



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E TECNOLÓGICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS**  
**HUMANOS**  
**MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS**

**KANANDA PEIXOTO NUNES NUNES**

**“OS CONFLITOS ESTÃO NAS CIDADES”:** UMA ANÁLISE SOBRE AS  
**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EXECUTADAS PELA MUNICIPALIDADE**  
**EM PELOTAS**

**Pelotas**  
**2024**

**KANANDA PEIXOTO NUNES NUNES**

**“OS CONFLITOS ESTÃO NAS CIDADES”: UMA ANÁLISE SOBRE AS  
POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EXECUTADAS PELA MUNICIPALIDADE  
EM PELOTAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas, linha de pesquisa Direitos Humanos, Segurança e Acesso à Justiça, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Lazzari da Silveira

**Pelotas**

**2024**

Nunes, Kananda Peixoto Nunes

Os conflitos estão nas cidades: uma análise sobre as políticas de segurança pública executadas pela municipalidade em Pelotas. / Kananda Peixoto Nunes Nunes. - Pelotas: UCPEL, 2024.

144 f.

Orientador: Felipe Lazzari da Silveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos. - Pelotas, BR-RS, 2024.

1. Municipalização. 2. Pelotas. 3. Segurança pública.  
4. Criminalidade. I. Silveira, Felipe Lazzari da.  
II. Título.

**“OS CONFLITOS ESTÃO NAS CIDADES”:** UMA ANÁLISE SOBRE AS  
**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EXECUTADAS PELA MUNICIPALIDADE**  
**EM PELOTAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas, linha de pesquisa Direitos Humanos, Segurança e Acesso à Justiça, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social e Direitos Humanos.

Aprovada em 19 de dezembro de 2024.

**BANCA EXAMINADORA**

Participação via web

---

Prof. Dr. Felipe Lazzari da Silveira (Presidente – Orientador)  
Universidade Católica de Pelotas – UCPel

Participação via web

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr. Eduardo Pazinato  
Faculdade de Direito de Santa Maria – FDISMA

Participação via web

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies  
Universidade Católica de Pelotas

Dedico este trabalho à minha avó, Leila de Brito Nunes, que partiu em outubro de 2023 e que infelizmente não cheguei a tempo de me despedir. Minha grande fonte de afeto e proteção.

*Nós vamos prosseguir, companheiro*

*Medo não há*

*No rumo certo da estrada*

*Unidos vamos crescer e andar*

*Nós vamos repartir, companheiro*

*O campo e o mar*

*O pão da vida, meu braço, meu peito*

*Feito pra amar*

*- Vitor Ramil*

## AGRADECIMENTOS

Assim como expressei nos agradecimentos do meu Trabalho de Conclusão de Curso da graduação, torno a dizer, sou uma esponja, absorvo um pouco de aprendizado cada pessoa que passa pela minha vida. Talvez possa comparar também a um quebra-cabeças, fui me construindo com um pedacinho de cada um que chegou, cada um que passou, cada um que ficou.

Com isto, construo esses agradecimentos, primeiramente dizendo que simplesmente sou grata. Sou grata por ter chegado até aqui, por estar concluindo esse trabalho, por estar concluindo esse mestrado, que foi planejado desde meu 2º semestre da faculdade de direito (2016). Esse foi o ano mais desafiador da minha vida, pessoalmente, academicamente e profissionalmente. Chego ao fim desse ciclo e mal posso acreditar que consegui, terminei. Eu não poderia ser mais grata, à Deus, Orixás, Universo.

Também quero agradecer a todas e todos amigos e familiares que estiveram comigo durante esse ciclo, me incentivando, torcendo, às vezes acreditando mais em mim do que eu mesma. Em especial, quero agradecer à Louise Lemões e Daniel Lemos, que foram, neste ano, meu ponto de equilíbrio, segurança e coragem. As mãos que me puxaram em todos os tropeços e quedas. Os melhores abraços que tenho o privilégio de receber em todas as manhãs de trabalho, as melhores risadas e piadas internas, as melhores parcerias de tomar uma cerveja e comer um Sanata, os melhores amigos do mundo que, na verdade, são família. Viver em um mundo onde vocês existem, me traz paz, me faz ter mais fé. Vocês me fazem uma pessoa melhor. Não tem palavras que possam descrever minha gratidão. Eu amo vocês.

Agradeço aos meus pais, Veridiana Peixoto e Eneido de Brito que, esse ano, mais do que em qualquer um, foram compreensíveis diante da minha ausência. Eu aqui, eles em Canguçu, em um ano que o trabalho e os estudos me deixaram tão sem tempo, que devo ter visitado-os umas duas vezes somente, mesmo morando há 50 minutos de distância. Amo vocês.

Aos entrevistados dessa pesquisa, José Mairo Brem da Silva Junior, Aline Crochemore, Cíntia Aires, Alberto Kopittke, e Paula Mascarenhas, que prontamente toparam conceder as entrevistas, fazendo delas um momento de aprendizado e troca. Sem vocês, essa pesquisa não seria possível. Obrigada.

Na verdade, preciso destacar um dos entrevistados, para fazer um especial agradecimento, José Mario Junior, que não só colaborou como entrevistado, mas é um amigo querido, que tenho o privilégio de ter conhecido durante a graduação e que admiro imensamente desde então. Uma das pessoas mais competentes, inteligentes, dedicadas, disciplinadas e legais que eu conheço. Zé, quero te agradecer pelo apoio com essa pesquisa, desde que ela era um anteprojetado mal formulado. Quero te agradecer por todos os perrengues que me ajudasse a enfrentar. Quero te agradecer por não me deixar desistir e estar presente na minha vida durante esse ano, que foi tão desafiador. Quero te agradecer por todos os cafés, Sanatas, risadas, desesperos controlados pelo teu otimismo, piadas sarcásticas, algumas de péssima qualidade, convenhamos, mas exatamente como meu o senso de humor duvidoso e que sempre, sempre me tiraram boas risadas, até mesmo em dias que era difícil sorrir. Obrigada!

Agradeço ao meu orientador, Felipe Lazzari da Silveira, por me guiar na pesquisa, me motivar, contornar todos os percalços junto comigo, buscando solução para todos os obstáculos que surgiram e acreditando nessa pesquisa em momentos em que eu estava descrente.

Aos professores, funcionários e aos colegas do Programa de Pós Graduação em Política Social e Direitos Humanos (PPGPSDH). Aos colegas do grupo de pesquisa GITEP. Também à Universidade Católica de Pelotas, que nos últimos 6 anos, foi minha casa e, agora, me despeço. Foi um privilégio estudar em uma instituição de ensino tão qualificada.

Agradeço a CAPES, pela taxa que custeou esse mestrado e me ajudou a realizar mais este sonho. Com isto, aproveito para agradecer mais uma vez a todas as oportunidades que tive, desde a graduação, através do FIES. E nesse sentido que reforço meu compromisso enquanto cidadã, filha de trabalhadores e militante em me colocar sempre a disposição da luta contra a desigualdade social.

Finalizo mais esse trabalho, com Olga Benário e sua célebre frase: *“Lutei pelo justo, pelo bom e pelo melhor do mundo”*.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as políticas de segurança pública idealizadas e executadas pelo município, a partir do conceito de municipalização da segurança pública, tendo como objeto do estudo a experiência de Pelotas, considerando a implantação da política pública Pacto Pelotas Pela Paz. Nesse sentido, elaborou-se os seguintes objetivos específicos: (1) Refletir sobre cenário criminal geral e local, atentando para os sinais e acontecimentos de descentralização da gestão em segurança pública. (2) Analisar a atuação do município de Pelotas dentro da segurança pública, aprofundando-se na política pública Pacto Pelotas Pela Paz. Outrossim, trata-se de pesquisa qualitativa, onde sua construção fora dividida em duas etapas, sendo que a primeira é de cunho epistemológica-teórica, através de pesquisa bibliográfica e documental, que teve como objetivo estabelecer os marcos da pesquisa, bem como problematizar as minúcias e intercorrências do campo. Já o segundo se deu com pesquisa empírica de campo, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, que aconteceram presencialmente, com exceção de uma, que se deu de modo virtual. A metodologia adotada para análise das entrevistas é a Análise Textual Discursiva, que através da categorização textual, a partir das intenções da pesquisa, busca compreender e interpretar o conteúdo do texto, não apenas conteúdo literal, mas também analisando o contexto. Para tanto, foi submetido pedido de autorização para realização das entrevistas ao Comitê de Ética da Universidade, devidamente aprovado. Diante disso, a pesquisa, além de analisar e elucidar como se dá a execução da política de segurança pública de Pelotas, pode verificar que as políticas de segurança desenvolvidas no âmbito municipal podem trazer resultados e este é o caso de Pelotas, impactando para queda dos indicadores criminais locais.

**Palavras-chave:** Municipalização; Pelotas; Segurança pública; Criminalidade; Políticas públicas.

## **ABSTRACT**

The present work aims to analyze the public security policies designed and implemented by the municipality, from the concept of the municipalization of public security, with the case study being the experience of Pelotas, considering the implementation of the public policy Pacto Pelotas Pela Paz. In this regard, the following specific objectives were developed: (1) Reflect on the general and local criminal scenario, focusing on the signs and events of the decentralization of public security management. (2) Analyze the municipality of Pelotas' approach to public security, delving into the public policy Pacto Pelotas Pela Paz. Furthermore, this is a qualitative research study, with its construction divided into two stages, the first being of an epistemological-theoretical nature, involving bibliographic and documentary research, aimed at establishing the research delimitations, as well as problematizing the nuances and complications of the field. Conversely, the second stage involved empirical field research, carried out through semi-structured interviews, which were conducted in person, with one exception that was conducted virtually. The methodology adopted to analyze the interviews is discursive textual analysis, which, through textual categorization based on the research objectives, aims to comprehend and interpret the content of the text, not only in its literal sense, but also by analyzing its context. For this, an authorization request to conduct the interviews was submitted to the University Ethics Committee, which was duly approved. In view of this, the research, beyond analyzing and elucidating how public security policy is implemented in Pelotas, can verify that the security policies developed at the municipal level may yield results, and this is the case in Pelotas, impacting the reduction of local crime rates.

**Key words:** Municipalization; Pelotas; Public security; Crime; Public policies.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM – Brigada Militar  
CIP – Comitê Integrado de Prevenção  
CP – Código Penal  
CPP – Código de Processo Penal  
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil  
CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais  
Depen – Departamento Penitenciário Nacional  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
FASE – Fundação de Atendimento Socioeducativo  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública  
GGI – Gabinete de Gestão Integrada  
GM – Guarda Municipal  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias  
IPO – Instituto Pesquisas de Opinião  
MCMV – Minha Casa Minha Vida  
MNC – Matriz Nacional Curricular  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAR – Programa de Arrendamento Residencial  
PF – Polícia Federal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL – Partido Liberal  
PL – Projeto de Lei  
PLAMUSP - Plano Municipal de Segurança Pública  
PM – Polícia Militar  
PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos  
PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPGPSDH – Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos  
PPI – Plano de Policiamento Integrado  
PPP – Parcerias Público-Privadas

PPPP – Pacto Pelotas Pela Paz

PPPP – Pacto Pelotas Pela Paz

PRF – Polícia Rodoviária Federal

PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

PRP – Presídio Regional de Pelotas

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

Senad – Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

Sesge – Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos

STF – Supremo Tribunal Federal

SUSEPE – Superintendência dos Serviços Penitenciários

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

UCPEL – Universidade Católica de Pelotas

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO: APRESENTAÇÃO DO TEMA, IMPRESSÕES, EXPERIÊNCIA DE PESQUISA E O QUE SE PODE ESPERAR DESTE ESTUDO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL: LINHA DO TEMPO E O PARADOXO ENTRE A REDEMOCRATIZAÇÃO E A (IN)SEGURANÇA.....</b>	<b>22</b>
2.1. Da redemocratização à FHC: Uma nova era mais cidadã e segura? ....	24
2.2. Luís Inácio, o trabalhador no poder: planos, frustrações e segurança cidadã	31
2.3. De Dilma à Bolsonaro: a legitimação da municipalização da segurança pública no Brasil em meio ao retrocesso democrático .....	43
2.4. Lula de novo com a força do povo: atualidade, perspectiva e conclusão sobre as políticas de segurança do Brasil.....	48
<b>3. SEGURANÇA PÚBLICA: CONCEITOS, REFLEXÕES E A MUNICIPALIZAÇÃO</b>	<b>51</b>
3.1. Segurança Pública: Conceitos e novos paradigmas .....	55
3.1.1. Municipalização da Segurança Pública .....	59
<b>4. PELOTAS, A CIDADE DA PAZ? UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DAS ENTREVISTAS .....</b>	<b>71</b>
4.1. Pelotas: Dados sociais e cenário criminal.....	71
4.2. Da metodologia, extração dos dados e entrevistados .....	75
4.3. Da categoria “concepção”: “Pelotas mais humana e mais segura”, entendendo o contexto do protagonismo municipal em segurança pública e como tudo começou. ....	77
4.3.1. Pacto Pelotas Pela Paz: Municipalidade e Segurança Pública .....	80
4.4. Da categoria “estrutura e forma de trabalho” .....	86
4.5. Segurança para quem e feita por quem? Da categoria “participação popular e articulação política”.....	97
4.6. Da categoria “desafios e aprendizagens” .....	107
4.7. Um dilema nacional com consequências nas cidades: da categoria tráfico de drogas .....	113
4.8. Município e o poder de polícia: Da categoria “Guarda Municipal”.....	118
4.9. Pelotas é uma cidade segura? Da categoria “resultados” .....	120
4.10. Pacto Pelotas Pela Paz, segurança pública e para onde estamos caminhando: Da categoria “perspectivas e expectativas” .....	127
4.11. Da categoria “outras percepções” .....	128
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>130</b>
<b>6. Referências Bibliográficas.....</b>	<b>137</b>

## **1. INTRODUÇÃO: APRESENTAÇÃO DO TEMA, IMPRESSÕES, EXPERIÊNCIA DE PESQUISA E O QUE SE PODE ESPERAR DESTE ESTUDO**

A segurança pública é um tema que instiga os mais diversos sentimentos: preocupação, medo, curiosidade, irritação, desconfiança, motivação, esperança, descrença, entre tantos outros. Em mim, a segurança pública despertou, já há algum tempo, uma mistura de todos esses sentimentos, mas principalmente, uma vontade imensa de colaborar, enquanto pesquisadora, para buscar caminhos e um futuro mais humano.

É verdade que o tema traz consigo uma altíssima complexidade, assim como enquanto objeto de pesquisa, traz muitas possibilidades. É difícil de saber por onde começar a estudar, qual tema pesquisar, como determinada pesquisa pode ser mais ou menos relevante, especialmente quando se tem o anseio de se construir um trabalho que possa trazer esclarecimentos úteis para um problema.

Nesse passo, a presente pesquisa teve como objetivo realizar a análise das políticas de segurança pública executadas pelo município, a partir do conceito de municipalização da segurança pública, tendo como objeto de estudo a experiência de Pelotas, município que já há alguns anos tem se inserido como planejador e executor de políticas de segurança pública, especialmente após a criação do programa Pacto Pelotas Pela Paz.

De antemão, é importante trazer que Pelotas é uma cidade localizada no extremo sul do Rio Grande do Sul, com uma população estimada de 325.685 habitantes, sendo a 4ª cidade mais populosa do estado e possuindo Produto Interno Bruto - PIB per capita de R\$ 31.347,60 (IBGE, 2022). Além disso, apesar de ter registrado suba no IDH, segundo o Atlas Brasil, a Fundação de Economia e Estatística apontou que em 2010, Pelotas possuía taxa de pobreza acima da média estadual.

Outrossim, no que se refere a cenário criminal do município, destaca que Pelotas vivenciou um pico nos homicídios nos anos de 2017 e 2018, onde estudos, que iremos abordar com mais detalhes, dão conta que a maior parte das mortes, tratavam-se de execuções, relacionando-se com organizações criminosas ligadas ao tráfico de entorpecentes e disputas de territórios entre estas.

Sobre o tráfico de drogas, especificamente, destaca desde já, que tem grande relevância no cenário criminal da cidade, ainda que esta, apesar de sua

localização quase fronteiriça, não esteja na rota do tráfico, possui um forte varejo de drogas.

Tem-se como municipalização da segurança pública, uma alteração na estrutura tradicional da área, transferindo parte das responsabilidades da esfera estadual para esfera municipal. (KRUCHIN, 2013) Nessa linha, pode se dizer que este modelo traz ao município certa autonomia para criação e execução de políticas de segurança pública, fazendo deste um cogestor da segurança. Também, a municipalização da segurança pública prevê ênfase na prevenção e a integração entre as esferas governamentais e instituições.

Especialmente após o ano de 2016, em que Pelotas instituiu um Fundo de Segurança Pública, pode se observar uma grande guinada do município em direção a municipalização da segurança pública, inaugurando em 2017 sua primeira Secretaria de Segurança Pública e, finalmente, em agosto deste mesmo ano, lançando sua principal política de segurança, o Pacto Pelotas Pela Paz – PPPP.

O Pacto Pelotas Pela Paz é uma política de segurança pública que traz consigo um conceito de transversalidade e multidisciplinaridade, estando alicerçada em 5 (cinco) eixos: Prevenção Social, Tecnologia, Urbanismo, Fiscalização Administrativa e Policiamento e Justiça. Igualmente, foi a partir da criação do PPPP que Pelotas começou a contar com um Gabinete de Gestão Integrada – GGI, grupo liderado pela Prefeita e constituído por setores da municipalidade, como secretarias de segurança pública e trânsito, Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, além das forças de segurança (Polícia Civil, Brigada Militar, Exército Nacional, Guarda Municipal) e Poder Judiciário.

Tendo completado, em 2024, 7 (sete) anos de existência, o Pacto Pelotas Pela Paz é uma política pública polêmica, sofrendo até hoje grande resistência entre os mais diversos setores da sociedade, como meio acadêmico, representações sociais, parlamento municipal e até mesmo entre a comunidade pelotense. Desta forma, além de ser uma política pertinente ao tema que se pretendeu estudar, também, considerando o tempo de implementação e as polêmicas que envolvem, tornam o tema ainda mais relevante de se analisar.

Outrossim, trata-se de pesquisa qualitativa, onde sua construção fora dividida em duas etapas, sendo que a primeira é de cunho epistemológica-teórica, através de pesquisa bibliográfica e documental, que teve como objetivo estabelecer os marcos da pesquisa, bem como problematizar as minúcias e intercorrências do

campo. Já o segundo se deu com pesquisa empírica de campo, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, que aconteceram presencialmente, com exceção de uma, que se deu de modo virtual.

A metodologia adotada para análise das entrevistas é a Análise Textual Discursiva, que através da categorização textual, a partir das intenções da pesquisa, busca compreender e interpretar o conteúdo do texto, não apenas conteúdo literal, mas também analisando o contexto. Para tanto, foi submetido pedido de autorização para realização das entrevistas ao Comitê de Ética da Universidade, devidamente aprovado.

As categorias estabelecidas para análise das entrevistas foram: Concepção; Estrutura e forma de trabalho; Participação popular e articulação política; Desafios e aprendizagens; Tráfico de drogas; Guarda Municipal; Resultados; Perspectivas e expectativas; e outros.

Para realização da pesquisa, foram entrevistadas as seguintes pessoas: Aline Crochemore Hillal Maicá, Coordenadora do Programa Pacto Pelotas Pela Paz; Cíntia Aires, Secretária de Segurança Pública; José Mario Brem da Silva Junior, Coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social; Alberto Liebling Kopittke, Diretor Executivo do Instituto Cidade Segura; e Paula Mascarenhas, Prefeita de Pelotas.

Reconhecendo a estranheza causada quando apresento os nomes dos entrevistados, destaco que a escolha de entrevistar os gestores da política Pacto Pelotas Pela Paz deu-se a partir da ideia de entender o funcionamento da política pública, seus programas, eixos e planejamentos, também analisar possíveis contradições entre os próprios entrevistados — visto que algumas perguntas foram feitas a todos e respondidas de formas diferentes — e contradições com as percepções da análise da política pública, tanto a partir das informações teóricas, quanto do conteúdo coletado no campo.

Outrossim, o Pacto Pelotas Pela Paz foi construído a partir da idealização dessas pessoas, que pensaram a política pública e estão gerindo-a. Importante destacar ainda que todos os entrevistados, com exceção do consultor, exercem cargos politicamente vinculados, seja por tratar-se de cargos comissionados e funções gratificadas, como por tratar-se de cargos de gestão diretamente ligados ao governo, o que se difere dos demais servidores públicos.

Antes de adentrar nas impressões e experiência das entrevistas, é importante esclarecer que 2024 foi um ano de grandes dificuldades para o Rio Grande do Sul, incluindo Pelotas e isto tem total relação com a realização desta pesquisa. Em maio desse ano, o estado foi atingido pela maior tragédia climática de sua história, chuvas intensas e alagamentos que chegaram a destruir cidades, deixando a capital do estado embaixo d'água por mais de um mês. Esse evento climático também atingiu Pelotas, que diferentemente de alguns municípios, não teve a chuva com maior problema.

Pelotas é uma cidade cheia de pontos culturais e turísticos encantadores, entre eles, o mais relevante e, no meu ponto de vista, o mais lindo e encantador de todos, a Praia do Laranjal, ou apenas, o Laranjal, que faz parte da imensa Lagoa dos Patos, ou Laguna, para os geograficamente corretos. O Laranjal também foi o ponto mais atingido dessa tragédia climática, ficando completamente imerso as águas, já que por conta da imensa quantidade de água que ingressou na laguna, vindas da região de Porto Alegre pra cá, o nível de água do Laranjal subiu estratosféricamente, deixando todo bairro submerso. Esse fenômeno também ocorreu com o canal São Gonçalo, que lindamente atravessa Pelotas, mas naquele momento, transbordava pela cidade.

Devido a catástrofe desta enchente, o mês de maio foi um mês completamente atípico na minha vida e de todas e todos que vivem em Pelotas. O condomínio onde eu moro foi colocado na zona de risco e por lá permaneceu por um bom tempo. Saí de casa, voltei pra casa e, felizmente, a região nunca chegou a ser atingida, porém essa não foi a realidade de muitos locais. Apesar de nunca ter sido atingida pelas cheias, por estar em zona de risco, os dias eram como uma caixa de surpresa, nunca sabia o que iria acontecer, sempre na expectativa por notícias. Assistir as lives da prefeita sobre o que poderia vir a ocorrer, tornaram-se rotina diária, vivia para aguardar a manifestação da autoridade máxima do município. E as dúvidas todo dia eram as mesmas: será que que serei atingida? Quando isso vai acabar? Será que alguém se machucou? Como posso ajudar? Meu Deus, parecia que aquele pesadelo não iria ter fim.

Eu era uma mestranda, com projeto recém qualificado, no seu último ano do mestrado, com uma pesquisa empírica na qual precisava entrevistar pessoas que faziam parte da gestão municipal, em meio a uma enchente que mobilizou todos os setores da Prefeitura de Pelotas e afinal, como teria cabeça para escrever? Com que

cara eu poderia pedir uma entrevista nessa situação? Será que eu conseguiria entrevista-los em algum momento? Como dito, os dias não passavam, a tragédia parecia não ter fim e ainda, eu sabia que após esse evento terrível, viria a eleição municipal, que certamente mobilizaria meus entrevistados. O que seria da minha pesquisa?

No período da enchente, após retornar para minha casa, indo contra todas as recomendações da prefeita, além de voltar ao trabalho como assessora parlamentar, dediquei-me, sempre que possível, junto com um grupo de pessoas – as quais algumas já conhecia, outras tive o prazer de conhecer – nos esforços para ajudar os desabrigados, que se espalhavam em abrigos improvisados por toda cidade. Fiz sanduíches, carreguei alimentos, descasquei chuchu, abóbora, cenoura, lavei louça e pude ter por muitos momentos meu coração aquecido por abraços, afetos, risadas e algumas doses de whisky no final de cada dia. Esse grupo ganhou um nome, Solidariedade Pelotas. E eu estive presente na cozinha do Solidariedade Pelotas, que foi rapidamente montada no Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Cooperativas da Alimentação de Pelotas e fizeram um trabalho indescritível, incansável e extraordinário até o último dia.

Em Pelotas, para o enfrentamento da situação, foi montado uma sala de situação, que se localizou no 9º Batalhão de Infantaria Motorizada, o quartel do Exército. Praticamente todos meus entrevistados estavam lá. Prefeita, o coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, a Secretária de Segurança Pública e a Coordenadora do Pacto Pelotas Pela Paz, que se dividiu entre as reuniões da sala de situação e coordenação de um abrigo para crianças com deficiência ou necessidades especiais. Ainda após a baixa do nível da lagoa e do canal São Gonçalo, o que levou cerca de um mês para acontecer, todas essas pessoas continuavam envolvidas em tentar remediar os graves danos causados pela enchente. Ou seja, com tudo isto, quero dizer que tive uma imensa dificuldade em acessar o campo, inclusive tendo que remarcar entrevistas em mais de uma ocasião, o que me deixou extremamente apreensiva e atrasou completamente o cronograma planejado.

Mas finalmente adentrando nas impressões e experiência das entrevistas, inicio falando da primeira pessoa que entrevistei, Aline Crochemore, a coordenadora do Pacto Pelotas Pela Paz. A entrevista com Aline se deu na sala onde se localiza o Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, no Paço Municipal, eu estava nervosa, era minha primeira entrevista e por algum motivo era

como se nunca tivesse feito aquilo – embora já tivesse feito para o TCC e, inclusive, já tivesse entrevistado a própria Aline, nessa ocasião. Foi a entrevista mais longa de todas, tive dificuldade em ser objetiva nos questionamentos, durou 1 hora e 53 minutos e me custou toda uma madrugada de transcrição.

