na captação da atenção do gestor (De Nez *et al.*, 2020). O resultado desse processo é o patrocínio de suas pautas, substanciado nas escolhas que o decisor fará e que nem sempre refletirão em melhorias para sociedade, mas em resultados pautados em interesse próprio (Hillman & Ursprung, 2015).

Na mesma esteira, Piano (2019) conclui que a Escolha Pública aborda os incentivos que exercem influência sobre os atores políticos e de que modo esses atores respondem a eles. Nessa concepção, o pesquisador corrobora a percepção de que os governantes devem ser vistos mais como sujeitos que perseguem o lucro, maximizando os investimentos do que provedores de bem-estar para seus súditos. Portanto, a escolha sobre em que investir seria atravessada pelo grau de benefício próprio que um governante pode auferir em decorrência de suas escolhas (Lima Filho, Garcia & Peixe, 2019).

Assim, a Teoria da Escolha Pública descortina a economia pública, demonstrando que as falhas de mercado nem sempre são supridas de modo cirúrgico pelos governantes, já que não é possível que esses indivíduos se coloquem de modo externo e imparcial à formação das políticas de que serão condutores (Buchanan & Tullock, 2003). Os autores alertam sobre as interrelações existentes entre a capacidade de oferecer bens públicos, a de extrair receitas e as pressões competitivas enfrentadas pelo tomador de decisão. Conforme destacam, essa relação é influenciada, também, pelas ameaças internas e externas que recaem sobre a atividade do governante e sobre sua manutenção no cargo, pois, as decisões são tomadas de modo que um sucessor, por exemplo, não venha a se beneficiar das escolhas feitas por ele.

Por outro lado, o desempenho econômico de um governo estaria atrelado à capacidade do governante em oferecer produtos e serviços (Piano, 2019). Para tanto, é imprescindível que ele também seja bom em extrair receitas. Entretanto, nos termos trazidos por Olson (1993), tem-se que os investimentos do governante são diretamente proporcionais ao grau de benefício próprio que ele mesmo pode auferir.

Para compreender a capacidade estatal, seria necessário correlacionar a capacidade de fornecer bens públicos com a capacidade de extrair receitas e as pressões competitivas sob as quais o gestor está sujeito (Piano, 2019). Segundo o autor, as forças competitivas têm o condão de influenciar significativamente o controle exercido pelo

governante, de modo que situações de crise, por exemplo, influenciam negativamente o grau de investimento, em virtude da possibilidade de que esse governante não venha a se beneficiar da escolha tomada.

Entretanto, não é possível que o governo consiga suprir todas as falhas de mercado e, ao mesmo tempo, permitir que as negociações sejam feitas a nível individual poderia elevar os custos de transação em áreas sensíveis, como, por exemplo, na segurança pública. Assim, através da política, o governante atuaria como um mediador para redução dos custos de transação no fornecimento de bens e serviços públicos (Thomas, 2019). Tullock, quando a designa como “política sem romance”, conduz ao raciocínio de que a não satisfação de determinadas demandas não se trata de uma falha de mercado, mas, antes de tudo, de uma escolha política, já que as pessoas são motivadas por inúmeros fatores que agem por detrás de suas ações (Quaesner *et al.*, 2017).

Thomas (2019) menciona, inclusive, que quando se suprime a influência do interesse próprio estar-se-á mascarando a utilização da política como forma de busca de renda, destacando que a Escolha Pública não somente demonstra a falha dos tomadores de decisão em se manterem imparciais, como também mostra que a política é influenciada por grupos de interesse. Isso não quer dizer que o individualismo presente em suas escolhas deva ser encarado com maus olhos, conforme advertem Filho *et al.* (2019), mas, sim, que fazem parte do próprio processo decisório. Ou seja, não se trata de uma irracionalidade, mas de uma característica da política e da decisão pública, já que desta não seria possível desassociar os arranjos e influências sofridos pelo tomador de decisão.

Inclusive, conforme observado por Quaesner *et al.* (2017), o individualismo, ao lado do subjetivismo e do contratualismo, são elementos constituintes da Escolha Pública. O primeiro, na medida em que é no indivíduo que se centra a fonte de análise da realidade, ou seja, seu comportamento durante o processo decisório é que irá determinar o aparato institucional público. O subjetivismo, em virtude de se afastar o bem da coletividade por motivos utilitaristas e, portanto, subjetivos; e o contratualismo (hobbesiano) porque as decisões ocorrem no escopo de um arranjo institucionalmente aceito por todos os lados.

Para Thomas (2019), cada vez mais o conteúdo da política é centralizado nas mãos dos burocratas e cada vez mais observa-se uma centralização da formulação de políticas, fazendo com que níveis mais baixos tenham menos força na definição de prioridades. Entretanto, segundo o pesquisador, estes indivíduos também são afetados pela limitação cognitiva e, conseqüentemente, darão preferência àquelas opções que lhes sejam mais tendenciosas.

Como se pode observar, os vieses envolvidos na Teoria da Escolha Pública por si só não conseguem explicar a complexidade envolvida no processo decisório. Em estudo seminal realizado em 1974, Tversky e Kahneman já alertavam para as limitações cognitivas dos tomadores de decisão em ambientes de incerteza, pontuando que havia fatores internos (heurísticas) que distanciam as pessoas de decisões nos moldes esperados pelas teorias clássicas de racionalidade (Sbicca, 2014). Dessa forma, a Racionalidade Limitada demonstra que as pessoas são suscetíveis aos estímulos que recebem e suas decisões também são influenciadas por essas estratégias cognitivas (Warpechowski, 2018).

2.2. Racionalidade Limitada

Entende-se a Teoria Racional como um campo comportamental da Ciência Política e da Ciência Econômica, no qual o objeto de estudo centra-se no padrão de escolhas feitas pelas pessoas. Ward (2002) aduz que os indivíduos são auto interessados, dessa forma, segundo o pesquisador, a Teoria Racional explica que existe um padrão de preferências consistente e que toda vez que esse padrão é observado está-se diante de uma escolha racional.

No contexto da Teoria da Racionalidade Plena acreditava-se que o homem econômico (*homo economicus*) representava aquele que conhecia todos os dados que implicariam em sua decisão e, portanto, seria capaz de tomar as melhores decisões, aquelas mais eficientes possíveis. Verifica-se, dessa forma, que os teóricos da racionalidade plena colocavam o tomador de decisão em um papel de onisciência e onipotência, já que sempre tomariam decisões ótimas (Shepsle, 2010). Desta forma, o processo decisório racional ocorreria em três etapas: (i) identificação e definição dos problemas; (ii) elaboração das soluções possíveis; e (iii) comparação exaustiva entre as alternativas, com decisão por aquela que se apresente como a melhor alternativa (Carvalho, 2013)

Entretanto, a opção pela melhor alternativa perpassaria pelo crivo da preferência do indivíduo que fará as escolhas. Essa preferência possui três pilares: (1) *Compleitude*, o que quer dizer que o indivíduo consegue classificar se prefere A a B, ou B a A ou se é indiferente a A e B; (2) *Reflexividade*, o que significa que a opção escolhida é tão boa quanto qualquer outra opção; e (3) *Transitividade*, ou seja, a preferência por A a B, e por B a C, implica na preferência de A a C (Shepsle, 2010).

Conforme elucidado por Carvalho (2013), esse modelo de tomada de decisão se apresenta de modo propício, toda vez que as escolhas a serem feitas ocorrerem em um contexto rotineiro em que os agentes decisores possuem pleno conhecimento de suas expectativas, dos meios que dispõem e do público ao qual se dirigem. Entretanto, conforme a autora, quando isso não ocorre, observa-se o *garbage can model* (modelo do contentor de lixo) um modelo de decisão chamado por Cohen, March e Olsen (1972) de anarquias organizadas e que se aplica de modo peculiar às organizações públicas.

Por anarquias organizadas entende-se os ambientes de decisão onde as preferências não são conhecidas ou precisamente definidas pelos indivíduos que as detém; ambientes onde os membros não conhecem a organização de modo completo, possuindo uma visão estratégica fragmentada; e onde observa-se uma alta rotatividade dos membros inseridos no processo decisório, revelando esforços de modo variável e no sentido de uma agenda preexistente (Carvalho, 2013).

Inclusive, conforme observado por Brasil e Capella (2019), a formação e alteração de agendas é influenciada por alguns gatilhos, como mudanças em cargos do Legislativo e Executivo, situações de crise, estabilidade política e até mesmo pelo clima institucional. Assim, conforme elucidado por Carvalho (2013), as decisões nesses ambientes de constantes mudanças e ausência de informações - as anarquias organizadas - ocorrem de modo aleatório, ou seja, seleciona-se uma solução dentre várias opções depositadas no “contentor de lixo” e elege-se um problema que justifique aquela escolha. Esse modelo de decisão contrapõe-se ao modelo proposto pela Teoria Racional (Drugova & Kalachikova, 2019).

Considerando essa problemática, Simon (1947) propõe um novo modelo de racionalidade – a racionalidade limitada, tendo em vista os limites cognitivos dos indivíduos, a complexidade das situações a serem enfrentadas pelo decisor e a incerteza quanto à ocorrência de fatos exógenos (Pondé, 2017). Em contraponto ao homem econômico, Simon apresenta o homem administrativo, que limitado pela insuficiência de informações e pelos limites cognitivos, toma decisões que, apesar de não serem ótimas, são satisfatórias (Araújo, Siena, da Silva & de Carvalho, 2020).

Vale dizer que, também para Simon (1947), a escolha ocorre em três momentos: (i) projeto, onde há o desenho da decisão (o que será decidido e para quê?); (ii) informação (colheita de subsídios para que a decisão ocorra da melhor forma); e (iii) escolha (tomada de decisão entre as alternativas disponíveis). Ocorre que a racionalidade plena não seria possível, em virtude de não ser também possível que os indivíduos detenham as

informações de modo completo. Portanto, o modelo da racionalidade limitada leva em conta os mecanismos cognitivos e sociais influenciados pelas heurísticas que permeiam a mente humana e o processo decisório (Warpechowski, 2018)

Considerando que as escolhas dos gestores públicos são influenciadas por inúmeros fatores, Simon (1947) apresenta que existem limitações à tomada de decisão de modo racional pelos indivíduos, demonstrando como essas decisões, apesar de não serem consideradas ótimas, podem ser consideradas adequadas (Battaglio *et al.*, 2019). Sobre isso, é importante apresentar a crítica de Procópio (2017a) à Racionalidade Limitada no sentido de que esta não consegue ir além de tentar justificar o não atingimento da eficiência plena, restringindo-se a abordar as condições limitantes das decisões. Para o autor, ao atrelar à racionalidade somente à dimensão de eficiência, Simon aborda o conceito como algo instrumental, apenas a serviço da obtenção de resultados financeiros, desconsiderando a natureza das ações humanas. Essa desassociação do caráter humano do conceito de racionalidade é apresentada por Procópio (2017a) como uma visão mecanomórfica da racionalidade, pois elimina o senso crítico dos indivíduos que, afinal, tomam as decisões.

Oliveira e Paula (2014) destacam a impossibilidade de uma eficiência plena em virtude de inúmeros fatores que limitam a racionalidade, tais como, influências políticas, organizacionais, culturais e psicológicas dos gestores. Para os pesquisadores, segundo critérios tradicionais de eficiência, os gestores sempre tomam as melhores decisões, de modo a maximizar os lucros. Entretanto, no setor público é preciso flexibilizar o conceito de eficiência, em virtude da intangibilidade e indisponibilidade dos serviços públicos, o que não permite sua completa mensuração financeira nem tampouco que uma opção seja totalmente abandonada em virtude de ser menos preferida pelo tomador de decisão (Oliveira & Paula, 2014).

Brasil e Capella (2019) destacam que existem inúmeras questões a serem enfrentadas pelo setor público, entretanto, a capacidade de resolução de que dispõem, bem como a quantidade de recursos financeiros que se demonstra insuficiente, fazem com que haja uma rivalidade de políticas na formação de agenda governamental. Além disso, de acordo com os pesquisadores, o gestor ainda lida com a pressão exercida por vários grupos de interesse, muitas vezes, com expectativas conflitantes.

Dessa forma, como não é possível comparar com precisão os resultados econômicos das escolhas, nem tampouco inferir uma relação de causa e efeito dentre as variáveis de políticas públicas, o administrador opta pela mais eficiente das opções,

preferindo aquelas em que seja possível obter retornos de forma mais breve e de modo mais quantificável (Oliveira & Paula, 2014). Para tanto, o ser humano usa atalhos mentais que o auxiliam a tomar decisões de modo mais fácil (Sbicca, 2014).

Pautando-se nessa perspectiva, Tversky e Kahneman (1974) demonstram que existem heurísticas que enviesam e influenciam a cognição durante o processo de escolha. No mesmo sentido, Richard Thaler (2017) explora a arquitetura da escolha e demonstra como os “*nudges*” podem influenciar o processo de tomada de decisão, funcionando como “empurrões” que alteram o comportamento dos indivíduos em determinadas situações.

2.3. O Papel das Heurísticas e dos *Nudges*

2.3.1. O papel das heurísticas na perspectiva de Tversky e Kahneman

Ao tratar das heurísticas, Kahneman (2011) dispõe o porquê das decisões não se moldarem às noções tradicionais de racionalidade. Segundo o autor, a função cognitiva, responsável por fundamentar as decisões baseia-se em dois tipos de sistemas neurais, que ele denomina de sistemas 1 e 2. No sistema 1, que atua de forma automática, estão as informações armazenadas na memória, assim, as atividades nas quais utilizamos o sistema 1 são aquelas em que atuamos de forma automática, como por exemplo, o caminho que pegamos de casa para o trabalho. Já no sistema 2, encontram-se as ações em que é necessário o emprego de concentração, ou seja, é utilizado em atividades mais complexas, que exigem certo grau de raciocínio, como por exemplo resolver uma equação matemática.

Segundo o autor, na perspectiva racional, quando o sujeito age auto interessadamente, ele o faz levando em consideração um raciocínio que considera suas preferências e crenças, agindo com base no sistema 2. Entretanto, a todo momento esse indivíduo está sujeito às influências de suas emoções e impulsões e, nesse sentido, socorre-se dos atalhos cognitivos que compõem o sistema 1 (Kahneman, 2011). O pesquisador chama esses atalhos de vieses, ou seja, erros sistemáticos de julgamento, usado por simplificações na maneira de perceber a realidade.

Na proposta de Tversky e Kahneman (1974), as heurísticas atuam no processo decisório, facilitando o julgamento entre as alternativas, especialmente em ambientes de incerteza. Assim, o agente decisor desenvolve uma maneira simples de raciocinar, com a finalidade de se chegar aos resultados do processo de escolha de forma rápida e fácil (Sbicca, 2014). Como não leva em consideração todas as informações disponíveis, em

vez de maximizar seus resultados ele otimiza os recursos de que dispõe no momento da escolha entre uma e outra opção (heurísticas) que o auxiliam a apresentar soluções simples, mesmo que imperfeitas, para problemas complexos (Drugova & Kalachikova, 2019).

Tversky e Kahneman (1974) descrevem três principais heurísticas: (i) *Heurística da representatividade*, segundo a qual o julgamento parte de um estereótipo que se tem sobre sua ocorrência e não da probabilidade dele de fato acontecer. Esse julgamento parte de uma consideração daquilo que é típico ou representativo do evento que se está julgando, mas, desconsidera inúmeros fatores que influenciam a probabilidade real do evento; (ii) *Heurística da Disponibilidade*, para os julgamentos que atribuem maior frequência a eventos mais recentes ou que são mais facilmente lembrados; e (iii) *Heurística da Ancoragem*, na qual os julgamentos são baseados em um ponto de partida pré-existente, ou seja, uma tendência a considerar a primeira informação sobre um evento e ir adotando ajustes que produzam uma decisão final, ainda que o ponto inicial de partida seja fruto de uma análise parcial ou insuficiente.

Em termos da **heurística da representatividade**, é possível observá-la por meio de vieses relacionados à insensibilidade à probabilidade a priori de resultados, quando se ignora as estatísticas anteriores sobre um fato; à insensibilidade ao tamanho amostral, quando o decisor ignora o tamanho das amostras, na verificação de confiabilidade de informações sobre ela, especialmente considerando que quanto maior a amostra, menor sua tendência a variabilidade; às concepções errôneas da possibilidade, quando o decisor não acredita que produzirá o mesmo resultado indesejado, ainda que adotando a mesma sequência de atitudes; à insensibilidade à previsibilidade, quando toma-se decisões com base em critérios não representativos, desconsiderando informações relevantes acerca da previsibilidade dos fatos; à ilusão de validade, quando o decisor, mesmo admitindo que seu julgamento pode ser falho ou limitado, decide pautando-se em sua intuição; e à concepções errôneas de regressão, quando o decisor desconsidera a tendência dos eventos por acreditar que ela regredirá à média (Tversky & Kahneman, 1974; Bazerman, 1994).

Portanto, verifica-se que a heurística da representatividade se atrela a uma visão sobre a probabilidade de algo ocorrer, o que é possível de se observar, por exemplo, quando um gestor opta por não investir em um determinado treinamento para os servidores, por considerar que aqueles conhecimentos dificilmente serão necessários, ou quando reiteram-se os investimentos em políticas que não produziram bons resultados, esperando que algo aconteça de forma diferente (Kahneman, 2011).

Na **heurística da disponibilidade**, Kahneman (2011) estabelece que à medida que os acontecimentos estão mais recentes na memória, mais tende-se a percebê-los com maior relevância. Essa percepção é influenciada por vieses de recuperabilidade das ocorrências, ou seja, eventos proeminentes, dramáticos ou associados a experiências pessoais têm o condão de ativar gatilhos na memória, de modo a alterar a percepção sobre a probabilidade de sua ocorrência; vieses de efetividade de ajustes de busca, quando a lembrança é estimulada pela maior facilidade de acesso à própria memória, pois tende-se a recordar primeiro de coisas ou fatos que sejam mais simples de lembrar, atribuindo para eles uma probabilidade maior (Tversky & Kahneman, 1974; Bazerman, 1994); vieses de imaginabilidade, que relaciona-se com o risco que um evento possa oferecer, através de um cálculo imaginário de contingências que nem sempre refletem a real probabilidade de sua ocorrência (Tonetto *et al.*, 2006); e vieses de correlação ilusória, quando se associa um evento a outro. Dessa forma, a ocorrência de um leva a uma percepção, muitas vezes equivocada, de que o outro também irá acontecer, impedindo ou dificultando a detecção de relações de fato existentes (Tversky & Kahneman, 1974).

Trazendo a disponibilidade para o campo das políticas públicas, Kahneman (2011) traz o conceito de cascata de disponibilidade cunhado por Cass Sustein, ou seja, uma cadeia de eventos que começa pequena e, por inúmeros fatores, vem a influenciar a ação estatal, através de uma concepção do apetite ao risco que o evento pode oferecer. Inclusive, Kahneman (2011) chega a alertar sobre a existência de “empresários de disponibilidade”, ou seja, grupos que de algum modo se beneficiam com a disseminação de notícias que venham a causar preocupação na sociedade.

No que se refere à **heurística da ancoragem** esta observa-se sempre que presentes ajustes insuficientes, vieses na avaliação de eventos conjuntivos e disjuntivos e ancoragem na avaliação das distribuições de probabilidades subjetivas (Tversky & Kahneman, 1974). No primeiro caso, ocorre quando o ponto de partida é insuficiente ou pouco aplicável ao contexto, influenciando toda cadeia de eventos que o sucederá (Tversky & Kahneman, 1974). O segundo caso ocorre em virtude de eventos conjuntivos (que possuem várias etapas interdependentes e sequenciais) terem uma probabilidade global mais baixa do que a probabilidade de sucesso de suas próprias etapas, ao passo que eventos disjuntivos (que possuem várias etapas complexas, mas independentes entre si) possuírem uma probabilidade global maior do a de suas etapas (Tversky & Kahneman, 1974).

Ocorre que, como existe uma tendência a se considerar a primeira informação sobre um evento, observa-se uma superestimação de êxito em eventos conjuntivos, influenciada pela probabilidade da etapa inicial, ao passo que eventos disjuntivos são subestimados para a falha, também em virtude da probabilidade da etapa inicial. No contexto da presente pesquisa, um exemplo da ancoragem pode ser observado, por exemplo, quando um gestor pauta suas decisões de investimentos em experiências anteriores e, mesmo diante de um contexto mutável, não readéqua seu planejamento. Finalmente, a ancoragem na avaliação de distribuições subjetivas de probabilidade significa que os decisores tendem a acreditar em seus próprios conhecimentos sobre um fato, mesmo quando estes são insuficientes (Tversky & Kahneman, 1974).

Dessa forma, as heurísticas se apresentam como estratégias simplificadoras do cérebro. Com isso, atuam por meio da simplificação intuitiva que se baseia nas experiências, impressões, sentimentos e crenças. Quando a informação necessária para decidir é escassa, o cérebro torna-se uma máquina de conclusões, por vezes, precipitadas, que influenciam as decisões das pessoas (Kahneman, 2011). A intuição é, portanto, o meio pela qual as heurísticas se manifestam (Sbicca, 2014).

Portanto, as heurísticas enviesam o processo de tomada de decisão de “dentro para fora”. Todavia, a literatura aponta para fatores que também influenciam as decisões de “fora para dentro”, como no caso dos *nudges* (“cutucadas”), promovendo alterações na arquitetura das escolhas.

2.3.2. *Nudges*

Os *nudges*, ou cutucadas, são aspectos da arquitetura da escolha que influenciam o comportamento humano no momento da tomada de decisão (Thaler & Sunstein, 2019). Os autores defendem que é possível criar ferramentas sugestivas que possam influenciar as escolhas dos indivíduos em diversos aspectos e setores. O que se observa é que a todo momento um indivíduo toma decisões e faz escolhas, e essa realidade não é diferente para o burocrata (Battaglio *et al.*, 2019). Considerando as heurísticas que enviesam essas escolhas, não raro é possível que as decisões tenham sido tomadas em sentido equivocado (Feitosa & Cruz, 2019). Os *nudges* seriam uma ferramenta que altera a arquitetura da escolha, de forma a permitir o reconhecimento de melhores opções decisórias (Thaler & Sunstein, 2019).

Por arquitetura da escolha, Thaller e Sustein (2019) aduzem que se trata das muitas maneiras que se tem de apresentar as opções de escolha a um decisor, e que o resultado

desse processo depende de como essas opções foram apresentadas. Para os autores, todo processo de escolha possui uma arquitetura e, portanto, para produzir resultados diferentes é preciso que se altere essa arquitetura. Conforme Feitosa e Cruz (2019) do mesmo modo que é possível prever o comportamento irracional, é possível que ele seja modificado.

Apesar das críticas apontadas por Lodge e Wegrich (2016) quando afirma que a inserção de *nudges* pretende mitigar os efeitos da racionalidade limitada, desconsiderando as limitações da própria racionalidade de quem arquiteta as intervenções ou cutucadas, os *nudges* podem atuar como ferramentas estratégicas no setor público, a exemplo das técnicas apresentadas por Johnson, Dellaert, Fox, Goldstein, Häubl, ... & Weber (2012), que, guardadas as devidas alterações pertinentes ao caso, demonstram que por meio de estímulos mínimos, conscientes e às vezes invisíveis é possível alterar o comportamento das pessoas de forma previsível, sem que isso implique em qualquer tipo de proibição. Nesta situação, apenas o resultado da escolha será alterado, por meio de estímulos que as empurrem para escolhas melhores para si e para a coletividade (Thaler & Sustein, 2019).

A intervenção por meio de *nudges*, proposta por Thaler e Sustein (2019), é chamada por eles de paternalismo libertário, pois, seria uma intervenção do Estado, sem, contudo, retirar a opção de escolha dos indivíduos. Isso não quer dizer que os *nudges* sejam uma panaceia, mas que eles complementam as demais linhas econômicas da política pública nos moldes trazidos por Loewenstein e Chater (2017).

Essa alteração funda-se na contraposição ao *Homo economicus*, pois, considera que o homem real não consegue tomar decisões eminentemente racionais, por inúmeros fatores, sendo um deles o fato de as pessoas terem resistência a superar o *status quo* (Feitosa & Cruz, 2019). Isso porque os seres humanos têm uma alta aversão à perda (Tversky & Kahneman, 1974; Feitosa & Cruz, 2019; Thaler & Sustein, 2019). Segundo Thaler e Sustein (2019) “a tristeza de perder algo é duas vezes maior que a felicidade de ganhar a mesma coisa”. Portanto, as pessoas tendem a evitar mudanças, mesmo que sejam do seu interesse, em virtude da aversão à perda. O *status quo* é, portanto, um viés que conduz as escolhas das pessoas.

Ao mesmo tempo, as pessoas não dispõem de informações completas, autocontrole e habilidades cognitivas ilimitadas (Battaglio *et al.*, 2019). Assim, quando elas se deparam com situações complexas ou que não lhes entregue um *feedback* imediato, torna-se mais frequente a observância de decisões influenciadas pelas

heurísticas, pela aversão à perda, manutenção do *status quo* e viés de enquadramento (Thaller & Sustein, 2019). Esses fatores que influenciam as decisões corroboram o entendimento sobre a falibilidade da cognição humana, demonstrando que suas respostas são influenciadas por *nudges* que conduzem as escolhas para caminhos menos assertivos (Dhimi *et al.*, 2019). Portanto, alterar essa arquitetura significa alterar a disposição dos *nudges* em sentido de conferir melhor entrega às políticas públicas (Johnson *et al.*, 2012).

No contexto de repasses dos recursos do Funpen, entende-se que a alteração mais robusta na arquitetura da escolha deu-se com a própria inclusão da modalidade de repasse Fundo a Fundo, que distribuiu o poder de decisão sobre a aplicabilidade do recurso. Se com os repasses voluntários, a utilização dos recursos do Funpen pelos Estados cingia-se a uma adequação dos gestores estaduais a termos de adesão em repasses voluntários (convênios e contratos de repasse, por exemplo), com o repasse Fundo a Fundo a lógica foi completamente alterada com impactos sobre o que financiar em cada ente federativo. Ou seja, a alteração na arquitetura do repasse alterou as escolhas referentes à utilização do recurso, configurando-se em verdadeiro *nudges*. Do mesmo modo, a própria forma de utilização do recurso federal foi alterada com a instituição da nova modalidade de repasse, instituindo um fluxo novo, com prazos mais curtos, valores mais robustos e definição dos montantes para cada natureza de despesa (custeio e capital).

Uma vez que a instituição das Transferências Fundo a Fundo altera a forma de repasse de recursos federais para custeio do sistema penitenciário, imputando aos gestores estaduais uma gama de decisões, entende-se que esses gestores passam a ser perpassados pela aversão à perda e pelo enviesamento causado pelas heurísticas, ainda mais no contexto penitenciário, cuja realidade dinâmica e complexa se impõe como um desafio à tomada de decisões plenamente racionais. Some-se a isso a própria dinâmica de alocação de recursos públicos, que se sujeita à dinâmicas de disputa de poder, típica dos sistemas políticos (Piano, 2019). Assim, faz-se importante estudar a alocação de recursos de públicos, observado de que modo a racionalidade do gestor é influenciada quando de suas escolhas públicas (Battaglio *et al.*, 2019). No sistema penitenciário brasileiro esse estudo ganha relevos sociais, considerando tratar-se de um ambiente com alta rivalidade de influências e escassos investimentos públicos (Rudnicki *et al.*, 2021).

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

3.1. Das políticas penitenciárias e a quem compete sua aplicação

A Lei n. 7.210 (1984) - Lei de Execução Penal (LEP) prevê como deve ser realizada a execução penal, as assistências que devem ser prestadas à pessoa presa, além de estabelecer em linhas gerais as instâncias de responsabilidade para o sistema penitenciário nacional. Dessa forma, por meio da legislação, institui-se que os sistemas penitenciários seriam estruturados em âmbito federal, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, e em âmbito estadual por meio dos Departamentos Penitenciários Locais ou órgãos similares.

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

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

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

Já como órgão de fomento, o Depen promove o relacionamento com os Estados e demais entes federativos por intermédio da Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), cuja responsabilidade é a de auxiliar tecnicamente e financeiramente os entes federativos para a melhoria do sistema penitenciário nacional e a quem, até os dias atuais, compete a elaboração de Planos Nacionais, bem como a gestão dos recursos do Funpen (Dutra, 2018). Com a criação da DIRPP, buscou-se ampliar a coordenação da utilização dos recursos do Funpen em relação aos governos estaduais (Dutra, 2018), pois é por meio da atuação da DIRPP que ocorrem os repasses financeiros do FUNPEN aos Estados, como é o caso de repasse Fundo a Fundo.

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

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

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

Quadro 1: Organização do sistema penitenciário em âmbito estadual

Estado	Órgão responsável pela pasta Penitenciária no estado	Gestor estadual
Acre	Instituto de Administração Penitenciária do Acre	Arlenilson Barbosa Cunha
Alagoas	Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social	Marcos Sérgio de Freitas Santos
Amapá	Instituto de Administração Penitenciária	Lucivaldo monteiro da costa
Amazonas	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	Paulo Cesar Gomes de Oliveira Junior
Bahia	Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização	Luis Antonio Nascimento Fonseca (desde 2022)
Ceará	Secretaria de Administração Penitenciária	Luis Mauro Albuquerque Araújo
Distrito Federal	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	Wenderson Souza e Teles
Espírito Santo	Secretaria de Estado da Justiça	Marcelo Paiva de Mello
Goiás	Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, subordinada à	Josimar Pires Nicolau do Nascimento
Maranhão	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	Murilo Andrade de Oliveira
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos	Alexandre Bustamante dos Santos
Mato Grosso do Sul	Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário	Aud de Oliveira Chaves
Minas Gerais	Secretaria de <u>Justiça e Segurança Pública</u>	Rogério Greco
Pará	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	Jarbas Vasconcelos do Carmo
Paraíba	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	Sérgio Fonseca de Souza
Paraná	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária	Romulo Marinho Soares
Pernambuco	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Eduardo Gomes de Figueiredo desde 2022
Piauí	Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos	Carlos Edilson Rodrigues Barbosa de Sousa
Rio de Janeiro	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	Fernando da Silva Veloso
Rio grande do Norte	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	Pedro Florêncio Filho
Rio Grande do Sul	Secretaria de Justiça e Sistema Penal e Socioeducativo	Mauro Luciano Hauschild
Rondônia	Secretaria de Estado de Justiça de Rondônia	Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito
Roraima	Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania	André Fernandes Ferreira
Santa Catarina	Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa	Leandro Antônio Soares Lima
São Paulo	Secretaria da Administração Penitenciária	Nivaldo Cesar Restivo
Sergipe	Secretaria de Estado da Justiça, do trabalho e de Defesa do Consumidor	Cristiano Barreto Guimarães
Tocantins	Secretaria de Estado de Cidadania e Justiça	Deusiano Pereira de Amorim

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

Vale ressaltar o caráter político da permanência do titular da pasta penitenciária nos Estados, pois trata-se de cargos de livre nomeação e exoneração, em sua maioria indicados pelo Governador do Estado. Assim, na maioria dos Estados, o titular sequer é

servidor de carreira do sistema penitenciário, conforme observado nos sites de cada Secretaria lista ano quadro acima.

