



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

ALISSON NAVA NUNES

TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO: COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO  
FEDERATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Brasília, DF  
2023

ALISSON NAVA NUNES

TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO: COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO  
FEDERATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

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

Orientadora: Profa. Dra. Diana Vaz de Lima

Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas

Linha de pesquisa: Organizações Públicas

Brasília, DF  
2023

ALISSON NAVA NUNES

TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO: COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO  
FEDERATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

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

Banca examinadora:

---

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

---

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes (Membro Interno)  
Universidade de Brasília (UnB)

---

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio (Membro Externo)  
Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Brasília, DF  
2023

## **DEDICATÓRIA**

Dedico aos meus pais, aos quais serei eternamente grato por terem me conduzido, pelo exemplo, a um caminho de retidão.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha esposa, Isabelle pela compreensão, apoio e encorajamento durante esta jornada.

Agradeço aos colegas do Mestrado, pelo companheirismo, trocas de experiências e conhecimentos.

Agradeço a todos os professores do Mestrado Profissional em Administração Pública da UNB pelos valiosos ensinamentos, em especial ao Prof. Dr. Edgar Reyes Junior (in memoriam), que na essência de educador foi transformador em sala de aula.

Agradeço aos professores Dr. Adalmir de Oliveira Gomes (UnB) e Dr. Fernando Luiz Abrucio (FGV) pelas contribuições para o avanço desta pesquisa.

Agradeço especialmente à Professora Dr. Diana Vaz de Lima, minha orientadora, pela parceria, sempre cheia de otimismo, durante as valiosas e incontáveis horas dedicadas ao desenvolvimento desse projeto.

## RESUMO

O modelo federativo de organização do Estado busca conciliar a autonomia e interdependência nas relações entre os diferentes níveis de governo. Para fazer com que atuem de forma coordenada e cooperativa, governos se valem de mecanismos que estimulem a participação de seus membros nas políticas nacionais. Este trabalho faz uma análise da utilização de transferências diretas de recursos entre as unidades da federação, como instrumento de indução à cooperação federativa. A lei 13.756 (2018), tornou obrigatório o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para os estados, via modalidade fundo a fundo, exigindo o alinhamento dos planejamentos estaduais às diretrizes estabelecidas pelo governo central. Neste sentido, o presente estudo teve como objetivo verificar se as transferências de recursos na modalidade fundo a fundo têm contribuído para coordenação e cooperação federativa na segurança pública nacional. A pesquisa foi de caráter descritivo, com a utilização de métodos qualitativos. Buscou-se na literatura subsídios para compreensão dos aspectos relacionados à implementação de políticas públicas intergovernamentais a serem executadas em nível estadual, identificando trabalhos relacionados ao federalismo e políticas públicas. Como objeto de análise, foram verificadas as descentralizações de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para os estados, antes e após a obrigatoriedade de transferência fundo a fundo, utilizada pesquisa sobre a aderência dos planos estaduais ao plano nacional de segurança pública e realizadas entrevistas com os gestores nacionais da política de transferências fundo a fundo para a segurança pública. Também foi realizada a análise dos elementos de coordenação e cooperação presentes nos planos de aplicação elaborados pelos estados. Os achados da pesquisa confirmam os resultados de estudos anteriores sobre o poder de indução das transferências fundo a fundo na cooperação e coordenação de políticas nacionais também para a área de segurança pública. Verificou-se que a ampliação de recursos e a obrigatoriedade de seu compartilhamento com os estados favoreceu o alinhamento das políticas estaduais às diretrizes estabelecidas pela União, mas que ainda é incipiente a interação entre os órgãos, organizações e membros da sociedade sobre o tema.

**Palavras-chave:** Federalismo; Coordenação; Cooperação; Transferências Fundo a Fundo; SUSP.

## ABSTRACT

The federative model of state organization seeks to reconcile autonomy and interdependence in relations between the different levels of government. To make them act in a coordinated and cooperative way, governments use mechanisms that encourage the participation of their members in national policies. This work analyzes the use of direct transfers of resources between federative units, as an instrument to induce federative cooperation. Law 13,756 (2018) made it mandatory to transfer resources from the National Fund for Public Security to the states, via fund-to-fund modality, requiring the alignment of state planning with the guidelines established by the central government. In this sense, the present study aimed to verify how fund-to-fund resource transfers have contributed to federative coordination and cooperation in national public security. The research was descriptive, using qualitative methods. Subsidies were sought in the literature to understand aspects related to the implementation of intergovernmental public policies to be implemented at the state level, identifying works related to federalism and public policies. As an object of analysis, the decentralization of resources from the National Public Security Fund to the states were verified, before and after the obligatory fund-to-fund transfer, research was used on the adherence of state plans to the national public security plan and interviews were carried out with national managers of fund-to-fund transfer policy for public security. An analysis of the elements of coordination and cooperation present in the application plans prepared by the states was also carried out. The research findings confirm the results of previous studies on the induction power of fund-to-fund transfers in the cooperation and coordination of national policies also for the area of public security. It was verified that the expansion of resources and the obligatoriness of their sharing with the states favored the alignment of state policies with the guidelines established by the Union, but that the interaction between bodies, organizations and members of society on the subject is still incipient.

**Keywords:** Federalism. Coordination. Cooperation. Direct transfer of resources. Unified Public Security System.

## **LISTA DE FIGURAS**

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 - Sistema Único de Segurança Pública.....                             | 36 |
| Figura 2 - Política Nacional de Segurança Pública .....                        | 37 |
| Figura 3 - Fundo Nacional de Segurança Pública .....                           | 46 |
| Figura 4 - Descentralização de recursos do FNSP no período de 2015 a 2022..... | 55 |
| Figura 5 - Recursos destinados ao FNSP no período 2000 a 2022.....             | 56 |
| Figura 6 - Empenhos FNSP por Unidade Federativa .....                          | 57 |

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 - Mecanismos de Coordenação.....   | 21 |
| Tabela 2 - Qualificação Entrevistados.....  | 48 |
| Tabela 3 - Ação/Instrumentos de Coleta .....  | 50 |
| Tabela 4 - Recursos destinados ao FNSP no período 2000 a 2022. ....                   | 52 |
| Tabela 5 – Exigência planos estaduais de segurança pública e planos de aplicação..... | 53 |
| Tabela 6 - Critérios de Análise .....   | 59 |
| Tabela 7 - Categorias e Marcadores .....  | 62 |
| Tabela 8 - Política de Transferência Fundo a Fundo – Categoria Poder de Agenda.....   | 63 |
| Tabela 9 - Transferência Fundo a Fundo – Controle de Comportamento Estadual .....     | 66 |
| Tabela 10 - Transferência Fundo a Fundo – Interação Organizacional .....              | 70 |
| Tabela 11 - Índices .....   | 70 |
| Tabela 12 - Despesa Empenhada por estado - FNSP .....                                 | 80 |
| Tabela 13 - Roteiro de Perguntas .....  | 81 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| CF       | Constituição Federal                                    |
| ENAFRON  | Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras |
| ESTADIC  | Pesquisa de Informações Básicas Estaduais               |
| FNSP     | Fundo Nacional de Segurança Pública                     |
| LOA      | Lei Orçamentária Anual                                  |
| MJSP     | Ministério da Justiça e Segurança Pública               |
| PESP     | Plano Estadual de Segurança Pública                     |
| PL       | Projeto de Lei  |
| PNSP     | Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social     |
| PRONASCI | Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania    |
| SEGEN    | Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública      |
| SUS      | Sistema Único de Saúde                                  |
| SUSP     | Sistema Único de Segurança Pública                      |
| SENASP   | Secretaria Nacional de Segurança Pública                |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>13</b> |
| <b>1.1 Contextualização.....</b>  | <b>13</b> |
| <b>1.2 Objetivos.....</b>   | <b>15</b> |
| 1.2.1 Objetivo geral: .....   | 15        |
| 1.2.2 Objetivos específicos.....  | 15        |
| <b>1.3 Justificativa .....</b>  | <b>15</b> |
| <b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>   | <b>17</b> |
| <b>2.1 Federalismo: Surgimento e Principais Características.....</b>  | <b>17</b> |
| <b>2.2 Teoria do Federalismo como Pacto e Teoria do Federalismo Cooperativo .....</b>                           | <b>18</b> |
| <b>2.3 Cooperação e Coordenação Federativa.....</b>   | <b>19</b> |
| 2.3.1 Competição <i>versus</i> Cooperação .....   | 22        |
| 2.3.2 Federalismo Coercitivo .....  | 23        |
| <b>2.4 Federalismo no Brasil.....</b>   | <b>26</b> |
| <b>3. SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL .....</b>   | <b>29</b> |
| <b>3.1 Segurança Pública e as Constituições Brasileiras.....</b>  | <b>29</b> |
| <b>3.2 Histórico dos Planos e Programas Nacionais de Segurança Pública .....</b>                                | <b>30</b> |
| <b>3.3 Sistema Único de Segurança Pública - SUSP .....</b>  | <b>34</b> |
| <b>3.4 Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.....</b>  | <b>36</b> |
| <b>4. FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – FNSP .....</b>  | <b>38</b> |
| <b>4.1 Transferências de Recursos como Estratégia de Indução a Coordenação e<br/>Cooperação Federativa.....</b> | <b>38</b> |
| <b>4.2 Contrato de Execução x Gestão Compartilhada .....</b>  | <b>41</b> |
| <b>4.3 Transferências Fundo a Fundo e as Políticas Sociais Brasileiras .....</b>                                | <b>42</b> |
| <b>4.4 Fundo Nacional de Segurança Pública .....</b>  | <b>44</b> |
| <b>5 METODOLOGIA.....</b>   | <b>47</b> |
| <b>5.1 Enquadramento Metodológico .....</b>   | <b>47</b> |
| <b>5.2 Procedimentos de coleta de dados.....</b>  | <b>47</b> |
| 5.2.1 Pesquisa documental.....  | 47        |
| 5.2.2 Entrevistas .....   | 48        |
| <b>5.3 Cuidados éticos da Pesquisa .....</b>  | <b>49</b> |
| <b>5.4 Análise de dados .....</b>   | <b>49</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>6 RESULTADOS .....</b>   | <b>51</b> |
| <b>6.1 Etapa 1 – Análise Orçamentária .....</b>                                   | <b>51</b> |
| 6.1.1 Execução do Fundo Nacional de Segurança Pública.....                        | 51        |
| 6.1.2 Aderência dos Planos Estaduais ao Plano Nacional de Segurança Pública ..... | 58        |
| <b>6.2 Etapa 2 – Entrevistas.....</b>   | <b>61</b> |
| 6.2.1 Poder de agenda.....  | 62        |
| 6.2.2 Controle de comportamento estadual .....                                    | 64        |
| 6.2.3 Interação organizacional.....   | 66        |
| <b>6.3 Etapa 3 – Análise dos Planos de Aplicação .....</b>                        | <b>71</b> |
| <b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES .....</b>                                 | <b>73</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>75</b> |
| <b>ANEXO I – Tabela 12 - Despesa Empenhada por estado - FNSP.....</b>             | <b>80</b> |
| <b>ANEXO II – Tabela 13 - Roteiro de Perguntas.....</b>                           | <b>81</b> |
| <b>ANEXO III - Entrevista 01 .....</b>  | <b>82</b> |
| <b>ANEXO V - Entrevista 02.....</b>   | <b>87</b> |
| <b>ANEXO VI - Entrevista 03 .....</b>   | <b>92</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo está organizado de forma a contextualizar o fenômeno da pesquisa, destacar a lacuna teórica, apresentar o problema de pesquisa e os objetivos geral e específicos.

### 1.1 Contextualização

Desde a sua origem, o modelo federativo de organização do Estado tem buscado mecanismos para fazer com que seus membros possam participar de forma coordenada das políticas nacionais (Abrucio, 2005; Abrucio, Franzese & Sano, 2013; Carvalho & Afonso 2018; Machado & Palotti, 2015). Em ambientes permeados por realidades diversas, em que autoridades centrais coexistem com autoridades locais, a necessidade de cooperação e coordenação nas relações federativas cresce em importância (Carvalho & Afonso 2018; Ribeiro et al., 2018; Segatto & Abrucio, 2016).

Sendo o federalismo cooperativo um sistema que busca pactuar acordos entre os entes por meio de arranjos de corte territorial (Grin & Abrucio, 2018), a implementação de políticas com amplitude nacional pressupõe a integração de ações dos diversos níveis de governo (Carvalho & Silva, 2011). Nessa dinâmica, deve-se observar a autonomia dos entes federados, visto que o pacto federativo não se constitui pela imposição das prioridades definidas pelo governo central (Grin & Abrucio, 2018). Nesse contexto, ressaltam-se a construção de acordos entre os entes federados a fim de se promover as condições nas quais seja possível a cooperação (Menicucci & Marques, 2016).

Aspectos políticos, legais, administrativos e econômicos devem ser observados no processo de coordenação e cooperação federativa (Segatto & Abrucio, 2016). Constrangimentos constitucionais e legais, comissões intergovernamentais, parcerias e a realização de transferências financeiras têm se constituído como instrumentos de indução à participação coordenada e cooperativa entre os entes federados no desenvolvimento e implementação de políticas nacionais (Arretche, 2004; Cunha et al., 2020; Machado & Palotti, 2015).

No Brasil, verificou-se a preferência por um arranjo de cooperação federativa estruturada preferencialmente por meio de políticas públicas (Grin & Abrucio, 2018). Conforme Lotta (2014), um sistema nacional de políticas costuma gerar maior convergência federativa. Para a autora, o governo central atua na coordenação e indução, visando ampliar adesões dos demais entes federados, sobretudo, por meio de apoio técnico e financeiro.

Entre os diferentes tipos de apoio financeiro, a modalidade de transferência fundo a fundo tem revelado um poder estruturante diferenciado sobre a agenda dos governos (Grin & Abrucio, 2018; Machado, 2011; Machado & Palotti, 2015; Simão e Orellhano, 2015). As transferências fundo a fundo se caracterizam pelo repasse direto de recursos de fundos federais, para fundos estaduais, municipais ou distritais, sem a celebração de convênios (Senado Federal, 2005). Os investimentos, somados às prerrogativas para exercer o papel coordenador, têm favorecido o alinhamento das prioridades dos entes federativos locais àquelas priorizadas pela União (Machado & Palotti, 2015; Moura, 2018).

Exemplos de estratégias nacionais voltadas às políticas de Saúde, Assistência Social e Educação, mostram que o governo federal tem conseguido instituir regras e padrões para os comportamentos dos demais entes federados. Embora existam estudos sobre as transferências de recursos na modalidade fundo a fundo para outras políticas nacionais (Abrucio, 2002; Araújo et al. 2020; Arretche, 1999; Franzese, 2010; Madeira & Rodrigues, 2015), o tema é relativamente recente sob o prisma da Segurança Pública e ainda são escassos os diagnósticos específicos sobre seus impactos.

O que se observa na área de segurança pública é que a partir da década de 1990, o Governo Federal tem buscado reorganizar as relações intergovernamentais com a criação de programas de segurança pública, no entanto, sem conseguir promover o efetivo alinhamento das políticas entre unidades federativas (L. E. Soares, 2007; Spaniol et al., 2020).

Na prática, as medidas implementadas pouco contribuíram para compatibilizar o funcionamento das forças policiais com as exigências do estado democrático de direito (Costa & Grossi, 2007; Madeira & Rodrigues, 2015; Spaniol et al., 2020). Os altos índices de criminalidade têm revelado a necessidade de uma melhor articulação nacional no desenvolvimento de políticas voltadas à segurança pública no Brasil (Madeira & Rodrigues, 2015).

Como medida de enfrentamento a esse problema, seguindo as estratégias adotadas em outras políticas sociais, a *Lei nº 13.756* (2018) modernizou o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP e estabeleceu a obrigatoriedade de transferência para os estados de no mínimo 50% de seus recursos, via modalidade fundo a fundo (Faria, 2020). Em contrapartida ao recebimento dos recursos, entre outros requisitos, exigiu-se o alinhamento das políticas estaduais à Política Nacional de Segurança Pública, de forma coordenada, com objetivos, metas e indicadores definidos (Faria, 2020).

A expectativa é que a utilização da modalidade de transferência financeira fundo a fundo seja um mecanismo indutor de coordenação e cooperação federativa também para a área de segurança pública, na medida que os estados, para recebê-los, devem cumprir as orientações prescritas na Política Nacional de Segurança Pública. Assim, este estudo apresenta a seguinte questão de pesquisa: **a realização de transferências fundo a fundo tem contribuído para coordenação e cooperação federativa de políticas voltadas para a segurança pública no Brasil?**

## 1.2 Objetivos

### 1.2.1 Objetivo geral:

A presente pesquisa tem como objetivo geral verificar a contribuição das transferências fundo a fundo para a coordenação e cooperação federativa de políticas voltadas para a segurança pública no Brasil.

### 1.2.2 Objetivos específicos:

- i. Analisar a dinâmica da distribuição e execução dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, antes e depois dos repasses por meio de transferências obrigatórias Fundo a Fundo.
- ii. Verificar a aderência dos planos estaduais de segurança pública ao plano nacional após o início das transferências fundo a fundo.
- iii. Verificar os mecanismos de coordenação e cooperação presentes nos planos de aplicação apresentados pelos estados.

## 1.3 Justificativa

Desde a década de 1980, a Segurança Pública tem recebido especial atenção na formulação da Agenda Pública brasileira (Madeira & Rodrigues, 2015). A Constituição de 1988 organizou demandas sociais e priorizou o tema entre os entes federativos, contudo, sem reformas que rompessem com os legados institucionais (Madeira & Rodrigues, 2015). No Brasil, a segurança pública tem sido basicamente responsabilidade dos estados, e as tentativas de formular e implantar políticas de segurança pública em âmbito nacional não tem favorecido a implementação de diretrizes mínimas para uma Política Nacional de Segurança Pública (Madeira & Rodrigues, 2015; L. E. Soares, 2007).

Com o aumento da violência crescem as cobranças por uma resposta estatal assertiva quanto à segurança pública (Peres & Bueno, 2013). Em um modelo federativo como o brasileiro, com variados graus de autonomia e interdependência (Abrucio & Franzese, 2007), uma gestão eficiente pressupõe o desenvolvimento de mecanismos que facilitem a comunicação, promovam a integração e atuação coordenada entre União, estados e municípios, bem como a existência de formas de indução e controle que possam contribuir com o alcance das políticas planejadas (Peres & Bueno, 2013).

Nesse sentido, do ponto de vista acadêmico, a presente pesquisa busca, à luz das teorias do federalismo como um pacto e do federalismo cooperativo, contribuir com a literatura ao analisar a relação entre as transferências de recursos via modalidade fundo a fundo e o processo de coordenação e cooperação entre unidades federativas na segurança pública no Brasil. Como visto anteriormente, embora existam estudos sobre as transferências de recursos na modalidade fundo a fundo para outras políticas nacionais, o tema é relativamente recente sob o prisma da Segurança Pública e ainda são escassos os diagnósticos específicos sobre seus impactos.

Do ponto de vista institucional, a pesquisa busca aprofundar os debates sobre as diretrizes de construção e coordenação de políticas de segurança pública. Ao verificar a hipótese de que as transferências de recursos fundo a fundo podem contribuir para o processo cooperativo de gestão da segurança pública, a pesquisa visa contribuir para o desenvolvimento de estratégias mais assertivas pelo Governo Central.

Sob a perspectiva social, é necessário aprofundar os debates sobre as diretrizes de construção e coordenação de políticas de segurança pública que permitam a redução da violência. Ressalta-se que somente em 2017, ocorreram 65.602 homicídios no Brasil, com 31,6 mortes para cada 100 mil habitantes, o maior nível já registrado no país (ATLAS, 2019).

O presente trabalho se fundamenta no referencial teórico desenvolvido por Franzese (2010), que utiliza a teoria do federalismo como pacto e a teoria do federalismo cooperativo como base para compreensão das relações federativas e análise de mecanismos que contribuem para a autonomia e interdependência entre os entes federados na implantação de políticas públicas. Desta forma, buscou-se por evidências em que a sistemática de transferências fundo a fundo tem contribuído para a coordenação e cooperação federativa em políticas de segurança pública no Brasil.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentadas as bases teóricas que dão suporte a discussão deste trabalho. A organização político-administrativa do Brasil é discutida à luz das teorias do Federalismo como Pacto e do Federalismo Cooperativo, e suas implicações na formulação e implementação das políticas públicas no país.

### 2.1 Federalismo: Surgimento e Principais Características

Ao se falar em políticas públicas, é imprescindível tratar da forma que o Estado se organiza política e administrativamente (Franzese & Abrucio, 2009). O Estado federal surge em 1787, com a Constituição Americana, quando as colônias abdicam da sua soberania individual para a criação de uma nova esfera de governo: a União (Gadelha, 2018). Apesar de constituintes de uma mesma organização político-territorial, os estados federados mantêm parte de sua autonomia e estabelecem relações de interdependência com o Governo Federal, fazendo com que a legitimidade das decisões seja compartilhada entre mais de um nível de governo (Abrucio & Franzese, 2007; Segatto & Abrucio, 2016). O Federalismo, portanto, se constitui numa organização política em que as atribuições de governo e o exercício do poder, dentro de uma mesma nação, são exercidos por diferentes entes autônomos (Abrucio, 2010). Para Elazar (1987), a possibilidade de atuação simultânea, em uma estrutura institucional não-centralizada, com difusão de poderes entre os diferentes centros é uma das características que definem o federalismo (Franzese & Abrucio, 2009).

Registre-se que o Estado federal se distingue do Estado unitário à medida que as relações entre as unidades territoriais e Governo Central se desenvolvem de forma mais igualitária em vez de obedecerem a uma lógica hierárquica (Elazar, 1987). Nesse sentido, a literatura remete às categorias de federalismo competitivo e cooperativo para promover a comparação entre diferentes federações (Franzese & Abrucio, 2009):

- a. *Modelo competitivo (Federalismo norte-americano – dual)*: caracterizado pela divisão de competências entre níveis de governo. Há uma separação rígida baseada na divisão de responsabilidades por área de política pública, sem interpenetração entre elas ou cooperação entre unidades. O espaço operacional é separado para preservar a autonomia das unidades federadas na formulação de políticas, o que estimula a competição entre elas (Franzese & Abrucio, 2009).

b. *Modelo cooperativo (Federalismo alemão)*: as tarefas são realizadas de forma comum ou concorrente, o que favorece a atuação conjunta e aproxima as unidades federativas (Machado & Palotti, 2015). Prevalece a formulação de políticas pelo governo central e a implementação pelos demais entes federados, além de um robusto sistema de compensação financeira, destinado a assegurar a cooperação entre os estados mais ricos e os mais pobres (Franzese & Abrucio, 2009).

A discussão em torno dos dois modelos, competitivo ou cooperativo, é útil para analisar a influência das instituições na formação de políticas públicas. No entanto, Franzese e Abrucio (2009) argumentam que, na prática, a formulação de políticas públicas é um processo mais dinâmico e menos dicotômico do que a classificação sugere.

## **2.2 Teoria do Federalismo como Pacto e Teoria do Federalismo Cooperativo**

Segundo Elazar (1987), a ideia de federalismo como um pacto é baseada no reconhecimento mútuo, na tolerância e no respeito das partes, sem a presença de centros de poder superiores ou inferiores, mas apenas arenas de decisão política com maior ou menor dimensão (Franzese, 2010).