O segundo entrevistado foi José Mario, coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social. José era uma figura conhecida, egresso do curso de Direito da UCPel, assim como eu, e egresso desse PPG. Nem por isso eu estava menos nervosa, talvez até mais, pois era uma pessoa que sempre admirei intelectualmente. A entrevista aconteceu nas dependências da Universidade Católica de Pelotas, nossa velha conhecida. Foi a segunda mais longa entrevista.

A terceira entrevistada foi a secretária de segurança pública, Cíntia Aires e a entrevista se deu na Secretaria de Segurança Pública de Pelotas, localizada no terceiro andar da Rodoviária de Pelotas. Também já havia entrevistado Cíntia no meu TCC e, diferentemente de Aline, já tínhamos tido outros contatos por questões profissionais, então, não sei se por isso, estava menos nervosa do que nas outras duas entrevistas.

O quarto entrevistado foi Alberto Kopittke, única entrevista que realizei por videochamada, já que o entrevistado mora em Canoas – inclusive uma das cidades mais atingidas pelas enchentes do Rio Grande do Sul – a entrevista transcorreu tranquilamente e ali, finalmente pude conhecer o idealizador do Pacto Pelotas Pela Paz, pessoa que já havia ouvido falar muitas vezes.

Por último e finalmente, após muito tempo tentando marcar, encontrar brechas na agenda, remarcando e quase achando que não conseguiria entrevistar, finalmente entrevistei a prefeita Paula Mascarenhas. A entrevista aconteceu no seu gabinete e certamente foi o dia que mais fiquei nervosa, por um momento, durante minha apresentação, esqueci até em que área estava fazendo mestrado. Ao longo da entrevista, muito mais por mérito da entrevistada, o nervosismo foi desaparecendo. Saí do seu gabinete cerca de 19 horas, a entrevista teve uma pequena interrupção para que a prefeita recebesse uma autoridade do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, mas gentilmente, aceitou continuar após essa agenda.

Desta forma, após realizar todas as entrevistas, a pesquisa voltou a acontecer nas dependências do meu apartamento, entre transcrições, leituras, anotações, misturado com dias intensos de trabalho no qual me dividi entre muitas funções. Assim, passamos a entender como se estrutura o presente estudo.

Primeiramente, a fim de entender como se dá as políticas de segurança pública municipalizadas, considerando o conceito de municipalização da segurança pública, a partir da experiência de Pelotas, formulou-se o seguinte questionamento: “Como se dá o funcionamento das políticas de segurança pública planejadas e executadas pela municipalidade em Pelotas e quais os resultados percebidos?”.

Em seguida, elaborou-se os seguintes objetivos específicos: (1) Refletir sobre cenário criminal geral e local, atentando para os sinais e acontecimentos de descentralização da gestão em segurança pública. (2) Analisar a atuação do município de Pelotas dentro da segurança pública, aprofundando-se na política pública Pacto Pelotas Pela Paz.

Nessa linha, a presente pesquisa se justifica primeiramente pela necessidade de desbravar o tema e campo, tendo em vista que ainda há um número reduzido pesquisas acerca da Municipalização da Segurança Pública, da mesma forma que se encontra poucos estudos especificamente sobre a política de segurança pública municipal de Pelotas, Pacto Pelotas Pela Paz. Igualmente, este estudo se motivou na inquietude popular relativa ao dilema vivenciado na segurança pública brasileira, pretendendo elaborar uma pesquisa que discuta o tema de forma honesta e comprometida, contribuindo tanto no campo acadêmico, oportunizando o debate sobre projetos que efetivamente resultem em melhorias para segurança de Pelotas e demais centros urbanos.

No primeiro capítulo do desenvolvimento, discorro sobre a linha do tempo das políticas de segurança pública do Brasil, perpassando brevemente pelo período pré democrático e início da redemocratização, seguindo pelas medidas dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Roussef, Michel Temer, Jair Bolsonaro e o novo governo Lula.

O Brasil é um país não só marcado historicamente pela desigualdade social, mas também pelos breves períodos democráticos e muitas instabilidades institucionais. Nessa seara, após longos 21 anos de Ditadura Militar, em 1985 o Brasil encerra um ciclo de repressão e inaugura novos tempos, anunciado como um período onde a cidadania plena seria finalmente vivenciada. Ao menos é o que se esperava, especialmente após o advento da novíssima Constituição Federal, ou melhor, Constituição Cidadã, que trouxe consigo não só uma gama de artigos relacionados a direitos fundamentais, cidadania, como inaugurou, pela primeira vez na história do

país, um capítulo especialmente dedicado a Segurança Pública, onde encontramos o artigo 144.

Apesar do pioneirismo da nova Constituição em diversos temas e das grandes expectativas para um país que finalmente falaria em segurança pública e não somente em segurança nacional, anunciando um rompimento com os ditames ditatoriais, o que realmente se verificou foi um capítulo confuso, com resquícios de militarismo, onde a segurança pública fica definida como um “direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”, onde em seguida elenca as forças de segurança como ponto central e executores da segurança pública. (BRASIL, 1988)

Neste passo, ainda amargando heranças ditatoriais, o Brasil inicia um novo período sem grandes novidades na segurança pública, possuindo em sua estrutura uma polícia militar responsável pelo trabalho ostensivo, ou seja, trabalho que mais se aproxima da população.

Os anos que sucederam não trouxeram grandes inovações, muito embora os Governos FHC tenham inaugurado iniciativas como a primeira Secretaria de Segurança Pública, a primeira Secretaria de Direitos Humanos, o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos e o Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública.

Já os governos Lula, apesar de muitos entraves iniciais — onde fora construído um novo Plano Nacional de Segurança Pública, criado ainda em sua campanha eleitoral, juntamente com especialistas e repleto de propostas de mudanças estruturais, que não foram colocadas em prática como se esperava — em seu segundo governo, finalmente um dos maiores avanços foi realizado, a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

Com o Pronasci, além de iniciar-se um período importante para a segurança pública, também pode se observar os primeiros sinais de descentralização das responsabilidades com a segurança, a partir de suas propostas de policiamento comunitário, construção em conjunto com a sociedade de políticas públicas, multidisciplinariedades e integração. O Programa baseou-se principalmente nos conceitos de segurança cidadã. (SOUZA, 2014. p. 202)

Já o governo Dilma, marcou-se por uma dificuldade em avançar a pauta da Segurança Pública, onde apesar de ter sido até mesmo construído um Plano de Prevenção e Redução dos Homicídios, a partir do Ministério da Justiça (SOARES, 2011), esse projeto não avançou, propriamente. Brevemente, podemos dizer que o

maior destaque e que se relaciona completamente com a presente pesquisa, é o advento da Lei 13.022/2014, que instituiu o Estatuto das Guardas Municipais, onde ampliou ferozmente a competência das Guardas Municipais – GM.

Após o golpe que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, não houve avanços significativos, passando o governo ilegítimo de Michel Temer, praticamente despercebido e sendo o governo de Bolsonaro responsável por alguns dos retrocessos, através da Lei 13.964/2019, o intitulado Pacote Anticrime, construído pelo então Ministro da Justiça e ex-juiz, Sérgio Moro. Parte do projeto fora vetado pelo congresso nacional, mas no geral, o que se percebeu é o recrudescimento dos dispositivos legais.

Já o novo governo Lula, que neste momento se encontra em seu segundo ano de governo, por ora, não apresentou mudanças significativas na segurança pública, apenas anunciando o novo Pronasci, que ainda não ostentou qualquer mudança estrutural ou de grande impacto.

O terceiro capítulo, segundo no desenvolvimento, tem como objetivo tratar sobre os conceitos de segurança, passando brevemente pelo conceito de segurança nacional, posteriormente explicando acerca da segurança cidadã e finalmente esmiuçando sobre o conceito de municipalização da segurança pública, relacionando com características do campo de pesquisa.

Por fim, o último capítulo do desenvolvimento trará, cuidadosamente, as características da política pública Pacto Pelotas Pela Paz, bem como irá analisar, através das categorias acima citadas, as entrevistas realizadas, onde será explicado a concepção do PPPP, como foi idealizado, o que motivou sua construção, as aspirações iniciais, além disso, também irá ser explicado acerca da estrutura do PPPP, as rotinas de trabalho, instâncias de governança, instituições participantes, estratégias, extraído das entrevistas as fragilidades da política pública, a participação social, desafios e aprendizagens, participação da Guarda Municipal no programa e finalmente chegando aos resultados verificados.

Por fim, as considerações finais da pesquisa apresentam percepções acerca das políticas nacionais de segurança pública, resultados importantes do Pacto Pelotas Pela Paz, controversas, equívocos e fragilidades da política pública municipal estudada, finalizando com o resultado da pesquisa, onde se pode analisar como funciona e se há resultados que impactam no cenário criminal municipal através das políticas de municipalização da segurança pública.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL: LINHA DO TEMPO E O PARADOXO ENTRE A REDEMOCRATIZAÇÃO E A (IN)SEGURANÇA

Por muito tempo, ao longo da história do Brasil, temas como saúde, educação e renda, configuravam umas das principais reivindicações das brasileiras e brasileiros, entretanto, nos últimos anos, é possível notar que um novo anseio tem tomado o protagonismo entre as pautas de preocupação da população: a segurança pública. Ou melhor, a insegurança pública.

É, de fato, inegável que ao longo dos últimos anos, o Brasil tem vivido um intenso crescimento dos indicadores criminais. Segundo estudo realizado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC)<sup>1</sup>, publicado em 2023, que analisou dados de 2021, o Brasil lidera o ranking de países com maior número de homicídios (UNODC, 2023).

Desta forma, podemos dizer que é legítima a angústia vivenciada por tantos e tantas pessoas diariamente, as reivindicações de políticas de segurança que modifiquem, definitivamente, os altos índices criminais do país. Todavia, também se pode notar, uma dificuldade histórica do país em avançar na agenda da segurança pública de forma eficaz.

Nesse passo, a segurança pública cada vez mais tem provocado pesquisadoras e pesquisadores de todo o país a se empenhar na busca por respostas para as muitas perguntas e os sofrimentos que esse dilema acarreta a vida das brasileiras e brasileiros.

Sobre isto, Sérgio Adorno reflete no prefácio que escreveu no livro “Entre Palavras e Números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil”, de Renato Sérgio de Lima (2011, p. 10), que:

Ainda assim, suspeita-se que as pesquisas sobre segurança pública não respondem às principais perguntas que todos querem saber: por que os crimes cresceram? Por que as polícias se revelam tão ineficientes no combate ao crime, especialmente os violentos? Por que a maior parte dos crimes não chega a ser punida, tampouco merece investigação policial? Mais do que isto, profissionais da lei penal e sobretudo policiais acreditam que os pesquisadores fazem investigações de gabinete, não têm noção do que se passa nas ruas, não sabem o que é verdadeiramente enfrentar o criminoso cada vez mais violento e com armas cada vez mais potentes. Muitos desses

---

<sup>1</sup> O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) é um escritório das Nações Unidas, criado em 1997, com o objetivo de oferecer assistência técnica e trabalhar em conjunto com governos, por meio da realização de estudos e estabelecimento de estratégias para ao crime organizado e controle da circulação de entorpecentes. (UNODC,2024) Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/index.html>> Acessado em: 28 de julho de 2024.

profissionais seguem acreditando que o saber prático é superior ao saber acadêmico e não veem razões para se fiar em informações que não lhes parecem confiáveis porque não produzidas por gente estranha ao *métier*.

A realidade sobre isto é que sempre houve muita dificuldade de inserir os estudos científicos nos espaços de execução da segurança pública, sobretudo quando estes estudos apresentam resultados que indicam a necessidade de mudança no *status quo* das práticas voltadas para a área, situação que aparece de forma ainda mais evidente quando se fala das polícias, que possuem tradição em sua autogestão das atividades e como estas são executadas.

Lima (2011, p. 18) destaca que, os desafios da relação entre as pessoas que produzem o conhecimento e agentes públicos da segurança, é comum o entendimento que o pesquisador não possui qualquer noção da realidade da violência, não sendo possível incorporar suas ideias e resultados ao dia a dia de trabalho da segurança pública.

Na realidade, é que pouco provavelmente haja um só pesquisador da área criminal que não tenha tido seu trabalho colocado em cheque, especialmente quando o conhecimento produzido direciona na contramão do modelo repressivo, sob o argumento de que possui visão distorcida do mundo real, utópica e sonhadora.

Por outro lado, nos últimos anos, esse cenário também vem sofrendo alterações. Atualmente, é possível perceber uma evolução na relação entre profissionais da segurança pública e pesquisadores da área, de forma que se pode considerar que pesquisa tem se integrado mais, tanto na elaboração das políticas públicas, quanto na estratégia de execução das ações das instituições.

Tal integralização tem podido ser observada através do acontecimento de palestras, cursos e seminários, especialmente nas forças de segurança, bem como na realização de pesquisas, consultorias, cessão de resultados científicos para a construção de políticas governamentais planejadas. (LIMA, 2011. p. 11)

O estranhamento entre profissionais e pesquisadores, muito acentuado no passado, parece amenizado no presente. O intercâmbio é crescente e o esforço para que ambos - pesquisadores e profissionais - cedam um pouco de suas convicções e se habilitem para ouvir seus interlocutores não pode ser ignorado. (LIMA, 2011. p. 11);

Nessa toada, a pesquisa científica na área da segurança pública tem superado os desafios, demonstrando disponibilidade de apresentar resultados e

propostas que caibam à realidade social em que vivemos, seja por meio de recursos teóricos, documentais ou da pesquisa empírica.

Nesse capítulo, por tanto, pretende-se compreender historicamente as políticas de segurança pública no Brasil, relacionando com o período histórico, propondo a reflexão do tema, de forma que se possa provocar a discussão da problemática e desafios enfrentados no Brasil acerca da questão.

## **2.1. Da redemocratização à FHC: Uma nova era mais cidadã e segura?**

Após longos 21 anos, em 1985, com a vitória de Tancredo Neves para presidência da república, o Brasil encerra um dos seus mais perversos períodos, a Ditadura Civil-Militar e com isso, os ventos da mudança inauguram novos rumos ao país – ao menos, foi o que se anunciou – com a retomada de um regime democrático, onde em 1988, se oficializaria com a promulgação da nova Constituição Brasileira, a Constituição Cidadã.

Sob muita pompa, discursos, festa, papel picado e a emblemática cena de Ulysses Guimarães<sup>2</sup> erguendo a nova Constituição e, portanto, um novo país, que caminharia em direção à democracia, aos Direitos Humanos, a liberdade, a um novo período histórico, é promulgada a Carta Magna Brasileira, com a promessa um futuro de menos desigualdades e mais progresso.

Mari Cristina de Freitas Fagundes (2021, p. 131), explica que:

E como pontuado no tópico anterior, não foram poucas as disputas políticas que se digladiaram para que o texto constitucional fosse promulgado, assim como o tardio enfrentamento da segurança pública como uma questão de Estado. Mesmo assim, a CF/88, em sua arquitetura formal, foi e é uma das mais progressistas da América Latina. Trouxe a possibilidade do voto para os analfabetos, o estendendo, facultativamente, aos sujeitos a partir dos 16 anos; instituiu a imputabilidade penal a partir dos 18 anos e decretou, como inafiançáveis e imprescritíveis, os crimes de tortura e racismo.

Assim, para Segurança Pública, este também foi um período de muitas expectativas, tendo em vista o recente passado<sup>3</sup> de prisões arbitrárias, tortura,

---

<sup>2</sup> Ulysses Silveira Guimarães foi um político brasileiro, tendo sido Deputado Federal pelo estado de São Paulo e presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 a 1988. (BRASIL, 2024) Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/> > Acessado em: 01 de agosto de 2024.

<sup>3</sup> O Relatório da Comissão Nacional da Verdade - CNV — foi um colegiado instituído pelo Estado Brasileiro, para apurar violações de Direitos Humanos cometidos entre os anos de 1946 a 1985, praticadas por agentes do Estado — reconheceu, no período da Ditadura Civil-Militar Brasileira, o acontecimento de 434 mortes e desaparecimentos, além da ocorrência de inúmeras outras violações de direitos humanos, como torturas, prisões arbitrárias, violência sexual, entre outras. (BRASIL, 2014)

assassinatos e tantos outros tipos de violências aplicadas pelas forças de segurança em nome do Estado Brasileiro.

Ainda Renato Sérgio de Lima (2011, p. 28), destaca o papel da Constituição Federal de 1988, como pioneira na conceituação da Segurança Pública no Brasil, isto porque, ao contrário das demais, a CRFB/1988 inaugurou um capítulo para tratar somente sobre esta temática, fato inédito até então, tendo em vista que, anteriormente, somente era mencionado o termo “Segurança Nacional”, que possui significado bastante distinto.

Nesta seara, se pode dizer que, não é preciso profundo conhecimento teórico para compreender que a expressão “Segurança Nacional” possui significado mais amplo, de proteção ao território nacional, podendo ser relacionado à conflitos internos, fronteiriços, ameaças ao Estado e, até mesmo, relação com a defesa do bem estar social e econômico. Situações majoritariamente de competência militar, das forças armadas.

Doutra banda, na nova redação da Carta Magna, fica estabelecido o Capítulo III do Texto Constitucional, que versa exclusivamente sobre a Segurança Pública, classificando-a da seguinte forma: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”, descrevendo, em seguida os órgãos que a integram, bem como suas funções. (BRASIL, 1988)

Assim, a Constituição de 1988, de forma emblemática, abandona a expressão “segurança nacional” e passa a tratar da “segurança pública”, numa mudança não só terminológica, mas indicativa da premência de uma teoria da atividade policial, com a qual o monopólio do uso legítimo da violência, que caracteriza o Estado Moderno, estivesse nas mãos de organizações que não provocassem medo na população e sim fossem vistas como instrumentos de garantia de direitos e de paz.

Porém, ainda em razão dos traumas do período autoritário, o tema era bastante indigesto, em especial para os intelectuais de esquerda, não assumindo relevância política e a consequente centralidade legislativa. (LIMA, 2011. p. 28)

Sobre a mudança terminológica do Texto Constitucional, Paulo de Mesquita Neto (2011, p. 34), salienta que ao trazer o termo “Segurança Pública”, como destaque em seu texto, substituindo a expressão “Segurança Nacional”, a Constituição de 1988 traz a sensação de ruptura com as amarras ditatoriais de um

passado recente, escanteando a ligação claramente militarizada da expressão anterior.

Contudo, se observarmos o artigo 144 da CRFB/1988, se percebe que este, de forma confusa, estabelece a Segurança Pública como uma ferramenta de proteção às pessoas e também meio de preservação da ordem nacional, não deixando esclarecido se a Segurança Pública tem como função a proteção dos indivíduos ou do Estado, o que, de certa forma, demonstra uma incompletude na transição para o regime democrático. (NETO, 2011. p. 35)

Robson Sávio Reis Souza (2014, p. 35), destaca que:

A partir da Constituição Federal de 1988, as garantias formais conquistadas na Carta Magna foram se concretizando em políticas sociais e públicas. A pressão da sociedade civil por melhorias objetivas nas condições de vida implicaram numa agenda que priorizou reformas nas políticas de educação, saúde, assistência social, entre outras. Porém, em relação à segurança pública o modelo herdado da Ditadura - baseado no controle social; na centralidade e domínio da política pública nas instituições policiais; nas ações de repressão ao crime; nos conceitos de defesa interna e defesa nacional, cuja operacionalização significa eleger um inimigo a ser combatido - continuou dando a tônica dessa política.

Neste passo, ainda amargando heranças ditatoriais, o Brasil inicia um novo período sem grandes novidades na segurança pública — apesar de inaugurá-la em texto constitucional — muito pelo contrário, considerando o fato de manter em sua estrutura uma Polícia Militar, justamente responsável pelo trabalho ostensivo, ou seja, o mais próximo da população.

Sergio Adorno (2000, p. 132 e 133) explica que:

O policiamento preventivo e ostensivo é militarizado (cf. Pinheiro, 1982), tornando-se frequentes as inspeções policiais arbitrárias nas ruas e sobretudo nas habitações populares através de operações do tipo “tira da cama”, sem prévia autorização judicial.

{...}

Consequentemente, é cada vez maior a militarização da segurança e cada vez mais os problemas do setor passam a ser vistos como pertinentes às estratégias e táticas de guerra contra um inimigo comum – o bandido, esse personagem frequentemente mal definido e mal identificado. Não sem motivos, ao longo do regime autoritário e mesmo no curso do processo de redemocratização, as polícias militares conquistaram autonomia e poder a ponto de se sentirem legitimadas junto a expressivos segmentos da população quando abatiam cidadãos, suspeitos de haver cometido crimes, sob alegação de resistência à ordem de prisão.

Sobre isto, é interessante trazer que o texto de Adorno, mesmo escrito no ano de 2000, se faz bastante atual, não só por toda sua análise acerca das políticas de segurança pública, como também quando nos deparamos com cenários como o

supracitado, onde podemos, claramente, visualizar a realidade atual do Brasil, as contínuas consequências da militarização das polícias, a legitimação do extermínio de pessoas sob égide da falsa legítima defesa, do *in dubio pro societate*.<sup>4</sup>

Foi somente anos após o início da redemocratização, que o Brasil pode experimentar o interesse governamental acerca da segurança pública. Mais especificamente, esse tema tornou-se pauta da União, efetivamente, nos governos de Fernando Henrique Cardoso.

Na década de 60, os estudos sobre violência e criminalidade já tomavam certo vulto no campo das análises acadêmicas. Entretanto, no âmbito da política governamental isso só veio a ser enfrentado no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995-2002 – de forma ainda muito tímida e revestida pela autoridade militarizada. (FAGUNDES, 2021. p. 118 e 119)

O sociólogo, Fernando Henrique Cardoso, mais conhecido como FHC, elegeu-se presidente pela primeira vez nas eleições de 1994, tomando posse em 1995, com o projeto desenvolvimentista intitulado “Mãos à Obra”, onde se propunha proporcionar maior qualidade de vida aos brasileiros, implantando políticas de fomento à produção, mercado, comércio internacional e tecnologia, conforme cita Adorno (2000, 129-130).

Na seara da Segurança Pública, o plano de governo de FHC trouxe consigo, a partir de alguns diagnósticos — problemas que variavam entre a ineficiência do Poder Judiciário, déficit de servidores desses setores, formação das polícias, a desatualização do Código Penal — o combate ao crime, fomentando ideais de lei e ordem. (ADORNO, 2000. p. 130).

É importante ressaltar que, até tempos atuais, vigora no Estado Brasileiro, o Código Penal de 1940, inaugurado durante o período chamado de Estado Novo, no governo do presidente Getúlio Vargas, época conhecida por suas fragilidades democráticas, apesar de evidentes avanços sociais, especialmente no que tange ao mundo do trabalho.

É claro que de 1940 para cá, houveram inúmeras alterações no texto legal deste código, todavia, não se pode ignorar que, tanto pelo período histórico no qual fora inaugurado ou mesmo os demais períodos de abalos democráticos

---

<sup>4</sup> O *in dubio pro societate* é a teoria que defende decisões e posições punitivistas, ainda que não se tenha certeza absoluta de culpa, a fim de falsamente proteger a sociedade do indivíduo que supostamente possa lhe causar perigo. Tal conceito é, à revelia dos princípios processuais penais, recorrentemente levantado em jurisprudências, no âmbito do Tribunal do Júri, que tratam sobre a pronúncia do réu.

vivenciado no Brasil, quanto pelos poucos avanços nas políticas de segurança, num sentido que superem a lógica de lei e ordem, é evidente suas marcas autoritárias e higienistas. (FAGUNDES, 2021. p. 119)

Também, o Código de Processo Penal (1941) segue esta mesma linha, Souza (2014, p. 37) explica que em contradição aos paradigmas democráticos implantados pela CRFB de 1988, o CPP *“mantém em sua base toda uma estrutura inquisitorial, caracterizada pela persecução criminal”*, consolidando uma constituição que se debruça na ampliação de direitos sociais e humanos, paralelamente à uma legislação penal autoritária, criminalizadora da pobreza, punitivista e antidemocrática.

Faço o parêntese acima, num sentido de alertar ao leitor sobre a necessidade de atentar-se para os recursos legais vigentes, que influenciam muito para construção de políticas públicas e evidenciam as fragilidades e dificuldades do Brasil para avançar de forma significativa.

Desse modo, feito o destaque acima, retomo enfatizando que, ainda atrelada às violações de direitos advindas do regime ditatorial, foi observado um maior apoio da sociedade civil às políticas de direitos humanos, sendo justamente este um ponto importante dos governos FHC, onde se pode observar políticas notadamente relevantes. (ADORNO, 2000. p. 142).

Nesta toada, Luiz Eduardo Soares (2007, p. 83) descreve:

Assinale-se que, antes, no primeiro governo FHC, deram-se passos importantes para a afirmação de uma pauta especialmente significativa para a segurança pública, quando se a concebe regida por princípios democráticos: foi criada a secretaria nacional de Direitos Humanos e formulou-se o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos. (sic)

Igualmente, conforme, novamente explica Souza (2014, p. 41), o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH nasce em decorrência da Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena (Áustria, 1993), oportunidade em que se decidiu orientar que os países participantes elaborassem programas ou políticas públicas nacionais de promoção dos Direitos Humanos. O Brasil, fora o primeiro país da América Latina e terceiro do mundo a executar a orientação supracitada (ADORNO, 2000. p. 143).

