

# FEDERALISMO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COORDENAÇÃO FEDERATIVA NA EXECUÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

*FEDERALISM AND PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION: FEDERAL COORDINATION IN THE EXECUTION OF THE NATIONAL PUBLIC SECURITY FUND*

*FEDERALISMO Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COORDINACIÓN FEDERAL EN LA EJECUCIÓN DEL FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA*

Rita de Cássia Moura<sup>1</sup>

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v7i3.565>

Publicado em: 13.03.2026

**Resumo:** À luz do debate sobre federalismo e implementação de políticas públicas no Brasil, este artigo analisa o papel da coordenação federativa na execução do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com ênfase nas transferências realizadas na modalidade fundo a fundo. Parte-se do pressuposto de que, embora o arranjo federativo brasileiro seja formalmente orientado pelo modelo cooperativo, o desenho institucional da política de segurança pública tem operado predominantemente sob uma lógica de coordenação vertical, conduzida pela União. O estudo tem como objeto empírico a análise da destinação e das vedações previstas no art. 5º da Lei nº 13.756/2018, bem como das normas infralegais que regulamentam os itens financiáveis pelo Fundo, especialmente as Portarias MJSP nº 439/2023 e nº 685/2024. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, com base em pesquisa documental e bibliográfica e na análise de dados secundários oriundos de relatórios oficiais, auditorias do Tribunal de Contas da União e informações públicas sobre a execução orçamentária do FNSP. Os resultados indicam que a centralização normativa, materializada na definição detalhada de áreas temáticas, percentuais mínimos de aplicação e enquadramento dos gastos, restringe a autonomia decisória dos entes subnacionais e impõe limites à adaptação das políticas às realidades locais. Conclui-se que, no caso do FNSP, a descentralização assume caráter predominantemente financeiro, sem correspondência em maior discricionariedade decisória, o que tensiona o ideal de federalismo cooperativo e afeta a efetividade da implementação da política de segurança pública.

**Palavras-chave:** Federalismo, Implementação de políticas públicas, Coordenação federativa, Segurança pública, Fundo Nacional de Segurança Pública.

1 Bacharela em Direito pela Universidade Católica de Goiás (atual PUC Goiás); Especialização em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Goiás (UFG); Especialização em Direito Penal, em Direito Processual Penal e em Direito Constitucional pela Academia de Polícia Civil do Estado de Goiás (ESPC); Mestra em Estudos Jurídicos com ênfase em Direito Internacional pela Must University (MUST); Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Facultad Interamericana de Ciencias Sociales (FICS/ISICS).

**Abstract:** In light of the debate on federalism and the implementation of public policies in Brazil, this article analyzes the role of federal coordination in the execution of the National Public Security Fund (FNSP), with an emphasis on fund-to-fund transfers. It is assumed that, although the Brazilian federal arrangement is formally guided by the cooperative model, the institutional design of public security policy has operated predominantly under a logic of vertical coordination, led by the Union. The empirical object of the study is the analysis of the allocation and restrictions provided for in Article 5 of Law No. 13,756/2018, as well as the infra-legal norms that regulate the items that can be financed by the Fund, especially MJSP Ordinances No. 439/2023 and No. 685/2024. Methodologically, a qualitative approach is adopted, based on documentary and bibliographic research and the analysis of secondary data from official reports, audits by the Federal Court of Accounts, and public information on the budget execution of the FNSP. The results indicate that normative centralization, embodied in the detailed definition of thematic areas, minimum application percentages, and expenditure frameworks, restricts the decision-making autonomy of subnational entities and imposes limits on the adaptation of policies to local realities. It can be concluded that, in the case of the FNSP, decentralization is predominantly financial in nature, without corresponding greater discretionary decision-making power, which strains the ideal of cooperative federalism and affects the effectiveness of public security policy implementation.

**Keywords:** Federalism, Public policy implementation, Federal coordination, Public security, National Public Security Fund.

