



ESCOLA DE  
HUMANIDADES

# CONVERSAS & CONTROVÉRSIAS

Conversas & Controvérsias, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 1-10, jul.-dez. 2020  
e-ISSN: 2178-5694

<http://dx.doi.org/10.15448/2178-5694.2020.2.38798>

SEÇÃO: ARTIGOS LIVRES

## Institucionalização do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania: um estudo de caso do município de Canoas/RS (2009–2016)

*Institutionalization of the National Public Security with Citizenship Program: a case study of the municipality of Canoas/RS (2009–2016)*

**Rafael da Silveira Velho<sup>1</sup>**

[orcid.org/0000-0001-7260-0070](https://orcid.org/0000-0001-7260-0070)

[rafael\\_velho26@hotmail.com](mailto:rafael_velho26@hotmail.com)

**Recebido em:** 10 ago. 2020.

**Aprovado em:** 03 mar. 2021.

**Publicado em:** 08 jun. 2021.

**Resumo:** Trata-se de um estudo de caso que visa analisar a implementação da política pública de segurança, no município de Canoas/RS, durante o período de 2009 a 2016, verificando a institucionalização do programa através de três eixos: aparato legal, atividades e cargos funcionais. O objetivo é conferir a hipótese de que em alguns casos a indução do Governo Federal aos municípios para implementar políticas públicas pode complementar o aparato técnico, conferindo, assim, algum grau de municipalização. A pesquisa realizada apresenta características descritivas e explicativas, na qual, partindo da análise documental e bibliográfica, analisam-se os cadernos dos Governos Federal e Municipal referente à institucionalização do Programa nas duas esferas governamentais, bem como os fatores que levam a municipalização de uma política pública nas áreas e período determinado no estudo. Com base na análise dos dados e informações referentes ao período de 2009 a 2016, observa-se que o Governo Municipal anterior implementou medidas que fizeram com que a institucionalização do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania ocorresse após o seu término. Considera-se que se confirma a hipótese de que, em alguns casos, a indução do Governo Federal aos municípios para implementar políticas públicas conferindo, assim, algum grau de municipalização.

**Palavras-chave:** Pronasci. Canoas. Segurança pública.

**Abstract:** This is a case study that aims to analyze the implementation of public policy for public security, in the municipality of Canoas/RS, during the period 2009 to 2016, verifying the institutionalization of the program through three axes: legal apparatus, activities and functional positions. The objective is to check the hypothesis that in some cases the induction of the Federal Government to the municipalities to implement public policies can complement the technical apparatus, thus conferring some degree of municipalization. The research carried out presents descriptive and explanatory characteristics, in which starting from the documentary and bibliographic analysis, the notebooks of the Federal and Municipal Governments regarding the institutionalization of the Program in the two governmental spheres, as well as the factors that lead to the municipalization of a public policy in areas and period determined in the study. Based on the analysis of data and information for the period from 2009 to 2016, it is observed that the previous Municipal Government implemented measures that made the institutionalization of National Public Security with Citizenship Program occur after its end. It is considered that the hypothesis that in some cases the induction of the Federal Government to the municipalities to implement public policies, thus conferring some degree of municipalization is confirmed.

**Keywords:** Pronasci. Canoas. Public security.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença  
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

<sup>1</sup> Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

## Introdução

A tendência de descentralização das competências e atribuições do Estado moderno não é algo recente na história e, possivelmente, não esgotada em termos de análises e pesquisas. É fruto de uma longa discussão, que vem desde o século XIX, com Alexis Tocqueville, até os dias atuais. A decadência do sistema feudal, fragmentado e descentralizado, induziu a concentração das atribuições estatais atualmente conhecidas (política, administrativa e fiscal) em um único ente: o Estado moderno.

Ademais, desde o período do pós-Primeira Guerra Mundial, há o declínio do sistema de livre comércio, que foi vigente no Século XIX e, com isso, há o surgimento de um “modelo de desenvolvimento coordenado pelo Estado, em que as políticas de proteção ou bem estar social tornaram-se parte estratégica de um sistema sustentado na associação do capital ao trabalho e ao consumo de massas” (Papi 2017, 47).

Atualmente, diversos autores outorgam que Estados de tendência mais centralizadora, como a Inglaterra, França e Alemanha do século XX, foram precursores do desenvolvimento nacional durante o período pós-guerra, agindo como indutor ou investidor direto, principalmente em países em desenvolvimento (Bielschowsky, 2004).

Após sucessivas crises econômicas durante a segunda metade do século XX, e a passagem por períodos autoritários de forte centralização dos poderes na América Latina, a centralização passou a ser vista como, na dimensão econômica, precursor da decadência social e econômica e, na dimensão política, gatilho para tirania, corrupção e aparato de coerção (Arretche, 1996).