Elazar (1987) afirma que o objetivo do pacto não é apenas assegurar a integridade das partes, mas estabelecer um conjunto de regras que garantam a autonomia e gestão compartilhada. Franzese (2010), destaca a Constituição Federal como um documento essencial à formalização do pacto federativo, ao garantir que a federação se mantenha em bases não-centralizadas, permitindo a coexistência de diferentes centros de poder (Franzese, 2010). Para a autora, isso significa que as relações intergovernamentais estão em fluxo constante, renovando parcerias entre os diferentes centros de poder, sem perder seu status de unidade independente. Embora exista algum grau de verticalidade e assimetria nas federações, seu funcionamento envolve, em certa medida, relações contratualizadas e negociadas entre os níveis de governo (Abrucio, Franzese & Sano, 2013).

Representada pela estrutura de uma matriz, a teoria do federalismo como pacto fornece elementos para compreender a não-centralização no exercício efetivo do governo (Franzese, 2010). Desta forma, evidencia não apenas a existência de arenas com abrangências diferenciadas, mas, também, a premissa de que deve haver interação entre essas diferentes células para que o sistema funcione. A dimensão das regras

compartilhadas leva à existência de uma necessária interação entre os entes federados, e é em razão desta que o sistema recebe o nome de federalismo cooperativo (Franzese, 2010).

A evolução conceitual do federalismo cooperativo mostrou que a cooperação entre entes federados não significava a descentralização de tarefas e responsabilidades entre estes, mas, sim, a não-centralização afirmada a partir de amplos poderes legislativos e fiscais partilhados por entes com a manutenção do maior controle possível sobre os programas e políticas ao nível local (Gondar, 2011). Conforme apresentado por Elazar (1987), o *continuum* centralização-descentralização não é o mais apropriado para a análise do funcionamento do federalismo já que o que está em jogo nas relações federativas é o comportamento dos atores no processo político e sua capacidade de garantir tanto a autonomia decisória quanto a coordenação em nível nacional (Franzese, 2010).

Assim, na visão de Elazar (1987), a partir da teoria do federalismo cooperativo, a federação se caracteriza por um modelo de interação entre as esferas de governo, baseado no respeito à integridade mútua e na cooperação desenvolvida por meio de negociação (Franzese, 2010). Em um processo não necessariamente harmônico, cada ente federativo utiliza seus recursos em busca dos melhores resultados para si. A cooperação por meio de programas intergovernamentais seria o mais seguro à federação, porque cria, sistematicamente, uma base para cooperação (Franzese, 2010; Melo & Oliveira Passos, 2018).

### **2.3 Cooperação e Coordenação Federativa**

A teoria do federalismo cooperativo, ressalta a existência de diferentes centros de poder como característica dos Estados federativos (Franzese, 2010). Essa multiplicidade de centros decisórios aumenta a complexidade das políticas públicas que dependem da convergência de escolhas governamentais em direção à realização de objetivos nacionais (Soares & Machado, 2018).

A literatura mostra que a cooperação não supõe harmonia de interesses, e sim, o ajuste dos comportamentos movidos pelos interesses próprios em direção a preferências de outros (Abrucio, 2005; Soares & Machado, 2018). Assim, a coordenação federativa se torna requisito para o desenvolvimento das políticas públicas, devido a interdependência entre as ações desenvolvidas por entes pertencentes aos diferentes níveis de governo (Abrucio, 2005). Nesse sentido, o conceito de cooperação está relacionado às parcerias e arranjos integrados nos planos territorial e das políticas públicas (Abrucio, Franzese &

Sano, 2013), enquanto a coordenação pode ser definida como o processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo (Lotta, 2014).

É importante destacar que a capacidade de coordenação dos governos nacionais varia conforme os arranjos institucionais do sistema federativo (Arretche, 2004, Lotta, 2014; Lotta et al., 2016). Dependendo da forma como se distribuem responsabilidades e recursos, podem predominar comportamentos mais cooperativos, mais competitivos ou até mesmo mais conflitivos (Soares & Machado, 2018).

Desta forma, em estruturas federativas, questões de ação coletiva e coordenação federal ganham importância e remetem à discussão de condições que promovam a cooperação entre unidades federativas e minimizem a competição (Menicucci & Marques, 2016). Assim, mecanismos de parceria adotados pelas unidades federadas, que fazem com que os atores compartilhem decisões e tarefas, o respeito mútuo e as negociações em nível intergovernamental, são considerados necessários para equilibrar formas de cooperação e competição (Menicucci & Marques, 2016).

O processo de divisão e composição de autoridade gera interações cujos resultados não são pré-determinados, e podem levar ao predomínio federal sobre os demais entes (coerção), ou, inversamente, ao fortalecimento dos governos locais (Franzese, 2010; Menicucci & Marques, 2016).

Apesar de no Brasil os entes federados serem autônomos, o que em tese resguardaria a independência dos entes federados locais, a discussão teórica sobre coordenação enfatiza que mesmo que o governo central de um país tome para si determinada política, em certa medida, a autonomia regional continua sendo preservada (Menicucci & Marques, 2016), ocasionando diferentes jogos na dinâmica federativa, dentro dos parâmetros das regras constitucionais (Elazar, 1987; Franzese, 2010).

Nestes termos, segundo Soares e Machado (2018), quem coopera faz concessões tácitas ou formalizadas por meio de algum acordo prévio, assumindo determinados custos em favor da realização de objetivos que podem beneficiar algum outro ou uma coletividade maior na qual se inclui. No campo das relações intergovernamentais, essas e outras condições desfavoráveis de cooperação estão frequentemente presentes e combinadas, e merecem a criação de estratégias ou mecanismos que possam alterar os incentivos dos atores governamentais envolvidos (Soares & Machado, 2018).

Esses achados confirmam pesquisas anteriores, de que arranjos federalistas devem ter incentivos de cooperação para resolver problemas de ação coletiva, e conciliar a autonomia das esferas de governo com a necessária interdependência entre elas (Arretche, 2004).

Neste sentido, a cooperação e coordenação federativa ocorrem em duas dimensões: a dimensão vertical, que caracteriza a relação entre União, Estados e Municípios; e a dimensão horizontal, que se refere a articulação entre os entes estaduais ou governos locais (Abrucio & Sano, 2011). Soares e Machado (2018) classificam entre os mecanismos de coordenação vertical, mecanismos facultados à coordenação vertical ou horizontal e mecanismos mistos de coordenação intergovernamental, conforme sintetizado na Tabela 1:

**Tabela 1 - Mecanismos de Coordenação**

|   |  |
|---|--|
| <b>Mecanismos de coordenação vertical</b> | <p><b>1) Constrangimentos<sup>1</sup> constitucionais e legais:</b> Tendo estabelecido uma divisão de responsabilidades, especialmente nas políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 trouxe responsabilidades para os três níveis de governo e remeteu à legislação ordinária a regulamentação ou detalhamento de muitas delas.</p>  |
|   | <p><b>2) Transferências condicionadas:</b> As transferências intergovernamentais condicionadas têm se mostrado uma ferramenta eficaz no comprometimento dos governos locais com os programas federais, especialmente aqueles de caráter estruturante para implementação de políticas sociais. Por meio de adesão, os governos estaduais e locais teriam uma fonte regular de financiamento adicional, além de minimizar os riscos de implementação de políticas ao receberem apoio técnico para tal.</p> |
|   | <p><b>3) Arenas de pactuação intergovernamental:</b> a institucionalização de arenas intergovernamentais para pactuar aspectos relacionados à implementação de políticas sociais entre os três níveis de governo é uma inovação importante, especialmente para políticas baseadas em sistemas nacionais, como foi o caso da saúde e da assistência social, embora também tenham um papel específico em outras políticas, como a educação.</p>  |
|   | <p><b>1) Convênios:</b> Os convênios são firmados entre entes governamentais com vistas à realização de interesses comuns. Constituem um instrumento bastante difundido há décadas, sendo utilizado em programas federais ou estaduais que envolvem municípios na implementação das ações, assim como em muitos casos tem sido mobilizado na cooperação entre municípios de uma mesma região envolvidos na</p>   |

<sup>1</sup> Constrangimentos são limites e parâmetros de atuação estabelecidos pela União para implementação de políticas sociais pelos entes federados locais, por meio de instrumentos e normas infralegais, podendo ser classificados como constrangimentos diretos e indiretos (Machado & Palotti, 2015). Conforme Arretche, 2004, constrangimentos diretos são aqueles previstos na Constituição ou em leis regulamentares ou complementares, definindo limites ou obrigações aos entes estaduais e municipais na atuação em políticas sociais, a exemplo da vinculação de gastos à determinadas áreas do governo, como educação e saúde, enquanto os constrangimentos indiretos são aqueles que decorrem dos poderes conferidos à União para implementação das políticas sociais, por meio da constituição ou leis.

|   |   |
|---|---|
| <b>Mecanismos facultados à coordenação horizontal ou vertical</b> | realização de fins compartilhados.  |
|   | <b>2) Consórcios Públicos:</b> Um mecanismo de coordenação horizontal bastante difundido no federalismo brasileiro tem sido os consórcios públicos, podendo ser formados entre municípios, entre estados ou entre entes de diferentes níveis de governo. Enquanto mecanismo de coordenação, os consórcios intermunicipais têm sido os mais importantes. |
| <b>Mecanismos mistos de coordenação intergovernamental</b>        | <b>1) Mecanismos Mistos:</b> são aqueles que, pela sua natureza, envolvem necessariamente a cooperação, simultaneamente, em dimensão vertical e horizontal, sendo exemplos o processo de regionalização de políticas sociais como a saúde e a assistência social e a constituição das regiões metropolitanas.   |

Fonte: Elaboração própria do autor com base no texto de Soares & Palotti (2018)

Como se vê, a coordenação na implementação da política pública pode ser promovida na medida em que o executivo federal disponha de meios institucionais capazes de interferir nas decisões de representantes das esferas locais e, assim, reduzir os problemas administrativos associados à cooperação (Menicucci & Marques, 2016).

Assim, a discussão de relações intergovernamentais é fundamental para observar que a interação entre as esferas de governo vai muito além das diretrizes estabelecidas na Constituição Federal. Retomando a matriz proposta por Elazar (1987), as diretrizes constitucionais formam a estrutura geral, na qual são desenvolvidos vínculos entre diferentes centros de poder (Franzese, 2010).

A promoção de políticas sociais, com padrões uniformes para todo o território, promove mudanças relevantes para o balanceamento de forças dentro da matriz federativa. Essas mudanças são discutidas na literatura comparada sob a ótica dos modelos de federalismo competitivo e cooperativo (Franzese, 2010), conforme apresentado na seção a seguir.

### 2.3.1 Competição *versus* Cooperação

Para Abrucio e Costa (1998), é possível situar o federalismo contemporâneo no *continuum* competição-cooperação, no qual as relações entre o Governo Central e demais entes federados, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos. O *continuum* competição-cooperação permite estudar a atividade de criação e implementação de políticas públicas a partir da ideia de que entes federados estão em constante processo de barganha política (Arretche, 1999) cujos resultados podem ser o da cooperação entre eles ou, da competição por recursos ou poder.

O federalismo cooperativo possui características distintas das que tendem a ocorrer no modelo competitivo, com instituições que incentivam os atores territoriais a cooperar funcionalmente, por meio do compartilhamento de expertise entre eles e da organização conjunta de tarefas (Franzese, 2010).

Nas federações, é comum haver mais de um nível governamental atuando em um mesmo setor. Uma conjugação de esforços intergovernamentais no campo das políticas públicas (Abrucio et al., 2013). Para os autores, essa situação de interdependência, que em si já demanda instrumentos coordenadores, torna-se mais complexa por conta de três fenômenos: expansão do Estado de bem-estar social, empoderamento e democratização no plano local e a necessidade de aumentar a eficiência e a efetividade da gestão pública.

Devido a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, o que torna a expansão de políticas públicas em sistemas federativos uma atividade complexa (Abrucio & Franzese, 2007).

Portanto, a coordenação federativa implica uma combinação de práticas competitivas e cooperativas: a primeira refere-se à participação independente das unidades aliadas em um processo decisório conjunto com compromissos e controles mútuos entre os níveis de governo, enquanto a segunda refere-se às relações de parceria. e arranjos integrados em planos regionais e políticas nacionais (Abrucio, 2005; Abrucio et al., 2013). Ressalta-se que algumas formas de competição e cooperação podem desvirtuar os princípios originários da União. Isso pode ocorrer tanto na competição extrema, como a guerra fiscal, quanto nos modelos de cooperação unificada, que acabam reduzindo a autonomia dos governos locais (Abrucio, 2005).

Nesse sentido, para a Abrucio et al. (2013), a questão da coordenação federativa, é estratégica para o desenvolvimento do Estado brasileiro, e ganhou maior importância nas últimas décadas devido à combinação de democratização, descentralização e expansão das políticas sociais. Nesse processo, o governo central geralmente assume o papel de formulador de políticas públicas e os governos locais responsáveis pela implementação (Abrucio et al., 2013).

### 2.3.2 Federalismo Coercitivo

Parte da literatura especializada em federalismo tem observado criticamente o maior entrelaçamento dos poderes administrativos, pois a redução da competição no campo

das relações intergovernamentais pode, entre outras coisas, levar a um processo de domínio do governo central, criando um modelo de “federalismo coercitivo” (Franzese, 2010).

Franzese (2010) cita o embate de opiniões entre Kincaid (1990) e Agranoff (2001). Para Kincaid (1990) está em curso um movimento contínuo do federalismo norte-americano rumo à centralização que levaria ao federalismo coercitivo. Já Agranoff (2001) discorda desta tendência e aposta em um importante recurso que está, majoritariamente, nas mãos dos governos locais: o poder de implementação. Para o autor, as análises que afirmam o fim do federalismo cooperativo concentram-se apenas nas atividades do governo central – de regulação e preempção - e deixam de lado aspectos cotidianos das relações intergovernamentais.

Embora parte da literatura critique a implementação de programas federais por governos estaduais, argumentando que esse processo transforma os estados em agentes administrativos do governo federal, Agranoff (2001) utiliza a pesquisa de Anderson (1960) para argumentar que o crescimento dos programas nacionais não enfraqueceu os governos locais, em vez disso, expandiram e fortaleceram a sua posição no sistema federal (Franzese, 2010). Para Agranoff (2001), a cooperação pode ser mantida observando quatro fatores: (i) Programas intergovernamentais como oportunidade para negociação; (ii) Programas intergovernamentais como oportunidade para alteração da responsabilidade na provisão de serviços públicos perante a população; (iii) Programas intergovernamentais como oportunidade para o crescimento da competência gerencial no âmbito local; e (iv) capacidade federal limitada para monitorar a implementação local de programas e obrigar os estados a seguirem à risca suas diretrizes (Franzese, 2010).

Agranoff (2001) utiliza estudos setoriais específicos de políticas públicas intergovernamentais, para argumentar que os programas federais não são necessariamente, uma forma de controle sobre os estados, e que, de fato, as unidades centrais seriam bastante dependentes dos governos locais para atingir os objetivos de seus programas (Franzese, 2010). Assim, como os estados demandam recursos federais, o governo central dependeria da capacidade de implementação dos governos locais (Abrucio & Franzese, 2007). Além disso, para Agranoff (2001), o governo central não teria recursos ou capacidade, para controlar totalmente o processo de implementação, tornando-o mais flexível do que geralmente se supõe (Franzese, 2010).

Conforme Franzese (2010), em pesquisa realizada junto a funcionários de governos locais, Agranoff (2001) obteve respostas que demonstram não haver um total predomínio

federal, tal qual afirma a ideia de federalismo coercitivo. Os entrevistados reconheceram que, muitas vezes, a interação é mutuamente construtiva e cooperativa. A flexibilidade varia de programa para programa. É menor nos casos regulatórios e maior nos casos em que programas envolvem transferências de recursos (Franzese, 2010).

O segundo fator observado por Agranoff (2001), que reafirma a cooperação em detrimento da coerção, refere-se à uma mudança de responsabilidade quanto aos programas intergovernamentais. À medida que os estados se envolvem mais na implementação de políticas federais, são cada vez mais reconhecidos como a esfera de governo mais importante na vida das pessoas (Franzese, 2010).

Com relação ao crescimento da capacidade de gestão dos governos locais, o relatório mostra que os governos locais são cada vez mais capazes de gerir programas intergovernamentais. Para Agranoff (2001), os funcionários não são mais apenas meros executores de ordens federais, são capazes de compreender os programas e promover adaptações (Franzese, 2010).

O quarto fator citado por Agranoff (2001) diz respeito às limitações da capacidade do governo federal de estabelecer suas próprias regulamentações e controlar integralmente as ações dos governos locais. Para o autor, embora a literatura mencione o poder da lei e do dinheiro, principalmente no nível federal, as armas nas mãos dos implementadores são frequentemente subestimadas (Franzese, 2010).

Para Franzese (2010), a declaração ilustra como a transferência de recursos pode ser vista como passível de adaptação, de forma a atender a agenda da administração local. Nesse caso, os recursos federais não forçariam os governos a se tornarem meros implementadores de políticas, como argumenta Kincaid (1990).

Conforme Franzese (2010), a pesquisa de Agranoff (2001) é fundamental para retomar a ideia da matriz federativa de Elazar (1987), em que, dentro da mesma estrutura constitucional, as diversas unidades federativas estão interligadas, compartilhando e negociando no cotidiano das relações intergovernamentais. Elazar (1987) compara essa negociação a um jogo, onde cada esfera de governo utiliza os recursos que possui para atingir seus objetivos (Franzese, 2010).

Nesse sentido, de um lado, Kincaid (1990) chama atenção para os recursos utilizados pelo governo federal, quais sejam, a regulação, as transferências vinculadas à implementação de programas federais e os programas de transferência de renda direta à população (Franzese, 2010). Agranoff (2001), por outro lado, ressalta o recurso que os

governos locais possuem nesse jogo federativo, isto é, o poder de implementação, diante do qual o governo central não detém capacidade de total controle (Franzese, 2010).

O confronto desses autores, um focado no governo central e outro no governo local, permite argumentar que o modelo de matriz ainda é válido. Em outras palavras, o governo central e os governos locais continuam a interagir, usando seus recursos em negociações sem resultados pré-determinados (Franzese, 2010).

Nesse contexto, a abordagem de Agranoff (2001) chama a atenção para o fato de que o jogo de poder na federação não é um jogo de soma zero, ou seja, maior atuação federal não significa necessariamente diminuição da autonomia e do poder no nível local (Franzese, 2010). Ao contrário do que argumenta Kincaid (1990), a cooperação entre os governos federal e estadual no caso norte-americano resultou no fortalecimento das burocracias locais e seu maior reconhecimento entre a população. Nesse sentido, o autor visualiza a matriz de Elazar (1987) e afirma que seu funcionamento equilibrado não seria prejudicado pelo crescimento dos programas federais (Franzese, 2010).

## **2.4 Federalismo no Brasil**

No Brasil, a implementação do modelo federativo se deu com a Proclamação da República e ocorreu de maneira diversa ao ocorrido nos Estados Unidos. Em vez de um pacto entre unidades autônomas, surgiu de um processo de ruptura da centralização do poder imperial para uma nova perspectiva de descentralização do poder por meio do estabelecimento de governos locais (Abrucio & Franzese, 2007).

Conforme Soares e Machado (2018), o federalismo brasileiro passou por diversas fases, que se alternaram entre democracia e autoritarismo, implicando em maior ou menor nível de descentralização, e diferentes níveis de autonomia entre seus entes. Durante a Primeira República (1889-1930) predominou o federalismo oligárquico com a descentralização política e fiscal. Oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais dominam o governo central, com ampla exclusão política e econômica dos outros estados. Na chamada Era Vargas (1930- 1945) observa-se uma maior centralização política com a expansão das relações intergovernamentais do governo central. Com a CF/1937 vive-se um Federalismo formal com o fim do autogoverno estadual. A partir de 1946, com a República Nova, vive-se um período com federalismo democrático efetivo, com o restabelecimento do autogoverno estadual, descentralização fiscal, fortalecimento dos municípios e introdução das transferências intergovernamentais.

Com o início do governo militar, em 1964, houve nova centralização do poder no Executivo Federal. Observou-se a centralização das receitas tributárias na União, mas com transferência aos governos locais pelo mecanismo dos Fundos de Participação. No campo administrativo, o planejamento central e as transferências de recursos a governos locais que se organizassem segundo as orientações do governo central, tiveram o objetivo de uniformizar a gestão no país (Franzese, 2010).

O alinhamento às diretrizes federais também era conseguido por meio da celebração de convênios cujas disposições faziam com que os governos locais seguissem as diretrizes administrativas federais, sob a imagem da “cooperação intergovernamental” (Abrucio, 1998). No entanto, segundo o pesquisador, a relação estabelecida por meio desses convênios diverge do conceito de federalismo cooperativo definido por Elazar (1987), que acaba por dar lugar a um mecanismo coercitivo que mina a condição essencial do modelo matricial criado pelo autor: a negociação.

A Constituição Federal de 1988 promoveu um novo desenho federativo em que se verificou um forte viés de descentralização. O modelo observou a descentralização de poder (e de recursos), e a criação de diversos mecanismos administrativos, fiscais e tributários que conferiram mais autonomia às unidades federadas (Ismael, 2018). A crise fiscal federal enfrentada pelo país em conjunto com a autonomia das unidades federativas provocou um quadro de fragmentação, o qual exigiu a implementação de uma série de ações, com o objetivo de nacionalizar padrões de políticas públicas (Franzese 2010).

Essa configuração constitucional do federalismo trino, adotando uma perspectiva centrífuga, foi resultado do papel proeminente que assumiram os governadores de estado e os movimentos municipalistas no processo de transição democrática (Abrucio, 1998). Contudo, o processo de descentralização territorial, confundido com o de redemocratização do país, foi marcado por incongruências, principalmente em suas dimensões fiscal e administrativa: não houve preocupação por parte dos constituintes em compatibilizar maior descentralização fiscal com descentralização administrativa e responsabilização fiscal (Abrucio & Franzese, 2007). Com isto, descentralizaram-se recursos sem uma definição minimamente clara de competências sobre políticas públicas para os entes locais, principalmente em relação ao provimento de políticas para garantir os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente (Soares & Machado, 2018).

Políticas sociais importantes, como educação e saúde, foram definidas como competências concorrentes, e a União, os estados e os governos locais diferiram

significativamente nas formas como assumiram o poder, criando sobreposições, omissões e desigualdades na entrega dessas políticas (Soares & Machado, 2018). A descentralização tributária também não veio acompanhada de regras de responsabilização fiscal das unidades federativas, e o endividamento foi uma constante na primeira metade da década de 1990, ameaçando à estabilidade econômica do país, imerso em um contexto de hiperinflação (Soares & Machado, 2018). Assim, a necessidade de coordenação entre os níveis de governo se tornou cada vez mais necessária, visto que nem sempre a decisão de um ente federativo se coaduna com a dos demais (Abrucio & Franzese, 2007).

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 ressalta a importância da União conferindo-lhe um papel de coordenação e cooperação com os entes, para a realização dos projetos de fortalecimento político, social e material (Gondar, 2011; Machado & Palotti, 2015; Segatto & Abrucio, 2016). Portanto, o federalismo brasileiro atual é caracterizado por grande poder de regulador da União, que está presente na dimensão fiscal, seja na política tributária, seja na definição dos gastos públicos. Além de poder definir o financiamento das políticas públicas, o governo central tem grande capacidade de realizar gastos com estas, podendo ampliar ou reduzir seu financiamento (Cunha et al., 2020).

A ação federal se fez bastante presente por meio de políticas federais de indução, como um novo processo de centralização (Arretche 2000; 2007), uma vez que o governo federal, ao controlar o repasse de recursos financeiros de acordo com a adesão a programas por ele desenhados, restringiu a agenda dos entes federados suprimindo parte de sua autonomia. Por outro lado, Abrucio (2005) afirma que em vez de centralização ocorreu um processo de coordenação federativa, que promoveu a redução de desigualdade e a introdução de padrões nacionais, sem, no entanto, restringir a autonomia dos estados e municípios.