**Resumen:** A la luz del debate sobre el federalismo y la implementación de políticas públicas en Brasil, este artículo analiza el papel de la coordinación federativa en la ejecución del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP), con énfasis en las transferencias realizadas en la modalidad de fondo a fondo. Se parte del supuesto de que, aunque el acuerdo federativo brasileño se rige formalmente por el modelo cooperativo, el diseño institucional de la política de seguridad pública ha funcionado predominantemente bajo una lógica de coordinación vertical, dirigida por la Unión. El objeto empírico del estudio es el análisis de la asignación y las prohibiciones previstas en el artículo 5 de la Ley n.º 13.756/2018, así como de las normas infralegales que regulan los elementos financiables por el Fondo, especialmente las Ordenanzas MJSP n.º 439/2023 y n.º 685/2024. Metodológicamente, se adopta un enfoque cualitativo, basado en la investigación documental y bibliográfica y en el análisis de datos secundarios procedentes de informes oficiales, auditorías del Tribunal de Cuentas de la Unión e información pública sobre la ejecución presupuestaria del FNSP. Los resultados indican que la centralización normativa, materializada en la definición detallada de áreas temáticas, porcentajes mínimos de aplicación y encuadramiento de los gastos, restringe la autonomía decisoria de los entes subnacionales e impone límites a la adaptación de las políticas a las realidades locales. Se concluye que, en el caso del FNSP, la descentralización tiene un carácter predominantemente financiero, sin que ello se traduzca en una mayor discrecionalidad en la toma de decisiones, lo que pone en tensión el ideal de federalismo cooperativo y afecta a la eficacia de la implementación de la política de seguridad pública.

**Palabras clave:** Federalismo, Implementación de políticas públicas, Coordinación federativa, Seguridad pública, Fondo Nacional de Seguridad Pública.

## 1 Introdução

A implementação de políticas públicas em Estados federativos constitui um dos temas centrais da agenda contemporânea da Administração Pública e da Ciência Política, especialmente em contextos marcados por forte interdependência entre os níveis de governo. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 instituiu um modelo de federalismo cooperativo que combina autonomia subnacional com mecanismos de coordenação intergovernamental, exigindo arranjos institucionais capazes de articular ações, recursos e responsabilidades entre União, estados, Distrito Federal e municípios (Abrucio; Franzese; Sano, 2019; Machado; Soares, 2018).

A literatura recente tem destacado que a efetividade das políticas públicas em contextos federativos depende menos da descentralização formal de competências e mais da forma como se estruturam os instrumentos de coordenação e cooperação ao longo do ciclo de políticas públicas, especialmente na fase de implementação (Lotta, 2014; Grin; Abrucio, 2018).

Nesse sentido, mecanismos financeiros, normativos e institucionais assumem papel estratégico, ao induzir comportamentos, alinhar prioridades e reduzir assimetrias entre os entes federados, ainda que, em determinados casos, possam também restringir a autonomia decisória subnacional (Souza, 2005; Abrucio, 2005).

No Brasil, políticas públicas de natureza transversal e sensível às desigualdades regionais, como saúde, assistência social e segurança pública, têm sido estruturadas por meio de sistemas nacionais e fundos setoriais, que operam como instrumentos centrais de coordenação federativa (Arretche, 2012; Machado, 2018).

Embora tais arranjos sejam frequentemente justificados pela necessidade de garantir padrões mínimos de provisão e maior equidade territorial, estudos recentes apontam que o excesso de centralização normativa pode gerar efeitos adversos sobre a capacidade de adaptação local e sobre a efetividade da implementação das políticas (Lotta; Bauer; Jobim, 2021).

No campo da segurança pública, esse debate assume contornos particulares. A política de segurança é constitucionalmente caracterizada por competências compartilhadas, forte dependência de capacidades estatais locais e elevada heterogeneidade territorial, o que torna a coordenação federativa simultaneamente necessária e complexa (Lima; Nunes, 2023; FBSP, 2024). Nesse contexto, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) emerge como um dos principais instrumentos de indução federal, ao concentrar recursos financeiros relevantes e estabelecer regras para sua transferência e aplicação pelos entes subnacionais.

Instituído originalmente pela Lei nº 10.201/2001 e profundamente reconfigurado pela Lei nº 13.756/2018, o FNSP passou a operar de forma predominante por meio de transferências fundo a fundo, acompanhadas de um conjunto robusto de normas infralegais que definem áreas temáticas prioritárias, percentuais mínimos de aplicação, naturezas de despesa e itens financiáveis.

Esse desenho normativo, embora alinhado ao discurso do federalismo cooperativo, tem sido objeto de críticas quanto ao seu potencial de reforçar uma lógica de coordenação verticalizada, com forte centralização decisória na União (Nunes; Lima, 2023; Brasil, TCU, 2025).

Auditorias recentes do Tribunal de Contas da União indicam, por exemplo, dificuldades recorrentes enfrentadas pelos estados na elaboração e aprovação dos planos de aplicação dos recursos do FNSP, bem como baixos níveis de execução orçamentária, associados, entre outros fatores, ao enquadramento rígido das despesas nos eixos e categorias definidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (Brasil, TCU, Acórdão nº 235/2025).