Dessa forma, nota-se que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas políticas públicas que provêm serviços essenciais à população foram se “municipalizando”. Por meio de diversos dispositivos constitucionais (art. 30) e marcos legal, determinadas atribuições (que até então não faziam parte do rol de competências municipais), passaram a compor o conjunto de atividades administrativas geridas pelos municípios, através de contrapartidas da União e dos Estados. Saneamento básico,

educação infantil e fundamental, coleta de resíduos sólidos, mobilidade urbana, saúde, entre outros, são exemplos dessa “municipalização”.

É notável que a descentralização de atribuições tende para a gestão das políticas públicas em nível local e, não necessariamente, nos processos decisórios. Por isso, é considerada como uma descentralização administrativa. Por outro lado, a autonomia dos entes subnacionais no cumprimento dessas atribuições e competências, conforme abordado por Papi (2017, 56) em sua tese,

[...] pode ser estimada a partir: da relação entre o tamanho dos serviços públicos de cada nível de governo e suas responsabilidades administrativas; do nível de adesão dos entes federados em relação aos programas federais definidos pelo centro; a extensão do nível de dependência de um nível de governo a outro para a implementação de suas políticas públicas.

Por mais que a gestão dos serviços se dê no município, a maioria das decisões é tomada no ente que concentra os recursos: a União. Com efeito, em movimentos de “sístoles e diástoles” da municipalidade, os governos locais contavam com assistência por parte da União para capacitação técnica em diversas áreas.

O exemplo disso foi às diversas modernizações no sentido de tentar ampliar as capacidades fiscais e administrativas dos municípios, através de normas e regras, para que estes criassem receita própria, conferissem eficiência à gestão municipal, entre outros (Arretche, 1996).

A segurança pública tem se tornado presente nas pautas das agendas políticas, jornalísticas e, até mesmo, da sociedade civil. Diversos fatores levaram a uma situação de gravidade e complexidade nessa área. Todavia, nota-se que os problemas relacionados à segurança pública recebem um tratamento tradicional, de forma policalesca e ostensiva, bem como observa-se que o seu foco de tratamento centralizou-se na esfera estadual, mais especificamente através das brigadas militares.

Com efeito, os resultados dessas práticas revelam-se nada efetivos no sentido da prevenção das violências, pois, como expõe Cerqueira (2014, 196):

foi responsável pelo aumento de mais de 1.000% no número de detentos no país desde 1980 e que pressionou o orçamento público, sem que se tivesse qualquer impacto perceptível na evolução da criminalidade, ao mesmo tempo em que o número de homicídios cresceu 258%.

Tardiamente, porém, a segurança pública entrou no rol de atribuições que o município deveria cumprir. É notável que os constituintes deveriam organizar um dispositivo para que as Guardas Municipais fossem criadas através de legislações elaboradas pelos municípios, porém, a maioria de suas atribuições era para cuidar dos próprios bens públicos municipais. Através da Lei Federal 13.022/14, outras atribuições foram delegadas às guardas municipais, como prevenção de violências, policiamento comunitário e até armamento.

Anterior a isso, houve outras tentativas de articular com os municípios e estados, como medidas de segurança pública. A primeira delas é o Plano Nacional de Segurança Pública do ano de 2000, com caráter mais tradicional de segurança, voltado a reestruturar as políticas e combater as violências. O segundo é o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), proposto para ser um sistema de articulação entre as esferas federal, estadual e municipal, porém, com um caráter mais interventivo do que indutivo para os municípios.

Em seguida, surge a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), pelo Governo Federal, sob a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva no ano de 2007. O Pronasci articulou os programas de segurança pública com os de formação da juventude em execução nos âmbitos federal, estadual e municipal, em paralelo com a participação da sociedade civil.

Na visão do Pronasci, a criminalidade, além de ser um caso de polícia, também tem relação da esfera social com o crime oriundo da injustiça e da exclusão. Com efeito, salientam Adorno (1999, 16-32) e Briceño-León (2002, 34-51) que o principal fator para a violência não é a pobreza, mas, sim, as desigualdades social e econômica atreladas ao meio urbano, onde as periferias urbanas são locais em que as condições objetivas de existência e qualidade de vida são precárias.

Conforme demonstram os mapas da violência

brasileira, a tendência de sofrer um homicídio nas periferias urbanas é muito maior do que nas demais zonas. Por isso, o Programa tinha como foco alinhar a questão da segurança pública e do combate aos fatores que desencadeiam a segregação através da marginalidade, por meio de duas frentes que o Pronasci objetivava atuar: a ação policial e a prevenção e integração da juventude, que se encontrava em situação de risco.

