

Os serviços penais na política pública: um estudo de caso estadual

Penal services in public policy: a state case study

WALKIRIA ZAMBRZYCKI DUTRA

MARCO TÚLIO SOUSA FERNANDES

LUDMILA MENDONÇA LOPES RIBEIRO

RESUMO

O artigo propõe refletir sobre qual é o significado dos serviços penais do ponto de vista teórico e empírico. No âmbito teórico, argumentamos que a semântica dos serviços penais pode ser desvelada por meio de categorias da teoria do equilíbrio pontuado, criada para analisar os períodos de estabilidade e as mudanças nas políticas públicas. Em seguida, tomamos o estado de Minas Gerais como estudo de caso analítico. Com vistas a problematizar o que aconteceu nesta unidade da federação entre os anos de 2003 e 2019, foi construída uma base de dados no formato painel, com dados sobre a população prisional, o orçamento executado nessa seara, os repasses do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e, ainda, alguns indicadores sobre a situação financeira e criminal deste ente federado. Os resultados indicam que os serviços penais não são uma política pública abrangente, posto que se restringem cada vez mais à manutenção da ordem dentro dos estabelecimentos prisionais. Assim sendo, a despeito de práticas como alternativas penais, monitoração eletrônica e atenção à pessoa egressa, os serviços penais têm se limitado à privação de liberdade em cárcere. Nesse sentido, o fator informacional transmitido pela imagem dessa política pública parece ter levado os políticos (entendidos como os governadores mineiros) a tomar a decisão de mudanças incrementais, dando cada vez mais autonomia ao sistema prisional.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Minas Gerais; Sistema Prisional.

ABSTRACT

The article proposes to reflect on the meaning of penal services from a theoretical and empirical point of view. At the theoretical level, we argue that the semantics of penal services can be revealed through categories from the punctuated equilibrium theory, created to analyze periods of stability and changes in public policies. Next, we take the state of Minas Gerais as an analytical case study. With a view to problematizing what happened in this location from 2003 to 2019, a database was built in panel format, with data on the prison population, the budget executed in this area, transfers from the National Penitentiary Fund (FUNPEN) and, also, some indicators on the financial and criminal situation of this federated state. The results indicate that penal services are not a comprehensive public policy, as they are increasingly restricted to maintaining order within prison establishments. Therefore, despite practices such as criminal alternatives, electronic monitoring and care for the person released, penal services have been limited to deprivation of liberty in prison. In this sense, the informational factor transmitted by the image of this public policy seems to have led politicians (understood as the governors of Minas Gerais) to make the decision to make incremental changes, giving more and more autonomy to the prison system.

Key words: Public Policies; Minas Gerais; Prison System.

INTRODUÇÃO¹

No campo de políticas públicas, a temática envolvendo o sistema prisional e a dinâmica entre as políticas penitenciárias e os serviços penais para além da pena restritiva de liberdade toma corpo a partir de um conjunto de ações e projetos fragmentados, implementados pelos governos estaduais e federal de forma descoordenada (CAMPOS; ALVAREZ, 2017). O processo de elaboração de diretrizes e princípios que orientam a ação governamental na pauta prisional parece se orientar pela leitura do senso comum, de racionalidade duvidosa e refratária a quaisquer práticas de monitoramento e avaliação (ZAMPIER, 2018). A partir desse diagnóstico, a proposta deste artigo é refletir sobre o significado dos serviços penais no campo das políticas públicas do ponto de vista teórico e empírico.

Em termos teóricos, propomos uma discussão em torno dos preceitos de análise do campo de políticas públicas, introduzindo a perspectiva teórica do *modelo do equilíbrio pontuado*. A partir dela, apresentamos a nova definição conceitual de serviços penais, que irá orientar a escolha das categorias de análise utilizadas nesta pesquisa. São elas: a) os preceitos normativos e conceituais que orientam o entendimento do que deve ser a “*punição*”; b) a burocracia e os atores que influenciam a definição da agenda; c) a organização financeira e orçamentária.

¹ Este trabalho contou com o apoio da FAPEMIG (APQ-02825-18) e do CNPq (bolsa de pós-doutorado júnior).

Acreditamos que este *framework* pode auxiliar na compreensão de como se estruturam os processos decisórios no que diz respeito aos serviços penais (dimensão teórica). Em seguida, demonstramos esse argumento a partir do estudo de caso sobre o que aconteceu em Minas Gerais nas últimas duas décadas. Esse ente federado é um bom exemplo do que parece ter acontecido em outros estados da federação, dado o crescimento sem precedentes de seu parque industrial e da população prisional (a segunda maior do país), o que reverberou no aumento exponencial de agentes prisionais, inclusive em grupos “especiais”, em que pese a continuidade de problemas como superlotação, precariedade dos serviços psicossociais e elevadas taxas de reincidência (NEIVA, 2018).

Do ponto de vista empírico, propomo-nos a responder à seguinte pergunta: “quais são os elementos que definem os serviços penais enquanto uma política pública?”. Para tanto, foi estruturada uma base de dados no formato painel, organizada com dados públicos sobre: (i) população prisional e quantidade de vagas nos estabelecimentos prisionais, para mapear a oferta e a demanda de serviços; (ii) orçamento executado,² para mapear as prioridades em termos de financiamento; e (iii) os repasses do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), como forma de permitir a análise de certas inovações e/ou de diretrizes mantidas.

O texto segue exatamente a organização desta introdução, com a apresentação da teoria do equilíbrio pontuado e de sua possibilidade para entendimento da estruturação teórica dos serviços penais. A escolha por esse modelo se dá pela atenção analítica sobre os momentos de estabilidade e ruptura que configuram o processo decisório dos agentes governamentais em uma determinada política. Acreditamos que essa abordagem se enquadra na discussão das políticas penais no caso mineiro. Em seguida, problematizamos quais foram os contornos dados aos serviços penais nos últimos anos, quando analisamos as macrotransformações pelas quais o Brasil passou na última década. A terceira seção apresenta o estudo de caso em Minas Gerais, à qual se seguem as conclusões do estudo.

1. A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

O ponto de partida de qualquer discussão sobre políticas públicas é como se dá a definição de temas prioritários que são escolhidos como foco de intervenção dos agentes governamentais (GUSFIELD, 1989). Dentre as vertentes de análise disponíveis na

² Extraímos os valores pagos do Portal da Transparência de Minas Gerais para o período de 2003 a 2019, os quais haviam sido inicialmente previstos e mapeados nos Planos Plurianuais de Ação Governamental – PPGAs.

literatura para compreender esse processo destacamos a chamada *teoria do equilíbrio pontuado*, elaborada por Jones e Baumgartner (1995). Para os autores, as searas prioritárias de políticas públicas são marcadas por longos períodos de estabilidade que são interrompidos por tragédias e comoções capazes de promover mudanças tanto em termos das opções de intervenção quanto do montante de investimento a ser aportado.

Para entender como se dá a tomada de decisão (variável dependente), Jones e Baumgartner (1995) levantaram hipóteses acerca da disponibilidade da informação (variável independente) disponível aos tomadores de decisão. Afinal, o principal requisito do sistema político é o de que “os políticos não conseguem lidar simultaneamente com todas as questões sociais importantes, mas o governo precisa garantir que isso aconteça” (TRUE, JONES & BAUMGARTNER, 2007, p. 100, tradução nossa). Neste arranjo, a estrutura institucional do sistema político (*politics*) define, por um lado, os espaços de discussão contínua entre especialistas e agentes governamentais sobre certas questões sociais (denominado *subsistemas políticos*) e, por outro, os espaços de tomada de decisão dos líderes governamentais sobre os problemas centrais da agenda política (denominado *macrossistema político*). Logo, as estruturas institucionais são os espaços através dos quais as questões são discutidas e as políticas são elaboradas.

Os especialistas e agentes governamentais atuam fora do holofote político nos *subsistemas políticos*, em que pode predominar um único ou distintos interesses que competem entre si. O objetivo dos atores em um subsistema político é constituir um monopólio sobre o entendimento relativo a uma política de interesse, para que seja reforçado um arranjo institucional que dê suporte e sustentabilidade a esse entendimento. Os subsistemas políticos, quando dominados por um único interesse, formam um monopólio de políticas (em inglês, *policy monopoly*). Isso significa dizer que os participantes de um subsistema partilham um entendimento comum sobre uma questão e acabam por limitar o acesso de novos atores bem como restringem o surgimento de novas ideias. Cria-se uma situação que tende ao equilíbrio e à estabilidade, no qual “propostas de mudanças são desencorajadas pelo *feedback* negativo — pouco ganho dos atores políticos em relação aos investimentos —, resultando em equilíbrio e mudança incremental” (CAPELLA, 2007, p. 115).

Quando um problema rompe os limites do *subsistema político* e chega ao *macrossistema*, temos os chamados “momentos críticos”, situações em que as mudanças são possíveis. O macrossistema é um espaço no qual há diversos entendimentos sobre uma mesma política,

ou seja, há imagens de apoio distintas. Uma vez que a atenção dos líderes governamentais está sobre uma determinada questão, é possível que novas imagens de apoio sejam criadas, bem como um novo contexto institucional seja desenvolvido para acomodá-las. Essas novas ideias e instituições criadas tendem, então, a permanecer no tempo, levando novamente ao estado de equilíbrio no subsistema político.

Um dos elementos cruciais é a disputa para a criação de consenso em torno de uma política e da força da imagem de apoio criada em torno dela (em inglês, *policy image*). Este conceito instrumentaliza o argumento central da teoria do equilíbrio pontuado: “a forma como uma política é compreendida e discutida é sua imagem” (BAUMGARTNER & JONES *apud* CAPELLA, 2007, p. 112). Em outras palavras, a partir do entendimento do que é uma política pública por meio de uma imagem, torna-se possível que o problema público seja ligado a uma possível solução. No caso em tela, a imagem da unidade prisional como principal entrega da política penal permite que seja criado um consenso em torno do que essa política pública irá ofertar à sociedade. Isso significa dizer que “a criação e a manutenção de um monopólio de políticas estão intimamente ligadas com a criação e a manutenção de uma imagem de apoio” (IBIDEM).

