



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas –
FACE

Departamento de Economia – ECO

Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE

Mestrado Profissional em Economia e Gestão do Setor Público

ILUMINANDO OS GARGALOS
DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA:
O Federalismo em meio à centralização *versus* descentralização
do repasse dos recursos advindos da Lei nº 13.756/2018

Raimundo Sérgio Sales de Matos

Brasília

2023

Universidade de Brasília (UnB)

Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília

RAIMUNDO SÉRGIO SALES DE MATOS

ILUMINANDO OS GARGALOS

DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA:

**O Federalismo em meio à centralização *versus* descentralização
do repasse dos recursos advindos da Lei nº 13.756/2018**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília – UnB – como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. José Guilherme de Lara Resende.
Coorientador: Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa.

Brasília

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

Matos, Raimundo Sérgio Sales de.

Iluminando os gargalos do Fundo Nacional de Segurança Pública: O Federalismo em meio à centralização versus descentralização do repasse dos recursos advindos da Lei nº 13.756/2018. / Raimundo Sérgio Sales de Matos; Orientador: Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa – Brasília, DF, 2023. 66 p.

Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília – UnB. Faculdade de Economia, Administração, Ciências Contábeis e Atuariais e Gestão de Políticas Públicas – FACE. Programa de pós-graduação em Economia – PPGECON. Brasília, DF, 2023.

1. Gargalos. 2. Fundo Nacional de Segurança Pública. 3. Represamento de Recursos 4. Federalismo. 5. Eficiência. I. Costa, Caio César de Medeiros, orient. II. Título.

Universidade de Brasília (UnB)

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pesquisa e Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas**

Professor Doutor Roberto de Góes Ellery Júnior
Chefe do Departamento de Economia

Professor Doutor José Guilherme de Lara Resende
Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Economia da UnB

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas –
FACE

Departamento de Economia – ECO
Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE
Mestrado Profissional em Economia e Gestão do Setor Público

RAIMUNDO SÉRGIO SALES DE MATOS

ILUMINANDO OS GARGALOS

DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA:

**O Federalismo em meio à centralização *versus* descentralização
do repasse dos recursos advindos da Lei nº 13.756/2018**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da
Universidade de Brasília – UnB – como requisito parcial para a obtenção do título de mestre
em Economia.

Orientador: Prof. Dr. José Guilherme de Lara Resende

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa – Coorientador
ADM/FACE/UnB

Prof. Dr. Ronan Pereira Capobianco – Membro Externo
Universidade Federal de Viçosa – UFV

Prof. Dr. Gustavo Leonardo Simão – Membro Externo
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Prof. Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis – Suplente
IPPUR-UFRJ

Brasília, 02 de outubro de 2023.

Ao meu pai (*in memoriam*), Jerônimo de Matos.
Estudar foi a maneira que encontrei de te honrar.

AGRADECIMENTOS

Ao Criador, Jeová Deus, por toda a misericórdia que me é dispensada.

À Jacirene Letícia, minha esposa, pela cumplicidade e paciência. Ao meu filho Gabriel Martins, por sempre acreditar e querer me ajudar.

A minha mãe Erotildes Sales e irmãos Roseane Sales e Cláudio Sales, por acreditarem mais em mim, do que eu mesmo consigo acreditar.

À Universidade de Brasília (UnB), à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) e à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), pela oportunidade de realizar um desejo manifesto, desde os anos de graduação, de ingressar, participar e concluir uma pós-graduação *scricto sensu* nesta renomada instituição de ensino.

Ao Professor Doutor Caio César de Medeiros Costa, pelo apoio, disponibilidade, compreensão, dedicação e a paciência advindos de seus ensinamentos, que se mostraram essenciais para o desenvolvimento das linhas que se seguem.

Aos meus colegas do curso de Mestrado, pela ajuda nos mais variados momentos, principalmente naqueles em que desistir foi considerado, por mim, como uma opção.

Aos meus colegas de trabalho, pela compreensão, torcida, apoio e fé durante esta jornada compartilhada entre as atividades no MJSP e do Mestrado.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização do presente estudo, o meu profundo agradecimento.

Alice perguntou: Gato Cheshire... pode me dizer qual o caminho que eu devo tomar?

Isso depende muito do lugar para onde você quer ir – disse o Gato.

Eu não sei para onde ir! – disse Alice.

Se você não sabe para onde ir, qualquer caminho serve.

(Alice no País das Maravilhas)

Lewis Carroll

RESUMO

O presente estudo teve por objetivo identificar e mensurar os gargalos na execução dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Lei nº 13.756/2018, de 12 de dezembro de 2018, a partir da percepção das secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que foram instituídos pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Citar e identificar as características desses recursos, descrever as dúvidas e sugestões dos pontos focais dessas secretarias quando da execução dos aportes do FNSP, buscando identificar os principais problemas encontrados por aqueles na execução. Explorou-se a dicotomia federativa brasileira, centralização versus descentralização, buscou-se observar se essa ou aquela forma estaria gerando esses gargalos, e, por conseguinte, o represamento dos recursos nos cofres dos entes federados. Como metodologia de pesquisa, fez-se uso da via qualitativa, no intuito de observar as características dos repasses, volume dos recursos disponibilizados aos entes da federação e quanto desses encontram-se parados, sem terem sido destinados. Foram enviados (*e-mail*) questionários aos escritórios de projetos estaduais e pontos focais das secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, no intuito de captar as percepções desses sobre as dificuldades na execução dos recursos e possíveis soluções para tais gargalos. Como resultado, não se verificou, pelas respostas dadas aos questionários, qualquer problemática em relação ao modelo federalista do Brasil, inferindo-se que os gargalos executórios passavam pela falta de estrutura das secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, tais como ferramentas administrativas capazes de planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos, a fim de executarem os recursos recebidos do FNSP de forma mais eficiente.

Palavras-chave: Gargalos. Fundo Nacional de Segurança Pública. Represamento de Recursos. Federalismo. Eficiência.

ABSTRACT

The present study aimed to identify and measure bottlenecks in the execution of resources from the National Public Security Fund (FNSP), Law No. 13,756/2018, of December 12, 2018, based on the perception of state public security departments or similar, operational members of the Unified Public Security System (SUSP), which were established by Law No. 13,675, of June 11, 2018. Mention and identify the characteristics of these resources, describe the doubts and suggestions of the focal points of these departments when executing the contributions from the FNSP, seeking to identify the main problems encountered by those during execution. The Brazilian federative dichotomy was explored, centralization versus decentralization, seeking to observe whether this or that form would be generating these bottlenecks, and, consequently, the retention of resources in the coffers of the federated entities. As a research methodology, the qualitative approach was used, in order to observe the characteristics of the transfers, the volume of resources made available to the federation entities and how much of these are stopped, without having been allocated. Questionnaires were sent (e-mail) to state project offices and focal points of state public security secretariats or similar, in order to capture their perceptions about the difficulties in implementing resources and possible solutions to such bottlenecks. As a result, the responses given to the questionnaires did not reveal any problem in relation to Brazil's federalist model, inferring that enforcement bottlenecks were due to the lack of structure in state public security secretariats or similar departments, such as administrative tools capable of plan, organize, direct and control resources, in order to execute the resources received from the FNSP more efficiently.

Keywords: Bottlenecks. National Public Security Fund. Resource Impoundment. Federalism. Efficiency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Como determinar a relação entre poder informacional e dimensão da amostra	41
Figura 2: Diagrama de Ishikawa.....	47

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução dos Gastos do Fundo Nacional de Segurança Pública	31
Gráfico 2: Despesas com Segurança Pública por ente federativo – 2021-2022 (FBSP).....	32
Gráfico 3: Repasses do FNSP aos Estados e DF (2019 e 2022).....	33
Gráfico 4: Categorização das respostas as perguntas P2.....	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução da Política de Segurança Pública.....	28
Tabela 2: Repasses das Verbas das Loterias para a área de Segurança Pública (FBSP).....	32
Tabela 3: Fundo a Fundo em Números	43
Tabela 4: Respostas aos questionários eletrônicos da P1	45
Tabela 5: Respostas aos questionários eletrônicos da P2	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	–	Constituição da República Federativa do Brasil
CGU	–	Controladoria-Geral da União
FBSP	–	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FNSP	–	Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNPEN	–	Fundo Penitenciário Nacional
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MF	–	Ministério da Fazenda
MJSP	–	Ministério da Justiça e Segurança Pública
OGU	–	Orçamento Geral da União
PDDE	–	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE	–	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	–	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNSP	–	Plano Nacional de Segurança Pública E Defesa Social
POP	–	Procedimento Operacional Padrão
SENASP	–	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SP	–	Segurança Pública
SSP	–	Secretaria de Segurança Pública
STN	–	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	–	Sistema Único de Saúde
SUSP	–	Sistema Único de Segurança Pública
TCU	–	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 OS ENTES FEDERADOS E O FEDERALISMO	20
2.2 OS ENTES FEDERADOS E A DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....	24
2.3 COOPERAÇÃO FEDERAL.....	27
2.4 OS TIPOS DE TRANSFERÊNCIAS	29
2.5 ASPECTOS INSTITUCIONAIS	30
2.6 REPRESENTAMENTO	33
2.7 EM BUSCA DA EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS.....	34
3. METODOLOGIA	37
3.1 FERRAMENTA PARA COLETA DE DADOS	38
3.2 OS PONTOS FOCAIS	39
3.3 DESAFIOS PERCEBIDOS.....	41
4. RESULTADOS	43
4.1 ANÁLISE DE CONTEÚDO (AC).....	44
4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS	58
APÊNDICE	65

1. INTRODUÇÃO

Alicerçados em nossa Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no que concerne à segurança pública, tal instrumento legal declara que é um direito fundamental¹, assim sendo, fator *sine qua non* ao exercício da cidadania. E, como direito, Segurança Pública² (SP), “precisa se traduzir em políticas públicas que se guiem pelos princípios da transparência, da participação social e do uso da Ciência para a redução de todas as formas de violência e desigualdades” (FBSP, 2022).

No que se refere ao bem-estar da população, uma das principais questões que deve ser levada em consideração é a melhoria da segurança pública, através da contínua melhoria da eficiência e qualidade dos serviços públicos ofertados à população (Plano Estratégico: TCU).

Partindo-se então da premissa de que “os recursos são escassos e as necessidades ilimitadas”, fundamento basilar da linha de pensamento de grande parte dos modelos econômicos e administrativos (ROSSETTI, 1994).

Conforme nos ensina Cabral (2018), “a eficiência como diretriz a ser seguida pelo Estado representa a incorporação da feição gerencial à gestão estatal, visando uma maior racionalização administrativa, atrelada à economia de recursos e a uma otimização dos gastos realizados”.

Então a eficiência, qual seja, o alcance dos melhores resultados na prestação do serviço público é o caminho a ser trilhado: “é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (MEIRELLES, 2006).

Buscando trazer essa eficiência na prestação de SP, o governo federal envidou esforços no sentido de aprovar o então Projeto de Lei 3.734-D, de 2012³, embrião do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o texto previa a proteção aos direitos humanos, promoção da cidadania, resolução pacífica de conflitos, uso proporcional da força e **eficiência na prevenção e repressão das infrações penais**, entre outros pontos. (grifo meu)

¹ A Constituição da República Federativa do Brasil (CF), promulgada em 1988, em seu art. Art. 5º declara: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade (grifo meu).

² Id., em seu art. 144, trata especificamente da segurança pública: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio

³ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1650189&filename=Avulso+-PL+3734/2012

O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), foi instituído pela Lei 13.675, de 11 de junho de 2018⁴. O SUSP intentava criar uma arquitetura uniforme para a segurança pública em âmbito nacional, a partir de ações de compartilhamento de dados, operações integradas e colaborações nas estruturas de segurança pública federal, estadual e municipal. A segurança pública continuava sendo atribuição de estados e municípios. A União ficaria responsável pela criação de diretrizes que seriam compartilhadas em todo o país.

Visando ser uma das fontes financiadoras do SUSP, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), pela Lei nº 10.201/2001, foi alterado pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018⁵, que entre outras alterações, dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominadas “apostas de quota fixa”, que tem por objetivo garantir recursos às ações de segurança pública.

O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado através de medida provisória no ano de 2000, ainda no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, tinha como uma das principais linhas de ação, estreitar a cooperação com os estados e municípios na defesa da segurança pública. (ADORNO, 1999).

Essa linha de ação foi reforçada quando da reformulação da Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que reza em seu artigo primeiro, inciso I: “o objetivo de promover: as alterações necessárias ao funcionamento do FNSP, para conferir efetividade às ações do Ministério da Segurança Pública⁶ quanto à execução de sua competência de coordenar e promover a integração da segurança pública em cooperação com os entes federativos”.

Todavia, essas relações envolvendo os (três) níveis de governo, considerando as dimensões territoriais do Brasil, onde a Federação é composta por 5.568⁷ municípios, 26 Estados, um Distrito Federal e um Governo Central, conforme Rocha (2015), “apresentam um elevado grau de complexidade, fruto das interações cooperativas e conflituosas, inerente à alocação de responsabilidades”.

Essas relações entre o setor público dos 3 (três) níveis federados para as implementações das Políticas Públicas de interesses mútuos podem ser mais ou menos tensionadas e/ou competitivas, de um lado, ou coordenadas e pactuadas, de outro, devem ser entendidas no

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/susp>

⁵ Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13756.htm

⁶ No exercício de 2018, em razão do disposto na Lei nº 13.690, de 10 de julho de 2018, a estrutura organizacional da Presidência de República foi alterada e o Ministério da Justiça e Segurança Pública estava dividido em dois órgãos distintos, a saber: Ministério da Justiça e Ministério da Segurança Pública. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13690.htm

⁷ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao todo, o Brasil tem 5.568 municípios, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e do Distrito Federal. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama>.

contexto das opções tomadas pelo governo central para dar destinações e usos específicos a recursos públicos de caráter federativo (NETO, 2014).

Surge então nesse cenário a dicotomia entre a descentralização e a centralização federativa. A descentralização no federalismo, implica em descentralização qualificada, aquela que ocorre do governo federal para as unidades, nas matérias que lhes são de competência própria, ou mesmo estejam no campo das prerrogativas comuns, sendo assegurado ao governo federal sua coordenação (CRUZ, 2012).

Nesta relação, o processo de planejamento público pode não ter um devido alinhamento entre os planos de cada um dos partícipes, seja por divergências quanto às políticas a serem executadas, seja pelas vertentes ideológico-partidárias, seja pela divergência referente ao lapso temporal de discussão e à aprovação dos próprios planejamentos, interferindo no alinhamento de estratégias e na consequente execução, a exemplo disso, notou-se no ano de 2022, baixíssimo percentual destinado ao combate à violência contra a mulher⁸.