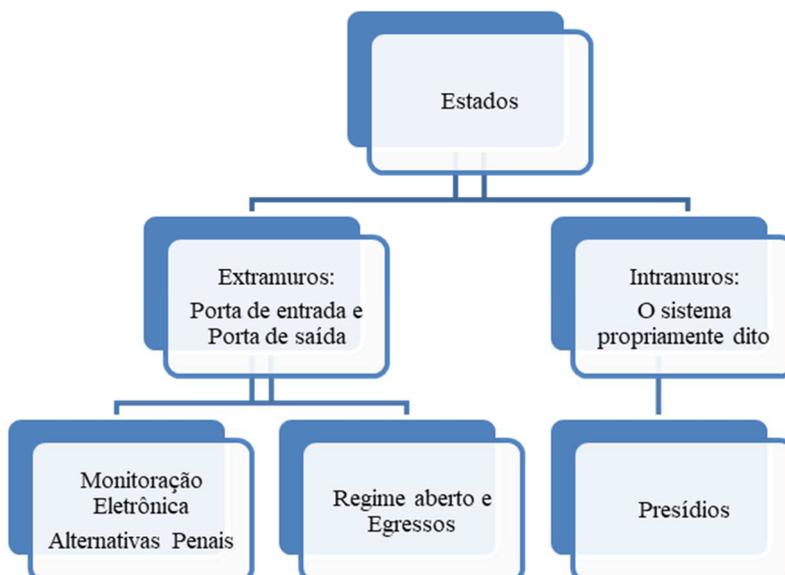
3.2. Da População Carcerária nos Estados Brasileiros e dos Custos das Execuções Penais

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

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

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

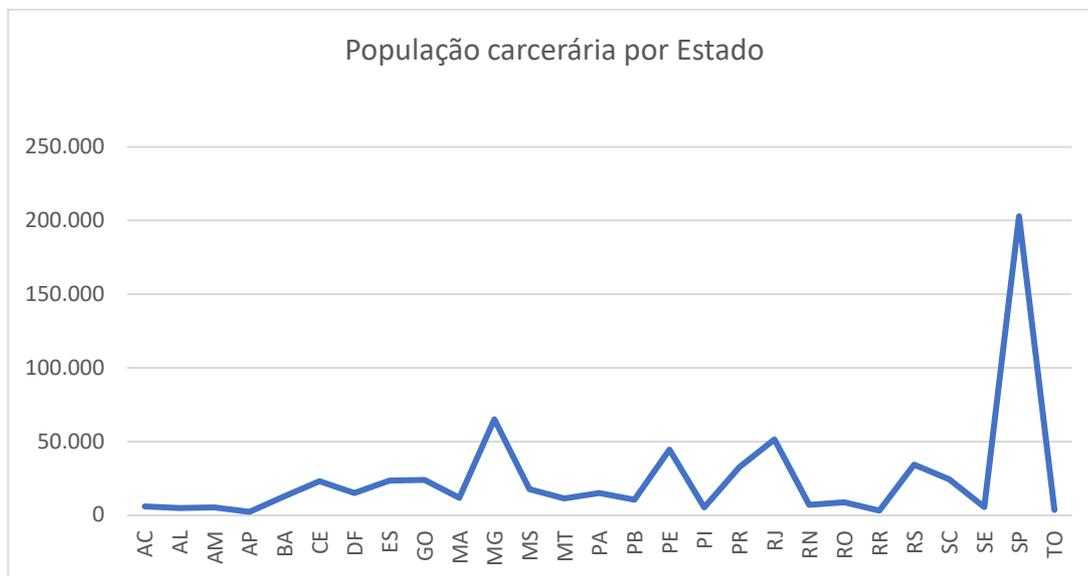
Figura 1: Configuração do sistema penitenciário



Fonte: elaboração própria

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

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

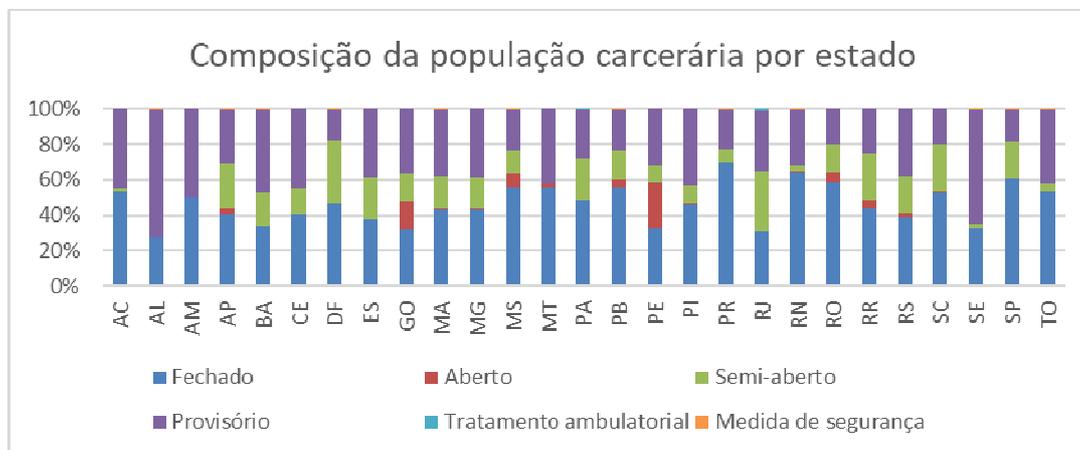


Fonte: elaboração própria, após consulta em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWYwMDdlNmItMDNkOC00Y2RmLWEyNjQtMmQ0OTUwYTUwNDk5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

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

Figura 3: População carcerária por Estado da Federação



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

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

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

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

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

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

3.3. Da Criação e Utilização do Funpen

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

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

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

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

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

Figura 5: Hipóteses de aplicação de recursos do Funpen

I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;	II- manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;	III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;
IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais;	V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;	VI - formação educacional e cultural do preso e do internado;
VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes;	VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;	IX - programa de assistência às vítimas de crime;
X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados;	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;
XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos.	XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica.	XV - implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos 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; e	XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.	

Fonte: elaboração própria decorrente da análise documental.

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

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

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

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

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

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

Diante desse cenário, em 2015 foi ajuizada a ADF 347, cujo objeto era a violação sistemática de direitos no sistema penitenciário brasileiro, por parte do poder público (Magalhães, 2019). No contexto da ação, o STF admitiu o “estado de coisas constitucional” do sistema penitenciário e determinou que o recurso fosse transferido aos

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

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

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

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

Outra mudança decorrente da ADPF 347 e trazida pelos normativos do Fundo a Fundo penitenciário foi a descentralização da condução de políticas públicas, permitindo

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

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

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

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

Portanto, a utilização do recurso transferido via Fundo a Fundo é perpassada pelas escolhas que os gestores locais precisam fazer. Entretanto, conforme assinalado por Brasil

e Capella (2019) as decisões que os burocratas assumem, são reflexos de suas preferências sobre a prioridade desta ou daquela demanda, considerando que não é possível conhecer todos os problemas nem todas as soluções possíveis.

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

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

Dessa forma, tendo em vista a carência de pesquisas que estudem o processo decisório no escopo do sistema penitenciário, especialmente quando se trata da alocação de recursos públicos, ao relacionar as duas teorias com o problema de pesquisa, será possível investigar os fatores que agem sobre este processo, sejam eles relacionados ao ambiente político no qual as decisões ocorrem, sejam referentes às limitações cognitivas dos decisores.

4. METODOLOGIA

4.1. Percurso Metodológico

O substrato para o desenvolvimento da pesquisa são as ciências da administração, economia, contabilidade e ciência política, com um enfoque comportamental, fez-se necessária a utilização de um método que proporcione o diálogo entre as diversas áreas do saber, buscando em cada uma as evidências que levem a pesquisadora a indicar que fatores influenciam as decisões dos gestores. Assim, a abordagem utilizada na presente pesquisa foi a qualitativa, tendo em vista que será considerado todo o contexto de sua elaboração e não somente seus resultados. Nesse diapasão, a autora buscou compreender os fenômenos de forma articulada, tentando interpretar e interligar os diversos elementos que compuseram sua análise final.

Guiada pelas sugestões de Battaglio *et al.* (2019), Piano (2019) e Procópio (2017a), a autora apresentou as Teorias da Escolha Pública e da Racionalidade Limitada em uma pesquisa de natureza aplicada, interligando-as entre si e com a realidade. A propósito, Procópio (2017b), quando sugere uma metodologia qualitativa para pesquisas empíricas que consigam extrair os padrões morais (valores, sentimentos e conhecimentos interiorizados pelo indivíduo) que perpassam a tomada de decisão, indica um caminho sistemático que engloba desde o recorte institucional, passa pela coleta de dados e codificação de casos decisórios, e finaliza com categorização dos padrões morais observados e a consequente confirmação ou refutação final desses padrões. Iniciativa similar foi observada em pesquisa desenvolvida por Bin e Castor (2007) que desenvolveram sua pesquisa analisando fatores de racionalidade e política através de análise de conteúdo categorial temática.

Quanto ao objetivo, trata-se de pesquisa exploratória, tendo em vista caracterizar-se por um estudo onde os fenômenos foram observados buscando compreendê-los em suas relações. Em trabalhos exploratórios os fenômenos são observados e classificados com a finalidade de se compreender o tipo de relação que existe entre os objetos analisados (Vergara, 2006). A mesma autora pontua que neste tipo de trabalho é comum não haver formulação de hipóteses, mesmo que se tenha alguma intuição sobre o problema pesquisado.

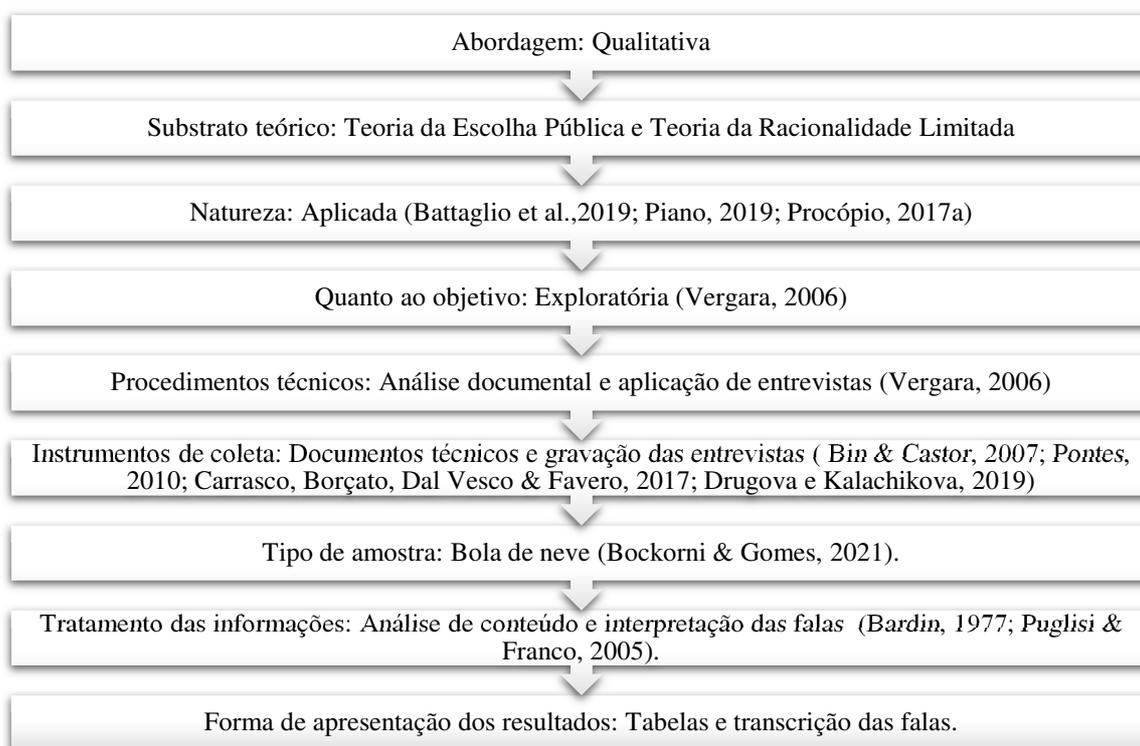
Os procedimentos técnicos utilizados no decorrer da pesquisa correspondem à análise documental do escopo do repasse, assim como aplicação de entrevistas. Segundo Vergara (2006), a pesquisa documental ocorre por meio dos documentos conservados pelos órgãos. A mesma autora descreve que a pesquisa de campo é uma investigação

empírica, no local onde aconteceu um fenômeno e que dispõe de elementos para explicá-lo, podendo incluir entrevistas, aplicação de questionários, testes e observação participante.

Portanto, foram utilizados, respectivamente, como instrumentos de coleta, os documentos técnicos acerca dos repasses aos entes federados estaduais brasileiros produzidos no Depen, que serviram para demonstrar o substrato fático sobre qual recaem as decisões dos gestores locais, os quais encontram-se descritos adiante. Na triangulação de dados também foram utilizadas as entrevistas realizadas com gestores locais responsáveis pelas pastas penitenciárias nos Estados e, conseqüentemente, pela destinação dos recursos nesses entes federativos, analisadas à luz do referencial teórico. Isso possibilitou compreender a percepção dos gestores sobre o financiamento e priorização das políticas penitenciárias quando da utilização do recurso transferido.

Para tentar elucidar os caminhos metodológicos a serem perseguidos no decorrer da pesquisa, apresenta-se abaixo uma síntese do desenho de pesquisa pretendido (Figura 6).

Figura 6: Desenho de pesquisa



Fonte: elaboração própria

A análise documental foi realizada por meio de fontes primárias e secundárias. No primeiro caso, a pesquisadora utilizou as informações constantes do *B.I.* (Business

Intelligence) do Depen para colher informações dos repasses desde 2016, além de informações referentes aos dados referentes à população carcerária brasileira, como por exemplo os custos do preso.

Todas essas informações foram coletadas no site do Depen, plataforma de acesso livre, utilizando-se os seguintes caminhos:

- *B.I. Obras*: Site do Depen – Acesso à informação - Ações e Programas – Obras no sistema penitenciário – Painel de monitoramento de obras.
- *Custos do Preso*: Site do Depen - Serviços - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Custo do preso em 2021 – dezembro.
- *Convênios e Fundo a Fundo*: Site do Depen - Centrais de conteúdo - Publicações - Painéis interativos - Análise de dados de instrumentos de repasses.
- *Informações sobre população carcerária*: Site do Depen - Serviços - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Informações Gerais.

Parte das informações capturadas foram analisadas, planilhadas e transformadas em gráficos, a fim de facilitar a apreensão da análise proposta. Os links utilizados nessa etapa da pesquisa são os seguintes:

- <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmM0NmU0NjgtNTMxZC00ZDIiLTlmY2EtNTRINGI2N2I4MGFkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>
- <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZGRkNjQ0MmQtNTBIMi00ZTVkLWJjNDgtOGE1MWJmNmExMzdliiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection>
- <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODkzZDg1MGUtYjBjYy00MDExLTkwOTAtNzQxZGJjOTIiMzcxIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection>
- <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmI0NjYyNGYtYjJmZS00YTgxLWFiMjAtN2FkZDUzZjQwMzcxIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection>

[ortSectiond7b766c73d665153fa9d&pageName=ReportSectiond7b766c73d665153fa9d&pageName=ReportSection3bbb8e52a3e9f58b2b1c](https://www.gov.br/depen/pt-br/acesso-a-informacao/convenios-e-transferencias/fundo-a-fundo)

Além do *B.I.*, a pesquisadora acessou os planos de aplicação dos repasses Fundo a Fundo de 2016 a 2020, também constantes do site do Depen. O caminho utilizado para a pesquisa foi: Site do Depen - Acesso à informação - Convênios e transferências - Fundo a Fundo. O link de acesso aos Plano de aplicação dos repasses do Fundo a Fundo é o seguinte: <https://www.gov.br/depen/pt-br/acesso-a-informacao/convenios-e-transferencias/fundo-a-fundo>

Ainda na análise documental, a autora utilizou documentos técnicos produzidos pelo Depen e disponibilizados em seu site, além de Relatórios de Gestão enviados anualmente aos órgãos de controle interno e externo para prestação de contas. Relaciona-se no Quadro 2 abaixo, a lista de documentos utilizados para esta etapa da pesquisa.

Quadro 2: Corpus documental analisado na pesquisa

Ano	Material	Objeto
2012	Funpen em Números	Apresenta os aspectos conceituais sobre as receitas do Funpen, a execução direta e descentralizada de despesas e os principais resultados obtidos desde a criação do Fundo até o ano de 2011.
2013	Relatório de Gestão do Exercício de 2012	Apresenta a prestação de contas anual do Depen aos órgãos de controle interno e externo.
2014	Relatório de Gestão do Exercício de 2013	Apresenta a prestação de contas anual do Depen aos órgãos de controle interno e externo.
2015	Relatório de Gestão do Exercício de 2014	Apresenta a prestação de contas anual do Depen aos órgãos de controle interno e externo.

Fonte: elaboração própria

O documento “*Funpen em Números*” foi localizado por meio do link <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3380873&prcID=4358051&ad=s>, após citação observada em outras pesquisas (Maia & Ferreira, 2018; Dos Santos Falcão & Dos Santos, 2018). Já os relatórios de gestão até 2015 foram localizados no site do Depen por meio do link <https://www.gov.br/depen/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias>, após seguir o caminho: Site do Depen - Acesso à informação - Auditorias.

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

a legislação aplicada, valores transferidos, dentre outras peculiaridades que são trazidas na análise de resultados.

Bin e Castor (2007) pontuam sobre a necessidade de análise de diversas fontes em pesquisas sobre processo decisório. Portanto, considerando que a pesquisadora busca entender os fatores que influenciam as escolhas dos gestores locais, fez-se necessário entender sobre o que essas escolhas recaíam, razão pela qual optou-se por combinar a pesquisa documental com as entrevistas. O objetivo primordial desta etapa no presente estudo foi analisar de que modo as cutucadas (*nudges*) promovidas na arquitetura do repasse influenciaram sua utilização.

4.2. Das Entrevistas e dos Entrevistados

Quanto às entrevistas, a participação dos gestores ocorreu através de confirmação de disponibilidade do gestor em participar da pesquisa, após convite encaminhado pela autora. A população que participou das entrevistas foi selecionada de modo não probabilístico, optando-se por aqueles que manifestem interesse em participar da pesquisa e que estivessem aptos a auxiliar na compreensão do caso (Bockorni & Gomes, 2021).

O perfil dos entrevistados foi definido em virtude de as definições sobre onde os recursos serão aplicados estarem ainda muito adstritas aos gabinetes dos Secretários da pasta penitenciária e/ou gestores equivalentes nos Estados.

Portanto, primeiramente a pesquisadora fez um contato inicial com o Diretor de Políticas Penitenciárias (DIRPP) do Depen, que pela própria natureza do cargo, está em constante contato com os responsáveis pela pasta penitenciária em âmbito local, já que o próprio regimento do órgão lhe imputa essa atribuição. A pesquisadora explicou sobre o que se tratava seu estudo: analisar os fatores que influenciam as decisões dos gestores locais na aplicação do recurso recebido via Fundo a Fundo.

Dessa forma, valendo-se da técnica de bola de neve, foi solicitado ao Diretor da DIRPP que ele indicasse os gestores estaduais que considerasse mais apropriados para participar das entrevistas. Na ocasião, o representante do Depen indicou o nome de 15 representantes estaduais que ele considerava aptos a participarem das entrevistas e repassou à pesquisadora o contato telefônico de tais indicados. Por aptidão, foi considerado a experiência do gestor na alocação do recurso transferido via Fundo a Fundo, o que garantiria mais assertividade nas respostas.

Todavia, considerando que havia a necessidade de que o gestor já tivesse administrado ao menos um repasse Fundo a Fundo, pois sem isso não seria possível observar os fatores que os influenciaram na alocação dos recursos, foi necessário excluir da lista de indicados cinco gestores, que estavam há menos tempo à frente da pasta penitenciária estadual, o que inviabilizaria a análise.

Assim, dos 15 inicialmente indicados, chegou-se ao número de 10 possíveis entrevistados. Munida dessa lista, a pesquisadora entrou em contato com cada um dos 10 possíveis entrevistados via WhatsApp, momento em que pôde se apresentar, apresentar os termos da investigação pretendida, bem como convidá-lo a participar na condição de entrevistado.

Na ocasião, os 10 secretários que a pesquisadora entrou em contato responderam positivamente à possibilidade de serem entrevistados. Todavia, já na sequência, quando a pesquisadora encaminhou nova mensagem solicitando a marcação da entrevista, dois gestores não retornaram mais o contato. Os oito restantes encaminharam os contatos de seus assistentes/secretários(as), com os quais a pesquisadora passou a se comunicar diretamente para agendar datas e eventuais remarcações.

A pesquisadora só voltou a falar diretamente com os gestores locais na data das respectivas entrevistas, que ocorreram de acordo com o informado no quadro 5, apresentado mais adiante.

Vale salientar que dos oito entrevistados, apenas os gestores da região Sudeste não foram contemplados, pois ao estabelecer o critério de que o gestor deveria ter administrado ao menos um repasse Fundo a Fundo até dezembro de 2021, ficaria aparente que o entrevistado daquela região seria o gestor do Estado de São Paulo, considerando que para os Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro não haveria tempo de os gestores terem administrado ao menos um repasse do Fundo a Fundo, pois suas indicações ao cargo haviam ocorrido em datas próximas à realização da pesquisa. Além disso, o gestor foi um dos dois gestores que, tendo respondido positivamente no primeiro contato, não retornaram mais respostas à pesquisadora quando esta tentou agendar as datas das entrevistas.

Para manter o sigilo das informações, preservar a identidade dos respondentes e conferir mais liberdade para que os participantes externassem suas respostas, a pesquisadora substituiu os nomes dos participantes e resolveu identificá-los pela letra S, referente a Secretário, seguida pelo número referente à posição da ordem cronológica das entrevistas. No Quadro 3 é apresentado o perfil dos entrevistados.

Quadro 3: Perfil dos entrevistados

PERFIL DOS ENTREVISTADOS				
Identificação	Sexo	Vínculo	Formação	Outras Informações
S1	Masculino	Delegado de Polícia Civil	Direito	Possui carreira na área de segurança pública há mais de 30 anos, sendo a maior parte em outra força. Está há mais de três anos e meio como gestor máximo da pasta penitenciária no estado.
S2	Masculino	Sem vínculo efetivo	Direito	Atua no sistema prisional desde 2004, tendo atuado em diversas unidades administrativas federais com foco no sistema penitenciário. Em março do 2020 passou a atuar como gestor máximo da pasta penitenciária no estado.
S3	Masculino	Policial Federal	Direito	Enquanto policial federal trabalhou em diversas áreas, em vários Estados. Já atuou como gestor da pasta penitenciária em outro estado. Está há mais de três anos como gestor máximo da pasta penitenciária no estado.
S4	Masculino	Sem vínculo efetivo	Direito	Atua no sistema prisional há 22 anos, tendo ocupado vários postos de gestão em outro estado. Está há mais de sete anos como gestor máximo da pasta penitenciária no estado.
S5	Masculino	Policial Penal de carreira	Pedagogia	Atua há 33 anos como policial penal de carreira. Atuou por mais de 10 anos como gestor de unidades administrativas no sistema penitenciário estadual. Está há mais de três anos como gestor máximo da pasta penitenciária no estado.
S6	Masculino	Sem vínculo efetivo	Direito	Advogado atuante na causa de Direitos Humanos, já foi presidente da OAB no estado. Está há mais de dois anos como gestor máximo da pasta penitenciária no estado, sendo esse seu primeiro cargo público.
S7	Masculino	Sem vínculo efetivo	Direito	Advogado atuante na causa de Direitos Humanos, já foi presidente da OAB no estado. Atua desde 2015 no sistema penitenciário já tendo ocupado um cargo de gestão anterior ao de Secretário. Está há mais de dois anos e meio como gestor máximo da pasta penitenciária no estado.
S8	Masculino	Policial Penal de carreira	Segurança do Trabalho	Servidor de carreira há mais de 23 anos, tendo atuado em diversos postos dentro do sistema penitenciário estadual. Está há mais de cinco anos como gestor máximo da pasta penitenciária no estado.

Fonte: elaboração própria

Os dados acima foram coletados já no início das entrevistas, onde foi pedido que os participantes falassem sobre sua experiência profissional, nos termos das perguntas listadas no quadro 4, informado abaixo. Conforme observa-se, a maioria dos gestores que participaram da entrevista não são servidores das carreiras típicas do sistema penitenciário. A formação mais citada foi Direito e o menor tempo de atuação em

temáticas referentes ao sistema penitenciário é de dois anos. Não foram entrevistadas gestoras mulheres, pois no momento de realização das entrevistas não havia qualquer gestor da pasta penitenciária que fosse do sexo feminino.

4.3. Da forma de realização das entrevistas

Todas as entrevistas foram realizadas de modo virtual, entre os meses de outubro de 2021 a março de 2022, considerando a persistente situação de pandemia causada pelo Covid-19. A pesquisadora encaminhou por WhatsApp® os links de acesso à reunião virtual a ser realizada na plataforma *Teams*®, que haviam sido criados a partir de sua conta universitária.

As entrevistas foram feitas de modo semiestruturado, possibilitando uma condução que respeitasse as especificidades de cada Estado, bem como a percepção única de cada gestor. Consta do Quadro 4, abaixo, o roteiro de entrevista utilizado pela pesquisadora, onde é possível observar que as perguntas foram estruturadas em blocos, na tentativa de observar temáticas específicas. Todavia, a autora também realizou o registro de categorias emergentes, que porventura viessem a se revelar nas respostas. Apresenta-se abaixo, os objetivos almejados em cada Bloco de perguntas:

Quadro 4: Blocos de perguntas e respectivos objetivos

Bloco	Perguntas referentes	Objetivo do bloco
1	1- Há quanto tempo você é secretário? 2- Quantos repasses do Fundo a Fundo você recebeu durante sua gestão? 3- Você é servidor de carreira? 4- Você pode falar um pouco mais sobre sua experiência profissional?	Traçar o perfil dos entrevistados.
2	5- Na sua experiência anterior, como você via os problemas do sistema penitenciário e como você os percebe atualmente? Algo mudou? 6- Você tem em mente algum legado que queira deixar como marco de sua passagem pela gestão penitenciária no estado?	Comparar a visão do gestor sobre o sistema penitenciário antes dele ser o titular da pasta com a visão de futuro dele, para Verificar a presença de representatividade por meio de insensibilidade aos índices básicos e por ancoragem na avaliação das distribuições de probabilidades subjetivas
3	7- Durante sua gestão, ocorreu alguma rebelião, situação de crise em seu estado ou algum evento que tenha repercutido nos meios de comunicação? 8- Como foi a repercussão desse evento perante a opinião pública e internamente, na Secretaria? 9- Após esse evento, foram adotadas medidas em termos de investimento? Alguma dessas medidas teve como recurso a transferência Fundo a Fundo?	Verificar se a ocorrência de situações dramáticas tem o condão de influenciar a utilização do recurso recebido via Fundo a Fundo, através de vieses de disponibilidade.

	10- Você acredita que esse evento pode ter influenciado a destinação do recurso?	
4	<p>11- Você é auxiliado por alguém quando vai realizar a decisão de recursos?</p> <p>12- Que fatores são levados em conta durante essa decisão?</p> <p>13- Existe alguma espécie de planejamento estratégico para utilização do recurso? A destinação é precedida por alguma pesquisa estatística que subsidie as decisões?</p> <p>14- Existe algum tipo de reunião com os gestores de cada pasta para formulação dos Planos de aplicação ou a decisão é monocrática?</p> <p>15- De que modo os gestores das pastas reivindicam participação na destinação dos recursos?</p> <p>16- Como acontece a repartição do recurso?</p> <p>17- As pastas que não são contempladas, são beneficiadas com outras fontes de recursos?</p> <p>18- É praticado algum tipo de rodízio entre as pastas na definição do recurso?</p>	Observar como acontece o processo de tomada de decisão, se o processo é estruturado, que subsídios são utilizados e que fatores influenciavam as escolhas dos gestores.
5	<p>19- Em que pastas você considera que é mais fácil utilizar o recurso e por quê?</p> <p>20- Em que pastas você considera que é mais difícil aplicar o recurso e por quê?</p> <p>21- Você acredita que sua experiência anterior influencia a utilização do recurso? Por quê?</p> <p>22- Você considera que algumas pastas têm mais facilidade de comunicação com os servidores do órgão repassador (Depen)? Que áreas são essas?</p> <p>23- Você considera que algumas pastas têm mais facilidade de comunicação diretamente com você? Que áreas são essas?</p> <p>24- Você considera que essa proximidade influencia na utilização do recurso?</p> <p>25- E qual dos gestores você tem mais contato?</p>	Verificar se a recuperabilidade era um fator que influenciava a aplicação do recurso
6	<p>26- Existem investimentos que são demandados pelo Governador do Estado?</p> <p>27- Existem investimentos que são demandados pelas categorias profissionais que compõem o sistema penitenciário local?</p> <p>28- Por que você considera importante atender aos anseios desses grupos?</p> <p>29- Nos casos em que você observa uma disputa antagônica pela destinação do recurso, como conciliar a utilização do recurso?</p>	Analisar se as relações internas e políticas poderiam influenciar a decisão sobre a aplicação do recurso, por meio da presença de pressão de grupos de interesse, <i>logrolling</i> e <i>rent-seeking</i> .
7	<p>30- Você acredita que a legislação utilizada para o repasse (Portaria 136 e Lei 13.500/2017) atrapalha na utilização do recurso? Que pontos você observa como entraves para essa utilização?</p> <p>31- Você acredita que a utilização do recurso Fundo a Fundo é de fácil ou difícil compreensão?</p> <p>32- Se você tivesse que escalonar 3 dimensões de investimento em ordem de prioridade: estrutura física, assistência penitenciária e</p>	Observar se existia algum embaraço à utilização do recurso motivado pela compreensão dos termos repasse: normativos, prazos, fluxos, etc., bem como se as prioridades elencadas pelos gestores eram simétricas à utilização praticada.

servidores, como você escalonaria os investimentos e por quê?

Fonte: elaboração própria

Ressalte-se que de acordo com as respostas prestadas pelos entrevistados, algumas perguntas não foram feitas, pois já haviam sido respondidas pelo entrevistado. Em virtude da opção pela entrevista semiestruturada, as respostas dos participantes foram livres. No Quadro 5 estão relacionadas o código do gestor respondente, a data e a duração da entrevista.

Quadro 4: Datas e tempos de duração das entrevistas

Gestor	Data da entrevista	Duração
S1	06/10/2021	1h, 3 min e 55 s
S2	03/11/2021	42 min
S3	26/11/2021	55 min
S4	30/11/2021	28 min
S5	29/11/2021 e 30/11/2021	(17 min e 6 s) e (15 min e 27 s)
S6	06/12/2021	(54 min e 29 s)
S7	23/12/2021	(37 min e 54 s)
S8	03/03/2022	(52 min e 29s)
total		6:06:20

Fonte: elaboração própria

4.4. O tratamento das informações

Os arquivos foram degravados manualmente e analisados à luz das categorias temáticas sobre as quais a pesquisa se fundou. Drugova e Kalachikova (2019) e Bin e Castor (2007) trazem exemplos de pesquisas que se utilizaram de entrevistas e outras fontes de análise para composição dos resultados. Nos dois casos, observa-se que dentre as teorias utilizadas, a racionalidade limitada foi utilizada para protocolo de análises de conteúdo de forma categorial temática. Na mesma esteira, Carrasco, Borçato, Dal Vesco e Favero (2017) e Pontes (2010) apresentam pesquisas cuja finalidade eram a de observar a presença de heurísticas em decisões de gestores, sendo que no primeiro caso utilizou-se a entrevista como um dos instrumentos de coleta.