Registre-se que, na área de segurança pública o federalismo descentralizado implantado no Brasil a partir da Proclamação da República implicou a criação de um sistema policial altamente competitivo (Costa & Grossi, 2007). Nos momentos de maior autonomia estadual, não se verificou esforços significativos de cooperação intergovernamental na área da segurança pública, como resultado, as políticas de segurança pública no Brasil têm sido, em regra, pensadas e implementadas de forma fragmentada e pouco planejadas (Ballesteros, 2014; Costa & Grossi, 2007).

### 3. SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Este capítulo traz um breve relato de como o tema segurança pública tem sido abordada no Brasil. É apresentado o histórico de sua previsão constitucional bem como os planos e programas nacionais de segurança pública, adotados ao longo dos anos, a fim de compreender o processo de formação Sistema Único de Segurança Pública.

#### 3.1 Segurança Pública e as Constituições Brasileiras

A Constituição do Império do Brasil de 1824 trouxe a segurança interna como competência do Poder Executivo, exercida pelo Imperador. O Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, estabeleceu como forma de governo da nação brasileira a República Federativa, e trouxe em seu Art. 5º, que os governos dos estados federados adotariam as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos (Mendes, 2008; Saldanha, 2009).

Na vigência da Constituição Federal de 1934 foi promulgada a *Lei Nº 192* (1936), que atribuía às polícias militares, vinculadas às unidades da federação, a responsabilidade pela segurança interna, cabendo à União apenas um papel de supervisão e controle, por meio do Exército Brasileiro (J. R. A. B. Soares, 2022).

O termo “segurança pública” foi utilizado pela primeira vez na Constituição Federal de 1937, que estabeleceu para a União a competência exclusiva para regular a matéria (Bueno & Mingardi, 2016). Nas Constituições Federais de 1946 e 1967, o termo foi mantido e a atribuição de sua responsabilidade ao Presidente da República. Foi atribuída às polícias militares a competência pela manutenção da ordem pública e segurança interna, como forças auxiliares do Exército Brasileiro (Muniz, 2001).

A Constituição Federal de 1988 resgata o conceito inserido na Constituição Federal de 1937 e define as instituições responsáveis em prover a segurança pública (Lima et al., 2016). Para garantir a manutenção da ordem pública, prevenção da violência e controle da criminalidade, o Estado foi organizado em um sistema composto por diversos órgãos, conforme definido no art. 144 da CF-1988 (Carvalho & Silva, 2011). Contudo, as reformas constitucionais dos anos 1980 trouxeram poucos avanços para a gestão da segurança pública (Madeira & Rodrigues, 2015). A manutenção das estruturas organizacionais das polícias, e a falta de regulamentação e organização das atividades, produziu um ambiente descoordenado entre os diferentes níveis de governo (ATLAS, 2019).

A implementação de uma Política Nacional de Segurança Pública requer a atuação

conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública dos diferentes níveis de governo em articulação com a sociedade (Lei nº 13.756, 2018). No entanto, a dificuldade no estabelecimento de uma gestão central, de integração de sistemas de informações e a ausência de produção de estatísticas confiáveis, têm sido entraves ao alcance desse objetivo (Faria, 2020).

No Brasil, em regra, as políticas de segurança pública têm sido apenas paliativas em situações de crise. Planejamento, monitoramento, avaliação de resultados, gasto eficiente dos recursos financeiros não têm sido procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade (Carvalho & Silva, 2011). A literatura mostra que as estratégias nacionais para a segurança pública criadas a partir da redemocratização não foram capazes de alterar a política de intervenções pontuais, sem alinhamento estratégico, objetivos e metas definidos (Carvalho & Silva, 2011; Faria, 2020).

### **3.2 Histórico dos Planos e Programas Nacionais de Segurança Pública**

Nos últimos 30 anos vários planos e programas nacionais de segurança pública foram apresentados. Todos procuraram implantar políticas de segurança pública que combinassem as três esferas de atuação visando prevenir a violência e reduzir as incidências criminais, porém, acabaram vigorando apenas durante um ciclo político, sendo abandonados nas gestões seguintes (Spaniol et al., 2020). Segundo os autores, essa descontinuidade dos planos e programas, além de não contribuir para a redução da criminalidade, acaba por comprometer as conquistas já alcançadas.

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) lançado no período pós-redemocratização foi apresentado em 1991. Seu objetivo era propor medidas integradas para combater todas as formas de violência e criminalidade. No entanto, o planejamento foi baseado na noção de criminalidade estritamente inerente ao senso comum de âmbito policial. O documento não trazia informações quantitativas nem qualitativas sobre violência e criminalidade, bases científicas ou quaisquer considerações acadêmicas (Spaniol et al., 2020).

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 foi o primeiro a ser elaborado durante a gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Nas Secretarias de Segurança Pública, procurou-se criar condições para a cooperação das instituições de segurança pública, a qualificação da polícia e o desenvolvimento de perspectivas de gestão mais racionais (L. E. Soares, 2007). O objetivo dessas iniciativas era aperfeiçoar a atuação

de instituições voltadas à segurança pública, permitindo que trabalhassem em mútua colaboração com foco em ação integrada, capaz de coordenar, avaliar e redirecionar ações e metas propostas, contribuindo para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública que oferecesse alcance amplo e eficaz, na solução do complexo problema da violência (Spaniol et al., 2020).

Com o objetivo de apoiar os projetos de segurança dos governos estaduais e dos municípios que tivessem guardas municipais, ampliar a integração e o envolvimento de todas as esferas de poder, foi criado neste período o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP (Spaniol et al., 2020).

No entanto, por falta de uma política nacional sistematizada, o Fundo acabou repetindo práticas antigas e os repasses de recursos não foram suficientes para a indução de reformas estruturais, ficando limitados ao reaparelhamento fragmentados das instituições policiais (L. E. Soares, 2007). Na elaboração do plano não havia informações quantitativas ou qualitativas sobre os crimes, investigações ou diagnósticos (Spaniol et al., 2020). Para L. E. Soares (2007), apesar da falta de resultados concretos, pela primeira vez, uma diretriz nacional reconheceu a importância da prevenção da violência com a criação do Plano Nacional de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais.

Conforme L. E. Soares (2007), o Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 visava contribuir para a construção de um consenso nacional partindo do entendimento de que segurança pública é matéria de Estado, não de governo. A implantação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP foi inspirada na experiência do Sistema Único de Saúde – SUS e sua normatização traria a definição legal de regras, e criação de meios que permitissem as polícias trabalharem cooperativamente, de acordo com uma matriz integrada de gestão, com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo (L. E. Soares, 2017). No entanto, na prática, não houve alteração do cenário na segurança pública nacional, visto que a União não assumiu a coordenação desse processo pela União, permanecendo a tomada de decisões eminentemente pelos estados, sem a implantação do SUSP como havia sido originalmente concebido (Spaniol et al., 2020).

Durante a vigência do plano, a *Lei nº 10.746* (2003) reestruturou o FNSP, a fim de otimizar a utilização dos recursos federais no desenvolvimento de programas estaduais e municipais de prevenção do crime e da violência e, também, para a integração dos programas na área da segurança pública. A iniciativa visava fomentar políticas públicas de segurança, mas a ausência de visão sistêmica enfraqueceu as possibilidades do FNSP, que

acabou por adotar uma política de pulverização de recursos entre os diversos entes da federação (L. E. Soares, 2007; Spaniol et al., 2020).

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania de 2007 - PRONASCI, propunha uma nova forma de articulação entre órgãos de segurança pública (Spaniol et al., 2020). Sua lógica de prevenção corroborava com o pacto federativo, por meio da atuação do governo federal como indutor do processo e da inserção dos municípios em ações preventivas. Seria executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios, com participação das comunidades, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica, financeira e mobilização social (L. E. Soares, 2007; Spaniol et al., 2020).

Apesar de o PRONASCI ter oportunizado que municípios acessassem verbas através de convênios, visando à instalação de seus programas, na prática não foram identificados critérios para a distribuição dos recursos do FNSP. No início da gestão da presidente Dilma Rousseff, o governo federal optou por descontinuar o programa, deixando muitos estados e municípios sem o aporte financeiro que o programa previa (L. E. Soares, 2007; Spaniol et al., 2020). Para Delgado (2022) essa decisão, além de interromper expansão das atribuições do Ministério da Justiça na segurança pública, sinalizava a nova tendência do governo federal em não se envolver com assuntos relacionados à segurança. Segundo a autora, a decisão de acabar com o PRONASCI é simbólica da inação do executivo nacional em relação ao papel do governo federal em traçar diretrizes para a política nacional de segurança pública.

Na prática, a decisão tomada no Governo Dilma passou a enfatizar a atuação do Governo Federal na área de segurança pública nacional apenas para as fronteiras, deixando a cargo dos estados as políticas de segurança pública do restante país, mediante o lançamento da Estratégia Nacional de Fronteiras - ENAFRON, lançado em 2011, teve como principal motivação intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras brasileiras, especialmente a prevenção, o controle e a repressão de delitos transfronteiriços (Spaniol, et al., 2020).

Por meio da ENAFRON foram previstas ações integradas entre todos os órgãos de segurança pública, inclusive das Forças Armadas, na faixa de fronteira. Foram implementados projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal, assim como ações de cooperação internacional. Com o foco da gestão de segurança pública voltado para a fronteira, houve necessidade de adequar a legislação e reaparelhar e treinar

as polícias, incentivando a instalação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e fortalecendo as parcerias com os países limítrofes. No entanto, assim como o PRONASCI, a ENAFRON não teve continuidades além de uma gestão governamental (Spaniol, at al., 2020).

Em 2012, foi lançado o Plano Brasil Mais Seguro, que tinha por objetivo a redução da criminalidade violenta no país. O plano previa o combate à impunidade, o aumento da sensação de segurança, o controle de armas e o combate a grupos de extermínio (J. R. A. B. Soares, 2022). No entanto, da mesma forma que as iniciativas anteriores, o Plano Brasil Mais Seguro foi descontinuado, sendo substituído em 2015 pelo Pacto Nacional de Redução de Homicídios, que contou a contribuição de universidades, centros de pesquisa e a participação da população na produção de diagnósticos, para o desenvolvimento de ações sociais e de segurança pública nos 81 municípios mais violentos do país. As ações previstas não chegaram a ser implantadas, em razão do *impeachment* da presidente da república (Spaniol, at al., 2020).

No Governo Temer, em 2016, foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública de 2016/2017, tendo como estratégia ações de capacitação, inteligência, modernização do sistema penitenciário, combate ao crime organizado, continuidade das ações de fronteira, realização de ações conjuntas com foco na prevenção e na aproximação entre polícia e sociedade (Spaniol, at al., 2020). No entanto, o plano foi alvo de críticas de segmentos da sociedade civil, de especialistas e pesquisadores da área e inclusive dos próprios policiais, por não terem tido nenhuma participação na sua elaboração, não apresentando nenhuma ação concreta, desmembramento ou resultado efetivo (Spaniol, at al., 2020).

Em 2018 foi criado o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSP. Visando romper com os ciclos de descontinuidade, o Plano Nacional de Segurança Pública foi 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, at al., 2020). Com propostas a curto e médio prazos, o PNSP se insere no contexto dos compromissos adotados pelo SUSP e ressalta a necessidade de atuação coordenada e integrada dos órgãos de segurança pública, com o necessário envolvimento do governo federal (Spaniol, at al., 2020).

O PNSP foi revisto em 2021 a partir de comentários do TCU, que apontavam além a dissociação do PNSP 2018 com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS, além da complexidade e falta de clareza na governança; falta de

elementos de gestão (J. R. A. B. Soares, 2022).

Ao analisar todos os planos de segurança, J. R. A. B. Soares (2022) observa que apenas o Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, o PRONASCI de 2007 e o atual Plano definiram formas de financiamento e incentivos, sendo também os únicos a estabelecerem metas e indicadores.

### **3.3 Sistema Único de Segurança Pública - SUSP**

Há relativo consenso sobre a ideia de que as políticas de segurança desenvolvidas pelos governos não têm dado conta da complexidade do fenômeno da violência, acarretando uma conjuntura de descontrole da condição de proteção social e ordem pública (Santos et al., 2015). As políticas de segurança pública carecem de incentivos e instrumentos normativos para a participação e direcionamento das políticas estaduais e municipais (L. E. Soares, 2007).

Gonçalves e Bitelman (2008) destacam que a tendência de criação de sistemas nacionais baseados em uma lógica de institucionalização das relações federativas. A noção de sistema concilia o equilíbrio entre as iniciativas locais e nacionais e o compartilhamento de decisões com a sociedade (Abrucio, Franzese & Sano, 2013).

A implementação do Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 – PNSP-2003, buscou a redução dessa lacuna com a ampliação da participação da União na orientação das políticas de segurança pública das unidades locais (L. E. Soares, 2007). O plano previa a criação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, baseado na cooperação e articulação de ações entre uma agência central e os demais atores, garantindo a pluralidade de ações e projetos de uma política única e uniforme sem ferir a autonomia das instituições (J. R. A. B. Soares, 2022).

No entanto, apesar da importância da implementação de uma política e de um sistema nacional únicos, com políticas públicas descentralizadas e integradas, o Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 avançou apenas nos aspectos de integração da segurança pública no nível estadual, principalmente a integração das polícias civis e militares, subordinando-as às secretarias estaduais de segurança pública. Conforme o autor, o SUSP (2003) apresentou fragilidades em função do seu marco legal não ter sido instituído por emenda constitucional ou legislação infraconstitucional.

Em 2018, a *Lei nº 13.756* (2018), cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O art. 1º da referida Lei dispõe sobre a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e

integrada dos integrantes estratégicos e operacionais do SUSP. A Lei do SUSP aponta para um movimento de centralização do papel da União na área da segurança pública, quando propõe que esta seja a instância responsável pela política nacional de segurança pública, articulação, coordenação e acompanhamento das ações necessárias à sua implementação (J. R. A. B. Soares, 2022).

Em comparação com os planos nacionais anteriores, a Lei do SUSP se mostra mais específica em relação à atuação municipal na segurança pública, por elencar ações que ultrapassam o âmbito de atuação da guarda municipal, reconhecendo a importância da intersectorialidade nas políticas públicas (Delgado, 2022). Os municípios passam a compor o SUSP como integrantes estratégicos, status também conferido aos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados. A Guarda Municipal, por sua vez, passa a constar como um integrante operacional do SUSP, ao lado dos demais órgãos indicados no art. 9º, § 2º, da *Lei nº 13.756* (2018) (Delgado, 2022).

O SUSP tem como órgão central o Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP e é integrado pelas polícias Federal, Rodoviária Federal; civis, militares, Força Nacional de Segurança Pública, corpos de bombeiros militares, agentes penitenciários, guardas municipais e demais integrantes estratégicos e operacionais do segmento da Segurança Pública (*Lei nº 13.756*, 2018).

O Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social foi instituído pela mesma lei e a ele cabe propor diretrizes para as políticas públicas nesta área. O órgão foi o responsável pela aprovação do atual PNSP, o primeiro documento sob as diretrizes da política nacional no âmbito do SUSP.

**Figura 1 - Sistema Único de Segurança Pública**



O SUSP dá uma arquitetura uniforme para a segurança pública do Brasil em âmbito nacional e prevê, além do compartilhamento de dados, operações e colaborações nas estruturas federal, estadual e municipal (J. R. A. B. Soares, 2022).

### 3.4 Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

Nos sistemas políticos contemporâneos, o papel do Estado tem se voltado para atender as demandas da sociedade, que impõe, como garantia do exercício da cidadania, a necessidade de segurança, tendo o Estado papel fundamental no controle social. Neste sentido, as políticas de segurança pública podem ser definidas como estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas de punição (Adorno, 1996; Saporì, 2007).

A *Lei nº 13.675* (2018) criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), estabelecendo o conjunto de princípios, diretrizes, objetivos que condicionará a estratégia de segurança pública a ser implementada pelos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) de forma integrada e coordenada (Spaniol, at al., 2020). A PNSPDS é o conjunto de princípios, diretrizes, objetivos que condicionará a estratégia de segurança pública a ser implementada pelos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) de forma integrada e coordenada, conforme Figura 2.

**Figura 2 - Política Nacional de Segurança Pública**



## **4. FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – FNSP**

Neste capítulo se discute a estratégia de indução à coordenação e cooperação federativas a partir da transferência dos recursos do FNSP por meio da modalidade fundo a fundo.

### **4.1 Transferências de Recursos como Estratégia de Indução a Coordenação e Cooperação Federativa**

A divisão de autoridade entre níveis de governo não permite imposição, mas requer indução à base de condições vinculadas, ainda que os interesses do governo federal e dos demais entes possam se distinguir (Grin & Abrucio, 2017; Machado & Palotti, 2015). Para que uma estratégia de indução seja bem-sucedida, é necessário que o governo central conte com recursos financeiros, políticos e administrativos, para a adesão dos demais níveis de governo (Arretche, 1999; Carvalho & Silva, 2011).

Evidências endossam a proposição de que são as políticas e os programas sociais formulados a partir do Governo Central e implementados pelos entes federados locais, sob a sua regulação (Arretche, 2009), que organizam e dão consistência às ações governamentais nessas áreas (Machado & Palotti, 2015). Condicionar e garantir a efetividade das transferências à adesão dos governos locais à agenda do governo federal revelou-se uma estratégia de forte poder de indução sobre as escolhas dos primeiros (Lotta & Favaretto, 2016; Soares & Machado, 2018).

Conforme Machado e Palotti (2015), o compartilhamento constitucional de responsabilidades supõe a cooperação na realização dos objetivos nacionais das políticas sociais, no entanto, não existem garantias que os entes governamentais ajustem suas ações nessa direção. Dada sua autonomia, o alinhamento entre as esferas de governo depende de que os estados assumam a gestão das políticas por iniciativa própria, por adesão as iniciativas nacionais, ou por expressa imposição constitucional (Arretche, 1999).

Nesse sentido, as transferências financeiras condicionadas se apresentam com um instrumento estratégico de indução, na medida que favorecem o alinhamento das prioridades dos entes federados locais àquelas eleitas pelo governo federal (Machado & Palotti, 2015). O alinhamento às prioridades eleitas pelo governo federal permite aos estados contarem com uma fonte regular de recursos, com baixo risco de implementação devido ao apoio e cooperação técnica da União. Desta forma o executivo federal reuniu

condições para estruturar a agenda social dos governos locais sem a necessidade de medidas exclusivamente coercitivas (Machado & Palloti, 2015).

Nessa perspectiva, as transferências intergovernamentais constituem repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o poder central. Tais transferências assumem as mais variadas formas e características, podendo coexistir em um mesmo Estado (Gomes 2009). O Senado Federal do Brasil (2005) classifica os repasses de recursos federais aos estados e municípios segundo sua origem normativa. Conforme esse critério, as transferências podem ser agrupadas em constitucionais, legais ou voluntárias:

- i. *Transferências constitucionais*: correspondem a parcelas de recursos arrecadados e repassados aos Municípios por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição Federal;
- ii. *Transferências voluntárias*: definidas no art. 25 da *Lei Complementar nº 101* (2000) - Lei de Responsabilidade Fiscal - como 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;
- iii. *Transferências legais*: regulamentadas por leis específicas, as quais determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação dos recursos e prestações de contas, podem ser divididas em duas categorias: as transferências automáticas e as transferências fundo a fundo (Senado Federal, 2005).

Ao analisar a estrutura das transferências intergovernamentais no Brasil, Mendes, Miranda e Cassio (2008) destacam um conjunto de oito características desejáveis a um sistema de transferências:

- (i) *autonomia entre entes federados*;
- (ii) *accountability*;
- (iii) *redistribuição regional*;
- (iv) *redução do hiato fiscal*;
- (v) *flexibilidade para redirecionar recursos em situações imprevistas*;
- (vi) *internalização das externalidades*;
- (vii) *independência de fatores políticos e responsabilidade fiscal*; e

(viii) *incentivo à gestão eficiente.*

Com o objetivo de melhorar a coordenação federativa, observou-se a partir da década de 1990 a iniciativa do Governo Central em estabelecer incentivos financeiros para fomentar a participação dos entes federados locais (Abrucio, 2005, Machado & Palotti, 2015). Com isso, a União pode induzir comportamentos federativos em relação a uma determinada política, a fim de se evitar conflitos entre as prioridades estabelecidas entre os diferentes níveis de governo. Nesse aspecto o principal mecanismo utilizado tem sido as transferências fundo a fundo (Cunha et al., 2020; Machado & Palloti, 2015).

Conforme Freire (2018), as políticas nacionais com maior perenidade adotam mecanismos de incentivo no âmbito da coordenação nacional. Para o pesquisador, esses mecanismos facilitam a implementação das diretrizes emanadas pela política nacional, sendo que os mais comuns e eficazes utilizam a estratégia de criação de um fundo nacional para apoiar os entes locais com aporte de recursos orçamentários, mediante o estabelecimento de condicionantes vinculadas aos critérios para implementação da política. Na visão do mesmo pesquisador, estes tipos de arranjos respeitam a autonomia dos entes federados e viabilizam a implementação das políticas públicas, sendo conhecidos na literatura acadêmica como constrangimentos.

Análises recentes apontam que a regulação de políticas exercida pelo Governo Central e as transferências de recursos para outras unidades federativas ajudam a produzir um quadro menos desigual na promoção de serviços essenciais aos cidadãos. Este modelo cumpre a função de diminuir a distância entre os estados no que diz respeito a sua capacidade de implementar políticas públicas (Araújo, 2015).

Integrante do rol de transferências legais consideradas “obrigatórias de caráter continuado” como definido pelo art. 17 da *Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101* (2000), as transferências fundas a fundo representam um instrumento de descentralização de recursos que se caracterizam pelo repasse direto de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. (Cunha et al., 2020; Gomes, 2013; Senado Federal, 2005).

Em grande medida, as referências na literatura apontam para o êxito da União em obter adesão para seus programas federais em diferentes áreas de políticas públicas (Arretche, 1999, 2004; Abrucio, 2005; Almeida, 2000; 2005). Além das transferências de recursos a estruturação das políticas fomenta a gestão dos sistemas para o nível local, o que

contribui para o fortalecimento dos fóruns federativos de negociação (Franzese & Abrucio, 2009).

#### **4.2 Contrato de Execução x Gestão Compartilhada**

Acerca da utilização de transferências financeiras como mecanismo de indução cooperativa, Machado (2014) observa que os incentivos se tornaram a principal modalidade para ajuste de recursos e responsabilidades entre esferas de governo nas principais áreas sociais, especialmente levando em conta seu caráter regular. Para o autor, sob tais incentivos, estas relações poderiam se configurar como variações entre dois tipos ideais polares: (i) governos locais agem como meros executores de programas concebidos, desenhados, controlados e monitorados pelo Executivo federal; e (ii) governos locais participam da concepção, desenho, avaliação e ajustes (Machado, 2014).

Conforme Machado (2014), a concepção segundo a qual governos locais atuam como meros executores de programas concebidos, projetados, controlados e monitorados pelo Executivo federal, é inspirada na teoria da agência (Bottom et al 2006; Haptonstahl 2009) e em sua aplicação às relações intergovernamentais (Oates, 2005), transformando governos locais em *agents* da União (*principal*) e articulando essas relações na forma de um contrato onde são remunerados para realizar projetos e ações projetados pelo governo central.

No chamado de contrato de execução, a União define unilateralmente o que será oferecido, as metas, a forma, e quem será beneficiado. Outros entes federados são estimulados a atuar na medida em que sejam capilares aos programas federais, disponibilizando estruturas e recursos que possam ser mobilizados no plano regional e local (Machado, 2014).