A descentralização envolve participação, e a participação, por sua vez, leva à busca de novas formas de associação ou parcerias entre atores locais (Borda, 1988). Artigo da Universidade Columbia⁹, identificou uma das três principais tendências para a descentralização: "Aumenta o envolvimento das jurisdições locais e da sociedade civil na gestão de seus assuntos, com novas formas de participação, consulta e parcerias".

Trata-se de repasse de verba federal mediante transferência fundo a fundo, o risco de uma descentralização estritamente financeira é que os repasses dos recursos, mantendo-se a centralização do conhecimento científico-técnico, só se beneficiariam da descentralização, as unidades locais que tenham um aparelho técnico-burocrático desenvolvido (TOBAR, 1991).

No tocante a execução, para mensurar o que está represado ou não, toma-se os prazos para cada recurso ordinário, as portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que regulam os repasses dos recursos do FNSP¹⁰, mencionam que os recursos deverão ser executados até o término do segundo exercício subsequente ao repasse, podendo esse prazo ser

⁸ dados do governo referentes a 2021, obtidos via Lei de Acesso à Informação. Disponível <https://www.estadao.com.br/politica/fundo-de-seguranca-destinou-apenas-0-01-ao-combate-a-violencia-contra-a-mulher-diz-relatorio>.

⁹ Disponível em: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.html

¹⁰ **Portaria MJSP nº 480, de 9 de novembro de 2021.** Dispõe sobre os procedimentos para transferência obrigatória de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP aos Fundos de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o inciso I do art. 7º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e define modelo para o acompanhamento e a prestação de contas desses recursos, bem como para a eventual apuração de responsabilidade.

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mjsp-n-480-de-9-de-novembro-de-2021-359082983>

Portaria MJSP nº 483, de 9 de novembro de 2021. Regulamenta os Eixos de Valorização dos Profissionais de Segurança Pública e de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Defesa Social no âmbito da Política e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, financiados com os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, transferidos na forma do inciso I do art. 7º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e define modelo para o acompanhamento e a prestação de contas desses recursos, bem como para a eventual apuração de responsabilidade.

<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mjsp-n-483-de-9-de-novembro-de-2021-359080774>

estendido aos que houverem executado pelo menos cinquenta por cento dos recursos a ele transferidos (Art. 30, caput. e § 2º, da Portaria MJSP nº 480, de 9 de novembro de 2021).

Os acordos firmados¹¹ entre as diferentes instâncias administrativas do setor público e, por vezes, destas com entidades privadas, podem não atingir a esperada eficiência nas operações devido às falhas ou ausências de um processo planejado para a formulação das parcerias e a coordenação em relação ao monitoramento da execução dos acordos firmados.

A segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a ampliação da justiça da punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos (BENGOCHEA et al., 2004).

Neste sentido, a sociedade conta com o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), fundo especial de natureza contábil, cuja seu ditame dorsal – a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 – representa uma conquista àqueles que labutam diretamente na esfera da segurança pública e à sociedade em geral.

Diante do exposto, o problema da pesquisa foi assim definido: identificar e mensurar os gargalos na execução dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Lei nº 13.756/2018, de 12 de dezembro de 2018, a partir da percepção das secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que foram instituídos pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Explorou-se a dicotomia federativa brasileira, centralização versus descentralização, buscou-se observar se essa ou aquela forma estaria catalisando esses problemas e gerando gargalos na execução dos recursos nos cofres estaduais e distrital, buscando identificar possíveis estratégias para solucionar ou amenizar esse represamento.

Quanto aos objetivos específicos, têm-se os que se seguem:

- Descrever os repasses dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública do orçamento fiscal da União para os entes subnacionais, percentuais de execução, tabelas expositivas com os montantes financeiros que aguardam execução (represamento de recursos);
- Apresentar a percepção dos gestores dos entes federados acerca da execução dos recursos do FNSP e seus principais gargalos.

¹¹ Para recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para o Fundo Estadual ou Distrital de Segurança Pública, devem ser observadas as condicionantes previstas no artigo 8º da Lei 13.756/2018.

- Identificar a partir da percepção dos gestores se o modelo de federalismo brasileiro impacta de forma positiva ou negativa nesse modelo atual de repasses ou se propicia gargalos e outras nuances que necessitem de atenção.

Neste estudo, mediante aplicação de questionários eletrônicos, enviados (*e-mails*) aos pontos focais das secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, foi possível levantar os dados necessários para fomentar discussão a respeito da melhoria da gestão da execução dos recursos do FNSP, evitando assim, eventuais gargalos, intempéries no processo, buscando a eficiência e eficácia na execução dos recursos públicos.

A estrutura do trabalho conta com as seguintes partes, introdução, referencial teórico, como metodologia a análise qualitativa, demonstraremos o montante de recursos oriundo do FNSP, sejam os executados, sejam os represados pelos motivos que se busca identificar neste estudo, e, como técnica de análise de dados, a análise de conteúdo, no tocante aos dados levantados por meio dos questionários enviados aos pontos focais e escritórios de projetos, responsáveis pelas informações referentes à execução dos recursos junto às Secretarias de Justiça e Segurança Pública dos Estados e Distrito Federal e Congêneres, no intuito de evidenciar as percepções destes, em relação à sistemática desses repasses.

Na quarta parte tem-se o tratamento dos dados levantados, buscou-se não somente evidenciar os gargalos, mas a origem e maneiras de mitigá-los. Neste sentido, realizaram-se análises descritivas quanto às características dos repasses federais aos entes subnacionais e sobre os dados coletados por meio dos questionários enviados, buscando-se entender os aspectos positivos, nuances negativas e os gargalos ali encontrados.

Na parte final são apresentadas as evidências levantadas no presente trabalho e as considerações finais, com o auxílio da revisão bibliográfica empreendida.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Cuida-se, primeiramente, de realizar o levantamento de todo o arcabouço legal balizador do Fundo Nacional de Segurança Pública do orçamento fiscal da União para os entes subnacionais para a efetivação das ações de Segurança Pública e prevenção à violência, entre esses, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018¹²; Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018¹³; Portaria nº 631, de 6 de julho de 2019; Portaria nº 790, de 24 de outubro de 2019; Portaria nº 793, de 24 de outubro de 2019; Portaria MJSP nº 480, de 9 de novembro de 2021; Portaria MJSP nº 483, de 9 de novembro de 2021¹⁴.

Realizou-se um levantamento bibliográfico de autores que abordam o federalismo (Almeida, 2000; Abrucio, 2002; Soares, 2001; Arretche, 2010; Baracho, 1982; Conti, 2001; Cruz, 2012). Tomou-se o devido cuidado para indicar as duas correntes principais desses autores, tanto os que defendem o federalismo, quanto os que tem reservas quanto ao modelo, além disso, foram consultados alguns artigos (Neto, 2014; Carvalho Filho, 2001; Camargo, 2015; Gadelha, 2018; Nunes e Lima, 2022; Andres et al., 2020), que tratam especificamente dos repasses de recursos federais aos entes da federação.

As transferências federais no tocante ao FNFP ainda é um tema pouco explorado na literatura especializada, procurou-se reunir textos para enriquecem o debate acerca das dificuldades dos entes estaduais na execução desse recurso federal, reunindo análises de distintos campos disciplinares e mobilizando diferentes arcabouços teóricos, categorias e abordagens, favorecendo assim o avanço dos estudos e pesquisas sobre o tema.

2.1 Os Entes Federados e o Federalismo

O que se conhece hoje por federalismo, desenvolveu-se gradativamente, já com nuances na Grécia antiga, a qual demonstrou o desejo de uma unidade mais estreita (Baracho, 1982), mas a ideia mais próxima do que conhecemos hoje como federalismo, tem origem norte-americana, resultado da Convenção de Filadélfia de 1787 (Maximiliano, 2005)¹⁵, o termo em si, trata-se de uma diferenciação do conceito de Estado, que consiste na progressiva centralização do poder segundo uma instância sempre ampla, que termina por compreender o âmbito completo das relações políticas.

¹² Disponível no portal <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>.

¹³ Id., <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>.

¹⁴ Todas as portarias citadas neste estudo estão disponíveis em: <https://dspace.mj.gov.br/>.

¹⁵ Elaborada uma Constituição, ratificaram-na onze Estados em 1788 (Carolina do Norte, em 1789, e, por fim, Rhode Island, em 1790).

Trata-se do princípio da territorialidade da obrigação política e sobre a progressiva aquisição da impessoalidade do comando político, através da evolução do conceito de *officium*, nascem os traços essenciais de uma nova forma de organização política: precisamente o Estado moderno (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004).

Por influência norte-americana, a forma de Estado federativo foi a opção brasileira desde a sua primeira constituição republicana, datada de 1891. “O federalismo norte-americano como modelo inicial influenciou principalmente países da América Latina e, em especial, o Estado brasileiro” (BERNARDES, 2008).

Segundo a definição de Abrucio (2001), toda federação deve possuir: a) as desigualdades que conformam determinada nação, sejam elas étnicas, linguísticas, socioeconômicas locais/regionais, culturais, políticas e mesmo a extensão ou diversidade física do seu território; e b) o que o autor define como “condição federalista”, que é a defesa de uma unidade apesar da diversidade, com a convivência entre autonomia, especificidades locais/regionais e integridade territorial.

Nos Estados federais, os entes federativos são dotados de autonomia, que, respeitados os limites constitucionais¹⁶, consolida-se com sua organização administrativa, dessa forma, observamos que a autonomia estadual decorre da Constituição Federal, que estabelece uma série de princípios e vedações a serem observados pelos Estados federados na sua organização (CARVALHO, 1999).

Para Abrucio (2001), a soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Este equilíbrio revela-se essencial, pois as federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais.

A literatura é muito vasta em relação ao tema Federalismo, e, consoante sua ascendência estadunidense, encontramos muitos autores norte-americanos (Buchanan, 1950; Elazar, 1987; Conlan, 1988; Dye, 1990; Oates, 1999), entre outros, discorrem sobre o assunto, mas este trabalho dará mais ênfase ao “federalismo desenvolvido no Brasil, com características próprias e sua particular natureza” (ARRETCHE, 2010).

Nesse diapasão, nossas próprias características étnicas, culturais e diferenças sociais já seriam um dificultador ou não natural, “A adoção da fórmula federativa seria, em primeiro

¹⁶ artigo 25, § 1º da CF/88.

lugar, uma espécie de artificialismo, dado que a sociedade brasileira não apresenta as clivagens étnicas ou religiosas capazes de justificá-la” (LAMOUNIER, 1992).

Diferentemente do modelo norte-americano anteriormente citado, onde observou-se a unificação (centralização) para a formação de um Estado, no Brasil houve a fragmentação da nação (Estados), numa descentralização de poder (Soares, 2011), apesar dessa diferença, Gadelha (2018) destaca que o federalismo é uma forma de organização do Estado na qual coexistem entes federados que possuem autonomia administrativa, política, tributária e financeira.

Já Carvalho Filho (2001), afirma que “é o Estado federativo que comporta a verdadeira descentralização política, sendo atribuídos poder e capacidade política aos entes integrantes do sistema”.

Segundo Andrada a federação:

“é uma técnica poderosa de organização política, que tende a fortalecer em dimensões mais extensas dentro do território mundial. [...] no século XX e mesmo no século XIX, vai constituir-se em organizações políticas modernizadas, concretizando uma reunião de entidades políticas que se submetem a uma forma técnica de dominação juridicamente entrosada e definida nas suas respectivas atribuições” (ANDRADA, 2014, p. 206).

De outra banda, essa autonomia não correspondia aos recursos apropriados. Assim, Andrada (2014), faz uma ressalva em relação à constituição de territórios federais, asseverando que muitos países, os quais se apresentam como federação, como, por exemplo, o Brasil e a Argentina, na realidade vivem situação de domínio do poder central.

Ainda Arretche (2010), indica que mesmo com a descentralização do estado unitário em unidades federativas a partir da Proclamação da República, “o processo de construção do Estado-nação no Brasil concentrou autoridade decisória, assim como poder regulatório e de gasto no governo central”.

Vozes dissonantes então questionam a efetividade dessa descentralização, Torquato Jardim chama de inacabado esse processo de descentralização:

“falta ainda o grande acerto político do contrato que é o pacto federativo, no que ele tem de mais sensível e característico que é a repartição constitucional de competências. Não a repartição formal, que lança a unidade da federação à inércia e o governo central à execução de tarefas locais; mas, sim, aquela substantiva, na qual à responsabilidade política da escolha da política pública corresponda a competência legislativa, e à competência legislativa corresponda a capacidade de implementação da política e da lei” (JARDIM, 1994, p. 122, 215-223)

Para Guimarães Neto (2010), a definição das formas de concepção de políticas públicas e de atuação governamental baseadas no território surgiu apoiada em vários aspectos bem característicos do país. De acordo com o autor:

“Um desses aspectos diz respeito à dimensão continental do Brasil. Este fato, associado à grande heterogeneidade e diferenciação do território, passou a exigir, para ser eficaz no encaminhamento de soluções, um tratamento apropriado e adequado para os espaços diferenciados: macrorregiões, meso ou microrregiões. Agrega-se a isso a grande desigualdade territorial do Brasil da perspectiva do desenvolvimento econômico e social, resultante de complexos processos históricos, que é hoje um dos temas da maior relevância dentro e fora da academia: a questão regional brasileira. (...) Se tais desigualdades são marcantes quando se consideram as macrorregiões tradicionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), mais significativas se tornam quando se desce à análise dos estados ou de microrregiões no interior do país” (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 49).

Uma outra dificuldade apontada no federalismo é a questão fiscal, que consiste na busca de um equilíbrio entre a necessidade de garantir um grau razoável de autonomia financeira e política aos diferentes níveis de governo e a demanda de coordenação e sistematização dos instrumentos fiscais em termos nacionais, segundo Varsano:

“A experiência brasileira tem sido especialmente marcada pela dificuldade em se atingir uma compatibilização destes dois objetivos, registrando ciclos de menor ou maior centralização de poder tributário, que, por sua vez, acompanham estreitamente a evolução histórica de regimes políticos, mais democráticos ou de menor difusão de poder” (VARSANO, 1996, p. 23)

Citando ainda Varsano, que diz:

A concepção, formulação e execução de políticas sociais de boa qualidade requerem **estreita cooperação entre os três níveis de governo**, sem a qual não se poderão evitar, de um lado, duplicação de serviços e outras formas de desperdício e, de outro, o não-atendimento a parcelas da população. **Em particular, a execução da maior parte dessas políticas terá que ser alocada aos governos locais ou estaduais.** Como a execução é etapa que exige dispêndios muito superiores aos das demais fases, é razoável esperar que o montante de recursos disponíveis para as unidades subnacionais de governo cresça futuramente. Consequentemente, haverá uma tendência a que se faça futuramente uso mais intenso de transferências intergovernamentais bem como de competências partilhadas para arrecadar tributos, uma forma de divisão dos recursos públicos sem tradição na história de nosso sistema tributário, que a proposta de reforma recentemente enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional pretende nele inserir. (VARSANO, 1996, p. 23) – *grifo nosso*.