Na teoria do equilíbrio pontuado a *imagem de apoio* orienta a percepção e define os interesses dos atores em torno das questões e problemas sociais. As imagens de apoio trazem elementos de informação empírica e apelos emotivos. Logo, a criação de uma imagem é um componente estratégico para sustentação do monopólio de políticas. Esse processo de definição da agenda (em inglês, *agenda setting*) é o segundo elemento importante na análise da teoria do equilíbrio pontuado, posto que se trata da “força que impulsiona a mobilização de atores previamente indiferentes, ocasionando a mudança” (CAPELLA, 2007, p. 116). Assim sendo, “a manipulação das imagens, com efeitos diretos sobre a mobilização de indivíduos e grupos, liga o equilíbrio dos subsistemas às mudanças repentinas no macrossistema” (IBIDEM).

Propomos neste estudo analisar quais seriam os elementos institucionais que poderiam ser atribuídos para a definição dos serviços penais enquanto uma política pública. A partir da teoria do equilíbrio pontuado, será possível observar os momentos de estabilidade e mudança na pauta prisional das últimas décadas. Propomos para isso três categorias de análise. A primeira delas recai nas definições normativas da punição que orientam o entendimento deste problema do ponto de vista conceitual (*politics*).

A segunda categoria de análise está na burocracia e nos agentes governamentais que orientam o foco de atenção dos políticos na definição dos problemas e na escolha de

soluções para o campo (*agenda setting*). A terceira categoria de análise é o orçamento, que orienta as ações específicas e/ou difusas no arranjo dos órgãos e pastas que respondem ao conteúdo programático de determinada política pública (*policy venues*). Argumentamos que uma vez definido a qual problema os serviços penais devem responder, os atores políticos irão barganhar para a construção de burocracias competentes que possam trabalhar dentro do subsistema político para a estabilidade de políticas públicas. Esses, por sua vez, irão evitar que entendimentos outros do problema cheguem ao macrossistema e possam alterar as prioridades orçamentárias, o que faz com que as respostas políticas (visíveis nos gastos orçamentários) permaneçam estáveis ao longo do tempo. Vejamos, então, como essa definição semântica acontece de maneira geral no Brasil para, em seguida, passarmos ao estudo de caso de Minas Gerais.

2. A SEMÂNTICA DOS SERVIÇOS PENAIS DENTRO DA TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

Para Melo e Daufemback (2018), as políticas penais podem ser definidas como o conjunto de serviços voltados para a responsabilização penal, incluindo desde “ações e estruturas que envolvem equipamentos, fluxos e corpo técnico para acompanhamento das alternativas penais, para aplicação da monitoração eletrônica, para privação da liberdade em diferentes regimes” até os serviços voltados “para atenção à pessoa egressa” (p. 16). Seria todo esse emaranhado de atores, organizações, atividades e ações que comporia a categoria “serviços penais”, posto a orientar a produção e execução de políticas públicas voltadas à sanção de quem cometeu um crime. No entanto, como pressupõe a teoria do equilíbrio pontuado, a opção por um tipo de serviço penal (em detrimento do outro) tem relação direta com a capacidade de certos atores de criar consensos dentro do subsistema político sobre qual seria a melhor forma de responsabilização penal daquele que cometeu um crime.

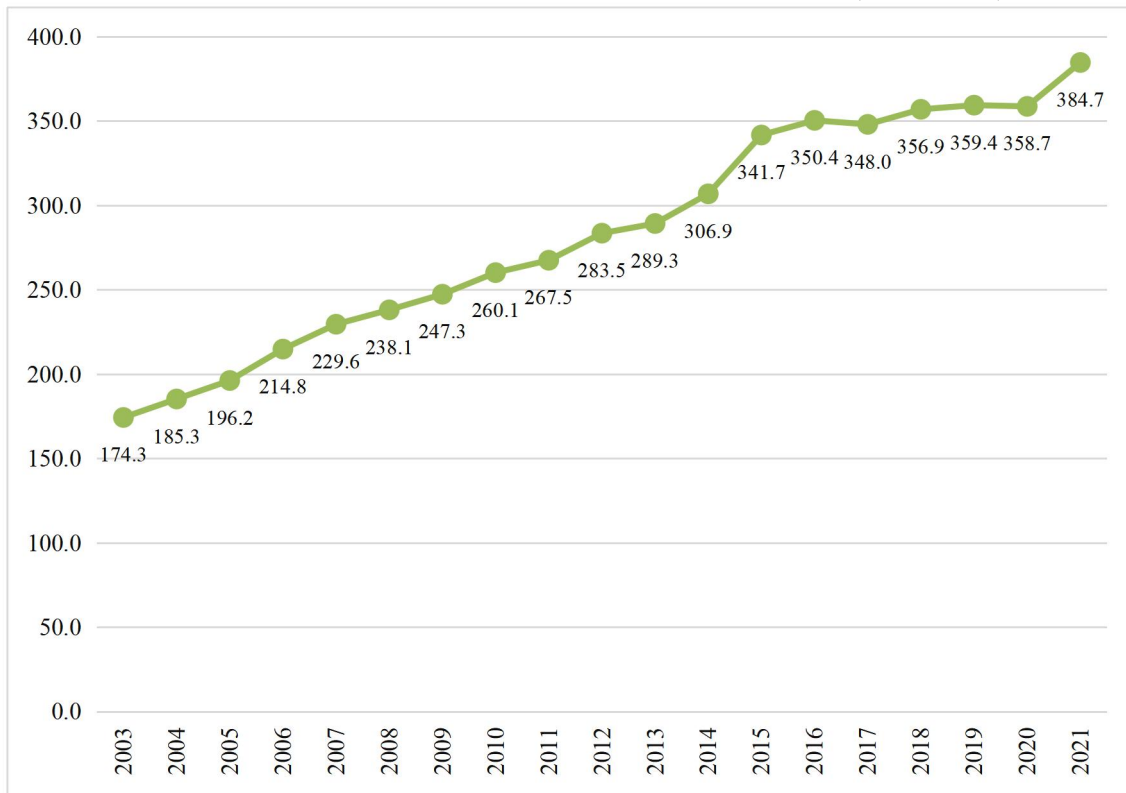
Tal dimensão diz respeito, em última instância, à disponibilidade (ou não) de alternativas de punição, as quais variam entre a prisão, o serviço de monitoração eletrônica, as centrais de penas alternativas e os programas de atenção à pessoa egressa do sistema prisional (também chamados pela literatura de pós-cárcere (CAMPOS & ALVAREZ, 2017). Consequentemente, diz respeito ao perfil de servidores do Poder Executivo capazes de configurar-se em uma estrutura burocrática específica para a oferta desses serviços, bem como ao perfil dos atores do Sistema de Justiça — Poder Judiciário, Ministério Público,

Defensoria Pública — que também se mobilizam na definição de alternativas e soluções específicas para a pauta penal.

No entanto, o que se observa no cenário nacional é o aumento da população prisional. Em 2003, havia 308 mil pessoas; em 2021, esse número mais do que dobra para 820 mil pessoas, segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022). Em termos relativos, a situação também é dramática, já que o Brasil saiu de uma taxa de aprisionamento por 100 mil habitantes de 174,3 no ano de 2003, para 384,7, no ano de 2021, o que significa o dobro de pessoas atrás das grades em um curto espaço de tempo (Gráfico 1).

Logo, em que pese serviços penais dizerem respeito a uma miríade de ações e programas de punição, aparentemente existe certo consenso de que a punição deve-se dar por meio do encarceramento, haja vista o crescimento exponencial de pessoas atrás das grades. Se as prisões se constituem em um consenso dentro do subsistema político, se transformando na principal agenda das políticas públicas prisionais, então é adequado pressupor que essa escolha tenha-se reverberado na criação de novas burocracias (e especialistas) que podem sustentar essa agenda.

Gráfico 1 - Evolução da taxa de aprisionamento no Brasil (2003 a 2021)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Brasil (2019; 2020), IBGE (2020) e FBSP (2022).

Em termos de instalações, equipamentos e tecnologia, os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2022) informam que, em dezembro de 2021, os estados possuíam, em média, 1,3 preso por vaga, sendo essa a menor razão de uma série histórica de mais de 20 anos. Em tese, poder-se-ia celebrar a redução de 1,9 presos (em 2015) por vaga para 1,3 presos, o que seria resultado do fortalecimento da agenda na estruturação de ações voltadas para a ampliação das próprias prisões. Interessa-nos saber, então, em que medida essa ampliação é resultado do aumento dos recursos humanos e organizacionais, bem como dos instrumentos operacionais (instalações, equipamentos e tecnologia) à disposição para a realização da política. Caso isso se confirme, caberia também entender se tal estratégia repercutiu ou causou impactos em outros possíveis tipos de serviços penais.

Um primeiro ponto de destaque seria a criação de burocracias especializadas para lidar com o problema, o que se daria, sobretudo, pela construção de secretarias de administração prisional. O levantamento de Melo (2021) acerca dos órgãos gestores da administração penitenciária nos 26 estados da federação e no Distrito Federal apresenta *insights* interessantes sobre a questão. Quase metade dos estados não possuía uma agência especializada na administração dos serviços penais, sendo que as instituições responsáveis por essa questão estavam, muitas vezes, integradas à segurança pública, o que pode fazer com que a prioridade de “serviços penais” seja relegada a segundo plano diante de crises que cheguem ao macrossistema de segurança pública.