Os campos da segurança pública e dos direitos humanos sempre foram objeto de intensa disputa no Brasil. O legado da Ditadura Militar radicalizou um discurso que reforçava a dicotomia e incompatibilidade entre os dois campos. Por isso, para reverter esse discurso, ainda mais num contexto de crescente criminalidade, no primeiro mandato do governo FHC foi criado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), de 1996, que já previa uma série de ações no campo da segurança pública<sup>113</sup>. O governo ratificou e

implementou uma série de acordos e convenções internacionais, como, por exemplo, o Decreto Nº 4.463/02, que reconheceu que a Corte Interamericana de Direitos Humanos podia deliberar sobre todos os casos de violação de direitos humanos no país. (SOUZA, 2014. p. 187 e 188)

Apesar da amplitude do PNDH — que abrangeu inúmeras frentes, ocupando-se dos direitos das crianças, monitorando a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, direitos das mulheres, povos originários, aplicação da legislação trabalhistas e implementação das diretrizes da Convenção Organização Internacional do Trabalho, entre tantas outras medidas a curto e longo prazo, pode se dizer que foi, sim, o PNDH um “ponta pé inicial” para um olhar mais atento sobre segurança pública no Brasil. (ADORNO, 2000. p. 144)

Entre as boas idéias daquele “plano”, destacava-se o reconhecimento da importância da prevenção da violência, tanto que derivou daí o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps) cuja missão era promover a interação local e, portanto, o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a redução dos fatores, potencialmente, criminógenos. A ambição era formidável, assim como os obstáculos à sua execução. Dada a estrutura do Estado, no Brasil, caracterizada pela segmentação corporativa, reflexo tardio da segunda revolução industrial, nada é mais difícil do que integrar programas setoriais, gerando, pela coordenação, uma política intersetorial. Sobretudo quando a pretensão ultrapassa o domínio de uma única esfera de governo e se estende aos três níveis federativos. (SOARES, 2007. p. 84) (sic)

Com isto, não necessariamente se quer dizer que houveram iniciativas revolucionárias, mudanças radicais de visão e aplicação das políticas de segurança pública, porém, para um país que ainda engatinhava em direção ao estabelecimento pleno da democracia, que não há muito tempo, só possuía a segurança nacional em sua constituição, foi significativamente importante ver o Estado tomando iniciativas sobre a segurança que atinge de fato mulheres e homens de todo Brasil.

Entre algumas ações interessantes, estão a transferência de competência para julgamento policiais militares acusados de crimes dolosos contra vida da Justiça Militar para Justiça Comum, criação do Sistema Nacional de Armas, criminalização do porte ilegal de armas, a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e outras (ADORNO, 2000. p. 145). Além disso, em 1997, fora criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o primeiro Política Nacional de Segurança Pública (SOUZA, 2014. p. 42).

Com isto, foi possível notar avanços importantes para segurança pública, como a expansão e investimento nas penas alternativas, isto é, penas

restritivas de direitos em detrimento das penas privativas de liberdade, incentivo à cooperação entre as instituições de segurança pública, apoio à qualificação policial e o mais importante, a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, que

supostamente, serviria de instrumento indutor de políticas adequadas. No entanto, ante a ausência de uma política nacional sistêmica, com prioridades claramente postuladas, dada a dispersão varejista e reativa das decisões, que se refletia e inspirava no caráter dispersivo e assistemático do plano nacional do ano 2000, o Fundo acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo. (SOARES, 2007. p. 85)

É evidente que se precisa reconhecer que, apesar das dificuldades, foi, de fato, os governos FHC trouxeram um novo e mais progressista modo de enxergar a Segurança Pública no Brasil, empenhando não só os esforços para colocar a segurança pública na agenda nacional, mas fazendo o Estado Brasileiro presente em conferências internacionais de direitos humanos, segurança, promovendo debates relevantes, inclusive uma política de drogas mais efetiva, o que para o momento histórico, significou grande progresso.

Porém, em que pese as grandes ideias, promessas e expectativas, o que se viu foram tímidos resultados, com políticas desacertadas, tentativas fracassadas de incluir os estados numa lógica de cooperação e uniformização informacional das polícias, cenário onde criou-se o que Soares (2007, p. 85) nomeara como “política do veto”, que fora alimentado tanto pelas disputas políticas, quanto a falta de interesse dos atores das esferas estaduais, especialmente. (SOARES, 2007. p. 85)

Na prática, conforme Soares (2007, p. 86) pode-se concluir que ainda que tenha empenhado ideias progressistas, os governos FHC acabaram por apenas seguir replicando as práticas e cultura autoritária de segurança, ajustando-se minimamente à constituição de 1988. Ainda explica que:

as polícias e suas práticas deixaram de ser, ostensivamente, voltadas com exclusividade para a segurança do Estado, redirecionando-se, no perfunctório, para a defesa dos cidadãos e a proteção de seus direitos – sobretudo ao nível do discurso oficial e dos procedimentos adotados nas áreas afluentes das cidades. Todavia, a velha brutalidade arbitrária permaneceu como o traço distintivo do relacionamento com as camadas populares, em particular os negros, nas periferias e favelas. O mesmo se passou com o sistema penitenciário e os cárceres, de um modo geral.

Pode se dizer que os governos FHC trouxeram uma mudança discursiva importante, incorporando os Direitos Humanos nos debates governamentais, contudo, manteve seu caráter militarizado, executando políticas de segurança que pouco se diferenciavam do período antidemocrático. Igualmente, é necessário destacar a Secretaria Nacional de Segurança Pública, em que pese um evidente avanço para o país, foi liderada e estruturada por oficiais do Exército, tendo como seu primeiro secretário, o General Gilberto Serra. (SOUZA, 2014. p. 185)

É com esse legado para Segurança Pública que, Fernando Henrique Cardoso encerra seu mandato em 31 de dezembro de 2001, após a vitória histórica de Luiz Inácio Lula da Silva, torneiro mecânico e líder sindical, primeiro presidente representante da classe trabalhadora, que já havia concorrido antes nos anos de 1989, 1994 e 1998.

## **2.2. Luís Inácio, o trabalhador no poder: planos, frustrações e segurança cidadã**

Mais uma vez, é preciso pontuar que chegada de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, foi mais um momento marcante na história do país, aliás, marcante na história da democracia brasileira, já que a chegada de um trabalhador, nordestino, de origem de extrema pobreza, veio em conjunto a um sentimento de esperança ao povo brasileiro, especialmente pelos altíssimos índices de extrema pobreza<sup>5</sup> e fome, além de outros tantos problemas sociais enfrentados, que pareciam somente possíveis de serem resolvidos com um presidente que entendesse essa dor.

Pode-se dizer que isto, de certa forma, foi verdade, os governos Lula vieram junto de um período de repleto de avanços sociais, a exemplo, segundo matéria do jornal O Globo de 2011, de 2003 à 2010, a pobreza do país foi reduzida em 50,6%, também houve um feroz investimento para inclusão social de pessoas pobres no sistema de educação, seja ele de ensino básico ou nível superior, além da modernização e criação de programas de saúde, como SAMU, Farmácia Popular, Genéricos, Mais Médicos, políticas habitacionais, como Programa de Arrendamento

---

<sup>5</sup> Em 2000 o Brasil atingiu o índice de 27,9% de pobreza, segundo Censo Demográfico de 2000. Já em 2010, esse número caiu para 15,2%. (IBGE. Censo Demográfico 2000 e 2010) Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acessado em 25 de agosto de 2024.

Residencial – PAR e Minha Casa Minha Vida, bem como demais políticas de inclusão e dignidade social que representaram uma mudança drástica para milhões de brasileiras e brasileiros.

Adorno (2008, p. 9) explica a política econômica de Lula em relação a FCH:

Nesse domínio, o governo Lula da Silva (2002:2007) manteve as diretrizes fundamentais dessas políticas econômicas, porém as redirecionando em parte. Ao invés de dar prosseguimento a um programa de privatizações, optou por aprofundar programas sociais de renda mínima voltadas para as famílias de menor ingresso e situadas nos tradicionais bolsões de pobreza. (ADORNO, 2008. p. 9)

Na área da segurança pública, as expectativas não eram menores, já que diante de um governo mais à esquerda, popular, liderado por um trabalhador de origem pobre, que consigo traz evidente identificação com a povo brasileiro, é esperada que também a segurança pública seja não só uma das prioridades da agenda nacional, como seja planejada e executada com o mesmo olhar social e popular que outras pautas.

Além disso, as expectativas não eram infundadas, já que Lula, durante sua campanha, em 2002, fez questão de construir um programa de governo para segurança que, aparentemente, traria mudanças históricas e estruturais, baseado na orientação de grandes referências da área:

Esse programa, elaborado em quinze meses de atividades, foi liderado por Benedito Mariano, Antônio Carlos Biscaia, Roberto Aguiar e Luiz Eduardo Soares e resultou em um amplo diagnóstico sobre o problema da segurança pública brasileira e numa série de propostas que fizeram parte da plataforma da candidatura de Lula e, posteriormente, foi aproveitado para a redação do Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003).

Um dos líderes do projeto, Luiz Eduardo Soares acabou sendo confirmado como Secretário Nacional de Segurança Pública, em 2003, logo que Lula assumiu a presidência. (SOUZA, 2014. p. 196 e 197)

Ainda Luiz Eduardo Soares, revela que foi de sua responsabilidade colocar em ação os primeiros direcionamentos do Plano Nacional de Segurança Pública, já que esteve como Secretário de Segurança Pública de janeiro à outubro de 2003, no entanto, também expõe que brevemente se pode notar uma certa indisposição do governo em cumprir a integralidade do programa apresentado em seu plano de governo e construído coletivamente com especialistas da área.

Vejamos as primeiras etapas do Plano Nacional de Segurança Pública, elencadas por Soares (2007, p. 87):

1. Construir um consenso com os governadores em torno do próprio Plano, de suas virtudes, sua conveniência, sua oportunidade, sua viabilidade, demonstrando os benefícios que proporcionaria para o conjunto do país e para cada estado, em particular, se fossem feitos os esforços necessários, em moldes cooperativos, suprapartidários, republicanos, para que se superassem as resistências corporativas, as limitações materiais, as dificuldades operacionais e de gestão, e se implementassem as medidas propostas. Modular em sua estrutura, o Plano deveria ser implantado etapa por etapa, o que implicaria – era a prospecção otimista que fazíamos – afirmação progressiva da tendência a que se ampliassem as bases de apoio ao próprio plano, gradualmente, nas polícias e na sociedade.
2. Os pontos fundamentais do acordo a celebrar seriam a normatização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a desconstitucionalização das polícias.
3. Aos governos estaduais e federal caberia instalar Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública, um em cada estado, que funcionaria como braço operacional do Susp e começaria a trabalhar com base no entendimento político, antes mesmo da normatização que o institucionalizaria. O GGI seria um fórum executivo que reuniria as polícias, de todas as instâncias, e, mediante convite, as demais instituições da Justiça criminal. As decisões seriam tomadas apenas por consenso, para que se eliminasse o principal óbice para a cooperação interinstitucional: a disputa pelo comando. Como se constatou haver ampla agenda consensual, para ações práticas, na área da Segurança Pública, não se temeu a paralisia pelo veto. Observe-se que os GGI começaram a operar, imediatamente, e, nos raros Estados em que, nos anos seguintes, não foram esvaziados pelo boicote político, renderam frutos e demonstraram-se formatos promissores.
4. Cumpriria ao governo federal, por sua vez, não contingenciar os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2003; e aumentá-lo, consideravelmente, nos anos subseqüentes – razão pela qual foi iniciada negociação com o Banco Mundial e o BID, visando um aporte a juros subsidiados de U\$ 3,5 bilhões, por sete anos. O Fundo Nacional de Segurança seria aceito pelos credores como a contrapartida do governo federal.
5. Também competiria ao governo federal enviar ao Congresso Nacional a emenda constitucional da desconstitucionalização das polícias e, como matéria infra-constitucional, a normatização do Sistema Único de Segurança Pública.
6. Uma vez endossados os termos do acordo com os 27 governadores, o presidente os convocaria para a celebração solene do **Pacto pela Paz**, reiterando, politicamente, o compromisso comum com a implantação do Plano Nacional de Segurança Pública. (sic) (grifei)

Nesse sentido, no decorrer o primeiro ano de seu governo, Lula, — estimulado pelas dificuldades governamentais, necessidade de estabilidade, governabilidade, base legislativa, bem como, opinião pública ao seu favor, servindo-lhe como segurança para governar, diante de casas legislativas composta, em sua maioria, por partidos que não lhe apoiaram ao longo do processo eleitoral — ficou evidente o desinteresse em prosseguir com o plano previsto.

Segundo Soares (2007, p. 88), isto ocorreu porque o “núcleo duro do governo” alertou que tal planejamento lhe obrigaria expor-se de forma demasiada, assumindo o protagonismo da maior reforma de segurança pública do país,

colocando-o sob alto risco político, sobretudo em um período onde os indicadores criminais continuavam a subir, com as organizações criminosas cada vez mais bem articuladas e crescimento vertiginoso do tráfico de drogas e crimes decorrentes destes.

E isso o exporia a riscos políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada. O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo (SOARES, 2007. p. 88)

É importante que se diga que, apesar de parecer, a estabilidade do governo não era desejada apenas por interesses políticos dos partidos que compunham o governo, de forma individualizada, sendo também imprescindível para população brasileira em geral, de maneira que fosse colocado em prática os projetos de redução da desigualdade social e combate à fome, o que exigiria governabilidade e pouco desgaste.

Souza (2014, p. 197) também explica que, apesar disto:

Porém, aconteceram reformas residuais, como por exemplo: o Fundo Nacional de Segurança Pública sofreu ajustes e recursos da Senasp passaram a financiar pesquisas na área da segurança pública. Em 2003 foi publicado o primeiro edital de pesquisas em parceria com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Foram quatro milhões e meio de reais e quase sessenta projetos aprovados. A demanda dos pesquisadores, que há anos cobravam a produção de bons diagnósticos e estudos sobre segurança pública, fora atendida e possibilitou novo arejamento na Senasp.

Outrossim, o então Ministro da Justiça, Marcio Thomaz Bastos, um jurista renomado nacionalmente, não fez da agenda da Segurança Pública uma prioridade, dando privilégio aos temas referentes ao judiciário, como pontua Souza (2014, p. 198). Curiosamente, uma das ideias trazidas por Luiz Eduardo Soares, era a criação do Ministério da Segurança Pública, pauta até hoje reivindicada por inúmeros especialistas da área — dada a complexidade do tema e o crescente agravamento dilema vivenciado no Brasil, mas nunca alcançada, nem mesmo no atual governo, terceiro mandato de Lula como presidente do Brasil, que já se encontra em seu segundo ano.

De fato, podemos adiantar que os governos Lula I e II não conseguiram colocar em prática reformas profundas no sistema penal ou mudanças estruturantes na segurança pública, não obstante, é a partir dos governos Lula que se inaugura, de fato, políticas voltadas para construção de uma segurança pública cidadã.

A necessidade de polícias treinadas e engajadas nos processos preventivos, são elementos ainda necessários no Brasil contemporâneo, mas para além dessa instituição, Judiciário, Ministério Público, sistema penitenciário e sociedade civil precisam se sentir pertencentes a construção da segurança pública para que se torne possível falar em uma segurança pública cidadã. (FAGUNDES, 2021. p. 125).

Ainda sobre o Plano Nacional de Segurança Pública, que como mencionado, teve sua execução descontinuada, trazia consigo a previsão da desconstitucionalização das polícias. Fagundes (2021, p. 126) explica que:

(...) ou seja, optar pela manutenção ou não das competências da polícia civil e militar, a fim de que administrassem da melhor forma possível os seus efetivos, observando as realidades e prioridades locais podendo, inclusive, manter o status vigente.

Outro ponto interessante se ser mencionado sobre o PNSP é que, além de prever a normatização do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, bem como um programa de reforma das polícias — com investimentos em recrutamento, capacitação, valorização dos agentes, condições de trabalho, uniformização de dados e informações, entre outras iniciativas neste sentido, o Plano também previa, já naquela época, uma ampliação na participação dos municípios na segurança pública, *“via políticas preventivas e Guardas Municipais, preparando-as para que se possam transformar, no futuro próximo, em polícias de ciclo completo”*. (SOARES, 2007. p. 89)

Assim, próximo ao fim do seu período como Secretário de Segurança Pública, entendendo que os planejamentos iniciais não avançariam, Luiz Eduardo Soares ainda tenta emplacar a implantação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, bem como a implementação dos Gabinetes de Gestão Integradas – GGI. Mais especificamente sobre o SUSP, pode se dizer que fora construído e implantado de forma fragilizada, apesar de trazer amplo diagnóstico sobre a segurança do Brasil. Assim, após certa colisão com parte do governo, Luiz Eduardo Soares é demitido, dando espaço para Luiz Fernando Correia. (SOUZA, 2014. p. 199 e 200)

Brevemente, é interessante citar que Luiz Fernando Correa era policial federal e, embora tenha sinalizado inicialmente que pretendia dar continuidade aos trabalhos empenhados por Soares na SENASP, direcionando esforços para executar os projetos em andamento, com o passar do tempo, em conjunto como o então Ministro Marcio Thomaz Bastos, a Polícia Federal – PF foi tomando um grande protagonismo das ações da Secretaria e do Ministério da Justiça, recebendo recursos, reestruturação e várias outras iniciativas, que culminaram, segundo Souza (2014, p.

200), para que a PF assumisse o status e espaço que era do Exército nos governos FHC.

Interessante enfatizar, que tais investimentos, destaque e, também, autonomia da instituição, culminaram nas grandes operações que pudemos observar nos últimos anos, tendo como alvo, ironicamente, inclusive grandes lideranças do Partido dos Trabalhadores, como o próprio Presidente Lula, com sua memorável condução coercitiva, para um depoimento que nunca recusou prestar na Operação Lava Jato.

Antes de passarmos a análise da gestão do novo Ministro da Justiça de Lula, é importante que se destaque o advento da Lei 10.826/2003, o Estatuto do Desarmamento, que foi sancionado pelo presidente, com o objetivo de reduzir a circulação de armas e aplicar penas mais rigorosas ao porte e posse de armas ilegal.

A lei do desarmamento não proibiu a comercialização de armas no Brasil, mas aumentou o rigor dos requisitos para uma pessoa poder adquirir uma arma, exigindo por exemplo que tenha no mínimo 25 anos, faça cursos de manejo de arma de fogo, tenha ocupação legal, residência fixa, não estar respondendo a inquérito policial ou processo criminal, não ter antecedentes criminais, comprovação de capacidade psicológica, certificado de registro emitido pela Polícia Federal.

Além da legislação, foi instalada no país a Campanha do Desarmamento, incentivando que a população regularizasse armas ilegais e, preferencialmente, entregasse-as ao poder público, com direito a indenização. Ficando marcado na memória dos brasileiros as destruições gravadas e televisionada de milhares de armas, como incentivo a uma cultura de paz. Igualmente, além do objetivo de combater o porte e posse de arma ilegal, a estatuto do desarmamento e campanha relacionada, tinham como intenção promover uma grande ação em favor da redução dos homicídios por armas de fogo.

Passando para a gestão Tarso Genro como Ministro da Justiça, que assume o ministério em 2007, com intenção de trazer inovação e a Segurança Pública como tema central dos trabalhos da pasta, é criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o Pronasci.

Retomando o diálogo com pesquisadoras e pesquisadores do campo da Sociologia da Violência e áreas afins, se instituiu, em 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Encabeçando os ideários de uma política de segurança fundamentada em preceitos dos

direitos humanos e cidadania, visando diálogo com a sociedade civil e o estabelecimento de uma cultura de paz a médio e longo prazo, é que o Pronasci se estabelece.

O Programa recebeu significativo incentivo financeiro por parte do governo federal, focando na prevenção e na repressão qualificadas e tendo como público alvo jovens de 15 a 24 anos. Visava, também, a valorização das polícias, investimento no sistema de execução penal e atendimento socioeducativo. (FAGUNDES, 2021. p.127)

Com o Pronasci, podemos dizer que se inicia um período importante para Segurança Pública no Brasil, também é o com o Pronasci que vemos os primeiros sinais de descentralização da segurança, a partir de suas ideias de policiamento comunitário, maior participação da sociedade na construção das políticas de segurança, trazendo uma promoção da cidadania e desvinculando a ideia de que a segurança pública é “coisa de polícia”, como refere Souza (2014, p. 202).

Bom destacar que o Pronasci nasce da metodologia ou conceito chamado “Segurança Cidadã”, se fundamentando em experiências e recomendações de órgãos internacionais, além de pesquisas na área. Se frisa, ainda, a contribuição direta do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), setor das Nações Unidas com atuação importante no Brasil.

Considerando a importância da segurança para o Desenvolvimento Humano, o PNUD tem trabalhado no Brasil, desde o início dos anos 2000, **a partir da perspectiva conceitual da Segurança Cidadã, que envolve a adoção de um enfoque integral no tratamento da segurança pública.** A perspectiva de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e da criminalidade urbana. Considerando essa causalidade múltipla, privilegia-se uma estratégia integral para promover a convivência e a segurança cidadã, ou seja, busca-se incorporar ações em diversas áreas temáticas relacionadas aos fatores de risco da violência e ambientes onde a violência pode ser gerada, além de agregar múltiplos atores para o trabalho conjunto. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO 2011) (Grifei)

O Pronasci nasce como um programa e consolida-se como uma política pública, que inicialmente deveria ter sido construída através de um grupo político nomeado pelo novo ministro, em sua maioria gaúchos, ligado ao Partido dos Trabalhadores. Contudo, os novos nomeados não possuíam conhecimento técnico sobre segurança pública, o que levou que este grupo trabalhasse em conjunto com a equipe já existente na Senasp. (SOUZA, 2014. p. 203)

Conforme mencionado acima, o Pronasci deixou de ser um programa de segurança pública, tornando-se uma política pública. Isto porque, abrangeu muitas frentes, atuando em proporções maiores, não só impactando a curto prazo, mas também a longo prazo. Além disso, o grupo de trabalho que compunha a Senasp, já possuía em seu horizonte concepções de que segurança pública se constrói para além das forças de segurança, devendo estar articulado com outros setores, construindo projetos de educação, cultura, esportes, infraestrutura, atuando em conjunto com outros órgãos e em todas as esferas do Estado.

O Pronasci trouxe em seu desenho frentes de atuação de diferentes naturezas e com diferentes objetivos, indicando que foi concebido muito mais como política do que como programa. As chamadas ações estruturais, por exemplo, são mais ligadas às diretrizes gerais de política de segurança e em sua grande maioria não possuem o foco no público-alvo e nos territórios selecionados pelo programa, tendo metas e impactos mais abrangentes. Já os projetos locais destinam-se às regiões priorizadas e reúnem as ações a serem implantadas de fato nas comunidades selecionadas. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009, p. 92).

Relembra-se que como já citado, o Pronasci para além de uma política nacional de segurança pública que estimulou a construção de projetos em inúmeros setores, também foi através do Pronasci que se pode observar os primeiros passos em direção às políticas de segurança pública executadas pelos municípios, já que em época, fora, inclusive, priorizado a realização de programas para os municípios sem intermédio dos estados, sendo direcionado recursos para o maior número de cidades possíveis.

Igualmente, é interessante falar que com o nascimento do Pronasci, sua ampla atuação que, conseqüentemente ampliou também a atuação da Senasp, foi notado um grande aumento nos recursos empenhados em segurança pública, pois, como explica Souza (2014, p. 205), até 1999 as despesas com esta pasta se limitavam a cerca de 1 bilhão de reais por ano, tendo um pequeno aumento a partir daí, com certa estabilidade até o nascimento do Pronasci e finalmente, ganhando outros patamares de investimento após 2008, chegando a ser demandado 4,2 bilhões de reais de aportes financeiros no ano de 2013.

Assim, após o nascimento do Pronasci, se observou um forte investimento em segurança pública no Brasil, sendo que além da Senasp, dos estados e municípios, outros setores do Ministério da Justiça foram beneficiados com investimentos, como, o Departamento Penitenciário Nacional – Depen, Polícia Federal – PF, Polícia Rodoviária Federal – PRF, Secretaria Nacional de Políticas Sobre

Drogas – Senad e Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos – Sesge.

Ainda assim, embora o Pronasci nasça como uma evidente proposta de política de segurança pública, diferenciada de todas já vistas na história do Brasil, não provoca reformas estruturais sistêmicas, ainda que tenham sido pleiteadas, como é caso da reforma das Polícias, tentativa frustrada do então secretário nacional de segurança pública, Ricardo Balestreri em transformar instituições policiais em polícias de ciclo completo, ou seja, realizando policiamento ostensivo e trabalho investigativo.

Soares (2010, p. 107), resume a segurança pública nos governos Lulas da seguinte forma:

No segundo mandato, graças à competência de Tarso Genro, no Ministério da Justiça, e ao excelente desempenho do secretário nacional de Segurança, Ricardo Balestreri, houve avanços significativos na área do apoio a ações preventivas locais junto a jovens vulneráveis e no campo da suplementação educacional para policiais, graças à implantação da Rede Nacional de Educação em Segurança Pública (Renaesp). Sobretudo, reiterou-se a convicção à qual tantos de nós temos dedicado nossas vidas: é possível e indispensável combinar respeito aos direitos humanos com eficiência policial. Não há um sem o outro. E ainda: os destinatários dos direitos humanos são, por definição, todos os seres humanos, inclusive, é óbvio, os policiais. Apesar de significativas, as ações do segundo mandato do presidente Lula foram insuficientes. Do ponto de vista da estrutura institucional e dos problemas estruturais nas polícias, assim como nas políticas de segurança (em geral orientadas para o aleatório e reducionista encarceramento, desigualmente seletivo de jovens negros e pobres de periferias), permanecemos no mesmo lugar em que estávamos em 2003. A agenda então apresentada ao país permanece atual e urgente.