Esses achados reforçam a necessidade de examinar criticamente se o arranjo institucional do Fundo favorece a cooperação federativa ou se opera predominantemente como mecanismo de coordenação normativa e financeira, com impactos diretos sobre a implementação da política.

Apesar dos avanços da literatura sobre federalismo cooperativo e coordenação intergovernamental no Brasil, ainda são escassos os estudos que analisam empiricamente como o desenho infralegal de instrumentos financeiros federais, especialmente fundos setoriais operados por meio de transferências fundo a fundo afeta a autonomia decisória dos entes subnacionais na fase de implementação das políticas públicas. Em particular, no campo da segurança pública, predominam análises voltadas à formulação institucional e ao financiamento, havendo menor atenção aos efeitos concretos das normas infralegais sobre a capacidade de adaptação local e sobre a efetividade da execução das políticas.

Diante desse cenário, o presente artigo analisa a coordenação federativa na execução do Fundo Nacional de Segurança Pública, à luz do debate sobre federalismo e implementação de políticas públicas no Brasil. O objetivo central é examinar em que medida o desenho normativo do FNSP especialmente no que se refere à destinação dos recursos prevista no art. 5º da Lei nº 13.756/2018 e às regras estabelecidas pelas Portarias MJSP nº 439/2023 e nº 685/2024 contribui para um modelo de federalismo cooperativo ou reforça uma lógica de coordenação verticalizada.

Ao fazê-lo, o estudo contribui para a literatura ao evidenciar que, no caso do FNSP, a descentralização assume caráter predominantemente financeiro, sem correspondente ampliação da autonomia decisória dos entes subnacionais, o que tensiona o ideal cooperativo consagrado no texto constitucional e afeta a efetividade da implementação da política de segurança pública. Além disso, o artigo dialoga com pesquisas recentes sobre coordenação federativa, oferecendo subsídios analíticos para o aprimoramento dos instrumentos de governança intergovernamental no setor.

## 2 Referencial teórico

### 2.1 Federalismo, coordenação intergovernamental e implementação de políticas públicas

O federalismo constitui uma forma de organização do Estado baseada na combinação entre unidade política e autonomia territorial, implicando a repartição de competências, recursos e responsabilidades entre distintos níveis de governo (Riker, 1964; Watts, 2008). Em contextos federativos contemporâneos, marcados pela complexidade das políticas públicas e pela interdependência entre os entes, a simples divisão constitucional de competências revela-se insuficiente para assegurar a efetividade da ação estatal, tornando a coordenação intergovernamental um elemento central da governança pública (Pierson, 1995; Arretche, 2012).

A literatura recente tem enfatizado que a implementação de políticas públicas em Estados federativos depende, em grande medida, da existência de mecanismos institucionais capazes de alinhar prioridades, reduzir conflitos e viabilizar a cooperação entre níveis de governo formalmente autônomos (O'Toole, 2015; Lotta, 2014). Nesse sentido, a coordenação federativa não se apresenta como negação da autonomia, mas como condição necessária para a produção de resultados coletivos em políticas caracterizadas por externalidades territoriais e compartilhamento de competências (Abrucio; Franzese; Sano, 2019).

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 consolidou um modelo de federalismo cooperativo, atribuindo competências comuns e concorrentes à União, aos estados e aos municípios, ao mesmo tempo em que ampliou a descentralização administrativa e financeira (Souza, 2005; Arretche, 2012). Todavia, como ressaltam Machado e Soares (2018), a coexistência entre descentralização formal e centralização decisória tem produzido arranjos híbridos, nos quais a União exerce papel preponderante na definição de agendas, normas e instrumentos de implementação das políticas públicas.

### 2.2 Coordenação vertical, coordenação horizontal e cooperação federativa

A distinção entre coordenação vertical, coordenação horizontal e cooperação federativa constitui eixo analítico fundamental para compreender os diferentes padrões de interação intergovernamental. A coordenação vertical refere-se à atuação do nível central do governo na definição de normas, padrões, incentivos financeiros e instrumentos de controle que orientam o comportamento dos entes subnacionais (Lotta, 2014; Arretche, 2012). Trata-se de um mecanismo amplamente utilizado em sistemas nacionais de políticas públicas, como saúde e assistência social, com o objetivo de garantir uniformidade mínima e equidade territorial.