Quadro 1 - Órgãos gestores da administração penitenciária nos estados brasileiros

<i>No de UF</i>	<i>Órgão Responsável</i>	<i>Característica / Premissas</i>
13	Secretarias Estaduais, com variedade de denominações	Permite maior especificidade da atuação profissional.
03	Órgãos próprios de gestão prisional, vinculados a outras secretarias de estado	Outras pautas das Secretarias tendem a subjugá-la enquanto prioridade.
08	Gestão prisional subordinada a uma Secretaria	Sem autonomia financeira ou administrativa.
03	Não existe órgão específico para a administração penitenciária	As atividades ficam em segundo plano face às demandas urgentes da administração penitenciária.

Fonte: Elaboração própria a partir de Melo (2021)

Outro elemento de destaque quando falamos de burocracias estatais são os “burocratas do nível de rua”, aqueles que executariam diariamente os serviços penais (DIAS, SILVA, 2022). Neste ponto, temos a aprovação da Emenda Constitucional nº 104/2019, que transformou os agentes penitenciários em policiais penais e definiu a

responsabilidade desses trabalhadores de forma bastante específica. Ao estabelecer, no § 5º-A, art. 144 da Constituição Federal, que suas funções se resumem a “segurança dos estabelecimentos penais” (BRASIL, 2019b), os serviços penais passam a se resumir ao que acontece dentro das unidades prisionais. Outras iniciativas que possam atenuar os problemas da aplicação da pena privativa de liberdade passam bastante à margem das prisões (CRUZ, RAMOS, SILVA COELHO, 2021), possivelmente em razão da ausência de atores diversos disputando o conteúdo das políticas públicas que perpassam o conjunto de equipamentos e serviços públicos que compõem os serviços penais.

A aplicação da teoria do equilíbrio pontuado permite supor que “as burocracias são extremamente complexas, centralizadas e formalizadas, daí que optem pela manutenção do seu *status quo*” (SILVESTRE, ARAÚJO, 2015, p. 702). As duas categorias de análise até aqui descritas nos permitem observar, por um lado, o aumento da população carcerária nas últimas décadas, o que sedimenta o entendimento de que a punição se faz por meio de prisão; e, por outro, a criação dos policiais penais, responsáveis exclusivamente pela segurança dentro das prisões, o que reforça essa como a única opção de sanção penal (MELO, 2021). A ampla categoria “serviços penais”, que deveria englobar as alternativas penais, a monitoração eletrônica, a privação da liberdade em diferentes regimes e a atenção à pessoa egressa passa a se resumir ainda mais a cárcere.

O terceiro ponto de análise é, assim, a questão orçamentária, que traz informações mais precisas sobre possíveis alterações no ciclo de políticas públicas. Entendendo a dinâmica interfederativa no tocante ao repasse de recursos financeiros para a implementação de políticas públicas, nos debruçamos sobre duas fontes de informação enquanto base de dados. A primeira delas está no Orçamento Estadual. A segunda fonte de informação para a coleta de dados está no Governo Federal, formalizados por meio de transferências voluntárias e transferências obrigatórias. Vejamos cada uma delas separadamente.

No âmbito estadual, isto é, aquele que tem garantido protagonismo no que se refere aos gastos e investimentos nos serviços penais, a estrutura orçamentária transcorre através dos instrumentos constitucionais que compõem o Orçamento Público³. Através destes instrumentos, ficam estabelecidos os destinos financeiros de todos os entes subnacionais, suas prioridades orçamentárias e, conseqüentemente, seus compromissos com todas as

³ Este sistema estabelece que, no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), sejam formalizados, a cada quatro anos (ainda que sofram alterações neste interstício) os programas e ações orçamentárias como delimitação dos objetos de despesa, o que posteriormente é alterado e distribuído anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

políticas públicas, inclusive a penal. Essa dimensão é de extrema importância para o entendimento da teoria do equilíbrio pontuado porque podem existir “momentos de mudança abrupta, quer na opção sobre as políticas públicas que devem ser privilegiadas, quer também nos montantes envolvidos no investimento nessas mesmas políticas, daí que estas decisões possam não ser incrementais” (SILVESTRE, ARAÚJO, 2015, p. 700).

No entanto, como nem todos os estados da federação contam com pastas específicas para a coordenação e execução dos serviços penais, é difícil verificar o quanto cada qual gasta com essa função. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022, p.308-309.), que reúne informações sobre a execução orçamentária nessa seara, somente apresenta categorias relacionadas à segurança pública de forma geral, como “policimento”, “informação e inteligência” e “demais funções”. É bem provável que os gastos com os serviços penais estejam enquadrados nesta última categoria, mas é difícil indicar de forma mais detalhada, o que reforça a necessidade de estudos de caso (como o que será apresentado na próxima seção).

Os recursos de origem federal, na pauta do sistema prisional, podem ser observados através dos repasses de recursos financeiros por meio do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), criado em 1994. Diferente do que ocorre em outras áreas de políticas públicas, a pauta prisional é caracterizada pela ausência de diretrizes nacionais capazes de organizar o repasse de recursos financeiros em prol da construção de políticas nacionais (DUTRA, SOUZA, 2022). Sendo assim, até o ano de 2017 os instrumentos de repasse do FUNPEN ocorriam por meio da modalidade “transferências voluntárias”⁴. O financiamento das políticas penais atendia a diretrizes de naturezas diversas, cabendo ao estado interessado pleitear esses recursos por meio da submissão de projetos ao Departamento Penitenciário Nacional.

Após 2017, instituiu-se, por meio da Medida Provisória nº 755/2016, posteriormente alterada e transformada na Lei Federal nº 13.500/2017 (BRASIL, 2017), o instrumento de “Transferência Obrigatória” por meio do Repasse Fundo a Fundo. Novamente, a ausência de uma política nacional penitenciária levou à incapacidade de se orientar, por meio de diretrizes e ações programáticas, a estruturação de serviços penais em âmbito subnacional. O que temos é a Portaria 136, de 24 de março de 2020, determinando a abertura de uma conta para cada ente da federação dividida entre: custo; investimento em

⁴ Podem acontecer por meio de: i) contratos de repasse; ii) Termo de Execução Descentralizada (TED); iii) convênios; e iv) execução direta por meio de doações.

equipamentos e outros bens de uso; e obras e reformas (BRASIL, 2020b). Ao analisar o conteúdo dessas categorias, torna-se evidente como os serviços penais são reduzidos à unidade prisional, espaço principal de obras e reformas, além da compra de equipamentos e outros bens de uso dos policiais penais. Consideramos, portanto, que o repasse de recursos federais fortalece a autonomia dos governos estaduais em definirem as suas próprias prioridades no tocante às despesas dos serviços penais.

Se o âmbito federal nos oferece algumas pistas de como se dá a restrição semântica dos serviços penais ao âmbito prisional, queremos compreender agora quais são os elementos que, ao longo do tempo, levam ao equilíbrio pontuado desta limitação em âmbito estadual.

3. ESTUDO DE CASO

Como destacado na introdução, a proposta deste texto é compreender o quão amplo ou restrito é o entendimento da categoria “serviços penais” quando observamos a imagem de apoio existente para a temática dessa política, os atores responsáveis por sua gestão e os recursos (estaduais e federais) envolvidos no financiamento. Como as preferências dos atores se alteram no tempo, mudando a burocracia e as próprias ações dentro de uma política pública, precisamos recorrer ao estudo de caso para responder à nossa pergunta de pesquisa.

O estado escolhido para análise foi Minas Gerais, no período de 2003 a 2019, quando houve o crescimento sem precedentes da população prisional, de forma semelhante à nacional, posto que o estado saiu de 156 (em 2003) para 354 (em 2019) presos por 100.000 habitantes, tornando-se a segunda maior do país, representando 10% de todos os brasileiros atrás das grades. Essas mudanças se refletiram no aumento exponencial de agentes prisionais, inclusive em grupos “especiais”, em que pese a continuidade de problemas como superlotação e precariedade dos serviços psicossociais. Além disso, as mudanças na estrutura organizacional em torno do sistema prisional, com a criação de uma pasta específica para a temática dentro do arranjo maior da segurança pública (CRUZ, RAMOS & SILVA COELHO, 2021), nos permitem considerar o processo de institucionalização de uma gestão própria para os serviços penais. Vejamos, então, o que essa história tem a nos ensinar.

3.1 A constituição da administração estadual encarregada dos serviços penais

Desde a promulgação da Lei de Execuções Penais (LEP), em 11 de julho de 1984 (BRASIL, 1984), que previu configurações mais atualizadas em termos de penalização e custódia de indivíduos condenados, até o início dos anos 2000, Minas Gerais enfrentou graves problemas relacionados à manutenção da ordem, aplicação da lei e controle social (PAIXÃO, 1988). Em resumo, no começo da década de 2000, a área dos serviços penais em Minas Gerais era marcada por intensa desarticulação.

Em parte, isso acontecia em razão da duplicidade de gestão da custódia. Sob supervisão da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) havia algo em torno de dois terços da população privada de liberdade (RIBEIRO *et al.* 2004), o que permaneceu sem grandes transformações até o fim da década de 1990 (BATTUCCI *et al.* 2002). O sistema penitenciário, por sua vez, era reservado a poucas pessoas privadas de liberdade sob responsabilidade da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SEJDH-MG). Neste vértice, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) era mobilizada para além das suas funções ordinárias de manutenção da ordem, com grande efetivo utilizado para guarda externa das cadeias e penitenciárias (BATTUCCI *et al.* 2002). Tais fatores dificultaram a institucionalização de uma política penal adequada ao paradigma previsto na LEP.