Machado (2014), aponta que o contrato de execução requer mecanismos de gestão para garantir que os produtos e resultados locais estejam alinhados com a política desenhada no nível federal, limitando assim comportamentos oportunistas ou desviantes dos governos locais. Tais instrumentos podem incluir normas e padrões a serem seguidos nas estruturas, processos ou resultados pretendidos, bem como a aplicação de sanções em caso de desvios de finalidade na aplicação dos recursos, além de mecanismos de controle e revisão.

Conforme Machado (2014) o contrato de execução seria caracterizado pelos seguintes atributos: (i) poder de agenda e desenho dos incentivos concentrados na União;

(ii) regulação do comportamento dos governos locais com vistas a executar estritamente o que foi definido pela União, incluindo sanções e mecanismos de controle e auditoria; e (iii) relações verticalizadas e fragmentadas entre União e cada governo local, estando ausentes órgãos ou arenas de negociação intergestores.

No conceito em que os governos locais participam do planejamento, avaliação e adequação, são chamadas de *decisões compartilhadas* as decisões da administração central que dependem da concordância dos demais entes federados (Machado, 2014). Ainda que a administração central seja responsável por formular versões preliminares ou finais dos programas, seu planejamento fica condicionado a negociações multilaterais entre esferas de governo. Os entes federativos não deixam de ser executores, mas passam a participar da formulação de políticas públicas. A fiscalização é feita em conjunto, a apuração de desvios e a aplicação de sanções são transparentes e multilaterais, o que exclui a arbitrariedades por parte da administração central (Machado, 2014).

De acordo com Machado, são atributos da *gestão compartilhada*: (i) poder de agenda e desenho dos *incentivos* difuso, com decisões tomadas por consenso entre representações da União e governos locais, conferindo poder de veto aos últimos; (ii) regulação do comportamento dos governos locais inclui mecanismos de controle e auditoria multilaterais, inclusive para aplicação de sanções, retirando tais funções do domínio exclusivo da União; e (iii) relação horizontalizada e multilateral por meio de arenas de negociação intergestores.

Assim, esses dois tipos ideais concretizam duas possibilidades extremas numa federação: na primeira, uma grande concentração de poder no centro; na segunda, a descentralização do poder, devido ao compartilhamento de decisões com governos locais (Machado, 2014). De acordo com Franzese (2010), as relações intergovernamentais que se materializam no cotidiano da gestão compartilhada de políticas públicas e se constroem sob a forma de pactuações realizadas em arenas de negociação federativa.

#### **4.3 Transferências Fundo a Fundo e as Políticas Sociais Brasileiras**

O formato das competências concorrentes estabelecido na Constituição de 1988 para a maior parte das políticas sociais brasileiras reforça a importância de uma coordenação central de políticas públicas (Abrucio, 2005; Soares & Machado, 2018). Segundo os pesquisadores, os mecanismos coordenadores utilizados passam pela combinação de repasse de recursos com o cumprimento de metas ou adoção de programas

formulados para todo o território nacional, procurando promover um perfil mais programado e uniforme à descentralização, sem retirar a autonomia dos governos locais em termos de gestão pública (Abrucio, 2005; Soares & Machado, 2018).

Na política de Educação, a Constituição Federal de 1988 promoveu tanto a coordenação do governo central, na assistência financeira e técnica a estados e municípios, quanto a cooperação entre os três entes (Segatto & Abrucio, 2016). Conforme Segatto e Abrucio (2016), essa cooperação foi traduzida, no texto constitucional, pela expressão “regime de colaboração”. Para os pesquisadores, a política educacional corrobora a ideia de que o governo central passou a ter um papel de coordenador na federação brasileira a partir dessa data. Com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), houve mudança na distribuição de recursos, que antes eram realizadas de maneira clientelista e passaram a ser baseadas em critérios (Segatto & Abrucio, 2016).

Como o governo federal não é o principal financiador das políticas de educação, para obter o comportamento desejado por parte dos governos locais, criou uma obrigação constitucional, dada sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos governos locais (Oliveira, 2001).

As transferências intergovernamentais também desempenham um papel de destaque na área de saúde no Brasil (Simão & Orellano 2015). Visando a garantir universalidade, equidade e integralidade na assistência à saúde, e sob a ótica de que os governos locais têm mais condições de identificar necessidades específicas, o Sistema Único de Saúde - SUS tornou os municípios os principais responsáveis pela gestão da saúde de sua população (Simão & Orellano 2015).

Rompendo com a lógica convencional, a maior parte das transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde realizadas através do SUS ocorrem de forma direta e automática, na modalidade fundo a fundo. Isso significa que elas são realizadas de forma automática e compulsória e devem, necessariamente, ser aplicadas em fins específicos na área da saúde (Simão & Orellano, 2015; Machado et al., 2017). O que se observa é que as estratégias específicas implantadas na saúde, reguladas por normas e mecanismos de financiamento, favoreceram a expansão de serviços públicos e a continuidade de políticas ao longo de distintos governos (Machado et al., 2017).

Conforme Arretche (2004), na divisão intergovernamental de tarefas, a União é responsável pelo financiamento e formulação da política nacional de saúde, e pela

coordenação das ações intergovernamentais. Para a autora, o governo federal tem autoridade para tomar as decisões mais importantes nesta política setorial. Nesse caso, as políticas implementadas pelos governos locais são fortemente dependentes das transferências federais e das regulamentações definidas pelo Ministério da Saúde (Arretche, 2004).

O governo federal tem meios institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando sua agenda de governo. A edição de portarias ministeriais tem sido o principal instrumento de coordenação das ações nacionais em saúde, isto quer dizer que a principal arena de formulação da política nacional tem sido o próprio poder executivo e, marginalmente, o Congresso Nacional (Arretche, 2004).

As portarias visam, em grande medida, condicionar as transferências federais à adesão de estados e municípios aos objetivos da política federal. De acordo com Arretche (2004), a redução da incerteza quanto ao recebimento dos recursos, aumenta exponencialmente a capacidade federal de coordenar as ações dos governos estaduais e municipais. É esta estrutura institucional que explica que, ao longo dos anos 90, o Ministério da Saúde tenha conquistado a adesão dos governos estaduais e municipais ao SUS (Arretche, 2004).

Arretche (2004) explica que a participação de Estados e municípios no processo de formulação da política de saúde, institucionalizada por meio de conselhos com representação de estados e municípios, suprimiu do Ministério da Saúde a possibilidade de estabelecer unilateralmente as regras de funcionamento do SUS. Para a autora, tais conselhos funcionam como um mecanismo de contrapeso à concentração de autoridade conferida ao executivo federal.

Na política de assistência social, o financiamento também teve papel de destaque na constituição de um sistema nacional com vistas a coordenar as ações dos entes governamentais, para induzir as ações e promover o alinhamento dos governos locais, às prioridades da agenda federal (Arretche, 2012; Cunha et al., 2020).

#### **4.4 Fundo Nacional de Segurança Pública**

Criado em 2000, pela Medida Provisória N° 2.029, o FNSP, instituído no âmbito do Ministério da Justiça, tem o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e prevenção à violência. Apesar de constituir-se em um importante instrumento para a

promoção da cooperação federativa em segurança pública, os governos até o ano de 2018, basicamente, limitaram-se a repassar os recursos do Fundo, sem, contudo, estabelecer uma ordem de prioridade para as atividades contempladas por esses repasses (Costa & Grossi, 2007).

Com o passar dos anos, observou-se a realização de transferências desconexas de recursos, por meio de celebração de convênios entre a SENASP e os entes estaduais e municipais, que reiteravam as práticas restritas à aquisição de equipamentos, sem criar uma cultura de cooperação, compartilhamento de informações e atuação conjunta, necessária ao desenvolvimento das atividades de segurança pública (L. E. Soares; Costa & Grossi, 2007).

A partir do ano de 2003, com as alterações promovidas pela *Lei N° 10.746 (2003)*, os recursos do FNSP puderam ser aplicados diretamente pela União, que manteve a celebração de convênios, em menor proporção, e passou a realizar aquisições diretas para doação aos entes e implementar programas e projetos na área de segurança pública (J. R. A. B. Soares, 2022).

Discutia-se que o FNSP poderia ser um instrumento mais eficaz para a obtenção da adesão dos governos estaduais às medidas e compromissos propostos inicialmente no PNSP e posteriormente no SUSP. Para isso bastaria que fosse exigido o cumprimento de algumas dessas medidas e compromissos como contrapartida ao repasse dos recursos (Costa & Grossi, 2007).

Para fazer frente a esse cenário, marcado pela fragmentação e descoordenação das ações de Segurança Pública, foi sancionada em 2018 a *Lei n° 13.675 (2018)*, com o objetivo de disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública nacional. No mesmo ano, foi editada *Lei n° 13.756 (2018)*, com o propósito de modernizar o FNSP, atribuindo-lhe fonte própria (percentual de arrecadação das loterias federais) e estabelecendo a obrigatoriedade de transferência para os estados de no mínimo 50% dos recursos, via modalidade fundo a fundo, sem a necessidade de formalização de convênios ou contratos de repasse; criou condicionantes para habilitação dos estados; e deu mais autonomia ao MJSP para gestão dos recursos.

A gestão do FNSP cabe ao MJSP. Atualmente, o FNSP é administrado pela Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública (SEGEN/MJSP).

**Figura 3 - Fundo Nacional de Segurança Pública**



Regulamentada pela Portaria 483/2020/MJSP, a pactuação com a União para recebimento dos recursos do fundo, exige dos estados a apresentação de Planos de Aplicação que demonstrem o alinhamento de suas Políticas à Política Nacional de Segurança Pública bem como o estabelecimento de metas e indicadores para o monitoramento dos objetivos. Essa inovação legislativa pode contribuir com a articulação incipiente existente entre a União e os estados, e potencializar a utilização de recursos de forma a gerar melhores resultados, fortalecendo, desta forma, uma estratégia de atuação única, focada no atingimento dos mesmos objetivos estratégicos.

Registre-se que, o acesso aos recursos federais do FNSP somente será garantido aos governadores e prefeitos que aderirem ao SUSP e cumprirem metas de redução das taxas de criminalidade, de formação e qualificação de policiais, bem como colaborarem com o abastecimento do banco de dados nacional sobre segurança (Faria, 2020).

## 5 METODOLOGIA

Neste capítulo são abordados os métodos e técnicas utilizados na elaboração da pesquisa. O detalhamento metodológico foi organizado em categorias de análise, conforme os objetivos específicos estabelecidos para o trabalho.

### 5.1 Enquadramento Metodológico

Trata-se de pesquisa descritiva, pois busca, a partir do registro e análise de informações (Triviños, 1987), descrever a relação entre a descentralização de recursos por meio de transferências fundo a fundo e a indução à coordenação e cooperação federativa.

A abordagem a ser desenvolvida será qualitativa por meio da análise dos cenários de descentralizações orçamentárias do FNSP, de forma articulada com elementos de coordenação e cooperação presentes na elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública, no desenvolvimento dos Planos de Aplicação pelos estados, buscando interpretar e interligar a análise final com a percepção dos gestores nacionais do FNSP.

Os procedimentos técnicos utilizados no decorrer da pesquisa correspondem à pesquisa documental, estudos bibliográficos e realização de entrevistas. Os resultados poderão ser utilizados para aprimorar as políticas públicas de segurança nos âmbitos estadual e nacional. Esses procedimentos foram utilizados por Bonduki e Palotti (2021) em sua pesquisa sobre identificação padrões de relações intergovernamentais na implementação da política de compras da agricultura familiar para a merenda escolar.

### 5.2 Procedimentos de coleta de dados

#### 5.2.1 Pesquisa documental

A presente pesquisa coletou informações dos seguintes documentos: Histórico da execução dos recursos do FNSP, Sistema Único de Segurança Pública e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituídos pela *Lei nº 13.675* (2018); Planos Nacionais de Segurança Pública, publicados no período de 1991 a 2021; Planos Estaduais de Segurança Pública; do PNSP (Decreto Nº 9.630/2018); e dos Planos de Aplicação estaduais – Eixo Enfrentamento à Criminalidade Violenta (2019). Ressalta-se a pesquisa realizada por J. R. A. B. Soares (2022), na qual o autor buscou mensurar a aderência dos planos estaduais de segurança pública à Política e ao PNSP. Os resultados foram utilizados nesta pesquisa a fim de robustecer a triangulação de informações. As fontes e métodos de coletas dessas informações encontram-se relacionados na Tabela 3 a seguir.

### 5.2.2 Entrevistas

Para a realização das entrevistas, foram selecionados gestores da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP e da Secretaria de Gestão e Ensino – SEGEN, que tivessem, pela natureza do cargo ocupado, participação direta e poder de decisão nas atividades de planejamento, operacionalização e monitoramento da política de descentralização de recursos do FNSP. O convite para a participação das entrevistas ocorreu de forma presencial nas dependências do MJSP. Os gestores escolhidos concordaram prontamente em serem entrevistados.

Para análise das entrevistas foi utilizada metodologia elaborada por Machado (2014) em sua pesquisa acerca dos Padrões de Indução de Políticas Sociais por Meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas.<sup>2</sup>

Para manter o sigilo das informações, preservar a identidade dos respondentes e conferir mais liberdade para que os participantes externassem suas respostas, o pesquisador substituiu os nomes dos participantes e resolveu identificá-los pela letra E, referente a Entrevistado, seguida pelo número referente à posição da ordem cronológica das entrevistas. Na Tabela 2 é apresentado o perfil dos entrevistados<sup>3</sup>:

**Tabela 2 - Qualificação Entrevistados**

| Entrevistado | Formação   | Outras Informações  |
|--------------|--|---|
| E1           | Graduado em Administração – Mestre em Gestão de Políticas Públicas.        | Possui carreira na área de segurança pública há mais de 25 anos. Atua há mais de 10 anos com gestão de projetos.                    |
| E2           | Graduado em Direito – Especialista em Direito Público e Direito Penal.     | Atua há mais de 15 anos na área de segurança pública. Atua há mais de 20 anos com análise de convênios e transferência de recursos. |
| E3           | Graduado em Direito – Especialista em Gestão Estratégica do Setor Público. | Possui carreira na área de segurança pública há mais de 25 anos. Atua há mais de 20 anos com gestão orçamentária e financeira.      |

Observa-se a experiência em segurança pública e gestão administrativa pelos entrevistados. As entrevistas ocorreram entre os dias 1º e 2 de novembro de 2022. As entrevistas realizadas no dia 1º ocorreram de forma presencial, nas dependências do MJSP, e a entrevista realizada no dia 2 ocorreu por meio de chamada de *WhatsApp*®. As

<sup>2</sup> Modelo adaptado à finalidade desta pesquisa.

<sup>3</sup> Currículos disponibilizados no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/sumario/quem-e-quem>.

entrevistas foram feitas de modo semiestruturado, possibilitando uma condução que respeitasse a percepção única de cada gestor.

Antes de iniciar as sessões de entrevistas, foi explicado o estudo e solicitado o consentimento para gravação. Consta do Anexo II, o roteiro de entrevista utilizado pelo pesquisador, onde é possível observar que as perguntas foram estruturadas em três categorias – Poder de Agenda, Controle de Comportamento Estadual e Interação Organizacional.

Os arquivos foram transcritos manualmente, e as falas dos entrevistados analisadas a fim de identificar padrões - repetições ou diferenças - de discurso, pelo mesmo emissor. Adicionalmente, o autor realizou o comparativo entre as falas dos gestores para as mesmas perguntas, de modo a comparar que tipo de viés (cooperativo ou impositivo) era mais observado em cada provocação, a fim de preencher as Tabelas 8, 9 e 10, referentes à Política de Transferência Fundo a Fundo (Machado, 2014).

### **5.3 Cuidados éticos da Pesquisa**

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

O artigo 1º, inciso VI da Resolução, ressalva que pesquisas que objetivem o aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e contingencialmente na prática profissional, não serão avaliadas pelo CEP/CONEP, desde que não revelem dados que possam identificar o sujeito, o que foi o caso.

Dessa forma, o pesquisador comprometeu-se a não revelar a identidade de suas fontes ou de informações que porventura pudessem permitir a identificação dos entrevistados, entendendo, dessa forma, não ser necessária a submissão da presente pesquisa ao CEP/CONEP.

### **5.4 Análise de dados**

Os dados obtidos por meio da análise documental foram analisados com o propósito de identificar mecanismos de indução a coordenação e cooperação federativa em segurança pública. As categorias de análise foram baseadas nos objetivos específicos e no modelo

teórico-analítico da pesquisa.

Dos documentos analisados (planilhas orçamentária, pesquisas e entrevistas) foram extraídas informações na busca por evidências de contribuição do modelo de transferência fundo a fundo para coordenação/cooperação federativa nas ações de segurança pública, conforme Tabela 3:

**Tabela 3 - Ação/Instrumentos de Coleta**

| Etapa | Ação   | Instrumentos de Coleta  |
|-------|--|---|
| 1     | Levantamento dos valores do FNSP de Segurança Pública destinados aos estados e Distrito Federal, antes e depois da adoção da modalidade fundo a fundo. Análise de aderência dos Planos Estaduais ao Plano Nacional de Segurança Pública. | Utilização de relatórios gerenciais com os valores referentes aos empenhos de recursos do FNSP. Documentos obtidos junto ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP Utilização de pesquisa acadêmica (J. R. A. B. Soares, 2022) acerca da aderência dos Planos Estaduais de Segurança Pública, ao Plano Nacional de Segurança Pública. |
| 2     | Levantamento da percepção dos gestores responsáveis pela elaboração e coordenação do processo de descentralização e acompanhamento da execução dos recursos descentralizados por meio das transferências fundo a fundo.                  | Realização de entrevista semiestruturada para colher as percepções de cada gestor acerca dos efeitos das transferências fundo a fundo.  |
| 3     | Análise dos mecanismos de Coordenação/Cooperação previstos nos Planos de Aplicação elaborados pelos estados.   | Planos de Aplicação apresentados pelos estados e Distrito Federal, como requisito para recebimento dos recursos do FNSP – Eixo – Enfrentamento à Criminalidade Violenta (2019).   |

## 6 RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados das análises orçamentária, documental e das entrevistas realizadas. A análise será desenvolvida em três etapas:

|         |  |
|---------|--|
| Etapa 1 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Análise do histórico das descentralizações orçamentárias do FNSP em conjunto com a análise dos resultados da pesquisa realizada por Soares (2022) sobre a aderência dos planos estaduais ao plano nacional de segurança pública;</li> </ul> |
| Etapa 2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevista com os gestores da SENASP e SEGEN sobre a relação entre as transferências fundo a fundo e a indução à coordenação e cooperação federativa em segurança pública;</li> </ul>   |
| Etapa 3 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Análise dos elementos de coordenação e cooperação presentes nos Planos de Aplicação formulados pelos estados.</li> </ul>  |

### 6.1 Etapa 1 – Análise Orçamentária

#### 6.1.1 Execução do Fundo Nacional de Segurança Pública

Com a finalidade de verificar se as transferências fundo a fundo promoveram alterações no padrão das descentralizações e empenhos orçamentários realizados com recursos do FNSP, foram realizadas pesquisas junto à base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, a fim de comparar os cenários, antes e após o início desta modalidade de transferência.<sup>4</sup>

Como já mencionado, o FNSP foi instituído pela Medida Provisória N° 2.029, de 20 de junho de 2000, convertida na Lei N° 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e tinha por finalidade apoiar os projetos na área de segurança pública dos governos federal e estadual, assim como dos municípios que tivessem guardas municipais (J. R. A. B. Soares, 2022). Há época, foram estabelecidos como recursos do FNSP aqueles consignados na Lei Orçamentária Anual - LOA, doações, empréstimos, receitas decorrentes de aplicações e/ou

---

<sup>4</sup> Para as pesquisas foram considerados os seguintes parâmetros: Unidade Orçamentária: 30911 – Fundo Nacional de Segurança Pública; Item Informação: Dotação Atualizada e Despesas Empenhadas; Ano Lançamento: 2008 a 2022; Localizador de Gasto: 0001 – Nacional.

outras receitas que lhe fossem atribuídas. A Tabela 4 apresenta os valores destinados ao FNSP, consignados nas Leis Orçamentárias Anuais – Loas, entre os anos 2000 e 2022:

**Tabela 4 - Recursos destinados ao FNSP no período 2000 a 2022<sup>5</sup>.**

| ANO          | DOTAÇÃO                     | Δ %    |
|--------------|-----------------------------|--------|
| 2000         | R\$330.000.000,00           |        |
| 2001         | R\$0,00                     |        |
| 2002         | R\$338.622.502,00           | 2,6%   |
| 2003         | R\$367.011.955,00           | 8,4%   |
| 2004         | R\$331.338.493,00           | -9,7%  |
| 2005         | R\$153.345.018,00           | -53,7% |
| 2006         | R\$204.896.244,00           | 33,6%  |
| 2007         | R\$296.825.000,00           | 44,9%  |
| 2008         | R\$292.436.766,00           | -1,5%  |
| 2009         | R\$236.530.831,00           | -19,1% |
| 2010         | R\$267.933.040,00           | 13,3%  |
| 2011         | R\$457.192.823,00           | 70,6%  |
| 2012         | R\$508.561.056,00           | 11,2%  |
| 2013         | R\$509.696.496,00           | 0,2%   |
| 2014         | R\$459.464.569,00           | -9,9%  |
| 2015         | R\$559.287.043,00           | 21,7%  |
| 2016         | R\$281.473.173,00           | -49,7% |
| 2017         | R\$574.757.374,00           | 104,2% |
| 2018         | R\$504.418.448,00           | -12,2% |
| 2019         | R\$1.108.669.996,00         | 119,8% |
| 2020         | R\$1.506.355.751,00         | 35,9%  |
| 2021         | R\$1.508.156.769,00         | 0,1%   |
| 2022         | R\$1.964.683.254,00         | 30,3%  |
| <b>Total</b> | <b>R\$12.761.656.601,00</b> |        |

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP (12/09/22)

Até o exercício de 2018, o FNSP não contava com uma fonte própria de recursos. Com a publicação da Lei 13.756/2018, que estabeleceu ao FNSP participação no

<sup>5</sup> Dotação Atualizada (LOA) - Unidade Orçamentária 30911 – Fundo Nacional de Segurança Pública. Foram desconsiderados os valores referentes a emendas orçamentárias.

percentual de arrecadação das loterias federais, houve incremento no montante dos recursos.

Até 2018, para se ter acesso aos recursos do FNSP, já se exigia dos estados e do Distrito Federal a elaboração de planos estaduais de segurança pública (Tabela 5). No entanto, conforme J. R. A. B. Soares (2022), o baixo volume de recursos e a falta de um regramento, que estabelecesse critérios de distribuição e garantisse a realização de repasses contínuos aos estados e municípios, geraram uma pequena produção de planos, confirmando a falta de atratividade do modelo proposto. Mesmo com o FNSP implementado desde o ano 2000, o primeiro Plano Estadual de Segurança Pública - PESP foi publicado apenas em 2003 (J. R. A. B. Soares, 2022).

A partir de 2018, além do acréscimo dos recursos do FNSP, a Lei 13.756/2018 estabeleceu como obrigatória a destinação de 50% do percentual dos recursos do FNSP (provenientes das Loterias Federais) aos estados e ao Distrito Federal, na modalidade fundo a fundo.