Ainda, antes de finalizarmos a análise das políticas de segurança pública dos governos Lula, é importante que a gente regresse um pouquinho nos anos, até 2006, ano da modificação da política nacional de drogas, entrando em vigor a Lei 11.343/2006. Mostrando uma grande incapacidade do Estado Brasileiro em se atualizar diante de seu modelo de combate à circulação de entorpecentes e o narcotráfico, a Lei 6.368/1976 teve vigor por longos 30 anos, até a promulgação da atual Lei de drogas.

Nesse contexto, embora os longos anos de adventos legislativos que buscavam combater o tráfico de drogas sob a lógica repressiva, o Brasil observou efeitos exatamente contrários ao objetivo. O tráfico é uma das atividades ilícitas que mais movimentam dinheiro no mundo e, obviamente, também no Brasil, além de já há alguns anos podermos observar o fortalecimento das organizações criminosas ligadas ao tráfico.

O que se esperava é que o Brasil adotasse uma nova postura quando da elaboração de uma nova legislação de drogas, pois já estava claro, há algum tempo, que o projeto de repressão e endurecimento consecutivo de leis não estava causando efeito, pelo contrário, talvez favorecesse em alguns aspectos o fortalecimento da atividade. Porém, não foi essa postura observada, já que ao contrário do que esperávamos, a Lei 11.343/2006 trouxe, igualmente, uma postura proibicionista e repressiva.

A Lei 11.343/2006, em seu primeiro artigo, instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD, que “prescreve medidas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências” (BRASIL, 2006).

Além disto, a Lei 11.343/2006 prevê que deverá ser adotada pela União, em integração com os Municípios e Estados, ações efetivas para prevenção a utilização de entorpecentes, bem como prezar pelo encaminhamento dos usuários e dependentes químicos ao devido tratamento, com acolhimento médico e psicológico. Igualmente, o dispositivo também trouxe a ideia de distinção entre o usuário e o traficante, reservando formas diferentes de tratamento para cada um. Nessa linha, chama atenção a despenalização do uso de entorpecentes, mantida a penalização do traficante.

Corroborando com o explicado, Laura Girardi Hypólito e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (2016), falam que:

Neste sentido, um dos maiores destaques foi a despenalização do consumo, de modo que não há mais possibilidade de aplicação de pena privativa de liberdade para o uso pessoal de substâncias consideradas ilícitas. Diferente da lei anterior (Lei 6.368/76), que previa como pena para consumo detenção de 6 meses a 2 anos, o artigo 28 da lei vigente determina que “quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar” não mais será submetido à prisão, mas sim a penas restritivas de direitos, tais como advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviços à comunidade e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. A Lei atual assegura a aplicação destas medidas, mesmo em casos de reincidência (§ 4º).

Todavia, apesar do aparente progresso, a Lei 11.343/2006 impôs um endurecimento da pena para o tráfico de drogas, já que em seu artigo 33 foi determinado o aumento da pena mínima, de 3 (três) anos (Lei 6.368/1976) para 5

(cinco), sendo a pena máxima de até 15 (quinze) anos de pena privativa de liberdade (reclusão), além do pagamento de multa. Vejamos o dispositivo:

Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

Nesse sentido, Hypólito e Azevedo (2016), explicam que:

Esta mudança que revela a permanência do caráter repressivo na lei de drogas, se mostrou mais forte neste texto legal do que no anterior, visto que uma pena que já inicia com 5 anos de reclusão e que ainda sofre a análise das circunstâncias judiciais contidas no art. 59 do Código Penal, em regra, impossibilita ao condenado uma resposta punitiva que não seja o encarceramento, fato que como será demonstrado após, contribuiu nos últimos anos com o crescimento exponencial do número de pessoas presas no Brasil. (HYPOLITO; AZEVEDO, 2016)

Como mencionado, o dispositivo legal, embora não tenha descriminalizado, despenalizou o uso de entorpecentes, e apesar deste fato se considerar um avanço, a lei não especifica a real diferença entre tráfico e uso, ficando a cargo dos agentes públicos determinar quem irá ser considerado usuário ou traficante. E esse ponto é uma das maiores polêmicas e problemas do tipo penal, já que não havendo especificação legal que determine diretamente o uso e o tráfico, acaba obrigando que os agentes que atuam nas instituições de segurança pública, ou no Poder Judiciário, decidam também de acordo com critérios próprios o que é indício de tráfico e o que o descaracteriza. Diante disto, uma das grandes consequências deste conflito é a possibilidade de que as ações de repressão ou mesmo os julgamentos judiciais partam de preconceitos pessoais dos agentes envolvidos o que gera o que chamamos de seletividade penal.

De antemão é preciso entender o perfil de quem chega até o sistema carcerário por força do tráfico de drogas, para que se possa avaliar as consequências mais duras da seletividade punitiva facilitada pela lei de drogas brasileira. Segundo informações apuradas pelo Anuário de Segurança Pública de 2024, organizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 69,1% das pessoas em cumprimento de pena hoje no Brasil são negras (de 852.010 pessoas, 472.850 mil havia disponível

informações de raça/cor, e os dados foram baseados nesse número). (Anuário de Segurança Pública, 2024)

Contando com 852.010 pessoas em cumprimento de pena e 642.491 pessoas efetivamente encarceradas, segundo dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em 2023, o Brasil figura como terceiro colocado no ranking de maior população carcerária no mundo, sendo que do total encarcerados, 199.633 pessoas (31,07%) estão presas por crimes relacionados à Lei 11.343/2006. (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023) Vale ressaltar que, segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, de junho de 2014, disponibilizado pelo Ministério da Justiça, em 2006, ano que se iniciou o vigor da Lei 11.343/2006, o Brasil contava com 401.200 cumprindo pena. Ou seja, de 2006 até 2024, houve um aumento de 47%.

Situações como a vagueza dos critérios adotados pelo dispositivo na diferenciação entre traficante e usuário e encarceramento seletivo de negros e pobres, o aumento de pena inaugurado pela lei para crime de tráfico de entorpecentes, a equiparação deste crime aos crimes hediondos, e a consequente necessidade de maior cumprimento de pena para progressão de regime, são os principais motivos atribuídos para contribuição da Lei 11.343/2006 no encarceramento em massa e superlotação de penitenciárias.

É necessário enfatizar que a Lei 11.343/2006 não se tratou de uma legislação encaminhada ao congresso pelo governo Lula, tendo sido apresentado o projeto que a originou em 07 de maio de 2002, ao Senado Federal, PL 115 e 2002, sendo aprovado naquele ano mesmo. Porém, sua tramitação foi mais lenta na Câmara dos Deputados, tendo o Deputado Paulo Pimenta (PT) sido designado como relator em 21 de maio de 2003, onde a partir daí, o projeto ganhou sustentação no Governo Federal e seus aliados.

É nesse sentido, que dados como os apresentados fazem com que a Lei 11.343/2006 tenha deixado um legado de retrocesso, com evidente colaboração para superlotação dos presídios, encarceramento de pessoas pobres, periféricas e negras, reforçando a desigualdade social, sendo, sem dúvida, um dos maiores erros da história da Segurança Pública e dos governos Lula.

Entendido isto, é importante que se frise que o período Lula, de certo, foi um espaço de tempo de grandes mudanças sociais, inclusive para segurança pública, porém, como já dito, não trouxe modificações estruturais no setor, em que pese tenha

dado os primeiros passos da segurança cidadã no país e é claro, que não se pode negar que as políticas de redução da desigualdade social podem fazer parte de iniciativas para segurança, ainda que saibamos que os indicadores criminais de lá pra cá, não tenham reduzido de forma geral.

### **2.3. De Dilma à Bolsonaro: a legitimação da municipalização da segurança pública no Brasil em meio ao retrocesso democrático**

Ao passo disso, seguimos a análise das políticas de segurança pública no Brasil, pulando para o ano de 2011, onde após mais uma eleição histórica, o Brasil empossa sua primeira mulher como Presidenta da República. Dilma Vana Rousseff (PT), economista e ex-ministra da Casa Civil no governo Lula, traz consigo o legado de avanços sociais, alta aprovação de Lula e a responsabilidade de suceder um dos líderes políticos mais respeitados do mundo.

Dilma foi presidenta do Brasil de 2011 a 2016, com um governo marcado por altos e baixos, onde o Brasil alcançou marcos históricos de redução de desemprego, teve a promulgação da célebre Lei de Cotas, entre outros tantos avanços importantes, mas também foi atravessado por muita instabilidade política, ataques misóginos à presidenta, acusações que acabaram por se provar injustas e culminaram no impeachment da primeira presidenta do Brasil, ou melhor, no golpe contra a primeira presidenta do Brasil, deixando claro que nem tão solidificada estava nossa democracia.

Durante os governos Dilma, as políticas de segurança pública executadas nos governos Lula tiveram continuidade, mas ao mesmo tempo, ganharam características e caminhos novos. A nova presidenta nomeou como seu Ministro da Justiça o advogado José Eduardo Cardozo, que por sua vez, colocou a frente da Secretaria Nacional de Segurança Pública, Regina Miki, ex-secretária de segurança pública de Diadema.

Por indicação de Miki, Alberto Kopittke foi alocado também na pasta, estando diretamente ligado aos trabalhos desenvolvidos pela nova secretária. É aí que peço que o leitor tenha atenção e grave este nome, Alberto Kopittke, ele será bastante mencionado e desde já, adianto que se trata de um dos entrevistados dessa pesquisa.

Interessante trazer que José Eduardo Cardozo trouxe ao Ministério da Justiça um tom bastante legalista, com uma visão rígida das competências federativas no que se refere à segurança pública, o que de certa forma entra em colisão com os rumos que a segurança encontrou no decorrer dos governos Dilma, já que isto significa que a posição de Cardozo se coloca ao lado do entendimento convencional da legislação, onde os estados são os principais responsáveis pela execução da segurança pública em conjunto com a união, afastando os municípios dessa discussão, porém, não foi isto que aconteceu.

Fabio de Sá e Silva explica que:

Em meados de 2011, Miki e Koptikke ofereceram a Cardozo um Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios (Brasil, 2011). O plano tinha quatro componentes: i) informação; ii) investigação; iii) polícia e comunidade; e iv) prevenção.

(...)

O plano também dispunha de uma estrutura de governança complexa, mas adequada aos seus propósitos. Esta envolvia Comitês de Governança, Comitês Gestores e Câmaras Técnicas na União, nos estados e nos municípios, aos quais também se ligavam estruturas de consulta e participação.

O plano oferecia, assim, contribuições razoáveis para a superação de alguns dos limites que marcavam a trajetória da PNSP desde a redemocratização. Se é verdade que não propunha maiores alterações no arcabouço institucional do setor – apostando, pois, na estratégia incremental que marcara o período Lula –, suas proposições soavam bem mais sólidas e maduras que as do plano implementado no governo Lula 18 ou as do Pronasci. (SOARES, 2011)

Segundo entrevista prestada por Luiz Eduardo Soares à Folha de São Paulo, em 2011, o plano previa uma “articulação nacional para redução dos homicídios dolosos, valorizando a prevenção, mas com ênfase no aprimoramento das investigações”, onde não se pretendeu transferir a responsabilidade à União, mas, sim, o compartilhamento de responsabilidades e cooperação entre União, estados e municípios. No entanto, quando apresentado à presidenta, pelo Ministro Cardozo, foi vetado praticamente sem possibilidade de apresentação. Após isto, Kopittke acabou pro voltar ao seu estado, Rio Grande do Sul, deixando os trabalhos na Senasp.

O período 2011-2014 é, com efeito, marcado por relativa inércia em relação às soluções de política pública adotadas desde o primeiro governo Lula, com a manutenção e a renovação de inúmeros convênios para projetos de prevenção, reaparelhamento das polícias, capacitação das forças de segurança e pesquisas. Há ainda algum grau de inovação, em especial com a aprovação de lei que instituiu o Sinesp e determinou que a alimentação do sistema seria um requisito essencial para a liberação de verbas de fundos federais a Estados.

Apesar do governo Dilma ter ficado reconhecido como um período de nenhum ou tímidas mudanças na segurança pública brasileira, duas iniciativas merecem destaques. A primeira é a Matriz Nacional Curricular – MNC que se tratou de um referencial metodológico para formação de profissionais da segurança pública. A segunda iniciativa a ser enfatizada, é o advento da Lei 13.022/2014, que instituiu o Estatuto das Guardas Municipais, que ampliou ferozmente a competência das Guardas Municipais – GM.

Nesse sentido, cabe lembrar que Constituição Federal trouxe consigo a possibilidade de os municípios constituírem Guardas Municipais, tendo como proposta um órgão que busca agir na preservação dos bens e serviços do município, ou seja, o patrimônio público. Contudo, com o surgimento da Lei 13.022/2014, as Guardas Municipais tiveram sua atuação ampliada, adquirindo uma espécie de poder de polícia ostensivo, fato que, inclusive, é alvo de inúmeras discussões acerca de sua constitucionalidade, devido à possibilidade de estar invadindo competência da Polícia Militar. Além da possibilidade de atuar no policiamento ostensivo, o dispositivo legal autorizou aos guardas municipais o porte de arma de fogo.

Nesta toada, é principalmente a partir da Lei 13.022/2014 que a municipalização da segurança pública se torna uma possibilidade latente, já que esta legislação trouxe clara viabilidade para que os municípios constituam suas próprias polícias, podendo, a partir disto, implementar políticas públicas de segurança que agreguem tanto caráter preventivo, quanto repressivo.

Após o Golpe sofrido por Dilma Rousseff, o governo federal foi assumido por seu então vice-presidente, Michel Temer (MDB), peça fundamental para seu injusto impedimento, que em clara articulação com os algozes da presidenta, foi colocado como a peça de xadrez essencial para retomada das elites ao poder do país.

Michel Temer nomeou Alexandre de Moraes, ex-promotor de Justiça, ex-Secretário Estadual de Justiça do estado de São Paulo, indicado pelo PSDB, partido do principal adversário político de Dilma nas eleições de 2014, Aécio Neves, que foi incansável contestando a legitimidade das eleições, requerendo a recontagem de votos e promovendo o verdadeiro caos político no país, sendo decisivo para o golpe.

Ironicamente, na atualidade, Alexandre de Moraes é Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado por Temer e, de certa forma, tornou-se um ícone entre alguns militantes de esquerda por sua atuação em processos contra Jair

Bolsonaro e seus aliados, ganhando o carinhoso apelido de “Xandão” e demonstrando as peculiares reviravoltas políticas do Brasil.

Por hora é importante destacar que Alexandre de Moraes assume o Ministério da Justiça como um jurista bastante conservador, especialmente quando se trata de políticas de segurança pública, onde o mesmo não cansou de expressar que sua posição era para que o Brasil voltasse a atuar na lógica do “é coisa de polícia”. Além disso, por conta do golpe que acabara de ocorrer, o Brasil vivera um período de profunda polarização política, onde parte da população questionava a legitimidade do governo (ou melhor, desgoverno ilegítimo), o que tornaria muito difícil liderar qualquer política nacional.

O governo Temer vivenciou dois momentos importantes para segurança pública. O primeiro, foi a crise prisional vivenciada nos estados do Norte, de onde foi originado um novo Plano Nacional de Segurança Pública, repleto de erros repetidos, seguindo a mesma lógica ineficaz. A Intervenção Federal no Rio de Janeiro de 2018, que apesar de ter ficado conhecida como uma intervenção, constitucionalmente, não foi, já que foi solicitada pelo governador Luiz Fernando Pezão.

Apesar disto, pode se dizer que o breve e instável governo Temer não avançou em qualquer agenda de segurança pública, se restringindo a fazer a manutenção de alguns pontos preexistentes ou descontinuar outros. É nesse passo que Temer finaliza seu período como Chefe de Estado, dando lugar ao controverso governo Bolsonaro.

Em meio a um cenário de polarização, após uma eleição difícil, onde o brasileiro conheceu o significado de *Fake News*<sup>6</sup>, chega à presidência da república o ex-deputado federal, Jair Bolsonaro. Poucos anos antes, tal cenário seria impensável, já que o mesmo fazia parte do que chamam de “baixo clero” do congresso, fazendo meras aparições em programas de humor e de fofoca. Entretanto, durante a votação que permitiu a abertura do processo de impeachment contra Dilma, Bolsonaro ganhou destaque ao saudar Carlos Brilhante Ustra, torturador de Dilma durante o período que esteve presa na Ditadura Civil-Militar. Sim, o Brasil elegeu como seu presidente um homem que homenageou um torturador de uma Ditadura.

---

<sup>6</sup> Fake News é um termo estadunidense para referir-se a notícia falsa. Este termo se popularizou nas eleições de 2018, onde o povo brasileiro foi inundado por notícias inverídicas, que tinham como intuito interferir nas eleições, o que, posteriormente se verificou com certeza, originando inúmeros processos contra pessoas físicas e jurídicas que contribuíram financeiramente para a enxurrada de mentiras que facilitaram a chegada de Jair Bolsonaro à presidência do Brasil.

Com a chegada de Bolsonaro ao poder, fora nomeado como seu Ministro da Justiça, o ex-juiz federal Sérgio Moro, outra figura que ganhou destaque por sua atuação na Operação Lava Jato, sendo eleito como o “inimigo de Lula”, que veio a ser preso por condenação em processo originado da Operação. Esclarece que a Operação Lava Jato foi marcada por contestação de inúmeros juristas acerca de suas práticas ilegais e, posteriormente, teve vários processos/condenações anuladas, incluindo nestes, os processos contra Lula.

Durante o período de Bolsonaro como presidente (2019 a 2022), onde Moro fora ministro da justiça no período de janeiro de 2019 a abril de 2020, destacou-se principalmente o Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Federal, pelo governo, denominado Pacote Anticrime.

(...) projeto de lei para modificação de artigos no Código Penal, de Processo Penal e na Lei de Execuções Penais, conhecido como “Pacote Anticrime”. Parte do proposto foi vetado pelo Congresso Nacional, mas de forma geral, o que vimos foi uma proposta que recrudesce os diplomas legais, alargando, por exemplo, o conceito de legítima defesa para policiais e agentes da segurança pública. Entre os objetos da proposta que não foram votados porque fazem parte de um outro projeto de lei em tramitação, está a possibilidade de condenação em segunda instância. O que significa dizer que mesmo ainda restando ao réu a possibilidade de recorrer da sua condenação, ou seja, amplamente se defender, já se busca seu encarceramento.

(...)

Importante destacar que a ampliação da excludente de ilicitude da legítima defesa, foi proposta pelo então Ministro da Justiça, Sérgio Moro, no “pacote anticrime” e, no que tange ao seu uso por policiais e agentes da segurança pública, recebeu a ratificação do Congresso Nacional, sendo instituída a lei 13.964/2019, a qual acrescentou o parágrafo único no artigo (art.) 25 do Código Penal (CP), em vigência (BRASIL, 1940). (FAGUNDES, 2021. p. 81 e 114)

Especificamente sobre a prisão em segunda instância, se esclarece que o dispositivo foi levado a julgamento do STF, que até aquele momento, tinha posição favorável à antecipação do cumprimento de pena, muito embora vedado pelo artigo 5º, inciso LVII da CRFB/1988, porém acabou mudando seu entendimento em 2019, determinando o cumprimento do texto constitucional.

É necessário pontuar que o governo Bolsonaro fora atravessado pela pandemia mundial de Covid-19, fato que influenciou não só na condução dos objetivos do governo, como para os indicadores criminais do país, já que, apesar do presidente não respeitar nenhuma orientação médica ou sanitária, fomentando mentiras acerca do tema, a maioria dos brasileiros ficaram reclusos, por mais de 2 anos, para evitar o contágio. Enfatiza, que sob o desastroso comando de Bolsonaro, que se recusou a

vacinar a população, mais de 1,5 milhões de brasileiros perderam a vida vítimas da doença.

Destaca que, não satisfeito em ver milhares de brasileiras e brasileiros morrerem por Covid-19, sob a égide do jargão, “bandido bom é bandido morto” e a falsa propagação da ideia que os cidadãos estariam mais seguros da violência urbana se armados, Bolsonaro publicou mais de 40 decretos flexibilizando o acesso a armas.

A verdade por traz disso é o favorecimento de empresas fabricante de armas. Segundo matéria publicada no jornal Brasil de Fato, a Taurus, principal fabricante de armas no Brasil, teve um aumento de 323% de 2018 a 2021 em seu faturamento e o país passou de 350 mil armas registradas para 1 milhão até julho de 2022. (BRASIL DE FATO, 2022)

Com isso, o governo Bolsonaro, que ingressou ao poder sob a promessa de endurecimento radical das penas, porte de arma para todos que as quisessem, fim da progressão de pena, castração química de condenados por estupro, entre tantas outras atrocidades, finalizou seu ciclo marcado pelo aumento astronômico na venda de armas, mas sem grandes mudanças em termos gerais nas políticas de segurança pública em si.

#### **2.4. Lula de novo com a força do povo: atualidade, perspectiva e conclusão sobre as políticas de segurança do Brasil**

Curiosamente, mais uma vez demonstrando que o Brasil não é para amadores, após 4 anos (que pareceram 20) de um desgoverno que matou milhões de brasileiros e deixou uma marca de retrocesso em todos os avanços sociais alcançados por governos anteriores, Luíz Inácio Lula da Silva é reconduzido à presidência da república, mais uma vez sob forte expectativa de reconstrução do país.

O novo governo Lula, que neste momento encontra-se em seu segundo ano, tem enfrentado grandes dificuldades, pois apesar da eleição de Lula, a composição do Congresso Federal é muito desfavorável, tendo como maior partido o Partido Liberal – PL, de Bolsonaro, seguido do Partido dos Trabalhadores – PT e outros partidos de oposição, sendo que os partidos aliados da eleição de 2022 se tornaram insuficientes para viabilizar a governabilidade.

Assim, mais do que nunca Lula cede às artimanhas do presidencialismo de coalização, na tentativa de encontrar base para governar, com poucas

possibilidades de reformas estruturais em qualquer setor e com a responsabilidade grande de reconstruir um país novamente devastado pela miséria, desmonte de políticas públicas, legislações e instituições.

Inicialmente, Lula nomeou Flavio Dino para seu Ministro da Justiça e Segurança Pública, porém em fevereiro de 2024, este foi indicado ao Supremo Tribunal Federal como Ministro, dando espaço no Ministério da Justiça e Segurança Pública ao ex-ministro do STF Ricardo Lewandowski.

Durante o período eleitoral, assim como em 2002, Lula reuniu-se com especialistas para montar seu plano de governo para segurança pública, mais uma vez traçando objetivos importantes de reformas no cenário das políticas criminais e penais no Brasil, porém, sua execução parece mais complicada do que fora em 2002, em virtude do cenário político acima descrito.

Apesar disto, após alguns anos que variaram entre a estagnação e retrocesso para segurança pública no Brasil, Lula traz consigo a expectativa de um novo Plano Nacional de Segurança Pública e uma repaginação no Pronasci, tendo publicado em 15 de março de 2023 o Decreto nº 11.436, que instituiu o Pronasci II, com os seguintes eixos prioritários: I - fomento às políticas de enfrentamento e prevenção de violência contra as mulheres; II - fomento às políticas de segurança pública, com cidadania e foco em territórios vulneráveis e com altos indicadores de violência; III - fomento às políticas de cidadania, com foco no trabalho e no ensino formal e profissionalizante para presos e egressos; IV - apoio às vítimas da criminalidade; e V - combate ao racismo estrutural e aos crimes decorrentes. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2024).

Nessa linha, também o Governo Federal estabeleceu metas de redução de indicadores criminais, bem como tem promovido ações como Pronasci Juventude, que tem como objetivo a prevenção da violência no contexto da política de drogas, bem como o projeto de formação e capacitação de profissionais da segurança pública que oferece bolsas no valor de R\$900,00, segundo dados do Ministério da Justiça (2024).

Igualmente o governo Lula, em seu segundo dia de governo, assinou Decreto que revogou uma série de normas que flexibilizavam o acesso a armas de fogo, contrariando a política armamentista de Bolsonaro.

É nesse passo que o governo atual de Lula vai, por enquanto, timidamente atuando no setor da segurança pública, de forma que ainda não se pode ver qualquer mudança estrutural ou de grande impacto.

Antes de concluirmos este capítulo, longo, por sinal, é importante que se traga alguns dados. Segundo reportagem da CNN Brasil, de julho de 2024, baseada nos dados do Anuário de Segurança Pública, a letalidade policial no Brasil aumentou em 169% na última década, em 2023, 6.393 pessoas foram vitimadas, sendo que 83% delas eram negras. Igualmente, dos 127 policiais assassinados no país em 2023, 69,7% eram negros<sup>7</sup>.

Dessa forma, cabe trazer o conceito de Necropolítica, de Mbembe, que se refere à política que tem como objetivo a morte de determinados grupos ou populações, seja de forma direta ou indireta. É uma forma de poder que busca eliminar a vida de pessoas que são consideradas indesejáveis ou que representam uma ameaça aos interesses dos que detêm o poder.

Assim, entendendo agora um pouco por onde o Brasil caminhou nas políticas de segurança pública, percebe-se que ainda amargamos muitas e muitas heranças da ditadura, conduzindo, majoritariamente, a segurança pública através do poder de polícia, da militarização, do encarceramento e pior, com uma punição mal feita e seletiva, que condenam, especialmente, pessoas negras, pobres e periféricas a repressão deliberada. Com isso questiona-se: democracia para quem? Cidadania para quem?