A Ação Policial compreendia os objetivos da formação: enfrentamento ao sistema que originava a corrupção, valorização dos profissionais da segurança pública, bolsa-formação aos profissionais que aderissem conjuntamente ao programa, integração da Força Nacional de Segurança Pública e modernização da gestão do sistema carcerário. A Prevenção e integração da juventude que estava em situação de risco e desagregação familiar tinham como foco atuar em três campos de forma conjunta e coordenada: territorial, social e etário. Não basta atuar somente no combate à criminalidade, é necessário atuar também no declínio do que dá origem a ela, o que era objetivo inicial do programa.

Com base nesse contexto geral, buscou-se estudar o município de Canoas/RS, que teve uma atuação de destaque nesse programa a fim de reduzir os impactos que o caos na segurança pública vinha causando no município constatado, através dos altos índices de criminalidade, conforme se verá ao longo deste artigo. Dessa forma, mesmo com o término do Pronasci em 2012, o município, compreendendo que o programa havia dado resultado, propôs-se a municipalizar algumas práticas descritas pelo programa.

Em relação a isso, o presente artigo visa analisar a implementação da política pública de segurança pública (Pronasci), no município de Canoas/RS, durante o período de 2009 a 2016, verificando a institucionalização do programa por meio de três eixos: o aparato legal (leis, marcos legais, portarias etc. que garantam a institucionalização a nível municipal), as atividades (verificar se as atividades desenvolvidas durante a implementação do Pronasci se mantiveram após seu término) e os cargos funcionais.

O objetivo é conferir a hipótese de que, em alguns casos, a indução do Governo Federal aos municípios para implementar políticas públicas pode complementar o aparato técnico, conferindo, assim, algum grau de municipalização, já que muitos entes municipais não têm condições de fazê-lo (Grin 2014).

Em termos metodológicos, este artigo teve como abordagem de pesquisa uma análise hipotético-dedutiva. Foi realizado um estudo de natureza descritiva, que se aproxima da explicativa, no intuito de aprofundar a avaliação acerca da implementação do Pronasci no município de Canoas/RS.

Dessa forma, realizou-se procedimentos de análise documental para coletar dados e informações que serviram de base para a composição da presente pesquisa. A análise documental foi realizada através de cadernos oficiais dos Governos Federal e Municipal, que contêm informações acerca da sua implementação nessas esferas governamentais.

Antes de passar à análise dos dados, se faz necessário conhecer a caracterização do Pronasci, no que tange aos seus objetivos e a sua aplicabilidade, para a redução da violência nas esferas subnacionais. Com isso, buscou-se trazer elementos que justifiquem o fato da sua implementação a nível local pelo município de Canoas/RS, que enfrentava altos índices de violência. Dessa forma, também houve o intuito de contextualizar como a "municipalização" dessa política pública ajudou o município a reduzir as altas taxas de mortalidade que enfrentava.

### Pronasci

O programa visava prever, controlar e reprimir a criminalidade, atuando no contexto sócio cultural, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais integradas entre a União, estados e municípios. As ações eram baseadas nas diretrizes do SUSP.

Os objetivos específicos do Pronasci foram:

(I) melhorar o sistema de segurança pública e prisional, valorizando, assim, os profissionais;

(II) ressocializar as pessoas com penas restritivas de liberdade e egressos, por meio da implementação de projetos educativos e profissionalizantes;

(III) promover o acesso dos adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade às políticas sociais governamentais em territórios de isolamento social.

Em suma, o foco do programa era direcionado aos jovens presos, egressos do sistema prisional, oriundos do serviço militar, em situação de conflitos familiares e em conflitos com a lei.

A abrangência do programa federal estava vinculada às regiões metropolitanas que apresentavam altos índices de criminalidade. De acordo com os dados obtidos pelo Ministério da Justiça, Canoas/RS, situada na região metropolitana de Porto Alegre, apresentava índices alarmantes relacionados às taxas de homicídio. Dentre o ranking gaúcho, que compreendeu municípios de 10 mil ou mais habitantes situados entre os 10% do país com as maiores taxas de homicídio, Canoas ficou em oitavo lugar, com uma média de 29,5 de taxa de homicídios para uma média populacional de 318,4 mil habitantes. No entanto, o homicídio juvenil, dentro do período analisado, apresentou um percentual de 38,3%.

Dessa maneira, para enfrentar a criminalidade, as ações estruturais do programa baseava-se na modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, na valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários e no enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado.

Os Programas Locais que estavam inseridos no Pronasci visavam atuar diretamente e de forma coordenada na comunidade eram: os territórios de paz, integração do jovem e da família e segurança e convivência. O investimento total destinado ao Programa foi de R\$ 6.707.000.000,00, tendo reservas de dotação orçamentárias nos exercícios financeiros de 2007-2012.

Por fim, o Pronasci surgiu da lógica de entendimento de que o problema profundo, complexo, diverso e urgente que a segurança pública enfrenta não é um caso isolado e nem de com-

petência de apenas um ente federado e/ou governamental, mas de todos que deveriam agir de forma integrada e coordenada, alinhando a sociedade civil, os municípios e os estados sob a mobilização do Governo Federal.