Em 2003, os serviços penais, especialmente prisionais, passaram a compor uma agenda mais específica que, inicialmente, seria voltada para todas as dimensões que este conceito propõe, quais sejam, medidas alternativas, monitoramento eletrônico, política de egressos e aprisionamento (RIBEIRO, LOPES, 2018). A Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP) e a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos foram extintas e deram lugar a Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds-MG), uma forma de promover uma política de cooperação entre os órgãos e agências (BATTUCCI *et al.*, 2002). Outra novidade deste arranjo foi a criação de uma pasta específica para a política de prevenção à criminalidade, e a estruturação de uma Subsecretaria de Administração Prisional (SAP), que tentou pôr fim à multiplicidade de gerenciamento do sistema prisional e instituir diretrizes para os serviços penais (RIBEIRO, LOPES, 2018).

Contudo, o funcionamento da Seds-MG já deixava claro como “serviços penais” deveriam ser entendidos, semântica e operacionalmente, de formas diferenciadas. Os assuntos relacionados às penas e medidas alternativas, bem como de atendimento ao

egresso, ficariam sob responsabilidade do eixo de prevenção à criminalidade. O entendimento era de que o sistema penitenciário deveria se destinar mais à incapacitação de pessoas presas, de forma a evitar as constantes crises noticiadas pela imprensa (RIBEIRO; LOPES, 2018). Serviços penais se tornam, então, sinônimo de sistema prisional e, para tanto, o governo investiu na reforma, modernização e construção das prisões (LOPES, 2020) e na profissionalização dos agentes de segurança penitenciária (CRUZ *et al.* 2013). Um marco neste momento foi a oficialização da carreira de agente de segurança penitenciária por meio da promulgação da Lei Estadual nº 14.695, de 30 de julho de 2003 (NEIVA, 2018). Começava aí a estruturação de uma burocracia específica destinada à custódia de presos.

Sob a ótica da teoria do equilíbrio pontuado — que pondera o processo decisório configurado por momentos de estabilidade e ruptura em torno do processo de tomada de decisão sobre uma determinada pauta de política pública —, a pauta prisional foi orientada por momento de mudança (criação da Seds, com todas as novas estruturas e processos) seguida de estabilidade pela manutenção do *status quo* da burocracia acomodada na estrutura de gestão prisional, o que significa que os problemas continuavam os mesmos. Entre 2007 e 2011, os processos de precarização das carceragens gerenciadas pela Polícia Civil de Minas Gerais, com superlotação das celas e amotinamentos violentos, acometeram negativamente a condição de estabilidade idealizada pela gestão pública, aumentando as demandas de serviços urgentes para resolver o problema de transferência de presos e de criação de novas vagas, como para resolver os problemas condições de custódia e violência (CRUZ, 2010).

Entre 2008 e 2009, criou-se o Núcleo de Gestão Prisional (NGP) da Superintendência Geral da Polícia Civil, como tentativa de minimizar os problemas enfrentados nas carceragens policiais. Um plano de contratação temporária de agentes foi instituído e, como resultado, o número de agentes saltou de 9.913 (em 2008) para 12.264 agentes (em 2009) (NEIVA, 2018). Entre 2011 e 2015, a Seds-MG se limitou às articulações internas de curto alcance e pouca consistência na área dos serviços penais, ora atuando como instância executiva para implementação das políticas preventivas (que incluíam uma parte do serviço) e prisionais (que incluíam a outra parte do serviço), e ora atuando como coordenadora da rede na mediação dos interesses de cada um dos órgãos do sistema (FIGUEIREDO; BATTUCCI, 2014). Neste contexto, os mecanismos de estabilização demonstraram-se insuficientes, o que transformou progressivamente a

temática dos serviços penais, posto que a Seds-MG se tornou, cada vez mais, um órgão administrativo suplementar.

Em 2015, após 12 anos de governo PSDB, assumiu o governo do PT com a instituição de um outro arranjo organizacional, o que mudaria ainda mais a semântica dos serviços penais. A pasta prisional foi elevada à Secretaria de Estado de Administração Prisional (Seap-MG), independente em relação à política de prevenção à criminalidade, que incluía a Central de Penas e Medidas Alternativas (Ceapa) e a política para egressos (PRESP) (RIBEIRO; LOPES, 2018). Nestas circunstâncias, a atuação da Seap-MG se limitou ao dia a dia prisional e ao pleito corporativo dos agentes penitenciários (NEIVA, 2018). É neste momento que os serviços penais parecem se reduzir cada vez mais aos estabelecimentos prisionais, haja vista que essa pauta passa a se abrigar em um órgão com status de secretaria, enquanto a outra dimensão fica dentro de uma pasta numa outra secretaria.

Com a ascensão ao governo do estado do Partido Novo, em 2019, a pasta prisional retornou novamente ao posto de uma agência submetida a uma Secretaria mais ampla, responsável pela coordenação da política de segurança pública e justiça. Através da Lei Estadual 23.304, de 30 de maio de 2019 (MINAS GERAIS, 2019), foi instituída a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp-MG), à qual se vinculou o Departamento Penitenciário de Minas Gerais (Depen/MG), que passou a coordenar as atividades e políticas do setor, mas sem incluir os demais serviços penais, que permaneceram desvinculados da temática prisional e subordinados às ações de prevenção ao crime.

A história retratada nesta seção mostra como a temática dos serviços penais vai se conformando dentro de dois braços dentro de uma política maior (de Defesa Social): a coordenação do PRESP na Sejusp, e a as atividades de custódia e privação de liberdade no Depen; depois se autonomiza, restringindo-se somente à prisão; e num terceiro momento volta para o arranjo inicial, mas concedendo status muito distinto para as duas áreas (Figura 1).

Figura 1 - Estrutura administrativa do sistema prisional de Minas Gerais (2003 a 2019)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Cruz *et al.* (2021), Figueiredo e Batitucci (2014) e Ribeiro e Lopes (2018).

Logo adiante, procurou-se apresentar como este arranjo foi acompanhado do aumento na taxa de encarceramento e certas prioridades orçamentárias. Antes disso, vale dizer que a Figura 1 nos ajuda a compreender, de alguma maneira, os elementos preponderantes da *politics* e, conseqüentemente, o entendimento do que seriam os serviços penais. Em que pese na Seds-MG existir espaço para as penas e medidas alternativas e atividades de reinserção social (que, em última instância, deveriam garantir a prevenção do crime ao evitar a reincidência), o *status* dado às prisões era muito diferenciado, mostrando como esses temas não se comunicavam. As ações prisionais compunham uma subsecretaria, enquanto as outras dimensões dos serviços penais estavam subsumidas dentro de uma diretoria de prevenção, sem maior capacidade de interferência nos processos de *agenda setting* dentro da própria Seds-MG.

Com o fim do modelo de Sistema de Defesa Social e autonomização da política prisional, os problemas continuaram os mesmos: o serviço penal prisional manteve-se igualmente isolado de serviços penais alternativos — o que também foi garantido, ademais, na estrutura administrativa subsequente, isto é a partir do ano de 2019.

Isto posto, independentemente da estrutura de gestão e organizacional dos governos ao longo do período de 2003 e 2019, em que pese o tratamento dado aos serviços, nenhuma mudança substantiva foi implementada. De um lado, permanecem os serviços penais prisionais, com uma agenda autônoma e, de outro lado, serviços penais alternativos seguem ainda carentes de integração e coordenação institucional melhor estabelecida.

Outra evidência dessa restrição semântica dos serviços penais ao que acontece nos estabelecimentos prisionais está nos indicadores quantitativos resumidos na Tabela 1. O número de estabelecimentos prisionais saltou de 21 para 233, alcançando quase um quarto de todos os municípios do estado. Os agentes saíram de 233 para 15.735, representando hoje a segunda maior gama de policiais, atrás somente dos militares do estado (FBSP, 2022). Cabe destacar, neste mote, que apesar do aumento na população prisional e, simultaneamente, na taxa de aprisionamento, os esforços para ampliação do sistema prisional, em que pese o número de vagas, foi tamanho que, em dado momento, foi possível garantir uma certa estabilidade no déficit de vagas, o que refletiu-se em igual estabilidade do número de presos por vaga. Algo que se deu a partir do ano de 2010.

Tabela 1 - Evolução do parque prisional de Minas Gerais (2003 - 2019)

Ano	Nº de estabelecimentos penais	Nº de vagas	Nº agentes de segurança penitenciária	População prisional	Taxa de presos x 100 mil habitantes	Nº de presos por vagas	Nº de presos por agente de segurança penitenciária
2003	21	6169	233	28.954	156,1	4,7	124,26
2004	23	7721	SI	25.032	131,8	3,2	SI
2005	28	8382	SI	26.281	136,6	3,1	SI
2006	41	14000	SI	34.833	178,8	2,5	SI
2007	57	24876	SI	37.354	193,8	1,5	SI
2008	72	34523	9913	43.118	217,2	1,2	4,3
2009	98	23199	12264	46.447	231,8	2,0	3,8
2010	110	30905	13260	46.293	236,2	1,5	3,5
2011	129	27488	14753	48.107	243,8	1,8	3,3
2012	131	31060	15429	51.598	259,9	1,7	3,3
2013	130	31634	15368	54.314	263,7	1,7	3,5
2014	185	36685	15803	61.392	296,1	1,7	3,9
2015	187	37093	18201	65.687	314,8	1,8	3,6
2016	228	47043	17947	67.071	319,4	1,4	3,7
2017	238	46159	18892	74.805	354,2	1,6	4,0
2018	235	53295	SI	74.844	355,7	1,4	SI
2019	233	41573	15735	70.487	353,6	1,8	4,5

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Brasil (2019; 2020a), Cruz e Batitucci (2011), IBGE (2020) e Neiva (2018).

A maneira como se deu a ampliação da estrutura do sistema prisional, o que seria uma das facetas dos serviços penais, pode ser melhor compreendida com a análise da

estrutura orçamentária. Trata-se de uma excelente fonte de informação para compreensão de como a estrutura de gestão e, ainda, as pautas de reinserção social foram (ou não) dando outros entendimentos aos serviços penais. Afinal, se dentro dos gastos há previsão para a realização de atividades outras que não apenas a criação e manutenção de unidades prisionais, isso significa que os serviços penais são mais amplos do que apenas o encarceramento. Vejamos se isso aconteceu no estado de Minas Gerais.