---

<sup>7</sup> Publicação do Site UOL indica que policiais negros eram em 2020 apenas 42% do efetivo, ainda assim sofriam 62,7% dos assassinatos. (UOL, 2020)

### **3. SEGURANÇA PÚBLICA: CONCEITOS, REFLEXÕES E A MUNICIPALIZAÇÃO**

Assim como já retratando antes, a segurança pública tem sido ponto central de preocupação para população brasileira. A cada dia que passa os índices criminais tornam-se mais alarmantes, o crime tem se fortalecido nos centros urbanos, igualmente, a vitimização de homens e mulheres nas cidades tem atormentado as comunidades.

Por esse motivo, já há bastante tempo esse tema tem sido alvo de pesquisas, discussão entre juristas, sociólogos, antropólogos, entre outros especialistas de diversas áreas que cruzam com a segurança pública, de forma que ao longo dos anos, acumulou-se muita produção científica acerca desta matéria.

É verdade que nem sempre os estudos voltaram-se diretamente para a temática da segurança pública, como um conceito autônomo e objeto da ciência, tendo os estudos sobre o crime e o sujeito criminoso um protagonismo maior, por muito tempo. Se forma que a partir disto, a criminologia, uma ciência que se dedicou a estudar de forma interseccionada o fenômeno do crime e a origem da delinquência.

A criminologia surge como um campo de estudo multifacetado, que desenvolvendo-se ao longo dos séculos. Nas sociedades da antiguidade, já se observava a existência de leis e punições, como é o caso do Código de Hamurabi, que vigorou na Mesopotâmia, entre 1792 e 1750 a.C., sendo considerado o primeiro código de leis do mundo. Também a idade média foi marcada pela aplicação cruel de punições, com torturas e assassinatos públicos.

Na atualidade, a criminologia conta com algumas vertentes principais, dentre elas, as demais relevâncias são, antropológica, crítica e cultural, porém, outras tantas vertentes são verificadas neste campo, demonstrando que a criminologia segue tendo um papel fundamental no meio acadêmico/científico. É claro que assim como ao redor do mundo, tal campo de estudo, também encontrou grande espaço nos estudos científicos do Brasil.

Replicando uma tendência mundial, observou-se que antes dos estudiosos brasileiros se interessassem nos estudos sobre a Segurança Pública, os estudos criminológicos tiveram evidente destaque. Porém, tais estudos, tem completa influência para que se iniciasse as discussões acerca da segurança pública no país.

A criminologia, precedeu os estudos sobre segurança, podemos dizer que foi o ponta pé inicial.

Os estudos de sobre Segurança Pública no Brasil, de certa forma, se confundem com a história das polícias. Documentos históricos indicam que a chegada das polícias no Brasil se deu em 1530, porém, outra corrente de estudiosos contesta que a polícia brasileira nasceria apenas com a primeira guarda militar em solo brasileiro, conforme descrevem Reginaldo Canuto de Sousa e Maria do Socorro Almeida de Moraes (2011, p. 3).

Como já mencionado, o Brasil, ainda atualmente, tem sua concepção de Segurança Pública intimamente ligada as polícias, como bem se pode perceber no artigo 144 da Constituição Federal, único artigo sobre o tema da Carta Magna, onde basicamente, além de citar a responsabilidade do Estado, “estrutura” a segurança pública apenas citando órgãos policiais que fazem parte dela.

Apesar do artigo mencionado fazer parte da Constituição de 1988, atual regimento supremo do Estado Brasileiro, essa situação nunca foi diferente, já que mesmo antes de estudiosos se debruçarem de fato sobre pesquisas acerca da Segurança Pública, o país se referenciou no policiamento como instrumento da lei e da ordem. Ou seja, na prática, o Brasil antes mesmo de ter a Segurança Pública como um tema de análise e atenção, seja nas academias ou institucionalmente através dos poderes executivo, legislativo e judiciário, sempre pautou a matéria como caso de polícia.

Desta forma, por muitos e muitos anos, ainda que já houvessem estudos sobre criminologia e a pesquisa diretamente sobre Segurança Pública não fosse um tema de expressão, o Brasil já aplicava sua política de Segurança Pública através da repressão policial, motivo pelo qual, faz sentido pensar que esses estudos se confundem um pouco com a história das polícias.

Outrossim, ao avançar do século XX, também pode se observar uma mudança no cenário criminal mundial e nacional. No cenário mundial, especificamente, especialmente por conta do aumento da circulação de drogas, a Segurança Pública acaba por ir se tornando um tema crucial, influenciando organizações globais a interferirem através de tratados e orientações.

Já na segunda metade do século passado, além de vivenciar um contexto de subdesenvolvimento, a América Latina contou com intensa atividade do narcotráfico, e é neste sentido que Costa (2020, p. 27-28) também pontua que esta

elegeu o traficante como principal inimigo, amplificando uma política de criminalização, e dando início a ideia de “guerra às drogas”.

Nas décadas de 1960 e 1970, a ONU também assume uma postura mais proibicionista, em relação ao comércio de entorpecentes, alimentando a ideia de repressão em relação a este tema, conforme explica Marcelo da Silveira Campos (2019, p. 31). É nesse contexto, que o Brasil se alinha com a perspectiva mundial da época.

Para além do tráfico de entorpecentes, em si, é possível afirmar que da segunda metade do século passado até os tempos atuais, houve significativa suba nos indicadores criminais do país, mudando o cenário do que chamamos hoje de violência urbana.

Júnia Fátima Carmo Guerra (2023, p. 137), afirma que:

Observa-se um significativo movimento nos debates e publicações sobre o tema da segurança pública no final do século passado e, sobretudo, nas últimas duas décadas. É possível, também, observar um interesse cada vez mais crescente da pesquisa envolvendo diferentes aspectos e temas sobre este campo, possivelmente, em virtude da realidade brasileira cujo histórico e fatos atuais evidenciam uma sociedade marcada pela violência urbana e pela criminalidade.

Conforme narra Guerra (2023, p. 137), os estudos sobre Segurança Pública tem sido objeto de pesquisa em diferentes campos, como a sociologia, o direito, antropologia, ciência política, economia, entre outros. É acertado dizer que além de se observar que os estudos sobre a temática têm ganhado cada vez mais espaço, também se pode afirmar que os campos dialogam entre si.

As pesquisas sobre criminologia no Brasil se intensificaram principalmente no fim do século XIX, mas ainda, não se verificava, de forma significativa, pesquisas sobre o campo da Segurança Pública. É somente na segunda metade do século XX que o fomento desse debate pode ser observado mais fortemente.

De acordo com Guerra (2023, p. 137), estudos sobre Segurança Pública começam ser timidamente notados a partir do início da década de 70, especialmente no campo das Ciências Sociais. Tal cenário casa com o início das mudanças na conjuntura da violência urbana no país, com o avanço do narcotráfico.

Porém, por óbvio, é principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988 que a Segurança Pública toma maior protagonismo nos espaços de pesquisa, já que é a partir deste momento que a Carta Magna deixa de prestigiar

a segurança apenas como Segurança Nacional e inaugura um capítulo sobre a Segurança Pública, na tentativa de demonstrar que o Brasil pretendia incluir uma nova ótica sobre esse setor.

Observa-se que compreender as dimensões de um campo de conhecimento permite elucidar pontos ainda pouco evidenciados. A perspectiva contemporânea sobre a segurança pública no Brasil tem revelado não só uma recorrência de temas, dilemas e paradoxos, como também uma constante busca de novos conhecimentos para a solução de problemas práticos. Assim, nota-se uma variedade de ensaios, acertos, erros e novas promessas de abordagens.

{...}

Foi possível perceber que o seu campo de conhecimento tem sido explorado a partir de temáticas que afligem a sociedade brasileira como a violência contra a mulher, a segurança pública institucional e políticas públicas, bem como a criminalidade urbana. (GUERRA, 2023. p. 140 e 147)

Desta forma, assim como narra a autora acima mencionada, é evidente que o campo da Segurança Pública começa a se tornar mais atraente para pesquisadoras e pesquisadores a partir do momento que este tema também se torna um dilema mais latente na sociedade, tanto pelas mudanças nos indicadores criminais, nos crimes que despontam esses índices, como pelos próprios anseios entre a população.

Portanto, com a evolução do tema como campo de estudo, principalmente a partir da década de 70, também se nota uma maior movimentação nas próprias leis penais, como é o caso da Lei de Tóxicos, Lei 6.368/1976. Cabe destacar que, esta previsão normativa teve suas disposições em vigor até o surgimento da Lei 11.343/2006.

Com o passar dos anos, onde atravessamos a redemocratização, a inauguração do capítulo sobre segurança pública na CRFB/1988, novos desafios no cenário criminal, como suba nos homicídios, maior circulação de drogas, ascensão de facções criminais, aumento de furto, roubos, estelionato, violência doméstica, feminicídios e tantos outros delitos que tem modificado a realidade brasileira.

Moema Dutra Freire (2009, p. 101) corrobora explicando que:

O aumento da percepção de insegurança e a elevação dos índices de criminalidade têm colocado o debate sobre a efetividade das ações de prevenção e controle da violência cada vez mais em evidência.

{...}

Nas últimas décadas, identifica-se uma crescente produção acadêmica sobre a evolução da dinâmica da violência e da criminalidade no país, bem como sobre o histórico da atuação das forças policiais.

Assim, juntamente com a elaboração novas reflexões sobre a Segurança Pública, também novos conceitos e ideias têm surgido, travando novos paradigmas na área, provocando que sejam pensadas outras tantas formas e planejamentos para as Políticas de Segurança Pública.

### **3.1. Segurança Pública: Conceitos e novos paradigmas**

Conforme já mencionado acima, ao longo das décadas, os estudos acerca da criminologia e da Segurança Pública foram sofrendo mudanças, oportunizando novas ideias e conceitos, promovendo variações nos seus objetivos e estratégias.

Relembra-se, conforme explicado no capítulo anterior, que principalmente o período que abrangeu a Ditadura Civil-Militar, o conceito de segurança estabelecido foi o da Segurança Nacional. É verdade que mesmo em períodos anteriores, talvez esse tenha sido o único conceito legalmente estabelecido, já que os textos constitucionais anteriores ao de 1988 não faziam qualquer menção a outro tipo de conceito de segurança.

Pertinente rever que o conceito de Segurança Nacional possuía total relação com a defesa do Estado, colocando as Forças Armadas como protagonista da política implantada, cabendo a ela promover a ordem pública, ainda que em detrimento dos direitos humanos, conforme explica Freire (2009, p. 103).

A ditadura representou uma brusca e violenta ruptura do princípio segundo o qual todo poder emana do povo e em seu nome é exercido. A perspectiva de Segurança Nacional era funda da na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, justificando-se o uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem. A base conceitual para atuação do Estado na área de segurança, no período, fundamentava-se na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, formulada pela Escola Superior de Guerra (OLIVEIRA, 1976, p.34-35). Esta doutrina foi moldada em torno do conceito de Segurança Nacional, definido então como a habilidade de um Estado garantir, em determinada época, a obtenção e manutenção de seus objetivos nacionais, apesar dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais. (FREIRE, 2009. p 103)

Assim, a Segurança Nacional foi o principal conceito vigente no Brasil até a constituinte de 1988, quando finalmente surge, institucionalmente, a Segurança Pública como conceito legalmente constituído, através da Constituição de 1988, como já refletido ao longo desta dissertação.

Apesar disto, a novíssima Constituição de 1988 traz em seu artigo 144 o seguinte texto:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

Em suma, o que se pode notar nesse artigo, é que apenas são elencadas as forças policiais, imputando a estas suas funções na preservação da ordem, sem jamais mencionar qualquer outro órgão estatal como parte da manutenção da Segurança Pública, mantendo Segurança Pública como caso de polícia, sem qualquer perspectiva de políticas públicas que transcendam a punição, uso da violência reservada ao Estado e executada pelas polícias.

Assim, observa-se que a perspectiva da Segurança Pública desloca o papel de prevenção e controle da violência das Forças Armadas para as instituições policiais. Nesse sentido, no paradigma da Segurança Pública, cabe primordialmente às instituições policiais a responsabilidade pelo controle e

prevenção da violência. No entanto, enquanto na perspectiva da Segurança Nacional a violência era representada como as ameaças aos interesses nacionais, no arcabouço da Segurança Pública esta é caracterizada como ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio. (FREIRE, 2009. p. 105)

Com isto, não é difícil perceber que o conceito de Segurança Pública inaugurado pela CRFB/1988 foi rapidamente se demonstrando insuficiente, já que somente as forças policiais não tem condições de atacar os múltiplos fatores que envolvem a criminalidade, motivo pelo qual, como vimos no capítulo anterior, novas estruturas foram se formando, tendo como marco importante formação da primeira Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 1995, governo FHC.

Paulo de Mesquita Neto (2011, p. 32), também explica que a segurança pública pode ser um conceito ambíguo, com diferentes significados, que pode até mesmo aparecer de forma conflitante. Entre estas concepções, expõe que a segurança pública pode ser classificada como um conjunto de ações para o bem estar de uma comunidade, executadas por organizações, grupos de pessoas ou instituições públicas e privadas.

Já Renato Sérgio de Lima e Arthur Trindade Costa (2014, p. 482), definem que:

Um campo organizacional corresponde a um grupo de organizações que, no agregado, constituem uma área reconhecida da vida social, política ou econômica.

São campos organizacionais o sistema financeiro, o sistema partidário e as universidades. A segurança pública constitui, assim, um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências. Portanto, não se confunde com o sistema de justiça criminal e nem se resume às organizações policiais, por mais que essas tenham papel central no debate público acerca da área. (LIMA; COSTA, 2014. p. 482)

A verdade é que, embora muitos autores tenham tentado conceituar a segurança pública, ainda não existe um consenso teórico sobre o tema, motivo pelo qual, tem surgido novas concepções de segurança, como é o caso da “Segurança Cidadã”, que idealiza um conceito de segurança que tenta reformular as práticas, pensando a segurança de forma interseccionada, com base nos preceitos democráticos (LIMA; COSTA, 2014. p. 484) e se fundamentando em experiências e recomendações de órgãos internacionais, bem como pesquisas de estudiosos da área.

Neto (2011, p. 24) explica que a “Segurança cidadã” teria como definição tratar-se da segurança dos cidadãos, colocando os indivíduos como centralidade das medidas de segurança, direcionando como prioridade a proteção dos cidadãos de toda e qualquer violência, seja ela vinda da violência urbana ou violência do Estado, que neste caso, podemos dizer que se atem ao abuso da violência estatal.

Eduardo Pazinato (2021, p. 25) entende que:

Isso significa que a segurança cidadã constitui um direito garantidor de outros direitos humanos fundamentais (PAZINATO, 2012), o que implicará, seja pela amplitude teórica desse conceito, seja pela capilaridade prática de sua operacionalização através de políticas públicas de segurança, a mobilização e a participação de diferentes instituições de Estado, para além das polícias, e o engajamento de diferentes atores sociais. (PAZINATO, 2021. p. 25)

Nessa linha, é interessante destacar que o conceito de Segurança Cidadã se diferencia do conceito de Segurança Pública, na medida que a segunda tem como referência a segurança exercida pelo Estado, especialmente através da força policial, destacando uma forma vertical de políticas públicas, direcionadas a ordem interna. Já a Segurança Cidadã, tem como característica a integração das instituições na construção de estratégias que, para além da diminuição dos conflitos, garantam a dignidade e cidadania efetiva dos indivíduos.

Assim é que as políticas municipais de segurança cidadã (ou da nova prevenção) expressam a expectativa de que as políticas de segurança pública devam-se adequar às realidades locais e aos anseios das populações, na esteira do reconhecimento político e da participação de lideranças públicas, comunitárias e da sociedade civil nas demandas voltadas à segurança humana, com a maior diversidade possível de atores envolvidos. (PAZINATO, 2021. p. 50)

Segundo Freire (2009, p. 105):

A perspectiva de Segurança Cidadã surgiu na América Latina, a partir da segunda metade da década de 1990, tendo como princípio a implementação integrada de políticas setoriais no nível local (MARTIN et al., 2004). O conceito de Segurança Cidadã começou a ser aplicado na Colômbia, em 1995, e, seguindo o êxito alcançado naquela localidade na prevenção e controle da criminalidade, passou a ser adotado então por outros países da região.

Igualmente, a mesma autora explica que o conceito de Segurança Cidadã prevê a perspectiva de uma natureza multicasual da violência, apostando tanto em métodos preventivos, de controle, políticas públicas, de forma a reconhecer a nuances desse fenômeno e a heterogeneidade de suas manifestações. (FREIRE, 2009, p. 105-106)

Além disso, a aplicação desse conceito como metodologia de política de Segurança Pública exige a implementação de políticas públicas multidisciplinares, estruturada conjuntamente com a sociedade civil, instituições públicas, de maneira que haja planejamento onde se faça a identificação dos problemas prioritários para a diminuição dos índices de violência. (FREIRE, 2009, p. 106)

Conforme já narrado no capítulo anterior, no Brasil é possível reconhecer políticas públicas inspiradas no conceito da Segurança Cidadã, como é o caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, Lei 11.530/2007. Além deste marco, Freire (2009, p. 107) relata que:

Em 2003, a Secretaria Nacional de Segurança Pública iniciou o projeto de cooperação técnica “Segurança Cidadã”, em parceria com as Nações Unidas e com a colaboração de técnicos colombianos que iniciaram a implementação do conceito em seu país. Essa iniciativa demonstra o início da transição para um novo paradigma em segurança. (FREIRE, 2009, p. 107)

É com base nesse paradigma que também se dá o surgimento da ideia de municipalização da segurança pública, que no Brasil é fortalecida, primeiramente, a partir do PRONASCI, que com ele trouxe uma série de medidas que incluíram o município nas estratégias para segurança pública.

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública. (BRASIL, 2007)

Além do PRONASCI, a Lei 13.675/2018 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, que entre suas determinações, impõe aos municípios a criação de um Plano Municipal de Segurança Pública – PLAMUSP, que no caso do município de Pelotas, campo da pesquisa pretendida, existe desde junho de 2020.

Tal ação evidencia, como já mencionado, um fortalecimento descentralização da segurança pública, colocando os municípios como protagonistas das ações direcionadas à segurança e daí, surgindo o tema central que esta pesquisa pretende estudar, a Municipalização da Segurança Pública.

### **3.1.1. Municipalização da Segurança Pública**

Podemos dizer que a primeira vez que é delegado ao município uma função na segurança é quando a Constituição Brasileira de 1988 traz em seu

parágrafo 8º a possibilidade de os municípios constituírem Guardas Municipais, fomentando-se o desenvolvimento de perspectivas de interferência municipal na manutenção da segurança pública.

Porém, as funções da guarda municipal foram se alterando ao longo dos anos, já que, inicialmente, tinha o papel de intervir para preservação de bens e serviço e atualmente, por força da Lei 13.022/2014, tem como função atuar de forma ostensiva, assemelhando-se a função constitucional da Polícia Militar.

Como se sabe, são os municípios o centro dos acontecimentos, é nos municípios que os indivíduos trabalham, estudam, moram e vivem todas as fases das suas vidas. Assim, também é nas cidades que os conflitos, gerados pela vida em sociedade, aparecem, portanto, é dentro dessa perspectiva que para além da legislação federal, alguns municípios tem se colocado de forma ativa nas políticas de segurança pública.

A Municipalização da Segurança Pública é um campo ainda pouco explorado, logo, sem conceituações pontuais, fato que dificulta que se faça a definição, com base teórica, desse tema. De outra banda, é justamente pela pouca exploração do tema que o estudo pretendido se faz ainda mais relevante.

Nesse contexto, arriscando uma postura demasiadamente ousada, expõe-se que a Municipalização da Segurança Pública pode se definir, de forma sintetizada, como um conjunto de ações planejados e executados pelo município com intenção de intervir na segurança, reduzindo a criminalidade local.

Segundo Mariana Kiefer Kruchin (2013), a municipalização da segurança pública no Brasil configura uma alteração na estrutura tradicional dessa área, transferindo parte das responsabilidades do nível estadual para o municipal. Essa mudança implica a adoção de um novo paradigma, que dá ênfase à prevenção da violência e à integração das diversas esferas governamentais na gestão da segurança pública.

Pode se dizer que este modelo busca trazer para os municípios uma espécie de autonomia para gerir a problemática envolvendo a criminalidade local, fazendo do município cogestor da segurança, e por isto, descentralizando a responsabilidade com o tema.

Como já mencionado, essa ampliação na responsabilidade com a segurança aparece, ainda que de forma tímida, já na Constituição Federal originária, que no parágrafo 8º, do artigo 144, é estabelecida a possibilidade de os municípios

constituírem Guardas Municipais, fomentando-se o desenvolvimento de perspectivas de interferência municipal na manutenção da segurança pública.

No que tange ao papel das Guardas Municipais, se pode perceber que, inicialmente, esta é proposta como um órgão que busca agir na preservação dos bens e serviços do município, ou seja, o patrimônio público. Contudo, com o surgimento da Lei 13.022/2014, as Guardas Municipais tiveram sua atuação ampliada, adquirindo uma espécie de poder de polícia ostensivo, fato que, inclusive, é alvo de inúmeras discussões acerca de sua constitucionalidade, devido à possibilidade de estar invadindo competência da Polícia Militar.

Nesta senda, Costa (2020, p. 73) diz que:

Com a separação das atribuições entre polícia administrativa e polícia judiciária, e sobretudo com a possibilidade prevista constitucionalmente de os municípios organizarem suas guardas municipais, o policiamento ostensivo (o chamado policiamento de ruas) no Brasil passou a ter um envolvimento direto dos municípios, entes federativos que, por muito tempo, ficaram alheios à área da segurança pública. Até então, a responsabilidade pela segurança ficava adstrita, basicamente, aos estados, organizados com suas históricas polícias civil e militar. (sic)

Porém, hoje se pode falar que, apesar do exposto, as políticas de segurança públicas por parte dos municípios estão interligadas à vontade governamental. Ou seja, dependem do interesse político e, até mesmo, do entendimento ideológico sobre o tema, já que, por competência amparada pela própria constituição, essa atuação não se faz uma regra, sendo dever principal da união e dos estados, aos quais estão diretamente ligados às polícias civil e militar.

Assim, convém reconhecer que o envolvimento municipal será, obviamente, influenciado pelos índices de criminalidade, pelas necessidades e subjetividades de cada município (CHIES, RIVERO, 2019, p. 45-46). Conseqüentemente, tem-se que este protagonismo vem a cada dia sendo mais exigido pela própria população, o que justifica a expansão dessa abordagem governamental.

Vale lembrar que o surgimento, e posterior expansão das funções das Guardas Municipais são apenas uma fração do que representa o aumento do protagonismo dos municípios na segurança pública, já que dentro das ações nesse sentido, se deve considerar também as políticas públicas para este campo e, até mesmo, os esforços para auxiliar órgãos não municipais de segurança, como as polícias estaduais.

Segundo dados levantados por Luiz Antônio Bogo Chies e Samuel Malafaia Rivero (2019, p.48), acerca de 27 municípios da região sudoeste do Rio Grande do Sul, não só foi verificado um aumento considerável de propostas para segurança pública, por parte de candidatos aos executivos municipais nas eleições de 2016, como também que foram eleitos majoritariamente os candidatos com propostas para esse setor, demonstrando a importância do tema para as populações.

Eduardo Pazinato (2021, p.14), explica que a violência se trata de um fenômeno de origem psicossocial e político de alta complexidade, tornando-se necessário que seja abordado de maneiras multidisciplinares, ou seja, efetuando ações em diversos setores afetam a sociedade, comprometendo-se com políticas públicas mais efetivas e eficazes, para que possa controlar, prevenir e diminuir a letalidade.

A necessidade de se debruçar de forma multidisciplinar no estudo da violência, se dá justamente pelo impacto gigantesco que ela tem nas cidades, afetando as vidas de homens e mulheres diariamente, acarretando um efeito cascata de problemas sociais e obstruindo a fruição de direitos básicos, da dignidade humana.

Esse padrão elevado e persistente de insegurança e violência, que acomete sobretudo jovens periféricos, negros e pobres e mulheres em situação de vulnerabilidade, fomenta tensões e disputas diversas na arena política em torno de diferentes concepções de segurança e, conseqüentemente, de modelos de políticas (públicas) de segurança. No caso dos países da América Latina e Caribe, esse flagelo acirra-se também pela baixa capacidade institucional para o desenvolvimento de políticas públicas em geral e das de segurança, em particular. (PAZINATO, 2021. p. 14)

Nesta seara, Pazinato (2021, p. 21) explica, inclusive, que a insegurança e violência se tornou o principal ponto de preocupação latino-americano, justamente pelo impacto sociocultural gerado pelos reiterados crimes violentos na região, destacando que para 43% de entrevistados na América Latina, o medo da violência é o maior problema.

É nesse contexto que a segurança pública tem sido uma reivindicação recorrente da população, que cada dia mais vem exigindo de seus representantes públicos propostas que tenham como objetivo combater a criminalidade, diminuindo a vitimização das cidadãs e cidadãos e, conseqüentemente, trazendo maior sensação de segurança para a população.