Tendo em vista o entendimento que levou à concepção do programa, cabe salientar que o Pronasci é uma “política de governo” e não uma “política de Estado”, já que, devido à alternância de poder, não obteve mais continuidade, pois o programa foi articulado de forma integral e coordenado entre as demais esferas de poder, em virtude de uma determinada conjuntura política vigente no momento da sua concepção e implementação.

No entanto, se o programa fosse criado através de uma perspectiva de política de Estado, constituir-se-ia através de mecanismos nos quais os gestores públicos, que se alternam no poder, garantissem linhas e ações contínuas por meio de programas e projetos institucionalizados, visando umamantenção. Em suma, mesmo havendo alternâncias de governos, o Pronasci teria garantias constitucionais de implementação e funcionamento, tendo como exemplo claro o Sistema Único de Saúde, que é regulamentado pela Constituição Federal de 1988, que é uma política de Estado para além de governos eleitos.

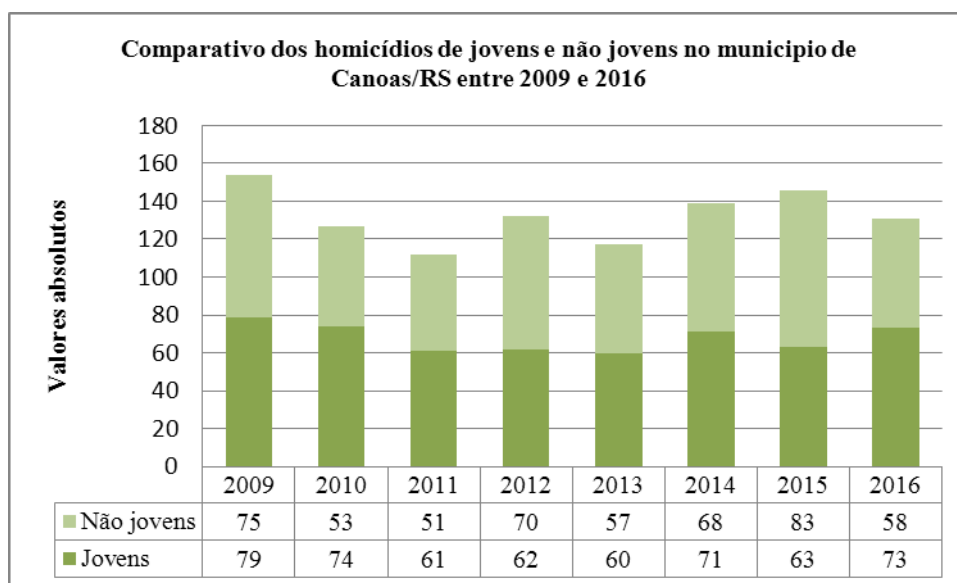
### O caso de Canoas/RS

Canoas está localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre/RS e, segundo o IBGE, é o quarto maior município do Rio Grande do Sul em termos populacionais, com 348.208 mil habitantes estimados (IBGE 2020). Com 2.631 hab./km<sup>2</sup>, a cidade conta com uma zona rural ínfima, com um perímetro em quase a sua totalidade de forma urbana e zonas extremamente populosas.

É importante ressaltar que Canoas teve um grande histórico de ocupações irregulares sem a devida atenção e o acompanhamento do poder público. Falta de serviços básicos, como, por exemplo, saúde, educação, habitação, saneamento básico, entre outros, foram realidades que contribuíram para os processos de exclusão e marginalização sociais presentes, que influenciam até hoje na dinâmica da violência local (Gamalho & Heidrich 2015, 13-14).

Atualmente, os bairros que surgiram de ocupações são os mais populosos e também os que concentram grande parte das mortes violentas, incidindo, principalmente, sobre a população jovem. Através do Gráfico 1, é possível perceber a relação dos homicídios entre população jovem e não-jovem durante o período analisado.

**Gráfico 1** – Comparativo dos homicídios de jovens e não jovens no município de Canoas/RS entre 2009 e 2016.



**Fonte:** elaboração própria, com base no Observatório de Segurança Pública de Canoas (2017).

Dado esse contexto de exclusão e marginalização social histórica, Canoas foi uma das cidades do Rio Grande do Sul contempladas com o Pronasci, convênio firmado entre União, Estados e Municípios.

Entre 2009 e 2016, a Prefeitura Municipal de Canoas implementou uma Política Municipal de Segurança Pública inspirada e orientada pelo Pronasci (Lei nº 11.530, de 2007), a qual deu aos municípios um papel central na construção de um novo paradigma de Segurança Pública. Como a finalização do programa, que ocorreu em 2012, diversas adversidades relacionadas a financiamento e continuidade de políticas públicas na perspectiva do Pronasci ficaram em risco, porém, a maioria se manteve através da institucionalização por lei.