Dessa forma, as falas dos entrevistados foram analisadas, interpretadas e classificadas, buscando identificar em sua mensagem os temas previamente levantados nos seguintes grupos analíticos. Após a realização das entrevistas, a pesquisadora realizou o tratamento das informações através de análise de conteúdo e interpretação das falas,

com a consequente montagem do trabalho. A análise de conteúdo busca captar nas comunicações interrelações entre a semântica e a linguística como as dimensões psicológicas e sociológicas (Bardin, 1977; Puglisi & Franco, 2005).

Vergara (2005) pontua que ao realizar as entrevistas, já deve-se registrar os primeiros *insights* sobre as falas dos entrevistados, além de aspectos não verbais observados nas falas, como postura, gestos, entonação, etc. Essa observação foi realizada concomitantemente à realização das entrevistas. Após, com a gravação, busca-se identificar as primeiras informações sobre o material que na sequência é analisado com um foco em identificar padrões: repetições ou diferenças de discurso que o mesmo emissor manifesta e repetições ou diferenças de discurso por emissores diferentes.

Guida pelas influências sofridas pelo *Homo economicus* (Buchanan & Tullock, 2003), assim como pelas heurísticas indicadas por Tversky e Kahneman (1974), a pesquisadora buscou associar as respostas dos entrevistados às categorias previamente selecionadas com base no referencial teórico. No Quadro 6 estão os fatores que compuseram cada um dos vieses a serem observados.

Quadro 5: Fatores de influência a serem observados nas entrevistas

Fatores de análise			
Eixo de análise	Vieses	Delineamento	Referencial teórico utilizado.
Escolha Pública	<i>Logrolling,</i>	Utilização de barganha para tomada de decisão.	Buchanan & Tullock, 1965; Bernholz, 1973; Tullock et al., 2002; Tajima & Fraser, 2001; Carvalho, 2006; Mueller, 2017; Thomas, 2019.
	<i>Rent-seeking</i>	Decisão influenciada por busca de lucro e por benefício próprio que possa ser auferido.	Olson, 1993; Tullock, 2001; Tullock et al., 2002; Hillman & Ursprung, 2015; Lima Filho, Garcia & Peixe, 2019; De Nez et al., 2020
	Grupos de interesses	Pressão exercida pelos grupos de interesse, que possuem conhecimentos sobre determinados assuntos em específico, influenciando a tomada de decisão.	Buchanan e Tullock, 1965; Salisbury, 1975; Buchanan e Tullock, 2003; Santos, 2011.

Racionalidade limitada	Heurística da Representatividade	Insensibilidade à probabilidade a priori de resultados- ao avaliar um fato, ignora as estatísticas anteriores, julgando com base em estereótipos.	Tversky & Kahneman, 1974; Bazerman, 1994; Kahneman (2011)
		Insensibilidade ao tamanho amostral- quando o decisor ignora o tamanho das amostras, julgando com base em amostras menos significativas.	
		Concepções errôneas da possibilidade- quando o decisor não acredita que produzirá o mesmo resultado indesejado, ainda que adotando a mesma sequência de atitudes.	
		Insensibilidade à previsibilidade- quando decisões são tomadas com base em critérios não representativos, desconsiderando informações relevantes acerca da previsibilidade dos fatos.	
		Ilusão de validade- quando o decisor, mesmo admitindo que seu julgamento pode ser falho ou limitado, decide pautando-se em sua intuição.	
		Concepções errôneas de regressão, quando o decisor desconsidera a tendência dos eventos por acreditar que ela regredirá à média.	
	Heurística da Disponibilidade	Vieses de recuperabilidade das ocorrências- quando a decisão do gestor é influenciada por eventos proeminentes, dramáticos ou associados a experiências pessoais, de modo a alterar sua percepção sobre a probabilidade de ocorrência;	Tversky & Kahneman, 1974; Bazerman, 1994; Kahneman, 2011; Tonetto et al., 2006
		Vieses de efetividade de ajustes de busca- quando a decisão é influenciada pela maior facilidade de acesso à própria memória, pois tende-se a recordar primeiro de coisas ou fatos que sejam	

		mais simples de lembrar, atribuindo para eles uma probabilidade maior.	
		Vieses de imaginabilidade- quando a decisão se baseia em exemplos ou simulações imaginárias que podem não refletir a real probabilidade de sua ocorrência.	
		Vieses de correlação ilusória- quando a decisão é tomada relacionando dois eventos que podem não ter relação nenhuma.	
	Heurística da Ancoragem	Ajustes insuficientes – Quando a decisão é baseada em um plano inicial sem que haja ajustes necessários em virtude de ele ter se tornado insuficiente ou pouco aplicável.	Tversky & Kahneman, 1974; Bazerman, 1994; Kahneman (2011)
		Vieses na avaliação de eventos conjuntivos e disjuntivos – quando a decisão se pauta sobre análises de eventos simultâneos e o decisor subestima a probabilidade de um evento ser dependente ou independente do outro.	
		Ancoragem na avaliação das distribuições de probabilidades subjetivas- quando o decisor tende a acreditar em seus próprios conhecimentos sobre um fato, mesmo quando estes são insuficientes.	

Fonte: elaboração própria

As análises serão apresentadas do decorrer da seção de análise dos resultados na forma de tabelas e transcrição das falas, de acordo com os registros lançados no protocolo de evidências. Vale dizer que esta forma de análise foi realizada para cada uma das entrevistas.

Adicionalmente, a autora também realizou um comparativo entre as falas dos gestores para as mesmas perguntas, de modo a comparar que tipo de viés era mais observado em cada provocação. Ainda na análise de conteúdo, a autora utilizou o software N-vivo para codificação de palavras mais utilizadas em cada entrevista, que foram apresentadas em nuvens de palavras para cada participante.

4.5. Cuidados éticos da pesquisa

A pesquisa observou os cuidados éticos previstos na Resolução nº 510 de 07 de abril de 2016, que traz as regras aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais nos casos em que os procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana.

Todavia, já no artigo 1º, inciso VI a Resolução ressalva os casos em que a pesquisa não será avaliada pelo CEP/CONEP: - pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e contingencialmente na prática profissional, desde que não revelem dados que possam identificar o sujeito.

Destaque-se que o foco da presente pesquisa não recai propriamente sobre os indivíduos que dela participara, mas busca compreender a atuação desses indivíduos como atores e promotores de atos e decisões públicas. Nesse contexto, entende-se que as opiniões emitidas pelos participantes, trata-se de manifestação de vontade pública, consubstanciada nos ocupantes de cargos públicos.

Portanto, entendeu-se pela desnecessidade de submissão da presente pesquisa ao CEP/CONEP. Apesar disso, no primeiro momento das entrevistas, a pesquisadora leu um termo de consentimento a todos os entrevistados, detalhando o objeto da pesquisa, condições de participação e demais informações, nos termos do Anexo I.

Dessa forma, a pesquisadora comprometeu-se a não revelar a identidade de suas fontes ou de informações que porventura possam permitir a identificação dos entrevistados.

4.6. Limitações da pesquisa

As limitações enfrentadas pela pesquisa são eminentemente de três naturezas: práticas, ontológicas e teóricas. No primeiro caso, na medida em que a própria seleção dos entrevistados foi limitada pelo fato de o gestor ter administrado ao menos um repasse Fundo a Fundo durante seu tempo à frente da pasta penitenciária. Além disso, a pesquisa documental também foi dificultada pelas informações, por vezes conflitantes, entre os documentos produzidos pelo Depen e os dados lançados no *B.I*, fazendo com que a pesquisadora precisasse analisar as informações por um prisma, mesmo havendo dados diferentes emanados pelo mesmo órgão.

Destaque-se, também, a limitação ontológica da pesquisa: ao analisar fatores que enviesam as escolhas dos gestores locais, a autora não pode desconsiderar o enviesamento de sua própria percepção sobre as falas desses gestores. Por esta razão foram adotados protocolos

de observação, como por exemplo o delineamento dos fatores de análise, de modo a mitigar esse tipo de enviesamento.

Quanto às limitações teóricas, tem-se que essa pesquisa se limitou a analisar os enviesamentos das decisões dos gestores na alocação de recursos apenas sob o ponto de vista da Escolha Pública e dos vieses de Racionalidade Limitada. Todavia, sabe-se que em matéria de processo de tomada de decisão existem outras correntes que indicam fatores com outras fontes de influência. Apesar de reconhecer que existe um largo campo para robustecimento da pesquisa, acredita-se que para os fins propostos neste trabalho, foi possível chegar a resultados satisfatórios.

5. DOS RESULTADOS

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

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

Quadro 6 Repasses voluntários (Convênios + Contratos de Repasses) de 1994 a 2011

ANO	CONVÊNIO+ CONTRATOS DE REPASSES	VALOR (Em R\$)
1994	0	0,00
1995	18	38.041.647,00
1996	73	38.641.824,00
1997	83	82.198.329,00
1998	101	120.354.320,00
1999	57	25.752.636,00
2000	139	141.385.762,00
2001	233	250.306.913,00
2002	76	117.842.014,00
2003	86	114.015.332,00
2004	45	141.520.006,00
2005	37	94.659.516,00
2006	94	243.407.762,00
2007	157	171.846.385,00
2008	104	180.956.108,00
2009	63	65.450.746,00
2010	42	45.709.682,00
2011	48	54.518.273,00
total	1456	1.926.607.255,00

Fonte: elaboração própria após consulta em “Funpen em Números”

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

Quadro 7: Convênios de 2012 a 2021

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

Fonte: elaboração própria após consulta em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmM0NmU0NjgtNTMxZC00ZDIILTIY2EtNTRINGI2N2I4MGFkiwidCI6ImViMDkwNDIwLTO0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

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

Quadro 8: Contratos de repasses para obras de 2012 a 2021

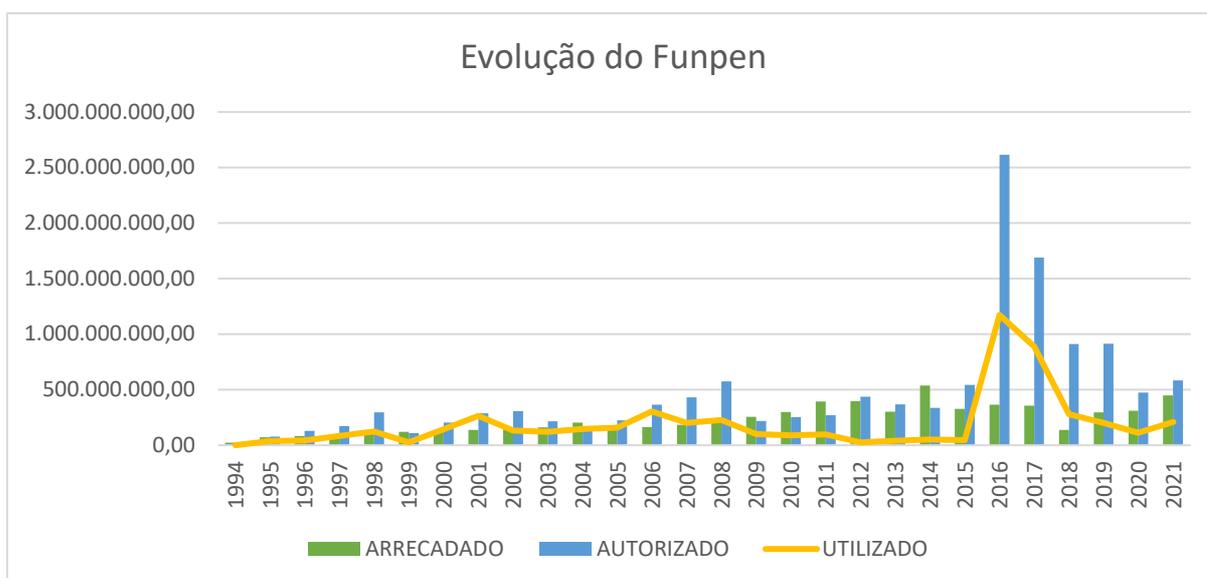
ANO	CONTRATOS DE REPASSES PARA OBRAS	VALOR (Em R\$)
2012	5	32.073.165,09
2013	6	69.860.418,58
2014	8	98.568.146,38
2015	3	9.516.789,22
2016	10	99.406.198,82
2017	4	40.395.482,33
2018	11	170.580.972,51
2019	14	419.411.715,93
2020	13	311.496.209,87
2021	6	36.893.834,54
total	80	1.288.202.933,27

Fonte: elaboração própria após consulta em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODkzZDg1MGUtYjYyYy00MDExLTkwOTAtNzQxZGJlOTIIMzcxIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTO0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection>

Em virtude da declaração do “estado de coisas inconstitucional”, a União foi proibida de proceder a novos contingenciamentos com o recurso e, ainda, estabeleceu-se um cronograma de desembolso para o Fundo a Fundo, dos valores acumulados ao longo dos anos: até 75% (setenta e cinco por cento) dos valores até 31 de dezembro de 2017; até 45% (quarenta e cinco por cento) no exercício de 2018; até 25% (vinte e cinco por cento) no exercício de 2019; e 40% (quarenta por cento) nos exercícios subsequentes. No Quadro 10 é apresentado o detalhamento da diferença entre os valores arrecadados no Funpen, autorizados para serem repassados e os efetivamente utilizados, ano a ano em transferências realizadas aos entes federativos desde a criação do Funpen até a instituição do repasse Fundo a Fundo.

Figura 7: Evolução da arrecadação e utilização do Funpen



Fonte: elaboração própria

Portanto, observa-se que os dois primeiros repasses obrigatórios ocorridos nos anos de 2016 e 2017 representaram os maiores valores já repassados desde a criação do Funpen, considerando que havia um saldo de recursos não utilizados desde 1994. Já em 2018, com a criação do Fundo a Fundo da Segurança Pública, por meio da Lei n. 13.756 (2018), grande parte dos recursos que se destinavam ao Funpen passaram a ser recolhidos ao Fundo Nacional da Segurança Pública (FNSP). A consequência foi o esvaziamento dos recursos destinados ao financiamento do sistema penitenciário, que somado ao percentual mais baixo de transferência estipulado pela Lei n. 13.500 (2017), trouxe reflexos financeiros significativos nos repasses dos anos seguintes, o que mais uma vez revela a necessidade de que o recurso seja utilizado de modo assertivo (Quadro 11).

Quadro 9: Valores repassados via Fundo a Fundo

Estado	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AC	44.784.444,44	16.266.404,94	1.767.027,24	3.145.902,72	1.036.551,89	3.906.729,55
AL	44.784.444,44	18.827.903,05	1.978.506,62	3.372.050,83	1.179.593,82	4.355.685,41
AM	44.784.444,44	19.012.610,89	2.081.457,21	3.550.232,99	1.199.117,35	4.299.434,32
AP	44.784.444,44	14.610.865,37	1.602.532,67	2.690.774,68	966.454,01	3.674.325,50
BA	44.784.444,44	28.027.281,75	2.990.313,91	4.987.889,89	1.719.889,60	6.437.473,95
CE	44.784.444,44	29.640.172,95	3.134.779,19	4.717.875,63	1.727.989,69	6.184.648,84

DF	44.784.444,44	12.706.416,31	1.356.242,62	2.349.609,78	790.291,86	3.023.197,44
ES	44.784.444,44	17.129.399,10	1.846.813,19	3.272.956,10	1.111.265,67	4.109.872,25
GO	44.784.444,44	17.732.768,86	1.945.648,92	3.382.072,76	1.221.865,87	4.815.820,04
MA	44.784.444,44	23.271.853,63	2.428.084,56	4.263.574,67	1.477.796,27	5.594.465,84
MG	44.784.444,44	34.455.799,00	3.812.145,72	6.696.026,92	2.239.022,33	8.251.594,46
MS	44.784.444,44	16.599.454,04	00,00 ⁴	2.805.800,39	910.155,88	3.580.561,55
MT	44.784.444,44	14.568.090,47	1.566.801,44	2.779.144,97	873.497,02	3.469.775,49
PA	44.784.444,44	23.665.798,87	2.529.789,06	4.609.562,98	1.526.608,47	5.774.432,76
PB	44.784.444,44	18.881.007,92	2.038.559,95	3.373.437,11	1.187.369,81	4.415.437,57
PE	44.784.444,44	28.516.684,32	3.080.266,87	5.170.017,88	1.773.613,86	6.804.036,57
PI	44.784.444,44	16.658.521,65	1.798.861,71	3.136.787,07	1.045.884,28	4.021.756,51
PR	44.784.444,44	26.658.356,32	2.791.071,26	4.114.258,11	1.186.525,88	5.318.309,28
RJ	44.784.444,44	26.519.592,43	2.797.870,15	4.821.856,59	1.507.178,82	5.852.346,07
RN	44.784.444,44	17.310.598,89	1.803.595,13	3.289.389,09	1.091.897,31	3.944.320,01
RO	44.784.444,44	17.069.627,10	1.811.241,32	3.136.076,43	1.004.337,91	3.740.817,35
RR	44.784.444,44	12.438.458,20	1.360.000,50	2.549.538,72	795.227,87	3.499.682,46
RS	44.784.444,44	18.885.000,28	2.048.627,82	3.809.708,28	1.297.590,72	4.569.022,17
SC	44.784.444,44	15.531.906,98	1.707.200,79	2.808.431,43	984.532,21	3.787.846,34
SE	44.784.444,44	16.035.879,93	1.680.761,07	2.977.847,97	1.002.845,97	3.715.504,42
SP	44.784.444,44	74.426.063,50	7.869.251,44	00,00	4.237.753,25	16.533.449,29
TO	44.784.444,44	15.178.483,26	1.636.831,36	2.737.933,61	905.142,38	3.505.844,06
total	1.209.179.999,88	590.625.000,01	61.464.281,73	94.548.757,60	34.813.471,12	137.186.389,50

Fonte: elaboração própria após consulta em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmM0NmU0NjgtNTMxZC00ZDIILTIyY2EtNTRINGI2N2I4MGFkiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

Atualmente, o diploma legal que rege a aplicação dos recursos transferidos via Fundo a Fundo é a Portaria 136, de 24 de março de 2020, que regulamenta os procedimentos e os

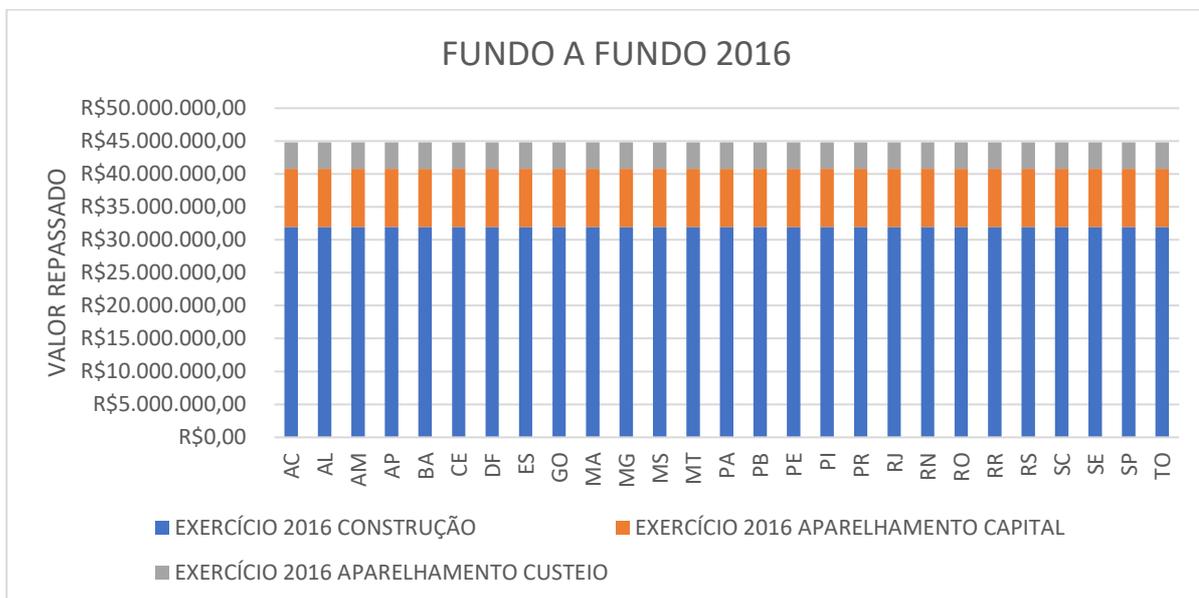
⁴ O Estado de Mato Grosso do Sul não recebeu repasse via Fundo a Fundo em 2018. O mesmo aconteceu com São Paulo em 2019. Não foi encontrado no site do Depen justificativas para tais fatos.

critérios para transferência obrigatória do Funpen aos fundos penitenciários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em seu art. 14, a Portaria 136 estabelece que os recursos repassados serão aplicados de acordo com o previsto no artigo 3º da Lei Complementar n. 79/1994, mantendo-se a possibilidade de financiamento de ações dentro do escopo da carteira de políticas do Depen. Entretanto, a destinação do recurso do Funpen para o aprimoramento dessas pautas nos Estados fica à critério dos gestores locais. Após seis repasses realizados, o Fundo a Fundo totaliza mais de dois bilhões de reais transferidos para os gestores locais, que os administram de acordo com as necessidades observadas em suas jurisdições, observando as realidades locais.

Vale anotar que ao longo dos anos o Depen induziu a utilização do recurso transferido via Fundo a Fundo, por meio da designação da natureza de despesa utilizada em cada repasse. A ação vai ao encontro do paternalismo libertário promovido pelos *nudges* (Johnson *et al.*, 2012), na medida em que, sem remover a discricionariedade dos gestores locais, condiciona a aplicação dos recursos em virtude dos montantes disponibilizados na transferência

Portanto, no primeiro ano de repasse, o Depen liberou mais de 44 milhões de reais para cada estado, independentemente da população carcerária deles, o que influencia a utilização do recurso. Exemplo disso é que no repasse de 2016, Estados com uma população carcerária volumosa, como São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco aplicaram o recurso em ações mais concentradas, ao passo que Estados com menor população carcerária, como Pará, Piauí e Tocantins utilizaram recursos em ações variadas, incluindo até a qualificação do servidor penitenciário e programas de reinserção (Figura 8).

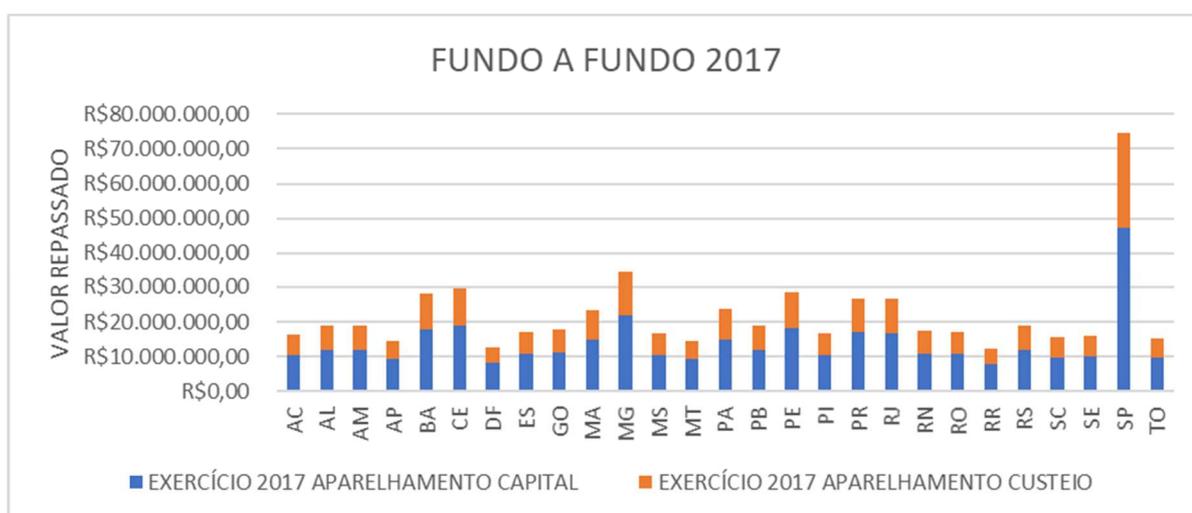
Figura 8: Repasse Fundo a Fundo 2016



Fonte: elaboração própria.

Já em 2017, o repasse foi alterado buscando uma proporcionalidade nos valores transferidos. Com o advento da Lei 13.500/2017 estabeleceu-se a seguinte ordem nas transferências para os Estados: *i)* 30% (trinta por cento) distribuídos conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados; *ii)* 30% (trinta por cento) distribuídos proporcionalmente à respectiva população carcerária; *iii)* 30% (trinta por cento) distribuídos de forma igualitária. Portanto, o repasse assumiu a seguinte configuração (Figura 9).

Figura 9: Repasse Fundo a Fundo 2017



Fonte: elaboração própria.

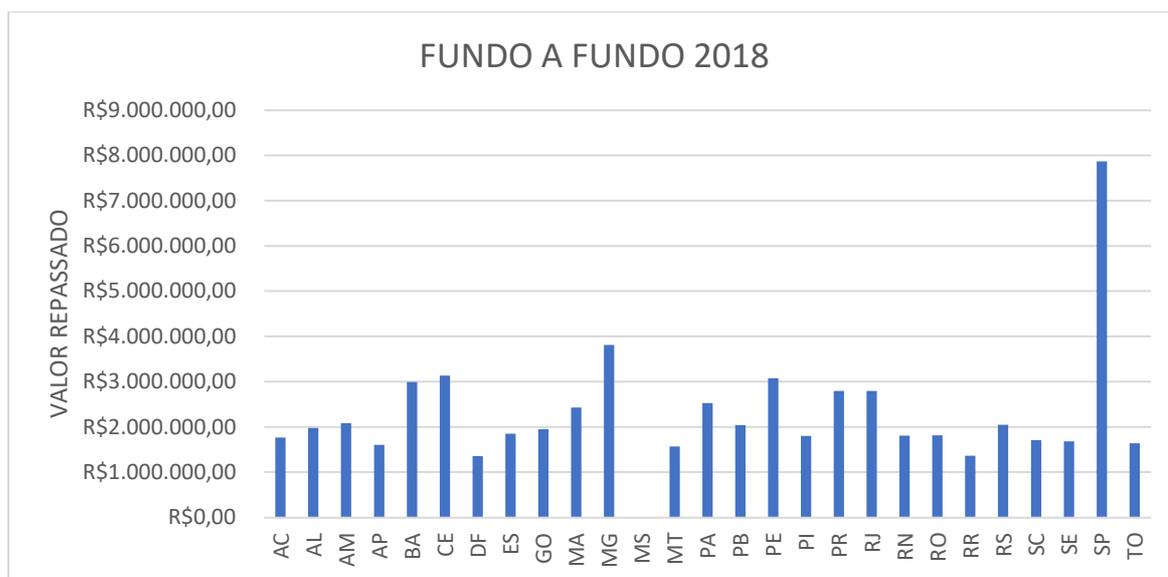
Ainda em 2017 foi prorrogado o prazo de utilização dos recursos do repasse de 2016 para o final de 2018, em virtude da baixa execução até então. Para o repasse de 2017, a Portaria 1.221/2017, atualmente revogada, estabeleceu o prazo de dois anos subsequentes ao fim do exercício em que os recursos foram recebidos, no caso de obras, e nos demais casos, a execução do recurso deveria ser feita até o final do exercício subsequente ao do exercício em que os recursos foram recebidos.

No ano seguinte, o Depen não disponibilizou recurso para ser utilizado em obras (construção ou reforma de estabelecimentos prisionais). Neste repasse observou-se uma queda brusca nos valores transferidos, em virtude de não haver mais saldo contingenciado no Funpen, bem como em virtude da supressão das fontes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, que compunham uma das maiores parcelas da arrecadação do Fundo (Rezende & da Silva, 2020). Portanto, os valores repassados em 2018, foram eminentemente utilizados na aquisição de veículos, mobiliários, itens de informática e segurança (armas, escudos, coletes, algemas, etc). Para este repasse, a Portaria 225/2018, atualmente revogada, estabeleceu que a execução

deveria ocorrer no prazo de até um ano subsequente ao fim do exercício em que os recursos foram recebidos.

Todavia, por meio da MJSP nº 879, de 4 de dezembro de 2019, os prazos dos repasses de 2016 a 2018 foram prorrogados até 31 de dezembro de 2022, mesmo prazo vigente para os repasses de 2019 e 2020, em virtude da baixa execução, especialmente dos recursos destinados a obras (Figura 10).

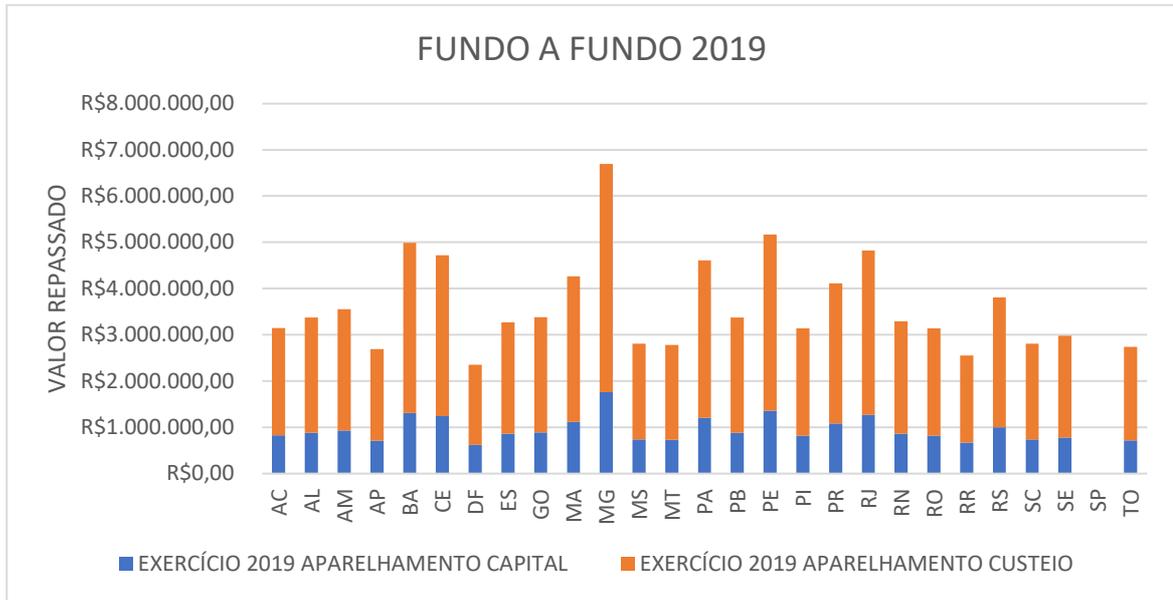
Figura 10: Repasse Fundo a Fundo 2018



Fonte: elaboração própria.