**Tabela 5 – Exigência planos estaduais de segurança pública e planos de aplicação.**

| Referência                                | Texto   |
|---|---|
| Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 | Art. 4º: § 3º Só terão acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública, ou o Município que mantenha guarda municipal, visando à obtenção dos resultados a que se refere o parágrafo anterior.   |
| Lei Nº 10.746, de 10 de outubro de 2003   | Art. 4º: § 3º Terão acesso aos recursos do FNSP:<br>I - o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública; e<br>II - o Município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública, visando à obtenção dos resultados a que se refere o § 2º deste artigo.                     |
| Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018     | Art. 22 § 5º Os estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social. |
| Decreto Nº 9.489, de 30 de agosto de 2018 | Art. 8º § 3º O Ministério da Justiça e Segurança Pública considerará, entre os critérios e as condições para prestar apoio à implementação dos planos de segurança pública e de defesa social dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os indicadores de eficiência apurados no processo de avaliação de que trata o § 1º. (Redação dada pelo Decreto Nº 9.876, de 2019)      |
| Lei Nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018  | Art. 8º O repasse dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 7º desta Lei ficará condicionado:<br>II - à existência de:<br>a) plano de segurança e de aplicação dos recursos no âmbito dos estados e do Distrito Federal, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; e   |

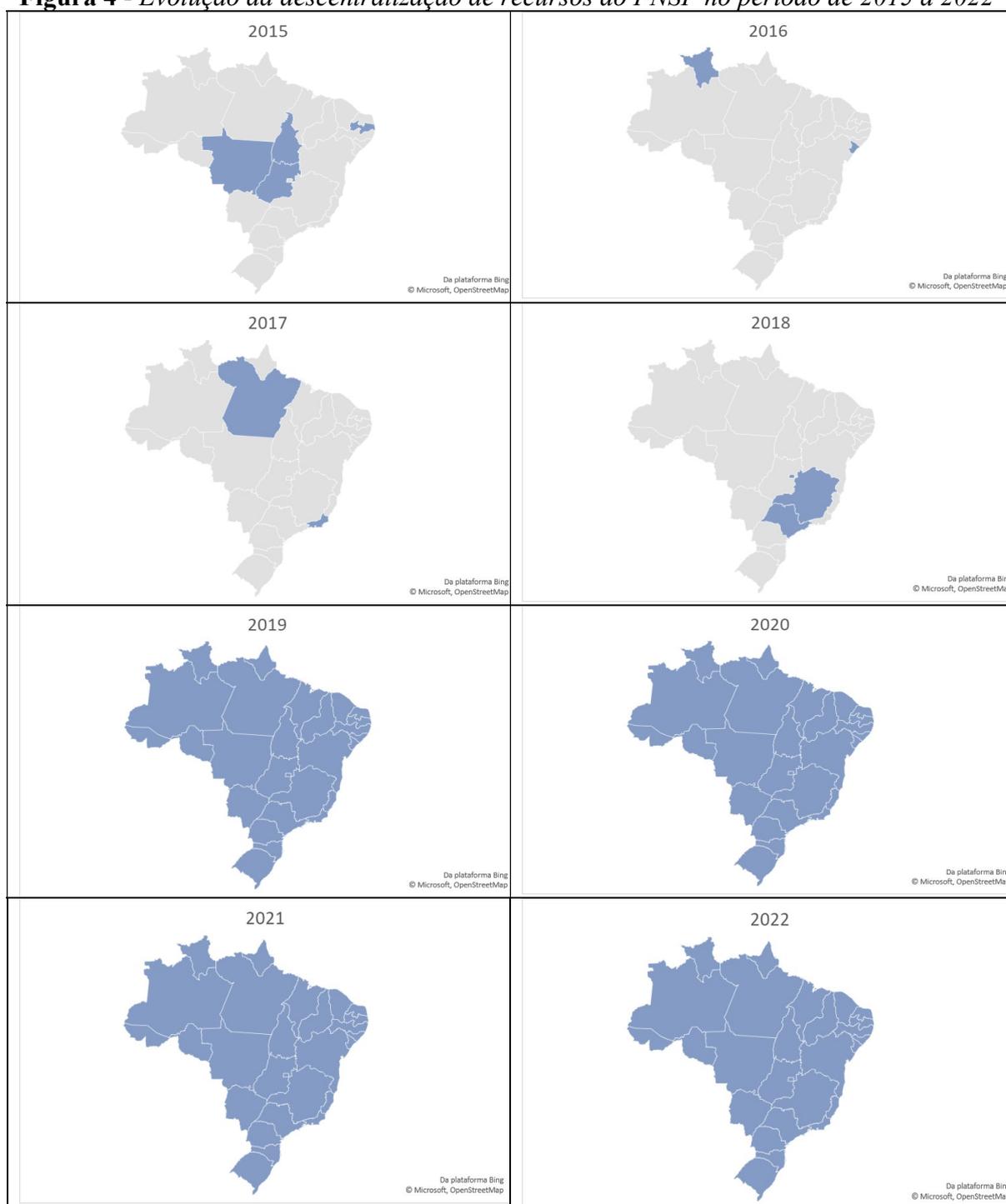
Fonte: J. R. A. B. Soares (2022) – Adaptado.

J. R. A. B. Soares (2022) verifica que a ampliação dos recursos disponíveis, aliada a obrigatoriedade de transferência aos estados, sem a necessidade de formalização de convênios ou contratos de repasse, tornaram-se um atrativo para que os estados elaborassem os Planos de Aplicação e os Planos Estaduais de segurança pública. A partir de então, foi observada a formalização de 14 planos estaduais de segurança pública<sup>6</sup> além da existência de seis outros, ainda em vigência (J. R. A. B. Soares, 2022).

Como se pode observar na Figura 4, a partir de 2019 o padrão de descentralizações e empenhos de recursos do FNSP pelos estados foi alterado, é todos os estados passam a ser contemplados com os recursos do FNSP.

---

<sup>6</sup> Para a análise de aderência dos Planos Estaduais de Segurança Pública, foram considerados os Pesps vigentes. Para os estados que não possuem Pesps vigentes, mas possuem planos estratégicos das secretarias estaduais de segurança, estes foram considerados para análise de aderência, desde que estivessem vigentes. Neste sentido, foram analisados 14 planos estaduais de segurança pública e 6 Planos Estratégicos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, totalizando um total de 20 planos analisados (J. R. A. B. Soares, 2022)

**Figura 4 - Evolução da descentralização de recursos do FNSP no período de 2015 a 2022**

Mesmo esse resultado sendo esperado, em razão da obrigatoriedade de os estados receberem os recursos do FNSP caso cumprissem os requisitos estabelecidos na lei, em uma análise mais detalhada é possível capturar outras informações. Ao se analisar o histórico de descentralizações, evidencia-se que antes das transferências fundo a fundo não havia uma regularidade de descentralização dos recursos. Primeiramente, em nível

nacional, nem todos os estados eram contemplados anualmente com os recursos. Em segundo lugar, não havia garantia de que um estado que recebesse recursos um ano viesse a ser contemplado novamente no exercício seguinte. Essa realidade dificultava a realização de um planejamento contínuo pelos estados e diminuía o poder indutor do governo federal (J. R. A. B. Soares, 2022).

Outra constatação quando se observa os mapas a partir de 2019, é que além de um aporte mais substancial de recursos observa-se outros dois fatos: a distribuição nacional dos recursos, e a continuidade dos repasses. Essas informações indicam que a partir das transferências fundo a fundo, os estados passam a ter uma previsibilidade de recebimento de recursos, o que proporciona a eles a capacidade de realizar planejamentos a longo prazo. Esse resultado ratifica o estudo de J. R. A. B. Soares (2022), mostrando como a previsibilidade de recebimento dos recursos aumenta a atratividade desse modelo de transferências e, conseqüentemente, o poder indutor da política, na medida que favorecem o alinhamento das prioridades dos entes federados locais àquelas eleitas pelo governo federal (Machado & Palloti, 2015).

A Figura 5, a seguir, demonstra a ampliação da dotação consignada na LOA do governo federal para o FNSP, cuja fonte de recursos foi favorecida com a destinação de percentual de arrecadação da loteria para o FNSP (Art. 7º, Lei 13.756/18).

**Figura 5 - Recursos destinados ao FNSP no período 2000 a 2022<sup>7</sup>**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP (12/09/22)

<sup>7</sup> Dotação Atualizada (LOA) - Unidade Orçamentária 30911 – Fundo Nacional de Segurança Pública. Valores referentes a emendas orçamentárias não foram considerados. (Localizador de gastos 0001 – Nacional).





Como se pode observar a partir dos dados analisados, a nova dinâmica por meio da distribuição dos recursos na modalidade de transferência fundo a fundo possibilitou que todos os estados brasileiros passassem a ser contemplados com os recursos do FNSP.

### 6.1.2 Aderência dos Planos Estaduais ao Plano Nacional de Segurança Pública

Com a finalidade de verificar outros efeitos das transferências fundo a fundo sobre o processo de coordenação e cooperação federativa em segurança pública, foi utilizada pesquisa realizada por J. R. A. B. Soares (2022), na qual o autor buscou mensurar a aderência dos planos estaduais ao plano nacional de segurança pública. Para atingir seu objetivo, o estudo analisou 33 categorias, conforme demonstrado na Tabela 6:

**Tabela 6 - Critérios de Análise**

| <b>Critérios de Análise</b>   | <b>Qtd.</b>  | <b>Aderência</b> |
|---|--------------|------------------|
| Formalização do PESP por meio de lei ou decreto.  | 14           | 70%              |
| Vigência do PESP.   | 16           | 80%              |
| Descrição do método utilizado para elaboração do PESP.  | 10           | 50%              |
| Elaboração do PESP com base em evidências (diagnósticos e pesquisas).                         | 15           | 75%              |
| Alinhamento do PESP com o planejamento estratégico e com o orçamento do ente federativo.      | 4            | 20%              |
| Participação das instituições de segurança pública do estado na elaboração do PESP.           | 18           | 90%              |
| Participação do conselho estadual de segurança pública na elaboração do PESP.                 | 8            | 40%              |
| Definição das competências dos atores envolvidos na execução e no monitoramento do PESP.      | 11           | 55%              |
| Participação de outras áreas do governo na elaboração do PESP.                                | 8            | 40%              |
| Participação da sociedade civil organizada e/ou conselhos comunitários na elaboração do PESP. | 7            | 35%              |
| Estabelecimento de indicadores para monitoramento do PESP.                                    | 15           | 75%              |
| Estabelecimento de metas para monitoramento do PESP.  | 11           | 55%              |
| Estabelecimento de instrumentos e metodologia de monitoramento e avaliação do PESP.           | 8            | 40%              |
| Disponibilização do PNSP no site da Secretaria Estadual de Segurança Pública.                 | 11           | 55%              |
| Interconexão entre o PESP e outras políticas e planos estaduais.                              | 10           | 50%              |
| Indicação dos municípios que serão alvo de intervenção direta.                                | 7            | 35%              |
| Atuação integrada dos órgãos de segurança pública.  | 16           | 80%              |
| Inclusão de ações integradas com outras áreas, como educação, saúde, lazer e cultura.         | 3            | 15%              |
| Previsão de fontes de financiamento para implementação do PESP.                               | 6            | 30%              |
| Estrutura de governança do PESP.  | 14           | 70%              |
| Mecanismos de gestão de riscos.   | 3            | 15%              |
| Priorização das ações.  | 16           | 80%              |
| Redução de homicídios.  | 20           | 100%             |
| Redução da violência contra a mulher.   | 13           | 65%              |
| Aprimoramento da governança e gestão.   | 13           | 65%              |
| Valorização dos profissionais de segurança pública.   | 20           | 100%             |
| Aumento do controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos.                              | 14           | 70%              |
| Ampliação do controle de armas de fogo e munições.  | 15           | 75%              |
| Enfrentamento ao crime organizado.  | 13           | 65%              |
| Aprimoramento dos mecanismos de controle e prestação de contas da atividade policial.         | 3            | 15%              |
| Aprimoramento da gestão do Sistema Prisional.   | 11           | 55%              |
| Prevenção e repressão aos crimes violentos patrimoniais.                                      | 15           | 75%              |
| Fortalecimento da atuação dos Municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência.       | 4            | 20%              |
| <b>Média</b>  | <b>11,27</b> | <b>56,35%</b>    |

Fonte: J. R. A. B. Soares (2022).

O estudo utilizou como base 20 Planos Estaduais de Segurança Pública. A aderência foi medida a partir da constatação das categorias na elaboração dos planos

estaduais. Como se pode observar na Tabela 6, J. R. A. B. Soares (2022) verificou que houve apenas 56,35% de aderência dos planos estaduais ao plano nacional de segurança pública.

O autor classificou o índice de aderência verificado em sua pesquisa como “aderência não satisfatória”. Todavia, observa-se na pesquisa outra informação relevante para o presente estudo: nos planos analisados por J. R. A. B. Soares (2022), apenas duas categorias apresentaram 100% de aderência dos planos estaduais ao plano nacional de segurança pública - valorização dos profissionais de segurança pública e redução de homicídios - essas duas categorias guardam relação direta com os eixos que foram priorizados como diretrizes para a elaboração dos planos de aplicação, que são requisitos para o recebimento dos recursos do FNSP pelos estados.<sup>8</sup>

Outro achado importante sobre a contribuição das transferências fundo a fundo para a coordenação e cooperação federativa em segurança pública constatado por J. R. A. B. Soares (2022) veio com a edição da Portaria nº 631/2019 do MJSPS, que estabeleceu os critérios para definir o percentual de recursos do FNSP a ser disponibilizado para cada estado. Foram considerados aspectos geográficos, populacionais, socioeconômicos, índices de criminalidade e violência, proteção de fronteiras, fortalecimento da Rede Integrada de Banco de Perfis Genéticos (RIBPG), e a criação de unidades especializadas das Polícias Civis específicas para o combate à corrupção.

Como exemplo até o exercício de 2019, ano de criação dos critérios de rateio, apenas o estado do Maranhão possuía unidades especializadas da Polícia Civil específica para o combate à corrupção. No exercício de 2019, 15 estados criaram 23 unidades especializadas, e no exercício 2020, 11 estados criaram 20 unidades especializadas, totalizando 100% dos estados com unidades especializadas de combate à corrupção (J. R. A. B. Soares, 2022).

A partir dos dados analisados, pode-se inferir que a ampliação de recursos do FNSP, a elaboração de planos estaduais e planos de aplicação pelos estados, bem como a previsibilidade de transferências, são elementos que podem contribuir para uma maior cooperação federativa para a segurança pública nacional, o que corrobora com a visão de

---

<sup>8</sup> Inicialmente as Portarias MJSP nº 790 e 793 foram as responsáveis por regulamentar os Eixos de Valorização dos Profissionais de Segurança Pública e Enfrentamento à Criminalidade Violenta. A Portaria sobre regulamentação dos Eixos que está atualmente vigente é a Portaria MJSP nº 483/2021. A portaria alterou a nomenclatura do Eixo de Enfrentamento à Criminalidade Violenta para Eixo de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Defesa Social.

Machado e Palloti (2015) ao afirmar que as transferências financeiras condicionadas se apresentam com um instrumento estratégico de indução, na medida que favorecem o alinhamento das prioridades dos entes federados locais àquelas eleitas pelo governo federal.

## 6.2 Etapa 2 – Entrevistas

A fim de verificar a percepção dos gestores nacionais, responsáveis pelo processo de planejamento e implementação da política de descentralização dos recursos do FNSP, foram realizadas entrevistas com servidores da SENASP/MJSP e SEGEN/MJSP. As respostas dos entrevistados foram analisadas e interpretadas, sendo enquadradas, de acordo com suas características, como contrato de execução (prevalência pelo governo federal) ou gestão compartilhada (cooperação entre União e estados), conforme metodologia elaborada por Machado (2014). As respostas foram categorizadas nos moldes propostos por Bardin (1977), considerando categorias pré-definidas.

Para operacionalizar os tipos ideais, tornando-os abordáveis empiricamente, os marcadores selecionados foram agrupados em três categoria gerais: (i) poder de agenda, (ii) controle sobre o comportamento estadual e (iii) interação organizacional. Para cada categoria a seleção dos marcadores buscou atender aos critérios de necessidade e suficiência, ou seja, que cada um fosse necessário e que, em conjunto, fossem suficientes para caracterizá-lo. Os marcadores foram pontuados de acordo com s seguintes parâmetros:

- 1) Considerando a pontuação de cada categoria como soma das pontuações de todos os marcadores correspondentes, arbitrou-se que a primeira poderia variar entre zero (0) e um (1) ponto, sendo este valor máximo dividido, igualmente, pelo total de marcadores vinculados (na primeira categoria, cada um dos marcadores poderia pontuar até 0,33; no segundo, até 0,16 e no terceiro até 0,20);
- 2) Fixou-se, arbitrariamente, que zero (0) corresponderia à variação de um marcador no tipo ideal contrato para execução e que a pontuação máxima possível (0,33 ou 0,16 ou 0,20) corresponderia à variação de tipo ideal gestão compartilhada.
- 3) Somadas as pontuações dos marcadores em cada atributo, chegaríamos à pontuação de um índice final referente a cada incentivo, definindo sua posição entre os dois tipos ideais, obtido pela média aritmética entre os valores dos três atributos. Assim, quanto mais próximo de zero (0), mais próximo do contrato de execução. Quanto mais próximo de um (1), mais próximo da gestão compartilhada.

**Tabela 7 - Categorias e Marcadores**

| Categorias                         | Marcadores                               | Contrato de execução | Gestão Compartilhada |
|------------------------------------|--|----------------------|----------------------|
| Poder de agenda                    | Concepção e desenho da política          | 0,00                 | 0,33                 |
|                                    | Participação Estadual                    | 0,00                 | 0,33                 |
|                                    | Definição de Metas                       | 0,00                 | 0,33                 |
| Total                              |  | 0,00                 | 1,00                 |
| Controle de comportamento estadual | Planejamento dos Recursos                | 0,00                 | 0,16                 |
|                                    | Utilização dos Recursos                  | 0,00                 | 0,16                 |
|                                    | Definição de Ações                       | 0,00                 | 0,16                 |
|                                    | Padronização de Bens e Serviços          | 0,00                 | 0,16                 |
|                                    | Monitoramento e avaliação dos Resultados | 0,00                 | 0,16                 |
|                                    | Controle, auditoria e sanções            | 0,00                 | 0,16                 |
| Total                              |  | 0,00                 | 1,00                 |
| Interação Organizacional           | Coordenação Horizontal                   | 0,00                 | 0,20                 |
|                                    | Coordenação Vertical                     | 0,00                 | 0,20                 |
|                                    | Planejamento                             | 0,00                 | 0,20                 |
|                                    | Indução                                  | 0,00                 | 0,20                 |
|                                    | Capacidade Operacional                   | 0,00                 | 0,20                 |
| Total                              |  | 0,00                 | 1,00                 |
| Total                              |  | 0,00                 | 3,00                 |

### 6.2.1 Poder de agenda

Por meio da pergunta 1 os entrevistados foram questionados sobre o processo de elaboração da política de transferências fundo a fundo, e foram unânimes em indicar que a criação, por meio da *Lei 13.765* (2018) e a implementação por meio do MJSP (SEGEN e SENASP), ocorreu com esforços da União sem a participação de estados e municípios. Na fala dos entrevistados, não se percebe que tenha havido qualquer iniciativa por parte da União para contemplar opiniões dos demais entes, seja no desenho e elaboração da política bem como na fase inicial de implantação. Sob esse aspecto, verifica-se uma tendência centralizadora do governo central, que estabeleceu uma política com amplitude nacional sem contribuições locais.

A pergunta 7 buscou verificar a cooperação entre a União e os estados na formulação e implementação da política ao questionar a participação dos estados nas escolhas e no planejamento dos eixos que são custeados com os recursos do FNSP. Conforme os gestores, o planejamento inicial da Política teve uma atuação mais centralizada na União, inclusive, definindo em lei um dos eixos que deveriam ser priorizados com o aporte de recursos do Fundo. No entanto, tem-se oportunizado ambientes de discussão com os estados a fim de se aprimorar a Política vigente. Seja com a

criação de novos eixos ou com a revisão dos critérios de rateio. O entrevistado 3 reforça a ampliação da participação dos estados na definição de questões fundamentais à execução da política, corroborando com a tendência mais cooperativa e menos centralizadora pela União nas tomadas de decisão.

No mesmo sentido a pergunta 3 busca compreender a participação dos estados no estabelecimento de metas a serem atingidas por ocasião do recebimento dos recursos do Fundo. O entrevistado 1 esclarece que embora a União estabeleça os eixos a serem contemplados pela Política, estes definem apenas uma linha de atuação, para a qual os estados apresentam seus planos de aplicação. No entanto, a definição de metas fica a cargo dos estados. Portanto os estados possuem autonomia para definir suas estratégias de atuação, bem como as metas possíveis de serem alcançadas em cada ciclo de disponibilização de recursos. Percebe-se a atuação da União como Coordenadora, ao definir, por meio dos eixos, as prioridades para a segurança pública nacional, ao mesmo tempo que se observa o viés cooperativo na operacionalização da política ao dar aos estados a liberdade para a definição de sua estratégia de atuação, por meio dos planos de aplicação, bem como no estabelecimento das metas a serem atingidas, sem que haja qualquer imposição pela União.

Para o marcador **concepção e desenho da política**, verificou-se um forte viés centralizador pela União. Mesmo que tenham sido apontadas evidências da participação dos estados no aprimoramento da política, em linhas gerais, o desenho da política foi uma tarefa unilateral do governo federal. Já em relação às metas se percebe que as definições ficaram a cargo dos estados, segundo as diretrizes pautadas pela União, caracterizando a gestão compartilhada. Portanto, para o **atributo poder de agenda**, verificou-se uma inclinação para o contrato de gestão, com o índice 0,33/1, conforme Tabela 8:

**Tabela 8 - Política de Transferência Fundo a Fundo – Categoria Poder de Agenda**

| Categoria – Poder de Agenda     |   |   |           |
|---------------------------------|---|---|-----------|
| Marcador                        | Contrato de Execução  | Gestão Compartilhada  | Avaliação |
| Concepção e Desenho da Política | Política concebida unilateralmente pela União ou estado. (0,00) | Política concebida e desenhada a partir das negociações entre esferas de governo, ou entre órgãos estaduais. (0,33) | 0,00      |
| Participação estadual           | Escolha dos eixos de forma unilateral pela União. (0,00)        | Participação dos estados nas escolhas dos eixos. (0,33)   | 0,00      |
| Definição de Metas              | Metas e resultados fixados pela União. (0,00)                   | Metas e resultados a serem alcançados pactuados com governos estaduais. (0,33)                                      | 0,33      |
| Total                           | 0,00  | 1,00  | 0,33      |

### 6.2.2 Controle de comportamento estadual

A pergunta 2 faz referência à definição e controle dos fluxos financeiros. Os entrevistados esclareceram que o volume total de recursos do FNSP decorre de previsão legal, que estabeleceu como fonte de recursos a participação no total dos valores arrecadados com as loterias, e que a previsão dos recursos a serem disponibilizados aos estados possuem os percentuais definidos em Portaria ministerial. Observa-se novamente, num primeiro momento, protagonismo da União, tanto na elaboração da Lei, quanto na definição dos critérios de rateio aos estados, confirmando a tendência centralizadora da União. No entanto, o entrevistado 3 menciona a participação dos estados no processo de aprimoramento da política no momento de rediscussão dos critérios de rateio. Conforme o entrevistado, anualmente são revistos os indicadores com a finalidade de aperfeiçoamento da Política e a União se vale da contribuição dos estados para adequar os percentuais de repasse à realidade e desempenho da segurança pública nos estados. Dessa forma, ao viabilizar a participação dos estados no aprimoramento da política, verifica-se um caráter mais cooperativo entre União e estados.

