



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E
GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA
AMBIENTAL**

Gestão de Políticas Sociais

Claudia Fernandes da Silva¹
Evelyn Secco Faquin²

**O financiamento público do sistema penitenciário brasileiro: o
FUNPEN entre gestão fiscal e garantia de direitos**

RESUMO: O trabalho analisa o financiamento público do sistema penitenciário brasileiro, com foco na trajetória e nas reconfigurações do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), no contexto da reestruturação produtiva e da ofensiva neoliberal. A partir de abordagem qualitativa e revisão bibliográfica-documental, examina-se o papel do fundo público na política penal após o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional e o descontingenciamento determinado pela ADPF 347. Sustenta-se que, apesar de alterações normativas e ampliação do acesso aos recursos, permanecem entraves estruturais na execução orçamentária e na articulação federativa, evidenciando tensões entre financiamento, gestão pública e direitos.

Palavras-chave: financiamento público; Fundo Penitenciário Nacional; gestão de políticas sociais; fundo público.

Abstract: This article analyzes the public financing of the Brazilian penitentiary system, focusing on the trajectory and reconfigurations of the National Penitentiary Fund (FUNPEN) within the context of productive restructuring and the neoliberal offensive. Based on a qualitative approach and bibliographic-documentary research, it examines the role of public funds in penal policy following the recognition of the “Unconstitutional State of Affairs” and the decontingency measures determined by ADPF 347. It argues that, despite normative changes and expanded access to resources, structural constraints persist in budget execution and federal coordination, revealing tensions between financing, public management, and rights.

Keywords: public financing; public funds; National Penitentiary Fund; social policy management; Unconstitutional State of Affairs.

1 INTRODUÇÃO

A questão carcerária tem ganhado relevância nas últimas décadas, especialmente diante do crescimento exponencial da população encarcerada, das recorrentes rebeliões e massacres no sistema penitenciário e, mais recentemente, do reconhecimento do Estado de

¹ Assistente Social no Departamento de Polícia Penal do Estado do Paraná. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social na Universidade Estadual de Londrina. E-mail: claudia.fernandes@uel.br.

² Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: evelynsecco@uel.br.



Coisas Inconstitucional (ECI), que evidenciou a incapacidade governamental de garantir direitos sociais e humanos no cárcere. A superação desse cenário demanda, entre outros fatores, investimentos públicos e a implantação de políticas, programas e projetos capazes de incidir sobre as condições estruturais do sistema prisional.

Nesse contexto, este trabalho busca examinar como a política penitenciária é financiada por meio dos fundos públicos, com especial atenção ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). O problema que orienta a reflexão consiste em compreender de que forma as alterações normativas e institucionais, especialmente após a ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) 347, repercutiram na execução orçamentária e na capacidade de financiamento da política penal.

Como recurso metodológico, adotou-se abordagem qualitativa, de caráter descritivo, com realização de revisão bibliográfica e documental. O trabalho está dividido em três seções: a primeira contextualiza a política penal no âmbito da reestruturação produtiva; a segunda aborda a origem e as finalidades do fundo penitenciário; e a terceira apresenta a configuração atual do FUNPEN.

2 POLÍTICA PENAL NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

O final do século XX foi marcado por uma série de transformações políticas, econômicas e societárias decorrentes da crise estrutural do capital e das respostas a essa crise. O modelo de desenvolvimento fordista, marcado pela rigidez e racionalização nos processos produtivos, bem como no controle e disciplina da força de trabalho, mostrou-se insustentável na tarefa de manter a dinâmica capitalista com sua incessante busca pela lucratividade e ampliação do capital.

De acordo com Felix (2023, p. 4), as transformações políticas e econômicas ocorridas com o objetivo de preservar a sociedade capitalista repercutiram em diversas esferas da organização política, econômica e social. Somadas à crescente insatisfação das bases societárias diante da desigualdade no acesso ao emprego e aos privilégios - historicamente reservados à elite burguesa e negados a mulheres, negros e outros grupos socialmente marginalizados - tais transformações também modificaram as estratégias de enfrentamento da criminalidade.