Por sua vez, a coordenação horizontal envolve processos de articulação, negociação e compartilhamento de informações entre entes do mesmo nível federativo, sem imposição hierárquica direta, baseando-se em redes, consórcios e arenas intergovernamentais (Grin; Abrucio, 2018). Já a cooperação federativa pressupõe corresponsabilização efetiva, participação

conjunta na formulação das políticas e maior simetria decisória entre os entes, indo além da mera adesão a diretrizes definidas centralmente (Souza, 2005).

A literatura contemporânea tem alertado que a predominância excessiva da coordenação vertical, embora possa produzir ganhos de padronização e controle, tende a restringir a capacidade de adaptação das políticas às realidades locais, gerando problemas na fase de implementação (Lotta; Bauer; Jobim, 2021). Esse tensionamento é particularmente relevante em políticas públicas sensíveis ao contexto territorial, nas quais soluções uniformes podem se mostrar ineficazes ou mesmo contraproducentes.

### 2.3 Instrumentos financeiros como mecanismos de coordenação federativa

Entre os diversos instrumentos de coordenação intergovernamental, os mecanismos financeiros ocupam posição central. Transferências condicionadas, fundos setoriais e incentivos orçamentários têm sido amplamente utilizados pelos governos centrais como formas de induzir prioridades, orientar comportamentos e estruturar a implementação descentralizada de políticas públicas (Pierson, 1995; Arretche, 2012).

No Brasil, fundos nacionais operados por meio de transferências fundo a fundo constituem instrumentos-chave de coordenação federativa, ao combinarem descentralização financeira com forte regulação normativa (Machado, 2018). Embora esses mecanismos sejam frequentemente justificados pela necessidade de garantir *accountability* e alinhamento às diretrizes nacionais, estudos empíricos indicam que o detalhamento excessivo das regras de aplicação dos recursos pode reduzir a autonomia decisória dos entes subnacionais e gerar entraves à execução orçamentária (Abrucio; Franzese; Sano, 2019).

Nesse sentido, a literatura aponta que a eficácia dos instrumentos financeiros de coordenação depende do equilíbrio entre indução central e flexibilidade local. Arranjos demasiadamente rígidos tendem a produzir conformidade formal, mas baixa capacidade de inovação e adaptação, afetando negativamente os resultados das políticas (O'Toole, 2015; Lotta, 2014).

### 2.4 Federalismo e política de segurança pública no Brasil

A política de segurança pública apresenta especificidades que intensificam os desafios da coordenação federativa. Trata-se de uma política constitucionalmente compartilhada, fortemente dependente de capacidades institucionais locais e marcada por profundas desigualdades regionais, tanto em termos de recursos quanto de padrões de criminalidade (Lima; Nunes, 2023; FBSP, 2024).

Autores como Nunes e Lima (2023) destacam que, embora a União tenha ampliado seu papel na formulação de diretrizes nacionais e no financiamento da segurança pública, a implementação permanece fortemente ancorada nos estados, o que exige arranjos cooperativos

robustos. No entanto, evidências recentes sugerem que o desenho institucional dos instrumentos federais tem privilegiado uma lógica de coordenação vertical, com definição centralizada de prioridades, eixos temáticos e critérios de gasto.

Auditorias do Tribunal de Contas da União reforçam esse diagnóstico ao apontarem dificuldades recorrentes dos entes subnacionais na execução dos recursos federais, associadas à rigidez normativa e à baixa margem de discricionariedade local (Brasil, TCU, 2025). Tais achados dialogam com a literatura que alerta para os limites de modelos de coordenação excessivamente centralizados em políticas públicas territorialmente sensíveis (Lotta; Bauer; Jobim, 2021).

## 2.5 Síntese analítica do referencial teórico

A partir do referencial teórico mobilizado, depreende-se que o federalismo cooperativo brasileiro opera, na prática, por meio de arranjos híbridos, nos quais a descentralização financeira convive com forte centralização normativa e decisória. A coordenação federativa, especialmente quando estruturada por instrumentos financeiros e normativos rígidos, pode tensionar o ideal cooperativo ao limitar a autonomia subnacional e dificultar a implementação efetiva das políticas públicas.

Esse arcabouço teórico fornece a base analítica para examinar o Fundo Nacional de Segurança Pública como instrumento de coordenação federativa, permitindo avaliar em que medida seu desenho institucional favorece a cooperação ou reforça uma lógica de coordenação vertical, com impactos diretos sobre a implementação da política de segurança pública no Brasil.