Quando consideramos esses apontamentos sobre o federalismo brasileiro, conseguimos observar a distribuição de poder, ou seja, a definição de atribuições, de funções e de formas de coordenação entre as três esferas (União, Estados e municípios), e avaliar como ela vem interferindo na trajetória das políticas públicas, qual seja o múnus perseguido por este trabalho, a segurança pública.

Destarte, mostra-se desafiador o caminho proposto por esta dissertação: questionamentos aos entes federados, visando amolgação entre as demandas locais, com usufruto de verbas federais.

2.2 Os Entes Federados e a Descentralização de Competências

O exercício das funções governamentais pode ser realizado por 03 (três) formas básicas de organização política: 1) a centralização, que corresponde à forma unitária de governo, onde as funções fiscais competem exclusivamente ao governo central; 2) a total descentralização, representado modelo teórico em que os governos subnacionais assumiriam o papel do exercício das funções vinculadas à política fiscal; e, 3) a forma federativa, que contempla a combinação de competências centralizadas e descentralizadas em um modelo de responsabilidades compartilhadas entre os níveis de governo (ROCHA, 2015).

Apesar de o regime federativo ter sido a opção brasileira para a organização política-administrativa. Conquanto, ao tratar aqui a questão da federação e das interlocuções entre os diversos entes componentes da federação brasileira, conforme Souza (1998), “é de fundamental importância discutir a questão das políticas públicas tomando como base os postulados teóricos que conformam o federalismo e a descentralização”, não se confundindo com a desconcentração, que será vista mais à frente.

O debate sobre a reforma do Estado tem certamente na descentralização um de seus pontos centrais. Até muito recentemente, parecia reinar quase absoluto consenso em torno de suas virtudes e, por razões diversas, ao longo dos últimos anos, diferentes correntes de orientação política têm articulado positivamente propostas de descentralização com diversas expectativas de superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais.

Borja (1988) defende que a estratégia de descentralização desenvolveria as instituições ou conferiria efetivo poder a essas, “A democracia territorial que historicamente corresponde ao nosso tempo de desenvolvimento, só pode ser construída sobre bases locais. Em suma, a democracia só se expandirá se as instituições políticas locais forem desenvolvidas”.

Fortaleceria institucional e politicamente os municípios e conferiria poder efetivo aos gestores das cidades, que significaria criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional (BORJA, 1988).

Segundo Camargo (2015), a própria CF de 88 incorre em lacunas quanto a descentralização federativa, que apesar de ter consagrado o princípio federativo, não conseguiu completar a engenharia institucional necessária para dar organicidade ao processo de descentralização que precisa atender a um país de grande extensão territorial e marcado por extremas diversidades.

Tem-se falado também na descentralização como ferramenta catalisadora do fortalecimento da vida em sociedade, consoante o modelo político norte-americano e nos tradicionais princípios do liberalismo político, em contraponto ao Estado excessivamente centralizador e invasivo. Mas para Rudolf Hommes, esse processo exige cautela:

“Além disso, esse processo de descentralização pode ter consequências fiscais adversas porque nos estágios iniciais da transição de formas de governo centralizadas para formas descentralizadas de governo, é improvável que instituições orçamentárias fortes se desenvolvam no nível local *pari passu* com a descentralização” (HOMMES, 1996, p. 21)¹⁷.

Diferente da Descentralização é o fenômeno denominado, pela doutrina, desconcentração. O Estado, como também, outras pessoas de Direito Público, que crie, têm de repartir, no interior deles mesmos, os encargos de sua alçada entre diferentes unidades internas, constituindo, cada qual, um núcleo com parcela de atribuições para decidir os assuntos que lhe são afetos. Estas unidades são o que denominamos órgãos e se constituem por um conjunto de competência.

Vislumbramos a importância de conceituar órgãos públicos, visto que, para o entendimento do fenômeno desconcentração, necessariamente, devemos compreender o que seriam essas unidades, exatamente por ser aquela uma distribuição interna de competência, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica. Para Mello os “órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado” (MELLO, 2007).

Ainda podemos recorrer ao conceito do professor Meirelles (2004), que nos diz: “órgãos públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a quem pertencem”.

A desconcentração seria, assim, apenas uma técnica de organização administrativa, sem delegação de autoridade ou autonomia, diferente da descentralização, onde se têm ambas as características.

¹⁷ Tradução própria.

Sobre a questão, Malmegrin (2010) aponta que a capacidade decisória e a disponibilidade de recursos são 02 (dois) aspectos fundamentais nos processos de descentralização e ausentes nos processos de desconcentração, influenciando, assim, a gestão nas unidades locais.

Neste sentido, descentralização difere-se da anteriormente esplanada. “A descentralização administrativa ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central” (PIETRO, 2008).

As atribuições dos entes descentralizados administrativamente não decorrem da Constituição, mas de decisões administrativas tomadas pelo ente estatal, que outorga a atividade a ser desenvolvida a uma outra pessoa jurídica, normalmente, por meio de lei. “Os vocábulos “autonomia” e “administração” expressam bem a distinção. Autonomia, de *autós* (próprio) e *nómos* (lei), significa o poder de editar as próprias leis, sem subordinação a outras normas, que não a própria Constituição” (PIETRO, 2008).

A análise do binômio descentralização e democracia tem a ver com o grau de poder que a Constituição confere às unidades da federação de elaborar políticas, descentralizando a administração e transferindo a maior parte do orçamento às unidades da federação, reservando aos legisladores da esfera federal o direito de aprovar leis básicas e fiscalizar sua execução nesses campos ou atribuir às unidades menores a competência exclusiva para elaborar leis e fixar impostos nessas áreas, quer contribuam ou não para a igualdade e o bem-estar de todos os cidadãos da federação (STEPHAN, 1999).

A associação positiva entre descentralização e democracia está fortemente marcada na literatura sobre o tema, pressupondo que “a escala ou o âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizem a realização de determinado conteúdo do ideal democrático” (ARRETCHE, 1996).

Podemos então resumir a descentralização no Brasil da seguinte maneira, em sua concepção mais ampla, constitui um processo de redistribuição de poder, e assim, de direitos, recursos e responsabilidades “do governo para a sociedade civil, da União para os Estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e Judiciário” (GOMES; MACDOWELL, 2000).

Na descentralização administrativa, a responsabilidade pelo gasto é transferida da esfera de maior para a de menor hierarquia. O gasto passa a ser financiado:

- a) por meio da transferência de recursos, a descentralização dependente; ou
- b) mediante recursos próprios, a descentralização autônoma.

A descentralização dependente pode assumir duas formas: a descentralização dependente tutelada, que ocorre por meio de transferências negociadas e mantendo uma certa

relação de dependência, ou a descentralização dependente vinculada, baseada em transferências automáticas vinculadas a critérios legalmente estabelecidos (MEDICI; MACIEL, 1994).

A descentralização política se expressa em dois componentes principais: participação e transparência. A participação se refere primariamente à possibilidade do cidadão em escolher seus representantes e dizer a eles o que devem fazer. A transparência constitui o outro lado da moeda: a necessidade do governo local em explicar e justificar o que fez, e o que não fez (DTT, 2001).

A autonomia política (em sentido estrito) compreende:

“A competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados pela Constituição; a competência para participar das decisões do Poder Central, o que será visto a seguir por ocasião da análise de uma das características do federalismo, que é justamente esta participação nas decisões do Estado; a delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos; e a existência de órgãos próprios com os quais exercerá as funções que lhe foram delimitadas pela Constituição” (CONTI, 2001, p. 13).

Por sua vez, a autonomia administrativa manifesta-se: pela capacidade que a Constituição confere às entidades descentralizadas de se auto-organizarem, ou seja, de estabelecerem os órgãos, meios e formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição (CONTI, 2001).

Temos também como exemplo de autores que defendem um governo centralizado, Rosen e Gayer (2015), os quais dizem que um governo centralizado tende a fornecer o mesmo nível de serviços públicos em todo o País, independentemente do fato de os gostos das pessoas serem diferentes.

2.3 Cooperação Federal

A noção de cooperação é essencial ao federalismo, afinal, a interação entre as unidades é um elemento chave. Assim, não há que se falar em federalismo cooperativo como uma forma inovadora e totalmente oposta ao modelo clássico, haja vista que sempre existiu algum grau de colaboração entre os entes, por mais tênue que seja. Ocorre, na verdade, que no federalismo cooperativo é possível reconhecer maior densidade de conexões entre os Estados-membros.

Ensina Bercovici (2003) que não é plausível um Estado Federal em que não haja um mínimo de colaboração entre os diversos níveis de governo. Faz parte da própria concepção de

federalismo esta colaboração mútua. Portanto, no federalismo, não se traz nenhuma inovação com a expressão “cooperação”.

O Federalismo foi projetado para alcançar algum grau de integração política com base em uma combinação de autogoverno (“self-rule”) e regras compartilhadas (“shared-rule”). Ainda que sua forma possa ser utilizada sob outras circunstâncias, o federalismo é adequado apenas quando algum tipo de integração política é almejado (ELAZAR, 1987).

No tocante à maioria das políticas sociais, a CF de 1988 definiu competências comuns à União, aos estados e aos municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos e educação para o trânsito (art. 23).

Foram estabelecidas competências concorrentes aos governos federal e estaduais em áreas como proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais, conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico, saúde e previdência social (art. 24).

Almeida (2000)¹⁸, apresenta em forma de tabela a evolução da política de Segurança Pública (SP). quanto à presença de normas regulamentadoras, formas de distribuição de competências entre os níveis de governo e fontes de financiamento.

Antes de 1988	CF de 1988	Pós-1988	
		Anos 1990	Anos 2000 ¹⁹
– Polícia Federal, Militar e Civil, com atribuições específicas	– Trouxe competências aos municípios – Guardas Municipais	– Secretaria Nacional de Segurança Pública criada em 1998.	– PL (2007) disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela SP, institui o Sistema Único de segurança Pública, dispõe sobre a Segurança Cidadã. – Pronasci – Programa Federal que articula programas de SP com políticas sociais já desenvolvidas pelo GF. – GF regulamenta, fiscaliza, aporta recursos. – E e M (além de ONGs) firmam convênios com GF para implementar ações. – E e M devem criar GGI e gerenciar ações. – Institucionalização de espaços de participação social.

Tabela 1: Evolução da Política de Segurança Pública

¹⁸ Este parágrafo e informações subsequentes foram produzidos com informações do trabalho desenvolvido por Maria Hermínia Tavares de Almeida no artigo “Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada”, publicado (em versão mimeo) no ano 2000.

¹⁹ Lei de criação do Pronasci, Proposta de criação do SUSP. GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; SP = Segurança Pública; GGI = Gabinete de Gestão Integrada; PL = Projeto de Lei.

2.4 Os Tipos de Transferências

Os recursos constantes do orçamento da União podem ser executados diretamente pelo Governo Federal ou por meio de outro ente da federação, até mesmo por uma entidade privada.

O presente estudo não pretende esgotar todos os tipos de transferências, apenas elencar as principais e suas peculiaridades, nos concentrando nos repasses de recursos da União aos entes federados que são efetuados por meio de três formas de transferências: transferências constitucionais; transferências legais e as transferências voluntárias.

As transferências constitucionais correspondem às parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos entes, conforme determinado na Constituição Federal.

Dentre as principais transferências previstas na Constituição da União para os Estados, o Distrito Federal e os municípios, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE; o Fundo de Participação dos municípios – FPM; o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB; o Imposto sobre Operações Financeiras – IOF – Ouro; entre outros.

Conforme a definição da Controladoria-Geral da União (CGU), entende-se que as transferências legais são aquelas previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas (CGU, 2005).

As transferências legais podem ser formalizadas de três maneiras: a) transferência automática; b) transferência fundo a fundo; c) transferência direta ao cidadão.

As transferências voluntárias da União são regidas atualmente pelo Decreto nº 6.170, de 21 de julho de 2007, que regulamenta no art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O Decreto, por sua vez, é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

As transferências voluntárias²⁰ da União firmadas com os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, somaram cerca de R\$ 80 bilhões no período 2008-2016, correspondendo a 98.780 instrumentos assinados, exceto convênios cancelados e anulados. Em termos de quantidade de instrumentos, verifica-se um pico de assinaturas nos exercícios de 2009 e 2010.

²⁰ As Transferências Voluntárias são definidas pelo art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2002. Disponível em http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lcp%20101-2000?OpenDocument

No exercício de 2013 houve o maior volume de recursos pactuados por meio de transferências voluntárias. As transferências voluntárias são meio de execução de um extenso número de políticas públicas. A análise de todos os objetos dos convênios e contratos de repasse assinados desde 2008 mostra que 30 temas consumiram mais de 88% dos recursos²¹.

Desse modo, a concessão de transferências voluntárias pelos órgãos e entidades governamentais constitui um grande desafio aos administradores públicos, tanto no tocante à lisura desejada, quanto à operacionalização ágil e eficaz dos milhares de instrumentos destinados à implementação de políticas públicas nos Estados e Municípios brasileiros. Esse desafio ocorre devido a quantidade de agentes e a multiplicidade de objetos presentes na pactuação da concessão.

No caso das entidades privadas sem fins lucrativos, o objeto do acordo deve estar alinhado à missão institucional da organização. Os repasses voluntários aos entes subnacionais são ajustados por meio de convênios ou contratos de repasses, e não podem decorrer de determinação constitucional ou legal ou para o Sistema Único de Saúde (SUS)²².

Este estudo irá se concentrar na transferência obrigatória de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP aos Fundos de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o inciso I do art. 7º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018²³.

2.5 Aspectos Institucionais

Segundo Costa e Grossi (2007), a criação do FNSP significou um considerável aumento nos gastos federais com segurança pública, mas o FNSP, que deveria dar respaldo à criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), continuou a ser operacionalizado em convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única na segurança pública (PERES, et al., 2014).

²¹ Fonte: Os dados foram extraídos do antigo Siconv, substituído pela Plataforma +Brasil. Atualmente, para se adequar aos requisitos do padrão gov.br, a Plataforma +Brasil mudou sua nomenclatura, com a publicação do Decreto 11.271/2022, a plataforma passou a se chamar **Transfere.gov.br**. (Decreto nº 10.726, de 22 de junho de 2021. Altera o Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019, que institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal. Disponível em <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/decretos>.)

²² A LRF tratou de definir por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

²³ O objetivo deste estudo é a transferência Fundo a Fundo, assim não nos aprofundaremos nas demais transferências, para uma descrição detalhada sobre as transferências voluntárias, ver Soares e Melo (2016).

A partir do ano de 2000, os dispêndios federais com segurança pública saltaram para 3,9 bilhões. Em 2001, esse total ultrapassou 4,2 bilhões. Desde então, esses valores se mantiveram próximos ao patamar de 3 bilhões de reais (COSTA; GROSSI, 2007).