O caráter destrutivo para a própria viabilidade do capital recoloca a questão do confronto entre capital e trabalho e, acirra ainda mais os abismos criados por este sistema entre os privilegiados e aqueles que detêm, unicamente, a sua força de trabalho, exposta às relações dominantes no processo produtivo (Felix, 2023, p. 4).

Esse processo, denominado reestruturação produtiva, impactou negativamente a classe trabalhadora. Segundo Felix (2023), houve perdas salariais, expansão do subemprego, crescimento do trabalho informal e, de modo geral, retrocessos nos direitos



trabalhistas. Neste cenário, o Estado é convocado a intervir não apenas para administrar as tensões sociais, mas também para disciplinar a força de trabalho, preservando simultaneamente os interesses do capital e as condições de produção e reprodução social.

A política social constitui um dos instrumentos utilizados pelo Estado para preservação das forças produtivas. Felix (2023), ao analisar Behring (2021), destaca o caráter contraditório da política social: se, por um lado, proporciona - ainda que de forma limitada - acesso aos direitos por meio de programas e benefícios, por outro, contribui para a manutenção da ordem capitalista e para a reprodução da força de trabalho.

Ao ser requisitado a intervir, o Estado extrai recursos do fundo público. Behring e Boschetti (2006 *apud* Salvador, 2010, p. 70) pontuam que “o Estado, diga-se, o fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais”. Vejamos:

Não é exagerado reafirmar que o fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções de reprodução do capital e da força de trabalho, como vimos mostrando (Behring, 2021, p. 38).

É possível afirmar, como demonstra Behring (2021), que o fundo público, embora originalmente não tenha sido indispensável ao capital, passou a ocupar papel relevante e estrutural no capitalismo maduro, tornando-se elemento-chave na preservação das condições gerais de produção. “Na verdade, o que se observa é que o fundo público assume tarefas e proporções cada vez maiores no capitalismo contemporâneo, diga-se, em sua fase madura e decadente” (Behring, 2021, p. 31-32).

Felix (2023, p. 10) elucida que nesse contexto social, político e econômico, o pauperismo é acentuado, as classes consideradas “perigosas” ao questionarem a ordem vigente, passaram a sofrer com maior intensidade o peso do braço punitivo do Estado, na medida em que a questão social é progressivamente criminalizada.

O processo de criminalização da pobreza constitui mecanismo eficaz de manutenção da ordem vigente, tendo o sistema prisional como ferramenta funcional de punição daqueles que, por sua condição de pobreza e exclusão, tornam-se alvo preferencial da ação do Estado Penal (Felix, 2023, p. 12).

Ao exercer o poder punitivo, o Estado mobiliza um robusto aparato institucional, direcionando recursos e investimentos para controle e coerção de indivíduos que compartilham marcadores sociais específicos - raça, etnia, classe social e posição no mercado de trabalho - ou seja, sujeitos historicamente expropriados e aliçados economicamente. As prisões, nesse sentido, configuram-se como espaços disciplinadores e coercitivos, voltados à docilização e conformação à ideologia dominante.



Quanto a isso, Salvador (2010, p. 55), ao analisar os escritos de Mandel (1982), sintetiza que uma das funções do Estado consiste em garantir as condições gerais de produção, uma vez que a classe dominante não teria legitimidade para fazê-lo diretamente. Para tanto, o Estado utiliza uma rede composta por forças armadas, aparato policial, sistema judiciário e sistema penitenciário, com o objetivo de conter ameaças à ordem estabelecida e preservar o padrão de produção vigente, “garantindo que a ideologia hegemônica continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas”.

Embora o debate sobre o Estado Penal seja central para essa análise, o objetivo da seção seguinte é examinar, ainda que de forma sintética, os mecanismos de financiamento do sistema prisional brasileiro, compreendendo as prisões como instituições disciplinadoras e coercitivas inseridas na dinâmica de reprodução do capital.