Vale destacar que o medo nem sempre tem relação direta com os indicadores criminais, tendo este sentimento, influência essencial na forma que as reivindicações acerca do combate ao crime são colocadas pelos cidadãos.

os liames entre práticas sociais (do senso comum ou da opinião pública) e discursos científicos (da ciência ou do saber penal) são agravadas pelo sentimento de medo e da insegurança em face dos ideais de pureza e ordem que caracterizam a modernidade. (PAZINATO, 2012. p.21)

Corroborando com isto, Teresa Pires do Rio Caldeira (2000) explica que as políticas públicas podem sofrer forte influência do sentimento de medo e insegurança, sendo o sentimento de medo construído com base em muitas variáveis, entre elas, inclusive, a imagem do criminoso, a visualização e noção de cidade, sendo o criminoso visto como quem vem de lugares marginais, o que explica o significado simbólico do medo e porque não existe correlação direta com indicadores criminais.

Apesar disto, baseado neste sentimento de medo, pouco importando o quanto isto tem sentido com a realidade, o medo e a busca por segurança, são retroalimentados, tendo como efeito a busca incessante por políticas públicas criminalizadoras, de controle social formal ou institucional, exigindo dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, atitudes que possam eliminar as condutas “desviantes” e seus agentes da sociedade.

Conforme já mencionado, houve aumento significativo em candidatos eleitos que incluíram a segurança pública entre suas propostas, dos 27 municípios da região sudeste do estado do Rio Grande do Sul, verificados por Chies e Riveiro (2019, p. 47), 52% dos eleitos para o Executivo Municipal nas eleições de 2016 possuíam projetos neste sentido.

Interessante frisar que, em tese, o município não tinha entre suas atribuições a segurança pública, tendo ficado esta responsabilidade principalmente a cargo dos estados, que possui o dever de financiar e organizar as polícias civis, militares, penal e federal. Mas também é verdade que são nos municípios que os fenômenos sociais são percebidos, as cidades são o centro dos acontecimentos, nelas cidadãs e cidadãos vivenciam e compartilham dilemas como a fome, desemprego, falta de infraestrutura e violência.

Igualmente, são os poderes executivo e legislativo dos municípios que estão mais próximos aos dilemas que assolam a população, sendo também estes os

mais acessíveis e, portanto, os primeiros a serem cobrados e solicitados para resolução destes problemas.

A população não faz dissociação dos papéis de cada esfera de poder, não racionaliza a quem compete cada responsabilidade ou como o pacto federativo organizou União, Estado e Municípios, motivo pelo qual costuma reivindicar seus anseios a todos os representantes públicos que puder acessar, o que se reflete e se visualiza bem nos períodos eleitorais.

Portanto, no caso da criminalidade, a esfera municipal é cobrada igualmente ou até mais, devido sua proximidade com os cidadãos e cidadãs, a tomar iniciativas que diminuam os índices de violência e tragam maior sentimento de segurança para população.

Assim, todos esses fatores são determinantes para um aumento no envolvimento municipal nas políticas de segurança pública, bem como no número elevado de propostas eleitorais nesse sentido, ainda que no passado, houvessem maiores limitações legislativas para esta atuação.

Nesta perspectiva, a partir de 2007 iniciou-se no Brasil uma reformulação nas políticas de segurança pública, sendo inaugurado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, através da Lei nº 11.530/2007, tendo como objetivo a prevenção, controle e repressão da criminalidade. Dando início a uma perspectiva de integração entre União, estados e municípios na execução de políticas que incentivassem a diminuição do crime no país.

Art. 5º. O Pronasci será executado de forma integrada pelos órgãos e entidades federais envolvidos e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele se vincularem voluntariamente, mediante instrumento de cooperação federativa. (BRASIL, 2007)

Assim, de 2007 a 2014, durante o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, e primeiro mandato de Dilma Rouseff, ambos do mesmo partido, notou-se uma intensificação nas medidas de descentralização da segurança pública, possibilitando um maior envolvimento dos estados e municípios no setor.

Além do PRONASCI, enfatiza-se o advento da Lei 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais, que além de prever em seu artigo 2º que “incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas”, trazendo evidente caráter militarizado à instituição, prevê ao longo do seu texto a tarefa de zelar

por bens, colaborar de forma integrada com as instituições policiais e autorização para uso progressivo da força.

Desta forma, é evidente a guinada das políticas nacionais de segurança pública para integração oficial dos municípios — aderindo, inclusive, suas guardas municipais nas ações de combate à criminalidade — com atuação, até mesmo, nas ações de repressão à violência.

Eduardo Pazinato (2021, p. 49-50) explica que:

Esse movimento em direção à municipalização da segurança, lastreado na assunção do paradigma da segurança cidadã, se dá, no plano nacional, com a indução federativa de políticas públicas de segurança para além da lógica estritamente repressiva, de que é exemplo, no Brasil, o finado Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (2007-2012)<sup>20</sup>; bem como, ao nível internacional, mais especificamente latino americano, na Colômbia, com a delegação de responsabilidades (na área da segurança) pela Constituição de 1991 aos Governadores e Prefeitos e experiências bem-sucedidas nessa área, a exemplo das de Bogotá e Medellín, desde 1994, referenciadas pelo PNUD, BID, entre outros.

No que tange ao município de Pelotas, podemos afirmar que neste, com o passar dos anos, pós promulgação da Constituição Federal de 1988, verifica-se aumento significativo na sua atuação em segurança pública, destacando inicialmente a criação da Guarda Municipal, que se deu através da Lei Municipal 3.284/1990.

Todavia, foi especialmente a partir 2016, fim do mandato de Eduardo Leite como prefeito, que se iniciou um movimento mais visível da inserção municipal neste campo. Foi criado um fundo de segurança pública, postura esta que teve continuidade a partir do início do mandato de sua sucessora, atual prefeita, Paula Mascarenhas (COSTA, 2020, p. 74).

Em 2017, já durante o governo de Mascarenhas, foi criada a Secretaria de Segurança Pública – SSP, “com a responsabilidade de planejar e executar as políticas públicas de segurança, com foco na prevenção e pacificação social, atuando prioritariamente no combate às causas da violência e na ação estratégica da Guarda Municipal” (COSTA, 2020, p. 74).

Segundo informações disponibilizadas no site da Prefeitura de Pelotas, a SSP é responsável por gerenciar:

as ações e políticas públicas para a proteção da sociedade e do patrimônio público municipal. Coordena ainda as ações estratégicas da Guarda

Municipal, através da ROMU, ROCAM, Patrulha Escolar, Patrulha Rural e Guarda Patrimonial. Administra o Gabinete de Gestão Integrada (GGI-M), acompanha as imagens do município através do Centro Integrado de Operações Municipal (CIOM) onde também está localizado o telefone de emergência da GM (153), além de desenvolver projetos de prevenção. (PELOTAS, 2024)

Interessante que destaquemos especialmente o Gabinete de Gestão Integrada – GGI, já que se trata de importante instância municipal que se reúne mensalmente para tratar de avaliações de indicadores criminais, estratégias e planejamentos acerca das políticas de segurança pública, além de avaliar ações já implementadas.

O GGI reúne, além da Prefeita, a Secretária de Segurança Pública, o Secretário de Trânsito, o Secretário de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana, a Coordenadora da política pública Pacto Pelotas Pela Paz, o Coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, Vigilância Sanitária, Polícia Civil, Brigada Militar, entre outros.

No caso, o GGI é um espaço de integração das forças de segurança com a municipalidade. Este grupo se reúne, no mínimo, uma vez por mês, com a presença da prefeita, para debater os dilemas da cidade, analisar os dados e planejar as medidas e tomadas de decisão em relação à segurança pública de Pelotas.

Interessante trazer que uma das observações que se destacou, foi a presença da prefeita e protagonismo, enquanto executora das políticas de Segurança Pública, liderando todos os espaços, comandando todas as reuniões do GGI, o que enfatiza a governança, como um fator essencial, do ponto de vista dos gestores.

Em sua tese de doutorado, Eduardo Pazinato (2021), analisa de forma comparativa duas políticas públicas municipais, a experiência de Medellín, na Colômbia e a Experiência de Canoas, cidade metropolitana do Rio Grande do Sul. Um trecho que chama a atenção de seu estudo é:

O principal traço inovador dessa experiência foi a maneira como se articulou a governança governamental e comunitária dessa política pública, baseada na integração interinstitucional (entre o Município de Canoas, o Estado do Rio Grande do Sul e a União), intersetorial (entre as áreas da segurança com as da educação, da cultura, da saúde, do desenvolvimento social e econômico, etc.) e interagencial (entre as diferentes agências de segurança e justiça que compõem o GGI-M) de um conjunto de programas, projetos e ações voltados a reduzir a criminalidade violenta e letal e a aumentar a sensação de segurança, na perspectiva da garantia e da promoção dos direitos humanos... (PAZINATO, 2021. p.130 - 131)

Pazinato (2021, p. 87) pontua a importância da governança territorial participativa da segurança pública, destacando que tal ponto, possui relação direta com os processos de municipalização da segurança pública.

Outrossim, vale lembrar que Pelotas conta com um Plano Municipal de Segurança Pública – PLAMUSP, implantado desde junho de 2020 (PELOTAS, 2020), a partir da imposição feita pela lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública, evidenciando não só a descentralização da responsabilidade, impulsionada pela própria união, como, mais um fator que indicam a municipalização da segurança que ocorre em Pelotas.

Importante citar que em agosto de 2017, dando continuidade as ações que indicam a entrada do município na Segurança Pública, é inaugurado o programa Pacto Pelotas Pela Paz – PPPP, política vastamente divulgada na mídia local e canais digitais da prefeitura de Pelotas, que vamos analisar mais profundamente no próximo capítulo, onde também será mais explorado as entrevistas realizadas com idealizadores executores dessa política pública.

O Pacto nasce como uma proposta para realização de ações – que serão melhores esmiuçadas no próximo capítulo – segundo informações constantes no site do programa, para redução da criminalidade local, especialmente furtos, roubos e homicídios e promover o bem estar da população pelotense.

Além disso, o PPPP está alicerçado sob cinco eixos, qual sejam, a Prevenção Social, Tecnologia, Urbanismo, Fiscalização Administrativa e Policiamento e Justiça, se colocando como uma política pública multidisciplinar, com ações em múltiplos setores.

Em linhas gerais, a questão da segurança pública, a ser enfrentada também pelos Municípios, na visão do autor, guardadas as peculiaridades e competências municipais na área, envolve duas frentes, diversas e complementares, a serem manejadas de forma combinada e simultânea: a de natureza social e a de natureza policial. A primeira delas centra-se na intervenção preventiva, que consiste na concepção e desenvolvimento de políticas públicas de segurança voltadas a alterar as condições propiciatórias imediatas do crime e das violências.

Observe-se que essas ações não se confundem, até porque não têm este objetivo, com mudanças estruturais da sociedade, que, embora absolutamente necessárias, exerceriam um impacto somente futuro para a redução das dinâmicas criminais. (PAZINATO, 2021. p. 138)

Ainda, é importante que destaquemos o contexto em que houve o surgimento desta política de Segurança Pública no município de Pelotas. Para isto, irei recuperar informações utilizadas por essa autora no Trabalho de Conclusão de Curso (2021), requisito parcial para obtenção de grau no curso de Bacharelado em Direito, que teve como título “Política Nacional de Drogas e Protagonismo Municipal em Políticas de Segurança Pública”, onde já fora brevemente estudado o PPPP, entretanto, com enfoque diferente de atual.

Na ocasião, fora explicado, a partir das informações obtidas nas entrevistas – onde curiosamente fora entrevistado duas das entrevistas do atual trabalho, a então e atual Coordenadora Aline Crochemore e Cíntia Aires, que em época exercia função como Coordenadora do Observatório de Segurança Pública e atualmente é Secretária de Segurança Pública do Município – que em 2017 e 2018 houve um pico de homicídios em Pelotas, fato que, segundo as entrevistadas, deve-se especialmente à grande disputa de território entre as duas principais facções encontradas na época, em Pelotas. Ou seja, notou-se isto, justamente pela uma disputa de mercado/espço de venda de drogas travada pelas facções. Lembra-se, ainda, que o PPPP foi inaugurado como política pública em agosto de 2017.

Interessante destacar que as entrevistas as quais citou-se anteriormente, foram realizadas em 2021, quando realizado o referido Trabalho de Conclusão de Curso, porém, novamente nas atuais entrevistas<sup>8</sup>, as mesmas entrevistadas, sendo que Cíntia<sup>9</sup> em uma nova posição política, reafirmaram sua convicção sobre a motivação do pico de homicídios, atribuindo a disputa de território entre facções rivais que atuavam no município. Além das duas entrevistadas citadas, a Prefeita<sup>10</sup>, que também fora entrevistada por esta autora, apresentou o mesmo entendimento.

Perguntei à prefeita, em entrevista ocorrida em 25 de julho de 2024, em seu gabinete, porque decidiu dedicar esforços para implantação de políticas direcionadas à segurança pública, em um contexto onde poucos municípios tinham esta postura, resguardados pela Constituição, que determina a obrigação com a Segurança Pública aos estados. Em resposta a prefeita explicou que:

---

<sup>8</sup> A entrevista com a coordenadora do PPPP ocorreu em 4 de junho de 2024.

<sup>9</sup> A entrevista com a Secretária de Segurança Pública de Pelotas ocorreu em 27 de junho de 2024.

<sup>10</sup> A entrevista com a prefeita de Pelotas ocorreu em 25 de julho de 2024.

Porque, na verdade, Kananda, quando eu fui concorrer à prefeita em 2016, Pelotas era uma cidade muito violenta. Essa coisa da violência estava ficando muito clara para as pessoas, muito visível. E, inclusive, a gente fez uma pesquisa e mostrava que uma das preocupações, junto com saúde, sempre que faz uma pesquisa de opinião, normalmente a maior preocupação das pessoas é a saúde. E a violência estava quase empatando com a saúde em Pelotas. Isso chamava muita atenção, porque normalmente o segundo ponto é a infraestrutura da cidade, a educação, não é a questão da segurança pública da violência. Então, eu pensei, se é uma preocupação tão grande dos pelotenses, se a gente está vendo a questão da violência, a gente vai ter que fazer alguma coisa. É uma preocupação do povo, tem que ser uma preocupação do prefeito, embora tradicionalmente se diga que isso é um dever do Estado, do Estado ente, estadual. Eu discordo, até porque a Constituição diz que é de todos, mas da sociedade, inclusive. Então, nós botamos já desde o meu projeto, o meu plano de governo, já dizia, o título era Pelotas mais humana e mais segura. Então, a segurança pública foi um mote da campanha. E eu fui buscar, mas eu não queria era fazer a mesma coisa, né? Eu queria buscar. Não simplesmente, ah, vou me envolver com segurança pública, então vou dar uma viatura para a Brigada Militar, sabe? Eu não queria fazer mais do mesmo, não. Eu queria inovar. E fui buscar alternativas depois para isso. Mas a razão foi essa. A cidade estava se tornando uma cidade mais violenta. (sic)

Importante destacar que a prefeita, que finaliza no final deste ano seu segundo mandato, antes de eleger-se para este cargo, foi vice-prefeita de 2012 a 2016, juntamente com Eduardo Leite, citado no início desse subcapítulo, tendo estado diretamente envolvida no governo, quando o contexto de disparo nos indicadores de homicídios tornou-se alarmante.

Desta forma, o trecho supracitado da entrevista com a atual prefeita e principal executora da guinada à municipalização da segurança observada em Pelotas, desenha bem o cenário que a segurança se torna pauta das políticas de governo, já que esta estava enquanto prefeita, entre 2017 e 2018, demonstrando que mais do que um desejo de inovação nas políticas locais, o envolvimento do município na segurança pública se tornou uma necessidade urgente, além de um grande material para campanha eleitoral, como se verifica quando a mesma destaca não só uma pesquisa prévia realizada onde se nota esse anseio na população, como quando relata que a segurança fora ponto relevante de sua campanha eleitoral.

Esse fato se mostra bastante alinhado ao que fora mencionado por Chies e Rivero (2019, p. 48) relatam que 52% dos eleitos no pleito de 2016, foram candidatos à prefeitura que possuíam proposta acerca da Segurança Pública, demonstrando que Pelotas seguiu uma tendência na região justamente na eleição onde Paula se torna prefeita de Pelotas.

A realidade é que, como já dito, a municipalização da segurança pública tem se tornado uma tendência e atualmente, diferente de 2017, quando o programa Pacto Pelotas Pela Paz fora lançado e haviam poucas experiências como essas, dando destaque principalmente para experiência de Canoas, atualmente muitos outros municípios tem buscado atuar neste campo, de municípios grandes, médios ou pequenos, como Niterói no Rio de Janeiro, Lageado e Canguçu, ambos no Rio Grande do Sul.

Neste passo, podemos sustentar que o envolvimento dos municípios nesta área é cada vez mais recorrente, sendo a municipalização se tornado uma propensão realmente importante no país, inclusive alavancando empresas de consultoria para criação de ações como estas, como é caso do Instituto Cidade Segura, por exemplo, que falaremos mais no próximo capítulo, se transformando não só em uma importante ferramenta de controle dos indicadores criminais, como também uma excelente pauta eleitoral e inclusive um produto a ser comercializado.

Resta compreender melhor como a municipalização tem se estruturado, vem sendo executada, tentando observar seus pontos positivos e fragilidades, de forma que se possa entender melhor essa nova forma e olhar para Segurança Pública. Essa análise será melhor esmiuçada no próximo capítulo, onde finalmente adentraremos ao campo, analisando a experiência de Pelotas, de forma que entendamos suas origens, construção e como tem sido explorado, gestado e aplicado para comunidade pelotense.

## 4. PELOTAS, A CIDADE DA PAZ? UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DAS ENTREVISTAS

### 4.1. Pelotas: Dados sociais e cenário criminal

Primeiramente, antes de adentrarmos as explicações metodológicas e análise das entrevistas, importa expor, considerando que esta pesquisa versa sobre as políticas municipais acerca da segurança pública, tendo dado especial atenção a política pública Pacto Pelotas Pela Paz, uma política interdisciplinar, que segundo sua descrição oficial, tem por intenção colaborar no combate às desigualdades sociais, o que encaixa-se no eixo preventivo à criminalidade, é importante que entendamos um pouco mais sobre o município de Pelotas, compreendendo detalhes como número de habitantes, situação socioeconômica da população, além de como figura no cenário criminal.

Nesse passo, segundo dados divulgados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao censo de 2022, o município de Pelotas possui uma população estimada de 325.685 habitantes, sendo a 4ª cidade mais populosa do estado, estando localizada na região sul do estado do Rio Grande do Sul, onde ocupa o primeiro lugar entre as cidades com mais habitantes e está há 260 km de distância de Porto Alegre, capital gaúcha. (IBGE, 2022)

Além disso, em 2021 Pelotas apresentava Produto Interno Bruto - PIB per capita de R\$ 31.347,60, ocupando a 413ª posição entre os 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul (IBGE, 2021). Também, é interessante citar que segundo matéria divulgada no G1<sup>11</sup>, site de notícias do grupo Globo, em 2 de março de 2024, o município aparece entre os piores do Brasil, quando o assunto é saneamento básico, apresentando somente 22% do esgoto tratado.

De acordo com dados do Atlas Brasil, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Pelotas aumentou de 0,660 em 2000 para 0,739 em 2010, informação que, igualmente, consta como última atualização relativa ao IDH do município no IBGE. No entanto, um estudo da Fundação de Economia e Estatística (FEE), realizado por Bárbara de Pinho Gonçalves e César Augusto Oviedo Tejada,

---

<sup>11</sup> G1. Ranking do Saneamento: com 22% do esgoto tratado, Pelotas aparece entre os piores municípios avaliados. 2024. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/03/20/ranking-do-saneamento-com-22percent-do-esgoto-tratado-pelotas-aparece-entre-os-piores-municipios-avaliados.ghtml>> Acessado em dezembro de 2024.

indicou que, em 2010, Pelotas ainda apresentava uma taxa de pobreza acima da média estadual.

Outrossim, dados recentes divulgados no jornal A Hora do Sul<sup>12</sup>, informados pela Prefeitura de Pelotas e ratificados pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, dão conta que o município possui registrado 743 pessoas em situação de rua, sendo que 375 de forma sistêmicas nas ruas. (A Hora do Sul, 2024)

Apesar disto, segundo levantamento referente ao ano de 2021, mas divulgado apenas em 2023 pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Pelotas está entre as 10 maiores economias do estado, mais especificamente, ocupando o 8º lugar, o resultado é fixado a partir da análise do PIB de cada município.

Não só por isto, mas por ser o maior centro urbano da região, referência de atendimentos a saúde, entretenimento, comércio e outros, Pelotas é sem dúvida a principal cidade da região, atendendo cidadãos e cidadãs da maioria dos municípios menores a sua volta.

No que tange cenário criminal, como será melhor descrito na análise das entrevistas, pelotas vivenciou uma suba nos seus indicadores criminais entre 2017 e 2018, onde chegou a alcançar índice de 31,5 de homicídios por 100 mil habitantes. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p. 8) Sobre isto, o relatório de pesquisa sobre crimes violentos letais intencionais no município de Pelotas, de 2017 a 2018, coordenado por Samuel Rivero (2019), apontou que 51% dos homicídios publicados em um jornal local, tratava-se de execuções.

De acordo com Rivero (2019, p. 17), execuções são:

Atos cometidos por uma ou mais pessoas, que se organizam para matar um terceiro ou mais, [sendo] uma ação necessariamente planejada, dirigida contra um alvo específico, e cuja motivação está essencialmente ligada a uma reação de um grupo, minimamente organizado. (apud DIAS, 2015)

O fato é que apesar de crimes como furtos e roubos fazerem parte da realidade de pelotas, tendo inclusive apresentado significativas alterações em seus indicadores, assim como outros delitos, em menor incidência, como será discutido no próximo capítulo, uma grande elevação nos homicídios foi decisiva para os rumos das políticas criminais que foram executadas na cidade, porém, cabe frisar que pode se observar uma relação direta desses indicadores como o narcotráfico, tendo em vista

---

<sup>12</sup> A HORA DO SUL. Pelotas em 743 pessoas em situação de rua. 2024. Disponível em: <<https://ahoradosul.com.br/conteudos/2024/10/03/pelotas-tem-743-pessoas-em-situacao-de-rua/>> Acessado em: dezembro de 2024.

que as execuções fazem parte de uma espécie de *modus operandi* comum entre as organizações criminosas ligadas ao tráfico.

É justamente se utilizando de comportamentos violentos que essas organizações criminosas viabilizam seu mercado, disputando esses espaços com facções rivais que concorrem no município, valendo-se especialmente das execuções como forma de eliminar sujeitos rivais, bem como impor-se diante do “inimigo”.

Considerando isto, sobre Pelotas no cenário do tráfico de drogas, Costa (2020, p. 57) explica que:

Dada a sua localização geográfica, a região de Pelotas não se destaca como rota de ingresso ou trânsito internacional de drogas. Apesar de possuir a maior parte de sua área territorial inserida na chamada Faixa de Fronteira – até 150 quilômetros da linha de fronteira, no caso com o Uruguai, a região está longe dos principais centros urbanos da região sudeste do Brasil (mais ricos economicamente) e da fronteira com os países produtores de droga, como Bolívia, Peru e Colômbia. Assim, a droga que chega a Pelotas e aos municípios vizinhos é normalmente destinada ao consumo dos usuários locais.

Portanto, embora Pelotas não tenha uma localização estratégica para organizar o tráfico de drogas ou sua distribuição entre as organizações criminosas, pode-se afirmar que a cidade representa um mercado relevante para o narcotráfico. Isso se deve ao seu número significativo de habitantes – que, somados aos da cidade vizinha, Rio Grande, totalizam cerca de meio milhão de pessoas (COSTA, 2020, p. 57) –, o que aumenta a probabilidade de haver demanda por esse mercado.

Uma peculiaridade curiosa sobre as facções ligadas ao narcotráfico, para além da disputa mercadológica, é o fato que quando “conquistam” um espaço, num sentido literal, fazem questão de “marca-los” com símbolos que referenciem o grupo dominante de cada localidade. Em Pelotas, especificamente, é possível notar essa ação principalmente nos bairros e vilas, porém também é provável que se encontre em locais específicos da região central.

Mais uma vez adiantando uma posterior discussão, de forma breve, explica que o período de alta nos índices de homicídios na cidade se deu junto ou em decorrência de uma grande disputa entre facções rivais, todavia, após esse período de conturbação, dado pelos conflitos travados entre tais grupos criminosos, foi observado uma hegemonia de um dos grupos. Desta forma, pode-se dizer que, atualmente, existe basicamente um grupo criminoso no domínio do mercado de drogas do município de Pelotas.

Além disso, para compreender melhor a situação de Pelotas no contexto do tráfico de drogas, é relevante recorrer a um conceito das Ciências Econômicas que classifica esse mercado em duas categorias: mercado atacadista e mercado varejista.

Gilberto José Nogueira Júnior (2019, p. 12) explica que o mercado atacadista opera em um cenário de concorrência oligopolista, caracterizado por uma oferta limitada e uma demanda elevada. Já no mercado varejista, essa relação se inverte. Em essência, o mercado atacadista é responsável por fornecer produtos ao varejo, enquanto este último se destaca por estar mais próximo do consumidor final da droga.

Em outras palavras, o mercado atacadista está ligado ao que é popularmente conhecido como “grande traficante”, responsável por movimentar grandes quantidades de drogas e repassá-las ao varejo. Este, por sua vez, lida com quantidades menores e frequentemente realiza a venda direta aos usuários.

Em Pelotas, como já mencionado, o município não se encontra em uma rota de tráfico de drogas nem funciona como um centro estratégico para sua distribuição. Em vez disso, há apenas pontos secundários, como “filiais” da principal organização criminosa, espalhados pelos bairros e vilas da cidade.