O gráfico abaixo, confeccionado pelos autores Peres; Bueno; Leite e Lima (2014), mostra a evolução dos gastos do FNSP, com destaque à importância das despesas de capital, com exceção dos anos de 2007 e 2010.

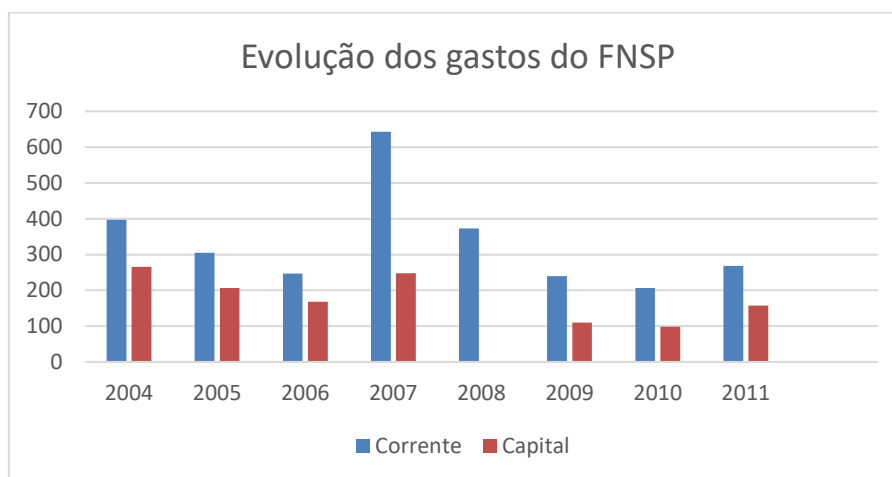


Gráfico 1: Evolução dos Gastos do Fundo Nacional de Segurança Pública²⁴

Na esteira desse desenvolvimento em 2018 foi criado o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP), o primeiro, após o período de redemocratização, a ter sua duração estipulada – dez anos –, prevendo avaliações anuais a partir do segundo ano de vigência (SPANIOL, et al., 2020).

Com propostas de curto e médio prazos, o plano ressalta a necessidade de atuação coordenada e integrada dos órgãos de segurança pública, com o necessário envolvimento do governo federal (Id.).

Também em 2018, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e propôs que a União fosse a instância responsável pela política nacional de segurança pública, bem como pela articulação, coordenação e pelo acompanhamento das ações necessárias à sua implementação (SOARES, 2022).

Até o exercício de 2018, o FNSP não contava com uma fonte própria de recursos. Com a publicação da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que atribuiu ao FNSP participação no percentual de arrecadação das loterias federais, houve incremento no montante dos recursos

²⁴ As informações de 2008 não estavam disponíveis na abertura “corrente e capital”. Disponível em <https://justicagovbr.sharepoint.com/>

a ele repassado, podemos observar isso, através do crescimento²⁵ da execução (FBSP, 2023).

ANO	Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP	Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN
2018	945.052.067,75	308.470.951,32
2019	1.797.237.746,48	195.968.970,77
2020	1.789.802.513,43	195.133.970,82
2021	1.783.931.244,82	194.291.248,74
2022	2.113.309.000,00	231.153.000,00
TOTAL	8.429.332.572,49	1.125.018.141,64

Tabela 2: Repasses das Verbas das Loterias para a área de Segurança Pública (FBSP)

Após a retromencionada publicação da Lei nº 13.756, também passamos a observar incremento na execução orçamentária e financeira, R\$ 435.905.393,91 (2019); R\$ 1.554.760.355,56 (2020); R\$ 1.065.385.114,77 (2021) e R\$ 1.382.747.972,44 (2022)²⁶.

No período de 2019 a 2022 a variação nas despesas com segurança foi de 1,6%. Já o Fundo Nacional de Segurança Pública teve crescimento de 17,6%, isso demonstra o potencial que esse recurso tem de incremento na Segurança Pública (FBSP, 2023).

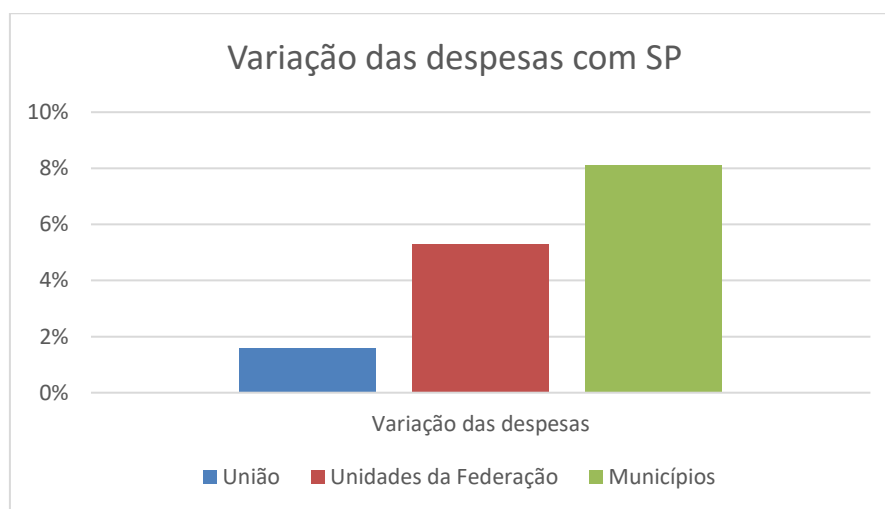


Gráfico 2: Despesas com Segurança Pública por ente federativo – 2021-2022 (FBSP)

Somados os fundos da segurança pública e penitenciário, em 2022, responderam por 16,3% do total de despesas da União, valor representativo e que indica que, se não houvesse a

²⁵ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2022.

²⁶ Portal da Transparência (<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/30911-fundo-nacional-de-seguranca-publica>).

aprovação do SUSP em 2018 e a alteração da lei do Fundo Nacional de Segurança Pública, provavelmente veríamos um desinvestimento na área. (FBSP, 2023).

2.6 Represamento

Ao passo que a alteração da lei do Fundo Nacional de Segurança Pública permitia um incremento nos recursos aportados em SP nos Estados e Distrito Federal – transferência obrigatória dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) aos entes federados de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que trata a alínea "a" do inciso II, caput, 3º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, oriundos da arrecadação de loterias, repassados na forma do inciso I, 7º do mesmo diploma legal – através das transferências fundo a fundo²⁷, A execução não conseguia acompanhar o aumento das receitas ora aportadas, consoante, gráfico abaixo.

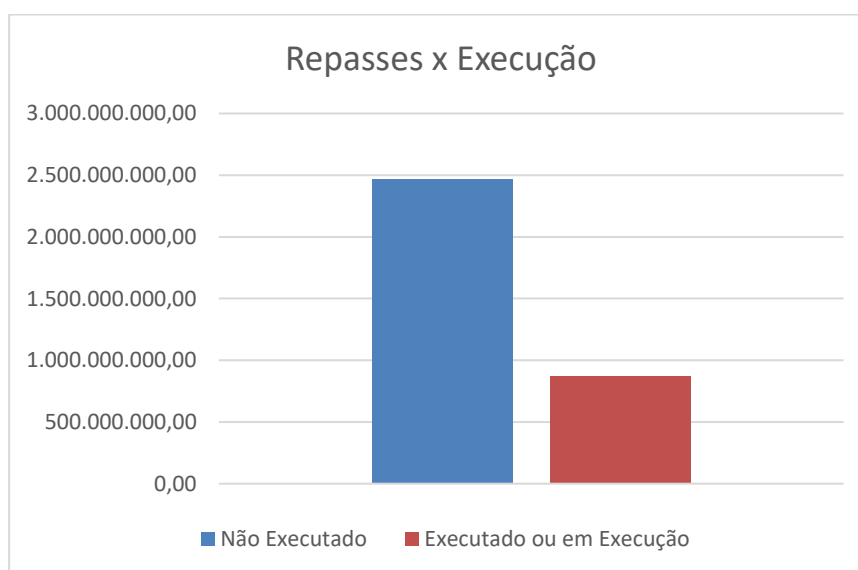


Gráfico 3: Repasses do FNSP aos Estados e DF (2019 e 2022)²⁸.

Veículos noticiosos davam conta desse represamento na execução dos recursos do FNSP:

Os estados brasileiros e o Distrito Federal deixaram de destinar R\$ 2,47 bilhões da verba disponibilizada pela União para segurança pública. O Fundo Nacional de Segurança Pública

²⁷ Fonte: disponível em: <https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/pesquisa-aberta-projetos> e <https://www.gov.br/transferegov/pt-br>

²⁸ Os dados foram fornecidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a pedido de terceiros, via Lei de Acesso à Informação (LAI) e site da Transparência do governo federal.

(FNSP) repassou esse valor durante a gestão do presidente Jair Bolsonaro (PL), de 2019 a 2022²⁹.

O Tocantins deixou de executar mais de R\$ 85,5 milhões repassados pela União via Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) entre os anos de 2019 e 2022 – durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro (PL)³⁰.

Foi discutida a gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública e questões sobre a partilha e execução dos recursos. Segundo o ministro, atualmente há um represamento de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões já repassados pela União para os fundos estaduais e, por dificuldades burocráticas, não conseguiram ainda ser investidos na melhoria de serviços de segurança para a população³¹.

Goiás usou menos da metade do dinheiro do Fundo de Segurança. Apenas 40,2% dos valores repassados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) a Goiás durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro (PL), de 2019 a 2022, foram executados. De R\$ 121,8 milhões, R\$ 48,9 milhões foram usados. Especialista explica que uso da verba é burocrático. A Secretaria de Segurança Pública de Goiás (SSP-GO) diz que o restante dos recursos está empenhado em execução e não foram perdidos³².

Essa problemática é o cerne deste trabalho de pesquisa, onde se busca primeiro entender toda a sistemática que gerou esses represamentos e gargalos dos recursos do FNSP, identificando deficiências existentes e apontando oportunidades, por fim auxilia na definição da situação futura almejada (HAYES, 2002).

Com a alteração da lei do Fundo Nacional de Segurança Pública (2018), pouca literatura se produziu em relação a esses gargalos, tampouco investigou-se se o Federalismo/descentralização era seu causador, o que será visto após a discussão dos resultados.

2.7 Em busca da eficiência na execução dos recursos Públicos

Ao passo que a eficiência é alvo de persecução dos mais variados ramos profissionais, este estudo se concentra no princípio da eficiência administrativa, grafada expressamente no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

²⁹ Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/estados-tem-r-247-bilhoes-de-recursos-federais-para-seguranca-que-nao-foram-usados>

³⁰ Disponível em: <http://conexaoto.com.br/2023/02/27/tocantins-teria-deixado-de-aplicar-r-85-5-milhoes-do-fundo-nacional-de-seguranca-publica-nos-ultimos-quatro-anos>

³¹ Disponível em: <https://www.ssp.pi.gov.br/noticia.php?id=4054>

³² Disponível em: <https://opopular.com.br/cidades/goias-usou-menos-da-metade-do-dinheiro-do-fundo-de-seguranca-1.3020271>

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**." grifo meu (CF, 1988).

O princípio da eficiência não constava originalmente da relação dos princípios constantes no art. 37, caput da CF. Foi incluído pela EC 19/1998, que teve o propósito de arquitetar a reforma administrativa do Estado³³.

Temos ainda Moraes (2006), que conceitua eficiência da seguinte maneira:

O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade. Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir maior rentabilidade social (MORAES, 2006, p. 22).

Considerando que cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU), fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios.

Preceitua o inciso VI do art. 71 da Constituição Federal que cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Essa fiscalização é exercida de forma global, mediante exame das prestações de contas dos órgãos ou entidades transferidores dos recursos federais, as quais são encaminhadas anualmente ao Tribunal pelo controle interno setorial para apreciação e julgamento quanto ao fiel cumprimento do estabelecido no convênio ou nos instrumentos congêneres³⁴.

De tal sorte que este trabalho elege a eficiência norteada pelo TCU, apontada na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU)³⁵, nota-se, visivelmente, que dentre as várias atribuições destinadas àquele Órgão de Controle Externo, está a incumbência de verificar a eficiência na aplicação e na gestão orçamentário-financeira dos recursos públicos. Consoante transcrição abaixo:

Art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal: [...] IV - auditar, por solicitação da comissão a que se refere o art. 166, § 1o, da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, **eficiência** e economicidade. (grifo meu)

³³ Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998, modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividade a cargo do distrito federal, e dá outras providências Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm

³⁴ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>

³⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm

Por fim, será feito uma comparação entre a execução do FNSP e a execução dos recursos repassados pelo Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) aos Estados e ao Distrito Federal, considerando que em relação a este último, já existem acórdãos do TCU referentes a análise das transferências obrigatórias e regularidade dos repasses de recursos, respectivamente Acórdão 972/2018 – Plenário TCU³⁶ e Acórdão 1.542/2019 – Plenário TCU³⁷.

³⁶ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2302490%22>

³⁷ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2351866%22>

3. METODOLOGIA

Buscou-se através deste trabalho investigar as problemáticas que estariam causando gargalos na execução das transferências fundo a fundo, no tocante a sua contribuição para a coordenação e cooperação federativa de políticas voltadas à segurança pública no Brasil, para este fim dividimos o trabalho em duas fases: (1) levantamento dos valores do FNSP destinados aos Estados e ao Distrito Federal no período de 1999 a 2022³⁸; (2) realização de levantamento perceptivos (envio de questionários) dos pontos focais e gestores dos Fundos Estaduais de Segurança Pública e análise qualitativas dessas percepções, no intuito de confrontar os dados com os mecanismos vigentes do pacto federativo no Brasil para verificar a possibilidade disso vir a ser um gargalo na execução dos recursos oriundos do FNSP.

Para análise, utilizou-se a metodologia de categorização, “buscando realmente acrescentar algo à discussão já existente sobre o assunto focalizado”. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

Envidou-se esforços para que cada categoria pudesse “estabelecer conexões e relações que possibilitem a proposição de novas explicações e interpretações”. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

Para concatenar as respostas e agrupá-las em categorias, nos valem do diagrama de causa e efeito, também conhecido como Diagrama de Ishikawa³⁹, que é uma ferramenta utilizada para analisar os fatores de influência (causas) sobre um determinado problema (efeito). (MIGUEL, 2006).

Como técnica de análise de dados, neste estudo, elegemos como procedimento de observação a Análise de Conteúdo (AC) como a mais adequada, visto sua ampla aceitação no campo da administração no Brasil, especialmente nas pesquisas qualitativas (DELLAGNELO; SILVA, 2005).

A técnica elencada, qual seja, a AC, pode usar usada para descrever e interpretar o conteúdo das respostas aos questionários eletrônicos, consoante as palavras de Moraes (1999) “Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum”.