Em 2019 também não houve repasse para obras, mas abriu-se novamente a rubrica de custeio. Neste ano, pelo menos em 12 planos de aplicação dos Estados, o recurso de custeio foi utilizado para aquisição de munições e em nove para pagamento de aluguel de aparelhos de raio-x ou scanner corporal. Apenas em dois Estados observou-se a destinação de recursos para área de capacitação do servidor: Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte. Do mesmo modo, somente o estado do Amazonas destinou recurso para programa de reinserção (Figura 11)

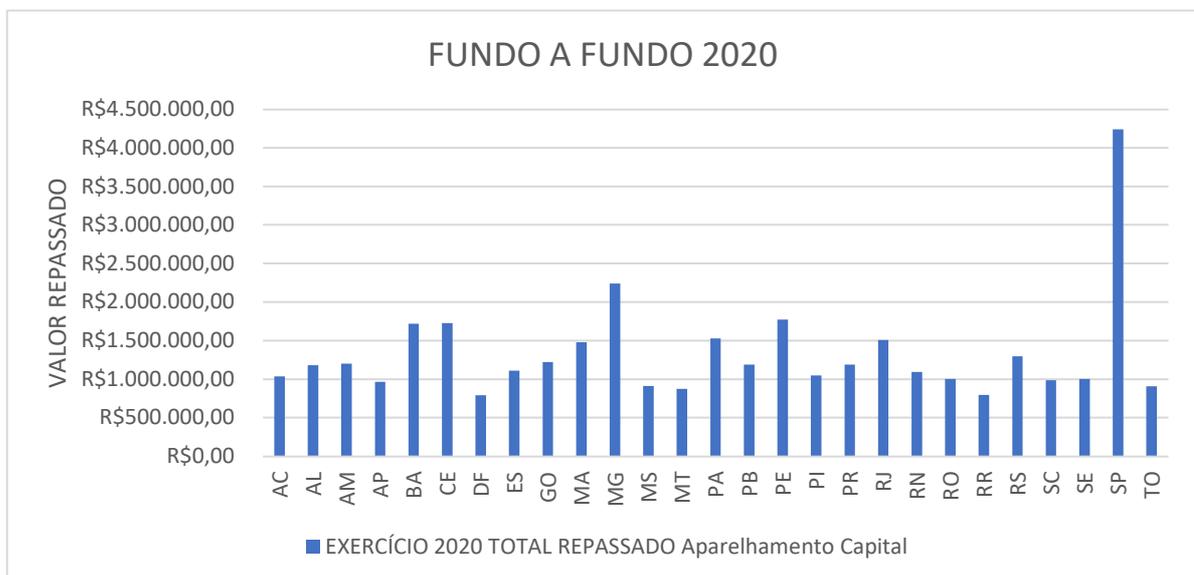
Figura 11: Repasse Fundo a Fundo 2019



Fonte: elaboração própria.

O repasse de 2020 repete o cenário de 2018: recurso destinado apenas para despesas de capital. Todavia, o montante transferido é ainda menor, configurando o repasse mais enxuto desde a instituição do Fundo a Fundo. Nesse ano, em cinco planos de aplicação houve a destinação do recurso para aquisição de armas e em nove para aquisição de veículos. Além desses itens, observou-se também a compra de mobiliário e de scanner corporal. Somente os Estados de Goiás e Maranhão destinaram algum recurso para políticas de reinserção da pessoa presa (Figura 12).

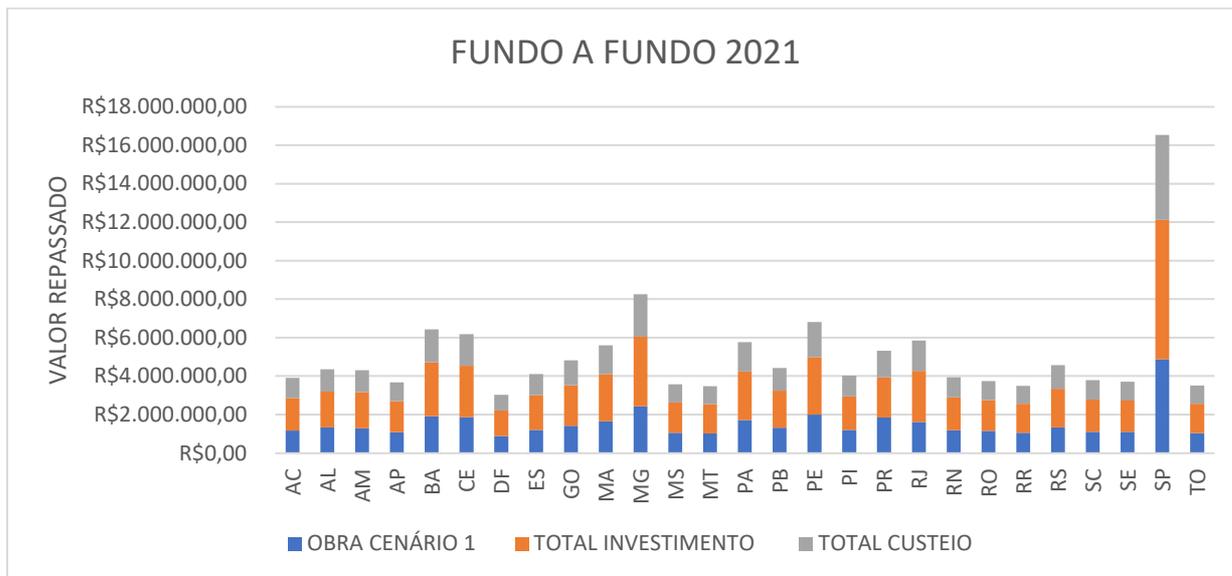
Figura 12: Repasse Fundo a Fundo 2020



Fonte: elaboração própria.

A destinação de recurso para obras volta a aparecer em 2021, porém dessa vez em valores menores do que em 2016. Até o momento de análise desses dados não havia ainda um consolidado dos planos de aplicação dos Estados no site do Depen, não permitindo afirmar em que ações o recurso será investido majoritariamente (Figura 13).

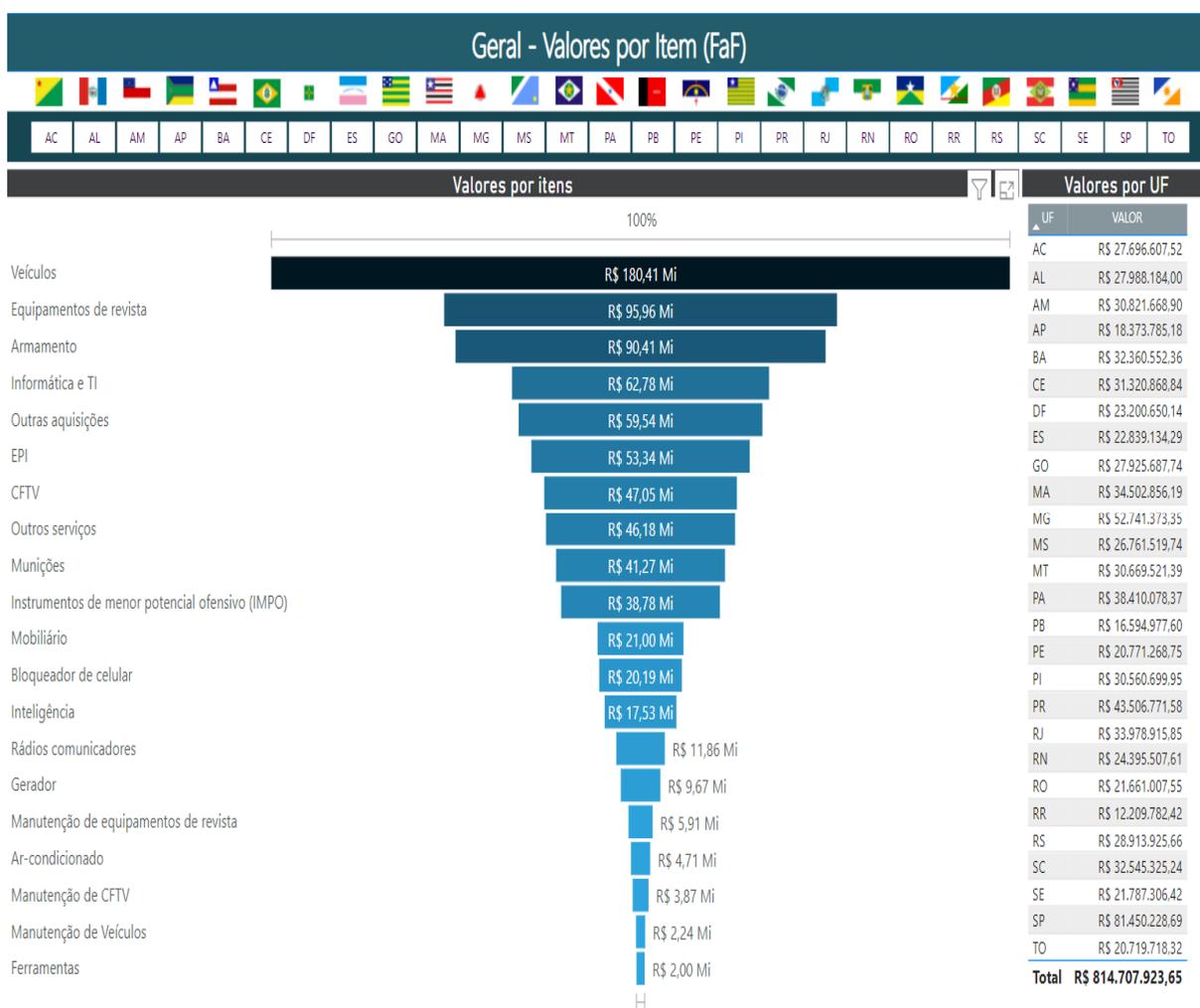
Figura 13: Repasse Fundo a Fundo 2021



Fonte: elaboração própria.

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

Figura 14: Aquisição de itens de aparelhamento com recurso do Fundo a Fundo



Fonte: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojYmI0NjYyNGYtYjJmZS00YTgxLWFjMjAtN2FkZDUzZjQwMzcwIiwidCI6ImViMDkwNDIwLW00NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSectiond7b766c73d665153fa9d&pageName=ReportSectiond7b766c73d665153fa9d&pageName=ReportSection3bbb8e52a3e9f58b2b1c>

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

Portanto, os gestores estaduais também atuam como *policymakers*, na medida em que precisam tomar decisões sobre questões que se apresentam dentro do ciclo de políticas públicas. Esses indivíduos possuem muitas demandas, mas um orçamento curto para satisfazê-las, razão pela qual, tornam-se otimizadores, nos termos da Racionalidade Limitada proposta por Simon (1947, 1997).

Na tentativa de mitigar a discrepância entre os valores destinados ao sistema penitenciário e às reais necessidades, o FUNPEN estabeleceu-se como uma fonte de recursos adicional para superação dos dilemas apresentados no âmbito penitenciário. Apesar disso, na prática observa-se que o recurso é majoritariamente utilizado no financiamento de ações de aparelhamento, ou seja, aquisições de material bélico, mobiliário, veículos e itens de segurança.

O objetivo desta seção de resultados foi trazer um panorama sobre os recursos administrados pelos gestores locais e de que modo eles têm sido eminentemente utilizados, além de demonstrar que fatores externos ao decisor, como tempo para executar o repasse e montante recebido também influenciam a alocação do recurso. Dessa forma, uma vez entendido que a própria arquitetura do repasse, por meio dos normativos aplicáveis, prazos, valores e vedações são fatores que influenciam a alocação dos recursos pelos gestores locais, faz-se imprescindível analisar os fatores internos ao tomador de decisão, o que se fará na sessão seguinte.

5.2. Nudges nas transferências e seus impactos na alocação de recurso.

A análise documental evidencia a presença de algumas estratégias de *nudges* adotadas no repasse Fundo a Fundo, que podem ser fatores de influência para alocação dos recursos recebidos pelos gestores estaduais. Uma dessas estratégias é o que Johnson *et al.* (2012) chamam de escolha ao longo do tempo, ou seja, uma tendência a condicionar as próprias escolhas aos desdobramentos que elas podem ter com o passar do tempo. Dessa forma, considerando que o cargo dos gestores máximos das pastas penitenciárias nos Estados possui alta rotatividade, a preferência por alocar recursos em ações de rápida execução seja um fator de influência.

Ainda falando de prazos, é importante destacar que a Portaria 136/2020, que regulamenta o repasse menciona que até abril dos respectivos anos, o Depen informará o valor estimado a ser repassado para cada ente federativo. Todavia, em nenhum dos repasses a transferência foi feita antes de dezembro, em virtude de se esperar até o último momento da arrecadação anual para se estra com uma quantidade maior de recursos no Funpen. Assim, outro

nudges que influencia as escolhas dos gestores é o prazo curto de que dispõem para elaborar seus Planos de Aplicação, considerando que o repasse sempre é feito tardiamente.

O sentimento parece ser reforçado pela legislação criada pelo próprio Depen, que estipula prazos curtos para utilização do recurso transferido: 3 anos para obras e 2 anos para as demais despesas. Assim, os prazos conferidos aos Estados para executarem o repasse também se apresentam como *nudges* que influenciam as decisões dos gestores pela via da simplificação, ou seja, ações mais simples de serem executadas, como as compras de determinados itens, são priorizadas em detrimento de outras. Thaler e Susteain (2019) informam que procedimentos mais simples tem mais adesão. No presente caso os investimentos em programas de reinserção certamente apresentam-se de modo mais complexo do que a adesão a uma ata de determinado item de segurança, por exemplo. A complexidade de elaborar um projeto de reinserção em tempo hábil para incluí-lo no Plano de Aplicação, poder ser um fator que influencia as decisões dos gestores na alocação do recurso.

Thaler e Susteain (2019) também indicam que o incentivo é uma forma de alterar as escolhas. Os autores trazem o exemplo dos telefones programados para mostrar o custo das ligações, que terminam incentivando as pessoas a fazerem ligações mais curtas. Nesse sentido, o próprio *B.I.* desenvolvido pelo Depen pode funcionar como uma forma de incentivo, na medida em que ao expor os percentuais de execução dos recursos em cada estado, incentiva-os a utilizarem o recurso com mais celeridade, o que pode conduzi-los aos processos de aquisição de itens que já dominem.

Feitosa e Cruz (2019) apontam que uma ferramenta de *nudges* utilizada em processos fiscais são as mensagens enviadas ao contribuinte lembrando sobre inscrição em dívida ativa antes da tomada de medidas mais gravosas. Assim, o lembrete influencia o processo de pagamento. No objeto da presente pesquisa, percebe-se uma iniciativa semelhante, já que por meio de relatórios semestrais, os gestores estaduais são obrigados a encaminhar relatórios de execução do recurso que, por sua vez, são analisados pelos servidores do Depen quanto à regularidade da utilização do recurso. Dessa forma, os lembretes aqui revelam-se por meio das análises, o que pode condicionar a alocação do recurso em áreas menos complexas, evitando uma eventual glosa do recurso público, além de funcionarem como *feedbacks*, que são importantes moduladores de escolha (Thaler & Susteain, 2019).

Na mesma linha, Thaler e Susteain (2019) abordam o efeito holofote, ou seja, como o comportamento muda quando se acredita que alguém está prestando atenção, o que reforça a percepção sobre a obrigatoriedade do envio dos relatórios semestrais como um dos *nudges*

aplicáveis ao repasse. Essa obrigatoriedade não era aplicável nas transferências voluntárias realizadas até 2016, por exemplo.

Outra evidência da presença de *nudges* na alocação dos recursos é a causada pela definição da natureza de despesa do repasse. Os valores estipulados em cada ano para despesas de capital, custeio e obras condicionam a sua utilização. Sobre os valores do repasse, percebe-se que estes foram diretamente impactados por *nudges* legislativo, na medida em que as alterações nas fontes de arrecadação do Funpen condicionaram os saldos acumulados no Funpen e, conseqüentemente, os repasses e sua alocação.

Leal *et.al* (2022), destacam que o processo decisório e as escolhas nele feitas são reflexo de como as opções são apresentadas às pessoas. Portanto, ao alterar a arquitetura das escolhas, altera-se as próprias escolhas. O *nudge* é exatamente este incentivo. Do mesmo modo, a própria forma de utilização do recurso federal foi alterada com a instituição da nova modalidade de repasse, instituindo um fluxo novo, com prazos mais curtos, valores mais robustos e mecanismos de acompanhamento diferentes

5.3. Vieses observados – heurísticas

Após a leitura flutuante, foi realizado a categorização das respostas dos participantes, nos moldes propostos por Bardin (1977), considerando categorias pré-definidas, constantes do Quadro 5, e categorias temáticas não definidas, caso fosse observado uma padronização nas respostas.

Conforme já informado, as perguntas de 1 a 4 foram feitas com a finalidade de montar o perfil dos entrevistados, conforme já descrito na metodologia. Na sequência, por meio da pergunta 5, os entrevistados foram questionados se a visão deles sobre o sistema penitenciário havia mudado desde que assumiu a pasta. Dos 8 entrevistados, 6 afirmaram que houve uma mudança na percepção e 2 informaram que houve uma complementação. Em todos os casos, foram observadas evidências de que a experiência profissional anterior enviesava o olhar sobre o sistema penitenciário de modo geral, pois ao assumir o cargo de gestor máximo da pasta no estado, houve a necessidade de considerar novos fatos, aprender novos conhecimentos, aprimorar percepções antigas, estender a rede de relacionamentos com outras esferas de poder e instituições.

Assim, a pergunta serviu para verificar que havia uma insensibilidade aos índices básicos, ou seja, a maior parte dos respondentes ignorava as características reais do sistema penitenciário e pautava-se em características pré-concebidas. Kahneman (2011) dispõe que

dados básicos tendem a ser desconsiderados quando se fornece qualquer outra informação sobre determinado assunto, ainda que essa informação não tenha representatividade.

No caso do sistema penitenciário, tem-se uma visão estigmatizada criada por vários fatores, sejam eles históricos, sociais ou raciais, o que termina por enviesar a visão das pessoas que não o conhecem a fundo. As mídias e opinião pública tendem a reforçar essa percepção, quando trazem informações distorcidas ou marginalizam a população carcerária (Flauzina, 2006; Chies, 2013). Dessa forma, observou-se evidências de que a percepção do sistema penitenciário pelos gestores antes de assumirem o cargo sofria influência da heurística da representatividade por meio da insensibilidade à priori de resultados: “*Mudou muito. Mudou totalmente.*” (S3) e “*Muita coisa mudou. Eu era um crítico feroz do sistema penitenciário. Antes de vir pra secretaria em 2015, eu tinha a ilusão de pensar que entendia do sistema penitenciário.*” (S7).

A afirmação é corroborada quando o perfil dos entrevistados é cruzado com as respostas para a pergunta 5: dos gestores que informam que sua visão sobre os sistemas penitenciários mudou em algum grau, nenhum era servidor de carreira. Dos entrevistados que responderam que a visão ampliou, complementou ou percebeu algo novo, dois eram servidores das carreiras do sistema penitenciário e outro, apesar de não ser servidor de carreira, possui uma vasta experiência no sistema penitenciário.

Freeman (1992) pontua que um dos fatores que enviesam as decisões referem-se a informações inadequadas sobre suas causas e possíveis soluções. Apesar disso, mesmo os gestores que reconhecem que há pouco tempo possuíam uma visão equivocada sobre o sistema penitenciário, informam ter um plano de ações a serem deixadas de legado. Dessa forma, as evidências apontam para um enviesamento por ancoragem na avaliação das distribuições de probabilidades subjetivas, já que os gestores demonstram acreditar em seus próprios conhecimentos sobre o que seria bom para o sistema penitenciário, mesmo que estes sejam insuficientes.

Em dois casos foi possível observar também uma influência pela busca de renda, ou seja, um benefício próprio da situação de gestor do sistema penitenciário. Dessa forma, quando o entrevistado S6 atribui a si mesmo a melhoria observada no sistema penitenciário, afirmando, inclusive, que só assumiu a pasta com a condição de que esta fosse uma Secretaria e não uma Superintendência ou estrutura menor na hierarquia burocrática, observa-se o que é apontado por Tullock (2001) sobre o *rent-seeking* quando menciona que a prática está relacionada com a busca de privilégios especiais. O mesmo gestor informa que o sistema penitenciário que ele dirige era tido como um dos piores do país antes de sua chegada e atualmente possui protocolos

de segurança melhores que os do sistema federal, mesmo nunca tendo trabalhado neste âmbito: “*Eu assumi pra isso, para transformar em secretaria e hoje eu posso lhe assegurar que os protocolos de segurança são melhores em termos de eficiência do que o sistema penitenciário federal, e eles estão entre as 5 melhores práticas de gestão penitenciária do Brasil.*”(S6). Portanto, percebe-se também um enviesamento de representatividade por insensibilidade aos índices básicos, já que o julgamento se funda em estereótipos, desconsiderando índices básicos do objeto em comento.

Outra resposta que merece destaque é a do participante S8, que é policial penal de carreira. Quando questionado sobre o legado que quer deixar, o gestor informa seria a pasta ser assumida por um servidor da carreira típica da execução penal- “*um servidor de carreira assumir o sistema penitenciário*”-, além da instituição de grupamentos especializados que tiraram o domínio da Polícia Militar da gestão no sistema penitenciário. A resposta vai ao encontro do que a literatura do *rent-seeking* aponta, no sentido de que, por ser da carreira, o gestor busca estratégias para valorizá-la. Tullock (2001) destaca que a prática privilegia determinados grupos em detrimento dos demais, gerando perda de bem-estar. A prática é, por vezes, decorrente da pressão exercida por grupos de interesse. Dessa forma, a resposta apresenta também características de pressão de grupos de interesse, considerando que os legados que o Secretário aponta são lutas históricas das carreiras do sistema penitenciário.

A pressão do grupo de interesse composto pelos servidores também é evidente na fala do participante S1 que destaca as ações voltadas para munir minimamente o servidor da execução penal de itens que permitam um melhor desenvolvimento de suas atividades e destaca que fez uma promessa à categoria de que um dia a pasta seria assumida por um servidor da carreira.

Ainda sobre a pergunta 6, dois respondentes citam a oferta de trabalho para pessoas presas como legado de suas gestões (S4 e S7), outros dois citam estratégias de reinserção social da pessoa presa (S1 e S2), e mais dois informam um legado mais amplo, com estratégias voltadas a um reconhecimento da importância do sistema penitenciário e de seus servidores para a segurança pública (S3 e S5).

Portanto, apesar do bloco de perguntas não abordar diretamente o repasse Fundo a Fundo, objeto desta pesquisa, as respostas serviram pra trazer à tona presença da intuição como substrato para as decisões dos gestores, já que para maioria deles, as reais necessidades do sistema penitenciário eram desconhecidas em sua plenitude.

Feitosa & Cruz (2019) esclarecem que em processos decisório humanos, fatores cognitivos e emocionais, como é o caso da intuição, influenciam as decisões. Nesse aspecto,

importante destacar que o Simon (1979; 1989) já apontava a intuição e as emoções como influenciadoras do processo de decisão. Para o autor, a intuição é decorrente da experiência. Assim, quanto mais experiente é o decisor, mais racionalidade intuitiva ele terá para tomar decisões acertadas, especialmente considerando sua onisciência e onipotência. Portanto, para Simon, intuição faz parte da racionalidade limitada, atuando como heurísticas que lhe conduzem à solução de problemas complexos. Procópio (2017a) critica essa visão, pois considera que ao contrário, esses vieses não necessariamente significam que o processo decisório será mais fácil, na medida em que podem estimular e até mesmo perturbar o indivíduo na busca por mais informações, apresentando-lhes cenários que muitas vezes dificultam suas decisões.

Do mesmo modo, o bloco de perguntas aponta para outras influências sofridas pelo gestor: a pressão dos grupos de interesse que agem sobre seu plano de futuro para o órgão, além do autointeresse observado em alguns casos.

Quadro 10: Resumo do bloco de perguntas n.2

A VISÃO SOBRE O SISTEMA PENITENCIÁRIO MUDOU APÓS TER VIRADO GESTOR DO SISTEMA PENITENCIÁRIO	
S1	Mudou radicalmente.
S2	Complementou
S3	Mudou muito
S4	Mudou bastante
S5	Acredita que os órgãos estão mais próximos
S6	Mudou e atribui a si mesmo a mudança que observou no sistema penitenciário
S7	Mudou muito
S8	Ampliou a visão
Conclusões do bloco de perguntas:	
1. A experiência profissional anterior enviesava a percepção sobre o sistema penitenciário, fazendo com que este fosse julgado com base em estereótipos;	
2. Os legados que os gestores querem deixar para o sistema penitenciário sofre influências dos grupos de interesse e do autointeresse do gestor;	
3. Na ausência de conhecimentos básicos sobre o sistema penitenciário, os gestores e valem da intuição para auxiliá-los no processo decisório.	

Fonte: elaboração própria

As perguntas 7 e 8 objetivavam aferir se situações de crise vivenciadas pelo gestor tinham o condão de influenciar suas decisões. Já a pergunta 9 retomava as anteriores para descobrir se as mudanças aplicadas após situações de crise tinham como fonte de financiamento os recursos do repasse Fundo a Fundo. As perguntas tinham uma correlação, nos termos já sugeridos na metodologia desse trabalho. Portanto suas respostas foram analisadas em conjunto.

Para a pergunta 7, apenas um participante informou não ter vivenciado situações de crise durante sua gestão. Os demais informaram situações críticas diferenciadas, fossem elas resultantes de motins, fugas, doenças na população carcerária ou rebeliões. Ainda nesta pergunta, os respondentes trouxeram testemunhos do que vivenciaram, relatando em detalhes os fatos ocorridos. Vale ressaltar que as crises evidenciam a complexidade do ambiente prisional, não permitindo que as respostas oferecidas em cada caso garantam as respostas almejadas. Portanto, trata-se de decisões pautadas em uma esperança de que as respostas sejam efetivas, ainda mais considerando o risco de vida que os envolvidos nessas situações de crise estão submetidos. Dessa forma, percebe-se o ambiente de incerteza que permeia tais decisões, pois, conforme Simon (1947), trata-se de ambientes onde não é possível observar respostas plenamente racionais às situações, já que estas pressupõem que situações semelhantes tenham respostas semelhantes. Assim, ambientes marcados por complexidade e incertezas são ambientes onde observa-se uma racionalidade limitada, em virtude da ausência de informações completas, o que conseqüentemente gera ações satisfatórias, mas não necessariamente perfeitas.

Nessa esteira, a pergunta 8 buscou verificar que respostas foram dadas às situações de crise vivenciadas pelos gestores. Dos sete respondentes que informaram ter vivido situações críticas, seis afirmaram que houve mudança de algum protocolo na condução da pasta. Entretanto, cada respondente adotou uma resposta diferente, de acordo com o que foi considerado mais aplicável ao caso.

Nessa seção, as evidências conduzem à percepção de um enviesamento das decisões dos gestores por meio da heurística da disponibilidade, fundada em vieses de recuperabilidade, já que as decisões foram influenciadas por eventos proeminentes ou dramáticos vividos pelos gestores, que, segundo Kahneman (2011), tem o condão de influenciar a percepção sobre a chance de ocorrerem novamente, pois medidas tomadas por governo ou indivíduos são geralmente pensadas como formas de resposta à pior situação vivenciada por eles.

Todavia, conforme informado pelos respondentes na pergunta de número 9, apenas em um dos casos, as ações adotadas frente às situações de crise vivenciadas tiveram como fonte direta de recurso o repasse Fundo a Fundo, demonstrando que tais experiências não influenciam a alocação do recurso recebido. Dos 7 respondentes que informaram ter vivido situações dramáticas em sua gestão, apenas um utilizou o recurso federal diretamente como fonte de resposta. Os demais informaram que as ações foram custeadas com recursos estaduais, seguindo um planejamento que já vinha acontecendo.

Portanto, em que pese considerarmos que situações de crise podem enviesar as decisões dos gestores, para o recurso do Fundo a Fundo tais situações não se apresentam como um fator de influência. O Quadro 13 apresenta o resumo do bloco de perguntas n.3.

Quadro 11: Resumo do bloco de perguntas n.3

	VIVEU SITUAÇÕES DE CRISE DURANTE SUA GESTÃO?	FORAM ADOTADAS MEDIDAS EM TERMOS DE INVESTIMENTO PARA RESOLVER A SITUAÇÃO?	ESSAS MEDIDAS TIVERAM COMO FONTE DE RECURSO O REPASSE FUNDO A FUNDO?
S1	Motim com agentes reféns	Diminuir acesso de presos aos agentes por meio de automação	Não
S2	Fugas	Correição de servidores	Não
S3	Fugas e rebelião	Mudança de protocolo de segurança e da cadeia de comando	Não
S4	Fugas, rebeliões e motins	Investimentos estruturais e metodológicos	Não
S5	Dificuldades genéricas	-	Não diretamente
S6	Rebelião e mortes	Aumento estrutural de vagas	Sim
S7	Doenças	Aumento da equipe de saúde	Não
S8	Sem registro de crises	-	-
Conclusões do bloco de perguntas: 1. Situações de crise vivenciadas pelos gestores durante a condução da pasta penitenciária não influenciam a aplicação do repasse Fundo a Fundo.2.			

Fonte: elaboração própria

A pergunta 10 foi respondida indiretamente nas outras perguntas anteriores, especialmente na 9, portanto não foi realizada nas entrevistas.

Sobre como a decisão de aplicar o recurso é tomada pelo gestor, foram feitas as perguntas 11, 12, 13 e 14, que buscavam apreender informações sobre eventuais influências sofridas pelo gestor tomada de decisão sobre a aplicação do recurso Fundo a Fundo. Nesse ponto, é importante esclarecer que as perguntas 12 e 14 foram eminentemente contempladas nas respostas das perguntas 11 e 13, razão pela qual não foram realizadas pela entrevistadora.

Assim, todos os entrevistados informaram que são auxiliados no momento da escolha e que a decisão não é monocrática. Outro fator observado nesse grupo de respostas foi a repetição por praticamente todos os entrevistados do critério “necessidade” aliado ao fator “possibilidade”, evidenciando que a aplicação do recurso do Fundo a Fundo submete-se a uma priorização de demandas por parte do poder público local. Além disso, apesar de não se tratar de um fator observado por meio de um critério previamente categorizado, entende-se que o

binômio possa ser caracterizado como um dos fatores que influenciam a decisão dos gestores sobre a alocação de recursos do Fundo a Fundo.

Já por meio da pergunta 13, os gestores foram questionados sobre como acontecia o processo de tomada de decisão: se ocorria por meio de um planejamento estratégico e se era baseado em algum programa estatístico. O objetivo das perguntas era descobrir se havia algum enviesamento de ancoragem na decisão, especialmente por ajuste insuficiente, ou seja, o tomador de decisão deixa de fazer ajustes nos planos inicialmente previstos. Além disso, a pergunta também buscava observar se as decisões eram tomadas com insensibilidade à previsibilidade, ou seja, desconsiderando informações probabilísticas sobre onde realizar os investimentos.