A pergunta 9 busca compreender se a exigência de que os planos de aplicação estaduais estejam alinhados aos eixos definidos pela União, para que os estados façam jus ao recebimento dos recursos do Fundo, limita a autonomia estadual na elaboração de suas ações de segurança pública.

Para o entrevistado 1 os eixos são apenas uma diretriz, uma linha geral de atuação, e que cada estado, de acordo com o seu diagnóstico, tem o poder de decidir o que vai fazer. Para o entrevistado 2 não há uma redução de autonomia do estado. Os eixos são apenas diretrizes nacionais que informam de que maneira a União vai priorizar a segurança pública, mas confere autonomia para que o ente escolha quais ações se encaixam melhor em sua realidade. Para o entrevistado 3 não há redução de autonomia porque os eixos são bastante amplos. Eles basicamente trazem de limitação alguns aspectos daquilo que não é escopo e que de fato não seriam afetos a percepção dos objetivos da própria política, conferindo liberdade para os estados definam quais as melhores estratégias a serem adotadas. As afirmações dos gestores quanto a autonomia estadual para a definição de suas estratégias e ações de segurança pública, reforçam o caráter coordenador da União, ao estabelecer diretrizes nacionais, sem interferir nas liberdades locais.

Sobre a liberdade de utilização dos recursos bem como a definição de bens e serviços a serem ofertados, as respostas dos gestores para as questões 10 e 11 reforçam as

opiniões apresentadas na questão 9. Para os gestores há uma flexibilidade bem abrangente na utilização dos recursos. O entrevistado 2 afirma que não há uma imposição pela União pela padronização de bens ou serviços. Para o entrevistado 3 essas questões são afetadas pelas realidades locais. O que a União tem buscado fazer e contribuir com a disponibilização de atas a fim de tornar os processos de contratações mais dinâmicos e eficientes.

As perguntas 4 e 5 fazem menção ao monitoramento, avaliação e controle. Os entrevistados esclarecem sobre a necessidade de validação dos planos de aplicação apresentados. Como condição ao recebimento dos recursos, é verificado pela União a aderência dos planos estaduais aos eixos estabelecidos. Esse procedimento materializa a indução pela União da participação dos estados de forma coordenada com os objetivos estabelecidos pela política nacional. O controle fica por conta, tanto de verificações em nível estadual, com destaque para a participação dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública, conforme apontado pelo Entrevistado 2, bem como a produção de relatórios de monitoramento apresentados semestral e anualmente pelos estados. No curso do exercício financeiro podem ser tomadas medidas corretivas, tanto pelos estados quanto pela União, inclusive com o bloqueio de créditos.

Sobre a definição do montante e o controle dos fluxos financeiros o governo federal foi o responsável pelo estabelecimento das regras. No entanto, quanto à utilização dos recursos, na escolha dos bens e serviços a serem prestados, os estados possuem grande flexibilidade para sua customização em nível local. As respostas corroboram a visão de Franzese (2010) de que as transferências de recursos, vinculadas a programas, pode ser vista, em âmbito local, como passível de adaptação, de forma a atender a agenda dos governos locais. Nesse caso, mesmo que o Governo Central se encarregue de formular versões preliminares ou definitivas dos programas, seu desenho fica condicionado à negociação multilateral entre esferas de governo (Machado, 2014), fazendo com que os governos locais não sejam coagidos pelos recursos federais a se tornarem meros implementadores de políticas.

O monitoramento e a avaliação dos resultados também são feitos de forma cooperativa, com a apresentação de relatórios pelos estados e avaliação pela União. Sob o aspecto de controle e auditoria com a aplicação de restrições em caso de desvios de finalidade, caracterizou-se uma atuação maior da União nesse sentido. Realizadas as análises, verificou-se uma aproximação maior para a gestão compartilhada em relação ao **atributo controle de comportamento estatal**, com o índice 0,66/1, conforme Tabela 9:

**Tabela 9 - Transferência Fundo a Fundo – Controle de Comportamento Estadual**

| Categoria – Controle de Comportamento Estadual |  |  |           |
|--|--|--|-----------|
| Marcador                                       | Contrato de Execução   | Gestão Compartilhada   | Avaliação |
| Planejamento dos recursos.                     | Definição e controle realizados pela União. (0,00)                               | Flexibilidade na prescrição do uso de recursos transferidos para o incentivo. (0,16)   | 0,00      |
| Utilização dos Recursos                        | Prescrição rígida quanto ao uso dos recursos transferidos. (0,00)                | Flexibilidade na prescrição do uso de recursos transferidos para o incentivo. (0,16)   | 0,16      |
| Definição de Ações                             | Padronização nacional de ações. (0,00)   | Autonomia para definição de ações no plano local. (0,16)   | 0,16      |
| Padronização de bens e serviços                | Padronização nacional para bens e serviços a serem ofertados à população. (0,00) | Flexibilidade para “customização” de bens e serviços no plano local. (0,16)  | 0,16      |
| Monitoramento e avaliação de resultados        | Monitoramento e avaliação exclusivamente pela União. (0,00)                      | Mesmo que o monitoramento seja diretamente feito pela União, dados são compartilhados e discutidos entre as esferas de governo. (0,16) | 0,16      |
| Controle, auditoria e sanções                  | Sistema de auditoria e controle exclusivo da União. (0,00)                       | Auditoria e controle sobre governos estaduais (aplicação dos recursos) com participação de representação de governos estaduais. (0,16) | 0,00      |
| Total  | 0,00   | 1,00   | 0,66      |

### 6.2.3 Interação organizacional

A fim de compreender a cooperação em nível estadual, a pergunta 8 questiona aos gestores sobre a existência de diagnóstico que mensure a participação dos órgãos estaduais na elaboração dos planos de aplicação. O entrevistado 1 afirma que cada estado possui uma sistemática diferente para a elaboração dos planos. Em alguns casos, o Secretário de Segurança faz o rateio do valor entre os órgãos, que apresentam seus planejamentos separadamente, em outros estados as instituições fazem o planejamento em conjunto, de acordo com a diretriz estabelecida pela Secretaria. Em suma, não há padrão, os estados possuem liberdade para a realização do planejamento. Conforme o entrevistado 1 o que se observa é que em determinadas situações algum órgão que esteja precisando de um aporte maior de recurso pode ser priorizado em detrimento dos outros. Isso fica evidenciado nos planos de aplicação que por vezes vêm separados por instituições e em outros casos consolidado de forma mais genérica.

O entrevistado 2 também ressalta a priorização de determinadas instituições em razão de uma situação de segurança pública local. No entanto, ressalta que, de certa forma, todas as instituições acabam por participar do planejamento, uma vez que o Conselho Gestor Estadual do Fundo e composto por representantes de todas as instituições.

O entrevistado 3 afirma que não há um estudo no âmbito da SENASP para identificar a participação das instituições estaduais na elaboração dos planos de aplicação.

No entanto, a partir dos conteúdos dos planos apresentados é possível se verificar as instituições que são contempladas em relação aos respectivos projetos.

O que se depreende das informações prestadas é que ainda não se verifica a obrigatoriedade de que todas as instituições de segurança pública estaduais participem de forma conjunta da elaboração dos planos de aplicação. Embora se perceba essa interação em determinados estados, não se pode afirmar que exista uma cultura de cooperação entre as instituições difundida em nível nacional.

A questão 12 busca verificar se o planejamento de políticas públicas pela SENASP é, em alguma medida, impactado pela sistemática de transferência fundo a fundo. Para o entrevistado 1, em certa medida, o planejamento realizado pela SENASP estaria sendo impactado por esse modelo de transferência de recursos. O que se observa é que estão sendo desenhados programas que funcionam como diretrizes para que os estados operacionalizem as ações de forma coordenada e sistêmica por meio da execução dos recursos do fundo nacional. Para o entrevistado 2, está ocorrendo um ajuste na forma de planejamento pela SENASP. A União tem aprimorado a coleta de dados sobre a segurança pública dos estados a fim de que as diretrizes nacionais possam ir ao encontro das demandas locais. Essa dinâmica torna o processo de construção de políticas mais participativo e não apenas uma imposição por parte do governo federal. O entrevistado 3 cita o exemplo do eixo valorização dos profissionais de segurança pública para explicar que a transferência de recursos do fundo é uma importante vertente no planejamento, mas a maturidade e o aperfeiçoamento da política conjugam uma série de elementos e fatores. Para o gestor, a política, além de uma fonte de financiamento, precisa de diagnósticos para poder se identificar onde a política deve ser priorizada, a realidade de cada instituição e cada estado. Está caminhando para desenvolvimento de indicadores específicos, com marcadores, para os principais fatores de vulnerabilidade de saúde e outros atendimentos afeto ao profissional. Por fim a capacidade dessa rede ser estruturada fortalecida com identificação de boas práticas, monitoramento e avaliação:

“(o fundo a fundo) fortalece e dá condições ao aprimoramento da política, mas ele precisa ser complementado a partir de diagnósticos a partir de uma rede, a partir de outros elementos de monitoramento que façam com que o recurso seja permanentemente repriorizado.”

Portanto, observa-se nas falas dos entrevistados que a modalidade de transferência fundo a fundo de possui a capacidade de alterar comportamentos e dinâmicas de

planejamento, com a finalidade de contribuir para a coordenação e aprimoramento das políticas de segurança pública.

As perguntas 13 e 14 questionam acerca da interação entre a SENASP e órgãos de segurança pública estaduais, para o desenvolvimento de políticas públicas, após o início das transferências fundo a fundo. Para o entrevistado 1 houve um aumento nessa interação:

“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.”

O entrevistado 2 comenta sobre o aumento de interlocução com a presença de vários atores. Afirma que a sistemática possibilitou o aumento de diálogo entre as instituições proporcionando uma maior integração.

O entrevistado 3 afirma que houve uma mudança na interação entre os órgãos, primeiramente na busca de informações sobre a sistemática e as medidas que deveriam ser adotadas para o recebimento dos recursos e depois com as orientações para apresentação dos seus planos e projetos. Conforme o gestor, gera-se um aprendizado, um amadurecimento institucional, que possui um tempo de compreensão diferente para cada unidade em razão da dimensão e características regionais, mas que gradativamente tem se fortalecido.

De forma direta a pergunta 15 questiona aos entrevistados se em sua opinião o método de descentralização dos recursos do FNSP tem contribuído para a integração e cooperação das unidades da federação. O entrevistado 1 afirma que sim, tanto entre a SENASP e os órgão estaduais, como entre os estados, pois se formou uma rede colaborativa de troca de informações e boas práticas. Para o entrevistado 2 a modalidade tem contribuído, pois possibilitou a conversa entre as instituições. Para o gestor é um processo de amadurecimento, mas percebe-se que houve uma integração entre as forças para utilização do recurso. O entrevistado 3 relembra que historicamente os recursos para a segurança pública no plano estadual acabam sendo muito absorvidos pelas despesas de custeio e de pessoal. Para ele, a partir do momento que se estabeleceu uma política nacional os recursos transferidos fundo a fundo propiciaram a oportunidade da realização de investimentos de forma mais estruturante:

“... isso acaba integrando mais a segurança pública como um todo porque gera oportunidade de se pensar em soluções mais racionais mais estruturante mais integradoras mais efetivas na troca de boas práticas.”

Sobre a necessidade de interação entre União e os estados, a pergunta 16 questionou se o governo federal depende da capacidade operacional dos estados para implementar a política nacional de segurança pública. Todos os entrevistados ressaltam a importância da capacidade operacional dos estados. O entrevistado 2 é incisivo ao afirmar que sem a capacidade operacional do estado a política pública não se executa:

“Não é uma via de mão única, ela é dupla.”

O entrevistado 3 valoriza que a grande virtude da política nacional de segurança pública (13675 /18) foi definir que a segurança pública que até então se tratava como responsabilidade do estado, também é responsabilidade da União e dos municípios. Conforme o gestor, à União cabe às questões de diretrizes de projetos mais estruturantes de padronização:

“não é dado a ao governo federal, salvo por suas polícias federais, entrar na execução das ações de segurança pública para a política propriamente dita, focalizada onde vive as pessoas que estão nas cidades. Então, de fato a implementação efetiva depende a União depende fundamentalmente da atuação integrada com estados e municípios.”

Há evidências de ampla participação e colaboração das instituições estaduais na elaboração dos planos de aplicação. Em âmbito nacional os gestores confirmaram a alteração na dinâmica de planejamento a fim de reconhecer as necessidades locais. Também foi observado pelos gestores um maior nível de interação entre União e estados, em razão da execução da política de transferências fundo a fundo. Nesse sentido, os gestores também afirmaram que a efetivação da política só é possível com a capacidade operacional dos estados. As respostas reforçam os apontamentos de Agranoff (1990), que afirma que, embora a União detenha o poder para regulamentar, e utilize as transferências de recursos vinculadas à implementação de programas federais, os governos locais possuem, nesse jogo federativo, o poder de implementação, diante do qual o governo central não detém capacidade de total controle.

Na opinião dos gestores as transferências fundo a fundo contribuem para uma maior coordenação e cooperação federativa em segurança pública. Portanto, conforme análise realizada (Tabela 10), o **atributo Interação Organizacional** é caracterizado por uma gestão compartilhada com o índice 1/1.

**Tabela 10 - Transferência Fundo a Fundo – Interação Organizacional**

| Categoria – Interação Organizacional |   |   |           |
|--------------------------------------|---|---|-----------|
| Marcador                             | Contrato de Execução  | Gestão Compartilhada  | Avaliação |
| Coordenação Horizontal               | Elaborado unilateralmente pela Secretaria de Segurança Pública. (0,00)          | Participação dos órgãos de segurança pública na elaboração dos planos. (0,20)           | 0,20      |
| Planejamento                         | Metodologia de Planejamento inalterada. (0,00)                                  | Ajuste de metodologia de planejamento em razão das transferências fundo a fundo. (0,20) | 0,20      |
| Coordenação Vertical                 | Manutenção da interação entre os órgãos. (0,00)                                 | Aumento na interação entre os órgãos. (0,20)  | 0,20      |
| Indução                              | Não houve alteração. (0,00)   | Maior coordenação e cooperação. (0,20)  | 0,20      |
| Capacidade Operacional               | Governo Federal possui capacidade operacional para implantar a política. (0,00) | Governo Federal depende da capacidade operacional dos estados. (0,20)                   | 0,20      |
| Total                                | 0,00  | 1,00  | 1,00      |

O somatório dos índices de cada categoria individualizada totalizou 2 pontos de um total de 3 pontos possíveis. A média final das categorias resultou no índice 0,66, caracterizando a política de transferências fundo a fundo como uma política de gestão compartilhada, conforme apresentado na Tabela 11:

**Tabela 11 - Índices**

| Categoria                          | Marcador                                | C.E  | G.C               | I.C** |
|------------------------------------|---|------|-------------------|-------|
| Poder de agenda                    | Concepção e Desenho da Política         | 0,00 | 0,33              | 0,33  |
|                                    | Participação estadual                   | 0,00 | 0,33              |       |
|                                    | Definição de Metas                      | 0,00 | 0,33              |       |
| Controle de comportamento estadual | Planejamento dos recursos.              | 0,00 | 0,16              | 0,66  |
|                                    | Utilização dos Recursos                 | 0,00 | 0,16              |       |
|                                    | Definição de Ações                      | 0,00 | 0,16              |       |
|                                    | Padronização de bens e serviços         | 0,00 | 0,16              |       |
|                                    | Monitoramento e avaliação de resultados | 0,00 | 0,16              |       |
|                                    | Controle, auditoria e sanções           | 0,00 | 0,16              |       |
| Interação Organizacional           | Coordenação Horizontal                  | 0,00 | 0,20              | 1,00  |
|                                    | Planejamento                            | 0,00 | 0,20              |       |
|                                    | Coordenação Vertical                    | 0,00 | 0,20              |       |
|                                    | Indução                                 | 0,00 | 0,20              |       |
|                                    | Capacidade Operacional                  | 0,00 | 0,20              |       |
| Total***                           |   | 0,00 | 3,00              | 2,00  |
| <b>Média</b>                       |   |      | <b>3/2 = 0,66</b> |       |

\* Índice de Marcador, \*\* Índice de Categoria \*\*\*Valores arredondados, devido à dízima periódica)

### 6.3 Etapa 3 – Análise dos Planos de Aplicação

Plano de Aplicação é o instrumento em que o estado apresenta seu planejamento para a utilização dos Recursos do FNSP. Nele constam o diagnóstico da segurança pública local, a proposta de ações a serem realizadas pelo estado, objetivos, indicadores e metas.

Como estratégia de coordenação, a Portaria MJSP nº 480/202 estabeleceu que cada projeto, atividade ou ação, indicado no Plano de Aplicação, deve estar alinhado com as Ações Estratégicas e Metas do PNSP. Também devem ser compatíveis com o Plano Estadual ou Distrital de Segurança Pública e Defesa Social e com o programa ou eixo de financiamento disponibilizado pelo MJSP. O alinhamento é verificado pelas equipes do MJSP, cuja aprovação é condição essencial para que o estado receba os recursos do FNSP.

Neste estudo foram utilizados os planos de aplicação vinculados ao Eixo de Redução da Criminalidade Violenta<sup>9</sup>, referentes ao exercício de 2019. Os 27 planos de aplicação foram analisados com o foco em identificar elementos que confirmassem a autonomia dos estados na realização do seu planejamento, embora seguissem as diretrizes estabelecidas pelo governo federal.

Ressaltando a flexibilidade de utilização dos recursos, todos os estados apresentaram planos de aquisições de acordo com suas necessidades locais. Ressalta-se que das 27 unidades federativas, 20 priorizaram aquisições voltadas a inovações tecnológicas. Entre as justificativas se observa a ênfase no aprimoramento da comunicação e compartilhamento de informações entre as instituições. A realização de obras e intervenções prediais, em sua maioria, estavam relacionadas ao aperfeiçoamento de centros de comando e controle. Dez unidades federativas priorizaram em seu planejamento ações de capacitação, que variaram entre pós-graduações, especializações em tecnologia, gestão e capacitações operacionais. Já as tradicionais aquisições de viaturas, EPIs e armamento foram identificadas no planejamento de 15 estados.

A diversidade de aquisições, metas e indicadores apresentados nos Planos corrobora com o resultado obtido nas entrevistas com os gestores: que a política de descentralização fundo a fundo apresenta um viés mais cooperativo do que de imposição pelo governo federal. A observância da autonomia dos entes federados dialoga com a literatura que afirma que o pacto federativo não se constitui pela imposição das prioridades

---

<sup>9</sup> A Portaria MJSP nº 483/2021 alterou o Eixo para Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Defesa Social.

definidas pelo governo central, e sim por mecanismos de indução que sejam benéficos em nível local (Grin & Abrucio, 2018). A liberdade que os estados e Distrito Federal tiveram ao apresentar indicadores e metas está alinhada com este entendimento.

No mesmo sentido, os resultados e impactos esperados guardam correspondência com as diretrizes estabelecidas pelo governo federal. Investimentos na melhoria da capacidade tecnológica, ampliação de rede de comunicação, compartilhamento de informações, qualidade das ações operacionais e de gestão, reforçam a coordenação exercida pelo governo central e confirma o posicionamento de Agranoff (2001) sobre políticas públicas intergovernamentais. Para o autor, programas federais não são, necessariamente, uma forma de controle sobre os estados. Assim, como os estados precisam dos recursos federais, o governo central dependeria da capacidade de implementação dos governos locais (Abrucio & Franzese, 2007).

Nesse sentido, a análise dos Planos de Aplicação confirma a presença, tanto de elementos de Coordenação como de Cooperação em sua dinâmica.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES

A presente pesquisa teve por objetivo verificar a contribuição das transferências fundo a fundo para a coordenação e cooperação federativa de políticas voltadas para a segurança pública no Brasil. Buscou-se, portanto, analisar se este mecanismo funcionaria como indutor para a coordenação e cooperação na Política de Segurança Pública Nacional.

Como embasamento teórico, foram utilizadas teorias do federalismo como um pacto e federalismo cooperativo, que confirmam a autonomia e a necessidade de interação entre unidades de uma federação, sem imposição, mas por meio de negociações e acordos de vontades.

Para atingir o objetivo do trabalho, foi realizada a análise do histórico de descentralizações e empenhos dos recursos do FNSP e sua relação com a elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública. Por meio de entrevistas, buscou-se conhecer a percepção dos gestores sobre o impacto da política de transferências fundo a fundo para a segurança pública. Também foram analisados os Planos de Aplicação estaduais a fim de verificar elementos de cooperação e coordenação presentes em seus textos.

A partir dos dados analisados, pode-se inferir que a ampliação de recursos do FNSP, a elaboração de planos estaduais e planos de aplicação pelos estados, bem como a previsibilidade de transferências, são elementos que podem contribuir para uma maior cooperação federativa para a segurança pública nacional, o que corrobora com a visão de Machado e Palloti (2015) ao afirmar que as transferências financeiras condicionadas se apresentam com um instrumento estratégico de indução, na medida que favorecem o alinhamento das prioridades dos entes federados locais àquelas eleitas pelo governo federal.

A análise dos Planos de Aplicação também corroborou com o resultado obtido nas entrevistas com os gestores: que a política de descentralização fundo a fundo apresenta um viés mais cooperativo do que de imposição pelo governo federal. A observância da autonomia dos entes federados dialoga com a literatura que afirma que o pacto federativo não se constitui pela imposição das prioridades definidas pelo governo central, e sim por mecanismos de indução que sejam benéficos em nível local (Grin & Abrucio, 2018). A liberdade que os estados e Distrito Federal tiveram ao apresentar indicadores e metas está alinhada com este entendimento.

Como resultado, a pesquisa confirmou o que outros estudos já haviam verificado sobre o poder de indução das transferências fundo na cooperação e coordenação de políticas nacionais. Em Estados federativos como o Brasil são mais propensos a ter problemas de coordenação para o alcance dos objetivos das políticas públicas, em função de superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo (Arretche, 2004), a ampliação de recursos e a obrigatoriedade de seu compartilhamento com os estados, tem favorecido o alinhamento das políticas estaduais às diretrizes estabelecidas pela União. A distribuição dos recursos de forma regular e baseada em critérios, o alinhamento dos planos estaduais e dos planos de aplicação às diretrizes nacionais, e a percepção dos gestores confirmam a força indutora desse mecanismo.

É certo que o Sistema Único de Segurança Pública ainda é recente e necessita de tempo para aperfeiçoar seus mecanismos. No mesmo tempo que a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social evoluiu e previu a participação dos municípios no Sistema Único de Segurança Pública, a política de transferência fundo a fundo contemplou apenas os estados como beneficiários obrigatórios dos recursos do FNSP. A doutrina tem sido firme ao criticar esse desenho de política. Em um país que convive com índices alarmantes de criminalidade, todos os esforços no sentido de reduzir esses índices devem ser realizados, e a participação dos municípios nesse contexto é fundamental.

Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de aprimoramento da coordenação da política nacional de segurança pública. A interação entre os órgãos, organizações e membros da sociedade ainda é incipiente, mas verifica-se aqui um instrumento que pode contribuir com o crescimento dessa rede.