³⁸ Id., disponível em : <https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/pesquisa-aberta-projetos> e <https://www.gov.br/transferegov/pt-br>

³⁹ Denominado Diagrama de Ishikawa, devido ao seu criador o engenheiro Kaoru Ishikawa, ou Diagrama Espinha de Peixe, devido à sua forma.

Confrontamos então as categorias, com a pesquisa bibliográfica levantada acerca do tema, que de acordo com Gerhardt (2009), tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses, para ao final concluir ou não que os mecanismos vigentes do pacto federativo no Brasil constituem gargalos na execução dos recursos oriundo do FNSP por parte dos gestores dos Fundos Estaduais e Distrital de Segurança Pública.

3.1 Ferramenta para coleta de dados

Segundo Brito e Leonardos (2001), “toda escolha de um equipamento conceitual e operacional a ser adotado em um estudo ocorre em razão de uma interação entre o objeto a conhecer e a personalidade do pesquisador (...). Daí a importância de explicitar-se e justificar as opções metodológicas contextualmente, mediante descrição dos procedimentos priorizados e das formas pelas quais as informações foram obtidas e sistematizadas” (BRITO; LEONARDOS, 2001).

Nessa relação entre objetivos e metodologia, têm-se o desafio de escolher a ferramenta mais adequada para a coleta de dados, seja qual for a linha da pesquisa eleita.

Segundo Miranda (2020), o questionário é a ferramenta mais comum para essa tarefa. Um questionário pode ser definido como um conjunto de perguntas, que obedecem a uma sequência lógica, sobre variáveis e circunstâncias que se deseja medir ou descrever.

O questionário pode ser aplicado para que um povo seja conhecido em suas crenças, conhecimentos, representações e informações pontuais ou para questões a respeito do meio em que vivem (MIRANDA, 2020).

Assim sendo, optou-se pelo uso de questionário eletrônico, o *Google Forms*⁴⁰.

Não obstante tudo que já foi dito, ainda se pode dizer que as razões pelas quais optou-se pelo uso daquele instrumento, residem no fato de que as visitas *in loco*, principalmente no período pandêmico foram suspensas, não permitindo que se tivesse um canal perene de retroalimentação informacional (*feedback*).

O questionário eletrônico⁴¹ apresentou o seguinte título: Celeridade na execução dos projetos, atividades e ações, visando evitar acúmulo ineficaz de recursos no Fundo Estadual de Segurança Pública, tendo como objetivo identificar os gargalos na execução dos projetos, atividades e ações, visando evitar acúmulo ineficaz de recursos no Fundo Estadual, objetivando

⁴⁰ *Google Forms* é um aplicativo de gerenciamento de pesquisas lançado pelo Google. Disponível em: <https://www.google.com/forms/about/>

⁴¹ Vide Apêndice.

reunir opiniões, sugestões, críticas e iniciativas inovadoras para reduzir/dirimir esse represamento de recursos.

A confecção das perguntas tomou por base inúmeras reuniões realizadas entre o MJSP e os entes federados, tanto presencial quanto por videoconferências, assim como Notas Técnicas emitidas por esse Ministério, onde tanto alertava quanto a baixa execução, quanto informava os valores represados⁴².

Trazendo as seguintes perguntas:

- a) Considerando sua experiência na equipe de Gestão do Fundo Estadual de Segurança Pública de seu Estado, na sua opinião, qual seria a maior dificuldade encontrada na execução dos projetos, atividades e ações, que geram acúmulo ineficaz de recursos no Fundo Estadual? **(P1)**

- b) Considerando sua resposta a primeira pergunta, na sua opinião, qual seria a solução para que fosse evitado o represamento de recursos, de modo que houvesse uma otimização na execução dos projetos, atividades e ações dos recursos do Fundo Estadual? **(P2)**

- c) Considerando sua experiência desenvolvida junto a equipe na Gestão dos recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública de seu Estado, na sua opinião, o que poderia ser inovador dentro desse trabalho que traria maior sinergia entre os componentes da Gestão do Fundo Nacional e os componentes da Gestão do Fundo Estadual? **(P3)**

3.2 Os Pontos Focais

Os Pontos Focais são servidores (de carreira ou comissionados), que fazem parte dos escritórios de projetos das secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, que pela natureza do cargo ocupado, têm participação direta ou poder de decisão nas atividades de planejamento, operacionalização e monitoramento da política de descentralização de recursos do FNSP, a própria concepção desses escritórios estão sob a égide dos gestores dos Fundos

⁴² Nota: Não foi possível carrear a este trabalho tais informações, consoante Lei de proteção de dados, inc. II, art. 3º da Lei 13.709, de 14/08/2018, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm

Estaduais e Distrital de Segurança Pública, que escolhem esses servidores e os denominam de pontos focais.

A designação dos focais pelos gestores dos Fundos Estaduais e Distrital de Segurança Pública nos Estados e Distrito Federal, está balaustrada na própria legislação do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP (art. 36 da Portaria MJSP nº 480, de 9 de novembro de 2021)⁴³.

Esses pontos focais tornam-se então os elos dos entes locais (secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres) com a administração central (União).

A escolha de tais como público-alvo das correspondências (*e-mails*), justiça-se por representarem a “ponta”, onde os gargalos (represamento dos recursos), poderiam ser identificados mediante as respostas dadas aos questionários.

Em estudo realizado por Nunes e Lima (2022), podemos verificar a importância dos pontos focais quando ao ser questionado, se houve um aumento na interação entre a SENASP e órgãos de segurança pública estaduais para o desenvolvimento de políticas públicas, após o início das transferências fundo a fundo, responde:

“Hoje a gente tem uma rede colaborativa. Cada estado tem um ou vários pontos focais, e hoje funciona muito bem. A gente tem uma interação grande. Realizamos periodicamente eventos. Por meio dessa rede a gente apoia quando o estado tem dificuldade, tem alguma dúvida, a gente apoia de forma remota ou às vezes de forma presencial” (NUNES; LIMA, 2022, p. 15).

Seguindo essa linha de raciocínio, Alvarenga (2012) afirma que “a amostra deve ser representativa do universo, o que significa que deve possuir as características básicas que se deseja estudar da população”.

Desta feita, os Pontos Focais e seus auxiliares foram convidados por correspondência eletrônica (*e-mails*)⁴⁴, explicitando o motivo do contato e instando-os a responderem 3 (três) perguntas, tais questionários eletrônicos foram providos pela empresa *Google*⁴⁵.

Ademais, seguindo os ensinamentos de Marconi e Lakatos (1999) que destacam:

“junto com o questionário deve-se enviar uma nota ou carta explicando a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter respostas, tentando despertar o interesse do recebedor para que ele preencha e devolva o questionário dentro de um prazo razoável” (MARCONI; LAKATOS, 1999, p. 100).

Conforme o enunciado acima, de forma explícita na correspondência, frisava-se que a participação não era de forma alguma obrigatória e que as respostas poderiam ser usadas nas confecções de futuros Manuais, Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), Dissertações,

⁴³ Fonte: disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mjsp-n-480-de-9-de-novembro-de-2021-359082983>

⁴⁴ Vide apêndice.

⁴⁵ Disponível: <https://docs.google.com/forms>

Artigos etc., os quais serão inestimáveis àqueles que vierem a trabalhar com os recursos do FNSP.

Das 27 secretarias pesquisadas, 7 responderam ao questionário diretamente por *e-mails* funcionais, sendo então identificadas: Bahia, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Rio Grande do Sul e São Paulo.

As demais respostas recebidas não puderam ser atribuídas especificamente a uma secretaria, visto terem sido respondidas via *e-mails* pessoais, são essas: as Secretarias de Segurança Pública do Acre, Amazonas, Amapá, Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

O quantitativo das respostas aos questionários não poderia ser medido previamente, visto que além dos pontos focais, outros poderiam responder via escritórios de projetos das secretarias, ou poderia o escritório de projetos ser composto até mesmo por uma única pessoa, como exemplo, citamos o estado da Bahia, entre outros.

O que de forma alguma invalida a pesquisa, pois o tamanho da amostra deve variar conforme a quantidade de informações possuídas por essas, conforme figura (MALTERUD et al., 2016):

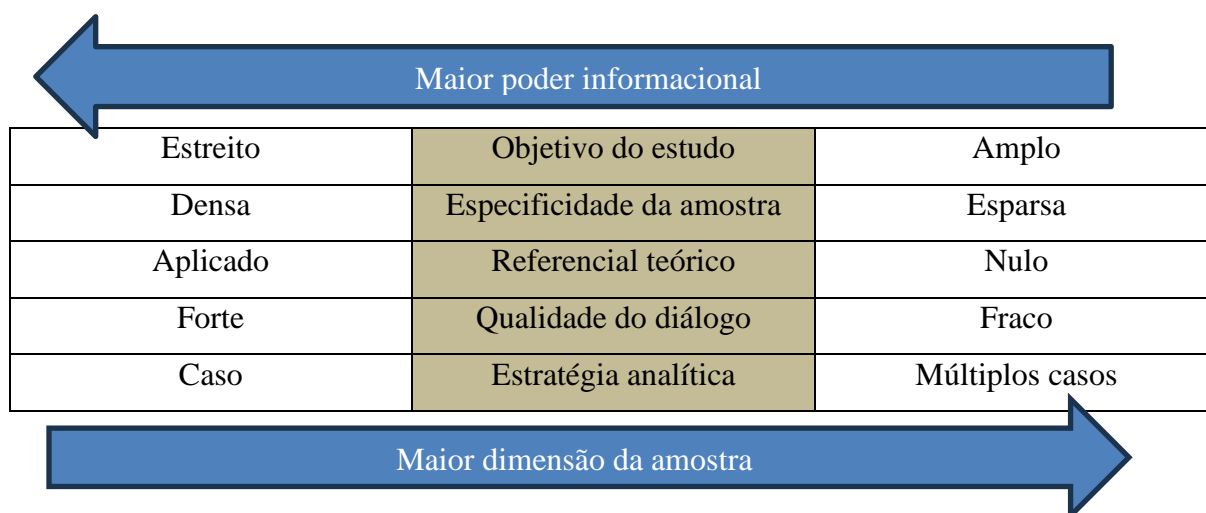


Figura 1: Como determinar a relação entre poder informacional e dimensão da amostra

3.3 Desafios percebidos

As perguntas abertas são aquelas que permitem liberdade ilimitada de respostas ao informante. Nelas poderá ser utilizada linguagem própria do respondente. Elas trazem a vantagem de não haver influência das respostas pré-estabelecidas pelo pesquisador, pois o informante escreverá aquilo que lhe vier à mente.

O uso do enfoque qualitativo visa relacionar a forma com que os dados, nesse caso, respostas às perguntas do tipo abertas, demonstram e exprimem a veracidade dos fatos que são descritos na realidade pesquisada. Como bem explicado por Zaluar (1985) a pesquisa é qualitativa por relacionar-se com os atores no campo e assim, buscar compreensões através das respostas obtidas com os próprios investigados, demonstrando o imaginário e a realidade do campo de pesquisa, tornando-se um participante em seus dramas diários.

Mas alguns dificultadores também foram encontrados, entre os desafios apresentados destaca-se a não totalidade de retorno dos questionários, o que pode comprometer a representatividade da amostra, prejudicando a completude dos dados (BATISTA et al., 2021; CHAER; DINIZ e RIBEIRO, 2012; SANTOS e HENRIQUES, 2021).

Mas com certeza a análise desses questionários mostrou-se a parte mais excruciante deste trabalho, principalmente no que tange a subjetividade de quem labuta junto ao órgão repassador dos recursos (MJSP), tendo consciência dela e assumi-la como parte do processo de investigação. “A subjetividade, elemento constitutivo da alteridade presente na relação entre sujeitos, não pode ser expulsa, nem evitada, mas deve ser admitida e explicitada e, assim, controlada pelos recursos teóricos e metodológicos do pesquisador, vale dizer, da experiência que ele, lentamente, vai adquirindo no trabalho de campo” (ROMANELLI, 1998).

4. RESULTADOS

O Fundo Nacional de Segurança Pública foi instituído por lei em 2001. Em 2018, a Lei nº 13.756, trouxe definições sobre a destinação de recursos das loterias para a segurança pública. O FNSP tem por objetivo garantir recursos para aprovar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS 2021-2030)⁴⁶.

De acordo com a Lei, é obrigatória a transferência de, no mínimo, 50% do valor para os estados e o Distrito Federal, na modalidade fundo a fundo. Nesse sentido, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública (Segen)⁴⁷, realizou capacitação para os entes federados, para orientá-los na pactuação de recursos do FNSP, na modalidade fundo a fundo, bem como na execução e prestação de contas de tais recursos, no Webinário 2021 – Transferências da União para Segurança Pública, realizado entre os dias 28 e 30 de junho de 2021⁴⁸.

Por questão de ordem, é mister colocar as matérias noticiadas em veículos de comunicação sob o prisma legal das portarias que regem as transferências fundo a fundo, no que concerne ao período de execução dos recursos recebidos, qual sejam, os órgãos recebedores deverão executar os recursos até o término do segundo exercício subsequente ao repasse (permitida prorrogação)⁴⁹.

Passamos a apresentar a tabela de execução dos recursos do Fundo a Fundo⁵⁰, com a data de corte de junho/2023.

EXERCÍCIO	VALORES (em R\$)	PERCENTUAL
2019	589.708.087,59	77,04%
2020	450.759.298,05	59,69%
2021	147.351.542,54	18,84%
2022	2.126.637,03	0,21%
TOTAL: 1.189.945.556,21		

Tabela 3: Fundo a Fundo em Números

⁴⁶ Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/criminal/Pagina/Plano-Nacional-de-Seguranca-Publica>

⁴⁷ Atualmente a Segen foi incorporada a estrutura da SENASP/MJSP, através do Decreto nº. 11.348, de 01/01/2023, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

⁴⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-realiza-webinario-sobre-transferencias-da-uniao-para-seguranca-publica>

⁴⁹ Portaria MJSP nº 480, de 9 de novembro de 2021. Art. 30, caput e §2º. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5773/4/PRT_GM_2021_480.pdf

⁵⁰ disponível em: <https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/pesquisa-aberta-projetos> e <https://www.gov.br/transferegov/pt-br>

Considerando então a Portaria MJSP nº 480, de 9 de novembro de 2021. Art. 30, caput e §2º, retromencionada, que reza: Os órgãos recebedores deverão executar os recursos até o término do segundo exercício subsequente ao repasse.

Observa-se que a execução dos recursos dos anos de 2019 (repassado no ano de 2020) e 2020 (repassado somente no final de 2020), apresentam-se bastante atrasados.

4.1 Análise de Conteúdo (AC)

A Análise de Conteúdo tem sido definida como “conjunto de instrumentos metodológicos, em constante aperfeiçoamento, que se presta a analisar diferentes fontes de conteúdos (verbais ou não-verbais)” (SILVA; FOSSÁ, 2017).