## 3 Metodologia

### 3.1 Delineamento da pesquisa

O estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratório-analítica, adequada à investigação de fenômenos institucionais complexos e à compreensão dos arranjos normativos e federativos que estruturam a implementação de políticas públicas (Denzin; Lincoln, 2018).

A opção pela pesquisa qualitativa justifica-se pelo objetivo de analisar o desenho institucional do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e seus efeitos sobre a coordenação federativa, fenômeno que não pode ser apreendido exclusivamente por meio de indicadores quantitativos, mas requer interpretação contextual e análise relacional entre normas, instituições e práticas (Creswell; Poth, 2018). A estratégia metodológica combina pesquisa documental, levantamento bibliográfico e análise de dados secundários, permitindo triangulação de fontes e maior robustez analítica, conforme recomendado pela literatura metodológica contemporânea (Flick, 2018).

### 3.2 Corpus empírico e fontes de dados

O corpus empírico da pesquisa é composto por três conjuntos principais de fontes: a) documentos normativos e institucionais, incluindo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Lei nº 13.756/2018; a Lei nº 10.201/2001; as Portarias MJSP nº 439/2023 e nº 685/2024; o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; além de notas técnicas, manuais e documentos oficiais publicados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública; b) relatórios e auditorias institucionais, com destaque para o Acórdão nº 235/2025 – Plenário do Tribunal de Contas da União, que analisou a governança, a execução e os desafios do Fundo Nacional de Segurança Pública no período recente; c) dados secundários e fontes complementares, provenientes de relatórios do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, informações oficiais divulgadas pelo MJSP e matérias jornalísticas de veículos de circulação nacional, utilizadas exclusivamente para contextualização empírica e triangulação interpretativa. A seleção das fontes obedeceu aos critérios de relevância institucional, atualidade, prioritariamente entre 2018 e 2025 tendo pertinência direta ao objeto de pesquisa.

### 3.3 Procedimentos de coleta e análise dos dados

A coleta de dados foi realizada por meio de levantamento sistemático de documentos legais, normativos e institucionais disponíveis em bases oficiais e repositórios públicos. O levantamento bibliográfico foi conduzido em bases acadêmicas como *SciELO*, *Google Acadêmico* e periódicos especializados nas áreas de Administração Pública, Ciência Política e Direito Público, priorizando literatura contemporânea e amplamente citada.

A análise dos dados seguiu os pressupostos da análise documental qualitativa, entendida como procedimento sistemático de exame e interpretação de documentos, visando identificar padrões normativos, recorrências discursivas e relações entre instrumentos de política pública (Bowen, 2009). Foram adotadas as seguintes etapas analíticas: 1) leitura exploratória dos documentos para identificação de eixos normativos relevantes relacionados à coordenação federativa; 2) categorização analítica dos dispositivos legais e infralegais, com ênfase em regras de destinação dos recursos, vedações, áreas temáticas, percentuais mínimos de aplicação e enquadramento das despesas; 3) interpretação relacional dos achados à luz do referencial teórico sobre federalismo, coordenação intergovernamental e implementação de políticas públicas. Esse procedimento permitiu confrontar o discurso institucional de cooperação federativa com os mecanismos efetivos de coordenação normativa e financeira presentes no desenho do FNSP.

### 3.4 Critérios de rigor científico e validade analítica

Com vistas a assegurar rigor metodológico e validade analítica, o estudo adotou estratégias recomendadas pela literatura qualitativa contemporânea, tais como: triangulação de fontes, mediante o uso combinado de normas jurídicas, relatórios institucionais e literatura

acadêmica; transparência procedimental, com descrição detalhada das etapas de coleta e análise dos dados; coerência teórico-metodológica, garantindo alinhamento entre objetivos, referencial teórico e procedimentos analíticos; análise contextualizada, evitando interpretações descoladas do ambiente institucional e federativo no qual o FNSP se insere (Denzin; Lincoln, 2018; Flick, 2018).

### 3.5 Limitações da pesquisa e considerações éticas

O estudo apresenta algumas limitações inerentes à sua estratégia metodológica. Em primeiro lugar, não se trata de uma revisão sistemática da literatura, mas de uma análise bibliográfica e documental orientada por critérios teóricos e analíticos. Em segundo lugar, não foram realizadas entrevistas primárias com gestores públicos, o que restringe a incorporação de percepções diretas dos atores envolvidos na implementação do FNSP.