3 FUNDO PENITENCIÁRIO: ORIGEM E FINALIDADES

No capitalismo contemporâneo o fundo público ganha cada vez mais centralidade, observa-se sua ampliação e diversificação de funções. Behring (2021, p. 32) destaca que é no capitalismo monopolista e imperialista, sob a influência do neoliberalismo e da financeirização, que o Estado passa a extrair, por meio das políticas tributárias, parcela cada vez mais significativa da mais-valia socialmente produzida.

Mesmo diante da difusão ideológica do chamado “Estado mínimo”, especialmente a partir da década de 1980, o que se observa é que, nos períodos de crise estrutural, sistêmica e endêmica - como na crise de 2008/2009 - houve aporte significativo de recursos estatais, apropriados do fundo público. Sobre isso Salvador (2010, p. 109) afirma: “Quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se ‘desmancham no ar’, e chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos”.

No Brasil não foi diferente. Durante a crise imobiliária de 2008, o governo adotou rapidamente medidas para socorrer o sistema bancário, apropriando-se do fundo público brasileiro, o que evidenciou a influência do sistema financeiro na agenda econômica nacional (Salvador, 2010, p. 111).

É nesse cenário de reconfiguração do Estado social, marcado pelo aprofundamento da superexploração e pela recomposição do exército industrial de reserva, em que o Estado é chamado a desempenhar função disciplinadora da força de trabalho, seja por meio do assistencialismo, seja pelo encarceramento (Behring, 2021, p. 117). A partir dessa compreensão passa-se a examinar como se estrutura o financiamento público da política penal brasileira.



A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) antecede à Constituição Federal de 1988, foi promulgada no contexto do processo de redemocratização brasileira e estabeleceu avanços importantes na organização da execução penal. A referida Lei dispõe sobre a organização da execução penal, define as assistências a serem prestadas à pessoa privada de liberdade e delimita instâncias de responsabilidade no âmbito do sistema penitenciário nacional. Nesse contexto, foi criado o Departamento Penitenciário Nacional³ (DEPEN) (Macedo, 2023, p. 36).

O artigo nº 72 da referida Lei estabelece, entre outros, que:

Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional: I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional; [...] IV - colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais; [...] VI – estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar (Incluído pela Lei nº 10.792, de 2003).

Pelo disposto, percebe-se que o Departamento Penitenciário deveria atuar como órgão central de coordenação da política penitenciária. No entanto, como demonstra Macedo (2023, p. 36), na prática o Departamento Penitenciário Nacional funcionava como unidade administrativa limitada à celebração pontual de convênios, conforme demandas estaduais, sem diretrizes nacionais estruturadas. Apenas em 2007 o DEPEN passou a assumir posição mais robusta na estrutura administrativa federal, ampliando sua capacidade de fomento e coordenação da política penitenciária.

A DIRPP - Diretoria de Políticas Penitenciárias, vinculada a agora Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) passou a desempenhar papel relevante na ampliação e coordenação dos recursos alocados no Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Transcorridos dez anos da promulgação da LEP – Lei de Execução Penal, foi instituído, pela Lei Complementar nº 79/94, o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), com finalidade de “proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional” (Brasil, 1994).

As fontes de recursos do FUNPEN são oriundas de dotações orçamentárias da União, como sintetiza Macedo (2023, p. 43).

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;

³ Em 1º de janeiro de 2023, por força do artigo 59 da Medida Provisória nº 1.154, o Departamento Penitenciário Nacional- DEPEN foi transformado na Secretaria Nacional de Políticas Penais, mantendo as competências e a execução das responsabilidades estabelecidas em lei.



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.

Originalmente o FUNPEN vinculava-se à Lei nº 4.320/64 no que se refere à utilização de seus recursos. Maia e Ferreira (2018 *apud* Macedo, 2023) explicam que os recursos de um fundo especial são vinculados aos objetivos que justificaram sua criação, sendo vedada sua utilização para finalidades diversas. Os valores não executados ao final do exercício deveriam retornar ao próprio fundo especial. O acesso aos recursos ocorria por meio de convênios, acordos ou ajustes celebrados com entidades públicas e privadas sem fins lucrativos.