O objetivo da Análise de Conteúdo consiste em qualificar as vivências dos sujeitos investigados, bem como suas percepções sobre determinada realidade (BARDIN, 2016; GRANEHEIM et al., 2017).

Assim sendo, como técnica de análise de dados, neste estudo, elegemos como procedimento de observação a Análise de Conteúdo (AC) como a mais adequada, visto sua ampla aceitação no campo da administração no Brasil, especialmente nas pesquisas qualitativas (DELLAGNELO; SILVA, 2005).

A técnica elencada, qual seja, a AC, pode ser usada para descrever e interpretar o conteúdo das respostas aos questionários eletrônicos, consoante as palavras de Moraes (1999):

“Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum” (MORAES, 1999, p. 2).

Destarte, neste estudo, optou-se por tomar como referência, as etapas da técnica propostas por Bardin (2016). Essas etapas são organizadas em três fases: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Considerando que nosso material de coleta de dados compõe-se do conteúdo das respostas aos questionários eletrônicos, podemos asseverar que a primeira fase foi vencida quando da reunião de tais formulários, de tal forma que passaremos diretamente para a segunda etapa: exploração do material.

A exploração do material consiste na construção das operações de codificação, sopesando-se os recortes dos textos em unidades de registros, a definição de regras de contagem

e a classificação e agregação das informações em categorias simbólicas ou temáticas (BARDIN, 2016). A identificação correta da unidade de análise é vital para replicabilidade e confiabilidade da análise de conteúdo (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

No intuito de observar, o que seria a queixa maior, e, visando a aplicação da técnica elencada, as falas que se repetem com muita frequência foram recortadas “do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidades de codificação para o registro dos dados” (BARDIN, 2016).

Através da tabulação abaixo é possível verificar de uma forma global os dados referentes as repetições das respostas a primeira pergunta: Considerando sua experiência na equipe de Gestão do Fundo Estadual de Segurança Pública de seu Estado, na sua opinião, qual seria a maior dificuldade encontrada na execução dos projetos, atividades e ações, que geram acúmulo ineficaz de recursos no Fundo Estadual? (P1).

Respostas a P1	Repetição das respostas
fluxo processual no Estado é longo ou moroso	7
Central de licitações do estado	3
escassez de recursos humanos	3
escassez de empresas capacitadas para licitar	3
curto prazo de execução	2
Dificuldades para acompanhar a execução	2
alta rotatividade de RH nos Estados	2
Falta de Planejamento	2
vinculação a eixos estipulados	1
A limitação de ações	1
Restrições existentes para realização de aquisições	1
Falta de treinamento	1
ressentem-se de mais informatização no processo	1

Tabela 4: Respostas aos questionários eletrônicos da P1⁵¹

⁵¹ confecção do autor.

Também na Análise de Conteúdo, em sua abordagem qualitativa, nos ensina Lima (1993) que se “considera a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem”.

Essa dedução de frequência consiste em enumerar a ocorrência de um mesmo signo linguístico ou palavra que se repete frequentemente, visando constatar "a pura existência de tal ou tal material linguístico" (PÊCHEUX, 1969).

Observamos então que a categoria “**fluxo processual no Estado é longo ou moroso**” foi a fala que mais se repetiu entre as respostas dadas aos formulários eletrônicos, no que concerne a P1, obtendo 7 (sete) respostas. Mais que o dobro das outras: **Central de licitações do estado (3); escassez de empresas capacitadas para licitar (3)**.

Inferese das respostas a existência de uma problemática no tocante ao fluxo do processo organizacional dos entes federados, causando o represamento dos recursos ora percebidos por aqueles entes, acarretando perda de eficiência e competitividade, as quais são alcançadas atualmente pela aplicação do conhecimento e melhoria dos processos na gestão e inovação (ANTUNES et al., 2008).

O segundo problema mais apontado (Central de licitações do Estado), ainda que esteja gerando gargalos na execução, segundo os entes, estão claramente identificados, assim sendo, também apresentam soluções tangíveis.

Ações de capacitação e formação no setor público só proporcionam resultados caso estejam efetivamente vinculadas às demandas identificadas, capazes de diminuir as lacunas de qualificação e promover melhorias no desempenho individual e organizacional (RANZINI, 2017).

Essa identificação e por conseguinte monitoramento é um dos nortes desse trabalho, pois “quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-los não sabe o que acontece por conta do seu agir e nem que mudanças provocou com a sua ação. Não sabe por onde anda, não consegue avaliar a eficiência e a eficácia de suas intervenções” (CARDOSO JR.; CUNHA, 2015).

Ainda em nosso estudo, objetivando entender melhor a maneira como esses problemas elencados, pelos pontos focais, seriam os gargalos na execução dos projetos e ações, gerando acúmulo ineficaz de recursos no Fundo Estadual, resolvemos concatenar as respostas e agrupá-las em categorias.

Para isso nos valemos do diagrama de causa e efeito, também conhecido como Diagrama de Ishikawa⁵², que é uma ferramenta utilizada para analisar os fatores de influência (causas), sobre um determinado problema (efeito), (MIGUEL, 2006).

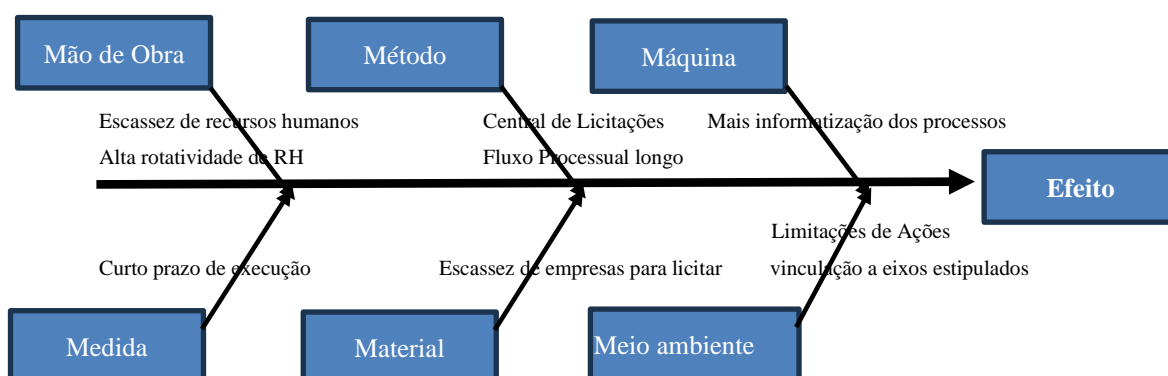


Figura 2:⁵³ Diagrama de Ishikawa

Efeito: gargalos na execução dos projetos e ações, gerando acúmulo ineficaz de recursos no Fundo Estadual

Como decorrência da aplicação do diagrama de Ishikawa, foram agrupadas as principais causas consideradas geradoras do problema, ou seja, os gargalos na execução dos projetos, atividades e ações, as prováveis causas do acúmulo ineficaz de recursos nos Fundos Estaduais e Distrital.

Algumas referências bibliográficas, entre elas, Da Luz et al., (2018); Cazeri et al., (2019); Smith; Merritt, (2020), indicam que após a montagem do diagrama, seja realizado um *brainstorming*.

Este “brainstorming”, caracteriza-se como uma reunião de grupo em que novas ideias são buscadas. O objetivo é o de maximizar o fluxo de ideias, a criatividade e a capacidade analítica do grupo (LINS, 1993).

Confeccionamos as perguntas P2 nos questionários eletrônicos, de tal forma que as respostas pudessem funcionar como um *brainstorming*, de tal maneira que a “tempestade de ideias” se daria na forma das respostas aos problemas levantados na P1.

Então era importante também para este estudo, mensurar o sentimento que os pontos focais tinham em relação aos problemas que eles mesmos identificaram como sendo os responsáveis pelos gargalos na execução do FNSP.

⁵² Denominado Diagrama de Ishikawa, devido ao seu criador o engenheiro Kaoru Ishikawa, ou Diagrama Espinha de Peixe, devido à sua forma.
⁵³ confeccionada pelo autor.

Passemos então a consideração da segunda pergunta: “Considerando sua resposta a primeira pergunta, na sua opinião, qual seria a solução para que fosse evitado o represamento de recursos, de modo que houvesse uma otimização na execução dos projetos, atividades e ações dos recursos do Fundo Estadual?” (P2)

Através da tabulação abaixo é possível verificar de uma forma global os dados referentes as respostas da segunda pergunta (P2).

Respostas a P2	Repetição das respostas
OTIMIZAÇÃO da Central de licitações do Estado	5
AMPLIAÇÃO/FLEXIBILIZAÇÃO do leque de possibilidades de Aquisições	5
Maior Celeridade	3
CAPACITAÇÃO dos Servidores	3
OUTRAS AÇÕES PONTUAIS	2
DESVINCULAÇÃO a eixos estipulados	2
AUMENTO prazo de execução	2
Aumento do número de servidores	2
SEM SOLUÇÃO APRESENTADA	1
Segregação das contas para melhor acompanhamento	1
MELHORAR os processos de Acompanhamento	1
Maior facilidade e flexibilidade na disponibilização dos recursos liberados	1
Implantação de um sistema operacional	1
EXIGIR planejamento para liberação de Recursos	1
Disponibilizar ações modelo e termos de referência/Benchmarking	1

Tabela 5: Respostas aos questionários eletrônicos da P2⁵⁴

Aplicando novamente os ensinamentos de Lima (1993) e de Pêcheux (1969), anteriormente citados, foi observado no processo de categorização dessas respostas que se tratavam de áreas ligadas aos Recursos Organizacionais (RO), que são aqueles utilizados para atingir os objetivos de uma organização (ROTH, 2011).

⁵⁴ confecção do autor.

Chiavenato (2005), categoriza os RO da seguinte maneira:

Recursos materiais: são também denominados recursos físicos e englobam todos os recursos materiais e físicos que a organização utiliza para produzir, como prédios, edifícios, fábricas, instalações, máquinas, equipamentos, ferramentas, utensílios, matérias-primas, materiais etc.

Recursos financeiros: constituem todos os aspectos relacionados com o dinheiro utilizado pela organização para financiar suas operações. É mais amplo que o fator de produção denominado capital, pois além do capital próprio, engloba toda forma de dinheiro – próprio ou de terceiros – crédito e financiamento para garantir as operações da organização.

Recursos humanos: constituem toda forma de atividade humana dentro da organização. Ultrapassa o conceito de fator de produção denominado trabalho, pois enquanto este se refere especificamente à mão de obra – a atividade manual ou braçal exercida pelo homem -, os recursos humanos se referem a toda e qualquer atividade humana, seja ela mental, conceitual, verbal, decisória, social, como também manual e braçal.

Recursos mercadológicos: constituem toda atividade voltada para o atendimento do mercado de clientes e consumidores da organização. Os recursos mercadológicos compreendem todo o esquema de marketing ou de comercialização da organização, como produção, propaganda, vendas, assistência técnica etc.

Recursos administrativos: constituem todo o esquema administrativo e gerencial da organização, indo desde o nível de diretoria até a gerência das atividades empresariais.

Para Almeida (2009), os recursos organizacionais são os caminhos para atingir os objetivos de qualquer empresa, seja ela com ou sem fim lucrativo. E estes recursos não são apenas o dinheiro, mas também as matérias primas, equipamentos, colaboradores, tudo aquilo que é utilizado nas operações da organização. Os recursos organizacionais constituem em um dos principais patrimônios de uma empresa, possibilitando sua consolidação e crescimento. (BISPO, 2004).

Abaixo passamos a representação gráfica desse agrupamento nas categorias mais relevantes, considerando a repetição das respostas.

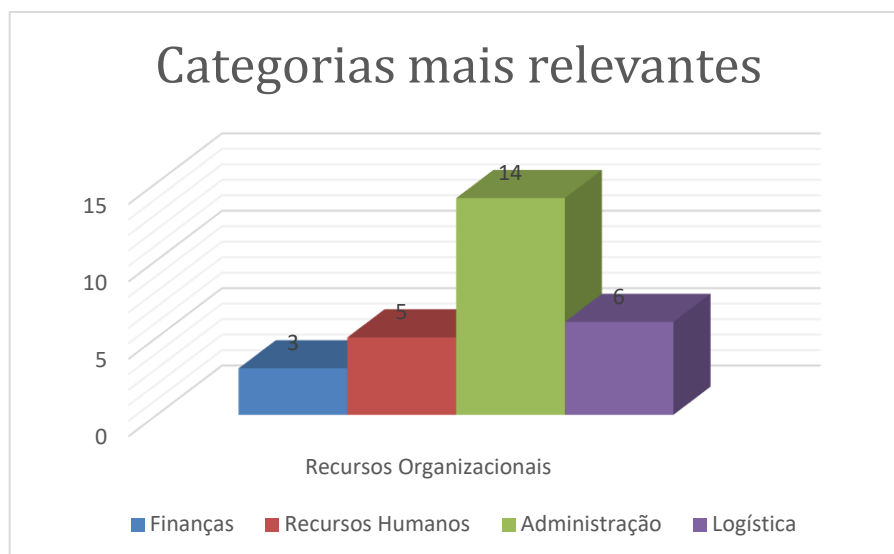


Gráfico 4: Categorização das respostas as perguntas P2⁵⁵.

Foi observado ainda a seguinte situação: as respostas a terceira pergunta “Considerando sua experiência desenvolvida junto a equipe na Gestão dos recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública de seu Estado, na sua opinião, o que poderia ser inovador dentro desse trabalho que traria maior sinergia entre os componentes da Gestão do Fundo Nacional e os componentes da Gestão do Fundo Estadual?” (P3), quase em nada destoavam das respostas da segunda, sendo praticamente uma reafirmação daquelas.

Considerando os ensinamentos de Bardin (2016), quando da pré-análise, a primeira etapa da organização da Análise de Conteúdo, as falas referentes as respostas a P3 não acrescentaram conteúdo ao material da presente pesquisa.

4.2 Discussão dos resultados

Observou-se na confecção gráfica (diagrama de Ishikawa) da reunião das respostas a P1 (qual seria a maior dificuldade encontrada na execução dos projetos, atividades e ações, que geram acúmulo ineficaz de recursos no Fundo Estadual?), que todas aquelas dificuldades apontadas pelos focais geraram gargalos na execução dos projetos, atividades e ações, contribuindo para o represamento dos recursos nos Fundos Estaduais e Distrital.

De outra banda, quando da categorização das respostas a P2 (Considerando sua resposta a primeira pergunta, na sua opinião, qual seria a solução para que fosse evitado o represamento de recursos, de modo que houvesse uma otimização na execução dos projetos, atividades e

⁵⁵ confecção do autor.

ações dos recursos do Fundo Estadual?), notou-se uma abordagem sobre os recursos de uma empresa, tendo como foco os seus principais constituintes: materiais, financeiros, humanos, mercadológicos e administrativos (BISPO, 2004).