A conclusão da sessão é de que não há um planejamento estratégico de modo geral. As decisões são mais tomadas pelo binômio necessidade/possibilidade. Dos oito entrevistados, apenas dois mencionaram que as decisões eram orientadas por indicadores e metas a serem alcançadas ou por um planejamento estratégico. Os demais até mencionaram que existia uma espécie de planejamento, mas observou-se que não é possível configurá-lo como estratégico. Na maioria das respostas, o que se observou foi que a aplicação do recurso é fortemente influenciada por um dinamismo próprio do sistema penitenciário, com muitas necessidades e escassez de recurso, o que dificulta o estabelecimento de um plano sistemático a ser seguido.

As respostas evidenciam que não há um enviesamento por ajuste de âncora, por ausência da própria âncora. Ou seja, não há um objetivo estratégico claramente definido a ser alcançado. O que se observa é a persecução de melhorias gerais, em virtude de uma deficiência ainda muito generalizada.

Ao mesmo tempo, dos oito entrevistados, somente em três casos foi possível apreender que havia algum tipo de banco de dados e/ou levantamento estatístico que subsidie as decisões dos respondentes. Nos demais casos, apesar dos gestores mencionarem que existe um levantamento de alguns dados, como por exemplo, percentual de armamentos a serem trocados ou quantidade de equipamentos que devem ser consertados, não é possível afirmar que esse levantamento seja sistemático e contínuo. Dessa forma, as respostas levam à percepção de que a aplicação do recurso sofre grande influência dos próprios conhecimentos dos gestores sobre os fatos, mesmo que estes sejam insuficientes. Por esta razão, depreende-se que o auxílio técnico prestado pelas equipes que auxiliam o gestor na tomada de decisão, também deve basear-se no empirismo, já que a ausência de sistemas estatísticos atinge todos os envolvidos.

Portanto, a ausência de levantamentos estatísticos de necessidades leva a vieses de representatividade por vários motivos: insensibilidade à previsibilidade e ilusão de validade, já

que os gestores se veem obrigados a decidir com base em informações que podem não ser relevantes e na própria intuição. Portanto, nos termos trazidos por Motta (1988), na ausência de informações completas, os indivíduos recorrem à intuição, mesmo porque, muitas vezes, critérios objetivos não são suficientes.

Ademais, ao basear as decisões somente em sua própria intuição acerca das necessidades e nas sugestões oferecidas pela equipe técnica, observa-se que o gestor pode sofrer influência de grupos de interesse, através do agenciamento das necessidades que lhe sejam mais favoráveis. Dito de outro modo, a ausência de informações de modo estruturado, permite que as decisões sejam tomadas com base em experiências e interesses pessoais, tanto do gestor quanto das equipes que o auxiliam.

Esta percepção é corroborada pelas respostas da pergunta de número 15, onde buscou-se observar de que modo os gestores levavam as demandas aos gestores. Conforme já mencionado, constatou-se que existe um contexto de suscetibilidade do tomador de decisão às sugestões das equipes técnicas. Nesse ponto, um dos respondentes chega a afirmar que: *“primeiro a gente tem que ver as demandas e aí a gente decide o que é prioridade, porque nem sempre o que o gestor de determinada área faz ou precisa, nem sempre é a mais urgente pro sistema”* (S3). Essa resposta sinaliza que de fato, existem pleitos trazidos aos gestores que podem não ser os melhores para o sistema como um todo, mas que atendem a anseios de determinados grupos.

A pergunta de número 16 não foi realizada, pois entendeu-se que já havia sido contemplada nas demais respostas. Na sequência, por meio da pergunta de número 17 foi possível constatar o que vem sendo falado desde o início deste trabalho: o sistema penitenciário carece de fontes mais robustas de financiamento. A afirmação é corroborada por dois respondentes que destacam a diminuição dos valores recebidos por meio do repasse Fundo a Fundo e de como os Estados têm certa dependência deles. Um dos respondentes destaca que os recursos recebidos por meio do repasse são a maior fonte de financiamento do estado e um outro menciona a falta de priorização do sistema penitenciário de modo geral pelos governos.

Nas respostas dos gestores foi possível verificar essa carência através das articulações promovidas por eles na busca de fontes alternativas de recurso. Pelo menos em duas respostas foi possível observar uma estreita relação com o poder judiciário para satisfação das necessidades do sistema penitenciário. Essa relação com outras instâncias de poder e com o setor privado, conforme citado em uma das respostas, revela mais um fator de influência sobre a decisão dos gestores estaduais: as relações interinstitucionais buscadas para satisfazer demandas do contexto prisional.

Entende-se que uma vez que as demandas emergentes sejam supridas por parceiros constituídos nos Estados, tais demandas podem influenciar a utilização do recurso Fundo a Fundo por duas vias: com a utilização do recurso de modo complementar, financiando parte dos projetos desenvolvidos conjuntamente com esses parceiros; e através do direcionamento para outras necessidades ainda não supridas pelas parcerias.

Ainda neste bloco de perguntas, por meio do questionamento de número 18, a pesquisadora buscou verificar se havia algum enviesamento de ancoragem por definição rígida de rodízio na utilização do recurso. Constatou-se por meio das repostas que não havia este tipo de prática, mas que, de fato, o que definia substancialmente a utilização do recurso era o binômio necessidade/possibilidade. O Quadro 14 apresenta o resumo do bloco de perguntas n.4.

Quadro 12: Resumo do bloco de perguntas n.4

	É AUXILIADO OU TOMA A DECISÃO SOZINHO?	A DECISÃO É BASEADA POR PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO?	UTILIZA LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO?	EXISTE ALGUM TIPO DE RODÍZIO ENTRE AS PASTAS NA DEFINIÇÃO DO RECURSO
S1	É auxiliado pelo staff	Investimentos com foco na atividade fim e voltados à ressocialização	Não dispõe de levantamento estatístico	Não
S2	É auxiliado pelo coordenador-geral do sistema, após ouvir as demandas das chefias	Tem um planejamento mas não é estruturado- decisão leva em consideração as necessidades que vão aparecendo	Não dispõe de levantamento estatístico	Não
S3	É auxiliado por um staff mais restrito, após ouvir as demandas das chefias	Não tem um planejamento estruturado- decisão com base em previsões empíricas, necessidades que surgem ou que são apontadas por outros gestores subordinados	Não dispõe de levantamento estatístico propriamente dito, mas informa ter controle sobre o público gerenciado	Não
S4	É auxiliado pelo subsecretário, após ouvir as demandas das chefias	Decisão baseada em indicadores e metas que deseja alcançar, mas sensível a necessidades que eventualmente possam aparecer	Tem controle sobre indicadores e metas (apesar de não afirmar categoricamente que se trata de um acompanhamento estatístico)	Não
S5	É auxiliado pelo staff	Decisão orientada pelas demandas incluídas no planejamento estratégico	Informa ter um banco de dados	Não
S6	É auxiliado pelo staff	Decisão orientada pelos investimentos em segurança	Não dispõe de levantamento estatístico	Não
S7	É auxiliado por um staff mais restrito, após ouvir as demandas das chefias	Decisão orientada pelas demandas percebidas e levantadas pela equipe	Não dispõe de levantamento estatístico	Não

S8	É auxiliado pelo staff	Decisão orientada pelas demandas percebidas e levantadas pela equipe	Dispõe de levantamento estatístico	Não
Conclusões do bloco de perguntas: 1. Não há enviesamento de ancoragem pautada em um planejamento estratégico, pois não há planejamento estratégico de modo geral. 2. A ausência de levantamento estatísticos de necessidades leva a vieses de representatividade por vários motivos: insensibilidade à previsibilidade e ilusão de validade, já que os gestores se veem obrigados a decidir com base em informações que podem não ser relevantes e na própria intuição. 3. Existe uma carência ainda muito grande de recursos para fazer frente às necessidades do sistema penitenciário, o que deixa os gestores suscetíveis a grupos de interesses que possam agenciar suas pautas em trocas de recursos. 4. Não é possível estabelecer um rodízio de necessidades a serem financiadas com recursos do Fundo a Fundo. Consequentemente, o recurso é mais utilizado seguindo um critério de necessidade/possibilidade.				

Fonte: elaboração própria

Por meio das perguntas 19 a 25, a autora buscou verificar se a recuperabilidade era um fator que influenciava a aplicação do recurso. Por recuperabilidade entende-se a facilidade de lembrar de determinado assunto com mais facilidade. Segundo Kahneman (2011), essa lembrança pode ocorrer por vários motivos, dentre eles a facilidade de acessar processos cognitivos, ou seja, a facilidade de recordar o fluxo de um processo, ou de realizar determinada atividade por exemplo, assim como também a recuperabilidade por aproximação com determinados grupos de gestores, tanto em sentido *top down* quanto *bottom up*.

Dos oito entrevistados, seis informaram categoricamente que era mais fácil utilizar o recurso do Fundo a Fundo em aquisições, sejam elas de itens de custeio ou de capital. Em pelo menos quatro respostas foi citado o procedimento licitatório como um fator que facilita a utilização do recurso, especialmente naqueles casos em que já existe ata de registro de preço pronta no estado: “*Mais fácil é quando há algum tipo de aquisição*” (S2) e “*Porque é só fazer o processo, fazer a licitação, e rodar automaticamente*” (S7). Se por um lado a facilidade oferecida por uma ata de registro de preços pronta é um fator que permite que o recurso não fique parado, por outro lado pode se configurar em um enviesamento de disponibilidade por recuperabilidade, pois o estado pode utilizar o recurso em itens que não sejam necessariamente mais urgentes, em virtude da facilidade da aquisição.

A resposta dos gestores corrobora a percepção de que a maior parte do recurso é utilizada para aquisições sem que haja um estudo de efetividade das aquisições, o que complementa as percepções do bloco anterior de perguntas, onde foi possível observar a ausência de um planejamento estruturado para utilização do recurso.

Na pergunta subsequente, objetivou-se trazer o outro lado da moeda. Assim, quando questionados em que pastas era mais difícil utilizar o recurso do repasse Fundo a Fundo, os gestores dividiram-se em dois grupos muito claros: aqueles que tinham mais dificuldades com

obras e reformas e aqueles que creditavam à pasta de saúde a maior dificuldade. Apenas 1 gestor informou que não tinha dificuldades na utilização do recurso.

Portanto, o viés de recuperabilidade pela via da facilidade cognitiva de lidar com o processo apresentou-se como um fator de influência para utilização do recurso recebido em dois sentidos: a facilidade e a dificuldade em aplicar o recurso influenciam sua utilização para esse ou para aquele tipo de gasto.

Vale dizer que a legislação que instituiu o repasse Fundo a Fundo no sistema penitenciário, Lei 13.500/2017, instituiu que no mínimo de 30% do montante de recursos do Funpen deveriam ser investidos em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, independentemente se por transferências voluntárias ou obrigatórias. Aqui vale um parêntese: a intervenção legislativa pode ser configurada como um *nudge*, na medida em que, percebendo a dificuldade na utilização do recurso para esta finalidade, alterou a frequência de sua utilização, deixando para o órgão gestor a opção de escolha por transferências voluntárias ou obrigatórias.

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

Quadro 13: Percentual de execução do recurso Fundo a Fundo por tipo de despesa no acumulado de repasses de 2016 a 2021

	Construção	Capital	Custeio
Repasado	903.423.306,61	839.939.294,55	385.641.827,56
Executado	399.473.137,81	470.743.267,30	281.510.733,88
Percentual de Execução	44,22%	56,04%	73%

Fonte: elaborado pela autora após consulta em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTU1ZmEwYTQ0OTU1Yy00Zjc4LTg5YTMTtNzEwZDFmOTFhZDFjIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

Portanto, confirma-se que existe uma dificuldade em utilizar o recurso do Fundo a Fundo em obras. Somado a isso, destaque-se o fato de que a Portaria 136/2020 que regulamenta o repasse estabelece que os recursos que não tenham sido utilizados pelos Estados até o prazo final de vigência dos repasses, devem ser restituídos à conta do Funpen.

Dessa forma, as evidências levam a crer que o baixo percentual de execução do recurso do Fundo a Fundo em obras seja enviesado pela dificuldade em aplicar o recurso no prazo de execução previsto, levando, em alguns casos, até mesmo à não utilização do recurso e consequente devolução dele.

A evidência também sugere que há um enviesamento no próprio repasse por parte do DEPEN, pois com a instituição do percentual mínimo em obras, condiciona parcela considerável do Fundo a Fundo para ser utilizada em um gasto de difícil execução por parte dos Estados. Após consulta ao site do Depen, em especial às planilhas de acompanhamento do repasse Fundo a Fundo, constatou-se que entre os anos de 2016 e 2020, somente em três anos houve pelo menos 1 estado que utilizou recurso do repasse para aquisições em saúde, conforme Quadro 16.

Quadro 14: Gastos com saúde com recurso do Fundo a Fundo

ANO DO REPASSE	ESTADO	VALOR UTILIZADO EM AQUISIÇÕES DE SAÚDE
2016	MT	R\$ 4.260.674,22
	RJ	R\$ 1.090.000,00
2017	AM	R\$ 579.616,00
2018	AM	R\$ 72.495,00
TOTAL:		R\$ 4.912.785,22

Fonte: elaborado pela autora.

O repasse de 2021 anda encontrava-se com Planos de Aplicação em análise no momento de análise desses dados, razão pela qual não entraram no cômputo acima. Ainda por meio das planilhas de acompanhamento dos repasses é possível observar que a maior parte do recurso é utilizada em itens de segurança, sejam eles com natureza de despesa de custeio ou de capital, tais como armas, munições, coletes, automóveis, kits antitumulto, agentes químicos, etc.

Quando questionados se a experiência profissional dos gestores era um fator que influenciava a utilização dos recursos do Fundo a Fundo, sete dos oito entrevistados concordaram. Desses sete, um dos entrevistados respondeu que influenciava até mesmo pelo fato de conhecer o processo internos do Depen, o que o conduzia a utilizar o recurso naquilo que considerava mais fácil de executar e prestar. Os outros seis afirmaram que a experiência anterior trazia uma percepção sobre o que concretizar no sistema penitenciário e, consequentemente, esse é um fator que influencia a utilização do recurso

Dando sequência à rodada de perguntas, por meio da pergunta de número 22, a pesquisadora buscou verificar que pastas do DEPEN o Secretário considerava que possuía uma comunicação melhor. Nessa pergunta, cada gestor respondeu indicando uma área diferente, mas em quatro respostas foi possível identificar setores voltados às assistências prestadas à

população carcerária, que assumiu terminologias diferentes em cada resposta: atendimento, reinserção, diretoria penitenciária, monitoração eletrônica, etc.

Apesar disso entende-se que a facilidade de comunicação não enviesou as decisões pois conforme dito acima, a maior parte de recursos do FAF é utilizada em aquisição de equipamentos e não no financiamento de políticas propriamente ditas. Portanto, a proximidade com determinadas pastas do órgão repassador não se confirma como um fator de influência na aplicação do recurso do Fundo a Fundo, não sendo verificado nenhuma heurística nem tampouco algum viés de escolha pública.

O mesmo foi observado nas perguntas de número 23 e 24, onde apenas três dos oito entrevistados admitiram possuir mais proximidade com áreas da Secretaria que administra. Desses três, somente um confirmou que a proximidade com determinada área influencia na utilização do recurso. Portanto, verificou-se que a proximidade do gestor com seu corpo burocrático e com as diversas pastas do Depen não tem o condão de influenciar a utilização do recurso. Mesmo porque, considerando que a maior parte dos entrevistados informou ter uma comunicação homogênea com todas as pastas, se houvesse um enviesamento por disponibilidade, o recurso seria distribuído igualmente entre todas as áreas, o que não acontece.

A pergunta de número 25 não foi realizada, pois considerou-se que já havia sido contemplada nas demais. O Quadro 17 apresenta o resumo do bloco de perguntas n.5.

Quadro 15: Resumo do bloco de perguntas n.5

	FACILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO RECURSO	DIFICULDADE DE UTILIZAÇÃO DO RECURSO	ÁREAS COM MAIS FACILIDADE DE COMUNICAÇÃO COM O DEPEN	ÁREAS DA SECRETARIA COM MAIS FACILIDADE DE COMUNICAÇÃO COM O GESTOR
S1	Obras	Programas de inserção	Todas	Não
S2	Aparelhamento	Obra	Assistências	Sim
S3	Aparelhamento	Saúde	Todas	Não
S4	Aparelhamento	Saúde educação e trabalho	Assistências	Sim
S5	Trabalho	Não informou dificuldade	Não informou	Não
S6	Aparelhamento	Saúde	Assistências	Não
S7	Aparelhamento	Obra	Não informou	Sim
S8	Aparelhamento	Obra	Todas	Não
Conclusões do bloco:				
1. A facilidade de utilização do recurso influencia a decisão dos gestores, por meio de recuperabilidade dos processos cognitivos necessários para sua utilização.				
2. A facilidade de comunicação do gestor com suas equipes e com o órgão repassador (Depen) não influencia a utilização do recurso.				

Fonte: elaboração própria

O próximo bloco de perguntas tinha como objetivo analisar se as relações políticas poderiam influenciar a decisão sobre a aplicação do recurso. Portanto, foi perguntado aos participantes se existiam investimentos que eram demandados pelo Governador do Estado. Nesse momento dois respondentes informaram que sim e outros dois disseram que ao menos em algum nível existe a demanda por parte do governador de certas ações, mesmo destacando que se tratava de demandas pontuais ou voltadas para melhoria do próprio sistema penitenciário local. Portanto, para metade dos participantes é possível dizer que as decisões sofrem influência dos grupos de interesse que compõe o sistema penitenciário local, dentre elas o núcleo político, evidenciando que existe a presença de uma barganha na utilização do recurso.

Na mesma senda, quando perguntados se existiam investimentos que são demandas das categorias profissionais subordinadas ao gestor, todos eles entrevistados informaram que sim. Dos oito, apenas um dos respondentes informou que as demandas da categoria, embora existam, não tem como fonte de financiamento o repasse Fundo a Fundo, mas sim os recursos estaduais. Os outros sete respondentes mencionaram aquisições de armamentos ou itens que são utilizados no dia-a-dia da atividade penitenciária, como coletes, fardamentos, funcionais, etc.

Conforme já se disse no decorrer deste trabalho, uma grande parte do recurso do Fundo a Fundo é destinada aos investimentos em itens de segurança, tais como armamentos, coletes balísticos, kits antitumulto, agentes químicos, munições, identidade funcional, etc. Portanto, é possível afirmar que a pressão exercida pelas categorias profissionais influencia substancialmente a utilização do recurso do Fundo a Fundo, já que seus pleitos se concretizam por meio da utilização de grande do recurso recebido.

As respostas deste bloco de perguntas demonstram a presença da influência exercida pelos grupos de interesse sobre as decisões tomadas pelo gestor. Além disso, deve-se levar em conta a própria natureza do cargo de Secretário de Estado ou Dirigente Máximo da pasta penitenciária no estado, que se configura no que comumente chama-se de indicação política, ou seja, cargos de confiança de livre nomeação e exoneração.

Dessa forma, entende-se que a própria permanência do gestor no cargo é consequência de uma negociação, ainda que implícita, entre o gestor, as categorias profissionais que ele dirige e o Chefe do Executivo estadual. Ou seja, a manutenção do gestor no cargo é sustentada pelo patrocínio que sua chefia e seus subordinados dão à sua gestão, o que evidencia a presença de um *logrolling* nas decisões por ele tomadas.

Inclusive, alguns dos entrevistados mencionam isso em suas considerações quando afirmam que “*Quando você consegue atender os anseios tanto de cima pra baixo, quanto de baixo pra cima, você traz um equilíbrio*” (S2); “*ter uma boa relação com o governo do estado,*

com os secretários, com o próprio governador, que liberam recursos, que mantém as nossas contas em dia, é fundamental, você não pode desprezar isso” (S5) e “Você tem que conciliar o que é bom pro governo e o que é bom pro servidor” (S8).

O *logrolling* aqui percebido assume uma característica menos evidente do que aquele praticado no Legislativo, onde é mais fácil observar esta barganha, especialmente em votações de pautas, por exemplo. No Executivo essa barganha possui contornos de uma conduta que busca a coalizão de vontades, mesmo aceitando que nem sempre todos os interesses serão plenamente atendidos. Deve-se pontuar que com essa observação não se está fazendo um julgamento moral sobre o fenômeno, mas tão somente constatando sua presença no Executivo.

Essa barganha é confirmada nas respostas trazidas para a pergunta de número 29, onde os entrevistados foram questionados sobre como agiam quando os interesses dos dois grupos eram antagônicos. Dessa forma, três respondentes informaram que se colocavam como conciliadores, buscando um consenso. Dos demais respondentes, para dois não foi feita a pergunta, já que haviam dito categoricamente que o Governador não influenciava na destinação dos recursos, um informou que não via antagonismo de modo concreto e os outros dois informaram que adotam estratégias para solucionar o imbróglio, seja estabelecendo uma ordem de prioridade, seja decidindo em última instância.

Nesse ponto, interessante destacar que um dos participantes mencionou, inclusive, que essa capacidade de promover a composição entre os dois grupos teria impactado na realização de greves das categorias profissionais que atuam no sistema penitenciário estadual.

Falcão e Neiva (2016) destacam que os grupos de interesse atuam agenciando suas pautas e influenciam aqueles que dependem do seu apoio. Em consequência, núcleos políticos tendem a tender suas reivindicações, por receio de perder apoio.

Portanto, o bloco de perguntas leva à conclusão de que as relações dos grupos de interesses nos Estados, bem como a barganha exercida por elas em conjunto com o gestor da pasta penitenciária são fatores que influenciam a utilização do recurso do Fundo a Fundo. O Quadro 18 apresenta o resumo do bloco de perguntas n.6.

Quadro 16: Resumo do bloco de perguntas n.6

	EXISTEM INVESTIMENTOS QUE SÃO DEMANDAS DO GOVERNADOR DE ESTADO?	EXISTEM INVESTIMENTOS QUE SÃO DEMANDAS DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS	O QUE FAZER QUANDO ESSAS VONTADES SE CONFLITAM?
S1	Sim	Sim	Estabelece uma ordem de prioridade
S2	Sim	Sim	Concilia
S3	Não	Sim	-
S4	Não	Sim	-

S5	Em parte	Sim	Não percebe as demandas como antagônicas
S6	Não	Sim	Decide em última instância
S7	Em parte	Sim	Concilia
S8	Não	Sim	Concilia
Conclusões do bloco:			
1. A pressão de grupos de interesse e o <i>logrolling</i> desses grupos com o Gestor da pasta penitenciária são fatores que influenciam a utilização do recurso.			

Fonte: elaborado pela autora

No último bloco de perguntas, a autora buscou observar se existia algum embaraço à utilização do recurso motivado pela compreensão do repasse, bem como se as prioridades elencadas pelos gestores eram simétricas à utilização praticada. Dessa forma, considerando que as perguntas 30 e 31 tinham praticamente o mesmo conteúdo, a pesquisadora optou por realizá-las em conjunto, já que os entraves percebidos na utilização do repasse poderiam ser motivados justamente pela maior ou menor facilidade de compreensão sobre os normativos aplicáveis ao caso.

Portanto, quando questionados se a aplicação do recurso do Fundo a Fundo era de fácil ou difícil compreensão, bem como quais entraves eles observavam para utilização do recurso, de modo geral, os respondentes informaram que a compreensão não era difícil, o mesmo não podendo ser dito da execução. Apenas um dos respondentes demonstrou não ter pleno conhecimento sobre a legislação e utilização, na medida em que não soube dizer sua opinião para a pergunta.

Nesse ponto, pelo menos três dos oito respondentes citaram a diminuição dos valores repassados como um dos entraves observados à utilização do recurso, pontuando que a redução dos valores dificulta a utilização, na medida em que o gestor se vê obrigado priorizar determinados investimentos em detrimento de outros.

Essa percepção corrobora o que foi trazido pela pesquisadora na análise documental, quando concluiu que a mudança de valores influencia na utilização dos recursos pelos gestores locais, já que nos anos em que os valores transferidos eram maiores houve uma distribuição mais heterogênea de recursos. Ao passo que nos anos em que o recurso transferido foi menor houve uma concentração em determinados gastos.

Portanto, verificou-se que a compreensão sobre a legislação não é um fator que influencia a utilização do recurso, mas sim o montante repassado. De outro modo, quanto à execução, um dos respondentes destacou que muitas vezes a não utilização dos recursos é uma escolha política, em virtude da falta de corpo técnico nos Estados. Dessa forma, o gestor salienta que não utilizar o recurso se apresenta como uma forma de não se colocar em risco em eventual

sede de prestação de contas. A opinião vai ao encontro do percentual de execução dos repasses, conforme Quadro 19.

Quadro 17: Valor repassado x percentual de execução

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

Fonte: elaboração própria

Portanto, verifica-se que que o recurso de 2016, em que pese já contar com quase 6 anos de repassado, ainda apresenta um percentual de execução baixo e se não fosse as prorrogações de prazo, boa parte do recurso teria sido devolvida. O repasse que conta com uma execução mais avançada é o de 2018. Isso se deve principalmente ao montante de valores, pois conforme destacado por um dos entrevistados, em repasses com poucos valores “*o dinheiro vai embora muito rápido*” (S2).

Vale dizer que, na esteira do trazido pelo gestor, a Portaria 136/2020, que regulamenta o repasse Fundo a Fundo no sistema penitenciário, aduz que o prazo para execução do recurso é de dois anos para despesas de capital e custeio e de três anos para obras, contados da data do efetivo repasse. Dessa forma, não fossem as prorrogações autorizadas pelo Departamento Penitenciário Nacional para execução desses recursos, boa parte dos recursos transferidos deveriam ter sido devolvidos aos cofres do Funpen, o que certamente traria impactos à aplicação efetiva do dinheiro.

Na finalização das entrevistas, foi perguntado aos entrevistados uma ordem de prioridade de investimento, caso eles tivessem que escalonar em 3 dimensões. O objetivo era identificar se havia uma simetria entre o que eles consideravam prioritário e onde o recurso estava realmente sendo investido. O Quadro 20 apresenta o resumo do bloco de perguntas n.7.

Quadro 18: Resumo do bloco de perguntas n.7

	1ª ODEM	2ª ORDEM	3ª ORDEM
S1	Servidores	Infraestrutura	Assistências para a pessoa presa
S2	Infraestrutura	Servidores	Assistências para a pessoa presa
S3	Infraestrutura	Assistências para a pessoa presa	Servidores
S4	Infraestrutura	Assistências para a pessoa presa	Servidores
S5	Servidores	Infraestrutura	Assistências para a pessoa presa
S6	Infraestrutura	Servidores	Assistências para a pessoa presa
S7	Servidores	Infraestrutura	Assistências para a pessoa presa
S8	Infraestrutura	Servidores	Assistências para a pessoa presa

Conforme pode ser observado, infraestrutura assume a prioridade de investimento dos gestores, por motivos diversos: melhorar as condições atuais de cárcere, diminuir o déficit de vagas, dar melhores condições de trabalho para o servidor por meio de um ambiente salubre e até mesmo garantir mais orçamento, já que são os investimentos mais altos. Já os investimentos em servidor ocupam o segundo lugar entre as preferências dos gestores, o que pode ser confirmado pelo alto investimento feito ao longo dos anos em armamentos e itens de identificação profissional das carreiras penitenciárias: armamento, fardamento, funcionais, munições, kits de segurança, etc.

Com as respostas, observou-se que 6 dos 8 respondentes, os investimentos em assistências para os presos ocupam o 3º lugar na lista de prioridades, o que pode justificar a pouca utilização dos recursos do Funpen em programas de assistência, nas políticas de saúde, educação, assistência social e jurídica, dentre outras.

Portanto, as conclusões do bloco de perguntas são que:

- i.* A legislação do recurso não é um fator que influencia a utilização do repasse, mas a sua operacionalização sim, seja por engessamento do Plano de Aplicação, seja pelos riscos financeiros que o gestor está submetido ou até mesmo pelas doações realizadas pelo Depen que se sobrepõem às aquisições pretendidas pelos Estados com recurso do Fundo a Fundo;
- ii.* O volume de recursos transferidos é um fator que influencia a decisão dos gestores, na medida em que quanto menos o valor, menos ações podem ser priorizadas;
- iii.* O prazo de execução do repasse influencia na utilização do recurso, pois como os prazos, via de regra, são curtos, isso pode influenciar os gestores a utilizarem em aquisições rápidas, já que caso o estado não utilize o recurso dentro do prazo, este deve ser devolvido aos cofres do Funpen.

As percepções trazidas na análise das falas em muto repetem as percepções observadas na análise documental, especialmente quanto aos fatores externos ao decisor. Assim, é possível afirmar que as escolhas dos gestores são perpassadas por vários fatores, sejam eles referentes ao ambiente político onde o processo de tomada de decisão se insere, seja por fatores da arquitetura da escolha e mesmo por fatores cognitivos.

5.3.1. Iconografia das Entrevistas:

Para montagem das nuvens de palavras, a pesquisadora utilizou o software N-vivo. Dessa forma, foram utilizados os seguintes parâmetros: agrupamento por palavras derivadas, exibição das 100 palavras mais frequentes e seleção de palavras com no mínimo cinco letras, a fim de evitar preposições ou conectivos. Após foi realizada mais uma exclusão de palavras, deixando de fora verbos e adjuntos de tempo, modo e intensidade, pois o objetivo era captar os substantivos mais utilizados. As palavras aparecem em 3 níveis de frequência: em laranja as palavras que mais se repetem, as em preto de repetição intermediária e em cinza as que tiveram menos repetições, dentro o limite de 100 palavras. Dentro do último grupo, ainda existe uma subdivisão caracterizada pelo tamanho da palavra na nuvem (Quadro 19).

Quadro 19: Nuvem de Palavras das entrevistas

<p>S1:</p>	<p>S2:</p>
<p>S3:</p>	<p>S4:</p>
<p>S5:</p>	<p>S6:</p>

Quadro 20: Frequência nas nuvens de palavras

Público-alvo	1º Nível de Frequência	2º Nível de Frequência
Servidores	Entrevistados S2 e S7	Entrevistados S3, S4, S5, S6 e S8
Presos	Entrevistados S1, S3 e S8	Entrevistados S5 e S7

Fonte: elaboração própria

A frequência sinaliza uma priorização de demandas voltadas aos servidores do sistema penitenciário do que aos próprios presos, o que também foi observado na utilização dos recursos transferidos via Fundo a Fundo, que têm sido utilizados em grande parte para aquisição de itens utilizados no desempenho das atividades policiais e não para o custeio de políticas penitenciárias propriamente ditas.

Outras palavras que apresentam uma repetição acentuada referem-se à própria atividade de gestão, bem como às necessidades do sistema penitenciário como um todo, evidenciando o que já se disse acerca de ainda existir uma carência de recursos que seja capaz de fazer frente às inúmeras demandas.

6. CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES

As pessoas a todo momento tomam decisões que, conscientemente ou não, trazem reflexos para suas vidas (Pontes, 2010). Simon (1947; 1979; 1999) pontua que há pouco tempo, acreditava-se que as decisões tomadas nas organizações, sejam elas públicas ou privadas poderiam ser tidas como plenamente racionais. Todavia, o mesmo autor indica que o paradigma começou a ser mudado quando se percebeu que havia limitações que condicionavam o processo decisório, como por exemplo a ausência de informações completas, presença de incertezas e ambientes complexos.

No aspecto político, as decisões também se apresentam como o meio de traduzir as preferências dos decisores (Brasil & Capella, 2019). Os mesmos autores mencionam que na administração pública, os problemas aparentes são resolvidos por meio de escolhas públicas, salientando que não é possível encarar todos os problemas. Dessa forma, a gestão pública prioriza as demandas que entende mais urgentes, formando sua agenda.