No município, o tráfico de drogas opera com foco no contato direto com o consumidor final. As substâncias são recebidas de outras localidades, distribuídas entre diferentes pontos e revendidas por meio de colaboradores diretamente aos usuários. Dessa forma, é possível afirmar que, em Pelotas, o mercado de entorpecentes ilícitos funciona predominantemente no modelo varejista.

Isso, contudo, não impede que Pelotas tenha uma forte presença dessa atividade ilegal. As facções que atuam no município não apenas possuem um grande número de membros, mas também operam de maneira altamente organizada e influente, exercendo domínio sobre bairros e vilas. Além disso, sua atuação se estende de forma significativa dentro da instituição penitenciária local.

Assim, pode se observar que as questões socioeconômicas do município se apresentam como um grande desafio aos gestores públicos e sem dúvidas, possuem influência para o cenário criminal da cidade, especialmente quando se nota um grande fortalecimento e domínio de uma organização criminosa na cidade, que tem ocupado muitos espaços, especialmente nas periferias, onde há maior vulnerabilidade social.

Nesse passo que no próximo capítulo se adentrará mais profundamente nas políticas de segurança pública executadas pelo município de Pelotas, detalhando como o poder executivo está se empenhando para influenciar no cenário criminal da cidade, se está enfrentando ou não fatos geradores da violência e da vulnerabilidade social.

#### **4.2. Da metodologia, extração dos dados e entrevistados**

Para a realização da análise que será feita, foram entrevistadas cinco pessoas, qual sejam: Aline Crochemore Hillal Maicá, Coordenadora do Programa Pacto Pelotas Pela Paz; Cíntia Aires, Secretária de Segurança Pública; José Mario Brem da Silva Junior, Coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social; Alberto Liebling Kopittke, Diretor Executivo do Instituto Cidade Segura; e Paula Mascarenhas, Prefeita de Pelotas.

Como já exposto, a pesquisa valeu-se da realização de entrevistas semiestruturadas junto aos agentes que idealizaram, executaram e gerem as políticas de segurança pública desenvolvidas pelo município de Pelotas, a fim de entender como estas políticas têm se dado na cidade, quais eram os anseios quando criadas, qual a avaliação delas após o passar dos anos, bem como quais as perspectivas para o futuro. Igualmente, menciona-se que todas as entrevistas foram realizadas presencialmente, com exceção da entrevista com Alberto Kopittke, que fora realizada de forma virtual, em virtude de o entrevistado morar em Canoas, cidade relativamente distante de onde esta autora reside e desenvolveu o presente trabalho. Nessa seara, é importante que possamos discorrer rapidamente sobre cada entrevistado.

Primeiramente, Aline Crochemore Hillal Maicá é psicóloga, servidora pública municipal, estando a frente da coordenação do Pacto Pelotas Pela Paz desde março de 2021, como esclarece em uma das primeiras perguntas de sua entrevista. É interessante elucidar que o cargo formal ocupado por Aline é chamado, atualmente de Assessoria Especial, sendo um cargo com *status* de secretaria, vinculado ao gabinete da prefeita.

Já Cíntia Aires, também é servidora municipal, exercendo a carreira de Guarda Municipal há 13 anos, todavia, nesse período, já desempenhou diferentes funções na municipalidade. Dentre elas, foi coordenadora do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social de Pelotas, ficando na função de 2017, ano de

sua criação, a 2022. De 2022 a 2024, a mesma esteve à frente do comando da Guarda Municipal de Pelotas, sendo que em abril de 2024, deixou o comando da GM para tornar-se Secretária de Segurança Pública, cargo que está até o momento.

O entrevistado José Mario Brem da Silva Junior é advogado, Mestre em Política Social e Direitos Humanos, isto é, egresso do Programa de Pós-Graduação que esta autora está cursando, tendo desenvolvido pesquisas tanto durante a graduação, quanto a pós-graduação, atuado profissionalmente na advocacia privada, no Ministério Público do Rio Grande do Sul e estando desde 2023 como pesquisador no Observatório de Segurança Pública e Prevenção social, onde em 2024 assumiu oficialmente a função de coordenador do setor.

Alberto Kopittke é advogado, Mestre em Ciências Criminais e Criminologia, Doutor em Políticas Públicas, como já mencionado, atuou como Diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública, no Ministério da Justiça, foi Secretário de Segurança Pública de Canoas e atualmente é Diretor Executivo do Instituto Cidade Segura, atuando como consultor de políticas públicas de segurança.

E finalmente, Paula Schild Mascarenhas é servidora pública federal, estando vinculada como professora titular do curso de Letras da Universidade Federal de Pelotas, tendo iniciado sua trajetória política quando fora convidada por Bernardo de Souza, então Deputado Estadual e ex-prefeito de Pelotas, para sua assessoria. Mais tarde Paula assumiu o papel de coordenadora de bancada do Partido Popular Socialista – PPS e posteriormente tornou-se chefe de gabinete quando Bernardo fora novamente eleito prefeito da cidade. Em 2012 fora eleita como a primeira vice-prefeita de Pelotas, na chapa que elegeu Eduardo Leite, hoje governador do estado, como prefeito. Em janeiro de 2017, após as eleições de 2016, Paula Mascarenhas tornou-se a primeira mulher prefeita do município, cargo que está exercendo no momento, em seu segundo mandato, que se finaliza em 31 de dezembro deste ano.

Ademais, a metodologia adotada para análise das entrevistas é a Análise Textual Discursiva, que através da categorização textual, a partir das intenções da pesquisa, busca compreender e interpretar o conteúdo do texto, não apenas conteúdo literal, mas também analisando o contexto. Roque Moraes e Maria do Carmo Galiazzi (2006, p. 123 e 124), explicam que:

O mergulho no rio da linguagem dentro do processo da análise textual discursiva, é inicialmente um movimento desconstrutivo, de identificação e expressão de unidades elementares obtidas a partir do material do corpus da

pesquisa. Esse início denomina-se de unitarização, a fragmentação, codificação e atribuição de títulos a unidades elementares de sentido construídas a partir de uma leitura e impregnação intensa com o material da análise.

Unitarizar é interpretar e isolar idéias elementares de sentido sobre os temas investigados. Constitui leitura cuidadosa de vozes de outros sujeitos, processo no qual o pesquisador não pode deixar de assumir suas interpretações. Ao expressar múltiplas vozes, o processo consiste em um diálogo com interlocutores em que participam diversificados pontos de vista, sempre expressos na voz do pesquisador. Na unitarização os textos submetidos à análise são recortados, pulverizados, desconstruídos, sempre a partir das capacidades interpretativas do pesquisador. (sic)

As entrevistas foram divididas nas seguintes categorias de análise: Concepção; Estrutura e forma de trabalho; Participação popular e articulação política; Desafios e aprendizagens; Tráfico de drogas; Guarda Municipal; Resultados; Perspectivas e expectativas; e outros.

Assim, passados os esclarecimentos metodológicos, passamos a debater mais uma vez e de mais uma perspectiva, o tema central dessa pesquisa: Segurança Pública Municipal.

#### **4.3. Da categoria “concepção”: “Pelotas mais humana e mais segura”<sup>13</sup>, entendendo o contexto do protagonismo municipal em segurança pública e como tudo começou.**

A segurança pública é um dilema que tem preocupado, legitimamente, milhares de brasileiras e brasileiros, que acuados, diante dos altos índices de criminalidade no Brasil, clamam pela intervenção pública na busca de soluções. E é verificando esta inquietude popular, que o tema também tem se tornado pauta cada vez mais frequente tanto em discursos – muitas vezes descomprometidos com a realidade, que se aproveitam do dilema para autopromover-se – quanto em projetos eleitorais, de todas as esferas de governo, ou vindo de candidatos a todo tipo de cargo eletivo.

Com isso, é importante destacar que são nas cidades os fenômenos da violência acontecem, é nas cidades que, todos os dias, mulheres e homens convivem com o medo de serem vítimas de algum tipo de conduta criminosa e, justamente por

---

<sup>13</sup> Nome do programa de campanha de Paula Mascarenhas nas eleições de 2016, citado pela entrevistada em entrevista realizada presencialmente, em 25 de julho de 2024.

isto, faz sentido que a política de segurança pública se aproxime do centro dos conflitos, os municípios.

Mais uma vez, retoma-se a informação trazida por Chies e Riveiro (2019, p. 47), onde tratam que 52% dos eleitos para o Executivo Municipal nas eleições de 2016, considerando os 27 municípios da região sudoeste do estado do Rio Grande do Sul, possuíam em seus Planos de Governo, projetos para segurança pública, demonstrando clara preocupação e interesse da população com o tema.

E em Pelotas o cenário não foi diferente, já que no ano de 2016 fora eleita a primeira prefeita da história do município, Paula Mascarenhas, do PSDB, que já em seu Plano de Governo e campanha trouxe como pauta a questão relacionada à segurança Pública de Pelotas, onde inclusive, trazia como slogan “Pelotas mais humana e mais segura”.

Antes de adentrarmos nas políticas públicas de segurança empenhadas pelo governo de Paula Mascarenhas, é interessante lembrarmos, apesar de já mencionado no capítulo anterior que em 1990, após o artigo 144 da Constituição Federal incluir as Guardas Municipais como uma possibilidade para os municípios, Pelotas vivenciou o advento da Lei 3.284/1990, que criou a Guarda Municipal de Pelotas.

Mas para além disso, também é importante novamente mencionar, que somente em 2016, ao fim do mandato do então prefeito e atual governador do estado do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite (PSDB), Pelotas iniciou um movimento em direção ao protagonismo municipal na segurança pública, com a criação de um fundo destinado ao setor. Entretanto, foi no governo de sua sucessora, atual prefeita Paula Mascarenhas, que integra o mesmo partido e compôs o governo de Eduardo Leite como vice-prefeita, que foi possível observar com maior destaque a atuação do município na segurança.

Em 2017, já durante o governo de Mascarenhas, foi criada a Secretaria de Segurança Pública – SSP, “com a responsabilidade de planejar e executar as políticas públicas de segurança, com foco na prevenção e pacificação social, atuando prioritariamente no combate às causas da violência e na ação estratégica da Guarda Municipal” (COSTA, 2020, p. 74).

Assim, tendo a segurança pública como uma grande pauta desde sua campanha eleitoral, a prefeita implementou, já em seu primeiro ano de mandato, em agosto de 2017, a principal política pública de seu governo, o projeto Pacto Pelotas

Pela Paz – PPPP, que tem como principal objetivo a redução dos homicídios e crimes contra o patrimônio.

Também é interessante trazer, mais uma vez, que em entrevista com a prefeita de Pelotas, realizada presencialmente, a mesma destacou que antes mesmo do começo da campanha eleitoral, seu grupo político realizou pesquisa para entender quais eram as maiores reivindicações da população pelotense, onde a segurança se ressaltou junto da saúde, como principais preocupações, em detrimento de outras pautas de relevância, como educação e infraestrutura. Desta forma, a prefeita destaca que junto de seu partido, alocou em seu Plano de Governo a segurança pública municipal, sendo, segundo esta, “um mote da campanha”.

Nesse passo, é imprescindível que se remeta ao período histórico que Pelotas viveu entre 2017 e 2018. Nesta época, conforme avaliação realizada pelos pesquisadores Dorian Borges, Emiliano Rojido e Ignacio Cano, através da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, houve uma explosão nos indicadores criminais de homicídios da cidade. (2020, p.44)

O mesmo relatório observa algumas variações relacionadas a este crime, onde se pode verificar uma suba nos homicídios em 2015, uma queda em 2016 e uma nova escalada em 2017, onde Pelotas chegou a apresentar um índice de 31,5 de homicídios por 100 mil habitantes, ultrapassando a taxa do estado de 29,0. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p. 8)

De acordo com uma pesquisa de vitimização que foi realizada como parte do diagnóstico prévio ao Pacto Pelotas pela Paz, 69,4% dos pelotenses tinham medo de ser assaltado sob a mira de uma arma de fogo e 27,9% evitavam andar pelas ruas a noite. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p. 9)

Como mencionado no capítulo anterior, Pazinato (2012, p. 21) explica que o medo nem sempre está relacionado com os indicadores criminais, todavia, esse sentimento influencia para reivindicação popular em face de governos. Contudo, no caso de Pelotas, o período entre 2017 a 2018 foi de bastante tensão, onde foi observado um enorme salto nos índices de homicídios. Desta forma, corroborando a sensação de medo e pânico na cidade. Segundo o caderno programático do Pacto Pelotas Pela Paz, o município teve um aumento de 512% nos homicídios dolosos, entre os anos de 2002 e 2017. (PELOTAS, 2024)

Borges, Rojido e Cano (2020. p. 44) esclarecem que, “em Pelotas, a finais de 2017, poucos meses depois da introdução do PPPP, aconteceu um súbito aumento dos homicídios, que as autoridades locais associam a vinganças entre facções criminosas”. Ou seja, grande parte das mortes ocorridas nesse período, pode ser atribuídas as organizações criminosas que desempenham atividades relacionadas ao tráfico de entorpecentes.

O caderno programático do PPPP descreve as diretrizes do programa como sendo: liderança local; proatividade; integração; ações focadas; multidisciplinariedade; tomada de decisão baseada em evidências científicas; prestação de Contas. Sobre a questão da liderança local, especificamente, esse caderno dispõe que:

Apesar da segurança pública ser definida na Constituição Federal Brasileira como um "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos", institucionalmente, ela tem sido da competência dos governos estaduais. Assim, para que o município tenha protagonismo nesse processo, é necessária uma postura mais proativa de parte do Poder Executivo local. No Pacto, essa liderança é assumida com uma postura articuladora dos diversos esforços das instituições existentes, preservando suas atribuições e papéis e promovendo espaços de fortalecimento dos vínculos institucionais para ações sinérgicas e mais eficientes. Nesse sentido, a liderança política da prefeita, aliada à liderança técnica, mescla-se para a formulação e coordenação dos processos de trabalho. (PELOTAS, 2024)

Adianta-se a informação que, pós o auge dos homicídios, uma das facções se tornou dominante, controlando pontos de tráfico em todo o município, enquanto a facção rival praticamente desapareceu. Com isso, não havia mais território a ser disputado, o que contribuiu para a redução dos homicídios.

A situação da criminalidade em Pelotas no período pré e logo após a implantação da política Pacto Pelotas Pela Paz, é essencial para que possamos entender o protagonismo municipal nas políticas de segurança pública no município.

#### **4.3.1. Pacto Pelotas Pela Paz: Municipalidade e Segurança Pública**

Como já relatado neste trabalho, o Programa Pacto Pelotas foi implementado em agosto de 2017, tendo como objetivo inicial, principalmente enfrentar os altos índices de homicídios que vinham sendo registrados na cidade naquele momento.

Segundo entrevista realizada com a Prefeita, em 25 de julho de 2024, no Paço Municipal de Pelotas, ao compreender a necessidade de empenhar-se no

melhoramento da segurança pública do município, ao qual exercia o primeiro ano de seu primeiro mandato, decidiu buscar ajuda com especialistas da área, iniciando esse contato com o Marcos Rolim — jornalista e sociólogo, professor, militante dos Direitos Humanos, ex-deputado estadual e federal, consultor de segurança pública e ex-presidente do Instituto Cidade Segura.

A partir da conversa com Rolim, a prefeita relata ter sido aconselhada a conversar com Alberto Kopittke, um de nossos entrevistados, que em época, exercia o cargo de Secretário de Segurança Pública do município de Canoas, localizado na região metropolitana de Porto Alegre. Kopittke, como citado no início desse capítulo, além de pesquisador da segurança pública, é Diretor Executivo do Instituto Cidade Segura.

#### Nas palavras da prefeita:

E aí eu fui a Canoas, marquei com o Alberto, falei, conversei com ele e aí me encantei com a visão que ele tinha, inovadora de segurança pública, né? Com foco muito na prevenção, na integração entre as forças, enfim, a gente conversou muito tempo lá. E eu então decidi. Nós tínhamos o apoio da Comunitas, que é um grupo de empresários paulistas que investiam, apoiavam administrações municipais, entendendo que o Brasil só vai melhorar se a política melhorar, a gestão pública melhorar, especialmente nos municípios. Então eles começaram a investir em inovação, em diversos temas. (Entrevista realizada em 25 de julho de 2024)

Assim, a prefeitura de Pelotas uniu-se ao Instituto Cidade Segura e ao Comunitas, para criar no município uma nova política de segurança pública, inicialmente, alicerçado em dois eixos, qual seja, prevenção e repressão.

A cartilha “O papel dos municípios na Segurança Pública” de 2021 dispõe que:

Este material parte do relato sobre iniciativas inovadoras e ousadas: primeiro uma parceria de grandes empresários do país que decidiram apoiar o desenvolvimento da gestão pública das cidades brasileiras por meio do Programa Juntos da Comunitas; segundo, uma prefeitura que decidiu assumir o desafio de reduzir a violência; e em terceiro um grupo de especialistas que se uniu para ajudar a formular respostas concretas, com base em evidências científicas. O resultado da junção desses três elementos não poderia ser mais positivo: um Plano Municipal de Segurança multidisciplinar, suprapartidário, com o engajamento dos diversos setores e instituições de Pelotas.

(...)

O Instituto Cidade Segura sentiu-se honrado por ser escolhido como o parceiro técnico dessa iniciativa. Os cinco primeiros meses, que serão relatados nas próximas páginas, foram apenas os primeiros passos de uma longa jornada a ser traçada pela cidade para a reconstrução da paz. Ao longo desse curto período, nossos consultores realizaram mais de 140 atividades de engajamento, planejamento e implantação dos projetos na cidade. Foram meses de um trabalho intenso e árduo, mas extremamente gratificantes e que já resultam em melhorias significativas, como as primeiras quedas nos índices de violência depois de anos de agravamento. Em um momento de

profundo desencanto com projetos coletivos e do aumento de cenas de barbárie no cotidiano brasileiro, a experiência do Pacto Pelotas Pela Paz aparece como um sopro de esperança. É possível reduzir a violência a partir da união de forças sociais e institucionais e da utilização de conhecimento científico do que funciona e o que não funciona para reduzir a violência. (COMUNITAS; INST. CIDADE SEGURA. KOPITTKKE. 2021. p. 5) (sic)

Foi trazido este trecho, onde o diretor do Instituto Cidade Segura, enquanto membro do Instituto Cidade Segura e parte essencial para a criação do programa, descreve pontos importantes da construção do programa, como a inserção da iniciativa privada, como financiadora de projetos dentro da política desenvolvida, bem como a sua perspectiva dessa iniciativa.

Vale explicar o papel da Comunitas, que se trata de uma organização da sociedade civil, que tem como principal atuação a articulação de projetos em parceria entre o setor público e o setor privado, mobilizando grandes empresários a investir em iniciativas do poder público com o objetivo de construir serviços públicos apoiados pela concepção das PPPs (Parcerias Público-Privadas).

Interessante relatar que em entrevista realizada em 15 de julho de 2024, o Diretor do Instituto Cidade Segura relata que a prefeita, ao conhecer seu trabalho como Secretário de Segurança Pública de Canoas, gostou muito do que viu, lhe convidando para que fosse trabalhar com ela, proposta que fora negada pelo mesmo. Entretanto, como solução, Kopittke e Rolim decidem criar o Instituto Cidade Segura, empresa de consultoria em segurança pública.

Curioso perceber que o nascimento da empresa se dá diretamente para que Kopittke e Rolim possam atender Pelotas, formulando um projeto de segurança pública pra cidade, que ao fim e ao cabo, seria vendido ao município, como um produto de sua empresa, financiado pela Comunitas. Em sua entrevista, o diretor do Instituto Cidade Segura menciona que, “a gente até, na verdade, criou o instituto para dar consultoria para a Paula. Foi o nascimento do Instituto, contratados pela Comunitas”. (Entrevista realizada em 15 de julho de 2024)

Como mencionei no primeiro capítulo, Kopittke trabalhou junto ao Ministério da Justiça, na Secretária Nacional de Segurança Pública, durante o governo Dilma, na gestão do Ministro José Eduardo Cardoso, onde chegou a montar, juntamente com Regina Miki, ora Secretária Nacional de Segurança Pública, um Plano Nacional de Prevenção e Redução dos Homicídios. Todavia, após não ter sido dado

andamento no projeto formulado, Kopittke deixou o cargo, voltando para Canoas, onde veio a assumir a Secretaria de Segurança Pública.

Vejamos mais um trecho da cartilha “O papel dos municípios na Segurança Pública” de 2021:

Pelotas foi a terceira cidade a integrar o Programa Juntos Pelo Desenvolvimento Sustentável, com a realização da Frente de Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) e, pouco depois, a de Cocriação de Serviços em Saúde. Desde então, diversas frentes de trabalho foram implementadas com o apoio da Comunitas e o acompanhamento de um Núcleo de Governança. O Núcleo atua em sinergia com a administração municipal na formulação, implementação, no monitoramento e na avaliação de soluções para alguns dos principais desafios da gestão da cidade. O Pacto Pelotas pela Paz, junto com o Instituto Cidade Segura, é mais um desdobramento dessa parceria. (COMUNITAS; INST. CIDADE SEGURA. 2021. p. 7) (sic)

Segundo a cartilha, que traz a experiência de Pelotas e o Pacto Pelotas Pela Paz – PPPP, segundo o olhar do Instituto Cidade Segura, a Comunitas e a Prefeitura de Pelotas, a ideia por trás do PPPP é trazer uma nova concepção de Segurança Pública, fugindo da ideia tradicional que, segundo suas palavras, *“realiza os processos de tomada de decisão com base em crenças e experiências pessoais, na maioria das vezes não avaliada de forma adequada para saber se efetivamente funciona ou não”*, para colocar em prática a perspectiva da “Segurança Pública Baseada em Evidências”. (COMUNITAS; INST. CIDADE SEGURA. 2021. p. 10)

Em resumo, essa nova concepção teria como objetivo ser proativa, implantando projetos multidisciplinares, com o objetivo não só de agir de forma repressiva contra a violência, como também de forma preventiva, integrando o município com as instituições e sociedade civil, bem como colocando as estratégias vinculadas à fatores científicos.

O objetivo era identificar os principais problemas de violência que a cidade tem enfrentado, conhecer as ações de prevenção à violência em andamento - de forma isolada e despotencializada - e propor novas ações com base em experiências internacionais e nacionais exitosas. Tudo por meio de um processo colaborativo e aberto, que produzisse a necessária sinergia institucional e social.

Para construir o Pacto, o Instituto propôs como ponto de partida a elaboração de um diagnóstico que permitisse a análise profunda do fenômeno da criminalidade na cidade e que buscasse compreender a dinâmica dos principais atores envolvidos e principalmente os territórios com maior incidência. (COMUNITAS; INST. CIDADE SEGURA. 2021. p. 16) (sic)

Destaca que, segundo as entrevistas realizadas com o diretor do Instituto Cidade Segura, em 15 de julho de 2024, e a prefeita de Pelotas, em 25 de julho de 2024, a parceria entre o município de Pelotas e o Instituto Cidade Segura perdurou

formalmente por dois anos após a implantação do Pacto Pelotas Pela Paz, tendo sido feito alguns acompanhamentos informais ao longo dos anos. Já a parceria com a Comunitas, segundo a prefeita, permanece até o momento, pois a mesma está presente no apoio de diversos projetos da cidade.

Atualmente, o Pacto Pelotas Pela Paz traz em sua plataforma digital, como objetivos centrais, a redução dos seguintes crimes: Homicídios; Roubo a pedestres; Roubo a veículos; Perturbação do sossego; Vulnerabilidade juvenil; Risco de violência em grupos vulneráveis. Tendo como eixos principais a Prevenção Social, Policiamento e Justiça, Tecnologia, Fiscalização Administrativa e Urbanismo. (PELOTAS, 2024)

Assim, volta-se a destacar que o programa tem como objetivo importante a construção de estratégias de prevenção e repressão de forma integralizada com as seguintes instituições participantes: Secretarias Municipais; Procuradoria Geral do Município; Brigada Militar; Polícia Civil; Polícia Federal; Exército Brasileiro; Guarda Municipal; Poder Judiciário; Ministério Público; Defensoria Pública do Estado; SUSEPE; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Católica de Pelotas; Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE; Presídio Regional de Pelotas – PRP; e etc.

É interessante enfatizar que, na cartilha “O papel dos municípios na Segurança Pública”, que descreve a experiência de implantação do PPPP, bem como as ideias onde se basearam a idealização e execução do programa, é exposto entre as evidências utilizadas sobre as estratégias de policiamento, uma série de métodos de orientação às polícias, baseadas em estudos científicos.

A coordenadora do PPPP descreve que em 2017, quando o programa teve início, trouxe entre seus objetivos a redução de homicídios, crimes patrimoniais, que são roubo a pedestre e roubo a veículos, redução da perturbação do sossego e a redução da vulnerabilidade juvenil.

Esses eram os cinco objetivos que atualmente a gente segue trabalhando, mas ao longo do tempo, apesar de não ter formalizado como criação de novos objetivos, a gente acaba tocando em vários outros objetivos também, em vários outros indicadores criminais. (Coordenadora do PPPP, entrevista realizada em 4 de junho de 2024)

Igualmente, quando questionada sobre os objetivos iniciais do PPPP, a prefeita aponta os pontos acima citados, esclarecendo que tais objetivos foram definidos após a realização de pesquisa de vitimização, realizada pelo Instituto

Pesquisas de Opinião – IPO, já que fora considerado a existência de forte subnotificações dos delitos, desta forma, tornando a coleta de dados tradicionalmente feita, a partir dos Boletins de Ocorrência, insuficientes para entender os dilemas relacionados à criminalidade em Pelotas.

