

# Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública

**Arthur Costa e Bruno C. Grossi**

Arthur Costa é Doutor em Sociologia e professor da Universidade de Brasília. ✉ [arthur@unb.br](mailto:arthur@unb.br)

Bruno C. Grossi é economista, especialista em Orçamento e Políticas Públicas e Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. ✉ [bruno.souza@planejamento.gov.br](mailto:bruno.souza@planejamento.gov.br)

## Resumo

A criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) no ano 2000 foi um passo importante para o fomento da cooperação intergovernamental na segurança pública. Apesar desse importante incentivo, o Governo Federal mostra-se relutante em assumir um papel mais relevante na coordenação e no planejamento estratégico das políticas de segurança pública. Este artigo analisa os sistemas policiais e as políticas de segurança pública nos estados federais e, a seguir, apresenta os resultados de um estudo do FNSP e das relações entre o Governo Federal e os governos estaduais na área da segurança pública no Brasil.

## Palavras-Chave

Federalismo, Polícia, Segurança Pública, Cooperação Intergovernamental, Brasil.

No Brasil, até a década de 1990, questões relativas à segurança pública eram tratadas essencialmente como responsabilidade dos governadores de estados. É bem verdade que a maior parte do trabalho de polícia é realizada pelas polícias estaduais civil e militar. Entretanto, o tema não é tão estadual quanto parece, uma vez que o exercício e a divisão do trabalho de polícia são disciplinados pela Constituição Federal. Além disso, a atividade policial também é condicionada pelo direito penal e processual penal, assuntos de competência exclusiva da União.

Em função do crescimento da violência urbana nos últimos anos, essa percepção vem mudando. Em março de 2002, uma pesquisa nacional realizada pelo Instituto Data Folha verificou que a segurança pública era a segunda principal preocupação do eleitorado brasileiro (21%), atrás apenas do desemprego. A mesma pesquisa apontou que, para o eleitorado, os governos municipais (27%), estaduais (30%) e federal (32%) eram igualmente responsáveis pela segurança dos cidadãos. Nesse sentido, cobram-se maiores investimentos em segurança pública, reformas nas estruturas das polícias e implantação de políticas públicas mais eficientes. Com relação ao Governo Federal, espera-se uma maior participação na gestão da segurança pública.

Apesar disso, os governos federais, quando não relutantes, têm encontrado dificuldades para ampliar seu papel na área da seguran-

ça pública. Assim, mesmo tarefas prioritárias, como a centralização de dados e informações relacionadas à criminalidade, têm se mostrado até agora insatisfatórias. No Brasil, por problemas de controle das operações policiais, têm sido raras as iniciativas de cooperação entre órgãos e agências federais, estaduais e municipais, bem como entre os estados e municípios. Pode-se dizer que as dificuldades para incrementar a cooperação intergovernamental na área da segurança pública se devem às especificidades do sistema federativo brasileiro. Nesta, como em outras áreas, há grandes reservas com relação à interferência da União na autonomia política das unidades da federação.

Segurança pública e federalismo são duas áreas de estudos que vêm ganhando interesse dentro e fora da academia desde a década de 1990. Curiosamente, são poucas as pesquisas sobre violência e segurança pública que tratam das especificidades do sistema federativo brasileiro. Da mesma forma, são raros os estudos sobre Federalismo que abordam diretamente a questão da segurança pública.

Nos anos 1990 surgiram vários estudos sobre violência, criminalidade e segurança pública. Para alguns, eles vieram a constituir uma área específica dentro das Ciências Sociais brasileiras (KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000). Os trabalhos concentraram-se, grosso modo, nos estudos da delinquência e da criminalidade violenta, das representações sociais sobre a violência,

bem como das polícias e demais instituições do sistema de justiça criminal. Buscaram também analisar as políticas públicas de segurança. Verifica-se que a formulação dessas políticas reflete a oposição entre prevenção e repressão à criminalidade. Entretanto, assuntos como a relação entre as estruturas político-institucionais existentes no País e a implantação dessas políticas de segurança quase não aparecem no debate. Nosso trabalho se debruça justamente sobre este tema: os mecanismos de coordenação e cooperação na área da segurança pública.

Os estudos sobre a estrutura e organização do sistema federativo brasileiro também vêm ganhando cada vez mais interesse. Se antes o tema interessava especificamente a juristas e historiadores, agora ele também chama a atenção de economistas e cientistas políticos. Os novos estudos, na sua maior parte, têm se concentrado na análise das instituições que condicionam as relações federativas. Dentre esses trabalhos, podemos identificar alguns temas recorrentes: a formação do federalismo brasileiro, seu impacto sobre a representação política e a governabilidade e, finalmente, as políticas públicas e as relações intergovernamentais (ALMEIDA, 2001).

Sobre este último tema, os estudos têm mostrado que, dado o alto grau de fragmentação do sistema partidário brasileiro e a extrema descentralização do seu sistema federativo, a cooperação intergovernamental depende muito da capacidade do governo central de criar estímulos e incentivos para a cooperação (ALMEIDA, 1995, 2001). Nessa linha, Arretche mostrou que a criação de incentivos adequados é fundamental para a promoção da cooperação intergovernamental no Brasil (ARRETCHÉ, 2000).

Não há dúvida de que o Governo Federal pode e deve desempenhar um papel importante no fomento à cooperação intergovernamental. Entretanto, a criação de incentivos e mecanismos institucionais é condição necessária, mas não suficiente, para que ocorra tal cooperação. É necessário também que exista empenho do Governo Federal em assumir papel mais relevante na coordenação e execução de determinadas políticas públicas. Isso é especialmente válido para a área da segurança pública, como veremos nas próximas seções.