As características elencadas do federalismo brasileiro que poderiam ser as dificuldades causadoras dos gargalos não se mostraram verazes, senão vejamos:

Abrucio indica que o equilíbrio entre os entes é fundamental e que a quebra poderia gerar tensão e conflitos entre o local e o nacional (Abrucio, 2001), não se observou em nenhum momento tal quebra, tampouco os conflitos.

As características do federalismo brasileiro que Arretche (2010) afirma que se desenvolveram no nosso país e que Lamounier (1992) indica que tais características gerariam até mesmo uma espécie de artificialismo em contraponto ao americano, também não se mostraram catalisadores dos problemas elencados pelos Estados e Distrito Federal.

Um outro fator que poderia ter sido questionado foi o que Varsano (1996) indicou como sendo um problema básico do federalismo, qual seja, o fiscal, que consiste na busca de um equilíbrio entre a necessidade de garantir um grau razoável de autonomia financeira e política aos diferentes níveis de governo e a necessidade de coordenação e sistematização dos instrumentos fiscais em termos nacionais.

Este é um ponto muito interessante obtido pelo estudo que ora se apresenta, ao passo que o equilíbrio não foi questionado, o ciclo operacional de execução sim, inclusive em várias falas encontramos queixas às centrais estaduais de licitação e fluxos processuais estaduais.

Consoante alguns recortes abaixo:

O participante⁵⁶, Formulário *Google 2*, informou que “o ciclo operacional da execução do objeto, [...], devido à concentração de procedimento licitatório decorrente de outras instituições que integram o sistema (PC, Perícia, secretaria e fundo) dependem apenas de uma comissão setorial de licitações”.

Nessa mesma linha de problemáticas organizacionais, encontramos outra queixa recorrente, qual seja, o fluxo processual no Estado ser longo ou moroso, vejamos um exemplo dessa queixa:

O participante, Formulário *Google 4*, informou que “No que concerne às dificuldades de execução dos processos, entendemos que o fluxo processual no Estado é longo e em alguns Órgãos fiscalizadores falta ainda entendimento quanto da utilização dos recursos de fundo a fundo que de certa forma dificulta o bom andamento, [...]”.

⁵⁶ Que será identificado apenas pelo número do formulário *Google*, utilizado na resposta.

Entendemos assim que as realidades locais também podem funcionar como catalisador do processo de repesamento dos recursos do FNSP, podendo também acarretar gargalos, carecendo de futuros estudos que possam se aprofundar mais ainda nessa hipótese.

Não observamos neste estudo problemas em relação a descentralização federativa levantadas pelos autores Borja (1988); Camargo (2015) e Hommes (1996), tampouco algum ente queixou-se no sentido de robustecer a ideia de que um governo centralizado tende a fornecer o mesmo nível de serviços públicos em todo o País, defendido por Rosen e Gayer (2015).

Por todo o exposto, observa-se que nenhum dos fatores elencados como possíveis desagregadores do arranjo do federalismo brasileiro e sua relação com as políticas públicas são as causas de dificuldades na execução orçamentária do FNSP.

Em que pesem as diferenças entre as formas como as federações enfrentam o problema das desigualdades territoriais, o presente estudo não encontrou uma antítese entre federalismo e promoção da igualdade territorial.

Com base na experiência brasileira, Arretche (2010), por exemplo, encontrou efeitos equalizadores limitados nas transferências livres do Fundo de Participação dos Municípios e efeitos mais intensos nas transferências condicionadas para a saúde e educação, que podem ser perfeitamente espelhados para o caso da Segurança Pública em voga.

Os achados deste autor corroboram com o trabalho produzido por Costa (2015), o qual já apontava deficiências organizacionais nas instituições (SSP estaduais e distrital), para formular e coordenar políticas públicas na área de segurança.

“A pesquisa⁶⁰ verificou a frágil estrutura e baixa capacidade de governança das secretarias estaduais de Segurança Pública. As atividades dessas secretarias são, em geral, desenvolvidas por profissionais cedidos pelas Polícias e Corpo de Bombeiros. A capacitação destes profissionais é inadequada, uma vez que poucos possuem formação em planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas. Além disso, são raras as Secretarias que utilizam mecanismos de contratação de profissionais qualificados, como concursos públicos e seleção de consultores por projeto” (COSTA, 2015, p. 629).

Desta feita, conforme vão surgindo demandas para ações norteadas pelos princípios da gestão de políticas públicas, as SSPs (e distrital), mostram-se incapazes de corresponder às novas expectativas, tornando-se, assim, um obstáculo à implementação de políticas públicas

⁶⁰ As informações sobre as secretarias estaduais de segurança pública foram levantadas através de uma pesquisa *survey*, realizada em 2010, com o apoio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça. As pesquisas “Perfil das instituições de segurança pública” vêm sendo realizadas desde 2004 e representam esforço do Ministério da Justiça de sistematizar dados organizacionais dessas instituições, tais como estrutura, condições de funcionamento, quantidade de recursos humanos e materiais, ações desenvolvidas, orçamento e gastos.

orientadas pela ideia de coordenação de ações entre diferentes áreas de governo e da sociedade civil (COSTA, 2015).

De tal monta que a inadequada capacitação daqueles profissionais lotados nas SSPs e a falta de mecanismos organizacionais catalisadores dos processos licitatórios se mostraram o grande obstáculo na execução dos recursos federais disponibilizados aos entes federais e distrital via FNSP.

Essa baixa execução do FNSP assemelha-se a baixa execução do FUNPEN, ambos fundos federais, repassados na modalidade Fundo a Fundo, diagnosticada pelo TCU, onde assevera no Acórdão 972/2018 – Plenário⁶¹:

ALERTAR, com fundamento na competência outorgada pelo art. 59, §1º, inciso V da Lei Complementar 101/2000, o Ministério Público Federal, o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal **sobre o risco de transferências anuais sucessivas de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, na modalidade fundo a fundo (LC 79/1994)**, para a aplicação em ações de construção, reforma e ampliação de estabelecimentos penais, em face do elevado período de tempo de maturação e conclusão de empreendimentos dessa natureza, **refletindo-se na permanência e acúmulo de recursos do fundo federal em fundos penitenciários locais durante prazo inestimado sem efetiva geração de vagas prisionais** (obras inconclusas) (grifo meu).

Noutro dispositivo, o TCU alerta sobre deficiências no planejamento orçamentário do Funpen, Acórdão 1.542/2019 – Plenário⁶²

RECOMENDAR, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria-Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que avalie a conveniência e a oportunidade de: b.1) no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, tendo em vista os arts. 9º e 10, inciso I, e 13 da Lei 13.675/2018, fomentar, estabelecer diretrizes e/ou coordenar ações com vistas a **solucionar as seguintes deficiências do sistema penitenciário nacional: b.1.1) planejamento orçamentário federal e estadual/distrital insuficiente** para eliminar ou trazer a níveis aceitáveis o déficit de vagas do sistema prisional. (grifo meu).

Neste estudo encontramos também essas duas problemáticas acima elencadas, quais sejam, represamento (acúmulo) de recursos do fundo federal (FNSP), em fundos estaduais e distrital e insuficiente planejamento.

Considerando que a eficiência é uma medida da utilização dos recursos (Chiavenato, 2003), estando esses represados, ou sofrendo com gargalos, seja pela falta de planejamento ou falta de pessoal qualificado, a eficiência fica completamente comprometida.

⁶¹ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2302490%22>

⁶² Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2351866%22>

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa levantou elementos que permitem a análise sobre os repasses dos recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de Segurança Pública e de prevenção à violência, através da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Buscou-se através deste trabalho investigar as problemáticas que estariam causando gargalos na execução dos recursos das transferências fundo a fundo.

Optou-se por entender primeiramente toda a sistemática que gerou esses represamentos e gargalos dos valores advindos do FNSP, identificando deficiências existentes e apontando oportunidades, para que no final pudéssemos definir estratégias mitigadoras dessa problemática.

Após o levantamento bibliográfico relacionado ao federalismo fiscal, à repartição de competências, ao planejamento orçamentário, à gestão e ao controle, partiu-se para a análise, que se deu sob a vertente metodológica de cunho qualitativo, sob os auspícios da análise de conteúdo (Bardin, 2016; Dellagnelo; Silva, 2005; Minayo, 2014; Silva; Fossá, 2017; Graneheim et al., 2017), que é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, para criar inferências válidas sobre as respostas dadas aos formulários enviados aos pontos focais das secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, buscando descrever, quantificar ou interpretar os dados levantados por tais formulários, seus significados, intenções, consequências ou contextos.

Em relação às características gerais dos repasses, foi possível verificar que a União tem aportado significativo volume recursal para o fornecimento de bens e serviços referentes à Segurança Pública e prevenção à violência à população focal dos acordos.

Destaque para o que foi mencionado no 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública de que “se não houvesse a aprovação do SUSP em 2018 e a alteração da lei do Fundo Nacional de Segurança Pública, provavelmente veríamos um desinvestimento na área (de SP)” (FBSP, 2023).

Por meio da análise empreendida neste estudo, através da discussão dos resultados obtidos na pesquisa realizada, observamos que as características elencadas do federalismo brasileiro, que hipoteticamente poderiam ser catalisadoras dos gargalos executórios do FNSP, não se mostraram os algozes do problema.

Como decorrência da aplicação da técnica do diagrama de Ishikawa (Figura 2), as respostas as perguntas P1 nos questionários eletrônicos foram agrupadas nas principais falas

consideradas geradoras do problema (Tabela 4), ou seja, os gargalos na execução dos projetos, atividades e ações, as prováveis causas do acúmulo ineficaz de recursos nos Fundos Estaduais e Distrital.

Consoante às categorizações das respostas as perguntas P2 nos questionários eletrônicos (Tabela 5 e Gráfico 4), foi observado que se tratavam de áreas ligadas aos recursos organizacionais, que são aqueles utilizados para atingir os objetivos de uma organização (ROTH, 2011).

Essa categorização realizada através das técnicas de análise de conteúdo, espelhou a maioria das falas nas respostas dos questionários eletrônicos, agrupando-as em categorias para formar um quadro da problemática estudada.

Depreende-se pelas respostas dos questionários eletrônicos um quadro administrativo deficitário nos órgãos de segurança pública estaduais e distrital, contribuindo para gargalos e represamento de recursos nas entidades receptoras daqueles fundos.

Não obstante a dura realidade enfrentada pelos profissionais da área de SP, não podemos nos dar ao luxo de cair em um dos dilemas de Alice⁶³, que solicitava uma saída urgente, mas não sabia a direção, portanto recebeu como resposta que qualquer caminho serviria.

Não basta receber os recursos federais através do Fundo a Fundo, os entes estaduais e distrital precisam investir em suas cadeias de valores, que podemos perfeitamente adaptar às realidades e dificuldades no serviço público, conforme Cadeia de Valor da CGU⁶⁴, que enuncia que a Cadeia de Valor viabiliza a gestão de processos, instrumento de ordem para cumprir com requisitos de governança e impedir a deterioração de seus ativos através da melhoria contínua dos fluxos de trabalho e dos produtos e serviços entregues, permitindo ainda a avaliação do desempenho tático e operacional e a conexão desses resultados com indicadores estratégicos, alinhando a disponibilidade de recursos institucionais à metas e objetivos definidos no planejamento estratégico.

É importante admoestar os parceiros estaduais e distrital, a imperiosa necessidade de lotação de servidores com perfis adequados para gerir os recursos do fundo a fundo, com formação correspondente ao planejamento, à gestão e ao controle destes.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) coloca à disposição dos gestores do FNPS variada gama de ferramentas organizacionais para auxiliar a execução dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNPS).

⁶³ Aventuras de Alice no País das Maravilhas, Lewis Carroll, Versão acessível executada nos termos da Lei 9.610/98, artigo 46, inciso I, letra d e nos termos da Lei 13.146/15, Lei Brasileira de Inclusão, artigo 42, parágrafo 1. Disponível em: https://maisdiferencas.org.br/wp-content/themes/maisdiferencas/downloads/alice_maravilha/facil.pdf

⁶⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acao-a-informacao/governanca/cadeia-de-valor>

Uma das sugestões apresentadas são os cursos à distância (EaD)⁶⁵, disponibilizados na internet pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap)⁶⁶, também oferece vários cursos sobre questões orçamentárias, que podem auxiliar servidores no uso de recursos públicos.

Outra ferramenta sugerida é a plataforma ComprasSUSP⁶⁷, que apoia, de forma centralizada, compras públicas feitas por órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Ainda, encontra-se disponível na internet um webinar⁶⁸, que tem por objetivo “orientar os entes federados na execução dos recursos do FNSP transferidos na modalidade fundo a fundo, visando conferir maior fluidez e efetividade na execução desses recursos, observando os normativos que regulam a matéria”.

O presente trabalho ainda se deparou com as seguintes dificuldades: trata o tema em questão de repasses de verbas federais aos entes estaduais e distrital, através da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, dispositivo normativo relativamente novo e sujeito as acomodações próprias.

A mudança de governo no início do ano de 2022, também imprimiu novas configurações e aprimoramentos ao cabedal de normativo desse repasse, que em nada desmerecem a pesquisa, tão somente remetem ao caminho hipotético-dedutivo, que na realização de análises estatísticas ou experimentação, após analisadas seus resultados, serão avaliadas as conjecturas, soluções ou hipóteses, que podem ser rejeitadas ou corroboradas (DINIZ, 2015).

Por fim, nada do que se produziu nos últimos 3 (três) anos permaneceu incólume as agruras da pandemia do covid-19⁶⁹, assim sendo, os dados levantados também sofreram vieses próprios desse período, o que por si só já justificaria outro estudo para saber até que ponto esse período pandêmico também não afetou a execução dos recursos do FNSP?

Em suma, canais efetivos e ações de planejamento, gestão e controle devem ser analisados e aprimorados, a fim de permitir que os entes federados tenham maior poder de execução, gestão e atendimento das demandas de Segurança Pública e prevenção à violência nos objetos das políticas públicas realizadas de forma conjunta com a União, através da plena execução dos recursos advindos da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

⁶⁵ Disponível: <http://portal.ead.senasp.gov.br/home>

⁶⁶ Disponível: <https://enap.gov.br/pt/cursos>

⁶⁷ Disponível: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/o-comprassusp>

⁶⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=uWvzWBpscE>

⁶⁹ Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. O termo “pandemia” se refere à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade. A designação reconhece que, no momento, existem surtos de COVID-19 em vários países e regiões do mundo. Disp. https://www.paho.org/pt/index.php?option=com_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-como-pandemia&Itemid=812

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos Anos FHC. In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Garcia Loureiro. (Org.). O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - parte 2. Brasília, 2002.
- _____; LOUREIRO, M. R. G. (orgs.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2. Brasília: MP/SEGES, 2002, pp. 143-246.
- _____; SOARES, M. M. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, (Série Pesquisas, no 24.), 2001.
- ADORNO, S. Insegurança Versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. Revista Tempo Social v.2, n.11, São Paulo, 1999. P. 131.
- ALMEIDA, M. Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. São Paulo, mimeo. 2000.
- ALMEIDA, M. I. R. Manual de Planejamento Estratégico: Desenvolvimento de um plano estratégico com a utilização de planilhas Excel. São Paulo: Atlas, 2009.
- ALVARENGA, E. M. de. Metodologia da Investigação quantitativa e qualitativa, Normas técnicas de apresentação de trabalhos científicos. 2a ed. 1a Reimpressão. Versão em português: Cesar Amarilhas. Assunção, Paraguai: Ed. A4 Diseños, 2012.
- ANDRADA, B. J. T. A. Federalismo. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. 2014. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076#>
- ANDRES, F.C et al. Conhecimento de enfermeiros acerca das práticas integrativas e complementares em saúde. Research, Society and Development, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i7.517>. (acesso 9 de julho de 2023).
- ANTUNES, J. et al. Sistemas de Produção: conceitos e práticas para projeto e gestão da produção enxuta. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, nº 31, ano 11, 1996.
- _____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 14, nº40, 1999.
- _____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma contradição em Termos? Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, vol. 53, nº 3. 2010, pp. 587 a 620.
- BARACHO, J. A. O. Teoria Geral do Federalismo. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Brasil; [1977] 2016.