Uma das linhas do programa era o Território da Paz, um recorte da área de maior vulnerabilidade do município para intervenções locais e inovadoras de Segurança Pública. O território selecionado para a ação, que durou de 2009 a 2015, foi o bairro Guajuviras, que era erigido de ocupações e disputas entre os moradores e o poder público, que antes da intervenção chegou a ter 70 homicídios a cada 100 mil habitantes. Entre o período de implementação dessa ação, o bairro chegou a diminuir pela metade. Em 2013, o número foi de 33,3 homicídios a cada 100 mil habitantes.

As iniciativas, Mulheres da Paz (MdP), Justiça Comunitária e Casa das Juventudes (CJ) foram encerradas em 2015, sem continuação ou institucionalização. Algumas mulheres do projeto MdP foram contratadas pela Fundação La Salle para atuar como agentes comunitárias em outros planos da Prefeitura Municipal.

O novo paradigma da segurança pública, proposto pelo Pronasci, incitou o município a diversificar e ramificar as funções ligadas à segurança, tornando-as complementares em diferentes níveis. A municipalização da segurança pública se deu através de várias formas, sendo a principal a ins-

titucionalização por lei. Destacam-se o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M)<sup>2</sup>, o Observatório de Segurança Pública de Canoas (OSPC), o Centro Integrado de Controle e Comando (CICC) e o Comitê Integrado de Prevenção. A Imagem 1 retrata o diagrama conceitual da proposta de articulação dos setores e suas respectivas áreas.

**Imagem 1** – Diagrama conceitual da Política Municipal de Segurança Pública



**Fonte:** Canoas (2016).

A seguir, serão analisados os eixos que compõem a institucionalização do Pronasci.

O primeiro eixo, de repressão e fiscalização, refere-se ao GGI-M, que é um espaço de integração de todos os setores entendidos como influentes/responsáveis pela segurança pública municipal. Os GGIs nasceram ao nível estadual, desde o Segundo Plano Nacional de Segurança Pública, em 2003, e ganharam força nos municípios através do Pronasci. Em Canoas, o GGI-M foi institucionalizado pela Lei Municipal nº 5.386/2009 e tornou-se uma ferramenta fundamental das estratégias políticas de segurança, atuando desde junho de 2009.

Para a institucionalização a nível municipal da Política de Segurança Pública Integrada e Partici-

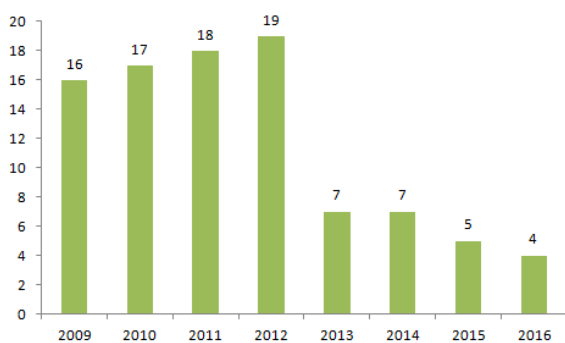
<sup>2</sup> De acordo com a cartilha elaborada pelo Pronasci em parceria com o Ministério da Justiça, o GGI forma a estrutura gerencial local do Pronasci. Assim, enquanto principal ferramenta de gestão, garante sua viabilidade operacional, reunindo o conjunto de instituições que incide sobre a política de segurança no município, promovendo ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade e aumentando a percepção de segurança por parte da população e a valorização dos servidores públicos que atuam na área de segurança em todas as esferas.

pativa em Canoas, destacam-se três dispositivos legais: a Lei Federal 11530/2007 (alterada pela Lei 11.707/2008), que instituiu o Pronasci e orienta a Criação dos Gabinetes de Gestão Integrada para adesão ao programa; a Lei 5386/2009 (alterada pela Lei 580/2013), que reestrutura o GGI-M em Canoas; a Portaria 01 de 2014 — da Senasp, a qual institui as diretrizes nacionais orientadoras dos Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública.

Atualmente, o GGI-M de Canoas ocorre a cada bimestre, sendo convocados os comandos regionais e locais das Polícias Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Susepe, Instituto Geral de Perícias (RS), Guarda Municipal, Conselho Tutelar, Ministério Público Estadual, Subseção de Canoas, Fiscalizações Municipais (desenvolvimento econômico, ambiental, vigilância sanitária e Procon) e todos os projetos e órgãos que atuam nos programas de Prevenção (Saúde, Educação, Assistência Social, Todo Jovem Importa).

O Gráfico 2 expõe o número de reuniões do pleno realizado no período de 2009 a 2016. Após o final do Pronasci, as reuniões caíram de 19 para 7, porém, manteve-se a mesma organização.