Neste artigo, argumentamos que a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública no ano 2000 significou um passo importante para o fomento da cooperação intergovernamental. Apesar da criação desse incentivo, o Governo Federal tem se mostrado relutante em assumir um papel relevante na coordenação e no planejamento estratégico das políticas de segurança pública. Inicialmente, discutiremos a relação entre as federações e os sistemas policiais. A seguir, analisamos o Fundo Nacional de Segurança Pública.

## 1. Federalismo e sistemas policiais

Há duas condições necessárias para a existência de um sistema federativo. Primeiramente é necessário que existam subunidades políticas com um relativo grau de autonomia. Em segundo lugar, deve haver também uma unidade globalizante que goze de um relativo grau de autonomia política (STEPAN, 1999). Nesse sentido, a essência de um sistema federativo é a existência de diferentes dimensões políticas com relativo grau de autonomia. Assim, podemos dizer que um sistema federativo é aquele em que algumas matérias são de competência

exclusiva das subunidades políticas, ou seja, estão fora da competência do poder central. Por outro lado, também existem matérias de exclusiva competência do poder central, sobre as quais as subunidades políticas não têm qualquer ingerência.

Posto dessa forma, somente um regime democrático pode proporcionar garantias confiáveis e mecanismos institucionais que ajudem a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação sejam respeitadas (STEPAN, 1999). Desse modo, num regime democrático, os limites da competência de cada uma das esferas políticas estão claramente demarcados nas constituições. Assim, um sistema federativo democrático implica a existência de um arranjo institucional (leis, normas e práticas políticas) que definirá como o poder será compartilhado (ABRUCIO; COSTA, 1998). Esse parece ser um dos maiores méritos de um sistema federativo: a possibilidade de administrar democraticamente os conflitos políticos entre os diferentes níveis de governo (GAGNON, 1993).

Obviamente existe uma grande variedade de sistemas federativos. Quanto à origem, algumas federações resultaram da iniciativa de diferentes unidades políticas, previamente autônomas. Foi o caso dos EUA. Outras federações são consequência da divisão do poder de um sistema político previamente unitário, como é o caso do Brasil (STEPAN, 1999). As causas que originaram o pacto federativo exerceram uma influência considerável sobre a qualidade e a natureza do arranjo institucional estabelecido. Isso não significa, entretanto, que os sistemas federativos não possam mudar. O arranjo institucional inicial não impede, embora sem

dúvida dificulte, que o exercício das competências legislativas mude ao longo do tempo.

Outra variação encontrada entre as federações diz respeito à governabilidade do seu sistema político. Se compararmos, poderemos verificar que algumas impõem mais restrições à autoridade do governo central, seja pela ampliação da autonomia das subunidades políticas, seja pela possibilidade que estas têm de vetar iniciativas da União. Para Alfred Stepan (1999), o Brasil é um caso extremo de limitação ao poder central.

Os sistemas federativos também podem variar quanto à forma como se processam as relações intergovernamentais. Num *continuum*, estas relações podem variar da extrema competição à mais estreita cooperação entre os diferentes governos componentes da federação. O grau de cooperação intergovernamental, por sua vez, depende das características do sistema federativo e de seu arranjo institucional (ABRUCIO; COSTA, 1998). Um sistema federativo bem-sucedido é aquele que oferece condições políticas e incentivos institucionais para que as diferentes instâncias de poder cooperem nas mais variadas áreas.

Um assunto ainda pouco explorado é a relação entre os sistemas federativos e os sistemas policiais. Comparando os sistemas policiais de diferentes países, podemos constatar que suas estruturas e organizações variam bastante (MONET, 2001; BAYLEY, 1990). Em alguns países, a atividade policial é desempenhada por uma única instituição. É o caso de Israel, Suécia, Noruega, Grécia, Bolívia e Irlanda. Em outros, essa mesma atividade é desempenhada

por algumas poucas (França, Espanha, Itália e Portugal) ou muitas instituições policiais (Brasil, Argentina, México e Alemanha). Há ainda países onde a atividade policial fica a cargo de centenas (Canadá) e até mesmo de milhares (EUA) de instituições.

O controle dessas instituições também varia bastante. Em alguns casos o controle das polícias é centralizado sob uma única unidade política. Na França, Itália, Portugal, cabe aos governos nacionais organizar, manter e dirigir as diferentes organizações policiais. Em outros países, o controle das instituições policiais é compartilhado por diferentes unidades políticas (União, estados e municípios). É o caso do Brasil, Argentina, México, Alemanha, EUA e Canadá.

No caso dos países com mais de uma instituição policial, a jurisdição de cada uma delas pode ser limitada territorialmente ou de acordo com certos temas. Na França, por exemplo, a atuação da *Gendarmerie* e da *Police Nationale* é limitada territorialmente. Cabe à primeira o policiamento das áreas rurais e à última o policiamento das áreas urbanas. Em outros casos, como Brasil, Argentina e EUA, o policiamento normal é realizado, na maior parte das vezes, pelas polícias controladas pelos estados ou províncias (Brasil e Argentina) e municípios (EUA), cabendo às polícias federais a jurisdição sobre certos crimes considerados de competência federal.