3.2 A estrutura orçamentária

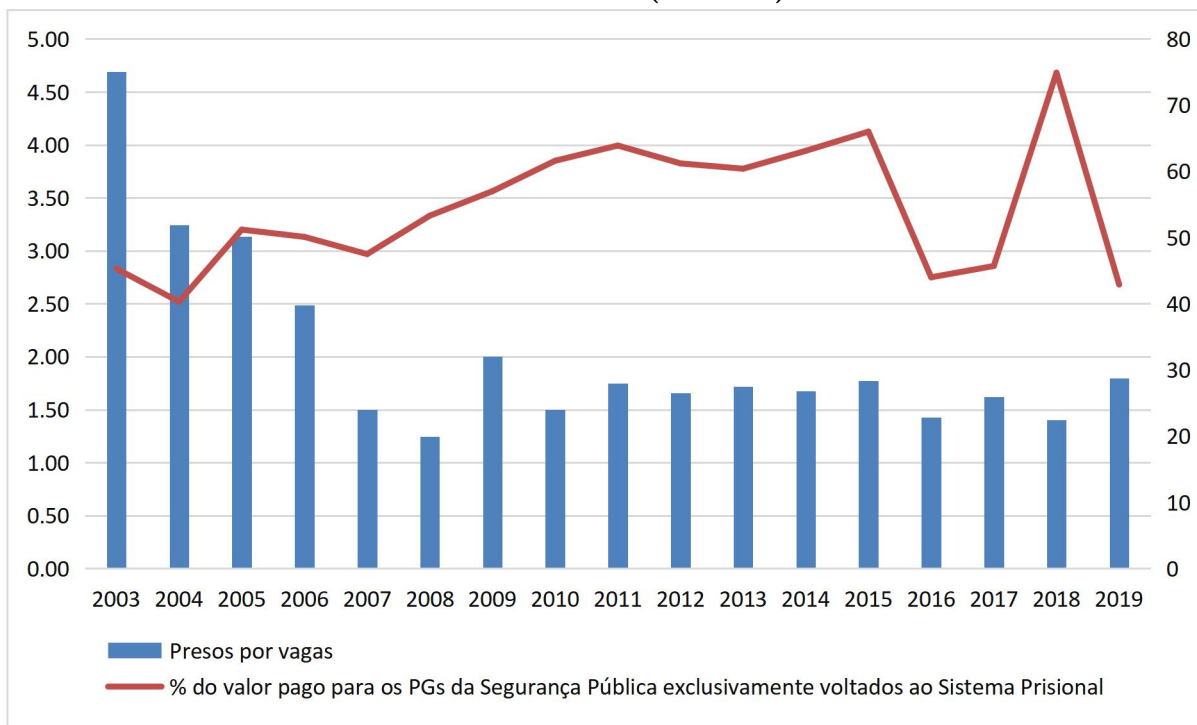
Nesta seção analisamos os recursos destinados aos serviços penais nos últimos anos, com vistas a entender as pautas que ganharam maiores destaques em termos de gastos. Para tanto, utilizamos dados públicos sobre execução orçamentária, bem como dados sobre repasses do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para o estado. De certa maneira, os dados organizados para essa análise empírica reforçam pontos já indicados na seção anterior.

O Gráfico 2 indica que houve uma redução bastante expressiva da quantidade de presos por vaga, razão que saiu de 4,7 em 2003 para 1,8 em 2019. Essa alteração de cenário só foi possível por meio da ampliação do parque prisional, o que reverbera em novos diretores de unidade e agentes prisionais para vigiar a quantidade crescente de presos indicada na Tabela 1. Cresce, assim, a quantidade de atores com poder para interferir na dinâmica da política, o que tende a repercutir em processos de *agenda setting* mais estáveis, dado o enorme consenso que esses profissionais têm de que a prisão é necessária para a manutenção de seus próprios empregos.

Para viabilizar essas obras de crescimento do parque prisional, foram necessárias duas medidas orçamentárias. Por um lado, o enorme investimento no sistema prisional, que passou a ser responsável por, em média, 55% de todo o orçamento da Segurança Pública⁵ (linha laranja do Gráfico 2). Por outro lado, o instrumento orçamentário do qual o estado de Minas Gerais lançou mão foi o repasse do FUNPEN (ver Gráfico 3). Entre os anos de 2003 e 2018, o governo estadual só deixou de acionar o fundo em quatro ocasiões, o que indica que os recursos deste eram efetivamente contabilizados na pauta do sistema penitenciário. Mais do que isso: nas 15 vezes em que o FUNPEN foi acionado pelo estado mineiro, somente em duas ocasiões (2007 e 2015) os recursos não foram destinados exclusivamente à construção de infraestrutura na área (DUARTE *et al.*, 2023).

⁵ Entre o ano de 2003 e meados de 2015, a denominação utilizada era Sistema de Defesa Social.

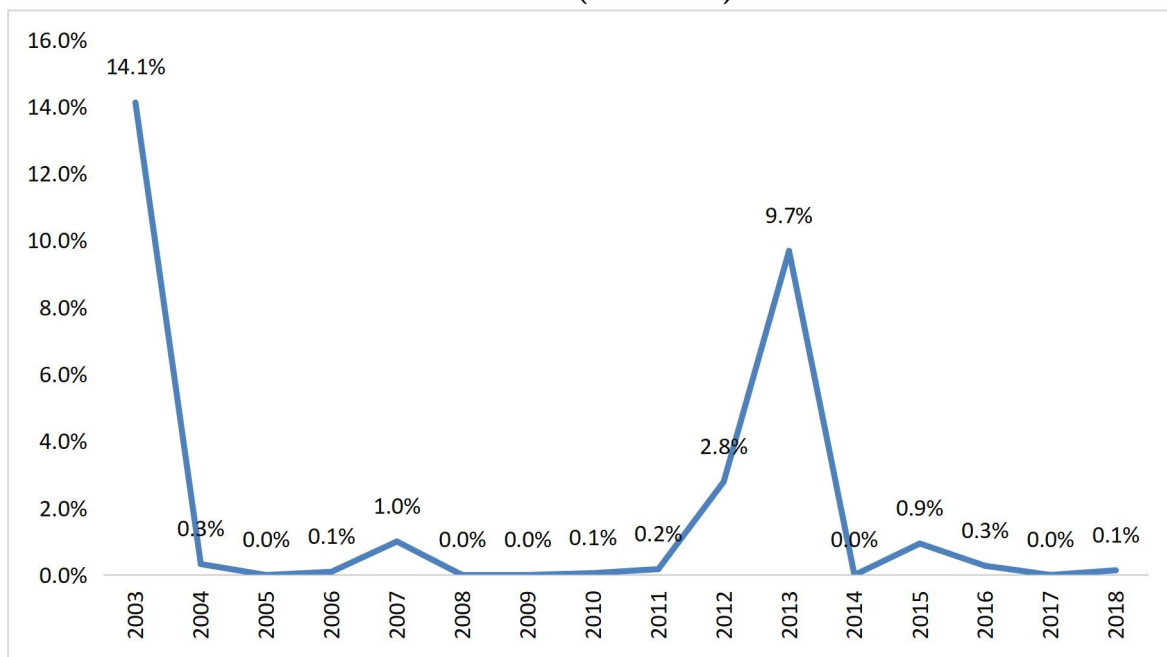
Gráfico 2 – Presos por vaga e percentual investido no sistema penitenciário – Minas Gerais (2003-2019)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Brasil (2019a; 2020), CGE/MG (2021) e Cruz e Batitucci (2011).

Quando calculamos os valores do FUNPEN repassados para a ampliação do sistema prisional em termos de percentual do orçamento estadual destinados à mesma temática, algumas questões se tornam mais evidentes. Considerando os anos em que Minas Gerais recebeu recursos do FUNPEN para a construção de seu parque prisional, percebemos que os valores recebidos para a função de “*Ampliação do Sistema Prisional*” representaram 14% (em 2003), 2,8% (em 2012) e 9,7% em (2013) do orçamento do estado destinado ao sistema prisional. Nos demais anos, esses percentuais vão sendo reduzidos a menos de 1% do total que o estado investia na mesma função, o que significa que o governo estadual precisou lançar mão de seus próprios recursos para ampliação dos serviços penais.

Gráfico 3 – Valores percentuais do FUNPEN destinados ao Sistema Prisional de Minas Gerais (2003 a 2018)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional (2003 – 2018)

Com isso, chegamos a nossa última questão de interesse: com o que o estado de Minas Gerais gasta quando o tema é serviço penal? Apresentamos três tabelas que resumem tais informações.

Na tabela 03, abaixo, apresentamos os valores destinados à área de segurança pública em geral e ao sistema prisional em especial. Para isso, utilizamos como referencial a relação do número de programas organizados no Plano Plurianual (PPAG) na pauta da segurança pública e sistema prisional. Apesar do número reduzido de programas previstos no PPAG para o sistema prisional ao longo do período analisado, é importante observar os valores pagos para o setor.

É interessante observar como, durante o período do governo Aécio Neves (2003 a 2006), o sistema prisional teve uma considerável proeminência em termos da porcentagem da despesa total, atingindo a marca de 50% nos anos 2005 e 2006. Entre os anos de 2010 e 2016, ao longo da gestão do primeiro e segundo mandato de Antônio Anastasia (2011 a 2014) e início da gestão de Fernando Pimentel (2015 a 2018), a porcentagem da despesa total com o sistema prisional atinge a marca de 60%.

Os anos de 2015 a 2017 são de aumento de custo da segurança pública, mas no caso do sistema prisional o valor diminui se comparado ao crescimento do custo da segurança.