Na prática, o acesso dos entes federados ao FUNPEN era limitado, uma vez que sua liberação dependia de decisões do governo federal. Os repasses eram realizados mediante editais nos quais o Governo Federal definia unilateralmente objetivos e metas, sem participação efetiva dos demais entes federados no processo decisório. Aos gestores locais restava o papel de executores dos montantes previamente estipulados pelo DEPEN, desde que atendessem aos critérios estabelecidos (Macedo, 2023).

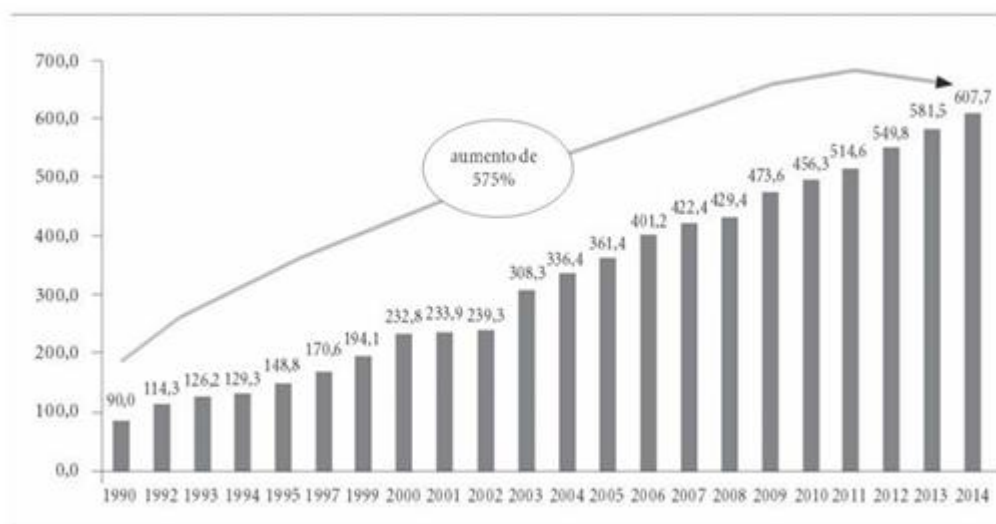
Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) alteraram-se os procedimentos de elaboração e execução do orçamento público, fixando-se metas de superávit primário. O não cumprimento dessas metas autoriza o contingenciamento das despesas discricionárias, afetando, especialmente, gastos sociais não obrigatórios, na medida em que prioriza o pagamento de juros e limita despesas em outras áreas, configurando-se como instrumento de apropriação financeira pelo capital (Salvador, 2010).

Essa configuração do FUNPEN sofreu alterações nos anos recentes, especialmente em virtude do julgamento da ADPF 347, que reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro, tema que será abordado na seção seguinte.

4 CONFIGURAÇÕES ATUAIS DO FUNDO PENITENCIÁRIO

A reestruturação produtiva e a ofensiva neoliberal reverberam nas diversas esferas da vida social, política e econômica. No que tange ao sistema penitenciário, constatou-se, conforme dados do Infopen (2014), o aumento exponencial da população carcerária, com crescimento de 575% entre os anos de 1990 e 2014.

Gráfico 1 – Evolução da população carcerária brasileira entre 1990 e 2014.



Fonte: Infopen, 2014.

Os dados alarmantes publicados no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen– 2014 evidenciaram a crise estrutural do sistema penitenciário e serviram de substrato para que o PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) ajuizasse a ADPF 347. Carmona (2019, p. 55) pontua:

Assim, diante dos dados oficiais, sobretudo do Infopen – dezembro de 2014, que retratam um pouco da realidade carcerária da época em que se ajuizou a ADPF 347/DF, e do fato de haver um Fundo Penitenciário superavitário, que sofria contingenciamentos reiterados de seus recursos (como amplamente referido), o STF foi instado a se manifestar sobre Estado de Coisas Inconstitucional e a adotar medidas, entre elas, a do descontingenciamento das verbas do FUNPEN.