Mas o que explica essa variação? Embora fatores socioeconômicos como a urbanização e a progressiva divisão social do trabalho tenham contribuído para o estabelecimento das instituições policiais, foram os aspectos políticos que moldaram os sistemas policiais que conhe-

mos hoje. Analisando os processos de criação desses sistemas na França, Inglaterra, Alemanha e Itália, David Bayley (1975) constatou que as profundas diferenças entre as estruturas policiais estudadas foram conseqüências da forma como se deu a divisão de poder dentro desses estados. Ou seja, a variedade dos sistemas policiais se deve muito ao processo de construção dos estados modernos do que à necessidade de controle da criminalidade.

Nas federações, a estrutura do sistema policial acompanhou as dinâmicas e lutas que levaram à distribuição do poder. No Canadá, por exemplo, onde o federalismo serviu basicamente para permitir uma convivência pacífica entre o grupo anglófono e a população francófona de Quebec, a *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)*, controlada pelo governo federal, realiza o policiamento em praticamente todas as províncias de origem inglesa. Quebec, por sua vez, estrutura e mantém a sua própria polícia. Na Índia, a organização do sistema policial reflete o federalismo centralizado que se estabeleceu naquele país. Embora os estados que dele são membros mantenham suas próprias forças policiais, para os postos de chefia dessas instituições são recrutados policiais pertencentes ao *Indian Police Service (IPS)*, controlado e mantido pelo governo federal. Nos EUA, onde as municipalidades adquiriram um razoável grau de autonomia, a maior parte da atividade policial é realizada por instituições municipais, como o *New York Police Department (NYPD)*.

A autonomia política desejada pelas subunidades nacionais correspondeu, em boa medida, à sua capacidade de exercer e manter o monopólio do uso da força vis-à-vis o poder

central. O estabelecimento e o controle das forças policiais são questões centrais quando se trata de discutir a autonomia política das diversas unidades que compõem uma federação. Apesar das dificuldades impostas por essa autonomia, têm-se verificado exemplos de cooperação intergovernamental numa série de temas relacionados à segurança pública. A organização de informações confiáveis sobre violência e criminalidade é de grande importância para a avaliação do desempenho das instituições policiais, assim como para a divulgação de experiências bem-sucedidas no que diz respeito às estratégias de policiamento. Nos EUA, desde a década de 1930, o *Federal Bureau of Investigations (FBI)* sistematiza e organiza as informações sobre criminalidade por meio do *Uniform Crime Report (UCR)*.

Outra área em que a cooperação é possível é a da investigação de crimes cometidos por autoridades judiciais e policiais. Dada a relação próxima entre as justiças estaduais e as polícias, às vezes a investigação e o julgamento desses crimes perdem a eficácia. Nesse ponto, a jurisdição dos tribunais federais pode ser ampliada a fim de oferecer aos cidadãos uma outra possibilidade de recurso contra condutas impróprias das autoridades locais. Em alguns países, como EUA e Canadá, os procuradores federais têm sido freqüentemente empregados para investigar crimes envolvendo autoridades locais.

Formação e treinamento de policiais são atividades complexas e custosas. Em alguns países, como Inglaterra e Canadá, algumas polícias locais têm optado por estabelecer e custear conjuntamente academias de polícia. No Brasil é prática corrente a formação de oficiais de al-

gumas polícias militares e corpos de bombeiros nas academias de outros estados, especialmente em São Paulo e no Distrito Federal. O estabelecimento de convênios entre diferentes esferas de poder para a realização do policiamento cotidiano também é possível. Em 2004, a *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)*, sob responsabilidade do governo federal, tinha firmado convênios com oito províncias, três territórios e 198 municípios para a execução total ou parcial do policiamento.

Como já comentamos, a cooperação intergovernamental depende da existência de leis, normas e práticas políticas. Em boa medida, cabe aos governos federais a criação dos mecanismos que incentivem tal cooperação. No caso específico da segurança pública, esses incentivos podem ser fortalecidos pela capacidade de planejamento estratégico e de apoio financeiro de que dispõem os governos federais.

## 2. O Fundo Nacional de Segurança Pública

Um traço marcante do federalismo brasileiro é a alternância entre períodos de centralização e descentralização (CAMARGO, 1999). Nos períodos autoritários podemos verificar uma excessiva concentração de poderes políticos e funções administrativas nos governos federais. Essa centralização de poderes coloca em dúvida a existência, de fato, de um sistema federativo, posto que a formalidade de um federalismo encobria as tendências unitárias dos regimes autoritários (SELCHER, 1989, 1990).

Nos demais períodos, podemos observar um federalismo altamente descentralizado, em que os estados guardam grande autonomia po-

lítica. Para algumas lideranças políticas, como apontou Carvalho (1995), a descentralização é a essência do sistema federativo e condição para a liberdade política. O desafio, nesses períodos, é manter a estrutura federativa descentralizada e, ao mesmo tempo, promover maior cooperação entre as diferentes esferas governamentais.

As polícias, embora um pouco ausentes das discussões sobre a federação brasileira, sempre foram instituições centrais para pensar as autonomias estaduais ou a concentração de poderes no Governo Federal. Ao longo da história republicana brasileira, o sistema policial acompanhou as oscilações da Federação: ora estava submetido ao poder central, ora significava a garantia da liberdade das elites políticas estaduais.

Durante os períodos autoritários (1937-1945 e 1964-1985) as polícias estaduais foram submetidas ao controle federal. Portanto, não se pode falar em cooperação, mas sim em submissão dos estados às diretrizes dos governos federais. Nos outros períodos republicanos (1889-1930 e 1946-1964), os estados gozaram de grande autonomia para organizar e controlar suas polícias. Entretanto, foram raros os casos de cooperação intergovernamental na área da segurança pública. Em boa medida, isso se deveu à relutância dos governos federais para criar mecanismos institucionais de incentivo à cooperação entre as polícias.