Tais limitações, contudo, são compatíveis com o objetivo do estudo, centrado na análise do desenho institucional e normativo da política, e não comprometem a validade das conclusões apresentadas. Do ponto de vista ético, a pesquisa utilizou exclusivamente dados e documentos de acesso público, não envolvendo sujeitos humanos nem informações sigilosas.

## 4 Resultados e discussões

### 4.1 O desenho normativo do FNSP e a predominância da coordenação federativa vertical

A análise do marco normativo do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) evidencia que o principal mecanismo de coordenação federativa adotado pela União tem sido de natureza vertical e normativa, com elevado grau de detalhamento sobre a destinação dos recursos e baixa margem de discricionariedade decisória para os entes subnacionais. A Lei nº 13.756/2018, ao definir de forma taxativa as finalidades do Fundo, bem como as vedações explícitas ao uso dos recursos, instituiu um padrão de descentralização predominantemente financeira, sem correspondente descentralização decisória.

Esse achado confirma a literatura que identifica, no federalismo brasileiro, a coexistência entre descentralização formal e centralização substantiva das decisões estratégicas, sobretudo em políticas públicas estruturadas por instrumentos financeiros federais (Arretche, 2012; Machado; Soares, 2018). Como argumentam Abrucio, Franzese e Sano (2019), a União tende a exercer coordenação por meio da definição de regras, incentivos e condicionalidades, limitando a capacidade dos entes subnacionais de adaptar as políticas às suas realidades territoriais.

No caso do FNSP, esse padrão é reforçado pelas normas infralegais, especialmente pela Portaria MJSP nº 439/2023, que estabeleceu áreas temáticas rígidas, percentuais mínimos de aplicação e um rol taxativo de itens financiáveis. Embora tais instrumentos sejam frequentemente justificados pela necessidade de indução de políticas públicas e de garantia de *accountability*, os

resultados desta pesquisa indicam que o excesso de normatização pode produzir efeitos adversos sobre a implementação, ao engessar a gestão local dos recursos.

#### 4.2 Execução orçamentária e dificuldades de implementação: evidências empíricas

Os dados de execução do FNSP, provenientes de auditorias do Tribunal de Contas da União e de informações públicas divulgadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, revelam um padrão recorrente de baixa execução orçamentária por parte dos estados, mesmo diante de contextos críticos de segurança pública. Auditoria recente do TCU indica que cerca de 90% das unidades federativas relataram dificuldades na aprovação de seus planos de aplicação, associadas principalmente ao enquadramento dos itens propostos nos eixos e categorias definidos centralmente (Brasil, TCU, Acórdão nº 235/2025).

Esse resultado dialoga diretamente com a literatura sobre implementação de políticas públicas, que aponta que arranjos institucionais excessivamente centralizados tendem a gerar conformidade formal, mas baixa capacidade operacional e reduzida efetividade (Lotta, 2014; O'Toole, 2015). Conforme destacam Lotta, Bauer e Jobim (2021), a rigidez normativa pode desestimular a inovação local e criar gargalos administrativos, sobretudo em políticas altamente dependentes de capacidades institucionais subnacionais.

Nesse sentido, os achados empíricos tensionam a ideia, presente em parte da literatura normativa, de que a coordenação vertical é, por si só, suficiente para garantir melhores resultados na implementação. Embora Arretche (2012) ressalte a importância da centralização para a redução de desigualdades regionais, os dados do FNSP sugerem que a ausência de flexibilidade pode comprometer a própria capacidade de execução dos recursos transferidos.

#### 4.3 Federalismo cooperativo em disputa: confirmação e tensionamento da literatura

Os resultados obtidos confirmam, em grande medida, diagnósticos prévios sobre o caráter híbrido do federalismo brasileiro, no qual a cooperação federativa convive com práticas de coordenação fortemente hierarquizadas (Souza, 2005; Abrucio, 2005). No entanto, o caso do FNSP acrescenta novos elementos ao debate ao evidenciar que, mesmo em políticas que demandam elevada adaptação territorial, como a segurança pública, a União tem privilegiado instrumentos normativos rígidos em detrimento de arranjos mais colaborativos.

Autores como Grin e Abrucio (2018) defendem que a coordenação horizontal e a cooperação entre entes subnacionais são fundamentais para políticas marcadas por externalidades territoriais e assimetrias regionais. Todavia, os resultados deste estudo indicam que tais mecanismos permanecem pouco institucionalizados no âmbito do FNSP, cujo desenho privilegia a relação bilateral entre União e estados, com limitada construção de arenas decisórias compartilhadas.