Assim, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), admitindo a sistemática negligência estatal na garantia de direitos fundamentais às pessoas privadas de liberdade. Ao declarar a inconstitucionalidade do estado das prisões brasileiras, abriu-se possibilidade de reorientação institucional das políticas públicas, com vistas a superação do quadro estrutural de violações (Carmona, 2019, p. 56).

No julgamento da referida ação, o STF não apenas declarou o Estado de Coisas Inconstitucional, como também determinou a realização das audiências de custódia e o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Vejamos o trecho da ementa:

FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL- VERBAS CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA– OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão (Carmona, 2019, p. 65).



A decisão judicial conferiu centralidade ao FUNPEN como instrumento financeiro estratégico para o enfrentamento da crise prisional, tratando o descontingenciamento como medida estruturante para superação do Estado de Coisas Inconstitucional. Tal centralidade, contudo, não implicou alteração automática na lógica de gestão e execução dos recursos, uma vez que estes vinham sendo reiteradamente contingenciados — muitas vezes em valores superiores aos efetivamente executados — em razão das metas fiscais impostas pelo regime orçamentário.

Essa dinâmica não é circunstancial. Como analisa Behring (2021, p. 117), o movimento do fundo público na fase contemporânea do capitalismo revela sua funcionalidade estrutural à valorização do capital:

Sua ênfase hoje se dá em garantir as condições gerais de produção, na perspectiva de propiciar as condições de rotação e valorização do capital e assegurar a subsunção do trabalho ao capital em condições precárias, ou seja, para máxima exploração.

Nesse sentido, ainda que o descontingenciamento tenha sido apresentado como medida de enfrentamento da crise prisional, o regime fiscal que organiza o fundo público permanece atravessado por prioridades macroeconômicas que tensionam os limites do financiamento da política penal.

É necessário esclarecer que, embora tenha havido determinação para o descontingenciamento e liberação dos recursos, entraves institucionais permaneceram. A decisão judicial não alterou o regime constitucional do fundo, de modo que “a verba continua a ser liberada com base na aprovação dos projetos dos estados” (Carmona, 2019, p. 73). Ademais, nem todos os Estados possuíam fundos penitenciários próprios constituídos, o que dificultava a operacionalização dos repasses.

Sob o argumento de evitar novos contingenciamentos, o Poder Executivo editou as Medidas Provisórias nº 755/2016 e nº 781/2017⁴ ampliando as finalidades de aplicação dos recursos do FUNPEN. Carmona (2019, p. 83) avalia que tais alterações desvirtuaram parcialmente a finalidade original do fundo, permitindo sua utilização em áreas mais amplas da segurança pública, como projetos de inteligência policial e aquisição de equipamentos e veículos utilizados pelas forças de segurança.

Melo (2023) analisou que após o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional e o descontingenciamento dos recursos do FUNPEN, não houve melhorias efetivas na política penal. A autora destaca três pontos principais: (1) ausência de dados que

⁴ Em outubro de 2017 a MP— Medida Provisória nº 781 foi convertida na Lei nº 13.500, que “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” (Brasil, 2017).