Na década de 1990, entretanto, diante do aumento alarmante dos índices de criminalidade no País, o Governo Federal viu-se forçado a mudar essa postura. Em 1995 foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg) do Ministério da Justiça

(MJ), transformada, em setembro de 1997, na atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). A criação dessa secretaria se destinou a articular iniciativas relacionadas à área da Segurança Pública, possibilitando o incremento da cooperação intergovernamental.

Em junho de 2000, foi anunciado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), cujo objetivo era articular ações de repressão e prevenção da criminalidade no País. O plano foi dividido em quatro partes ou conjuntos de medidas e compreendia 15 compromissos, que se desdobravam em 124 ações, envolvendo temas relacionados a crime organizado, controle de armas, capacitação profissional e reaparelhamento das polícias. As quatro partes eram caracterizadas por sua abrangência: medidas que cabiam ao Governo Federal, medidas que cabiam ao Governo Federal em parceria com os governos estaduais, medidas de natureza normativas e medidas de natureza institucional.<sup>1</sup>

Para dar apoio financeiro ao PNSP, foi instituído, no mesmo ano, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), destinado a gerir recursos para apoiar projetos de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais na área da segurança pública. Foram estabelecidas cinco áreas prioritárias: reequipamento das polícias estaduais, treinamento e capacitação profissional, implantação de programas de policiamento comunitário e implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais. Para administrar o Fundo, foi criado um conselho gestor composto por representantes dos Ministérios da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Casa Civil, bem como do Gabinete de Segurança Institucional e da Procuradoria-Geral da República.

Visando melhorar a articulação das ações na área, foi criado em 2003 o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Sem pretender ferir as autonomias estaduais e municipais, o Susp visava incrementar a cooperação intergovernamental e para isso estabelecia seis eixos temáticos nos quais as ações deveriam ser concentradas, a saber: a) gestão unificada da informação; b) gestão do sistema de segurança; c) formação e aperfeiçoamento de policiais; d) valorização das perícias; e) ações concretas para a prevenção da violência e f) criação de ouvidorias independentes e corregedorias unificadas. O FNSP seria peça importante na consolidação do Susp.

## 2.1 Os gastos federais em segurança pública

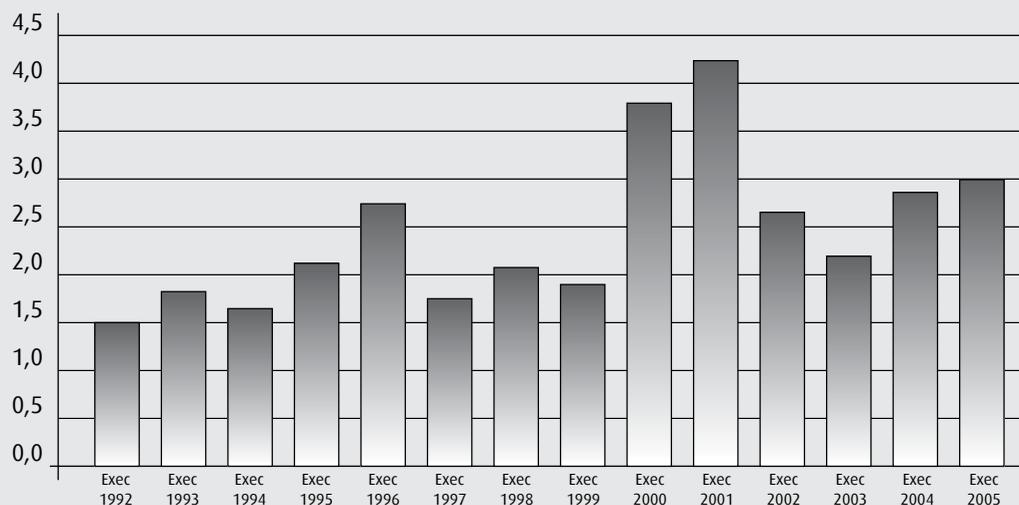
De fato, a criação do FNSP significou um considerável aumento nos gastos federais com segurança pública (ver Gráfico 1), que salta-

ram de pouco mais de 1,5 bilhões de reais, em 1992, para pouco mais de 3 bilhões em 2005, o que significou um aumento total de 97,5%. Esses valores incluem pagamento de pessoal, gastos com defesa civil, compra de equipamentos e viaturas, construções e transferências ao Distrito Federal.

Em boa medida, esse aumento se deveu à criação do Fundo Nacional de Segurança Pública em 2000. Entre 1992 e 1999, as despesas do Governo Federal com segurança pública dificilmente ultrapassaram o patamar de 2 bilhões de reais, à exceção do ano de 1996, quando os gastos com defesa civil foram muito elevados. A partir de 2000, os dispêndios federais com segurança pública saltaram para 3,9 bilhões. Em 2001, esse total ultrapassou 4,2 bilhões. Desde então, esses valores se mantiveram próximos ao patamar de 3 bilhões de reais.