Em um caráter prático, os resultados dessa pesquisa podem contribuir para a produção de uma política pública mais assertiva. Verificado o poder de indução das transferências fundo a fundo, essa pode ser utilizada para fomentar a participação dos municípios no SUSP por meio do alinhamento de suas políticas à Política Nacional.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 41-67.
- Abrucio, F. L., Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, 1, 13-31.
- Abrucio, F. L., Franzese, C., & Sano, H. (2013). Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 10, 129-164.
- Adorno, S. (1996). A gestão urbana do medo e da insegurança. *São Paulo*.
- Araújo, R. J. R., Freitas Júnior, F. L., & Lins, D. C. (2020). Segurança Pública estadual Brasileira: o que influencia seu desempenho? *Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 10(1), 89-99.
- Araújo, V. (2015). Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 8(15).
- Arretche, M. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista brasileira de ciências sociais*, 14, 111-141.
- Arretche, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Revan.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, 18, 17-26.
- Arretche, M. (2007). Uma agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22, 147-151.
- Arretche, M. (2009). Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, 52, 377-423.
- Arretche, M. (2020). Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, 28.
- ATLAS, D. V. (2019). Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*.
- Bardin, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

- Ballesteros, P. R. (2014). Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8(1).
- Lei 13.675, de 12 de dezembro de 2018 (2018). Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e dá outras providências., Brasília – DF. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015018/2018/Lei/L13756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015018/2018/Lei/L13756.htm).
- Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018 (2018). Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal e dá outras providências., Brasília – DF. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm).
- Carvalho, V. A. D., & Silva, M. D. R. D. F. (2011). Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katálysis*, 14, 59-67.
- Costa, A., & Grossi, B. (2007). Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1(1).
- Cunha, E. D. P., Lins, I. L., & Soares, M. M. (2020). Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento. *Opinião Pública*, 26, 127-157.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- Franzese, C. (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas* [Tese de doutorado]. Fundação Getúlio Vargas.
- Franzese, C., & Abrucio, F. L. (2009). A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *REFLEXÕES para Ibero-América: a avaliação de programas sociais. Brasília: ENAP*, 25-42.
- Faria, J. A. V. (2020). O financiamento da segurança pública no Brasil à vista da publicação da lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 37(2).
- Federal, S. (2005). Manual de obtenção de Recursos Federais para Municípios. 4ª Edição, Brasília.
- Freire, M. D. (2018). Sistemas de Políticas Públicas: Articulação Intersetorial e Interfederativa com lições aprendidas para as políticas d gestão de riscos de desastres. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, 7, 559-573.
- Gadelha, S. R. D. B. (2018). Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil.
- Gomes, E. C. D. S. (2009). Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Direito Público*, 6(27).

- Gomes, L. D. S. (2013). Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo. *Orçamento Público em Questão. Senado Federal*.
- Gonçalves, R. L. (2008). G. e Bitelman, M. A coordenação federativa de políticas públicas duas décadas após a Constituição Federal de 88. *Encontro Nacional de Administração Pública e Governança*, 3.
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2017). Quando " feds" e" locals" não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. *Cadernos EBAPE. BR*, 15, 694-719.
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, 69, 85-122.
- Lima, R. S. D., Bueno, S., & Mingardi, G. (2016). Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, 12, 49-85.
- Lotta, G. S. (2014). Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas.
- Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 49-65.
- Lotta, G. S., Galvão, M. C. C. P., & Favareto, A. D. S. (2016). Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21, 2761-2772.
- Madeira, L. M., & Rodrigues, A. B. (2015). Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, 49, 3-22.
- Machado, J. A. (2014). Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. *Revista Teoria & Sociedade*.
- Machado, J. A., & Palotti, P. L. D. M. (2015). Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30, 61-82.
- Machado, C. V., Lima, L. D. D., & Baptista, T. W. D. F. (2017). Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. *Cadernos de Saúde Pública*, 33.
- Melo, G. L. S., & de Oliveira Passos, G. (2018). Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação?. *Revista do Serviço Público*, 69(3), 559-584.
- Menicucci, T., & Marques, A. M. D. F. (2016). Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. *Dados*, 59, 823-865.)

- Moura, R. D. C. B. D. (2018). Federalismo, planejamento, relações colaborativas e planos de educação: papel da SASE na articulação PNE e SNE.
- Muniz, J. D. O. (2001). A crise de identidade das polícia militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. *Security and Defense Studies Review*, v. 1, p. 187-198, 2001.
- Peres, U., & Bueno, S. (2013). Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. *Segurança pública: erros e acertos*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Portaria MJSP 629, de 27 de novembro de 2020. (2020). Regulamenta o incentivo financeiro das ações do Eixo Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Sistema Único de Segurança Pública. Recuperado de: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-629-de-27-de-novembro-de-2020-290791110>.
- Portaria MJSP 630, de 27 de novembro de 2020. (2020). Regulamenta o incentivo financeiro das ações do Eixo Enfrentamento à Criminalidade Violenta, no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Sistema Único de Segurança Pública. Recuperado de: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-630-de-27-de-novembro-de-2020-290791185>
- Portaria MJSP 483, de 9 de novembro de 2021. (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 e dá outras providências. Recuperado de: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mjsp-n-483-de-9-de-novembro-de-2021-359080774>.
- Ribeiro, J. M., Moreira, M. R., Ouverney, A. M., Pinto, L. F., & Silva, C. M. F. P. D. (2018). Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. *Ciencia & saúde coletiva*, 23, 1777-1789.
- Saldanha, A. C. (2009). Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, 30(59), 327-360.
- Santos, I. G. D., Gontijo, J. G. L., & Amaral, E. F. (2015). A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). *Opinião Pública*, 21, 105-131.
- Segatto, C. I., & Abrucio, F. L. (2016). A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, 21, 411-429.

- Simão, J. B., & Orellano, V. I. F. (2015). Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 45, 33-63.
- Soares, J. R. A. B. (2022). Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais [Dissertação de Mestrado]. Universidade de Brasília.
- Soares, L. E. (2007). The national public security policy: background, dilemmas and perspectives. *Estudos avançados*, 21(61), 77-97.
- Spaniol, M. I., Moraes Jr, M. C., & Rodrigues, C. R. G. (2020). 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*, 14(2), 100-127.
- Triviños, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

## ANEXO I – Tabela 12 - Despesa Empenhada por estado - FNSP

| Exercício    | AC                       | AL                       | AM                       | AP                       | BA                       | CE                       | DF                       |
|--------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 2008         | R\$378.600,39            | R\$886.446,00            | R\$14.947.692,95         | R\$3.434.340,00          | R\$277.200,00            |                          |                          |
| 2009         | R\$999.300,00            | R\$1.000.000,00          | R\$11.498.929,99         | R\$6.026.316,61          | R\$3.876.650,76          | R\$2.808.234,00          | R\$1.172.988,97          |
| 2010         | R\$400.000,00            | R\$472.079,20            | R\$2.256.570,00          | R\$1.070.483,76          | R\$6.146.513,87          | R\$2.468.956,25          | R\$2.664.473,08          |
| 2011         |                          | R\$841.363,24            | R\$2.773.888,23          |                          | R\$8.309.654,92          | R\$7.832.165,71          | R\$4.772.478,18          |
| 2012         | R\$17.884.470,57         | R\$6.413.060,00          | R\$14.705.382,51         | R\$10.508.004,48         | R\$7.061.815,79          | R\$5.573.288,08          | R\$1.319.287,40          |
| 2013         | R\$12.574.494,91         | R\$2.298.069,80          | R\$8.481.523,41          | R\$3.601.212,02          | R\$472.179,00            | R\$381.671,00            | R\$2.954.071,47          |
| 2014         | R\$4.133.239,18          |                          | R\$3.699.568,86          | R\$2.234.961,63          | R\$1.237.338,00          | R\$534.759,13            | R\$2.233.962,33          |
| 2015         |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| 2016         |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| 2017         |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| 2018         |                          |                          |                          |                          |                          |                          | R\$858.268,64            |
| 2019         | R\$21.968.671,00         | R\$21.509.396,00         | R\$34.751.836,00         | R\$20.361.205,00         | R\$29.776.352,00         | R\$29.623.261,00         | R\$23.723.044,00         |
| 2020         | R\$35.037.187,00         | R\$24.661.952,00         | R\$26.791.366,00         | R\$27.312.394,00         | R\$30.128.961,00         | R\$24.601.542,00         | R\$25.318.899,00         |
| 2021         | R\$39.396.985,37         | R\$27.380.888,40         | R\$30.737.785,31         | R\$33.024.884,68         | R\$30.719.792,16         | R\$27.380.888,40         | R\$27.380.888,40         |
| 2022         | R\$36.535.329,40         | R\$33.200.655,57         | R\$36.746.295,86         | R\$33.200.655,57         | R\$37.474.813,10         | R\$33.200.655,57         | R\$33.200.655,57         |
| <b>TOTAL</b> | <b>R\$169.308.277,82</b> | <b>R\$118.663.910,21</b> | <b>R\$187.390.839,12</b> | <b>R\$140.774.457,75</b> | <b>R\$155.481.270,60</b> | <b>R\$134.405.421,14</b> | <b>R\$125.599.017,04</b> |
| ANO          | ES                       | GO                       | MA                       | MG                       | MS                       | MT                       | PA                       |
| 2008         | R\$1.784.079,20          | R\$1.253.468,96          | R\$2.098.945,40          |                          | R\$7.831.640,44          | R\$17.363.451,98         | R\$34.449.278,25         |
| 2009         | R\$1.000.000,00          | R\$3.099.447,58          | R\$2.931.383,72          | R\$999.681,02            | R\$8.260.520,78          | R\$14.877.686,68         | R\$990.000,00            |
| 2010         | R\$691.557,58            | R\$851.953,43            |                          | R\$6.177.215,26          | R\$400.000,00            | R\$5.399.611,28          | R\$400.000,00            |
| 2011         | R\$391.085,66            | R\$3.293.358,14          | R\$255.152,72            | R\$7.072.368,00          | R\$3.119.669,31          | R\$5.255.118,92          | R\$706.947,12            |
| 2012         | R\$3.846.640,50          | R\$6.204.142,62          | R\$520.000,00            | R\$4.185.963,28          | R\$29.368.976,45         | R\$21.506.010,72         | R\$10.653.989,74         |
| 2013         | R\$3.468.292,03          | R\$6.275.174,34          | R\$2.499.097,95          | R\$5.893.877,82          | R\$12.581.754,19         | R\$9.823.977,64          | R\$7.816.209,30          |
| 2014         | R\$1.053.993,34          | R\$2.687.375,39          | R\$3.366.582,00          | R\$2.070.114,34          | R\$9.598.588,87          | R\$6.157.190,04          | R\$2.338.423,81          |
| 2015         |                          | R\$13.628.529,26         |                          |                          |                          | R\$289.873,90            |                          |
| 2016         |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| 2017         |                          |                          |                          |                          |                          |                          | R\$305.094,00            |
| 2018         |                          |                          |                          | R\$2.030.849,04          |                          |                          |                          |
| 2019         | R\$21.356.303,00         | R\$36.661.475,00         | R\$22.045.217,00         | R\$25.795.966,00         | R\$40.110.047,00         | R\$32.378.913,00         | R\$23.346.497,00         |
| 2020         | R\$24.660.671,56         | R\$23.168.931,66         | R\$19.210.044,00         | R\$22.416.815,00         | R\$43.101.782,00         | R\$31.337.140,00         | R\$30.932.117,29         |
| 2021         | R\$27.380.888,40         | R\$27.380.888,40         | R\$30.188.602,92         | R\$31.276.015,35         | R\$27.380.888,39         | R\$27.380.888,40         | R\$30.855.131,98         |
| 2022         | R\$33.200.655,57         | R\$36.332.141,39         | R\$36.321.042,89         | R\$37.789.460,45         | R\$33.200.655,57         | R\$33.200.655,57         | R\$37.594.240,60         |
| <b>TOTAL</b> | <b>R\$118.834.166,84</b> | <b>R\$160.836.886,17</b> | <b>R\$119.436.068,60</b> | <b>R\$145.708.325,56</b> | <b>R\$221.571.688,90</b> | <b>R\$198.353.352,23</b> | <b>R\$180.387.929,09</b> |
| ANO          | PB                       | PE                       | PI                       | PR                       | RJ                       | RN                       | RO                       |
| 2008         | R\$9.232.752,42          | R\$11.387.646,00         | R\$8.178.573,36          |                          |                          | R\$7.921.903,10          | R\$9.492.975,04          |
| 2009         | R\$7.216.861,32          | R\$4.779.460,79          | R\$1.829.277,55          | R\$1.000.000,00          | R\$3.101.011,84          | R\$5.305.222,68          | R\$4.557.929,11          |
| 2010         |                          | R\$6.244.770,30          | R\$1.201.374,69          | R\$2.112.042,50          | R\$3.307.321,60          | R\$2.028.948,88          | R\$1.668.740,66          |
| 2011         |                          | R\$6.975.702,66          | R\$1.837.000,00          | R\$5.806.325,40          | R\$24.736.760,57         | R\$2.277.804,28          |                          |
| 2012         | R\$7.574.839,08          | R\$5.474.273,01          | R\$3.318.687,62          | R\$21.268.641,04         | R\$1.956.447,87          | R\$1.597.001,00          | R\$20.767.102,54         |
| 2013         | R\$1.519.279,00          | R\$4.500.069,00          | R\$3.886.517,86          | R\$17.414.141,41         | R\$4.510.671,07          | R\$1.805.914,00          | R\$5.274.477,44          |
| 2014         | R\$726.380,00            | R\$1.976.757,20          | R\$109.904,00            | R\$9.491.230,77          | R\$771.021,43            | R\$1.721.476,89          | R\$3.576.983,72          |
| 2015         | R\$260.230,00            |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| 2016         |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| 2017         |                          |                          |                          |                          | R\$36.812.128,12         |                          |                          |
| 2018         |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| 2019         | R\$15.615.362,00         | R\$32.455.456,00         | R\$29.393.622,00         | R\$31.843.089,00         | R\$38.579.129,00         | R\$23.958.865,00         | R\$33.220.920,00         |
| 2020         | R\$20.591.899,00         | R\$38.854.914,99         | R\$25.190.530,00         | R\$36.926.160,87         | R\$42.029.523,00         | R\$26.360.953,00         | R\$38.963.770,00         |
| 2021         | R\$27.380.888,39         | R\$28.168.771,26         | R\$27.380.888,39         | R\$31.402.842,51         | R\$31.365.981,12         | R\$27.380.888,39         | R\$30.248.058,57         |
| 2022         | R\$33.200.655,57         | R\$36.513.891,17         | R\$33.200.655,57         | R\$36.947.396,97         | R\$56.427.070,98         | R\$33.200.655,57         | R\$33.200.655,57         |
| <b>TOTAL</b> | <b>R\$123.319.146,78</b> | <b>R\$177.331.712,38</b> | <b>R\$135.527.031,04</b> | <b>R\$194.211.870,47</b> | <b>R\$243.597.066,60</b> | <b>R\$133.559.632,79</b> | <b>R\$180.971.612,65</b> |
| ANO          | RR                       | RS                       | SC                       | SE                       | SP                       | TO                       |                          |
| 2008         | R\$7.686.931,65          | R\$1.452.313,60          | R\$11.993.998,01         | R\$5.979.645,94          | R\$5.290.011,60          | R\$16.635.087,28         |                          |
| 2009         | R\$6.039.231,99          | R\$7.010.047,66          | R\$12.592.968,10         | R\$4.691.661,69          | R\$4.030.728,06          | R\$4.886.312,96          |                          |
| 2010         | R\$400.000,00            | R\$3.840.526,98          | R\$3.668.053,86          |                          | R\$5.977.228,27          | R\$2.297.941,61          |                          |
| 2011         |                          | R\$10.414.306,36         | R\$4.658.279,76          | R\$1.435.449,77          | R\$12.782.440,10         | R\$2.132.644,14          |                          |
| 2012         | R\$8.305.752,70          | R\$29.568.487,70         | R\$17.805.609,76         | R\$3.501.273,60          | R\$3.318.765,09          | R\$4.628.634,11          |                          |
| 2013         | R\$4.556.109,23          | R\$10.362.035,75         | R\$14.460.151,38         | R\$1.086.389,60          | R\$6.875.137,48          | R\$3.006.148,60          |                          |
| 2014         | R\$2.002.781,67          | R\$10.198.906,84         | R\$4.560.548,21          | R\$3.300.358,32          | R\$2.853.979,76          | R\$2.469.232,12          |                          |
| 2015         |                          |                          |                          |                          |                          | R\$17,00                 |                          |
| 2016         | R\$7.453.599,00          |                          |                          | R\$3.500.000,00          |                          |                          |                          |
| 2017         |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| 2018         |                          |                          |                          |                          | R\$1.000.000,00          |                          |                          |
| 2019         | R\$33.067.826,00         | R\$30.847.995,00         | R\$15.309.179,00         | R\$32.608.550,00         | R\$50.979.564,00         | R\$16.151.183,00         |                          |
| 2020         | R\$31.669.389,00         | R\$30.363.044,00         | R\$17.616.759,00         | R\$25.500.126,00         | R\$42.728.754,81         | R\$16.174.494,00         |                          |
| 2021         | R\$27.380.888,39         | R\$32.870.653,50         | R\$30.182.344,43         | R\$27.380.888,39         | R\$33.730.125,26         | R\$33.177.501,85         |                          |
| 2022         | R\$33.200.655,57         | R\$37.153.146,18         | R\$36.411.158,05         | R\$33.200.655,57         | R\$40.388.502,63         | R\$33.200.655,57         |                          |
| <b>TOTAL</b> | <b>R\$161.763.165,20</b> | <b>R\$204.081.463,57</b> | <b>R\$169.259.049,56</b> | <b>R\$142.184.998,88</b> | <b>R\$209.955.237,06</b> | <b>R\$134.759.852,24</b> |                          |

Fonte: Tesouro Gerencial e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP – 12/09/2022

ANEXO II – Tabela 13 - Roteiro de Perguntas

| Categoria                           | Marcadores                              | Perguntas  |
|-------------------------------------|---|--|
| Poder de agenda                     | Concepção e desenho da política         | Quem concebeu e desenhou a política de transferências de recursos fundo a fundo?   |
|                                     | Participação Estadual                   | Os órgãos de segurança pública estaduais participam/participaram diretamente das escolhas e do planejamento das políticas (eixos) que são custeadas com os recursos transferidos fundo a fundo?                      |
|                                     | Definição de Metas                      | Quem é o responsável pelo estabelecimento das metas a serem atingidas?   |
| Controle de comportamento estadual. | Planejamento dos Recursos               | Quem define o montante e controla os fluxos financeiros?   |
|                                     | Utilização dos Recursos                 | A vinculação de repasses de recursos fundo a fundo ao alinhamento do plano de aplicação estadual aos eixos definidos pelo governo federal reduz a autonomia dos estados na elaboração de ações de segurança pública? |
|                                     | Definição de Ações                      | Quanto aos recursos transferidos, como você avalia a liberdade de utilização? Prescrição rígida pela União, ou os estados possuem flexibilidade de utilização?   |
|                                     | Padronização de Bens e Serviços         | Quanto aos bens e serviços ofertados? Prescrição rígida pela União, ou os estados possuem flexibilidade de customização em nível local?  |
|                                     | Monitoramento e avaliação de resultados | Quem é o responsável pelo monitoramento e avaliação dos resultados?  |
|                                     | Controle, auditoria e sanções           | Quem controla e audita e aplica medidas corretivas?  |
| Interação Organizacional            | Coordenação Horizontal                  | Quanto a elaboração dos planos de aplicação, existem estudos sobre quais instituições participaram da elaboração nos estados?  |
|                                     | Coordenação Vertical                    | Com o início das transferências fundo a fundo, foram percebidas mudanças na interação entre a SENASP e os órgãos de segurança pública estaduais?   |
|                                     | Planejamento                            | A realização das transferências fundo a fundo modificou, em alguma medida, a forma de planejamento de políticas públicas pela SENASP?  |
|                                     | Indução                                 | Na sua opinião, o método de descentralização dos recursos do fundo nacional de segurança pública tem contribuído para cooperação entre as unidades da federação em prol da segurança pública?                        |
|                                     | Capacidade Operacional                  | O governo federal depende da capacidade operacional dos estados para implementar a política nacional de segurança pública?   |

### **ANEXO III - Entrevista 01**

**Gestor SENASP/MJSP - Data: 01/11/2022**

Pergunta 01: Quem concebeu e desenhou a política de transferências de recursos fundo a fundo?

Foi instituída em 2018 e em 2019 a SENASP começou a implementar. Na época foi autuado um processo como projeto estratégico. Na época ainda não tinha a SEGEN então a DIAD ficou responsável pela implementação. Então foi feito DIAD e DPSP toda a normatização inicial. Foram várias portarias, regulamentação do rateio, teve a criação dos eixos, foi regulamentado também os eixos por portaria e estrutura do plano de aplicação. Todas as portarias foram em conjunto e teve uma participação maior da DPSP justamente na parte da aplicação dos planos de aplicação, do modelo, da análise, e a SEGEN (DIAD) ficou mais afeta a questão da transferência do orçamento e a pactuação.

Pergunta 02: Quem define o montante e controla os fluxos financeiros?

O valor do fundo é definido no orçamento pela previsão da arrecadação da loteria e tem uma portaria do Ministério que define os critérios de rateio. Essa portaria já define o percentual para cada estado. O que acontece todos os anos é que os indicadores são atualizados e a portaria permanece. Ano passado teve uma mudança de alguns critérios, então teve uma nova portaria, mas essa portaria não tem vigência, ela é permanente, e é atualizada anualmente, porque são vários indicadores e os indicadores têm que ser sempre os mais recentes.

Pergunta 03: Quem é o responsável pelo estabelecimento das metas a serem atingidas?

Os eixos definem uma linha de atuação e os estados apresentam um plano, mas não tem vinculado uma meta. O governo federal não estabelece uma meta que o estado tenha que alcançar.

Pergunta 04: Quem é o responsável pelo monitoramento e avaliação dos resultados?

Está previsto na nas portarias de normatização dois tipos de monitoramento. Tem um monitoramento semestral e tem um monitoramento anual, pelo relatório anual de gestão. No relatório semestral os dois relatórios são analisados tanto pela SEGEN quanto pela SENASP. A SENASP analisa a execução física e financeira, se está cumprindo o objeto e a SEGEN analisa mais o processo de formalização, dos processos licitatórios, essa parte mais voltada ao orçamento.

Pergunta 06: Quem controla e audita?

Na análise do relatório, se for semestral a gente faz um relatório final apontando as inconsistências e orientando que ele corrija no relatório anual. Se for um relatório anual que for detectada alguma inconsistência é feito um relatório, uma diligência, para que seja sanada, ou, caso não seja sanada, pode gerar o bloqueio dos recursos do fundo.

Pergunta 07: Os órgãos de segurança pública estaduais participam/participaram diretamente das escolhas e do planejamento das políticas que são custeadas com os recursos transferidos fundo a fundo?

Os eixos são hoje em função da lei. Foi estabelecido um percentual na legislação de 10 a 15% que tinha que ser utilizado na valorização profissional e habitação. Então, para ter um controle melhor foi definido um eixo de valorização profissional, e aí o restante foi colocado no segundo eixo, que é um eixo mais genérico. Na época era de enfrentamento à criminalidade, hoje é o de fortalecimento. Para o ano que vem a gente está criando o terceiro eixo, também função de lei. Foi determinado 5% para a violência contra a mulher. Ou seja, hoje, a gente está evitando criar eixo, porque o eixo traz uma burocracia muito grande. Cada eixo é um plano de aplicação; são 2 relatórios anuais; isso vai se arrumando, então a estratégia é ter somente eixos estabelecidos em lei, para que a gente tenha um controle da execução.

Pergunta 08: Quanto a elaboração dos planos de aplicação, vocês têm estudos sobre quais instituições participaram da elaboração nos estados?

Cada estado tem uma sistemática diferente. Tem estado por exemplo, que o Secretário de Segurança Pública faz um rateio, então ele define um valor para cada instituição e cada instituição apresenta a sua parte do planejamento com aquele valor.

Outras instituições não, fazem em conjunto e definem de acordo com a estratégia da Secretaria. Às vezes, um ano prioriza mais uma instituição que tem uma necessidade de aporte maior, mas não tem um padrão. Então fica livre de cada estado definir, mas a gente percebe isso, que tem estado que o plano vem separado por instituição, e que tem estado que o plano vem mais abrangente, genérico.