Por outro lado, é importante reconhecer que a coordenação vertical pode desempenhar papel relevante na definição de padrões nacionais mínimos e na indução de prioridades

estratégicas, especialmente em contextos de elevada desigualdade federativa (Arretche, 2012). O problema identificado não reside, portanto, na existência da coordenação, mas no desequilíbrio entre indução central e autonomia local, que tende a fragilizar a cooperação federativa substantiva.

Em síntese, os achados deste estudo confirmam diagnósticos consolidados da literatura sobre o federalismo brasileiro, segundo os quais a descentralização financeira tem sido acompanhada por forte centralização normativa e decisória por parte da União, especialmente por meio de instrumentos financeiros condicionados (Abrucio, 2005; Souza, 2005; Arretche, 2012).

Ao mesmo tempo, os resultados tensionam abordagens que associam a coordenação vertical rígida a maior efetividade da implementação, ao evidenciar que o detalhamento excessivo das normas infralegais do FNSP tem produzido efeitos adversos, como dificuldades de enquadramento das despesas, baixa execução orçamentária e restrições à adaptação das ações às realidades locais. Dessa forma, o caso do FNSP sugere que a coordenação federativa, quando estruturada de modo excessivamente hierárquico, pode comprometer a própria capacidade de implementação da política, reforçando a necessidade de arranjos que equilibrem indução central e autonomia subnacional.

#### 4.4 A flexibilização normativa recente e seus limites

A revogação da Portaria MJSP nº 439/2023 e a edição da Portaria MJSP nº 685/2024 representam um movimento relevante de reorientação institucional, ao flexibilizar o rol de itens financiáveis e reconhecer a necessidade de maior adaptação às demandas dos entes subnacionais. Esse ajuste normativo pode ser interpretado como resposta às dificuldades de execução observadas e às críticas formuladas por órgãos de controle e gestores estaduais.

Esse movimento dialoga com a literatura que defende modelos de coordenação mais adaptativos e baseados em aprendizagem institucional, nos quais as regras são ajustadas a partir da experiência de implementação (O'Toole, 2015; Lotta; Bauer; Jobim, 2021). Contudo, os resultados indicam que tais iniciativas ainda são incipientes e não alteram substancialmente o padrão centralizador do desenho institucional do FNSP.

Assim, embora a flexibilização normativa represente avanço no sentido de um federalismo mais cooperativo, ela não elimina as assimetrias decisórias estruturais, nem institui mecanismos robustos de coordenação horizontal ou de coprodução das decisões estratégicas da política.

#### 4.5 Síntese interpretativa dos resultados

Em síntese, os resultados desta pesquisa indicam que a execução do Fundo Nacional de Segurança Pública é marcada por um padrão de coordenação federativa predominantemente vertical, no qual a descentralização financeira não é acompanhada por efetiva autonomia decisória dos entes subnacionais. Esse arranjo confirma diagnósticos clássicos sobre o federalismo

brasileiro, mas também tensiona a literatura que associa coordenação central à maior efetividade da implementação.

Ao evidenciar a relação entre rigidez normativa, baixa execução orçamentária e dificuldades de implementação, o estudo contribui para o debate ao demonstrar que a cooperação federativa, no caso do FNSP, permanece mais retórica do que institucionalizada, o que impõe limites à capacidade do Fundo de induzir políticas públicas de segurança adaptadas às realidades locais.

## 5 Conclusão

O presente artigo analisou a coordenação federativa na execução do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), à luz do debate sobre federalismo e implementação de políticas públicas no Brasil. Partindo do pressuposto constitucional de um federalismo cooperativo, buscou-se examinar em que medida o desenho normativo e institucional do FNSP favorece a cooperação entre os entes federados ou reforça uma lógica de coordenação verticalizada, conduzida pela União.

Os resultados evidenciam que a execução do FNSP se estrutura predominantemente por meio de mecanismos de coordenação normativa e financeira centralizados, materializados na definição detalhada de áreas temáticas, percentuais mínimos de aplicação, critérios de enquadramento das despesas e vedações específicas ao uso dos recursos.

Embora tais mecanismos sejam formalmente justificados pela necessidade de indução de políticas públicas e garantia de padrões nacionais mínimos, a análise indica que a centralização excessiva restringe a autonomia decisória dos entes subnacionais e limita a capacidade de adaptação das ações às realidades territoriais da segurança pública.