Gráfico 1 - Gastos do Governo Federal com segurança pública 1992-2005\*

EM BILHÕES



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI  
\* dados corrigidos a preços médios de 2005

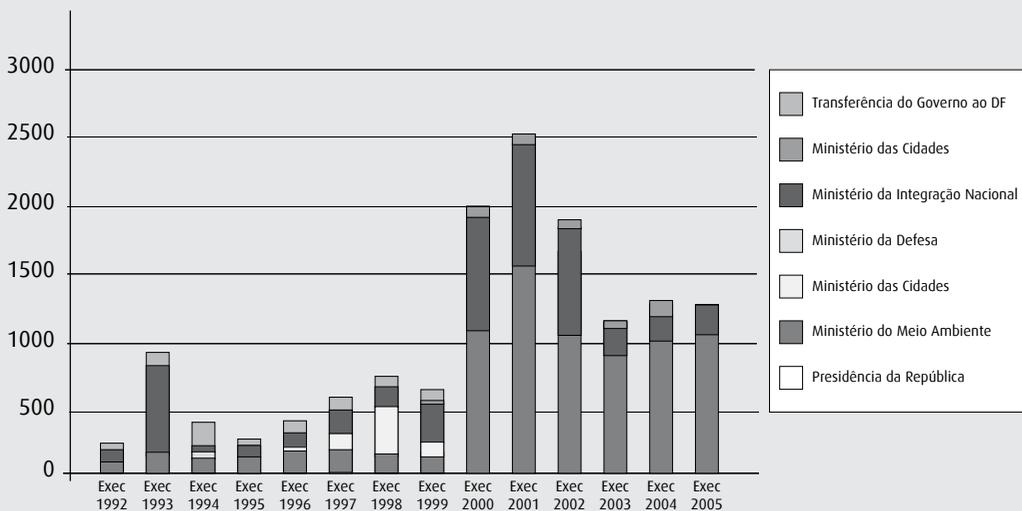
Para termos idéia da importância desses gastos, precisamos comparar esses valores com outros gastos do Governo Federal. Em 2005, os gastos com segurança pública (3 bilhões) superaram as despesas com esporte e lazer (0,4 bilhão), cultura (0,5 bilhão), habitação (0,6 bilhão) e gestão ambiental (2 bilhões). E alcançaram o mesmo patamar dos dispêndios com ciência e tecnologia (3,3 bilhões) e organização agrária (3,3 bilhões). Portanto, ao contrário da opinião pública corrente, a segurança pública tem sido objeto de atenção dos governos, pelo menos no que se refere ao orçamento federal.

Além de ter permitido um substancial aumento nos gastos federais com segurança

pública, a criação do FNSP também possibilitou a melhoria na sua coordenação e no seu controle. Até o ano de 1999, os gastos federais na área estavam dispersos por diversos ministérios: Integração Nacional, Meio Ambiente, Justiça, Defesa, além da Presidência da República (ver Gráfico 2). A partir de 2000, eles concentraram-se nos ministérios da Justiça e da Integração Nacional, este último responsável basicamente pelas despesas relativas à defesa civil. Assim, foram criadas as condições necessárias para incrementar a cooperação intergovernamental, cabendo ao Ministério da Justiça, por intermédio da Senasp, coordenar e incentivar as ações dos governos federal, estaduais e municipais.

Gráfico 2 - Gastos com segurança pública por órgão 1992-2005\*

EM MILHÕES



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI  
\* dados corrigidos a preços médios de 2005

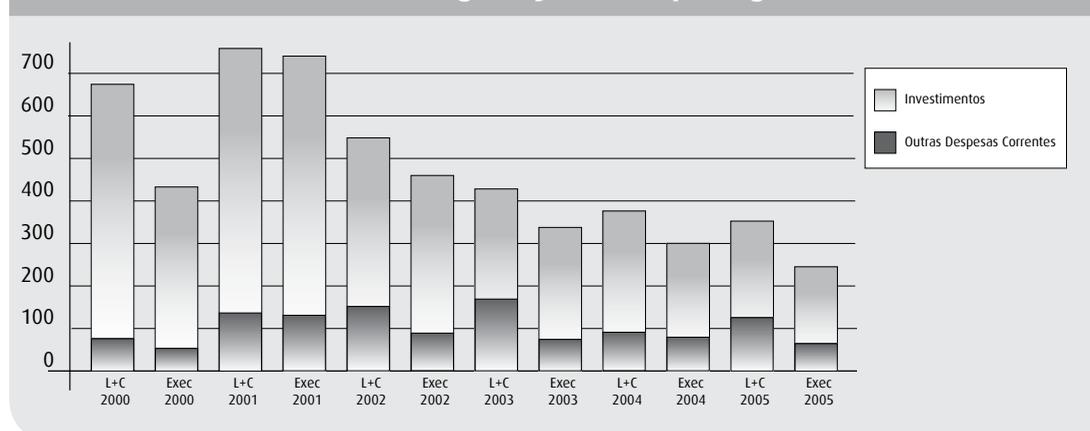
## 2.2 A estrutura do FNSP

Sem dúvida, o Fundo Nacional de Segurança Pública constituiu-se num poderoso instrumento para incentivar a cooperação intergovernamental. Desde a sua criação, o Governo Federal passou a ter como apoiar estados e municípios. Num contexto de crise fiscal, especialmente em se tratando das contas públicas estaduais, isso não é pouca coisa. Desde 2000, alguns governos estaduais passaram efetivamente a apoiar suas iniciativas na área da segurança pública por

meio de financiamentos federais.

Todavia, antes de analisarmos o conteúdo desse apoio financeiro dado pelo Governo Federal, é necessário verificar a evolução do orçamento destinado ao FNSP. O Gráfico 3 retrata o nível de execução para os dispêndios do Fundo, tendo em vista o valor autorizado, levando em conta a Lei Orçamentária mais seus créditos adicionais (que será chamada de Lei + Créditos a partir deste ponto) para os anos de 2000 a 2005, separando-se por grupo de natureza de despesa.