A rivalidade de políticas dentro de um contexto da diversidade na formação da agenda dos governos vem instigando a realização de estudos para compreender a forma pela qual os gestores públicos traduzem suas preferências em políticas públicas.

Uma dessas agendas diz respeito às atividades e programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional, atualmente financiados pelo Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Até recentemente, cabia ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) a função de operacionalizar a execução orçamentária do Funpen, acumulando também a função de gestor do referido Fundo, priorizando políticas públicas e também atendendo ao custeio do sistema prisional nacional, descentralizando recursos por meio de transferências voluntárias.

Com a mudança da política de financiamento decorrente da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/2016, os recursos do Funpen passaram a ser eminentemente repassados por meio de transferências obrigatórias Fundo a Fundo, imputando aos gestores estaduais a faculdade de escolher a sua destinação. Essa nova forma de distribuição de recursos do Funpen conferiu aos gestores locais uma gama de decisões públicas na definição das atividades e programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional, cujas escolhas passaram a ser feitas a partir de suas próprias experiências e influências.

Todavia, a escolha sobre em que investir, seria atravessada pela pressão exercida por grupos de interesse, pelas articulações política e pelo grau de benefício próprio que um governante pode auferir em decorrência de suas escolhas (Buchanan & Tullock, 1965;

Buchanan & Tullock, 2003; Lima Filho, Garcia & Peixe, 2019). Além disso, nos termos trazidos por Simon (1947; 1999), as escolhas são limitadas por inúmeros fatores, razão pela qual não seria possível se falar em uma racionalidade plena. Dessa forma, o decisor torna-se um contemporizador, pois dentre as inúmeras demandas e possibilidades, escolhe aquelas que considera mais satisfatórias.

Nessa esteira, as pessoas buscam atalhos mentais que as ajudem a tomar decisões (Tversky & Kahneman, 1974). Kahneman (2011) definiu esses atalhos como heurísticas, ou seja atalhos cognitivos que mudam sua maneira de perceber as coisas, influenciando as escolhas.

Adicionalmente, Thaler e Sustein (2019) mencionam que quando as pessoas estão diante de situações complexas ou que não lhes entregue um feedback imediato, torna-se mais frequente a observância de decisões influenciadas pelas heurísticas, pela aversão à perda, manutenção do status quo e viés de enquadramento. Portanto, tornam-se sujeitas a serem influenciadas pelas cutucadas (*nudges*) que alteram a arquitetura das escolhas.

Portanto, esta pesquisa buscou analisar os fatores que influenciam a racionalidade na alocação dos recursos do sistema penitenciário brasileiro recebidos por meio de Transferências Fundo a Fundo. Para conseguir responder ao problema de pesquisa, a autora estipulou algumas etapas, consubstanciadas nos objetivos específicos: *i) apresentar como a teoria da escolha pública e da racionalidade limitada tem sido aplicada à gestão pública; ii) Apresentar o sistema penitenciário brasileiro, delimitando as demandas e custos que recaem sobre os gestores estaduais das pastas penitenciárias, e apresentar o Funpen como uma das fontes de recurso para custeio dessas demandas; iii) analisar a dinâmica de distribuição e execução de recursos do Funpen antes e depois da nova forma de repasse por meio de transferências obrigatórias Fundo a Fundo; iv) investigar os fatores que influenciaram as escolhas dos gestores estaduais na execução dos recursos do Funpen antes e depois da nova forma de repasse por meio de transferências obrigatórias Fundo a Fundo a partir dos vieses e heurísticas relacionadas na literatura: logrolling, grupos de interesse, rent-seeking, disponibilidade, ancoragem, representatividade e nudges.* Portanto, entende-se que todos os objetivos foram atacados na dissertação, de modo que foi possível identificar que fatores influenciam a racionalidade dos gestores estaduais na alocação do recurso recebido.

Os objetivos específicos foram percorridos nesta dissertação através dos capítulos. Dessa forma o primeiro objetivo específico foi delimitado no capítulo do referencial teórico, o segundo objetivo específico foi abordado no capítulo três, o terceiro e o quarto objetivos específicos foram desenvolvidos no capítulo de resultados.

Os resultados apontam que com a mudança na forma de financiamento das políticas penitenciárias, a decisão sobre onde alocar o recurso passa a ser resultado das influências sofridas pelos gestores locais. A análise documental revela que por meio de mudanças, provocadas a partir de *inputs* inseridos na legislação da nova forma de repasse, toda a arquitetura da escolha foi alterada, trazendo impactos para a utilização do recurso, que passou a ser utilizado em grande parte para aquisições de aparelhamento penitenciário. Dentro desses *inputs*, destaca-se os prazos de execução, a obrigatoriedade de envio de relatórios semestrais, os montantes transferidos ano a ano e a definição da natureza de despesa de cada repasse.

Na mesa esteira, as entrevistas permitiram verificar que na alocação dos recursos recebidos via Transferência Fundo a Fundo, os gestores estaduais sofrem influência de diversas naturezas: aqueles referentes ao próprio ambiente político que circunda as decisões, mas também aos vieses causados pelas limitações cognitivas de cada decisor, como sua intuição, histórico profissional, etc.

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

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

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

Esta pesquisa adotou uma metodologia qualitativa. Para sua concretização, optou-se por uma pesquisa de natureza aplicada, através de procedimentos técnicos de análise documental e aplicação de entrevistas. As evidências coletadas foram analisadas segundo o referencial teórico sobre Escolha Pública e Racionalidade Limitada por meio de análise de conteúdo e interpretação das falas.

Como contribuição para a lacuna teórica identificada, essa dissertação abordou os fatores que influenciam o processo decisório em um campo ainda muito carente de pesquisas:

o sistema penitenciário. Nesse sentido, entende-se que é possível aprimorar esse campo de pesquisa através de análises feitas com outros níveis da burocracia penitenciária. Para tanto, sugere-se que futuros pesquisadores incluam em possíveis entrevistas os burocratas de médio escalão dos Estados, bem como os arquitetos do repasse no Departamento Penitenciário Nacional.

Em termos burocráticos, as recomendações que se faz ao Departamento Penitenciário conduzem a um aumento da transparência dos critérios de definição do recurso, consolidação de banco de dados com informações capazes de subsidiar as decisões dos gestores locais, definição de um Plano Nacional que conduza a utilização do recurso pelos gestores estaduais, além de alteração legal do prazo de utilização dos recursos transferidos, aumentando o tempo disponível para utilização do recurso.

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

REFERÊNCIAS

- Abreu, C. R. D., & Câmara, L. M. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, 49, 73-90.
- Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Abrucio, F. L., & Samuels, D. (1997). A nova política dos governadores. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 137-166. Adorno, S. (1991). Sistema penitenciário no Brasil-Problemas e desafios. *Revista Usp*, (9), 65-78.
- Araújo, R. C., Siena, O., da Silva, R. M. P., & de Carvalho, E. M. (2020). TOMADA DE DECISÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Uma Revisão Sistemática. *REA-Revista Eletrônica de Administração*, 18(1), 32-49.
- Araújo, R. C., Siena, O., da Silva, R. M. P., & de Carvalho, E. M. (2020). TOMADA DE DECISÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Uma Revisão Sistemática. *REA-Revista Eletrônica de Administração*, 18(1), 32-49.
- Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, 69-85.
- Balestrin, A. (2002). Uma análise da contribuição de Herbert Simon para as teorias organizacionais. *Revista Eletrônica de Administração*, 8(4).
- BARDIN, L. (1977). Análise de conteúdo. *Lisboa: edições*, 70, 225.
- Bassi, C. D. M. (2019). **Fundos especiais e políticas públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento.
- Battaglio Jr, R. P., Belardinelli, P., Bellé, N., & Cantarelli, P. (2019). Behavioral public administration ad fontes: A synthesis of research on bounded rationality, cognitive biases, and nudging in public organizations. *Public Administration Review*, 79(3), 304-320.
- Bazerman, M. H. (1994). *Judgment in Managerial Decision Making*. 3ª. ed. New York: Wiley.
- Bernholz, P. (1973). Logrolling, arrow paradox and cyclical majorities. *Public Choice*, 15(1), 87-95.
- Bin, D., & Castor, B. V. J. (2007). Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. *Revista de Administração Contemporânea*, 11, 35-56.
- Bockorni, B. R. S., & Gomes, A. F. (2021). A amostragem em snowball (bola de neve) em uma pesquisa qualitativa no campo da administração. *Revista de Ciências Empresariais da UNIPAR*, 22(1).
- Boyne, G. A. (1998). *Public choice theory and local government*. Macmillan, Basingstoke.
- Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (2019). Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a

2014. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 24(78). Bresser-Pereira, L. C. (1997). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Brazilian Journal of Political Economy*, 17(3).

Bresser-Pereira, L. C. (2008). O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, 42(2), 391-410.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (Vol. 100). University of Michigan press.

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

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

Carrasco, C., Borçato, E. C., Dal Vesco, D. G., & Favero, E. (2017, junho) Heurísticas nos processos decisórios: estudo com gestores de empresas incubadas da Fundetec. *Anais do XI Congresso ANPCont*, Belo Horizonte, MG, Brasil, XI.

Carvalho, E. D. (2013). Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (73), 131-148.

Carvalho, M. A. D. (2006). How logrolling can explain the failure of the government coalition in Brazil. *Revista de Administração Pública*, 40, 865-882.

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

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1-25.

Cruz, A. A. B. R. (2011). Teoria da escolha pública: Uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra *Government Failure*. *Revista Virtual Faculdades Milton Campos*, 9(1), 1-19.

da Silva, R. R. M. A trajetória histórica da construção da capacidade tributária brasileira. *Desenvolvimento em Debate*, 7(1), 41-65.

de Andrade, U. S., & Ferreira, F. F. (2016). Crise no sistema penitenciário brasileiro: capitalismo, desigualdade social e prisão. *Revista Psicologia, Diversidade e Saúde*, 4(1).

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

De Nez, E., Hein, N., & Kroenke, A. (2020, dezembro) INFLUÊNCIA DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NA RELAÇÃO ENTRE AMBIENTE RENT SEEKING E O DESPERDÍCIO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. *Anais do XIV Congresso ANPCont*, Foz do Iguaçu, PR, Brasil, XIV.

DECRETO Nº 6.061, DE 15 DE MARÇO DE 2007 (2007). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF

DECRETO Nº 6.877, DE 18 DE JUNHO DE 2009 (2009). Regulamenta a Lei no 11.671, de 8 de maio de 2008, que dispõe sobre a inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima ou a sua transferência para aqueles estabelecimentos, e dá outras providências.

DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967 (1967). Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF

Dhami, S., Al-Nowaihi, A., & Sunstein, C. R. (2019). Heuristics and public policy: Decision-making under bounded rationality. *Studies in Microeconomics*, 7(1), 7-58.

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

Druck, G., Sena, J., Pinto, M. M., & Araújo, S. (2018). A terceirização no serviço público: particularidades e implicações.

Drugova, E. A., & Kalachikova, O. N. (2019). Bounded Rationality, Uncertainty, and Complexity as Decision-Making Contexts: A Case of One University in Russia. *European Journal of Contemporary Education*, 8(4), 738-750.

Duarte, E. C. P. (1998). *Criminologia e racismo*.

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

Falcão, M. A., & Neiva, L. J. F. (2016). A economia política do tributo segundo a Teoria do Public Choice: análise do caso brasileiro para uma melhor compreensão do desenvolvimento político. *Direito e Desenvolvimento*, 7(13), 237-258.

Feitosa, G. R. P., & Cruz, A. C. G. (2019). Nudges fiscais: a economia comportamental e o aprimoramento da cobrança da dívida ativa. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, 24(4).

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

Hammond, J. S., Keeney, R. L., & Raiffa, H. (2017). *Decisões inteligentes: como avaliar alternativas e tomar a melhor decisão*. **Alta Books Editora**.

Hillman, A. L., & Ursprung, H. W. (2015, October). Rent seeking: The idea, the reality, and the ideological resistance. In *Presentation on Department of Economics, International Trade and Development Seminar*, University of Pittsburgh.

Johnson, E. J., Shu, S. B., Dellaert, B. G., Fox, C., Goldstein, D. G., Häubl, G., ... & Weber, E. U. (2012). Beyond nudges: Tools of a choice architecture. *Marketing Letters*, 23(2), 487-504.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Macmillan.

Leal, C. C., Branco-Illodo, I., Oliveira, B. M., & Esteban-Salvador, L. (2022). Nudging e Arquitetura da Escolha: Perspetivas e Desafios. *Revista de Administração Contemporânea*, 26.

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

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

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

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964 (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF

LEI Nº 13.500, DE 26 DE OUTUBRO DE 2017 (2017).

Altera a Lei Complementar nº 79 , de 7 de janeiro de 1994 , par a dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir a prestação de serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), na qual se inclui a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), e as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016. Diário Oficial da União. Brasília, DF

LEI Nº 13.756, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2018 (2018). Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Diário Oficial da União. Brasília, DF

LEI Nº 7.210, DE 11 DE JULHO DE 1984 (1984). Institui a Lei de Execução Penal.

Lima Filho, S. S., Garcia, B. E. S., & Peixe, B. C. S. (2019). Receitas Públicas Diretamente Arrecadadas em Instituições Públicas Federais Sob a Lente da Teoria da Escolha Pública.

Lodge, M., & Wegrich, K. (2016). The rationality paradox of nudge: Rational tools of government in a world of bounded rationality. *Law & policy*, 38(3), 250-267.

Loewenstein, G., & Chater, N. (2017). Putting nudges in perspective. *Behavioural Public Policy*, 1(1), 26-53.

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

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

Medeiros, P. H. R. (2006). Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Organizações & sociedade*, 13(37), 143-160.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 755, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2016 (2016). Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Diário Oficial da União. Brasília, DF

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 781, DE 23 DE MAIO DE 2017 (2017). Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir que os servidores que menciona prestem serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF

Melo, J. G., & Rodrigues, R. (2017). Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 11(2).

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

Morin, E., & Lisboa, E. (2007). *Introdução ao pensamento complexo* (Vol. 3). Porto Alegre: Sulina.

Motta, P. R. (1988). Razão e intuição: recuperando o ilógico na teoria da decisão gerencial. *Revista de Administração Pública*, 22(3), 77-a.

Mueller, D. C. (2017). Public choice theory. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social Theory*, 1-14. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/9781118430873.est0298>

Oliveira, K. P. D., & Paula, A. P. P. D. (2014). **Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública**.

Olson, M. (1993). Dictatorship, democracy, and development. *American political science review*, 87(3), 567-576.

Parikh, J. (1994). *Intuição-a Nova Fronteira Da Administração*. Editora Cultrix.

Peres, U., & Bueno, S. (2013). Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. *Segurança pública: erros e acertos*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Piano, E. E. (2019). State capacity and public choice: a critical survey. *Public Choice*, 178(1), 289-309.

Pondé, J. L. (2017). Racionalidade, incomensurabilidade e história: um diálogo entre as obras de Herbert Simon e Thomas Kuhn. *Nova Economia*, 27, 443-476.

Pontes, D. S. (2010, setembro). O Uso Da Intuição e a Presença de Vieses Cognitivos na Tomada de Decisão: O Caso dos Gestores de Micro e Pequenas Empresas do Comércio Varejista da Cidade de Fortaleza/Ce. *Anais do XXXIV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, XXXIV.

PORTARIA Nº 136, DE 24 DE MARÇO DE 2020 (2020). Regulamenta os procedimentos e os critérios para transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen, aos fundos penitenciários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a aplicação e a prestação de contas desses recursos, nos termos do art. 3º-A da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994.

Procópio, M. L. (2017a). A dimensão moral das decisões administrativas e os limites da racionalidade limitada. *Cadernos EBAPE. BR*, 15(4), 783-807.

Procópio, M. L. (2017b) **A METODOLOGIA DE ANÁLISE QUALITATIVA DE CASOS DECISÓRIOS: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O ESTUDO EMPÍRICO DOS PADRÕES MORAIS NA TOMADA DE DECISÃO GERENCIAL**. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Marcos-Procopio/publication/318967175_A_Metodologia_de_Analise_Qualitativa_de_Casos_Decisorios_limites_e_possibilidades_para_o_estudo_empirico_dos_padroes_morais_na_tomada_de_decisao_gerencial/links/59887f7f0f7e9b6c8539b4c6/A-Metodologia-de-Analise-Qualitativa-de-Casos-Decisorios-limites-e-possibilidades-para-o-Estudo-Empirico-dos-Padroes-Morais-na-Tomada-de-Decisao-Gerencial.pdf

Puglisi, M. L., & Franco, B. (2005). *Análise de conteúdo*.

Quaesner, L. S., Sallaberry, J. D., Clemente, A., & Costa, M. (2017). Pesquisa em Teoria da Escolha Pública. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, (07).

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

Rovaris, N. R. S., Cavichioli, D., & Dall'asta, D. (2020). TEORIA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DO PERÍODO DE 1996 A 2015. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, 11(1).

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

Salisbury, R. H. (1975). Interest groups. *Handbook of political science*, 4, 171-228.

Sallaberry, J. D., Quaesner, L. D. C. S. A., Costa, M. C., & Clemente, A. (2020). A pesquisa em teoria da escolha pública: o perfil, as fontes e a produção. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 24(1), 56-73.

Salvador, E., & Teixeira, S. O. (2014). Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, 18(1), 15-32.

- Sanches, O. M. (2002). Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Administração Pública*, 36(4), 627-a.
- Santos, M. L. W. D. (2011). *O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Pernambuco, Recife, PE, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1484>
- Sbicca, A. (2014). Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 44, 579-603.
- Shepsle, K. A. (2010). *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. WW Norton.
- Simon, H. A. (1979). Rational decision making in business organizations. *The American economic review*, 69(4), 493-513.
- Simon, H. A. (1997). *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason* (Vol. 3). MIT press.
- Simon, H. A., Belo, F., & Segurado, M. G. (1989). *A razão nas coisas humanas*.
- Simon, H.A. (1978). Rationality as Process and as Product of Thought. *American Economic Review*, 68(2), 1-16.
- Simon, H.A. (1999) *The Sciences of the Artificial*, 3a ed. Cambridge, MA: **The MIT Press**
- Simon, H.A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan
- Tajima, M., & Fraser, N. M. (2001). Logrolling procedure for multi-issue negotiation. *Group Decision and Negotiation*, 10(3), 217-235.
- Thaler, R. H. (2017). **Misbehaving: The Making of Behavioral Economics**.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2019). *Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*. **Objetiva**.
- Thomas, M. D. (2019). Reapplying behavioral symmetry: public choice and choice architecture. *Public Choice*, 180(1), 11-25.
- Tonetto, L. M., Kalil, L. L., Melo, W. V., Schneider, D. D. G., & Stein, L. M. (2006). O papel das heurísticas no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza. *Estudos de Psicologia (Campinas)*, 23, 181-189.
- Tullock, G. (2001). Efficient rent seeking. In *Efficient rent-seeking* (pp. 3-16). Springer, Boston, MA.
- Tullock, G., Brady, G. L., & Seldon, A. (2002). *Government failure: a primer in public choice*. **Cato Institute**.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *science*, 185(4157), 1124-1131.

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

Vergara, S. C. (2006). **Projetos e relatórios de pesquisa**. São Paulo: Atlas.

Warpechowski, A. C. M. (2018). Racionalidade limitada: origem e evolução. **Estudos Contemporâneos**, 31.

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

ANEXO I: TERMO DE ACEITE EM PARTICIPAÇÃO DE ENTREVISTA

“Você está sendo convidado a participar da pesquisa “FUNPEN e as Transferências Fundo a Fundo: uma análise da racionalidade nas escolhas públicas” de responsabilidade de Jéssica Leal e Silva Macêdo, estudante de mestrado da Universidade de Brasília. O objetivo desta pesquisa analisar que fatores influenciam as decisões dos gestores locais a aplicar o recurso do repasse Fundo a Fundo Penitenciário nas áreas identificadas nos Estados selecionados.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, entrevistas, fitas de gravação, ficarão sob a guarda do/da pesquisador/a responsável pela pesquisa.

Espera-se com esta pesquisa, oferecer à Administração Pública, mais especificamente ao Governo Federal evidências que permitam o aprimoramento do repasse de modo a torná-lo mais assertivo para os fins que se propõe. Para o Estados participantes, os resultados poderão implicar em melhores critérios de governança para utilização do recurso transferido.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

De acordo com os termos da pesquisa?”

APÊNDICES

APÊNDICE A- DESTAQUES DE RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS QUE SUSTENTAM OS RESULTADOS:

Pergunta 5: Na sua experiência anterior, como você via os problemas do sistema penitenciário e como você os percebe atualmente? Algo mudou?
Respostas
S1: Sim, mudou radicalmente.
S2: Eu acho que complementou na verdade. As percepções que eu tinha antes, elas não eram equivocadas. Ainda bem. Estavam corretas. Hoje eu tenho algumas percepções novas ou as anteriores estão mais apuradas.
S3: Mudou muito. Mudou totalmente. Porque a nossa visão enquanto policial é de combater o crime, investigar organizações criminosas e prender. Entregar ao sistema prisional. Prendia e entregava o preso na porta da cadeia. E pensava que, pronto, resolvi mais um problema. Menos um criminoso nas ruas. E quando eu cheguei aqui dentro eu vi que é totalmente o contrário. (...) E aí eu passei a perceber que é necessário que a gente trate a pessoa privada de liberdade como alguém que vai devolvido pelo estado e que a gente precisa levar ações pra que ele seja efetivamente reintegrado, pra que ele não volte a delinquir. Enquanto eu era policial e prendia, achava que prendia e acabou. Que eu tinha resolvido o problema. Isso é um engano muito a grande
S5: Olha, me parece que as distancias diminuiram.(...) eu via muito distante não só os órgãos, não só a própria secretaria, não só o próprio departamento penitenciário nacional, que era muito mais distante, mas eu via que a distância entre solução e problema era muito maior. E hoje eu percebo que nós estamos mais próximos, as gestões. A partir do momento que eu também passei a fazer a gestão superior, eu comecei a conhecer e ter mais contato com os órgãos de controle, com o próprio DEPEN
S7: Muita coisa mudou. Eu era um crítico feroz do sistema penitenciário. Antes de vir pra secretaria em 2015, eu tinha a ilusão de pensar que entendia do sistema penitenciário. E eu acredito muito que eu recebi esse convite pra vir trabalhar na secretaria em virtude dessas minhas críticas e desse acompanhamento que eu tinha diante do sistema prisional. Mas hoje eu posso te dizer (...), eu com um ano, um ano e meio aqui, eu tive a certeza que eu não sabia era quase nada.
S8: Eu sou da área de segurança e custódia. Quem trabalha na área de segurança e custódia, tem uma visão diferenciada da administração e da assistência. Você não tem uma visão no todo, porque a custódia, se supõe, ela cuida da custódia, segurança e tudo mais. Então assim, quando você está numa área de segurança e fazendo o trabalho da segurança, você não tem a visão de um tudo. Você tem a visão daqueles procedimentos de segurança. Quando se passa a ser um gestor, onde você, obrigatoriamente, tem que saber de todas as áreas, isso amplia a sua visão e como você pode aplicar ações que venham a melhorar o sistema penitenciário. Resumindo, quando você é segurança, você está limitada a sua visão e ao seu conhecimento. Quando você parte pra um gestor, aí obrigatoriamente você tem que conhecer todas essas áreas, as assistências, convênios, repasse fundo a fundo, convênios com empresas para fornecer ocupação aos presos, área de educação, saúde, então você passa a ver um universo maior.

Pergunta 6: Você tem em mente algum legado que queira deixar como marco de sua passagem pela gestão penitenciária no estado?
Respostas
<p>S1: É, eu quando assumi aqui em 2018, meu grande desafio, minha intuição do momento assim, era, o departamento aqui do estado, os números do departamento (...)o colocava entre os últimos no cenário nacional. Então eu dizia pra eles o seguinte, que a minha luta era pra deixar entre os primeiros, senão o primeiro, em todos os aspectos, e também a minha luta era pra que nós pudéssemos mudar totalmente a cultura que se fazia dentro do sistema penitenciário, fazer com que os agentes tivessem mais confiança no que estavam fazendo, tivessem mais planejamento, que não fosse um trabalho aleatório (...) E além de tudo, a grande promessa que eu fiz a eles era que eu ia buscar todos os meios para que um agente penitenciário assumisse a minha posição</p> <p>(...) A primeira política que nós implantamos aqui então foi a classificação de presos. Nós não trabalhamos mais com a metodologia presos provisórios ou presos condenados. Nós trabalhamos aqui com a metodologia de alta, média e baixa periculosidade (...). Aqui um agente penitenciário sequer ele tinha uma carteira funcional, que é o básico do funcionário público ter uma carteira de identificação. Nós não só demos uma carteira funcional pra eles, como demos o colete pra ele trabalhar e uma arma, coisa que não existia. E treinamento, basicamente. Vários deles de treinamento de operações especiais. Começamos a investir muito nisso. E em relação aos diretores, nós começamos trabalhar também a questão de gestão, pra que eles começassem a entender o que é a gestão. (...) E muitas das ideias que nós conseguimos implantar aqui foi de iniciativa dos próprios servidores. Dei vazão e autonomia para que eles pudessem trabalhar e poder desenvolver todo o potencial que eles tinham.</p> <p>(...)Outra política que nós adotamos aqui foi uma política de criação de unidades de ressocialização. (...)Eu aqui estabeleci quatro pilares de cura, vamos dizer assim. Primeiro pilar é o trabalho. Tem muita gente que entra aqui que não aprendeu um ofício, não teve oportunidade de aprender. Apenas sabe fazer trabalhos braçais. Precisa começar a qualificar essas pessoas no trabalho e ter uma fonte de ganho aqui dentro do sistema. A segunda é a educação. Proporcionar para as pessoas poderem voltar aos estudos, ter cursos profissionalizantes, inclusive cursos universitários dentro do sistema penitenciário. O terceiro ponto seria o trabalho psicológico. Tem muita gente com problemas psicológicos. (...) E o quarto pilar seria o problema espiritual, porque as vezes essas pessoas ignoram a questão da espiritualidade. Tem muita gente com problema espiritual e que precisava ser tratado no sistema e nada melhor que as pessoas ligadas a religião que pudessem promover algum trabalho nesse sentido.</p>
S2: Sim, colocar a educação de serviços penais como o principal foco dentro da secretaria, juntamente com a ressocialização.
<p>S3: Sim. Existem vários legados, eu diria. O primeiro deles é fazer com que os servidores do sistema prisional, hoje policiais penais, tenham a compreensão de que eles são pessoas responsáveis pelo estado para cuidar do sistema prisional. Ou seja, cuidar para que o preso tenha todas as assistências previstas na lei e que eles sejam devolvidos pra sociedade melhores. Não só pra cuidar do preso e manter o preso na cela, mas que ele receba as ações que a lei determina, que ele seja tratado com dignidade e respeito e mantida a qualidade dele de pessoa humana. Um legado. Outro legado, aí onde entra mais diretamente mais os convênios, federais, principalmente, que envolve recursos, e como eu estou num estado que enfrenta uma crise financeira muito grande, a gente conta fundamentalmente com os recursos federais, e que a gente desenvolva ações, projetos, que melhorem a estrutura física, arquitetônica, de pessoal, para que eu possa aparelhar e modernizar o sistema prisional, para que essas atividades possam ser executadas. E por último, igualmente, tratar da mesma forma todo o conjunto que envolve o sistema prisional, mostrar que o sistema prisional é único, que não é só o preso, que não é só o policial penal, o advogado, o juiz, o defensor público, o fornecedor, e é principalmente, o familiar do preso. Quando você dá uma visão global pra quem atua dentro do sistema, você passa a entender o sistema diferente. Você passa a compreender todos esses entes, todas essas outras entidades e pessoas que margeiam, que faz o sistema funcionar.</p>
S4: Sim, temos dois pontos aqui que é um legado, que é assim, a gente trabalha diuturnamente que é a questão do trabalho e da educação no sistema prisional. Então nós hoje lidamos com essa situação de uma forma assim bem pontual pra melhorar realmente. Hoje a gente conseguiu aí nos números atuais do próprio departamento penitenciário, a primeira colocação tanto em educação quanto em trabalho. Então isso pra gente é um legado que vai ficar pra história.
S5: Sim. De que a operação tem que ser técnica, que o sistema prisional não é um lugar de fazer vingança, é um lugar de fazer justiça. Que todos os presos voltam, e que eles precisam voltar ao convívio social melhor do que eles entraram. De que o sistema prisional não é um local de abrir e fechar portas, simplesmente, mas é um local que nós precisamos articular o futuro, de toda a sociedade e sobretudo, o sistema prisional é parte integrante e atuante de um sistema integrado de segurança pública. Não

há segurança pública se a gente não tiver um sistema prisional que de fato receba apenados, internos, presos, provisórios, os custodie legalmente, e os devolva a sociedade melhor do que entrou. Essa equação ela é fundamental. Nós precisamos dela. E pra isso a gente passa por mais investimentos, por menos preconceito, por mais articulação a nível nacional.

S6: Eu assumi pra isso, para transformar em secretaria e hoje eu posso lhe assegurar que os protocolos de segurança são melhores em termos de eficiência do que o sistema penitenciário federal, e eles estão entre as 5 melhores práticas de gestão penitenciária do Brasil. Então nós temos hoje uma situação radicalmente diversa. (...)O sistema, 100% dele, pertencia ao crime. O estado não conseguia entrar. Cada unidade prisional era um território do crime, de intensa criminalidade e um local de fala da macro criminalidade organizada.

(...), e eu entendia que enquanto isso não fosse dominado, a segurança pública do estado (...) estava destinada a bater recordes de crescente criminalidade, que é o que vinha acontecendo. (...) Então a partir do dia primeiro de agosto de 2019, a criminalidade (...) cai acentuadamente, por conta do controle exercido dentro do sistema prisional com a presença do estado, com aporte de políticas sociais, com aporte de políticas públicas, com aporte de educação, de trabalho, fazendo um trabalho, que não é de reinserção, mas de iniciação mesmo, social, porque aqueles que estavam nas unidades prisionais nunca estiveram inseridos na sociedade. Então eles são inseridos pela primeira vez, saem de uma pessoa de condição de privação de liberdade, como uma sociedade de direito. Inclusive cada unidade prisional funcionar como uma sociedade de direito, porque antes a unidade prisional funcionava que não tinha direitos do estado e hoje eles funcionam como um território regular do estado, em que onde se reconhecem os direitos, a dignidade, os direitos fundamentais do ser humano.

S7: Tenho sim. Eu mudei todos os protocolos de segurança do sistema prisional (...). Nós tínhamos um sistema, que há pouco mais de dois anos, nós tínhamos diversas fugas, rebeliões, tudo isso por causa de protocolos, por falta de procedimentos. E hoje, me orgulha muito, nós temos a casa de custódia, que é a nossa maior unidade, e que tinha muitos problemas, e hoje nós estamos com aquela unidade com mais de um ano e meio sem nenhuma entrada de objeto ilícito. Foi totalmente modificada. Outro ponto que eu bato muito forte aqui é fazer com que nosso interno trabalhe nas unidades prisionais, e isso me orgulha bastante essa mudança de protocolos de segurança, que também fazem com que o interno cuide da própria unidade dele.