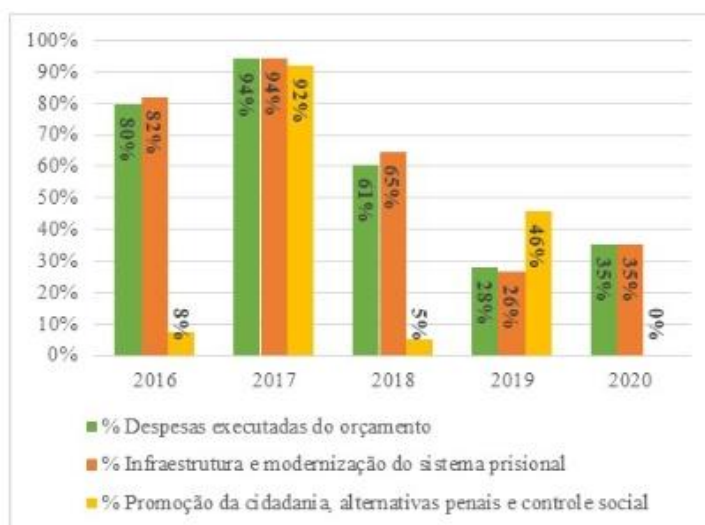
indiquem monitoramento sistemático do uso das verbas pelo Conselho Nacional de Justiça; (2) aumento expressivo de investimento em 2016 e 2017, seguido de redução nos anos subsequentes; (3) baixo planejamento orçamentário na rubrica “Promoção da cidadania, alternativas penais e controle social”.

Gráfico 2 – Investimento público no sistema prisional brasileiro em milhões de reais no período de 2012 a 2020 (R\$ / 1.000.000).



Fonte: Petiz (2021 *apud* Melo 2023, p. 12).

Gráfico 3 – Percentual executado (valor pago) / planejado (valor empenhado) dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional no período de 2013 a 2020 (%).



Fonte: Brasil (2022 *apud* Melo 2024, p. 13).



Os dados demonstram que, embora tenha havido ampliação momentânea dos investimentos após o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, persistem fragilidades na execução orçamentária e no planejamento das ações financiadas pelo FUNPEN. O descontingenciamento ampliou a disponibilidade formal de recursos, mas não garantiu, por si só, sua aplicação estruturada e contínua. A baixa execução em determinadas rubricas, especialmente aquelas voltadas à promoção da cidadania e alternativas penais, indica que o problema ultrapassa a dimensão financeira, envolvendo entraves institucionais, disputas orçamentárias e prioridades políticas.

Como já sinalizado por Carmona (2019), a manutenção da lógica de aprovação condicionada de projetos reforça os limites federativos e administrativos que atravessam o financiamento da política penal. Nesse sentido, o financiamento da política penitenciária permanece condicionado à racionalidade fiscal predominante, tensionando sua capacidade de operar como instrumento efetivo de superação do Estado de Coisas Inconstitucional. Tal constatação revela que o FUNPEN, ainda que juridicamente fortalecido, permanece estruturalmente subordinado à lógica macroeconômica que organiza o fundo público no capitalismo contemporâneo.

Nesse cenário de fragilidades na execução e ausência de monitoramento sistemático, apenas em maio de 2021, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), publicou nota técnica orientando a criação de fundos municipais de políticas penais, com vistas à habilitação para recebimento de recursos do FUNPEN.

Até 2023, apenas 14 municípios brasileiros haviam instituído fundos próprios para esse fim, evidenciando baixa adesão ao modelo de descentralização proposto.

Figura 1 - Fundos municipais implantados.



Fonte: Conselho nacional de Justiça (2024).



Embora a criação de fundos municipais possa representar instrumento relevante para captação e aplicação de recursos na política penal, o cenário ainda se mostra incipiente. A limitada adesão municipal revela dificuldades de articulação federativa e fragilidades na indução de políticas descentralizadas, indicando que a mera descentralização formal não assegura, por si só, reestruturação substantiva da política penitenciária.

5 RESULTADOS E CONCLUSÕES

A reestruturação econômica no Brasil e a intensificação do ideário neoliberal ocasionaram mudanças significativas no mundo do trabalho e na organização econômica, política e social. No que se refere ao sistema penitenciário, constatou-se um aumento expressivo da população carcerária, coincidente com o período de consolidação das reformas neoliberais e da reconfiguração do papel do Estado. Esse crescimento não pode ser compreendido apenas como resposta à criminalidade, mas também como expressão da centralidade assumida pelo controle penal na gestão das desigualdades sociais, num movimento simultâneo de fortalecimento do Estado Penal e retração do Estado Social, conforme discutido ao longo do texto.