Gráfico 3 - Fundo Nacional de Segurança Pública por órgão 1992-2005\*



fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI  
\* dados corrigidos a preços médios de 2005

O ano 2000 representou o início da execução do Fundo. Nele e em todos os anos seguintes, a utilização mais intensiva de recursos concentrou-se nas despesas com investimentos. Esta característica acompanhou os objetivos traçados para a aplicação dos recursos do Fundo. Nela percebe-se uma preocupação maior com o reequipamento das polícias estaduais, das guardas municipais e, a partir de 2003, dos bombeiros militares. Em 2000 foram destinados 507,6 milhões para o FNSP. Desse total, foram executados 387,1 milhões, ou seja, 76,2% dos recursos.

O ano de 2001 foi, sem dúvida, o melhor ano para a execução das políticas e do orçamento do Fundo, que contou com recursos da ordem de 566,5 milhões e uma execução de 561,2 milhões, ou seja, de aproximadamente 99% do total. Em 2002 verificou-se uma diminuição do volume de recursos. Vale lembrar que, de acordo com o cronograma inicial apresentado pelo Governo Federal, este seria o último ano de aporte de recursos para o desenvolvimento dos compromissos do Plano Nacional de Segurança Pública. É evidente que essa limitação tem sua conotação política, tendo em vista a mudança

da presidência do País. Assim, o volume de recursos executados, em comparação com 2001, reduziu-se em aproximadamente 28%.

Em 2003 percebeu-se uma nova queda no total de recursos destinados e executados. Foram destinados 392,6 milhões, o que representa uma queda de cerca de 13% em relação a 2002. Por sua vez, o valor executado, que somou 304,9 milhões, demonstrou uma redução de aproximadamente 25% em relação ao ano anterior. Pode-se observar que, além da queda do montante global destinado ao Fundo, a sua execução foi bem abaixo dos 90% indicados no ano de 2002. Isso foi causado pela limitação de empenho e pagamento determinada pelo Governo Federal a todos os seus ministérios.

Em 2004 verificou-se uma nova queda no total de recursos destinados ao FNSP. Foram destinados 264 milhões, 32,6% menos que no ano anterior. Finalmente em 2005 foram alocados 244 milhões, o valor mais baixo desde a sua criação. Desse montante, apenas 69,6% foram efetivamente utilizados.

### 2.3 Os convênios

Pode-se dizer que os convênios constituem a principal ferramenta de cooperação intergovernamental na área da segurança pública, uma vez que os recursos do FNSP só podem ser repassados aos estados e municípios mediante o estabelecimento de convênios com o Governo Federal. É importante ressaltar que o processo de convênio não tende a ser uma situação trivial, pois envolve várias fases: o completo levantamento das necessidades do ente solicitante, a elaboração de um quadro demonstrativo das ações a serem desenvolvidas, o estabelecimen-

to de critérios de desempenho, além de certas exigências legais, como não ter dívidas com a União ou não estar em débito com relação às prestações de contas de recursos que porventura tenham sido solicitados no passado.

É também por meio dos convênios que o Governo Federal pode direcionar esforços conjuntos, estabelecer suas prioridades de investimentos e realizar o planejamento estratégico de algumas ações. Para que isso aconteça, entretanto, não basta o simples repasse de recursos aos estados e municípios. É necessário que sejam estabelecidas contrapartidas aos governos estaduais e municipais a fim de estabelecer efetivamente uma cooperação intergovernamental. São as chamadas “condicionalidades”.

Inicialmente foi estabelecido que o conselho gestor do Fundo, na avaliação dos pedidos, deveria priorizar os estados e municípios que se comprometessem com os seguintes resultados: a) redução dos índices de criminalidade; b) aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão; c) desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; d) aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal em prazo preestabelecido. Também foi determinado que somente teria acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tivesse instituído, em seu âmbito, um plano de segurança pública nos moldes daquele elaborado pelo Governo Federal.

Contudo, em boa parte dos convênios essas “condicionalidades” não foram cumpridas de facto. Algumas eram de difícil cumprimento. Tanto a redução dos índices de criminalidade quanto o aumento do índice de apuração de

crimes são resultados altamente desejáveis, cuja realização não depende somente da ação dos governos estaduais ou municipais, tampouco apenas das polícias. Fatores sociais, econômicos e demográficos têm forte influência na variação das taxas de criminalidade. Por outro lado, a maior integração da ação das polícias, a melhoria do treinamento policial, bem como a elaboração de um plano estadual de segurança pública são metas que estão ao alcance dos governos estaduais e municipais. Nesse caso, entretanto, faltou disposição para exigir e verificar o cumprimento dessas contrapartidas. Com isso, os governos federais têm deixado de exercer um papel mais ativo na área da segurança pública.

Em função dos problemas para exigir o cumprimento das metas, a partir de 2003 o Conselho Gestor estabeleceu outros critérios para a distribuição dos recursos do Fundo. A idéia era distribuí-los de forma proporcional ao tamanho dos estados, estabelecendo uma ponderação entre três critérios: população, efetivo de policiais civis e militares e números de homicídios. O resultado dessa ponderação foi aplicado ao volume de recursos do Fundo que haviam sido aprovados, produzindo, então, o montante que cada Estado teria para receber. De fato, como mostra a Tabela 1, os recursos acabaram sendo distribuídos aos estados de acordo com a ponderação proposta.