S8: Perpassa ser um servidor de carreira assumir o sistema penitenciário. Isso já é um legado que nós vamos deixar pro sistema. Segundo legado, nós criamos (...) uma equipe de custódia, de transporte de preso, (...) que é um comando de operações que foi criado na nossa gestão e que isso vem dando certo e tirando a PM (...). E mais um legado é a criação da polícia penal.

Pergunta 7: Durante sua gestão, ocorreu alguma rebelião, situação de crise em seu estado ou algum evento que tenha repercutido nos meios de comunicação?
Respostas
S1: Na minha gestão aqui nós não tivemos nenhuma rebelião, mas nós tivemos três motins. O primeiro motim foi em 2018, durou quatro dias. (...) Nós tivemos depois do término desse motim, tivemos quatro agentes de reféns na época. O que aconteceu? Durante a contagem que os agentes fazem dos presos, ficaram reféns.
S2: Fuga. Nós temos uma unidade (...) que é uma unidade problemática. Ela tem 200 vagas e tem 460 presos. O número de servidores é muito baixo e nem sempre há aquele comprometimento devido do servidor na unidade, sempre tem de estar repondo comissão pra tapar o buraco, então lá nós tivemos nesse período da minha gestão aqui, três fugas. E eles me dão muito trabalho essas fugas, porque há uma repercussão muito grande na cidade em si e também junto à Assembleia Legislativa, que usam politicamente isso pra prejudicar o estado de uma maneira geral. Motim não, rebelião não.
S3: Sim, porque o sistema prisional é muito dinâmico e eventualmente ocorrem. Aliás, tudo o que acontece no sistema prisional repercute na sociedade, e a imprensa é a primeiro a mostrar essas situações, e quase sempre, repercutindo de uma maneira negativa. Crítica que não constrói. São apenas como forma de vender notícia. Aconteceu no primeiro semestre que assumi aqui, em junho de 2019, um motim num presídio estadual, mas que foi controlado rapidamente. Os presos de um pavilhão se rebelaram, mas foram contidos, não houve fuga, mas houve repercussão na mídia. E esse ano, em setembro, houve a fuga de 12 presos (...). Porque essa fuga repercutiu muito? Porque foi (...) onde ocorreu o massacre, a rebelião de 2017, durante mais de uma semana. Então quando se fala no Brasil sobre sistema prisional, todos lembram (...). Ocorreram outras fugas em outras unidades prisionais, mas que não repercutiu, porque foi um ou dois presos que fugiram. Sete que fugiram numa unidade de 2020, mas essa (...) repercutiu muito, ficou vários dias na mídia, e isso estressa para todo o sistema e para mim, como gestor, também.
S4: Vários. No início aqui tivemos muitas crises, porque era uma mudança grande de paradigma principalmente, então nós tivemos diversas crises aqui. Rebelião, motins, fugas, problemas de supressão à ordem e felizmente ao longo dos anos isso foi diminuindo e hoje a gente praticamente não tem nenhum problema. A gente está praticamente fora da mídia e quando aparecemos é de forma positiva.
S5: Sim. Todo sistema prisional vive isso. Elas são de menor intensidade nos últimos meses. E agora notadamente com a pandemia nós temos um sistema bastante controlado, mas evidentemente a gente tem algumas dificuldades. O convívio nas unidades prisionais não é uma coisa fácil.
S6: Sim. No dia 30 de julho de 2019 aconteceu o maior massacre dos últimos 10 anos numa unidade prisional nossa, onde integrantes de uma organização criminosa chacinaram os integrantes de uma outra facção criminosa. (...) Depois desse conflito, nós tivemos uma ocorrência de um motim em janeiro de 2020 (...) Essa rebelião foi rapidamente dominada. Essa unidade entrou em procedimento, em protocolo, e a partir dali nunca mais teve nenhum retrocesso. Também nós tivemos uma tentativa de motim no dia 19/08/2020, já com as unidade prisionais absolutamente sob controle, que foi na nossa unidade prisional de segurança máxima, que foi na ocasião da saída de presos para fazerem uma audiência, dois policiais penais foram feitos reféns, e desta situação, no que pese ter sido resolvida rapidamente, mas ela custou a morte dos dois internos que fizeram os nosso policiais penais reféns, e esse foi o último episódio que aconteceu que teve repercussão na mídia. Portanto, desde agosto de 2020 que nós não temos notícia de qualquer lesão corporal no sistema prisional. É importante frisar que antes havia um corpo todo dia. Essa era a nossa estatística de morte. Praticamente, havia de 120 a 150 suicídios por ano. Suicídio era uma forma das organizações criminosas condenarem as pessoas a morte. Então a pena de morte, é bom que se diga, ela existe entre as organizações criminosas, e a partir de agosto de 2019 nós temos uma queda desses números. E em 2020 e nesse ano de 2021, o número de suicídio é o mínimo possível. Creio que esse ano nós tivemos um ou dois até agora. Ano passado me parece que tivemos 3 ou 4. Lesões corporais, de um preso por outro, deixou de existir.
S7: Sim, sim. De rebelião, não. (...) Eu tive um problema em uma de nossas unidades em que os presos começaram a adoecer. Bem próximo, quando estourou a pandemia, eu estava com esse problema de saúde, que infelizmente acarretou a morte de seis reeducandos, e ninguém sabia o que era e veio uma equipe do Ministério da Saúde pra nos ajudar e até pra descobrir o que era. Foi um dos momentos mais difíceis da minha gestão. Eu sempre digo aqui também que eu não tive problemas de segurança, não tive. Eu não tive rebelião, eu não tive fugas, não tive motins.

Pergunta8: Como foi a repercussão desse evento perante a opinião pública e internamente, na Secretaria?

Respostas

S1: Então a gente buscou o que? Criar uma política de não ter mais o agente ingressando na galeria. Pra fazer a contagem, ao invés do agente entrar na galeria, o preso é que vem, e aqui a gente desenvolveu um sistema biométrico de identificação. O preso vai lá na porta da galeria e bota o dedo ali, identifica e volta pra cela. Mecanismos todos os sistemas e a gente está partindo agora pra automação. Então a gente está dificultando o acesso do preso ao agente. Estamos partindo pra essa política pra eliminar a questão dos motins e depois que a gente começou com essas políticas nós não tivemos mais nenhum caso de motim

S2: Internamente na secretaria é uma questão que a gente trata muito sério com a questão da correição, da corregedoria. A corregedoria da secretaria, pelo menos no período que eu estou aqui, ela tem sido muito atuante. Nós estamos com mais de 900 processos correccionais no estado. Por um lado é bom, por um lado é ruim. Tantos processos, as vezes as demandas demoram pra serem resolvidas, e isso, internamente, uma fuga deveria ser resolvida com certa celeridade e nem sempre a gente consegue. Então, a fuga, se houver culpado, nem sempre tem, às vezes a fuga acontece, mas se houver um culpado, ele deve ter a sua punição correccional. Então a gente tem que tratar isso a tempo

S3: Todo evento, tudo o que acontece no sistema, é preciso que o gestor, a gestão, de uma maneira geral, faça um estudo de caso. Eu implementei essa filosofia de trabalho. Tudo o que acontecer, seja um preso que passou mal, um preso que morreu, seja um preso que pegou covid, seja um problema entre servidores, seja um problema entre servidores e familiares, entre servidores e advogados, com fornecedores, a gente faz um estudo aonde foi que nós erramos e onde a gente pode melhorar. Um evento crítico destes, faz com que a gente reveja todos os procedimentos. Então a gente mudou a direção, a vice direção, a gente colocou lá uma força tarefa. Eu criei uma força tarefa de revistas, porque ficou evidenciado que houve uma falha de revista, porque os presos ficaram vários dias quebrando a estrutura física da unidade pra poder fugir e não foi detectado, então houve uma falha no procedimento de revistas, então a gente mudou esses protocolos, a gente aperfeiçoou esses protocolos a partir desse evento, pra que eventos dessa natureza não voltassem a acontecer, não somente lá, mas em todas as unidades do estado.

S4: Como a gente vinha construindo o sistema do ano de 2015 pra cá, quando a gente detectava alguma falha, que alguns desses problemas estavam relacionados a questões ou estrutural ou falta de investimento, a gente sempre solicitava ao governo e a gente era prontamente atendido. Então, falta de servidor, falta de estrutura, então ao longo do tempo a gente foi trabalhando com isso e fomos melhorando a estrutura das unidades, melhorando o pessoal das unidades, e com certeza isso é um avanço muito grande. A gente tanto conseguiu melhorar a estrutura, quanto melhorar o número de servidores e capacitação dos servidores a gente diminuiu o número de problemas.

S7: Eu mudei tudo. Aumentei a equipe de saúde. Por quê? O que causou isso? De acordo com o relatório do ministério da saúde, foi a ausência de vitaminas. (...) e ai a gente teve que passar por uma reformulação, aumentar a equipe, contratar mais nutricionistas, modificar esse cardápio. Foram momentos extremamente difíceis e com essas pequenas mudanças nessa área, nunca mais aconteceu isso, mas com extrema atenção a essa parte. Eu considero o momento mais tenso na nossa gestão, sem sombra de duvida.

Pergunta 9: Após esse evento, foram adotadas medidas em termos de investimento? Alguma dessas medidas teve como recurso a transferência Fundo a Fundo?
Respostas
S1: Eu acredito que não, sabe por quê? Porque essas medidas que nós tomamos não foram medidas reativas. Foram medidas que já estavam programadas a serem feitas. Foram diagnósticos que foram apresentados.
S2: Algumas medidas a gente tem vários investimentos sim, não só de reformas, mas as vezes a ampliação de um espaço aqui outro ali ou incrementa com uma câmera ou a gente faz alguma questão estrutural. Mas nesse sentido de utilizar fundo a fundo, não. Fundo a fundo, a gente está priorizando, quando recebe algum recurso vultuoso, com construção, que foram os repasses dos anos anteriores, e agora que os repasses são menores, que é uma realidade agora, não utilizei pra isso.
S3: Não. porque já havia uma previsão de como ele devia que ser usado e já tinha uma aprovação do DEPEN pra isso e alguns já estavam em execução. O que nós fizemos na realidade foi refazer a estrutura e melhorar a segurança. Isso nós fizemos com recursos estaduais mesmo.
S4: Olha, dos cinco repasses, eu acho que o que foi fundamental pra todos os Estados, todos, eu estou falando sem sombra de dúvida, foi o repasse fundo a fundo do ano de 2016, em que nós recebemos 60 e poucos milhões de reais. E realmente esse repasse de 2016 ele foi fundamental pros Estados. Por exemplo, nós construímos três unidades prisionais, equipamos as unidades, pegamos parte desse recurso pra questão de educação prisional, então ajudou bastante o de 2016. O de 2017 ajudou também, foram 23 milhões de reais.
S5: Não, isso não. Isso são recursos próprios do estado. Os recursos do fundo a fundo eles são tabelados por meio do plano de aplicação e esse plano de aplicação ele entra dentro do programa normal. Evidentemente, por exemplo, nós compramos armas e munição com recurso do fundo a fundo. Então eventualmente eles podem ter sido utilizados, mas eu não saberia te dizer agora.
S6: Foram abertas depois de 2019 mais de 4.000 vagas, com recursos do DEPEN e também recursos do estado. E nós vamos terminar a gestão no ano que vem, de 4 anos, gerando mais de 6.000 novas vagas.
S7: Foram outras fontes, não foi fundo a fundo não. Foram fontes do estado mesmo e mudanças de protocolos.

Pergunta 11: Você é auxiliado por alguém quando vai realizar a destinação de recursos?
Respostas
S1: Nós temos aqui uma equipe do fundo. (...)Então a gente busca muito se ater a essa questão, mas aí toda uma equipe que nós temos aqui do fundo, pessoal da nossa área financeira, da área técnica, a gente procura se reunir e ver o que é prioridade naquele momento.
S2: Nós temos um processo de tomada de decisão e normalmente eu sou auxiliado pelo coordenador geral do sistema, que é como se fosse um diretor geral, que hoje, quando começar a funcionar a polícia penal ele vai ser o diretor geral de polícia penal. Converso com a presidente do fundo estadual e normalmente demandando também as gerências que entendem de reinserção, de projetos, de transporte e informática, principalmente, e a de engenharia pra que a gente veja. Olha, normalmente se o recurso é pouquinho, eu nem chamo a de engenharias às vezes, eu prefiro direcionar pra algum lugar, alguma coisa ali. Eu já aviso, engenharia, nós vamos gastar um milhão pra fazer isso, agora as outra necessariamente chamo porque existem necessidades, principalmente se for de investimento, compra de equipamento. (...) Então tenho sim auxílio dos gerentes, principalmente do coordenador geral.
S3: Eu tenho aqui por hábito, todas as decisões serem tomadas com o staff, que eu chamo de núcleo duro. E nessa questão de aplicação do fundo a fundo, quando eu cheguei já tinha repasse para ser utilizado, já tinham destinação definidas pela gestão anterior, que eu dei continuidade, e onde a gente pode fazer alguma aplicação, se discuti com os técnicos, com alguns diretores, analisando necessidades que apareceram de urgência, inclusive necessidades provocadas por decisões judiciais. Então a gente vai e decide como fazer. Os próximos que nós recebemos, nós ouvimos os diretores, e na área dos convênios, quais eram as necessidades e no que nós deveríamos e poderíamos empregar os recursos que estavam vindo. Aí eles foram direcionados dessa forma, tanto gastos para consumo, custeio e investimento. Então já havia algumas necessidades, outras que a gente previu, outras que os diretores apontaram. Então a gente discute e define as prioridades conforme o que a gente tem.
S4: Geralmente quem decide aqui é eu e o subsecretário, mas já diante de uma demanda já apresentada. Então, por exemplo, nos primeiros anos a gente fez um levantamento que a gente queria e apresentou para os nossos adjuntos. Esse ano por exemplo, a gente está investindo bastante em saúde. Então a gente vai focar o investimento em saúde. Por quê? Porque chega a demanda da secretaria adjunta e a gente vai focando nesses pontos. Então realmente ao longo do ano a gente vai detectando o que a gente está precisando e quando chega o recurso do FUNPEN a gente planeja pra comprar determinados itens. Então cada ano que passa a gente foca em alguma coisa diferente.
S5: Sozinho, jamais. Nunca. Nem quero, isso é uma maldição. Em grupo, sempre em grupo. Eu tenho uma equipe que me assessora muito bem, e o plano de aplicação, que permite a transferência dos recursos do fundo a fundo, tem sido bastante flexível às nossas necessidades.
S6: Normalmente esse processo é de baixo pra cima e não de cima pra baixo. Normalmente os nossos técnicos das diretorias eles visualizam as necessidades de investimento, vão a busca desses recursos através de projetos e na verdade cabe a gente apenas homologar e dar sequência a esses projetos que vem da demanda do nosso corpo técnico. Eu privilegio muito as decisões técnicas.
S7: Nós instituímos aqui um conselho, que é formado aqui por líderes do sistema e que me acompanham na gestão. Eu, em nenhuma dessas decisões, eu tomo a decisão sozinho. Eu só presido esse conselho, mas são escutados todos os servidores, eu acho melhor a gente fazer isso, ou acho melhor a gente fazer isso, por isso, por isso, e a gente, em votação, a gente toma a decisão de como fazer a distribuição desses recursos. Não é uma decisão unilateral. Muitas vezes eu sou até vencido.
S8: Eu costumo dizer que aqui ninguém trabalha sozinho. (...) Então assim, quando já vem o recurso do DEPEN que nós vamos usar, nós já traçamos um parâmetro durante o ano e aí nós já temos algumas metas pra serem cumpridas. Sentamos as três áreas, segurança e custódia, administração e finanças e assistência, pegamos mais alguns auxiliares nossos e vamos traçar o plano. O que nós vamos atacar esse ano? (...) recurso do fundo a fundo, vamos traçar o aparelhamento. Então assim, nunca fazemos nada sozinho, sempre faz em equipe, sempre a gente usa o recurso em comum acordo.

Pergunta 13: Existe alguma espécie de planejamento estratégico para utilização do recurso? A destinação é precedida por alguma pesquisa estatística que subsidie as decisões?
Respostas
S1: Olha, eu sempre busco com a nossa equipe do fundo penitenciário que a gente concentre na atividade fim. Qual o objetivo do departamento? Qual é a grande missão do departamento? É o trabalho de ressocialização. Então eu busco orientar que os investimentos sejam feitos nessa área.
S2: Embora eu tenha esse planejamento, eu não tenho isso formalizado, esse fluxo não é formalizado, mas a gente tem esse planejamento de sentar e pensar quando vem o fundo a fundo. Se é baseado em números e estatísticas, aí depende. Porque, por exemplo, nós temos os problemas durante o ano pra resolver, falta bomba de água, são 47 unidades, e quase todas tem que usar água de poço, então bomba de água sempre está dando problema, então já existe um levantamento de quantas bombas de água quebram por ano, então se eu quiser utilizar o recurso do fundo a fundo pra comprar bomba de água, eu já tenho um levantamento. Se eu quiser utilizar o recurso do fundo a fundo pra comprar uniforme, eu já tenho esse levantamento. Então pra muitos casos nós já temos um levantamento estatístico e quantitativo, pra outros, nem sempre.
S3: Eu só sei o que eu tenho e aonde eu quero chegar, se eu tiver dados. Antes não existia isso, só que o estado estava saindo de uma rebelião, estava num tempo ainda de intervenção. Então quando eu cheguei foi implementado esse controle, saber quem, onde, quando e porquê e de que forma. Distribuir efetivo, distribuir preso conforme a estrutura arquitetura, conforme a periculosidade. Fazer remoções, verificar quais eram as nossas principais necessidades, qual a maior de dificuldade, o que o governo tinha previsto no plano de governo pro sistema prisional, o que a sociedade mais cobrava
S4: Ela é direcionada em questões de melhorias das unidades prisionais e indicadores e metas. Por exemplo, se nós estamos precisando melhorar os nossos indicadores de educação, a gente foca em investimento de educação. Se a gente quer melhorar na questão de saúde, a gente foca em investimento de saúde. (...) Então a gente trabalha muito nessa lógica de saber como que a gente vai atender nossos indicadores, melhorando as nossas metas. Logicamente, parte desses recursos também ele vem pra solucionar alguns problemas. Estou com problema de escolta, vou comprar carro. Comprar algum armamento ou outro. Mas geralmente todo ano a gente pega um problema principal pra melhorar nossos indicadores e trabalhamos com ele. Esse ano por exemplo já vai ser a área de saúde. Nós temos aqui uma secretaria adjunta de modernização, que ela controla todos os nossos indicadores e todas as nossas metas, então a gente trabalha muito com isso.
S5: As demandas são previamente apresentadas pelos departamentos, pelas necessidades, o plano de aplicação ele já se dá obedecendo essa lógica dentro de um planejamento estratégico, ou seja, aquilo que a gente consegue tabular no plano de aplicação, recebeu recurso pra aplicar, é parte de um todo. A partir desse repasse de recurso, faz com que a gente aloque recurso do estado pra outras atividades, ou seja, dentro de um planejamento prévio estabelecido, e colabora muito pela execução institucional. (...) Nós temos um banco de dados (...) e que todas as situações envolvendo a necessidade prisional passam por esse banco de dados. Então, a necessidade pra construir novas unidades se dá a partir dos levantamentos estatísticos.
S6: (...) ainda temos fortemente os nossos recursos centrados na segurança porque nós não tínhamos, seja no ponto de vista estrutural, seja no ponto de vista de pessoal, nós não tínhamos segurança
S7: Não, matemático, não, mas a gente tem um planejamento de acordo com o que a gente pensa, mas levando em consideração também o que a equipe está dizendo. Olha, a gente precisa tomar decisão nisso, mas dados estatísticos, a gente pode ter alguns dados. Por exemplo, compra de armamento. A gente tem estatística, olha, eu tenho um percentual aqui que ainda não tem armamento, eu tenho um percentual aqui de servidores que eles estão com um armamento já antigo e a gente vai balizando isso pra tomar a decisão, mas de tudo, sobre tudo, eu não tenho esses dados estatísticos não. É mais ouvindo o servidor, é mais ouvindo o líder da equipe e me demonstrando a necessidade.
S8: A (...) criou um sistema (...), onde é lançado todo o perfil de presos, ela filtra as ações e filtra também o perfil do nosso público, filtra também a falta de vaga, ela faz todo esse relatório para nós do que realmente acontece dentro do sistema penitenciário, tanto na área de estrutura, como falta de vagas, ampliação de presídios e também o perfil do preso. Qual o preso que entra dentro do sistema, o nível de escolaridade tanto, se tem curso de profissionalização, a saúde dele, familiares dele. Então isso nos traz um adicional pra que no momento que a gente tiver que usar recurso do DEPEN nós já temos um conhecimento de qual o ponto que nós temos que atacar, qual a maior necessidade nossa dentro do sistema penitenciário.

Pergunta 15: De que modo os gestores das pastas reivindicam participação na destinação dos recursos?
Respostas
S1: Sempre que tem um recurso que não é carimbado, vamos colocar assim, porque muitos recursos que vem do fundo a fundo eles são carimbados, que nós não podemos destinar pra outra situação que não seja aquela, o que a gente faz? A gente busca focar na questão da ressocialização. Como que a gente vai fazer? Vamos comprar máquina de costura, vamos comprar insumos pra produção, o que nós vamos fazer? Então a gente busca muito se ater a essa questão
S2: São três caminhos na verdade. Um, eles podem encaminhar demandas direto pro gabinete, estamos com uma necessidade assim, assim, assim. E aí o gabinete também vê com a direção executiva, e fala, o que a gente consegue fazer pra resolver essa demanda aqui? Recursos do estado? É possível? Não é possível? É possível utilizar recurso do fundo? Então a gente já deixa isso um pouco planilhado, pelo menos as necessidades(...) às vezes por reunião, nós fazemos reuniões constantes, as vezes ela é indicada: secretário, nós temos que comprar isso, temos necessidade disso, disso e disso.
S3: Na realidade, primeiro a gente tem que ver as demandas e aí a gente decide o que é prioridade, porque nem sempre o que o gestor de determinada área faz ou precisa, nem sempre é a mais urgente pro sistema. Então a gente conhece e decide conforme o que a gente vê como prioridade.
S4: Geralmente em reuniões de gestão, a gente detecta onde a gente está tendo problema, quais as necessidades. Muito da minha cobrança pra área, e a área diz que não tem como atender porque falta isso, falta aquilo. Ai a gente une todos esses problemas e nessa união a gente detecta o que a gente vai priorizar pra comprar. (...)depois o plano de aplicação fica nas mãos dos subsecretários, ele faz o plano de aplicação e encaminha e ai vai controlando e na medida que for necessário a mudança de um item ou outro, a gente vai solicitando a alteração.
S5: Essa demanda ela é apresentada por quem faz gestão, mas ela é assimilada pelas equipes estatísticas (...) e as decisões caminham em paralelo e elas se encontram no final, convergem. Então, nós temos por exemplo uma necessidade de aumentar as unidades do sul do estado. Os gestores pedem, os gestores do DPP, que é o Departamento de Polícia Penal hoje, ou as unidades do sul pedem, então a gente confirma isso no (sistema). Olha, é fato. Aumentou-se além do imaginado a quantidade de mulheres, ou de semi-abertos masculinos, e assim se dá o processo de construção.
S6: A gestão dos nossos recursos e dos nossos investimentos, ela é tomada por todo mundo, especificamente pelos nossos técnicos, de baixo pra cima. O ideal é que a gestão desses projetos, gestão financeira e administrativa, seja de cada unidade prisional, que tenha mais autonomia. Nesse momento, nós não fazemos isso porque nos interessa estrategicamente, que essa gestão fique centralizada fortemente, porque nós vivemos num momento de consolidação do poder do estado dentro de cada unidade prisional.
S7: Eu não tenho assim todos os setores, todos os meus gestores, participando disso. Eu tenho uma reunião mais fechada, de diretoria, com pessoal de convênios, minha equipe que cuida diretamente desse repasse do fundo a fundo, eu tenho aqui um controlador nosso que participa, o nosso jurídico. Como as demandas chegam? Essas demandas vêm pela diretoria de administração penitenciária, onde cada gestor expõe, conta da sua unidade e as suas necessidades e essas necessidades são trazidas para a discussão na reunião.
S8: E a gente sempre está agindo de comum acordo. Vou citar um exemplo bem típico disso que você citou. Agora que o DEPEN disponibilizou 600 mil reais pra nós equiparmos a ouvidoria, a corregedoria e o serviço de inteligência. Aí sentamos todo mundo, vai dar tanto pra você, tanto pra você, tanto pra você. Então o que nós vamos fazer? Vai sobrar de alguém? Dá pra jogar pra alguém? Então assim, nós não temos problemas internos com essas ações de distribuição desses recursos. Nós temos facilidade e todo vê onde é o ponto mais sensível pra gente atacar. Então isso é de comum acordo e a gente trabalha bem.

Pergunta 17: As pastas que não são contempladas, são beneficiadas com outras fontes de recursos?
Respostas
S1: Com muita dificuldade. Você sabe que o sistema penitenciário não é uma prioridade pra estado nenhum.
S2: Sim, em regra todos os setores têm algum investimento com recurso estadual.
S3: A gente busca em outras fontes de recursos. Te dou um exemplo, não só estadual, mas de parceiros, da iniciativa privada, com ONGs. Veio a pandemia, eu precisei fechar o sistema, suspendemos todas as atividades, visitas, tudo. Mas precisávamos distensionar. Precisávamos fazer com que o preso falasse com seus familiares. Então nós instituímos a televisita. Nós precisávamos de internet, de câmeras, computadores, notebook, e vamos nós fazer convênios com organizações não governamentais que pudessem nos fornecer esses equipamentos pra que a gente conseguisse fazer a televisita. Se a gente fosse depender de recurso, sejam federais como estaduais, isso demoraria aí no mínimo três meses, porque fazer o projeto, desenvolver, ter aprovação e licitar e receber o material, o sistema colapsava.
S4: Toda vez que a gente investe em um ponto, é porque o outro está numa situação melhor. E quando há algum problema, a gente investe com recurso estadual.
S5: (...) aonde a necessidade local não é atendida com o que veio do fundo a fundo, nós complementamos com a fonte geral nossa, da própria secretaria.
S6: Fundamentalmente, os recursos do fundo a fundo eles vão para os nossos complexos, e aqueles que não tem recurso do fundo a fundo, que eu reitero, tem diminuído bastante, eles são feitos pelo estado.
S7: Esse recurso do fundo a fundo é extremamente importante, é essencial, e eu não consigo nem imaginar como estaria o sistema penitenciário do nosso país sem esse recurso. E eu reconheço que acaba gerando uma dependência porque nos Estados a gente tem uma carência de recursos. Mas o que a gente não baliza dentro das permissões de repasse de fundo a fundo, a gente leva pra fonte estadual, a gente tenta buscar a solução desses conflitos, a solução desses problemas com os nossos recursos na fonte estadual.
S8: Sim. Muitas vezes tem a contrapartida do governo que a gente usa naquela área. Mas assim, nós temos muito apoio aqui do judiciário. Quando não tem o recurso destinado pra àquela pasta, aquela área, nós buscamos com o judiciário, que tem aquele recurso de penas pecuniárias, que é retida na justiça, onde nós fazemos projetos e temos uma parceria com o judiciário, onde aquela pasta que não foi contemplada, a gente faz o projeto da necessidade deles, conversamos com o juiz para que ele possa liberar, que é um recurso, de certa forma, mais fácil de se usar, porque quando você faz um projeto que não precisa de licitação, porque o judiciário pega apenas três orçamentos pra que ele possa liberar. Isso não passa por licitação, é um dinheiro que vem pro sistema judiciário, hoje mesmo nós reformamos as centrais de penas alternativas, e o refém deu recurso para nós para aparelhar, comprar computador, comprar mesas, mas não deu recursos para reforma do prédio. Aí nós tínhamos que buscar recurso de algum lugar, onde fizemos o projeto, em conjunto com o judiciário, buscamos recurso para a reforma do prédio. Por sorte, ficou muito bonito, gastamos ali quase 200 mil, e isso de certa forma contemplou aquilo que não tinha sido contemplado com recurso do fundo a fundo. Mas o fundo a fundo é a maior fonte que nós temos, claro. As outras são só pequenas ajudas ali, contrapartidas que o governo dá.

Pergunta 18: É praticado algum tipo de rodízio entre as pastas na definição do recurso?
Respostas
S1: (...) Os recursos que nós temos disponibilizados não são muitos. São poucos os recursos que nós temos aqui. Não são investimentos significativos que temos aqui sem carimbo, vamos colocar assim. Então é muito pouco assim até pra gente querer implementar políticas.
S2: Não, não tem rodízio. O critério é a mesma as necessidades que se apresentam e qual a previsão que nós temos pra aquele setor. Por exemplo, normalmente eu costumo ter muitos recursos do estado para questões de saúde. Vai ser muito difícil eu utilizar recursos do fundo a fundo para essa questão de saúde. Eu vou usar mais para questões de aparelhamento ou material de consumo, como a gente essa com previsão agora pra comprar uniforme pros policiais penais. Então isso varia muito, mas não tem rodízio. Pode ser em anos distintos, pra questões distintas, mas as vezes pro mesmo setor. Mas não tem um critério não, vai pela necessidade mesmo.
S4: Não. A gente não tem rodízio. Dessa forma você pode gerar desigualdade. Então a gente trabalha assim, se uma pasta está boa, a gente tem que chegar a outra no mesmo patamar. Enquanto não chegar, a gente vai continuar investindo nessa pasta.
S5: Não existe rodízio, na verdade entra dentro de um planejamento geral, que praticamente todo o sistema é beneficiado com os repasses do fundo a fundo.
S6: É de acordo com a necessidade. E a nossa prioridade é como toda prioridade. E a nossa prioridade é assegurar que as unidades com mais capacidade de trabalhar
S8: Ela é de acordo com as necessidades. Tem ações que tem que ser feitas imediatamente. As vezes vai surgindo dentro de um ano, mas nós temos um plano plurianual que a gente passa pro governo, que tem as metas pra serem cumpridas. Algumas vezes, tem que fugir um pouco, porque o sistema penitenciário tem muitos imprevistos e as vezes você tem que mudar isso, mas a gente tem um plano que a gente mando pro governo e as metas que têm ser cumpridas durante o ano eles tentam, mas assim, isso não impede de ter que desviar aqui. Você acabou de dizer, que pode ter uma rebelião, por exemplo, você tem que usar um outro plano pra suprir essa necessidade. Mas, num contexto geral, nós sempre traçamos essa meta, esse ano nós vamos inaugurar esse presídio. Tá, então vamos inaugurar esse presídio e vamos preparar pro ano que vem o que nós vamos fazer, comprar isso e isso. Então tem a área de assistência, quantos presos nós temos que qualificar o ano que vem? Então a gente já vai traçando isso. Nós temos que qualificar três mil presos, quatro mil presos, então a gente traça esse plano com aquela intenção. As vezes pode não dar certo por outra ação eventual, mas é esse o nosso trabalho de planejamento.