Nesse contexto de expansão do encarceramento e de fragilização das políticas estruturantes, instaura-se o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), decisão que, além de projetar visibilidade institucional à crise prisional, determinou o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional como medida emergencial de enfrentamento da situação. Entretanto, a liberação de recursos, por si só, não altera a racionalidade fiscal que organiza o fundo público na contemporaneidade.

Os dados analisados permitem inferir que, embora tenha havido avanços pontuais na ampliação da disponibilidade de recursos do FUNPEN, persistem limites estruturais relacionados à execução orçamentária, ao planejamento das ações financiadas e à articulação federativa para acesso aos recursos disponíveis. Assim, a dimensão financeira revela-se condição necessária, mas não suficiente, para reverter o quadro estrutural de violações.

Ademais, a discussão pode ser ampliada em ao menos dois aspectos relevantes: a renovação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), com aumento do percentual de desvinculação para 30% até 2032, e os desafios relacionados à participação social na criação e composição dos fundos municipais de políticas penais, especialmente diante da baixa adesão observada.

Por fim, a análise evidencia que o financiamento da política penitenciária não se reduz à questão técnica ou meramente administrativa, mas constitui campo de disputa



política e orçamentária no interior do fundo público, refletindo a correlação de forças e as prioridades estatais em determinado momento histórico e social.

Nesse sentido, o FUNPEN sintetiza as contradições da gestão neoliberal do fundo público: apresenta-se como instrumento de enfrentamento da crise prisional, mas permanece subordinado à lógica fiscal que limita sua capacidade transformadora. Assim, o problema da política penitenciária brasileira não se resume à escassez de recursos, mas à forma como o fundo público é disputado, direcionado e apropriado no interior da racionalidade neoliberal.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundo público e valor. In: ———. *Fundo público, valor e política social*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021. p. 31-45.

BEHRING, Elaine Rossetti. Polêmicas sobre fundo público, estados e política social. In: ———. *Fundo público, valor e política social*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021. p. 92-118.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. *Institui a Lei de Execução Penal*. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. *Cria o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)*. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm. Acesso em: 1 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017. *Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994*. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/L Lei/L13500.htm. Acesso em: 1 jun. 2024.

CARMONA, Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli. *O fundo penitenciário nacional como promessa de viabilidade de melhorias nas prisões: uma análise da declaração do estado de coisas inconstitucional e seu impacto no ciclo da política pública penitenciária brasileira*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/14488>. Acesso em: 10 jun. 2024.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Fundos municipais são criados em 14 cidades para fortalecer políticas penais. 2024. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/fundos-municipais>. Acesso em: 10 jun. 2024.

MELO, Myrlla Arielle Fernandes Sampaio de. O Estado de coisas inconstitucional no Brasil e o descontingenciamento dos recursos do FUNPEN. *Revista Juridicidade Constitucional e Democracia*, v. 1, n. 2, p. 118-136, 2023. Disponível em:

<https://periodicos.apps.uern.br/index.php/jcd/article/view/5216>. Acesso em: 1 jun. 2024.

FELIX, Elizabeth Rodrigues. Crise estrutural do capital, políticas sociais e sistema prisional: reflexões e desafios. In: ENCONTRO INTERNACIONAL E NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 2023, Vitória. *Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social*. Vitória: UFES, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/issue/view/1550>. Acesso em: 1 jun. 2024.

MACÊDO, Jéssica Leal e Silva. *Transferências fundo a fundo no Sistema Penitenciário Brasileiro: uma análise da racionalidade nas escolhas públicas*. 2023. Dissertação (mestrado em Administração Pública) - Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Programa de pós-Graduação em Administração, Brasília, 2023. Disponível em:

<https://repositorio.unb.br/handle/10482/45583?mode=simple>. Acesso em: 1 jun. 2024.

SALVADOR, Evilásio. A configuração do fundo público no capitalismo contemporâneo. In: ———. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 53–91.

SALVADOR, Evilásio. Capital portador de juros: sócio privilegiado do fundo público no Brasil. In: ———. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 351-386.