Na tabela seguinte — tabela 04 —, observamos os valores destinados a cada uma das rubricas para manutenção e funcionamento do sistema prisional. Apresentamos o percentual de execução orçamentária dividido nos seguintes assuntos: (i) Pessoal e encargos sociais, (ii) Infraestrutura do Sistema Prisional; (iii) Funcionamento do Sistema Prisional; (iv) Assistência aos presos; (v) Segurança; (vi) Comunicação; e (vi) Outros.

Durante o período analisado podemos inferir pelos dados da tabela 04 que a prioridade da política prisional esteve alinhada à manutenção das atividades de custódia, considerando os valores gastos com pessoal, funcionamento das unidades e a infraestrutura prisional. Todavia, os volumes destinados apontam que a despesa “*assistência aos presos*” se tornou ainda mais distante de se institucionalizar enquanto um setor prioritário da agenda prisional, uma vez que os investimentos incipientes no início da série histórica não se confirmam para todos os outros anos, tendo os valores correspondido a menos de 1% de todo o orçamento.

Por fim, apresentamos, na tabela 05, os valores recebidos pelo estado de Minas Gerais, por meio de repasses do FUNPEN.

Tabela 3 - Estrutura orçamentária básica do sistema prisional de Minas Gerais (2003 a 2019)

Ano	Total de PGs na Segurança Pública previstos nos PPAGs	Total de PGs na Segurança Pública previstos nos PPAGs exclusivamente voltados para o Sistema Prisional	Total de PGs da Segurança Pública nas execuções orçamentárias	Total de PGs da Segurança Pública nas execuções orçamentárias exclusivamente voltados para o Sistema prisional	Valor pago para os PGs da Segurança Pública (R\$)	Valor pago para os PGs da Segurança Pública exclusivamente voltados ao Sistema Prisional (R\$)	% do valor pago para os PGs da Segurança Pública exclusivamente voltados ao Sistema Prisional
2003	18	3	5	2	52.697.703,31	23.865.564,52	45,3
2004	25	3	24	3	135.890.058,53	54.813.425,17	40,3
2005	22	3	19	3	291.422.531,80	149.205.318,34	51,2
2006	23	3	19	3	418.416.891,42	209.618.457,09	50,1
2007	21	3	15	3	502.015.492,04	238.280.364,70	47,5
2008	15	4	15	4	626.407.129,35	333.883.904,33	53,3
2009	15	4	15	4	745.549.086,79	424.783.598,48	57,0
2010	15	4	15	4	871.334.845,53	537.099.532,93	61,6
2011	18	4	18	4	1.042.953.742,20	666.730.440,05	63,9
2012	17	4	17	4	1.663.787.348,76	1.017.616.484,30	61,2
2013	17	4	17	4	2.151.097.694,91	1.298.525.410,60	60,4
2014	17	4	17	4	2.762.659.024,96	1.743.843.870,86	63,1
2015	17	4	16	4	3.833.943.129,88	2.530.614.078,51	66,0
2016	20	2	19	2	6.018.068.380,31	2.647.387.514,84	44,0
2017	18	2	18	2	6.660.727.066,00	3.046.053.434,46	45,7
2018	18	2	18	2	3.934.830.948,64	2.947.238.790,55	74,9
2019	17	2	17	2	7.146.698.991,42	3.067.528.982,74	42,9
Total	313	55	284	54	38.858.500.065,84	20.937.089.172,47	53,9

Abreviação: Plano Plurianual (PPAG); Programa (PGs);

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de CGE/MG (2021) | Deflator: Deflator Implícito do PIB, com ano de referência 2010.

Tabela 4 - Relação dos gastos no sistema prisional de Minas Gerais por categoria de financiamento (2003 a 2019)

Ano	Assistência Aos Presos	Comunicação	Funcionamento Unidades	Pessoal	Infraestrutura Prisional	Segurança	Outros	Total (R\$)
2003	3,83246%	0,03535%	44,70260%	44,88194%	5,71884%	0,23222%	0,59658%	23.865.564,52
2004	2,03185%	0,05243%	69,78213%	1,73474%	25,57860%	0,19991%	0,62034%	54.813.425,17
2005	1,02036%	0,00000%	29,26831%	25,06482%	44,08143%	0,02660%	0,53848%	149.205.318,34
2006	0,93724%	0,00353%	26,54032%	46,05676%	25,81678%	0,23509%	0,41028%	209.618.457,09
2007	0,63721%	0,04418%	32,79858%	53,93226%	10,32500%	0,62838%	1,63439%	238.280.364,70
2008	0,47542%	0,03674%	30,57765%	52,58660%	14,73696%	1,10726%	0,47938%	333.883.904,33
2009	0,32738%	0,00112%	33,94027%	57,01034%	7,02586%	0,78400%	0,91102%	424.783.598,48
2010	0,48770%	0,00875%	29,49555%	64,64572%	3,56914%	0,98642%	0,80673%	537.099.532,93
2011	0,30271%	0,00000%	29,47887%	66,25005%	2,71669%	0,20660%	1,04508%	666.730.440,05
2012	0,30310%	0,00341%	22,51382%	73,43989%	1,31084%	0,41167%	2,01727%	1.017.616.484,30
2013	0,33979%	0,04767%	20,29200%	74,01858%	0,63205%	0,17409%	4,49581%	1.298.525.410,60
2014	0,18014%	0,02343%	20,09346%	75,80944%	0,33443%	0,59719%	2,96190%	1.743.843.870,86
2015	0,21417%	0,00000%	16,40670%	80,80525%	0,12062%	0,18597%	2,26730%	2.530.614.078,51
2016	0,18120%	0,00000%	15,98628%	82,96758%	0,14316%	0,30606%	0,41572%	2.647.387.514,84
2017	0,23046%	0,00000%	17,77402%	80,02306%	0,06951%	0,45996%	1,44299%	3.046.053.434,46
2018	0,08569%	0,00000%	14,90734%	83,53970%	0,07778%	1,00237%	0,38712%	2.947.238.790,55
2019	0,49971%	0,00000%	18,47530%	79,59793%	0,24831%	0,18628%	0,99247%	3.067.528.982,74

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de CGE/MG (2021) | Deflator: Deflator Implícito do PIB, com ano de referência 2010.

Quadro 2 - Descrição das categorias de despesa do sistema penitenciário de Minas Gerais.

Grupo categórico	Descrição
Assistência aos presos	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados a promoção e manutenção de um serviço ou bem assistencial aos presos. Seja relacionado a assistência de saúde (médica, hospitalar, odontológica, etc), assistência educacional e profissional (formação escolar ou exercício de atividade laboral) e assistência terapêutica (atividades desportivas ou lúdicas).
Comunicação	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados a comunicação e informatização do sistema prisional, seja no âmbito gerencial, seja no âmbito dos estabelecimentos penais e carceragens. Os gastos e investimentos vão desde a aquisição de equipamentos à distribuição de materiais informativos dentro do sistema prisional.
Funcionamento das unidades prisionais	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados a manutenção normal das atividades de custódia dentro dos estabelecimentos penais e carceragens. Por manutenção normal, entendem-se aqueles gastos relacionados a tarifas de água, energia e esgoto, como aquelas referentes a locomoção de custodiados (transportes, veículos, combustível, etc), utensílios de refeitório e para alimentação, fornecimento de alimentação, utensílios de banheiro e itens de higiene, entre outros.
Gastos com pessoal e encargos sociais	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados com gastos e investimentos em mão de obra no âmbito do sistema prisional, como pagamento de salário de servidores efetivos ou contratados, pagamentos de tributos previdenciários e benefícios diretos e indiretos dos trabalhadores dos estabelecimentos penais e carceragens.
Infraestrutura do sistema prisional	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados com gastos e investimentos em infraestrutura física do sistema prisional, como construção e reforma de unidades prisionais, aquisição de equipamentos e materiais para execução de obras e reparos prediais.
Gastos e investimentos em segurança	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados com gastos e investimentos para instrumentalização de vigilância e de força policial no âmbito do sistema prisional, como a compra de armas e equipamentos de proteção e de segurança, contratação de serviços de implantação de câmeras e equipamentos de observação eletrônica, entre outros.
Outros gastos	Este grupo categórico abarca os itens de despesa não aderentes às descrições dos outros grupos categóricos ou que apresentam algum grau de incompreensão na sua denominação.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela 5 - Repasses orçamentários firmados no âmbito dos convênios entre Minas Gerais e União com recursos do FUNPEN (2003 a 2019)