Pergunta19: Em que pastas você considera que é mais fácil utilizar o recurso e por quê?
Respostas
S2: Mais fácil é quando há algum tipo de aquisição. Ai a aquisição ela pode ser pra qualquer tipo de pasta. A aquisição para comprar gerador de energia pra unidade, pra comprar material para reinserção, por exemplo, costuma dar menos trabalho. Então a aquisição de maneira geral, facilita, é mais fácil de fazer, principalmente se tiver ata no estado e tal.
S4: Mais fácil é segurança, porque geralmente é compra de equipamento e equipamento básico, que é fácil de comprar.
S5: Basicamente, aparelhamento
S6: De trabalho. Eu acho que é a opção mais fácil, os investimentos de trabalho.
S7: É bem mais fácil em tudo o que não envolve obras. É um problema que eu tenho aqui.(...) Material de consumo. Porque é só fazer o processo, fazer a licitação, e rodar automaticamente.
S8: Aquisição, custeio, é mais simples, mais fácil, mas a parte de construção e ampliação é a parte mais difícil, porque quando é a parte de aquisição, por exemplo, você vai comprar veículo, você faz uma ata e resolve o problema. (...) A parte mais fácil do custeio é a aquisição do computador, aquisição de materiais, de mesa, ar-condicionado, veículo, material de expediente, isso é o mais fácil de se fazer.

Pergunta 20: Em que pastas você considera que é mais difícil aplicar o recurso e por quê?
Respostas
S1: Pra implementação de programas, eu não vejo por parte do fundo a fundo, políticas voltadas a questão da ressocialização. Eu não vejo isso.
S2: Mais difícil é sempre obra e reforma. Primeiro porque demora. Dependendo do que você for, tem que ter todos os projetos, você vai licitar, ai vai construir, isso tudo demora, então o recurso acaba perdurando por muito tempo, então é sempre o mais difícil.
S4: Saúde, educação, trabalho, essas três principais áreas que a gente tem problemas. (...)Uma coisa é o seguinte, na segurança, você vai comprar um carro. Geralmente você tem uma ata, você tem uma especificação já padrão. Já na área de saúde você tem que especificar por exemplo, uma UBS, você tem lá, 50, 60, 80 itens que você tem que especificar pra comprar. Aí você faz uma licitação. Muitas dão deserta, você não consegue comprar, você tem que licitar diversas vezes. Então dá muito trabalho pra comprar, itens de saúde, principalmente.
S5: Olha, a gente não tem dificuldade com o fundo a fundo, tanto que 100% do recurso captado foi alocado. Toda a questão de estruturação, de equipamento, todas a gente conseguiu chegar a um bom termo. Do que eu planejei até agora com o fundo a fundo, não tive dificuldade pra poder te relatar não.
S6: São mais difíceis na área de saúde. (...)Sinceramente eu não sei, mais que é mais difícil, é.
S7: Obra é uma dificuldade
S8: A área de ampliações de presídios

Pergunta 21: Você acredita que sua experiência anterior influencia a utilização do recurso? Por quê?
Respostas
S1: Eu creio até que não. Em algumas coisas sim.(...) Então eu vejo assim, respondendo a tua pergunta, quando eu vim pro sistema penitenciário, sinceramente eu não tinha noção do que fazer, em termos de investimento.
S2: Com certeza. (...) O DEPEN ele vai me dando, mas existe uma linha mestra ali de pensamento. Então saber como que o órgão que manda recurso pensa, já influencia bastante no gasto. Então eu tenho que fazer alguns gastos que existe dentro das nossas necessidades, mas também da maneira menos complexa. Isso facilita muito. Se eu tenho gastos com necessidades iguais, mas um posso fazer de uma maneira menos complexa, eu faço da maneira menos complexa, não só pela eficiência não, mas eu sei que da maneira menos complexa fica mais fácil prestar contas pro DEPEN. Então influencia sim o que eu penso como prestar contas de acordo com que o órgão repassador pensa.
S3: Diretamente. Porque, naturalmente como eu sou da área de segurança pública, já tenho uma vivência e uma visão e uma construção do que pode, porque tudo isso você faz pra resultar na diminuição da criminalidade, pra que o preso deixe de cometer crime. Então tudo isso que a gente faz, capacitar o policial penal, melhorar a estrutura física e arquitetônica dos presídios, levar as assistências que a lei determina, educação, trabalho, saúde. Eu trabalho para que quando o preso sair ele seja uma pessoa transformada para melhor. E não volte a delinquir. Essa visão não é sociológica. Essa visão eu construí pelos princípios morais que eu tenho, princípios cristãos, e pela formação profissional.
S4: Muito. Porque querendo ou não você já tem o feeling de onde estão os seus principais problemas, onde você vai ter uma demanda reprimida, um problema pontual, então você tem já meio que uma noção de onde você tem que investir pra você não ter esse determinado tipo de problema. Sem contar o fato que desde o início, quando você traça algumas metas, alguns objetivos estratégicos, você já tem que saber realmente onde você tem que investir.
S5: Antes de eu ser secretário, eu era diretor (...), sempre fui agente penitenciário, então evidentemente que eu tenho um olhar voltado pra segurança, pra construção de novas unidades. E o tempo que eu tenho como diretor (...), anteriormente a ser secretário, a gente descobriu a importância da atividade laboral, da atividade educacional, do resgate da escolaridade e no investimento do operador.
S6: O meu olhar é o olhar da sociedade que critica a segurança pública e que critica o sistema prisional. Então eu trouxe esse olhar da sociedade. Eu tenho dificuldade em me sentir secretário. E isso é bom. Porque o olhar que eu tenho, usar uma expressão de hoje, o meu lugar de fala é o da sociedade e não do estado. Isso é importante porque me dá sempre o exercício cotidiano da crítica, inclusive sobre aquilo que eu faço como estado.
S7: Influencia bastante, porque eu já tinha um olhar do sistema penitenciário. Eu não cai nele aqui do nada. Como eu te falei, eu pensava que conhecia, que entendia. Hoje eu digo que não entendia. Reconheço isso que não entendia não. Mas claro que o conhecimento que eu tinha, voltado pra área que eu atuava, me ajudou bastante hoje como secretário. Me ajuda na tomada de decisão aqui, sem sombra de dúvida. Porque eu já tinha um acompanhamento por parte da ordem, por parte dessa comissão de direitos humanos, porque eu nasci nessa área.
S8: Sim. Eu tenho 23 anos de sistema e eu fui diretor de presídio, e o que eu via? Algumas dificuldades até mesmo pra se criar. (...) Hoje, como eu já passei, já senti na pele lá atrás o que é o problema, quando vem o recurso, quando vem pra gente fazer o plano de uso do recurso, o que nós já fazemos? Oh, nós precisamos implantar isso lá dentro, o que pode ser feito? Então isso me ajudou muito a experiência dentro das unidades prisionais para que hoje a gente direcione um pouco melhor o recurso que vem do fundo a fundo. Isso pra mim já é um pouco mais fácil do que se fosse uma pessoa de fora, que não esteve lá dentro, que não sentiu o problema. Então isso me trouxe, aquilo que te disse no início, me trouxe um “quê” maior na administração por conta disso, me trouxe um pouquinho vantagem dos outros diretores anteriores por conta disso, porque eu já estive lá.

Pergunta 22: Você considera que algumas pastas têm mais facilidade de comunicação com os servidores do órgão repassador (Depen)? Que áreas são essas?
Respostas
S1: a minha interlocução com o DEPEN nacional sempre foi muito boa. São pessoas muito fáceis de lidar, nunca tive dificuldade nenhuma
S2: Pelo que eu observo da minha experiência aqui, eu observo que os setores, eu acho que o setor de reinserção aqui tem um contato muito bom com o setor aí do DEPEN e também o nosso setor aqui de transporte tem muito contato bom com o pessoal do aparelhamento aí. Então, o transporte e a reinserção tem um contato muito bom.
S3: eu considero que nenhuma pasta (...)O pessoal da engenharia trata direto aí, estão hoje ai, falam no telefone direto, de mulheres, de educação, do trabalho, então não tenho nenhum problema não.
S4: A gente tem uns cinco ou seis pontos focais aí. Eu acho que hoje a área que a gente tem mais facilidade de conversa é na área de atendimento. A gente tinha muita dificuldade na área de aquisição de veículos. Na área de infraestrutura agora a gente está tendo mais facilidade
S5: Vou dizer que a nossa maior dificuldade nos últimos anos, eu vou tentar responder tua pergunta de um modo inverso..., onde a gente teve dificuldade aí nesses últimos anos? Na área de engenharia, na área de análise de projetos. Os projetos normalmente demoram muito pra serem analisados, porque havia sempre a dificuldade da falta de engenheiros e a gente acabou tendo isso muito presente nos últimos anos.
S6: Você perguntou quem é a mais fácil, é a diretoria penitenciária. A mais difícil, a diretoria de operações.
S8: Eu sou suspeito pra falar pra você, porque eu tenho um trânsito legal dentro do DEPEN. (...) mas assim, como no ano passado nos focamos na monitoração eletrônica, e eu deixo muito aberto, hoje nós temos um diretor da nossa central de monitoração eletrônica, onde monitoramos 3000 presos, e que foi um objetivo nosso ampliar e fazer isso uma referência, nós tivemos uma maior facilidade, porque foi criando um vínculo bem íntimo naquela situação pra gente agilizar esse lado. Mas outros eu não tenho dificuldade. É aquilo que eu disse pra você, nós temos sempre uma facilidade de comunicação com o DEPEN

Pergunta 23: Você considera que algumas pastas têm mais facilidade de comunicação diretamente com você? Que áreas são essas?
Respostas
S1: Abertura sempre existe, até por conta das relações pessoais que nós temos com os vários órgãos, com as várias secretarias.
S2: Eu tenho algumas pastas que eu tenho um contato mais estreito. Eu acho que dependendo do tipo de atenção que você dá a pasta, dependendo de como você demanda a pasta, dependendo de como a pasta te responde, você acaba demandando a mais. (...)Em termos de políticas, aí a reinserção é o que eu mais demando e também a coordenação geral do sistema,
S3: Minha sala é aberta, recebo todos, qualquer demanda. Tenho um diálogo permanente, então em todos os setores eu tenho uma abertura muito grande, facilidade de tratar todo mundo, pelo respeito, pela boa vontade de todos eles de me ajudar, porque isso é deles. Eu vou embora, o que a gente está construindo é para eles, e eles entenderam isso, eles entenderam que agora eles têm algo que se chama pertencimento. A secretaria é deles, eles são policiais penais, então o que a gente está fazendo é pra eles.
S4: Aqui hoje, como a gente tem alguns pontos focais, hoje a gente tem muito mais contato com a área de atendimento e modernização. Como a segurança está muito tranquila e aí ela caminha muito mais só, então hoje a gente está focando realmente onde a gente está priorizando as nossas metas, então, com base nisso, a gente hoje tem muito mais contato com a área de atendimento e consequentemente, com a área de modernização que dá suporte a todas as outras áreas. Então por exemplo, hoje a gente faz 10 reuniões aqui, nove é sobre trabalho do preso.
S5: Olha, eu teria que fazer uma crítica com eles, que eu acho que todo mundo se comunica bem comigo.
S6: Eu acho que eu me comunico bem com todas
S7: Sim, claro. (...) eu criei um grupo tático prisional aqui no estado. Até dizem que são os homens do secretário. Tem esse estigma aqui. Esse realmente é um grupo que eu criei, eu como secretário, são policiais penais que tem expertise em intervenção prisional, participaram de ações de caráter nacional. (...) e eu, além de ouvir o nosso diretor de administração penitenciária, também os escuto bastante porque eles estão no corredor,
S8: Aqui todo mundo tem comunicação comigo. Eu deixo tudo muito aberto (...) então todos eles têm as portas abertas do gabinete sempre. Só agendar, marcar, vem aqui e conversa.

Pergunta 24: Você considera que essa proximidade influencia na utilização do recurso? E qual dos gestores você tem mais contato?
Respostas
S2: A principio não.
S4: Não. Eu acho que o que influencia na utilização do recurso é o objetivo que a gente traçou. Então por exemplo, se o nosso objetivo aqui é trabalho e educação, isso vai influenciar com certeza. A tendência nossa vai ser gastar na área de atendimento. Mas já tem um gestor que ele tem uma visão mais de segurança, então isso vai gerar um gasto na área de segurança. Isso é fato. Isso vai variar de estado pra estado. Se você tem um gestor que ele é aficionado por segurança prisional, ele vai gastar o dinheiro dele todo com carro, com munição, com arma. Ou você tem um outro que é aficionado com construção, ela vai querer gastar tudo com obra. Então isso realmente tem muito da lógica de alguns gestores.
S7: Influencia na tomada de decisões, porque quando eu penso e levo esse pensamento para a equipe, pra comissão que é responsável, a gente pensa estrategicamente na segurança pública como um todo.

Pergunta 26: Existem investimentos que são demandados pelo Governador do Estado?
Respostas
S1: Sim, as obras.
S2: Sim, principalmente a partir dos recursos de 2019, que foi a gestão que ele entrou, eu não me lembro agora qual era a destinação inicial, mas eu lembro quando chegou o recurso de 2020, eu sentei com o governador e a gente mudou a destinação. A de 2019 e a de 2020, nós mudamos a destinação e utilizamos sim para a demanda....quando eu digo a demanda do governador, eu converso com ele e a gente chega num consenso. Então por exemplo, nós utilizamos parte do recurso de 2019 pra compra de armamento. Vamos receber agora mês que vem. É uma demanda antiga da classe, e quando eu cheguei aqui eu entendi também essa demanda(...) . Então é uma demanda que, primeiro, veio do governador, sentou comigo e juntos chegamos num consenso dessa importância, mas é uma demanda histórica(...) mas esse ano nós pedimos recurso do fundo a fundo, já houve aprovação, e vamos utilizar um milhão e pouco, que é pra investimento, pra construir novos ambientes no centro de treinamento. Não sei se um simulacro de unidade, um alojamento, eu não sei o que vai ser feito. Isso também é demanda de capacitação, o governador sempre demanda capacitação dos servidores, e eu também concordo, porque só assim vai mudar a cultura.
S3: Não. (...) Eu tenho liberdade total. O que a gente faz aqui é o que a gente entende enquanto gestão dos nossos objetivos, de onde a gente quer chegar. Eu tenho conseguido avançar nisso sem nenhuma ingerência política, de qualquer natureza. Seja do executivo, do legislativo e até do judiciário.
S4: Não, ele nunca interferiu.
S5: O governador é extremamente atencioso. Ele é um coronel dos bombeiros, que quando da ativa, agora ele é aposentado, ele trabalhou em nossa secretaria, como preventivos de incêndio. Então ele conhece as nossas unidades de dentro. O que ele tem feito, a gente estabeleceu algumas metas e essas metas estão relacionadas a um plano de indicadores. Então dentro dos indicadores de competência da nossa secretaria, estão qualificação de mão de obra, redução de fugas, redução de motins, redução de rebeliões, ampliação da atividade laboral, atividade educacional, então tem esses itens que me vem na cabeça agora, que fazem parte do plano de indicadores do governo do estado. Essa é uma boa interferência dele, mas especificamente assim, numa área, não tem influência dele. Pergunta muito, ele é alguém que não precisa ser brifado sobre o sistema prisional, ele tem uma visão muito clara, e a interferência dele é no sentido de sempre melhorar os resultados e entregas pra sociedade.
S6: Nenhuma. O governador, se você quer atingir essa resposta, o governador ele preserva muito a autonomia da secretaria. É como se fosse uma postura hermenêutica dele, uma postura de governador, de magistrado, é uma postura hermenêutica. Ele preserva muito a nossa autonomia. Então normalmente quando a gente chega e fala com ele que vai fazer isso ou aquilo, ele referenda. É a minha conduta também de gestor, eu referendo meus técnicos. E aí funciona bem.
S7: Ele não interfere diretamente, mas tem algumas ações. Claro, eu que sou um gestor, eu percebo de como eu posso buscar um melhor aprimoramento do sistema penitenciário sem depender, sem estar preso aos repasses estaduais. Eu, como secretário, como gestor, eu busco fazer essa adequação dentro da nossa comissão aqui e tudo é comunicado ao governador.
S8: Não. Ele nos deixa livres.

Pergunta 27: Existem investimentos que são demandados pelas categorias profissionais que compõem o sistema penitenciário local?

Respostas

S1: Veja só, aqui nós já fizemos isso. Qual que é o pleito dos agentes da categoria, quando eu cheguei? É ter a sua funcional, ter seu colete, ter seu armamento, sistema de comunicação eficiente. Hoje, por exemplo (...) o melhor sistema de comunicação é o do sistema penitenciário. Sistema digital, é o único do estado. O mais novo armamento é o do sistema penitenciário. Os coletes são novos. Estão com uniformes, até patrocinados com recurso federal, então eles estão bem assistidos nesse sentido, nas questões materiais.

S2: Sim, por exemplo, essa demanda do armamento é uma. Não só vem de cima pra baixo, como vem de baixo pra cima. E foi uma questão que a gente conseguiu consensuar as duas necessidades. Assim o centro de treinamento também. Embora não tenha sido tão forte a demanda quanto a questão do armamento(...) Então acho que também essa demanda vem de baixo pra cima, porque os servidores querem ter um espaço pra fazerem a sua capacitação.

S3: Eram demandas da categoria, mas eu não fiz por serem demandas da categoria. Eu fiz por entender que aquilo era o melhor pro momento que o sistema prisional vive. E como eu tenho convicção de que se eu quero resultado dentro do sistema prisional, a primeira atuação que eu tenho que ter é para os policiais penais.

S4: Muitas vezes eles pedem muitas coisas focadas na melhoria de infraestrutura pros servidores e aí a gente não está fazendo com recurso do fundo a fundo, mas com recurso do estado a gente está melhorando a questão dos servidores.

S5: Sim, sim. A questão das armas né. Armas, munições e coletes, nós conseguimos zerar os déficits desses equipamentos com recurso federal.

S6: Sim, mas esses recursos normalmente são do estado e não do DEPEN. Alguns, como por exemplo, melhorias de bebedouro, de alojamentos, de viaturas, que a gente usa o recurso do fundo a fundo. Armamento, coletes, etc, que vai se refletir nas reivindicações deles, mas as questões de direitos, de lei orgânica, de pagamentos, de carreira e tudo, esses recursos não vem pelo fundo a fundo, vem com recurso do estado.

S7: Existe, por exemplo, a categoria pleiteia armamento. Eu tô comprando agora justamente com o dinheiro do repasse também. E a gente vem aprimorando isso. O que a categoria pede e é possível eu realmente fazer, eu busco efetivar.

S8: Tem, mas como eu sou de carreira né, e eles tem um acesso maior a mim, a cobrança é maior, claro. Mas aqui existe o sindicato e o sindicato que vai direto ao governo, cobrar como categoria. Mas o que eu posso ajudar, eu ajudo. Agora nós estamos com um exemplo aí, adquirindo com recurso do fundo a fundo, uniforme, coletes, arma pra dar pra eles, uniformes, no geral, que são as demandas que nós temos.

Pergunta 29: Nos casos onde você observa uma disputa antagônica pela destinação do recurso, como conciliar a utilização do recurso?
Respostas
S1: Eu vejo o seguinte, primeiro nós temos que investir no básico, criar infraestrutura. A partir do momento que você tenha essa infraestrutura, você vai aperfeiçoando, você vai refinando o teu trato em relação aos recursos, em relação aos investimentos. Mas veja só, hoje nós podemos dizer que nós temos uma política nacional para a área penitenciária? Nós podemos dizer isso? Existe sim uma política bem definida do que nós temos e aonde nós queremos chegar no sistema penitenciário? Eu sinceramente não vejo isso. (...) Quer dizer, cada um chega ali e muda a política de acordo com o seu gosto, da sua preferência. Então deveria ter uma política que não dependesse de governo, uma política de estado do que nós precisamos fazer em relação ao sistema penitenciário e como nós vamos fazer.
S2: Normalmente a gente já concilia quando vai solicitar, a demanda é essa. Não quando o recurso chega. Já concilia antes. Mas essa conciliação, pelo menos do ano passado e desse ano, eu não tive muitos problemas aqui. Os setores costumam entender.
S5: Olha, elas são antagônicas mais no discurso, porque o governador não influencia na elaboração do plano de aplicação.
S6: Bem, eu também decido né. Então eu acho que a soberania popular do voto ela confere legitimidade ao governador, que me transfere essa legitimidade do voto pra que a gente decida. Então eu acredito também nisso e eu tenho sempre uma reserva muito clara com toda a minha equipe de que tal momento em que eu decido. Se há conflito, eu decido. Porque coisa que tem para o gestor não é errar, é não decidir.
S7: Com bastante atrito. Eu sempre busco aqui, se há colisão entre pensamentos, eu sempre busco me manter no centro, atendendo o superior, mas sempre buscando trazer o que a categoria pede pra próximo. Eu te digo que eu sou um gestor muito pró categoria. Eu não tenho problemas com a categoria. Depois que eu assumi a secretaria, nunca mais se falou em greve aqui no sistema. Por que será? Porque eu tento diálogo fraterno aqui com a categoria. O sindicato da associação não precisa marcar. Chegou no meu gabinete, só se eu tiver um evento com o governador me chamando pra eu não atender. Mas se eu não tiver, eu vou atender, eu sempre converso abertamente. Eles ligam pra mim direto. É o que eu disse, eu não faço nada se eu não tiver apoio da categoria. Meu pensamento é esse.
S8: Isso se faz através de uma reunião em conjunto. Às vezes pode até ter uma reunião mais quente, mas tem que chegar. Ninguém sai da minha sala se não tiver um acordo. Todo mundo vai conversar.

Pergunta 30/31: Você acredita que a utilização do recurso Fundo a Fundo é de fácil ou difícil compreensão? Você acredita que a legislação utilizada para o repasse (Portaria 136 e Lei 13.500/2017) atrapalha na utilização do recurso? Que pontos você observa como entraves para essa utilização?

Respostas

S1: Nessa parte eu não estou muito habilitado para responder, mas pelo que o pessoal faz aqui, não está muito difícil não. O pessoal não reclama muito.

S2: Eu acho que isso depende muito da necessidade do estado. Então por exemplo, tem um mínimo de repasse pra obra, tem um mínimo de repasse pra estas questões. E isso depende muito, que a portaria de 2017, ela vinha numa ótica que em 2016 tinha muito recurso do fundo a fundo, 2017 também veio razoável, só que depois isso foi diminuindo. O descontingenciamento fez com que os recursos não estavam mais sendo represado no FUNPEN, foi indo, foi indo, chegou esse ano a gente recebe um milhão e pouco de capital, investimento, e 400, 600 mil de custeio, uma coisa assim e não é reclamando da quantidade de recurso, mas a ótica mudou, a dinâmica mudou. Então assim, um milhão e pouco de investimento, não dá nem pra pensar em obra. É no máximo uma reforma pontual aqui ou ali. O dinheiro vai embora muito rápido. Principalmente com material de construção. Na pandemia então, pelo amor de Deus. Então, ao mesmo tempo que eu possa criticar os limites que existem, mas não consigo trazer uma solução agora.(...) Hoje ele não prejudica. Como o valor está muito baixo, ele não prejudica. As regras não trazem prejuízo algum. Não sei se voltar a ter valores maiores, se essa regra poderia prejudicar um pouco o estado.

S3: Eu tenho compreensão da dificuldade e ela dificulta muito mais porque volta pra aquela questão, que nós não temos pessoas habilitadas, com expertise suficiente para ter a compreensão e executar isso, mas eu compreendo que elas são absolutamente necessárias, porque nós estamos tratando de recursos públicos, que tem que ter muito controle, muito rigor, muita norma, porque então se usa errado e se usa indevido, e quando não se tem que devolver, tem que responder pelo mau uso. Então elas são necessárias, mas elas dão um trabalho terrível, é muito difícil. E por isso que tem muitos gestores que preferem não usar, porque é melhor responder aos órgãos de controle que devolveu do que responder por ter usado mal, comprado indevido. Você acha que está fazendo a coisa mais certa, quando você vai embora o TCU ou TCE está em cima de você, e você tem que contratar advogado, você tem que dispor de seus bens pra pagar multa. Você fez as coisas com a maior boa vontade, com a maior seriedade, achando que estava fazendo a coisa certa, que é preciso e tal, porque a necessidade urgia, e você vai responder. Então muita gente prefere não ter problema.

S4: Elas não são de difícil compreensão, mas eu acho que o plano de aplicação muitas vezes atrapalha. Mas não só o plano. Tem uma coisa que eu criticava muito no DEPEN é o seguinte, você faz o plano de aplicação e aí o DEPEN vai e doa alguma coisa. Então o que eu geralmente cobrava no DEPEN é que eles tivessem um planejamento de passar pros Estados antes de cobrar o plano de aplicação tudo o que eles iriam doar para os Estados, pra gente fazer o plano de aplicação já tirando o que ia ser doado. O que aconteceu em alguns anos, que eles iam doar determinados aparelhos e nós também estávamos comprando no plano de aplicação. Então esse era um problema. Isso é o que a gente cobrava muito. E eu acho que o plano de aplicação ele é um pouco engessado

S5: Para nós, sempre foi de fácil compreensão. Era mais fácil quando era mais. Agora que está ficando menos, está ficando mais difícil. Mas a compreensão é clara e eu acho que o segredo está na elaboração de um bom plano de aplicação.

S6: Olha, vou te dizer o seguinte, eu acho que a grande questão hoje não está na instrumentalidade e nem no adjetivo da lei, mas está nas fontes de recurso que foram muito cortadas(...) O que acontece é que as fontes de recursos do financiamento do sistema prisional foram migrados para a segurança pública e como se o sistema prisional não fosse segurança pública.

S7: Compreensão eu posso dizer que não é difícil, agora a execução, meu amigo (risos). Muitas vezes, eu preciso ser sincero, isso aqui é feito para não fazer. (...) É feito pra não executar.

S8: Acho que ela não tem complicação nenhuma (...) Eu acho que ela é de fácil compreensão, muito fácil. Porque quando você traçar o plano, primeiro o DEPEN vai falar, você tem tanto pra isso, tanto pra aquilo, não é? Ai a gente já traça aquele plano, se eu tenho isso pra isso, eu vou usar nisso aqui. E assim que a gente faz. O plano é muito fácil de ser entendido e muito fácil de ser aplicado. O que dificulta as vezes é a burocracia pra liberação (...) do próprio estado, que tem algumas dificuldades, mas o DEPEN não.

Pergunta 32: Se você tivesse que escalonar 3 dimensões de investimento em ordem de prioridade: estrutura física, assistência penitenciária e servidores, como você escalonaria os investimentos e por quê?
Respostas
S1: Bom, primeiro eu entendo o seguinte, você tem que investir na pessoa. (...) Se as pessoas não estiverem lá acreditando no que vai ser feito, tiverem motivadas, tiverem preparadas, você está gastando dinheiro à toa. Investe primeiro no indivíduo, dá posições pra ele de trabalho. (...) E no terceiro ponto, depois que a gente trabalhou a questão da segurança você vai trabalhar a questão da ressocialização, e aí você cria toda a atmosfera, todo o ambiente, pra que isso acabe acontecendo.
S2: Vou te dar das duas formas então. Pela necessidade do estado, e pelos recursos que o estado tem, por exemplo, eu tenho determinadas ações que eu tenho recurso, então necessariamente o recurso do FUNPEN seria tão necessário, então de acordo com a realidade do estado, de acordo com a demanda do estado, eu colocaria infraestrutura em primeiro lugar, servidor em segundo e as assistências em terceiro. Mas em tese, na teoria, se eu tivesse recursos semelhantes para todos esses patamares, eu colocaria 33,33% pra cada um deles. Eu colocaria no mesmo patamar.
S3: Hoje eu investiria na estrutura física. Não só pelo déficit carcerário que eu tenho, é porque tudo passa pela estrutura física primeiro. Primeiro eu tenho que ter um presídio. Não adianta eu ter um policial capacitado, um preso querendo estudar e querendo trabalhar se eu não tenho onde colocá-lo. Então primeira coisa, estrutura física adequada. (...) Então prioridade, estrutura física, depois, as ações para os presos, educação, saúde e trabalho, capacitação profissional para os presos, e junto com isso, efetivo, porque se não tiver efetivo suficiente as ações ficam prejudicadas.
S4: Se eu tivesse que fazer investimento do fundo a fundo hoje, eu ia investir em infraestrutura, assistência e servidores. Por quê? Infraestrutura o volume de recurso é maior, e é um problema ainda de todos os Estados(...) Assistência, porque realmente é uma área muito grande, você tem que ter recurso pra isso. Aí você tem que ter recurso alocado na educação, pra compra de equipamentos pra área de trabalho, você tem que ter recurso alocado pra área de saúde, pra adquirir vários equipamentos e ao colocaria por último servidores, não porque não é mais importante, é porque com recurso do próprio estado a gente consegue fazer isso. Com pouco recurso a gente consegue fazer.
S5: Servidores, estrutura física e políticas de assistência. Porque o servidor é o multiplicador da notícia. E ele pode ser um bom multiplicador ou um mal multiplicador. Se ele estiver envolvido na gestão prisional como uma causa a ser enfrentada diariamente, ele vai se valer da infraestrutura e vai compreender melhor as políticas(...) E a gente precisa que o servidor entenda o papel dele, a visão de mundo dele precisa ser muito ampliada pra poder trabalhar com presos, entender o papel dele na sociedade, que ele não é um abridor e fechador de portas somente, que a gente pode abrir e fechar outras portas que vão significar mais segurança pra nossa sociedade. O investimento em infraestrutura ele é fundamental. Não vai haver sistema prisional justo, digno, se a gente só tiver servidores capacitados e quando ele se deparar no local que ele vai trabalhar, onde os presos estão custodiados, com uma situação desumana, e a superlotação é algo que nos preocupa(...). E o preso tendo o entendimento correto das aplicações das políticas públicas, não é só o servidor que passa a ver o preso de uma forma diferente. O preso se enxerga de uma forma diferente quando ele trabalha e estuda, porque isso é um fato importante. Entre os presos que trabalham é onde a gente tem a maior quantidade de presos matriculados na escola. Então ele trabalha e procura resgatar a sua escolaridade. Ele se inscreve pro Enem, ele se inscreve pra cursos fora.
S6: Estrutura física. A gente tem que combater o déficit de vagas. Não tenho nenhuma dúvida. Se nós não combatermos o déficit de vagas, tudo o que nós fizermos será mal feito porque eu não vou conseguir ter políticas de reinserção adequadas numa unidade que eu mal consigo entrar. (...) Em segundo pessoal. Se tiver estrutura e investimento em pessoal, evidente que a assistência penitenciária vai ter resultados muito melhores.
S7: Primeiro, de encontro com o que eu estou te falando, a assistência para o servidor pra mim é um dos pontos fundamentais porque eu preciso do servidor motivado pra ter um sistema penitenciário rodando com eficácia, com produtividade, fazendo com que ele tenha orgulho de ser policial. E só vou ter isso com o servidor motivado. Consequentemente, estrutura física. Eu preciso ter uma estrutura física eficiente, porque essa junção de servidor motivado com uma boa estrutura física, é sucesso. E por último, mas não menos importante, acho que caminham tudo junto, que é a assistência aos nossos detentos, porque eu preciso implementar políticas, eu preciso devolver a sociedade pessoas melhores, por mais difícil que seja, por mais complexo que seja.
S8: Primeiro estrutura, porque isso é real. No país todo, você não tem vaga, é uma superlotação. Aí vem o investimento no servidor, e a assistência do preso.