**Gráfico 2** – Número de reuniões do pleno, realizado no período de 2009–2016.



**Fonte:** elaboração própria, com base em Canoas (2016).

No eixo da análise de dados, entra o papel do OSPC, que iniciou formalmente suas atividades em 2010. Constitui-se num centro de pesquisa social aplicada à segurança pública usando, inicialmente, recursos advindos do Pronasci e transformado, posteriormente, em política pública através da Lei

Municipal nº 5386, passando a ser financiado pela Prefeitura. Dentre os profissionais, até o final de 2015 foram mantidos com recursos municipais um geógrafo, três sociólogos e um guarda municipal, para a análise e tratamento de dados.

O OSPC foi o primeiro observatório de segurança a nível municipal, sendo uma ferramenta estratégica e inovadora para a gestão pública que embasa o trabalho dos gestores da área de segurança da cidade de Canoas. Dentre as importantes contribuições iniciais do observatório, e que continuam sendo colocadas em prática atualmente, com importantes acréscimos, podemos citar:

- 1) atuação junto ao GGI-M;
- 2) atuação junto à guarda comunitária e à Política Municipal de Prevenção às Violências nas Escolas;
- 3) utilização de um Sistema de Informações Geográficas para a segurança pública municipal.

Sua institucionalização a nível municipal superou a opacidade de dados referentes à segurança pública e qualificou diversas iniciativas, ações e programas.

Desde 2009, Canoas instituiu um sistema de videomonitoramento na cidade, chegando, em 2016, a 186 câmeras públicas. Com recursos inicialmente advindos do Pronasci, a modernização dos sistemas policiais surtiu um efeito positivo para a gestão, uma vez que, em 2015, foi inaugurada a Sala Integrada de Monitoramento no Centro Integrado de Comando e Controle. A intenção era, conforme o Pronasci, integrar os serviços referentes à segurança pública, não só em diálogo, mas também em sistemas. A sala compunha, até 2016, os Sistemas de HT (rádio): HT Brigada Militar, HT Guarda Municipal, HT Fiscalização de Trânsito, HT Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu). Conforme o tipo de situação, as ocorrências são despachadas para a Guarda Municipal ou para a Brigada Militar.

O CICC é regulamentado pela Lei nº 5386 e é composto por uma parte administrativa — Analista Operacional e Assistente Administrativo — e uma operacional — Líder Operacional (GM), Líder

Operacional (FBM), Operador de Videomonitoramento, Operador de Sistema de Alarme e Rádio, Comunicador Operador dos Grupos de WhatsApp e 153 e Agente de Fiscalização de Trânsito. Em 2015 totalizaram 44 policiais militares e um guarda municipal na parte operacional e dois guardas municipais na parte administrativa, com recursos advindos do Estado e do Município.

Durante os anos de 2009 e 2015, a intervenção do eixo de Prevenção à Violência foi marcada pela implementação dos projetos do Pronasci: MdP, Núcleo de Justiça Comunitária, Casa das Juventudes (CJ) e Agência da Boa Notícia, no Território de Paz Guajuviras (ABNG), e, posteriormente, no Território de Paz Mathias Velho. Serão analisados os primeiros três, considerados os mais importantes, com maiores destinações de recursos. Os projetos foram mantidos, até 2012, com recursos advindos do Pronasci, através de emendas e submissão de projetos nas linhas do programa, e, posteriormente, alguns foram institucionalizando-se, perante lei, ou somente com a continuidade do serviço financiado por outros entes ou pela própria prefeitura.

O Projeto MdP foi uma proposta do Ministério da Justiça, pela Lei n° 11.530/2007 e pelo Decreto n° 6.490/2008, que instituiu o Pronasci. O projeto MdP foi instalado no bairro Guajuviras, em março de 2010, no bojo dos projetos financiados pelo Pronasci, com a implementação do Território de Paz em outubro de 2009.

Já no bairro Mathias Velho, a experiência foi replicada por iniciativa da Prefeitura Municipal, a partir do ano de 2012, financiado inicialmente com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, dado os resultados positivos da iniciativa no outro bairro. Ambos, ao fim de seus convênios, foram mantidos com recursos próprios da Prefeitura. Inicialmente, o projeto foi executado pela ONG Themis e, posteriormente, pela Fundação La Salle, com 220 mulheres formadas para atuarem como agentes comunitárias do MdP.

Outra linha dos projetos de prevenção, complementando as prerrogativas do Pronasci, é o projeto Justiça Comunitária, que trabalhava com a construção de alternativas não violentas de

resolução de conflitos, na constituição de uma cultura de paz, através dos eixos da mediação comunitária, animação de redes e da educação para os direitos. Por meio de um Acordo de Cooperação Técnica entre a Prefeitura de Canoas e a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, os Núcleos de Justiça Comunitária iniciaram os atendimentos descentralizados da Defensoria, priorizando os bairros Mathias Velho e Guajuviras, sendo que entre 2010 e 2015 foram formados 158 agentes comunitários de mediação nos dois bairros.