- BATISTA, B. et al. Técnicas de recolha de dados em investigação: Inquirir por questionário e/ou inquirir por entrevista. Reflexões em torno de Metodologias de Investigação: recolha de dados, v. 2, p. 13-36, 2021.
- BENGOCHEA, J. L. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades Regionais, Estado e Constituição. Max Limonad: São Paulo, 2003.
- BERNARDES, W. L. M. O Federalismo Dualista e Competitivo: A Concepção Norte-Americana e suas Possíveis Influências no Modelo Brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 98, pp. 159-174, 2008.
- BISPO, C. M. Clusters, Alianças e Vantagem Competitiva sob a Interveniência da Construção da Base de Recursos: a estratégia do setor de confecções da Cianorte – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2004.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.). Dicionário de Política. 12.ed. Brasília: LGE Editora/Editora UnB, 2004, p.242-246.
- BORDA, J. Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1988.
- BORJA, Jordi. Democracia local: *descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona. 1988.
- BRITO, A. X. DE; LEONARDOS, A. C. A identidade das pesquisas qualitativas: construção de um quadro analítico. Cadernos de Pesquisa, n. 113, p. 7–38, jul. 2001.
- BUCHANAN, J. M. Federalism and fiscal equity. The American Economic Review, v. 40, n. 4, p. 583-599, Pittsburgh (EUA), 1950.
- CAMARGO, A. O novo pacto federativo. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 45, n. 1, p. 87 - 94, 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/745>. Acesso em: 2 ago. 2023.
- CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, Ipea, p. 260, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>
- CAZERI, Gustavo Tietz et al. Performance measurement in product development process (PDP): literature review and gaps for further research. Brazilian Journal of Operations & Production Management, v. 16, n. 4, 2019, p. 550-561.

CARVALHO FILHO, J. S. Pacto federativo: aspectos atuais. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, 2001.

CARVALHO, K. G. Direito Constitucional Didático. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 280.

CGU, Controladoria-Geral da União, Cartilha CGU, Brasília-DF, 2005. Disponível em [:https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D7BC0B4014D7E299B535257](https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D7BC0B4014D7E299B535257)

CHAER, Galdino; DINIZ, Rafael Rosa Pereira; RIBEIRO, Elisa Antônia. A técnica do questionário na pesquisa educacional. Revista Evidência, v. 7, n. 7, 2012.

CHIAVENATO, I. Administração de materiais: uma abordagem introdutória. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. 5. reimp. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2003. p. 155-156.

CONLAN, T. J. New Federalism: intergovernment reform from Nixon to Reagan. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1988.

CONTI, J. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. 160 p.

COSTA, A. T. M. Estado, Governança e Segurança Pública no Brasil: uma análise das secretarias estaduais de segurança pública. Dilemas, v. 8, nº 4, 2015, p. 607-632.

COSTA, A.; GROSSI, B. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. Revista Brasileira de Segurança Pública, [S. l.], v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/4/2>

CRUZ, R.E. Federalismo e educação: um pacto a se rever. Retratos da Escola, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.esforce.org.br/>

DA LUZ, Leila Mendes et al. Integrating life cycle assessment in the product development process: A methodological approach. Journal of Cleaner Production, v. 193, 2018, p. 28-42.

de um quadro analítico. *Cadernos de Pesquisa*, Campinas, n. 113, p. 7-38, 2001.

DECENTRALIZATION THEMATIC TEAM (DTT). (2001), Accountability, Transparency and Corruption in Decentralized Governance. Disponível em: <http://www.ciesin.org/decentralization/english/issues/accountability.html>) (consulta julho/2023).

DELLAGNELO, E. H. L., & SILVA, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In M. M. F. Vieira & D. M. Zovain (Orgs.), Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática. São Paulo: FGV. 2005. p. 97-118.

DINIZ, M. T. M. Contribuições ao ensino do método hipotético-dedutivo a estudantes de Geografia. *Geografia Ensino & Pesquisa*. v. 19, n. 2, 2015. p. 107-111.

DYE, T. *American Federalism: Competition Among Governments*. Massachusetts: Lexington Books, 1990.

ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP – Segurança Pública como Direito Fundamental Diretrizes e Propostas. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/direito-fundamental-diretrizes-propostas-v10.pdf> (consulta julho/2023).

_____. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública / Fórum Brasileiro de Segurança Pública. – São Paulo: FBSP, 2023.

Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>

GADELHA, S. R. B. *Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil*. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br>.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, Gustavo; MACDOWELL, Márcia. “Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social”. Texto para discussão no 706, Brasília: IPEA. 2000.

GRANEHEIM, U. H., LINDGREN, B. M. ; LUNDMAN, B. Methodological challenges in qualitative content analysis: A discussion paper. *Nurse education today*, 56, 29-34. 2017.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno. (Org.). *Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: NEAD, 2010.

HAYES, John. *The theory and practice of change management* New York: Palgrave, 2002

HOMMES, R. “Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia” (1996). Paper nº 261, disp.: <https://ssrn.com/abstract=1815947> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1815947>

JARDIM, T. A tridimensionalidade da descentralização do Estado brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, 122, 215-223. 1994.

LIMA, M. A. D. S. *Análise de conteúdo: estudo e aplicação*. Logos, 1:53-8, 1993.

- LINS, B. F. E. Ferramentas básicas da qualidade. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 22, n. 2, 1993.
- LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- MALTERUD, K.; SIERSMA, V.D. e GUASSORA, A.D. Sample size in qualitative interview studies: guided by information power. *Qualitative Health Research*, 2016, pp. 1753-1760.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa*. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MAXIMILIANO, C. *Comentários à Constituição brasileira de 1891*, Senado Federal, Conselho editorial, 2005. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000738283 .
- MEDICI, André; MACIEL, Marco. “A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92”, in AFFONSO, R., SILVA, P. (orgs.), *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP. 1994.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, 32ª Ed., São Paulo, 2006, p. 96.
- _____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29a. ed. São Paulo, Malheiros, 2004.
- MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 25a. ed. São Paulo, Malheiros, 2007.
- MIGUEL, P. A. C. *Qualidade: enfoques e ferramentas*. São Paulo: Artliber, 2006.
- MIRANDA, Gilberto José. *Elaboração e aplicação de questionários*. In: NOVA, Silvia Pereira de Castro Casa et al. (org.). *Trabalho de Conclusão de Curso: uma abordagem leve, divertida e prática*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 216-229.
- MORAES, A. de. Princípio da Eficiência e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos Discricionários. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 243, p. 13–28, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/42538>. Acesso em: 12 set. 2023.
- MORAES, R. *Análise de Conteúdo*. *Revista Educação*, Porto Alegre, RS, v. 22, n. 37, p. 7- 32, 1999.
- NETO, A. M. *Federalismo Sem Pactuação: Governos Estaduais Na Antessala Da Federação*, texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília, Ipea, 2014. p.14, Disponível: <http://www.ipea.gov.br/>
- NUNES, A. N.; LIMA, D. V. de. Transferências fundo a fundo: coordenação e cooperação federativa na segurança pública do Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 57, n. 3, p. e2022–0388, 2023. DOI: 10.1590/0034-761220220388. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/89370>.

- OATES, W. E., An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, Sept., 1999.
- PÊCHEUX, M. (1969). Análise Automática do Discurso (AAD-69). In: GADET & HAK (org). *Por uma análise automática do discurso*. Campinas: Ed. Unicamp, 1990, p.61- 162.
- PERES, U. D.; BUENO, S.; LEITE, C. K. S.; DE LIMA, R. S. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. 1.], v. 8, n. 1, 2014. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/361>
- PIETRO, M. S. Z. Di. *Direito Administrativo*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- PLANO ESTRATÉGICO: 2019-2025. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), 2019. pgs. 18-19. Disponível: <http://www.tcu.gov.br/>
- RANZINI, M. S.; BRYAN, N. A. P. Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil. *Revista Servidor Público Brasília* 68 (2). p. 417-438, 2017.
- ROCHA, B. F. F. *Governança em múltiplos níveis: análise do modelo de política fiscal brasileiro*. UnB-Brasília. 2015.
- ROMANELLI, G. A entrevista antropológica: troca e alteridade. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto*, 1998, p. 119-133.
- ROSEN, H. S.; GAYER, T. *Finanças públicas*. 10. ed. Porto Alegre: AMGH, 2015.
- ROSSETTI, J. P. “Introdução a Economia”. 16ª ed. São Paulo. Atlas, 1994.
- ROTH, C. W. *Gestão de recursos – 3. ed.* – Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2011.
- SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*. Brasília: Enap, 2021.
- SANTOS, J. R.; HENRIQUES, S. *Inquérito por questionário: contributos de conceção e utilização em contextos educativos*. 2021.
- SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Dados em Big Data*, 1(1), 23-42. 2017.
- SMITH, Preston G.; MERRITT, Guy M. *Proactive risk management: Controlling uncertainty in product development*. CRC Press, 2020.
- SOARES, J. R. A. B. *Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais*. Universidade de Brasília, Brasília, DF. 2022.

SOARES, M. M. Federalismo e Desigualdades Sociais no Brasil Atual. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 5, n. 19, p. 1-35, jul./dez. 2011.

_____; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 2016, p. 539-562.

SPANIOL, M. I.; MORAES, M. C.; Jr.; RODRIGUES, C. R. G. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 2020. p. 100-127.

STEPHAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o Poder do Demos. *Dados. Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 42, nº 2, 1999.

TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*. Nº 5, 1991, p. 31-52

VARSANO, R. Texto para discussão nº 405 a evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Coordenador Geral de Estudos Setoriais da Diretoria de Pesquisa do IPEA, RJ, 1996. p. 23.

ZALUAR, A. “O antropólogo e os pobres: introdução metodológica e afetiva”. In: *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

APÊNDICE

13/09/2023, 14:16

Email – Raimundo Sergio Sales de Matos – Outlook

Aprimoramento do trabalho dos componentes da Gestão do Fundo Nacional (SEGEN/MJSP). Lei 13.756, de 12/12/2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Raimundo Sergio Sales de Matos <raimundo.sales@mj.gov.br>

Qui, 08/12/2022 11:00



Saudações

Senhoras e Senhores ligados às equipes de Gestão do Fundo Estadual Segurança Pública estaduais.

Juntos estamos avançando na execução dos projetos, atividades e ações, visando evitar o represamento de recursos no Fundo Estadual de Segurança Pública dos Estados.

Considerando que a experiência adquirida pelas equipes na Gestão dos recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública é imprescindível ao aprimoramento do trabalho dos componentes da Gestão do Fundo Nacional (SEGEN/MJSP). Lei 13.756, de 12/12/2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

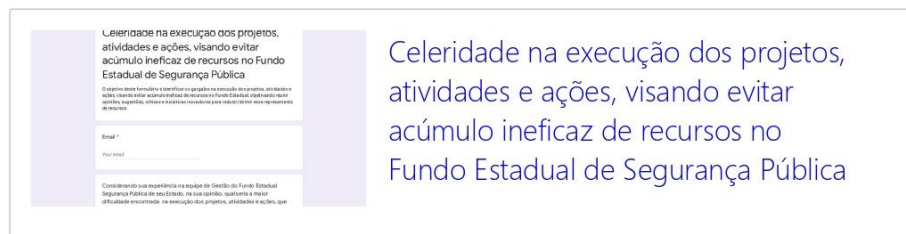
Solicitamos o preenchimento de um formulário Google, com apenas 3 (três) perguntas, o qual de maneira nenhuma é de caráter obrigatório, mas que com certeza traria grandes incrementos aos trabalhos desenvolvidos na Coordenação-Geral de Transferências Fundo a Fundo desta Secretaria.

Solicitamos ainda, que tal formulário seja preenchido por pelo menos 4 (quatro) servidores ligados diretamente às equipes na Gestão dos recursos do Fundo Estadual, objetivando que a amostra seja o mais fidedigna possível.

Por fim, solicitamos que nos autorizem a usar as respostas nas confecções de futuros Manuais, Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), Dissertações, Artigos etc., os quais serão inestimáveis àqueles que vierem a trabalhar nesta atividade.

Atenciosamente

<https://forms.gle/SizKvdXCRcAfCv1u9>



<https://outlook.office.com/mail/sentitems/id/AAQkADU1N2EwODcxLTUyZDAiNGM4Ny1iOTY4LTU4MzY5MDhmZjg2YgAAQlaah%2BSeB%2BhC...> 1/2

13/09/2023, 14:16

Email – Raimundo Sergio Sales de Matos – Outlook

O objetivo deste formulário é identificar os gargalos na execução dos projetos, atividades e ações, visando evitar acúmulo ineficaz de recursos no Fundo Estadual, objetivando reunir opiniões, sugestões, críticas e iniciativas inovadoras para reduzir/dirimir

forms.gle

Raimundo Sérgio Sales de Matos

Analista de Prestação de Contas da Transferência Fundo a Fundo – C/PCON/CGTFF

Diretoria de Gestão – SEGEN

Ministério da Justiça e Segurança Pública

Espanada dos Ministérios, Brasília - DF

Tel: (61) 2025-7005

WhatsApp (91) 989935991

<https://outlook.office.com/mail/sentitems/id/AAQkADU1N2EwODcxLTUyZDAiNGM1Ny1iOTY4LTU4MzY5MDhmZjg2YgAQAlaah%2BSeB%2BhC...> 2/2



acúmulo ineficaz de recursos no
Fundo Estadual de Segurança Pública

<https://outlook.office.com/mail/sentitems/id/AAQkADU1N2EwODcxLTUyZDAiNGM1Ny1iOTY4LTU4MzY5MDhmZjg2YgAQAlaah%2BSeB%2BhC...> 1/2