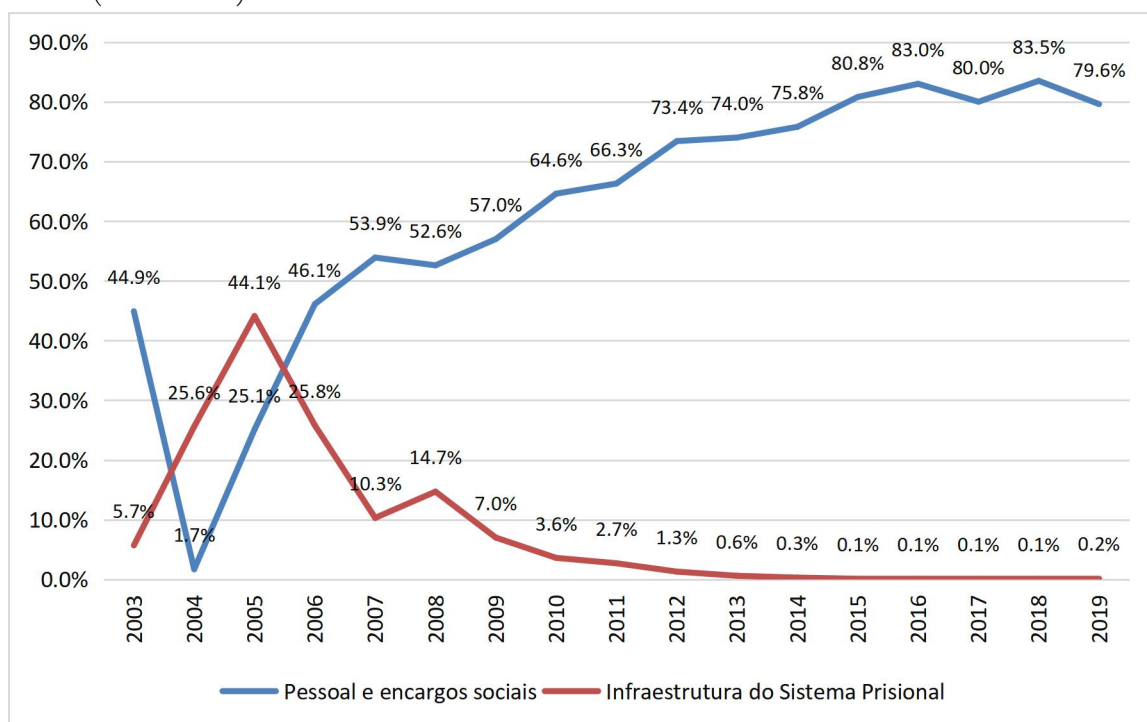
Ano	Valor total (RS)	Fonte		Despesa orçamentária			
		% FUNPEN	% Contrapartida estadual	% repassado para Ampliação do Sistema Prisional	% repassado para Alternativas Penais	% repassado para Política de Egressos	% repassado para outros fins
2003	3.369.867,39	80,1%	19,9%	93,5%	0,9%	1,6%	3,9%
2004	179.302,02	79,1%	20,9%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
2005	0,00	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2006	202.963,77	78,1%	21,9%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2007	2.386.445,97	71,6%	28,4%	43,4%	5,3%	0,0%	51,3%
2008	0,00	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2009	0,00	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2010	304.704,00	80,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
2011	1.169.179,03	97,9%	2,1%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2012	28.369.785,30	56,8%	43,2%	94,3%	5,7%	0,0%	0,0%
2013	125.782.060,20	89,1%	10,9%	99,3%	0,0%	0,0%	0,7%
2014	0,00	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2015	23.803.032,83	96,6%	3,4%	52,2%	47,8%	0,0%	0,0%
2016	7.261.647,59	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2017	83.482,95	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2018	4.143.140,39	90,4%	9,6%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2019	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do DEPEN, 2003 a 2018 | Deflator: Deflator Implícito do PIB, com ano de referência 2010.

Novamente, a preocupação em ampliar o parque prisional no início da série é evidente, com o pico de investimentos em 2005 — equivalente a 44,1% de todo o orçamento prisional (ver Tabela 4), ano em que o estado nada recebeu do FUNPEN. A partir de 2014, de todos os recursos do estado de Minas Gerais investidos na pauta prisional, menos de 0,5% foi destinado à construção de novas unidades, o que ajuda a entender por que o número de presos por vaga aumentou de 1,4 em 2014 para 1,8 em 2019 (ver Gráfico 2).

Por outro lado, a contratação de agentes prisionais se expandiu sensivelmente, alcançando mais de 18 mil homens no ponto mais alto da curva. Em 2019, a média era de 4,45 presos por policiais penais em 2019, o que passa a demandar mais investimentos nesta função. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022), a remuneração dos policiais penais do estado estava entre as mais altas do país, sendo que o menor salário era de R\$ 2.552,33 (quando a média nacional era de R\$ 2.452,30) e o maior era de R\$ 15.485,87. O Gráfico 4 nos ajuda a entender como é possível remunerar tão bem esse corpo burocrático: 80% do orçamento da pasta passou a ser destinado exclusivamente a essa finalidade.

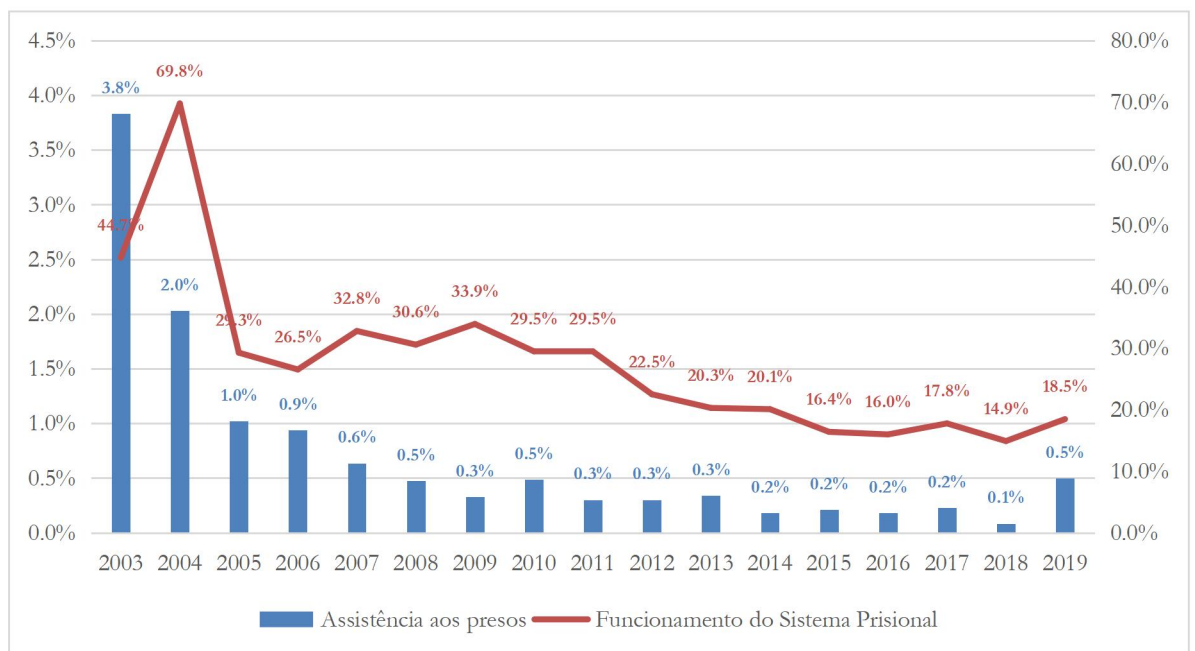
Gráfico 4 – Percentual do orçamento do sistema prisional destinado a Pessoal e Infraestrutura – Minas Gerais (2003 a 2019)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da CGE/MG (2021).

Se no começo da série histórica os gastos com pessoal e infraestrutura somavam 50% do montante do orçamento destinado ao sistema prisional de Minas Gerais, no final da série essas despesas consumiam quase 80% do orçamento, deixando pouco espaço para outras ações, como a própria manutenção das atividades e, especialmente, a implementação de políticas de reinserção social, que seriam uma dimensão relevante dos serviços penais. A manutenção das unidades é um bom anteparo para essa questão, pois engloba despesas que vão desde a alimentação dos presos até o provimento de água e luz nos estabelecimentos prisionais. Não à toa, no começo da série histórica essas funções consumiam metade do orçamento, mas vão se reduzindo progressivamente a ponto de não representarem 1/5 do orçamento da área (Gráfico 5). Tornaram-se cada vez mais comuns as denúncias de falta de água e luz nos estabelecimentos prisionais, de ausência de comida, ausência de remédio e da dependência cada vez maior das famílias das pessoas privadas de liberdade para a garantia da sobrevivência de quem está atrás das grades (DUARTE & RIBEIRO, 2021).

Gráfico 5 – Percentual do orçamento destinado à manutenção do sistema e à assistência dos presos – Minas Gerais (2003 a 2019)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da CGE/MG (2021).

Nesta mesma senda, os gastos com “assistência aos presos”, que são as políticas relacionadas à interseção entre o sistema prisional e o sistema de assistência social, que teriam aparecido como a grande novidade quando da estruturação da Seds-MG, vão desaparecendo da execução orçamentária ao longo dos anos. Saem de menos de 5% do

valor destinado ao sistema prisional para 0,5% em 2010, indicando que a função do sistema prisional se converteu efetivamente na privação da liberdade sem qualquer traço de reinserção social.

Em outras palavras, na medida que o investimento incipiente em programas de assistência aos presos identificado no início da séria histórica — sejam eles voltados à saúde, educação, profissionalização ou lazer (atividades esportivas ou lúdicas) — não se demonstrou estável ou crescente ao longo dos anos, isto revela uma falta de priorização da política penitenciária para implementar ações voltadas à ressocialização de indivíduos condenados. Logo, a privação de liberdade assume um sentido mais ligado à exclusão social e à retribuição penal.

Diante desses números de execução orçamentária, torna-se mais fácil compreender como as políticas venues são importantes para se entender o equilíbrio pontuado na semântica dos serviços penais. Em Minas Gerais, no começo dos anos 2000, as políticas pareciam indicar que essa categoria iria incluir tanto a punição como também a recuperação como são idealmente estabelecidas em função da sanção penal. Esse processo de agenda setting é visível na criação de novas estruturas como a Seds-MG e as subpastas que ela passa a acolher, em que pese a divisão entre prisões (na Suapi) e outros serviços (na prevenção). Contudo, o status diferenciado dessas pautas, além da criação de uma extensa burocracia para gerir o parque prisional ampliado, faz com que o orçamento da área seja cada vez mais monopolizado pela temática das prisões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo se propôs refletir sobre qual é o significado dos serviços penais do ponto de vista teórico e empírico. No âmbito teórico, argumentamos que a semântica dos serviços penais pode ser desvelada por meio de categorias da teoria do equilíbrio pontuado, criada para analisar os períodos de estabilidade e as mudanças nas políticas públicas. Na perspectiva da teoria do equilíbrio pontuado, “para que um problema chame a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um consenso em torno de uma política, efetue a ligação entre o problema e uma possível solução” (CAPELLA, 2007, p. 113). A partir dos dados e análises apresentados neste trabalho, entendemos que a privação de liberdade e o exercício da custódia por meio das unidades prisionais representam a principal imagem que a política penal assume para o governo.