Nesse sentido, o estudo confirma diagnósticos clássicos da literatura sobre o federalismo brasileiro, que apontam a coexistência entre descentralização formal e centralização decisória (Abrucio, 2005; Souza, 2005; Arretche, 2012), mas também avança ao demonstrar que, no caso específico do FNSP, esse arranjo institucional tem implicações concretas sobre a implementação da política, expressas em dificuldades recorrentes na aprovação dos planos de aplicação e em baixos níveis de execução orçamentária. Assim, a descentralização promovida pelo Fundo assume caráter predominantemente financeiro, sem correspondência em maior discricionariedade decisória, o que tensiona o ideal de federalismo cooperativo consagrado na Constituição de 1988.

Do ponto de vista teórico, o artigo contribui para o debate ao evidenciar que a coordenação federativa, quando estruturada de forma excessivamente hierárquica, pode comprometer a efetividade da implementação, especialmente em políticas públicas sensíveis às desigualdades regionais e fortemente dependentes de capacidades locais, como a segurança pública.

Ao dialogar com a literatura sobre coordenação intergovernamental e implementação, o estudo reforça a importância de arranjos institucionais que equilibrem indução central e flexibilidade local, evitando tanto a fragmentação quanto o engessamento da ação pública. No

plano prático e institucional, os achados sugerem a necessidade de aprimorar os instrumentos de governança do FNSP, de modo a ampliar os espaços de coprodução decisória entre União e entes subnacionais, fortalecer mecanismos de coordenação horizontal e conferir maior adaptabilidade às regras de aplicação dos recursos.

A recente flexibilização normativa promovida pela Portaria MJSP nº 685/2024 e a realização de instâncias de diálogo interfederativo sinalizam avanços nesse sentido, mas ainda se mostram insuficientes para alterar substantivamente o padrão centralizador identificado.

Como limitações, destaca-se que o estudo concentrou-se na análise normativa, documental e em dados secundários, não incorporando entrevistas primárias com gestores públicos nem análises quantitativas de desempenho. Tais escolhas metodológicas são coerentes com o objetivo analítico do trabalho, mas indicam caminhos para investigações futuras.

Nesse sentido, recomenda-se o aprofundamento da agenda de pesquisa por meio de: a) estudos comparativos entre o FNSP e outros fundos setoriais, como os da saúde e da assistência social, a fim de identificar diferentes padrões de coordenação federativa; b) análises empíricas sobre os efeitos das mudanças normativas recentes na execução dos recursos; e c) pesquisas qualitativas junto a gestores estaduais e federais, capazes de captar percepções sobre autonomia, cooperação e constrangimentos institucionais na implementação da política de segurança pública.

Conclui-se que o fortalecimento do federalismo cooperativo na segurança pública brasileira não depende apenas da ampliação do volume de recursos transferidos, mas, sobretudo, do desenho institucional dos instrumentos de coordenação, de modo a promover maior equilíbrio entre centralização e autonomia, indução e adaptação, controle e cooperação. Essa reflexão torna-se central para o aprimoramento da governança intergovernamental e para o aumento da efetividade das políticas públicas no setor.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os desafios do federalismo na política pública brasileira. *In: \_\_\_\_\_* **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 34, n. 100, p. 1–23, 2019.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- BOWEN, Glenn A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, v. 9, n. 2, p. 27–40, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001**. Institui o Fundo Nacional de Segurança

Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 fev. 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 439, de 15 de março de 2023**. Regulamenta a aplicação dos recursos do FNSP. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 685, de 30 de abril de 2024. Dispõe sobre novos critérios de aplicação dos recursos do FNSP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 235/2025 – Plenário**. Auditoria operacional no Fundo Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF, 2025.

CRESWELL, John W.; POTH, Cheryl N. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2018.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **The Sage handbook of qualitative research**. 5. ed. Thousand Oaks: Sage, 2018.

FLICK, Uwe. **An introduction to qualitative research**. 6. ed. London: Sage, 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as arenas importam: cooperação federativa e políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 279–299, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero; BAUER, Michael W.; JOBIM, Renata. Implementação de políticas públicas: novas perspectivas analíticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 36, n. 106, p. 1–19, 2021.

MACHADO, José Angelo; SOARES, Márcia Miranda. Coordenação intergovernamental e políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 65, p. 5–24, 2018.

O'TOOLE, Laurence J. The theory–practice issue in policy implementation research. **Public Administration Review**, v. 75, n. 3, p. 315–325, 2015.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105–121, 2005.