Por fim, a CJ foi um projeto de Segurança Pública com foco na formação humana de jovens, através da cultura de paz e cidadania. Esse projeto visa à ampliação da qualidade de vida dos jovens na perspectiva da coletividade, exercício da cidadania, preparação para o mercado de trabalho e ao desenvolvimento de diferentes habilidades importantes para o processo de formação intelectual, física e comportamental, orientados pela construção da segurança cidadã.

De 2010 a 2015, a partir de recursos do Ministério da Justiça dentro das diretrizes do Pronasci, a CJ abrigou o Protejo, percurso formativo que sensibiliza os jovens para os Direitos Humanos; incentivava a produção cultural através de oficinas artísticas culturais de violão, percussão, grafite, jogos teatrais, construção de instrumentos musicais; e aproximava da cultura digital, por meio de aulas de edição de textos, apresentação de slides, confecção de planilhas eletrônicas, navegação pela internet, e-mail, edição de imagens, dentre outras atividades. Nesse período, foram formados 625 jovens nas duas casas da juventude, no bairro Guajuviras e no bairro Mathias Velho.

Considerada a análise e exposição anteriormente realizadas, nota-se que, através do financiamento e da regulamentação, por intermédio de leis/decretos, a gestão institucionalizou a forma de gerir os projetos, dando conta, durante o recorte temporal analisado, de manter os serviços em funcionamento.

Apesar de ser uma indução federal que conduziu a estrutura dos serviços oferecidos, a gestão municipal, utilizando do princípio da discricionariedade, optou por manter os serviços em funcio-



namento, mesmo após o término do programa federal, embora a responsabilidade principal sobre a segurança pública seja dos estados, conforme prevê a Carta Magna de 1988 através do art. 144.

### Considerações Finais

Considerando a problemática estudada, percebe-se que, quando as políticas públicas são coordenadas/induzidas pela federação, o ente federado sente-se mais "apto" para implementá-las, pois, como demonstra Abrucio (2005, 46):

O governo federal também pode ter um papel coordenador e/ou indutor. Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas.

Os problemas, características, territorialidades, fatores socioculturais, são variáveis peculiares a cada localidade. Entretanto, muitos desses entes governamentais não conseguem dar conta das demandas sociais, por conta das adversidades que as capacidades estatais enfrentam, como, por exemplo, os recursos financeiros e a mão-de-obra qualificada que irá gerir a política pública, dentre outros fatores. Por isso, há a necessidade da coordenação de um Estado soberano, que conduzia a efetivação de políticas públicas em território nacional, com a adoção das esferas subnacionais, a fim de solucionar os dilemas existentes.

Em determinados casos, as políticas públicas exitosas acabam findando por serem de Governo e não de Estado, como é o caso do Pronasci. Quando isso ocorre, os outros entes federados ficam sem saber como agir diante da problemática que vinha tendo uma atenção peculiar, dada de forma centralizada, e estava sendo solucionada ao longo do período de implementação da política pública.

Todavia, como é o objeto de estudo deste artigo, há situações em que o ente municipal resolve institucionalizar uma determinada política por haver a necessidade da sua continuação, mesmo que a União não esteja mais atuando de

forma coordenada, assim como aconteceu com o município de Canoas/RS. O Governo Municipal percebeu a necessidade de dar continuidade ao programa que vinha obtendo êxito no combate à criminalidade e resolveu colocar a capacidade estatal para fomentar essa política pública que antes não era de responsabilidade governamental.

O ente subnacional que opta por dar prosseguimento a determinado programa, desenvolvido na esfera nacional quando não há mais vigência deste, não necessita, necessariamente, manter exatamente da forma que estava sendo conduzida. A adaptação às realidades locais se faz necessária desde que as diretrizes sejam mantidas.

Os vetores abordados neste artigo, como a descentralização/centralização, a autonomia e as atribuições/competências, são fatores essenciais na municipalização de políticas públicas oriundas da coordenação de um Estado Nacional. A centralização se dá na indução de políticas públicas por parte do Governo Federal aos estados e municípios e, posteriormente, a descentralização administrativa/política/financeira opta por conduzir essas políticas conforme a adaptação à realidade local. A autonomia se dá na implementação das políticas públicas através dos entes federados quando não há mais a existência de programas exitosos coordenados pela esfera nacional, porém, anterior a isso, também está relacionada à capacidade administrativa na gestão desses programas.

No entanto, as atribuições/competências de cada ente governamental são notoriamente especificadas na CF/88. Entretanto, há casos, como o município estudado nesta pesquisa, que preferiu dar prosseguimento a uma política pública com resultados exitosos em sua localidade, mesmo não tendo as responsabilidades específicas do ente federal.