Sob essa vertente, concluímos, a partir do estudo de caso proposto, que o fator informacional transmitido pela imagem dessa política pública parece ter levado os políticos (entendidos como os governadores mineiros) a tomar a decisão de mudanças incrementais dando cada vez mais autonomia ao sistema prisional. Como consequência, a categoria dos serviços penais tem semântica restrita aos serviços de privação de liberdade, o que pode ser explicado pelo crescimento constante do custo de decisão institucional (considerando o aumento da burocracia e dos policiais penais) e pelo custo cognitivo (a capacidade limitada em abarcar atividades outras que não o encarceramento).

Se a burocracia especializada determina a *agenda setting*, a execução orçamentária poderia criar algumas mudanças incrementais, mesmo em um cenário de estabilidade, ao abrir algumas *policy venues*. No entanto, as mudanças na regulamentação do FUNPEN não caminharam no sentido de reduzir cada vez mais o destino desses recursos à manutenção das prisões (DUTRA & SOUZA, 2022), o que mostrava que, talvez, a inovação esteja mesmo no âmbito estadual.

Contudo, o estudo de caso, com foco em Minas Gerais, reforçou o entendimento de que serviços penais se resumem ao encarceramento, sendo que essa privação da liberdade tem nuances muito específicas. Dentro da temática das prisões, os gastos indicam uma manutenção cada vez maior com os próprios atores, o que leva à estabilidade da agenda setting, fazendo com que o policy venue se torne sinônimo de privação de liberdade pura e simples, sem qualquer dimensão voltada ao que seria a função de reinserção social. Perde-se qualquer preocupação com as condições de vida dentro do sistema, rubrica essa que se reduz ao longo dos anos (em termos percentuais).

O encarceramento é executado por policiais penais bem remunerados, enquanto os valores destinados à manutenção dos estabelecimentos prisionais — pagamento das despesas voltadas para a sobrevivência do preso, como água, luz, alimentação, remédio, dentre outros — foram progressivamente deixados em segundo plano. Com isso, os presos, por sua vez, passam a depender cada vez mais de seus familiares para conseguirem itens básicos como água potável, vestimenta e algum remédio que precise ser ingerido com regularidade.

O bordão “quem não tem família morre” nunca esteve tão vivo no sistema prisional mineiro. Se a teoria do equilíbrio pontuado estiver correta, é possível que ele se torne ainda mais forte nos próximos anos, dada a estabilidade da *policy venue* em manter a

burocracia que controla a *agenda setting*, impedindo grandes transformações nas informações e processos que definem os rumos da própria politics.

REFERÊNCIAS

BATITUCCI, Eduardo, *et al.* (2002). Diretrizes para uma política de segurança pública em Minas Gerais. In: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, Minas Gerais do século XXI (pp. 197-216). Belo Horizonte, MG: Rona.

BRASIL. (1984). Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Publicado no Diário Oficial da União, em 13 de julho de 1984. Disponível em <[L7210 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. (2017). Lei Federal nº 13.500/2017. Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (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. Publicado no Diário Oficial da União em 27 de outubro de 2017. Disponível em <[L13500 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. (2019a). Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN. Disponível em <<https://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. (2019b). Emenda Constitucional nº 104, de 04 de dezembro de 2019. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Publicado no Diário Oficial da União, em 05 de dezembro de 2019. Disponível em <[Emenda Constitucional nº 104 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. (2020a). Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - SISDEPEN. Disponível em <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. (2020b). Portaria 136, de 24 de março de 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. Publicado no Diário Oficial da União, em 25 de março de 2020. Disponível em <[PRT_GM_2020_136.pdf \(mj.gov.br\)](http://m.j.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2024.

CAMPOS, Marcos C. & ALVAREZ, Marcelo C. (2017). Políticas públicas de segurança, violência e punição no Brasil (2000-2016). *Sociologia brasileira hoje*. São Paulo: Ateliê, pp. 143-216.

CAPELLA, Ana Cláudia. (2007). Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: G. Hochman, M. Arretche & E. Marques. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio De Janeiro, RJ: Fiocruz.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS - CGE. **Portal da Transparência**, 2021. Despesas. Disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-pesquisa-avancada>. Acesso em: 01 de julho de 2021.

CRUZ, Macus Vinícius G. & BATITUCCI, Eduardo. (2011). De "Depósito de Presos" a "Instituição Penitenciária": Sistema Carcerário em Minas Gerais. In *Anais do 15º Congresso Brasileiro de Sociologia*, XV, Curitiba, PR.

CRUZ, Macus Vinícius G. (2010). De Cadeia a Penitenciária: Uma Análise da Política Prisional de Minas Gerais. In: *encontro de administração pública e governança*, IV. Vitória. Anais, 28-30, nov. p. 1-17.

CRUZ, Macus Vinícius G. *et al* (2013). Agente Penitenciário: em busca da identidade - notas de pesquisa no sistema prisional de Minas Gerais. In *Anais do 37º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, Águas de Lindóia, SP.

CRUZ, Marcus Vinícius G., RAMOS, Alícia M. O., & DA SILVA COELHO, Marina. T. (2021). Trajetória da Política Penitenciária em Minas Gerais notas de pesquisa. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*. VIII EBAP. Brasília, 3-5, nov. p. 1-16. Disponível em <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/189/19>. Acesso em: 09 ago. 2023.

DIAS, Camila C. N. & SILVA, Vanessa R. (2022). "O estado brasileiro vai ter quem manda dentro dos presídios": análise do discurso de senadores na votação da pec da polícia penal. *Lua Nova*, pp. 81-122. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ln/a/KcJcL6Mvqm4Wpydkg5jLGDF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 ago. 2023.

DUARTE, Thaís & RIBEIRO, Ludmila. (2021). Los derechos humanos y las cárceles brasileñas durante la pandemia de Covid-19. *Delito y sociedad*, 52, pp. 81-102.

DUARTE, Thaís, *et al*. Financiamento intergovernamental de políticas prisionais: continuidades e discontinuidades? In: PALOTTI, Pedro; *et al* (org). *E os estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

DUTRA, Walkiria Z. & SOUZA, Talles A. (2022). A (des)articulação federativa na pauta penal: uma análise dos repasses de recursos financeiros do FUNPEN aos governos estaduais. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 16(2), pp. 154-181. Disponível em < <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1348/543>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

FIGUEIREDO, Amanda & BATITUCCI, Eduardo. (2014). Avanços e Desafios da Política de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais na Perspectiva da Gestão em Redes. In *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança*, VI, Belo Horizonte, MG.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. (2022). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Edição XVI. São Paulo, SP.

GUSFIELD, Joseph R. (1989). Constructing the ownership of social problems: Fun and profit in the welfare state. *Social problems*, 36(5), pp. 431-441.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (2020). População, 2020. Estimativas da população, Contagem da População e Censo Demográfico. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>> . Acesso em: 22 de jul. de 2021.

JONES, Bryan D. & BAUMGARTNER, Frank R. (2005). A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), pp. 325-351.

LOPES, Ariane G. (2020). O que mudou na Segurança Pública? Análise comparada sobre a institucionalização da governança nos Governos do Estado de Minas Gerais (2003-2018) e do Estado de Pernambuco (2007- 2018). In *Anais do 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Evento online.

MELO, Felipe A. L. & DAUFEMBACK, Valdirene. (2018). Modelo de Gestão para a Política Penal: começando com uma conversa. In: R. de Vitto & V. Daufemback. (org.). *Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil* (pp. 11-30). Belo Horizonte, MG: Letramento.

MELO, Felipe A. L. Políticas penais: do que estamos falando? In: Dutra, Walkiria Z; Daufemback, Valdirene; Cruz, Fernanda Natasha B. *A sociedade civil nas políticas penais: estratégias de incidência*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 23.304, de 30 de maio de 2019. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019. Disponível em:<<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23304/2019/>>;. Acesso em: 24 mar. 2024.

NEIVA, Victor. et al. (2018). Mudanças na administração prisional: Os agentes penitenciários e a construção da ordem nas prisões de Minas Gerais. *Dilemas*, 11(3), pp. 412-434.

PAIXÃO, Antônio. (1988). Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: F. W. Reis & G. O'Donnell. (org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas* (pp. 168-199). São Paulo, SP: Vértice.

RIBEIRO, Ludmila. & LOPES, Ariane G. (2018). Public safety policy in the state of Minas Gerais (2003-2016): Agenda problems and path dependence. *International Journal of Criminology and Sociology*, 7, pp. 121-134.

RIBEIRO, Ludmila. et al. (2004). Política pública penitenciária: a gestão em Minas Gerais. In *Anais do XXVIII ENANPAD - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Curitiba, PR.

SILVESTRE, Hugo C. & ARAÚJO, Joaquim Filipe F. E. (2015). Teoria do Equilíbrio Pontuado nas Políticas Públicas Brasileiras: O caso do Ceará. *RAC*, 19(06), pp. 697-711. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rac/a/wtyq6WrMfNNF5RXnDtYhHhh/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

TRUE, J.; JONES, Bryan D. & BAUMGARTNER, Frank R. (2007). Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In P. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process*. (pp. 97-115) Colorado: Westview Press.

ZAMPIER, Débora. (2018). 'Culpa de ninguém': entendendo falhas institucionais na gestão do sistema prisional. In: R. de Vitto & V. Daufemback. (org.). *Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil* (pp. 79-112). Belo Horizonte, MG: Letramento.

Walkiria Zambrzycki Dutra

Doutora em Ciência Política (Iesp-Uerj), pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Marco Túlio Sousa Fernandes

Bacharel em Ciências Sociais (UFMG), mestrando no Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGS-UFMG) e pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Doutora em Sociologia (Iuperj) e professora associada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).