**Tabela 1 - Fundo Nacional de Segurança Pública - convênios 2002-2003\***

Estados	2000		2001		2002		2003	
	R\$ Mil	%						
<b>Acre</b>	7.102	1,8%	10.431	2,0%	7.218	1,8%	3.956	1,4%
<b>Alagoas</b>	7.691	2,0%	9.756	1,9%	4.052	1,0%	3.870	1,3%
<b>Amapá</b>	4.615	1,2%	8.363	1,6%	368	0,1%	8.345	2,9%
<b>Amazonas</b>	7.691	2,0%	14.763	2,8%	34.025	8,6%	7.754	2,7%
<b>Bahia</b>	23.074	5,9%	29.130	5,5%	12.872	3,2%	10.523	3,6%
<b>Ceará</b>	13.844	3,6%	21.673	4,1%	12.062	3,0%	9.217	3,2%
<b>Distrito Federal</b>	12.306	3,2%	21.711	4,1%	7.060	1,8%	5.693	2,0%
<b>Espírito Santo</b>	12.306	3,2%	21.639	4,1%	0	0,0%	8.000	2,8%
<b>Goiás</b>	30.491	7,8%	26.482	5,0%	3.008	0,8%	8.315	2,9%
<b>Maranhão</b>	12.306	3,2%	12.544	2,4%	10.294	2,6%	5.052	1,7%
<b>Minas Gerais</b>	18.459	4,7%	33.616	6,4%	22.759	5,7%	30.024	10,3%
<b>Mato Grosso</b>	12.306	3,2%	14.933	2,8%	2.333	0,6%	8.338	2,9%
<b>Mato Grosso do Sul</b>	12.306	3,2%	18.119	3,4%	9.737	2,4%	9.000	3,1%
<b>Pará</b>	14.111	3,6%	19.512	3,7%	13.583	3,4%	11.474	4,0%
<b>Paraíba</b>	4.615	1,2%	12.544	2,4%	4.463	1,1%	5.500	1,9%
<b>Pernambuco</b>	23.074	5,9%	27.018	5,1%	27.026	6,8%	15.115	5,2%
<b>Paraná</b>	21.536	5,5%	29.039	5,5%	30.056	7,6%	6.845	2,4%
<b>Piauí</b>	7.691	2,0%	9.840	1,9%	1.695	0,4%	5.727	2,0%
<b>Rio de Janeiro</b>	30.765	7,9%	37.158	7,1%	14.911	3,7%	38.737	13,4%
<b>Rio Grande do Norte</b>	4.615	1,2%	9.756	1,9%	1.142	0,3%	8.000	2,8%
<b>Rio Grande do Sul</b>	23.074	5,9%	24.949	4,8%	8.718	2,2%	19.981	6,9%
<b>Rondônia</b>	3.092	0,8%	11.429	2,2%	491	0,1%	4.166	1,4%
<b>Roraima</b>	4.615	1,2%	9.418	1,8%	3.066	0,8%	3.671	1,3%
<b>Santa Catarina</b>	15.383	3,9%	1.045	0,2%	24.920	6,3%	7.252	2,5%
<b>São Paulo</b>	48.870	12,5%	73.276	14,0%	125.451	31,5%	39.348	13,6%
<b>Sergipe</b>	6.153	1,6%	8.711	1,7%	3.045	0,8%	3.840	1,3%
<b>Tocantins</b>	7.691	2,0%	8.363	1,6%	13.326	3,4%	2.362	0,8%
<b>Total Geral</b>	<b>389.783</b>	<b>100,0%</b>	<b>525.218</b>	<b>100,0%</b>	<b>397.685</b>	<b>100,0%</b>	<b>290.102</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI  
\* dados corrigidos a preços médios de 2005

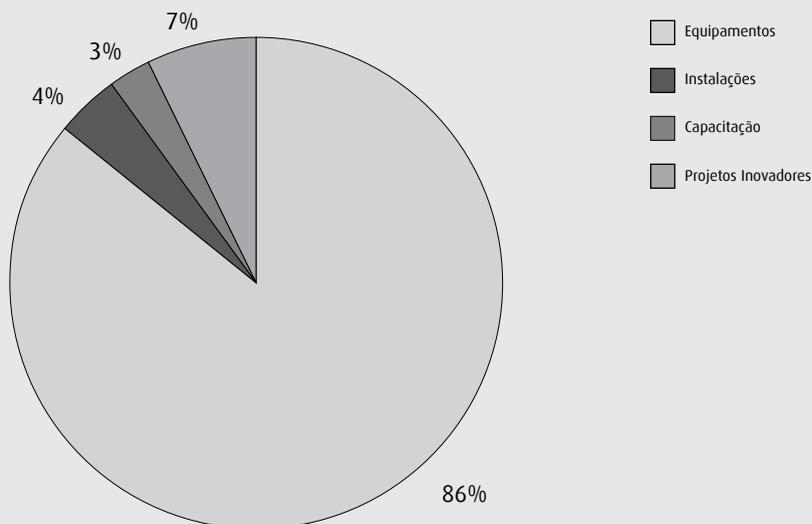
Entre 2000 e 2005 foram aprovados 820 convênios entre o Governo Federal e os governos estaduais e municipais para a utilização dos recursos do FNSP. Ao todo, foram repassados 1,2 bilhões para a execução de projetos na área da segurança pública. Da análise dos objetos desses convênios, verificamos que os que mais receberam recursos foram aqueles destinados à compra de equipamentos (viaturas, armamentos, material de comunicações e informática)<sup>2</sup>.

