



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

## **RELATÓRIO TÉCNICO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL**

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

**ALUNO:** ALISSON NAVA NUNES

**MATRÍCULA:** 200085034

## **1 INTRODUÇÃO**

### **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).

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.



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

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, 2001).

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.

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. Para isso 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).

## **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.



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

- 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.

## **2. SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

### **2.1 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, 2011). 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



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

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 (BRASIL, 2018a). 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).

## **2.2 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 (Soares, 2007).

Gonçalves, Lotta e Bitelman (2008) destacam que a tendência de criação de sistemas nacionais baseados em uma lógica de institucionalização das relações federativas.



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

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).



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

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

#### **3.1 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 distinguir-se (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).

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 & Palloti, 2015).

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, 1999a, 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).

#### **3.2 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).



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

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 nº 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 nº 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 (Lopes & Russo, 2020), 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.

## **4 RESULTADOS DA PESQUISA**

### **4.1 Etapa 1 – Análise Orçamentária**

#### **4.1.1 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>1</sup>

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>1</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.



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

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

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>2</sup> além da existência de seis outros, ainda em vigência (J. R. A. B. Soares, 2022).

Como se pode observar abaixo, 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.

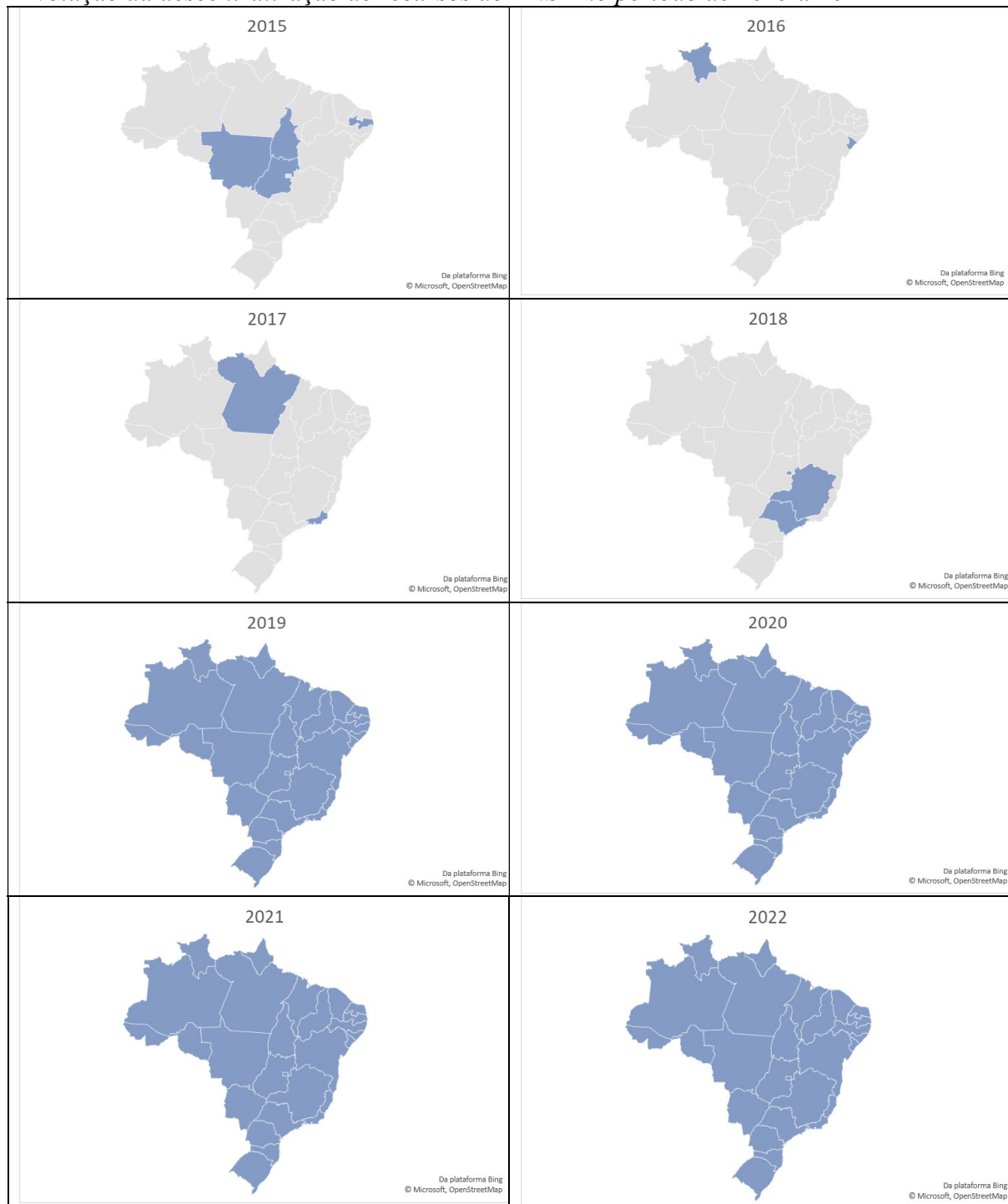
---

<sup>2</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)



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

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





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

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 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).

*Recursos destinados ao FNSP no período 2000 a 2022<sup>3</sup>*

---

<sup>3</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).



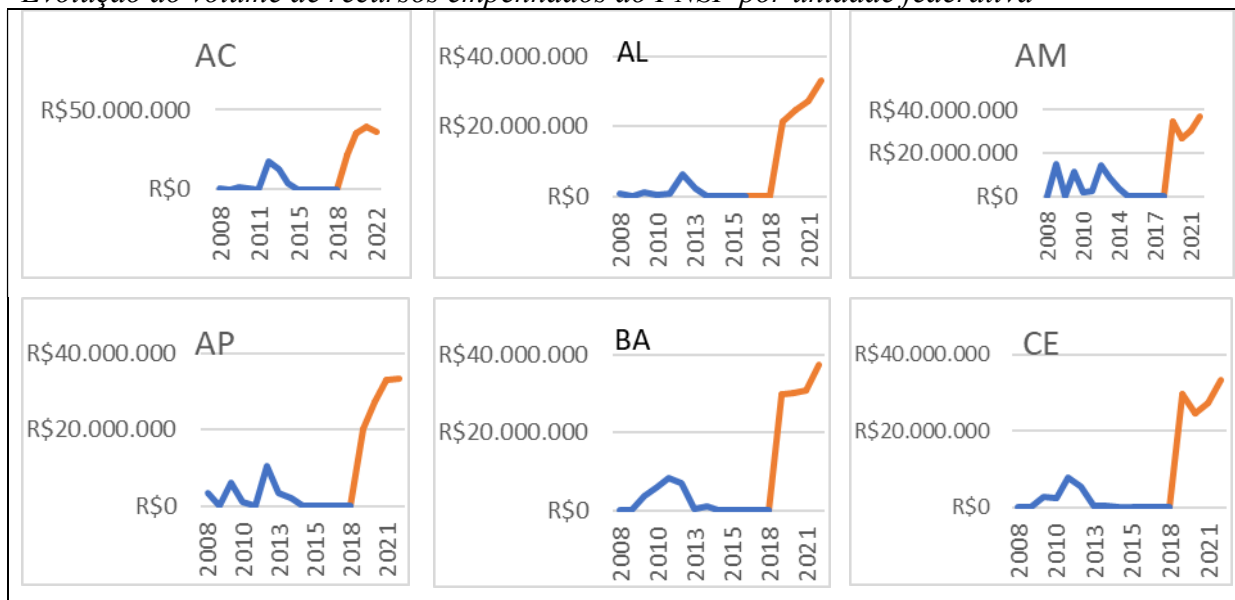
Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE  
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA  
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA



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

A ampliação da dotação consignada na LOA do governo federal para o FNSP e a distribuição por meio da modalidade de transferência fundo a fundo produziu um efeito nacional, conforme o volume de recursos empenhados demonstrado na Figura seguinte:

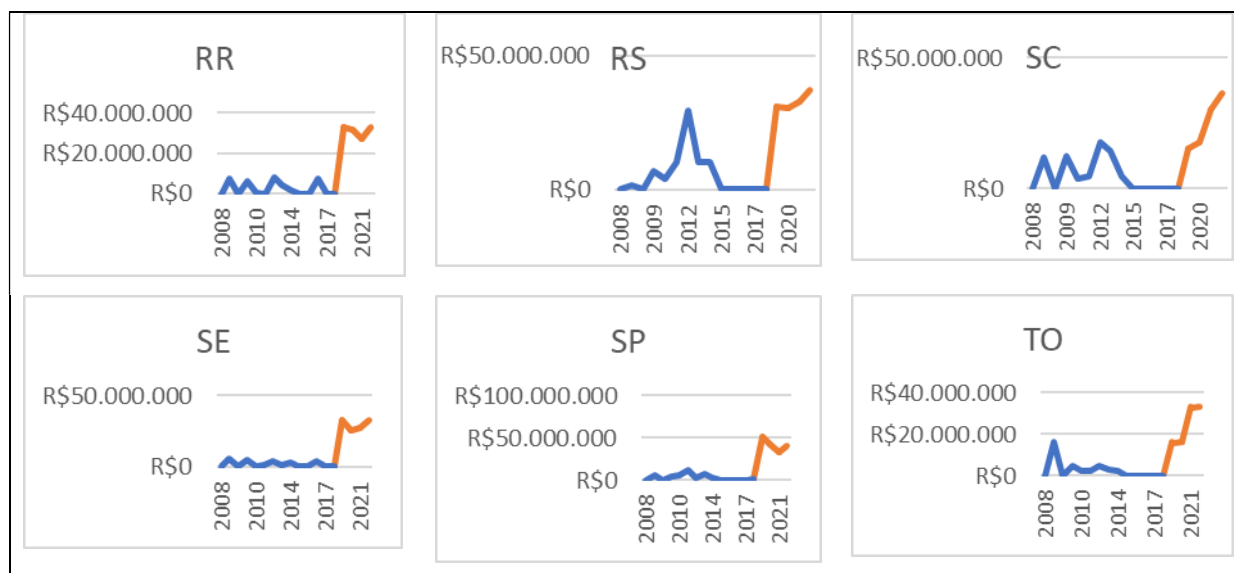
*Evolução do volume de recursos empenhados do FNSP por unidade federativa*







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



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.

#### 4.1.2 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 seguinte:

| Critérios de Análise                                                                     | Qtd. | Aderência |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------|
| 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       | 11   | 55%       |



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

| Critérios de Análise                                                                          | Qtd.         | Aderência     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------|
| PESP.                                                                                         |              |               |
| 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.



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

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>4</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

---

<sup>4</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.



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

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.

## **4.2 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.

### **4.2.1 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 13.765/18 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.



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

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



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

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 segue:

*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      |

#### 4.2.2 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



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

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 afetas as 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



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

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, vinculada 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:

*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                                   | Padronização nacional para bens                                   | Flexibilidade para “customização” de bens e                                          | 0,16      |



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

|                                         |                                                             |                                                                                                                                        |      |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| de bens e serviços                      | e serviços a serem ofertados à população. (0,00)            | serviços no plano local. (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 |

#### 4.2.3 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 é 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.



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

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.

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



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

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 órgãos 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



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

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.

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.

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.

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.



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

*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:

*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 |       |



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

|              |                   |      |      |
|--------------|-------------------|------|------|
| 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)

### 4.3 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>5</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

---

<sup>5</sup> A Portaria MJSP nº 483/2021 alterou o Eixo para Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Defesa Social.



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

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 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.

## **5 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.



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

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



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

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.