Por fim, a hipótese de que, em alguns casos, a indução do Governo Federal aos municípios para implementar políticas públicas, conferindo, assim, algum grau, ainda que não estandardizado, de municipalização se confirma, uma vez que diversas formas de continuação, ainda que não necessariamente por lei, foram percebidas no município no período analisado.

## Referências

Abrucio, Fernando Luiz. 2005. "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula." *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 24: 41-67. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso)

Arretche, Marta. 1996. "Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo 11, 31: 44-66. [http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31\\_03.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf)

Bielschowsky, Ricardo. 2004. *Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Brasil. 1988. "Art. 144 – Da defesa do Estado e das instituições democráticas". *Carta Magna*. [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_144.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_144.asp)

Brasil. 2007. "Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007". *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci e dá outras providências*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11530.htm)

Brasil. 2008. "Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008". *Regulamenta os arts. 8º-D e 8º-E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e revoga o Decreto nº 6.390, de 8 de março de 2008*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6490.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.490%2C%20DE%2019%20DE%20JUNHO%20DE%202008.&text=Regulamenta%20os%20arts.,8%20de%20mar%C3%A7o%20de%202008](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6490.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.490%2C%20DE%2019%20DE%20JUNHO%20DE%202008.&text=Regulamenta%20os%20arts.,8%20de%20mar%C3%A7o%20de%202008)

Brasil. 2014. "Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014". *Estatuto Geral das Guardas Municipais*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.022%2C%20DE%208.Estatuto%20Geral%20das%20Guardas%20Municipais.&text=Art.&text=4%C2%BA%20%C3%89%20compet%C3%Aancia%20geral%20das.municipais%20e%20instala%C3%A7%C3%B5es%20do%20Munic%C3%ADpio](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.022%2C%20DE%208.Estatuto%20Geral%20das%20Guardas%20Municipais.&text=Art.&text=4%C2%BA%20%C3%89%20compet%C3%Aancia%20geral%20das.municipais%20e%20instala%C3%A7%C3%B5es%20do%20Munic%C3%ADpio)

Brasil. 2008. "Pronasci". *Ministério da Justiça*. Brasília: [Ministério da Justiça]. [https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP\\_08\\_MinisterioJustica.pdf](https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP_08_MinisterioJustica.pdf)

Briceño-León, Roberto. 2002. "La nueva violencia urbana de América Latina". *Sociologias*, 8, 34-51. <https://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a03.pdf>

Canoas. 2009. "Lei nº 5386, de 19 de maio de 2009". *Cria o Conselho municipal de segurança pública e dá outras providências*. <https://c-mara-municipal-de-canoas.jusbrasil.com.br/legislacao/877343/lei-5386-09>

Canoas. 2016. "Canoas pela paz: política municipal de segurança pública 2009–2016". In *Prefeitura de Canoas, Fundação La Salle*; organizado por Alberto Liebling Kopittke, Tâmara Biolo Soares, Patrick Schoenardie; escrito por Diego Rafael Hoch de Menezes, Thiago Medeiros Magnus, Kátia Carolina Meurer Azambuja, Daniel Montenegro, Alexandra Munaretti Michaelsen, Bernardo Coldebella. Canoas: Editora Algo Mais.

Gamallo, Nola Patricia; Heidrich, Álvaro Luiz. 2015. "As tensões entre estratégias e táticas na produção do bairro popular. Reflexões sobre o bairro Guajuviras - Canoas (RS)". *Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 25: 9-30. <https://revistas.dee.sp.gov.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/view/3550/3570>

Grin, Eduardo José. 2014. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 48, 2: 459-480. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000200009&lng=en&nrm=iso)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Cidades e Estados: Canoas/RS*. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/canoas.html>

Observatório de Segurança Pública de Canoas [OSPC]. 2017. "Indicadores criminais: Janeiro a Dezembro 2017". In *Prefeitura de Canoas, Fundação La Salle*; organizado por Alexandra Michaelsen, Jacson Portolon, Carolina Santos, Caroline Bussoloto, Guilherme Horstmann, Jonathan Rocha. [https://www.canoas.rs.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Indicadores-criminais-Jan-Dez-2017-atualizado\\_vers%C3%A3o-para-SITE-1.pdf](https://www.canoas.rs.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Indicadores-criminais-Jan-Dez-2017-atualizado_vers%C3%A3o-para-SITE-1.pdf)

Papi, Luciana Pazini. 2017. *A DINÂMICA FEDERATIVA DE BRASIL E ARGENTINA: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e Implementação de Políticas de combate à pobreza e de assistência social*. (Tese de doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

---

### Rafael da Silveira Velho

Mestrando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), em Porto Alegre, RS, Brasil.

Os textos deste artigo foram revisados por Zepellini Publishers e submetidos para validação do(s) autor(es) antes da publicação.