Para se ter uma idéia, 86% do total de recursos repassados pelo Governo Federal destinavam-se a essa finalidade, conforme mostra o Gráfico 4. Um outro dado importante é que cerca de 4% dos recursos eram destinados à construção ou reforma de alguma unidade de segurança, o que, ao se ob-

servar os objetivos traçados pela legislação, talvez só guarde relação com o caput do art. 4o. Embora seja um dos eixos temáticos do Susp, somente 3% dos recursos do FNSP foram utilizados no treinamento e na formação dos policiais. Finalmente, apenas 7% , cerca de 102 milhões, foram aplicados na implantação de projetos inovadores, tais como policiamento comunitário, centros integrados de segurança e cidadania, ouvidorias de polícia, sistemas de informações criminais.

A maciça concentração de repasses destinados à aquisição de equipamentos pode ser explicada de duas formas: a primeira diz respeito ao valor agregado desses itens, haja vista o custo de aquisição de veículos, armas, munições, coletes balísticos, entre outros. A segunda razão refere-se à necessidade de justificar a so-

Gráfico 4 - Destinação dos Recursos do FNSP 2000-2005



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI

licitação de recursos. Tem sido mais fácil, para os estados e municípios, demonstrar a carência de equipamentos do que elaborar projetos que contemplem algumas das áreas temáticas propostas no Susp.

De qualquer forma, pudemos verificar a dificuldade da esfera federal em redirecionar as ações da segurança pública. Em alguns casos, foram firmados convênios tão genéricos que a análise dos objetivos propostos se tornou bastante difícil. Em 2000, por exemplo, o estado da Bahia firmou um convênio de 15 milhões para o “fortalecimento do sistema de segurança pública”<sup>3</sup>. É pouco provável que o Conselho Gestor do FNSP tivesse condições de analisar cautelosamente o tipo de atividade que seria executada. Ou seja, em linhas gerais, os recursos do FNSP têm servido para (re)equipar as polícias e as guardas municipais. Uma parte muito pequena dos repasses tem servido para implantar as ações propostas pelo Susp.

## Conclusão

A relação entre os sistemas policiais e a estrutura federativa é estreita. O grau de autonomia das unidades federativas depende da forma como será exercido o monopólio da violência legítima naquele território. Nas federações que conferem alto grau de autonomia às subunidades nacionais, estas, via de regra, organizam e estruturam suas próprias forças policiais.

O federalismo descentralizado implantado no Brasil a partir da Proclamação da República implicou a criação de um sistema policial altamente competitivo. Ao longo do século XX, as

relações entre as polícias estaduais e as forças federais oscilaram com as alterações na estrutura federativa. Nos períodos autoritários, as polícias estaduais foram submetidas ao controle do Governo Federal. Nos momentos de maior autonomia estadual, não se verificou esforços significativos de cooperação intergovernamental na área da segurança pública.

O Fundo Nacional de Segurança Pública, criado em 2000, constitui-se num importante instrumento para a promoção da cooperação entre as agências de polícia. Apesar disso, ainda são poucas as iniciativas de cooperação. Basicamente, os governos têm-se limitado a repassar os recursos do Fundo, sem, contudo, estabelecer uma ordem de prioridade para as atividades contempladas por esses repasses. Entretanto, 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. Nesse caso, são os governos federais que têm se mostrado relutantes em exigir um maior comprometimento das demais esferas de poder, principalmente dos governos estaduais, na montagem de um sistema policial cooperativo. Resta entender os aspectos políticos, econômicos e ideológicos que os levaram a procederem desse modo. ↻

1. As ações do plano também deveriam contemplar as diretrizes propostas no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) elaborado pela Secretária Nacional de Direitos Humanos em 1996.

2. Para uma análise mais detalhada dos convênios, ver SENASP, Investimentos em Segurança Pública Realizados pela SENASP (2000-2005): Distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Mimeo.

3. Convênio 401563/2000.

## Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F.; COSTA, V. Reforma do Estado e contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1998.
- ALMEIDA, M.H.T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, v. 51, p. 13-34, 2001.
- \_\_\_\_\_. Federalismos e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.
- ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.
- BAYLEY, D. *Patterns of Policing*. New Jersey: Rutgers University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. The Police and the Political Development in Europe. In: TILLY, C. (Ed.). *The Formation of National States in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press, 1975.
- CAMARGO, A. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: PANDOLFI, D. (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- CARVALHO, J.M. de. Federalismo y centralización em el imperio brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, M. (Ed.). *Federalismos Latinoamericanos: Mexico/Brasil/Argentina*. Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- GAGNON, A. The Political Uses of Federalism. In: BURGESS, M.; GAGNON, A. (Org.). *Comparative Federalism and Federation*. London: Harvest/Wheatsheaf, 1993.
- KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A.P. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica de Ciências Sociais*, n. 50, p. 45-123, 2000.
- MONET, J.-C. *Polícia e sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp, 2001.
- ROUQUIÉU, A. *O Estado Militar na América Latina*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1984.
- SELCHER, W. Futuro do Federalismo na Nova República. *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 1, 1991.
- \_\_\_\_\_. A New start toward a more decentralized federalism in Brazil? *Publius*, v. 19, p.167-183, 1989.
- SENASP. Investimentos em segurança pública realizados pela SENASP (2000-2005): Distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. [S.d.]. Mimeografado.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem e ampliam o poder do demos. *Dados*, v. 42, n. 2, p. 197-252, 1999.

**Data de recebimento:** 09/02/07

**Data de aprovação:** 28/02/07