Pergunta 09: A vinculação de repasses de recursos fundo a fundo ao alinhamento do plano de aplicação estadual aos eixos definidos pelo governo federal reduz a autonomia dos estados na elaboração de ações de segurança pública?

Não. Na realidade só dá uma diretriz, porque no final das contas, quem define a ação a ser feita é o estado. O que os eixos fazem é repetir o que está na lei. O que pode e o que não pode ser financiado, já em função da lei, serve mais com uma orientação. É uma linha geral de atuação que cada estado, de acordo com o seu diagnóstico, tem o poder de decidir o que vai fazer.

Pergunta 10: Quanto aos recursos transferidos, como você avalia a liberdade de utilização? Prescrição rígida pela União, ou os estados possuem flexibilidade de utilização?

Tem flexibilidade. A intenção é que no momento que a gente puder exigir os planos estaduais de segurança pública, a gente amarrar que toda ação tem que estar prevista no Plano Estadual de Segurança Pública, para fazer a vinculação. Porque assim, o FNSP foi criado para implementar a política nacional. Então a política nacional é desmembrada nos estados por meio de planos estaduais. Então a ideia é que, para se justificar o recurso, os estados apresentem as ações que estão previstas nos seus planos estaduais segurança pública, A gente não fez isso ainda, porque ainda não há obrigatoriedade dos estados apresentarem os planos estaduais. Esse prazo ficou a partir do ano que vem. Ou seja, a partir do ano que vem a legislação do fundo a fundo vai prever que toda ação que o estado apresente para ser financiada esteja contemplada dentro de seu plano estadual.

Pergunta 11: Quanto aos bens e serviços ofertados? Prescrição rígida pela União, ou os estados possuem flexibilidade de customização em nível local?

Também não há uma prescrição rígida da União. Os estados possuem flexibilidade em nível local.

Pergunta 12: A realização das transferências fundo a fundo modificou, em alguma medida, a forma de planejamento de políticas públicas pela SENASP?

Em parte, sim. O que a gente está fazendo agora dentro do planejamento estratégico da SENASP é criando programas. Esses programas vão ser desenhados para serem monitorados pelo SENASP, mas executados pelos estados. Então a ideia é que dentro desses programas o estado execute por meio da aplicação dos recursos do FNSP.

Pergunta 13: Com o início das transferências fundo a fundo, foram percebidas mudanças na interação entre a SENASP e os órgãos de segurança pública estaduais? Em caso positivo, existem elementos que demonstrem essa alteração?

Aumentou. 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.

Pergunta 15: Na sua opinião, o método de descentralização dos recursos do FNSP tem contribuído para a integração e cooperação das unidades da federação em prol da segurança pública? Há evidências que comprovem sua resposta?

Com a SENASP se criou essa rede de colaboração, e entre os estados também, porque eles estão sempre trocando informação, verificando boas práticas, então acho que ampliou nos dois sentidos.

Pergunta 16: O governo federal depende da capacidade operacional dos estados para implementar a política nacional de segurança pública?

Sim. A gente ainda verifica uma dificuldade muito grande nos planos de aplicação. Mais de 90% não são aprovados de imediato. A gente precisa fazer várias diligências. Isso tem altos e baixos. No ano passado melhorou muito, e esse ano a gente já percebeu uma piora. Nos planos que recebemos, a maioria veio com inconsistências e estão no processo de diligência para sanar essas inconsistências.

**ANEXO V - Entrevista 02****Gestor SEGEN/MJSP - Data: 01/11/2022**

Pergunta 01: Quem concebeu e desenhou a política de transferências de recursos fundo a fundo?

Ela foi desenvolvida pela União, através de uma alteração na própria lei que possibilitou essa transferência via regulamentação na Lei do FNSP, que é a lei 13.756 de 2018. Então foi pensada pela União.

Pergunta 02: Quem define o montante e controla os fluxos financeiros?

Essa definição é feita por meio de uma portaria que regulamenta os critérios de rateio. A portaria é atualizada de acordo com os dados. De acordo com os critérios definidos é feito um cálculo sobre esses percentuais. A gente faz um cálculo em cima do que é arrecadado das loterias. Essa definição do valor é repassada para cada ente federal.

Pergunta 03: Quem é o responsável pelo estabelecimento das metas a serem atingidas?

Essa definição é feita pela é feita pelas áreas fins.

Pergunta 04: Quem é o responsável pelo monitoramento e avaliação dos resultados?

Os responsáveis pelo desenho da política a ser financiada. Dentro dos eixos que estão vigentes, a SENASP faz uma avaliação sobre a política e as metas atingidas.

Pergunta 5:

A União intervém e propõe. Em parceria com o estado é feito essa conversa, mas a União define isso, na sua competência de avaliação da política.

Pergunta 06: Quem controla e audita?

Existe uma figura chamada conselho estadual de segurança pública que tem um papel importante nesse processo, que é o acompanhamento local. Esse conselho não tem uma competência de deliberação, ele é consultivo, sugestivo e de acompanhamento social. Ele tem esse papel, lá na ponta, de verificar a atuação dessas políticas públicas. Então, além da União, existe também a figura do conselho que tem um papel importante lá no acompanhamento social, daquelas políticas estão sendo financiadas. Isso sob o aspecto da análise, aqui também a gente solicita que eles encaminhem parecer conclusivo sobre o que é feito no âmbito local. Então eles têm um papel fundamental.

Pergunta 07: Os órgãos de segurança pública estaduais participam/participaram diretamente das escolhas e do planejamento das políticas que são custeadas com os recursos transferidos fundo a fundo?

Hoje essa definição da política é feita pela União, em parceria com as suas áreas finalísticas, mas a definição, é lógico que a União se utiliza de pesquisas de dados, inclusive de dados estatísticos, para levantar a necessidade das políticas que vão ser definidas. Então, eu poderia dizer que existe uma participação, talvez indireta aí, porque os dados são alimentados no sistema, e esses dados subsidiam a tomada de decisão do gestor para a definição das políticas que são financiadas. Para uma das políticas existe uma previsão legal, que é o eixo de valorização do profissional de segurança pública, que já está estabelecido em lei, então acaba que isso já se sobrepõem ali a algum tipo de consulta. É evidente que ocorrem pesquisas, grupos de trabalhos para ouvir também os profissionais e gestores locais para subsidiar a tomada de decisão do gestor aqui, enquanto União.

Pergunta 08: Quanto a elaboração dos planos de aplicação, vocês têm estudos sobre quais instituições participaram da elaboração nos estados?

Essa definição do plano de aplicação, como o estado ele tem autonomia na decisão das ações que ele vai financiar com recurso que vai ser pactuado, ele tem essa autonomia local, mas na configuração atual a maioria dos fundos tem um conselho gestor do fundo e esse conselho gestor é composto por representantes das instituições de segurança pública no âmbito do estado, que em conjunto definem qual vai ser aplicação dos recursos financiados. O que a gente percebe é que em alguns momentos o ente pode priorizar

determinadas instituições em razão de uma de uma situação de segurança pública local apresentada ali naquela oportunidade, mas no plano de aplicação eles apresentam quem são as instituições beneficiadas com aquele recurso.

Pergunta 09: A vinculação de repasses de recursos fundo a fundo ao alinhamento do plano de aplicação estadual aos eixos definidos pelo governo federal reduz a autonomia dos estados na elaboração de ações de segurança pública?

Eu acho que não, porque ele tem uma diretriz nacional, que é o eixo, e a União define de que maneira ela vai priorizar a segurança pública, mas ela dá autonomia pro ente dizer, bem, na minha realidade local, dentro dessa diretriz eu tenho autonomia em optar, em escolher e apresentar quais são as minhas necessidades, de acordo com a minha realidade. Então eu acredito que isso não interfira. É um leque bastante extenso de situações e o estado tem autonomia para escolher quais delas se encaixam melhor na sua realidade.

Pergunta 10: Quantos aos recursos transferidos, como você avalia a liberdade de utilização? Prescrição rígida pela União, ou os estados possuem flexibilidade de utilização?

Eles têm essa flexibilidade. Eu não entendo como rígida. Eles têm uma diretriz nacional. Evidente que a União tem a visão do todo, mas o estado ele tem autonomia para decidir qual é a sua realidade local e a gente percebe isso com o plano de aplicação, porque cada estado apresenta a sua realidade nos planos de aplicação.

Pergunta 11: Quantos aos bens e serviços ofertados? Prescrição rígida pela União, ou os estados possuem flexibilidade de customização em nível local?

Pode, de acordo com sua realidade eles podem. Nesse momento a gente não tem uma padronização sobre os itens, porque cada estado tem sua realidade. Algumas situações, por exemplo, algum tipo de equipamento que possa ser padronizado, isso está sendo objeto de análise, de estudo, para se aplicar, mas hoje cada ente federado tem a sua autonomia de apresentar a sua realidade e as suas especificações de acordo com a sua necessidade local.

Pergunta 12: A realização das transferências fundo a fundo modificou, em alguma medida, a forma de planejamento de políticas públicas pela SENASP?

Bem, eu acho que isso está ocorrendo. Por ser uma transferência, uma modalidade relativamente recente, isso tem forçado a União a se planejar melhor a identificar, levantar a necessidade dos estados para essa modalidade de transferência haja vista a modalidade perene, que acontece a cada exercício, mas isso tem sido objeto de planejamento sim, porque isso requer uma execução mais célere, um prazo de dois anos para execução podendo ser prorrogada, então isso exige sim, planejamento de modo a possibilitar a execução desse recurso.

Pergunta 13: Com o início das transferências fundo a fundo, foram percebidas mudanças na interação entre a SENASP e os órgãos de segurança pública estaduais? Em caso positivo, existem elementos que demonstrem essa alteração?

Eu acredito que sim. Inicialmente não acreditavam muito que essa transferência poderia ser se efetivar. Isso a gente teve relatos de alguns estados, mas isso aproximou sim, é hoje a gente percebe que várias instituições procuram o próprio fundo para ter informações, para entender como funciona, e também para relatar o impacto desse recurso nas suas atividades, a possibilidade do que esse que esse recurso tem proporcionado para fins de aprimoramento, de modernização das instituições e de levar a possibilidade de ações que antes não se tinha recurso disponível.

Pergunta 14: Houve maior interlocução entre a SENASP com os órgãos de segurança pública estaduais para o desenvolvimento de políticas públicas de segurança pública após o início das transferências de recursos via fundo a fundo? Há evidências que comprovem sua resposta?

Sim, houve sim interlocução, inclusive com vários atores envolvidos. Não só a SENASP enquanto União, mas atores das próprias instituições, e eu acho que isso tem muito a ver com próprio SUSP, dessa atuação coordenada sistêmica entre as forças de segurança pública, porque se precisa pensar no todo, no sistema único. Então isso

possibilitou de alguma maneira que as instituições conversem mais para fins inclusive de apresentar um plano de aplicação que é um instrumento de planejamento, então sim, possibilitou essa integração.

Pergunta 15: Na sua opinião, o método de descentralização dos recursos do FNSP tem contribuído para a integração e cooperação das unidades da federação em prol da segurança pública? Há evidências que comprovem sua resposta?

Sim, tem contribuído. Sem dúvida essa modalidade possibilitou essa conversa, essa coesão entre as instituições. É evidente que isso é um processo de amadurecimento que inicialmente existe uma certa - minha necessidade é essa, a necessidade da outra instituição é aquela - mas no todo a gente percebe que houve uma integração entre essas forças para utilização do recurso, inclusive a gente percebe isso quando uma instituição, de alguma maneira abre mão em determinada situação em detrimento de outra, porque às vezes ela não tem condição de executar uma determinada ação e há um realinhamento, um replanejamento do plano de aplicação para contemplar uma outra força de segurança pública, então sobre essa medida eu entendo que possibilitou sim essa integração.

Pergunta 16: O governo federal depende da capacidade operacional dos estados para implementar a política nacional de segurança pública?

Sem dúvida. Se o estado não tiver capacidade operacional, não estiver apto a executar, a política pública não se executa só. Não é uma via de mão única, ela é dupla. Eu preciso da integração, e a própria lei traz isso, porque a medida que nós somos solidários na execução da política pública com o FNSP e os fundos estaduais nas suas instituições.

## **ANEXO VI - Entrevista 03**

**Gestor SENASP/MJSP - Data: 02/11/2022**

Pergunta 01: Quem concebeu e desenhou a política de transferências de recursos fundo a fundo?

A política de transferência fundo a fundo ela decorre primeiramente da previsão da Lei 13765/18 que instituiu o FNPS e que vinculou as Fontes de receita, especialmente de loterias, e que estabeleceu inclusive o regramento, entre outros, de que 50% desse recurso deveria ser obrigatoriamente repassado aos estados na modalidade fundo a fundo. Então a partir desse regramento maior o MJSP pública passou a implementar os outros instrumentos necessários para esse rateio e esse repasse e verificação do cumprimento dessas condicionantes.

Pergunta 02: Quem define o montante e controla os fluxos financeiros?

O montante de recursos decorre da própria arrecadação do fundo, e a partir daí, os 50% apurado no exercício é repassado fundo a fundo com base em critérios de rateio estabelecidos pelo ministro da justiça conforme parâmetros que identifiquem tanto critérios populacionais e de características das unidades da federação quanto também outros fatores relacionados à política.

Pergunta 03: Quem é o responsável pelo estabelecimento das metas a serem atingidas?

A legislação define a questão primeiro de metas de excelência para orientação do próprio plano nacional. Especialmente em relação ao fundo, além do rateio, do critério de rateio, do particionamento desses recursos, tem portaria do ministro que define na composição desses recursos um percentual atrelado ao desempenho entre alguns aspectos que são considerados dentro do critério de rateio. Então a partir disso tem que ser feita uma apuração anual com base em dados estatísticos do SINESP, dos resultados obtidos e daquilo que se é possível mensurar dentro dos componentes que constam do critério de rateio. isso é regulamentado por ato ministerial.

Pergunta 04: Quem é o responsável pelo monitoramento e avaliação dos resultados?

Os estados apresentam um plano de aplicação e esse plano de aplicação é submetido ao MJSP e passa pela verificação da sua aderência aos eixos da política por parte da SENASP e também pelo adimplemento dos demais requisitos e formalidades pela Secretaria de gestão ensino que é responsável para o repasse efetivo dos recursos e gerenciamento desses instrumentos na plataforma.

Pergunta 05 Pergunta 06: Quem controla e audita?

Os estados têm, assim quis o legislador, uma maior autonomia em relação à aplicação dos recursos, entretanto há a necessidade de um alinhamento que num primeiro momento se dá a partir dos planos de aplicação e em relação aos eixos da política e a partir disso conforme a execução eles submetem o relatório de gestão e execução que vai passar pelo crivo tanto da verificação da área finalística quanto a área meio em relação a eventual desvio da finalidade quanto a sua aplicação. Para além disso, ainda tem até setembro de 2023 para os estados alinharem os seus planos estaduais aos planos nacionais e a partir dali a tendência é que esses planos de aplicação sejam ainda mais vinculados ao cumprimento das metas e o desdobramento das metas que tem que ser pactuado também com os estados.

Pergunta 07: Os órgãos de segurança pública estaduais participam/participaram diretamente das escolhas e do planejamento das políticas que são custeadas com os recursos transferidos fundo a fundo?

Os estados contribuíram com a reformulação dos critérios de rateio e quais os componentes que deveriam ser mensurados e valorados quanto ao repasse. Já em relação às políticas que orientam o alinhamento dos recursos, elas foram pré-estabelecidas no âmbito do próprio Ministério da justiça, mas por demanda dos estados e instituições sofreu também aperfeiçoamento, especialmente no eixo que passou a ser de fortalecimento das instituições de segurança pública, mas de no início ele foi construído no âmbito ministerial sem interação com os estados.

Pergunta 08: Quanto a elaboração dos planos de aplicação, vocês têm estudos sobre quais instituições participaram da elaboração nos estados?

Como foi dito o repasse fundo a fundo é feito ao ente estado e o plano de aplicação conforme estabelecido tem que ser apresentado e assinado pelos respectivos secretários estaduais. O conteúdo dos projetos encaminhados por meio do plano de aplicação pelos estados é normalmente trabalhado, junto as suas prioridades locais, conseqüentemente que envolvam as próprias instituições estaduais, mas não há uma pré-definição, um requisito, um método já estabelecido, de obrigatoriedade de como se dá essa construção no âmbito de cada estado. Inclusive há estados em que o próprio modelo de Secretaria não é o mesmo em relação aos demais.

Não há estudo de como se dá a dinâmica de construção desses conteúdos inseridos no plano de aplicação. O que se pode obter é a evidência, a partir dos conteúdos dos planos apresentados de quais instituições são contempladas em relação aos respectivos projetos.

Pergunta 09: A vinculação de repasses de recursos fundo a fundo ao alinhamento do plano de aplicação estadual aos eixos definidos pelo governo federal reduz a autonomia dos estados na elaboração de ações de segurança pública?

Não reduz porque são eixos bastante amplos. Eles basicamente trazem de limitação alguns aspectos daquilo que não é escopo e que de fato não seriam afetos a percepção dos objetivos da própria política. Salvo essas vedações, o escopo é bastante abrangente, então não se verifica uma limitação. Somente quando todos os estados tiverem o seu plano alinhado ao plano nacional é que nós vamos poder realmente ter uma maior evidenciação das prioridades, e aí sim, eventuais restrições quanto ao financiamento de demandas que não estejam alinhadas as metas dos indicadores a serem alcançados.

Pergunta 10: Quantos aos recursos transferidos, como você avalia a liberdade de utilização? Prescrição rígida pela União, ou os estados possuem flexibilidade de utilização?

Eu vejo hoje bem flexível e foi inclusive ampliada as possibilidades de editar, atualizar no curso frente a eventual dificuldade de execução quanto a versão inicial desses planos. Então há uma flexibilidade é bem abrangente e eu vejo que a tendência é que com

um alinhamento maior futuro dos planos é que deva haver um afinamento maior para vinculação mais efetiva com as metas dos planos nacionais e estaduais.

Pergunta 11: Quanto aos bens e serviços ofertados? Prescrição rígida pela União, ou os estados possuem flexibilidade de customização em nível local?

O governo, a União, tem procurado fazer é contribuir para a dinamização dos projetos e até para facilitar a capacidade de execução pelos estados é de que ajam tanto documentos técnicos como catálogos de itens de materiais e até apoio com atas visando auxiliar um pouco nessa padronização. Entretanto, os projetos em si, são mais flexíveis e mais afetos até então, as realidades locais, tanto de infraestrutura quanto de outro tipo de atuação.

Pergunta 12: A realização das transferências fundo a fundo modificou, em alguma medida, a forma de planejamento de políticas públicas pela SENASP?

Eu vou citar o exemplo do eixo valorização dos profissionais de segurança pública. Por isso que a política nacional tem seus meios e instrumentos de implementação. O fundo é uma importante vertente, mas a maturidade e o aperfeiçoamento da política ele vai conjugar uma série de elementos e fatores. Vou citar com um exemplo, há um repasse fundo a fundo para projetos de valorização profissional os estados apresentam um plano de aplicação empregam esses recursos diversas vertentes relacionadas no atendimento biopsicossocial, entretanto, em paralelo o MJSP promoveu junto à universidade de Brasília UnB um amplo diagnóstico das condições afetas aos profissionais de segurança pública é sobre os aspectos de saúde atendimento biopsicossocial e valorização do profissional. Esse diagnóstico também traz elementos, instrumentos de aprimoramento e de aplicação para uma identificação ainda mais precisa dessa realidade em cada uma das instituições de cada uma das unidades da federação. Ou seja, a política de valorização dos profissionais ela primeiro ela é oferecida na lei, ela tem uma previsão de uma rede estabelecida em decreto ela tem uma fonte de financiamento própria, ela precisa de diagnósticos, elementos para poder se identificar aonde a política deve ser priorizada, a realidade de cada instituição e cada estado, ela está caminhando para desenvolvimento de indicadores específicos com marcadores para os principais fatores de vulnerabilidade de saúde e outros atendimentos

afeto ao profissional, e por fim a capacidade dessa rede ser estruturada fortalecida com identificação de boas práticas, monitoramento e avaliação, ou seja, é um conjunto de elementos. E não posso ver a perspectiva isolada do fundo a fundo, eu não posso ver a perspectiva isolada do plano de aplicação, mas eu tenho com todos esses elementos sendo amadurecidos eu terei como regular melhor através do funcionamento da rede de valorização dos profissionais através do que aponta os diagnósticos através é de boas práticas e com base nos indicadores que são 2 metas do plano nacional de redução por exemplo do suicídio policial e da vitimização policial, ou seja à medida que eu tenho um bom diagnóstico, eu tenho elementos para qualificar ainda mais esses dados eu tenho um sistema que me aponte é como é que está essa realidade eu tenho que forçar ou contrapor como estão sendo aplicados os recursos de valorização em que caminho em que sentido, via fundo a fundo, com o que está sendo mais identificado como fragilidade dos profissionais e das respectivas instituições, ou seja, certamente o fundo a fundo, nos eixos que eu tô exemplificando, evidência que ele fortalece e dá condições ao aprimoramento da política, mas ele precisa ser complementado a partir de diagnósticos a partir de uma rede a partir de outros elementos de monitoramento que façam com que o recurso seja permanentemente repriorizado.

Pergunta 13: Com o início das transferências fundo a fundo, foram percebidas mudanças na interação entre a SENASP e os órgãos de segurança pública estaduais? Em caso positivo, existem elementos que demonstrem essa alteração?

Sim, porque primeiramente os as unidades precisaram compreender quais as medidas que deviam adotar para poder habilitar o recebimento do recurso. Segundo porque precisaram de orientações para poder apresentar de uma forma mais adequada os seus planos, seus projetos, e conseqüentemente isso vai gerando um aprendizado, um amadurecimento institucional que tem o seu tempo pela dimensão característica e diferença regional de cada unidade de compreender é o caminho a ser seguido, mas gradativamente isso tem se fortalecido.

Pergunta 15: Na sua opinião, o método de descentralização dos recursos do FNSP tem contribuído para a integração e cooperação das unidades da federação em prol da segurança pública? Há evidências que comprovem sua resposta?

Sim, porque historicamente os recursos para a segurança pública no plano estadual acabam sendo muito absorvidos pelas despesas de custeio e de pessoal. A partir do momento que se estabeleceu uma política nacional e recursos fundo a fundo isso propiciou uma oportunidade para as instituições de um maior investimento e para algumas regiões do país de única forma de investimento mais estruturante, e isso acaba integrando mais a segurança pública como um todo porque é gera oportunidade de se pensar em soluções mais racionais mais estruturante mais integradoras mais efetivas na troca de boas práticas. Uma coisa contribui com a outra na medida que cada estado é atuava de uma forma isolada independente em relação a segurança pública e os recursos aplicados este era menos visível.

Pergunta 16: O governo federal depende da capacidade operacional dos estados para implementar a política nacional de segurança pública?

Acho que a grande virtude da política nacional de segurança pública e da lei 13675/18 foi que ela definiu que a segurança pública que até então se tratava como responsabilidade do estado lato sensu, ela traduziu que responsabilidade do estado lê-se União estados e municípios. E a União cabe às questões de diretrizes de projetos mais estruturantes de padronização, conseqüentemente não é até por uma forma mais efetiva e racional de atuação, não é dado a ao governo federal e União, salvo por suas polícias federais, entrar na execução das ações de segurança pública para a política propriamente dita, focalizada onde vivem as pessoas que estão nas cidades. Então, de fato a implementação efetiva depende a União depende fundamentalmente da atuação integrada com estados e municípios.