Esclarece-se ao leitor que a pesquisa de vitimização é uma forma de medir a criminalidade não registrada nas estatísticas oficiais, se dando com entrevista à comunidade, onde, por exemplo, pode ser questionado aos entrevistados se já fora vítima de delitos, como aconteceu o crime, motivo para não notificação das autoridades, se for o caso, sua percepção, sentimento de insegurança, percepção sobre as instituições de segurança, entre outras questões.

(...) a Prefeitura de Pelotas iniciou um conjunto de articulações e mobilizações para construir uma política de redução da violência, sobretudo dos homicídios. Para tanto, em parceria com a Comunitas e o Instituto Cidade Segura, que passaram a ser agentes fundamentais no desenvolvimento e implementação da política, a Prefeitura realizou um diagnóstico, que incluía uma pesquisa de vitimização, como base para formular uma nova política de prevenção. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p. 9)

Quando questionado sobre quais foram os objetivos iniciais do programa e suas motivações, o diretor do Instituto Cidade Segura expôs que:

Em Canoas, eu já tinha sido secretário, em 2016 eu voltei a ser secretário, aí eu estava começando a tentar aplicar essa nova visão. Mas aí, quando a Paula chamou, eu já estava com isso um pouco mais claro, de como estruturar um programa sem recursos financeiros, como o caso de Pelotas, uma cidade sem *grana* nenhuma para investir, como que a gente reduz os crimes. Então ali eu procurei aplicar e eu acho que é por isso que Pelotas é tão inovadora a experiência, né? Eu digo que é a primeira experiência realmente assim no Brasil de uma experiência de programa baseado em evidências, né? Então, a gente foi bem pragmático, né? Uma abordagem mais prática. Então, pra escolher problemas prioritários, né? E atuar com estratégias bem práticas sobre esses problemas. E funcionou. O resultado foi muito legal. E sempre, claro, de maneira muito integrada com todos os órgãos de segurança, justiça, na área de prevenção, que a Tamara Biolo, que trabalha comigo, ela coordena, então, também implantar programas de prevenção baseados em evidência da própria rede do município para ter baixo custo, não precisar contratar novas pessoas. Então, essa foi a grande motivação da experiência, realmente testar essa visão de evidências para resolver fazer uma queda de criminalidade no curto prazo e que também de maneira sustentável a médio prazo. (Entrevista realizada em 15 de julho de 2024)

Segundo a prefeita, o trabalho em conjunto com o Instituto Cidade Segura, através, principalmente da figura do consultor e pesquisador Alberto Kopittke, foi desenvolvido mediante de diversas reuniões, com servidores públicos, forças de segurança, Exército Nacional, Ministério Público, Poder Judiciário, vereadores, universidades e líderes comunitários. A partir disto, desenvolveu-se os eixos de

trabalho, que ainda permanecem e já foram citados acima. Igualmente, a prefeita menciona que a parceria com Kopittke teria sido essencial para criação da política pública, já que considera que seu conhecimento acadêmico e também prático, a partir de sua experiência como Secretário de Segurança Pública, teria sido fundamental para mobilizar as instituições participantes do PPPP.

Vale destacar que, apesar de ser referenciado pela prefeita que a política pública teve como alicerce entrevistas com diversos setores da sociedade e parlamento municipal, adianta-se que uma das fragilidades identificadas e que será abordada mais adiante, é justamente a dificuldade de articulação e comunicação entre os idealizadores e gestores do PPPP, sociedade, universidades, pesquisadores e parlamentares.

#### **4.4. Da categoria “estrutura e forma de trabalho”**

Entendendo o contexto em que o Pacto Pelotas Pela Paz – PPPP nasce, quais suas aspirações, seus idealizadores e movimentos iniciais para sua estruturação, podemos passar a entender como essa política pública está estruturada em Pelotas, quais projetos e ferramentas criados para perseguição dos objetivos do programa, bem como rotinas e metodologia de trabalho das instâncias e setores que fazem parte dessa política pública.

Primeiramente, o site do programa Pacto Pelotas Pela paz, descreve sobre o papel da Prefeitura Municipal, a articulação de políticas públicas, instituições, sociedade civil, iniciativa privada, para a execução das ações estratégicas. Bem como, monitorar indicadores criminais e sociais e a garantia de que as estratégias estarão alinhadas à Segurança Baseada em Evidências. (PELOTAS, 2024).

Vejamos também que a mesma plataforma indica, entre as instâncias de governança o Comitê Integrado de Prevenção – CIP, o Gabinete de Gestão Integrada – GGI e o Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social. Tais setores possuem papel basilar para a execução do PPPP, com participação fundamental nas ações e projetos desenvolvidos. Portanto, passaremos a explicar cada uma dessas instâncias a seguir. (PELOTAS, 2024)

O Comitê Integrado de Prevenção – CIP é uma instância que se reúne mensalmente, formada por órgãos governamentais e não governamentais, entre eles, se destacam a prefeita Paula Mascarenhas, as secretarias de Segurança Pública, de

Governo, Assistência Social, Saúde, Educação, Habitação, Desenvolvimento, Cultura, Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, Conselho Tutelar, Poder Judiciário e órgãos do Sistema S (SESI, SESC, SENAI, SEBRAE, SEST, SENAT, SENAR), conforme explicam Borges, Rojido, Cano (2020. p. 11), tendo como objetivo a avaliação dos indicadores sociais, tomada de decisões e apoio à gestão nos projetos e políticas públicas de prevenção.

Além disso, como já explicado no capítulo anterior, Pelotas também conta com a formação do Gabinete de Gestão Integrada – GGI, que se reúne mensalmente para pensar a execução das estratégias e planejamentos acerca das políticas de segurança pública, além de avaliar ações já implementadas, sob a liderança da prefeita Paula Mascarenhas, com participação da Secretária de Segurança Pública, o Secretário de Trânsito, o Secretário de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana, a Coordenadora da política pública Pacto Pelotas Pela Paz, o Coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, Vigilância Sanitária, bem como representantes dos principais órgãos e entidades relacionadas segurança pública, como Brigada Militar e Polícia Civil.

A terceira instância, que estrutura a governança, descrita no site do programa, é o Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, que realiza a gestão e divulgação dos dados de indicadores criminais, produzindo relatórios, análises quantitativas e qualitativas, de forma que possa subsidiar tanto as ações de prevenção, quanto de repressão. Esclarece-se também que, mais recentemente, o Observatório tem ampliado seu foco, estando a frente de pesquisas referente a outros setores para além da segurança pública, como habitação, mortalidade infantil, tendo sido fundamental durante a enchente de maio de 2024, tanto durante o acontecimento do fenômeno, quanto posteriormente.

Nesta senda, entendendo que o Observatório é uma instância de extrema importância dentro do Pacto Pelotas Pela Paz, iremos nos debruçar a entender de forma mais detalhada seu funcionamento. Para tanto, além de utilizarmos os recursos bibliográficos, esta autora entrevistou o Coordenador do setor em 19 de junho de 2024, nas dependências da Universidade Católica de Pelotas.

De início, quando questionado sobre a função do Observatório, o entrevistado expõe que:

Bom, o observatório nasce, ele é inserido nos planos nacionais de segurança pública. Ele visa subsidiar tomada de decisão no âmbito de segurança pública, principalmente municipal, em que pese alguns órgãos regionais que

participam do GGI, que é o Gabinete de Gestão Integrada. Ele tem uma série de funções, na verdade, mas essa é a mais latente, subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos em âmbitos de segurança pública e prevenção social.

Com o passar do tempo, ele assumiu outras funções, então, essa interrelação, digamos assim, essa relação com a universidade geralmente é o observatório que fomenta, mesmo desvinculado da segurança pública, até porque a segurança pública tudo desemboca nela, né, ou outros ramos. Essa relação com a universidade, principalmente a busca de informação da produção científica não produzida por nós, pelas academias também, geralmente é a gente que faz.

Tudo visando subsidiar o gestor público da melhor forma. Então é basicamente isso, a gente é um departamento científico dentro da prefeitura, em que pese pelas nossas relações com as operações integradas e com o gabinete de gestão integrada, nós acabamos influenciando gestores públicos de outras instâncias. (Entrevista realizada em 19 de junho de 2024)

O Observatório de Segurança Pública, como se chamara inicialmente, nasce em conjunto com as ações que acabaram por culminar no Pacto Pelotas Pela Paz, tendo sido igualmente inaugurado em 2017, contando com Cíntia Aires como coordenadora, hoje Secretária de Segurança Pública.

Em busca na legislação municipal de Pelotas, se notou-se que o Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social está regimentado através do Decreto 6.443 de 2021, onde é determinada suas atribuições e competências. O mesmo dispositivo também determina a metodologia de trabalho desse setor.

Sobre o observatório, a prefeita refere:

Uma coisa que eu esqueci de dizer lá, que foi muito importante para o desenvolvimento e a consolidação do projeto, foi o nosso Observatório de Segurança Pública, que nós fortalecemos muito e que fornece, faz o estudo, fornece os **mapas de calor**, todas as informações e ajuda a quem toma a decisão, a quem planeja e nós fazemos um planejamento integrado todas as semanas a nossa guarda municipal, a obrigada militar, polícia civil, corpo de bombeiros, fiscais da prefeitura se reúnem semanalmente, acho que não há município no país que tenha isso, semanalmente para olhar os índices de violência daquela semana e planejar a semana seguinte com isso, com os dados produzidos no observatório. (Entrevista realizada em 25 de julho de 2024)

Reparem que grifei no trecho da entrevista da prefeita a expressão “mapas de calor”. Esse grifo não foi feito despretensiosamente, mas sim para que o leitor se atente a essa expressão que ainda não irei explicar, mas que me despertou bastante curiosidade e faz parte não só das análises desempenhadas pelo Observatório de Pelotas, como culmina em ações efetivas dentro da segurança pública. Mas antes de entrarmos nesse assunto, quero falar um pouco mais sobre as funções dessa instância.

Assim como a prefeita, todos os demais entrevistados destacam a existência e trabalhos desempenhados pelo Observatório como um grande ganho para cidade e, de fato, enquanto pesquisadora, não posso discordar da importância de ter um órgão científico dentro do Poder Executivo, de forma que possa basilar e subsidiar as políticas públicas que dali saem.

Nessa linha, quando pergunto à coordenadora do PPPP sobre quais medidas essenciais dentro da segurança pública municipal foram criadas a partir do Pacto Pelotas Pela Paz, além de imediatamente apontar a criação do Observatório, afirmando ser uma iniciativa estruturante, a mesma traz um ponto interessante, que vem ao encontro do que mencionei anteriormente, sobre a importância de haver um setor científico dentro do executivo municipal:

Em determinado momento, o nome do observatório se torna Observatório Municipal de Segurança Pública e Prevenção Social, porque a gente tem esse interesse de que cada vez mais o observatório seja um observatório da cidade, para olhar de forma para os indicadores e poder planejar a partir daí. Então, essa é uma iniciativa que eu acho super importante, tem um setor que olha para os dados. (Entrevista realizada em 4 de junho de 2024)

Sobre as rotinas de trabalho do Observatório, o coordenador explica:

A gente tem um cronograma diário que geralmente se dá por áreas. Então, segunda-feira, geralmente, a gente faz o levantamento dos dados criminais, propriamente dito, dos indicadores que foram selecionados no âmbito da consultoria e do Pacto Pelotas pela Paz, já preparando para a reunião das integradas que ocorre em quarta-feira. Terça-feira, até por uma questão de fluxo de trabalho, a gente coleta alguns outros indicadores menores, como, por exemplo, violência contra idosos, e complementa as análises da segunda-feira, que são mais complexas. Essa análise se dá de diversas maneiras. Se dá quantitativamente, qualitativamente e, principalmente, **geograficamente**. Na quarta-feira, é violência contra criança e adolescente, na quinta-feira, violência contra a mulher e sexta-feira também a gente retoma, porque, por exemplo, se por acaso um indicador da violência contra mulheres se dá diversos fatos e a gente não consegue terminar no dia correto, a gente retoma na sexta-feira. E sexta-feira tem a nossa reunião semanal, que é na primeira hora que a gente projeta. A próxima semana pensa o que dá pra melhorar. (Entrevista realizada em 19 de junho de 2019)

Agora enfim vamos falar dos pontos grifados nas entrevistas, onde se referem a expressão “mapas de calor” e “geograficamente”. Sobre isso, inicialmente, preciso reportar que uma das primeiras estratégias implantadas pelo Pacto, foi a estratégia “Pedestre Seguro”, a partir da ideia de mapeamento dos *hotspots* (pontos quentes), onde observatório mapeava e identificava os horários, dias e locais onde mais ocorrem os roubos na cidade e, a partir dessa identificação, era elaborado o Plano de Policiamento Integrado – PPI. Essa ação era uma parceria entre o

Observatório, Brigada Militar e Guarda Municipal. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p. 23)

Atualmente, como referido em entrevista pelo coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, o geoprocessamento e geolocalização dos fatos ainda fazem parte da rotina de trabalho do setor, todavia, conforme relatado pela Secretária, em entrevista realizada em 27 de junho de 2024, nas dependências da Secretaria de Segurança Pública, não mais é realizado o PPI. Um dos motivos pra isso, segundo esta, é justamente a queda dos indicadores relacionado ao delito. Aires relata que essa estratégia ficou vigente, principalmente na área central da cidade, onde mais ocorria tais crimes, por volta de 1 ano.

é importante também a gente ressaltar que os projetos não são estanques, a partir do momento que se conseguiu resolver determinado problema, o crime evolui, então a gente tem que evoluir conforme ele vai se dando a sua dinâmica. Então naquele momento, por muito tempo, a gente fez o PPI dentro das operações integradas, que se fazia, se fazia o PPI. Hoje a gente não tem feito o PPI, mas vez e outra que a gente tem uma área que se acentua na criminalidade, a gente pensa e retoma essa estratégia pontualmente. (Cintia Aires – Entrevista realizada em 27 de junho de 2024)

Atualmente, entre as principais funções do Observatório, identifiquei a participação no GGI e nas Operações Integradas, que são, basicamente, uma estratégia utilizada desde o início do PPPP, em 2017, especialmente no que diz respeito à perturbação do sossego e roubo, mas pela forma que se desenvolve, acaba atingindo outros delitos. Assim, sobre as Operações Integradas, acho que cabe que se compreenda em duas partes: As reuniões que desenvolvem as operações em si e como se dão essas operações.

As reuniões das Operações Integradas acontecem semanalmente, todas as quartas-feiras, com o que a coordenadora do PPPP chamou de Grupo das Operações Integradas. Neste grupo está o Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, a Brigada Militar, a Polícia Civil, Bombeiros, a Guarda Municipal, a Vigilância Sanitária, os Agentes de Trânsito e Secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana.

O coordenador do Observatório explicou como se dá as reuniões:

Nessa reunião, que é de quarta-feira, a prefeita não participa, ela é mais operacional, ela se dá em três etapas: Balanço da semana anterior, que se conversa sobre as operações da semana anterior; Apresentação dos dados pelo observatório e das análises; E a terceira, que é o planejamento da próxima semana. (Entrevista realizada em 19 de junho de 2024)

Desta forma, o Observatório exerce função fundamental na operacionalização das forças de segurança nesta estratégia, já que através do trabalho científico que desenvolve, consegue apresentar os dados criminalísticos da cidade, a partir nos registros oficiais, analisar ações já deflagradas e seus resultados e planejar os próximos passos.

Já as operações em si, acontecem geralmente nas quartas-feiras, sextas-feiras e sábados, podendo, se necessário, serem direcionadas em outros dias, e contam com a presença da Brigada Militar, Guarda Municipal, Agentes de Trânsito e Vigilância Sanitária. Nessas ocasiões, as forças de segurança marcam horário e local para se deslocarem conjuntamente até o ponto onde a operação será realizada, segundo os entrevistados, com a intenção que possam colaborar e protegerem-se entre si. Desta forma, realizam abordagem de veículos, pessoas e até mesmo fiscalização em estabelecimentos.

A exemplo, Pelotas, historicamente sofre com o dilema da perturbação ao sossego, que será abordada mais a frente, inclusive, e as Operações Integradas, em grande parte das vezes tem por intenção ir de encontro com esse problema, contudo, como se pode imaginar, tendo em vista a realização de abordagens de veículos, pessoas e fiscalização de estabelecimentos, não só esse delito é atingido pela estratégia. Em muitas oportunidades é divulgado na mídia local que nessas ocasiões foram realizados apreensão de drogas e armas, constatação de crimes de trânsito e irregularidades e estabelecimentos, além de prisões.

Matéria do Jornal Tradição, publicada em 3 de setembro de 2024, destaca em sua chamada que “Operações Integradas contabilizam 106 abordagens em 15 dias”. *In verbis*:

Durante a segunda quinzena de agosto, as Operações Integradas abordaram 106 pessoas em Pelotas, no âmbito do programa Pacto Pelotas Pela Paz, uma das principais políticas de segurança pública do município. Nesse período, quatro pessoas foram presas, 194 veículos fiscalizados, 107 autuados e 15 recolhidos. Além disso, durante as atividades, um estabelecimento foi fiscalizado pela Vigilância Sanitária (Visa). (JORNAL TRADIÇÃO, 2024)

Voltando ao Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, como mencionei, outra função que identifiquei como umas das de maior destaque, foi a participação no GGI. Nesta reunião, que como já explicado, ocorre uma vez ao mês, sob a liderança da prefeita, em conjunto com secretarias, forças de segurança e outras instituições já citadas, também o Observatório apresenta análises e dados que

subsidiar, aí, não só operações de repressão, como é o caso das Operações Integradas, como ações referentes a prevenção social, políticas públicas, decretos, projetos de lei que saem do executivo e são enviados ao legislativo, ou seja, nas palavras do coordenador do setor, *“é um ato mais político, é outro nível de discussão e de decisão”*.

A realidade, como se pode perceber, o Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social me chamou muita atenção, se destacando, ao meu ver, como uma das iniciativas mais positivas dentro da série de medidas que direcionaram Pelotas a uma cidade onde é aplicada a municipalização da segurança pública. Poderia fazer um trabalho inteiro só sobre o papel e importância do Observatório, já que para além do que foi narrado aqui, outras tantas funções me chamaram muita atenção, como é o caso do monitoramento de grupos vulneráveis, que acabou por culminar na criação de um grupo de trabalho que determinou um monitoramento e discussão mais focada na Violência Doméstica e Familiar, já que fora detectado uma grande suba nesses indicadores. Porém, considerando que ainda temos muito a discutir sobre o objeto desta pesquisa, não irei me prolongar mais acerca dos trabalhos desempenhados pelo Observatório, apenas destacando, mais uma vez que foi possível verificar que a existência deste setor é fundamental para a gestão de políticas públicas do município.

Ademais, voltando ao Pacto Pelotas Pela Paz, como já mencionado, o programa se alicerça em cinco eixos, qual sejam, a Prevenção Social, Policiamento e Justiça, Tecnologia, Fiscalização Administrativa e Urbanismo. Dentro desses eixos, são elaborados projetos e ações multidisciplinares, que envolvem desde a assistência social, educação, cultura à repressão criminal.

Eixo 1 - Prevenção Social: inclui projetos de prevenção primária, secundária e terciária com foco especial em crianças, adolescentes e jovens, a partir da garantia de direitos que vão desde a primeira infância até a juventude. No caso da prevenção terciária, o foco são os apenados.

Eixo 2 - Policiamento e Justiça: contempla ações e estratégias proativas e integradas das forças de segurança e de justiça com base em evidências.

Eixo 3 – Fiscalização Administrativa: compreende um conjunto de ações de fiscalização por parte do município para evitar a perturbação do sossego e pequenos delitos.

Eixo 4 – Urbanismo: pretende implantar ações e regulamentações urbanísticas que promovam o aumento da sensação de segurança e a redução da violência na cidade.

Eixo 5 – Tecnologia: prevê a implantação de ferramentas tecnológicas de monitoramento da violência e da delinquência na cidade, que ajudem no combate ao crime. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p.

Dentro do eixo de prevenção foram apresentados diversos projetos, tais como de justiça restaurativa, projetos voltados para atenção às crianças desde a primeira infância, focando na aproximação da família com a escola e a criança, incentivando a leitura, além de projetos que têm intuito de direcionar jovens ao mercado de trabalho e resgata-los de situação de risco. Os projetos voltados às crianças abrangem a primeira infância, sendo aplicados, em sua maioria, nas Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEI e tendo como foco as reduções do convívio com a violência e vitimização precoce. Já os projetos voltados aos jovens incluem programas destinados à adolescentes em situação de risco, quando se prioriza evitar a evasão escolar e incentivar a profissionalização. Além disso, o PPPP possui projeto de oficina de arte junto a Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE, além da construção de projetos em conjunto com o Presídio Regional de Pelotas – PRP, entre eles, incentivo produção artesanal, oficinas de artes, e utilização da mão de obra prisional, que oportuniza a remição penal.

Entre os projetos deste eixo, o que mais se destacou, por parte dos entrevistados, quanto na visão desta autora, foi o “Cada Jovem Conta”, que é um projeto extremamente amplo, complexo e diria que até contraditório, tendo sido discutido, mais profundamente, na dissertação de mestrado apresentada a este Programa de Pós-Graduação da mestra em Política Social e Direitos, c Emygdio.

O Programa Cada Jovem Conta foi iniciado em agosto de 2017, dentro do conjunto de ações lançadas com a inauguração do Pacto Pelotas Pela Paz. Segundo explicam Borges, Rojido e Cano (2020. p.16), o objetivo do projeto é diminuir as faltas, evasão e o abandono escolar, oferecer oportunidades educacionais, culturais, esportivas e de aprendizagem a crianças e adolescentes identificados em situação de risco ou vulnerabilidade e fornecer amparo social às crianças, adolescentes e famílias participantes.

Igualmente, o caderno programático do Pacto Pelotas Pela Paz descreve o Cada Jovem Conta da seguinte forma:

O Cada Jovem Conta é um programa que organiza ações entre secretarias para identificação e acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de risco para a violência. Articula-se através de um Comitê Gestor e de Comitês Territoriais, em todos os territórios da cidade, compostos por representantes de escolas, UBSs, Cras, entre outros serviços da rede de atendimento. Os Comitês Territoriais reúnem-se com frequência mensal, para realização de estudos de caso, planejamento e deliberação de ações, que fazem parte de um Plano Único de Atendimento, que tem por objetivo central a superação dos fatores de risco identificados e fortalecimento de fatores de proteção para a criança, adolescente e família. **Tem como públicos**

**prioritários crianças e adolescentes com histórico de evasão escolar, crianças e adolescentes com baixa frequência escolar associada a maus-tratos, agressividade ou outros fatores de risco, adolescentes gestantes, crianças e adolescentes que sejam filhos de pessoas em cumprimento de pena ou egressos do Sistema Prisional, e crianças e adolescentes que sejam filhos de vítimas de crimes letais.**

Indicadores monitorados: Número de alunos em acompanhamento, frequência escolar.

Impacto esperado: Prevenção da evasão escolar, redução da vulnerabilidade juvenil. (PELOTAS, 2024)

Uma característica do projeto bastante curiosa é a identificação dos jovens em situação de vulnerabilidade e risco, afinal, como se determina isto, não é mesmo? Segundo o manual de trabalho do projeto, os fatores de risco são definidos:

Elementos da vida do sujeito que o deixam mais vulnerável e exposto às dificuldades da vida, tais como: isolamento social, pressão negativa dos pares, ruptura com a família, familiar adoecido, histórico de violência sexual, envolvimento de familiares com criminalidade, entre outros. (MANUAL DE TRABALHO DO CADA JOVEM CONTA, p. 2).

Curiosamente, uma de nossas entrevistadas, antes de exercer sua atual função, que é de Coordenadora do Pacto Pelotas Pela Paz, esteve na coordenação do projeto Cada Jovem Conta. Sobre o projeto, a mesma relata:

No cada jovem conta a gente já começa a identificar casos onde já existem fatores de risco importantes ali, que nos dão um indicativo de que aquelas crianças, adolescentes, podem ter algum tipo de envolvimento com a violência ou estão sofrendo alguma violência. (Entrevista realizada em 4 de junho de 2024).

Quando questionada sobre o que é considerado como fatores de risco, a coordenadora do PPPP cita que *“por exemplo, vítimas de maus tratos, evasão escolar e agressividade, crianças que já demonstram desde pequenas uma agressividade maior”*.

Segundo a prefeita, o Cada Jovem Conta seria o “coração” do eixo de prevenção, sendo um dos mais importantes projetos, em sua opinião, pois dele se originam outros.

E aí o que a gente faz é o seguinte, a gente reúne no mesmo território, os que atuam no mesmo território, a escola, a Unidade Básica de Saúde e o CRAS, então vão assistentes sociais, enfermeiras do OBS, e as orientadoras educacionais que levam os cases, os alunos, digamos 10 alunos entre aspas, problema, porque, na verdade, as alunas em risco de violência, e elas apresentam aquele caso. E é extraordinário isso, porque é impressionante, porque elas trabalham no mesmo território, com as mesmas famílias, portanto, só que nunca tinham se falado essas servidoras públicas, não existia um trabalho integrado. E aí, quando ela apresenta o caso do aluno, as outras reconhecem, porque uma conhece **a mãe, que é usuária de droga, outra conhece, sabe que o pai tá no presídio, por exemplo**, porque tem casos assim. **E, então, assim a gente consegue ter um retrato daquela**

**família, entende um pouco da vulnerabilidade**, entende, e aí a gente traça um plano de ação para aquele aluno. Seja ele, tipo assim, a professora lá, que vai também de orientador educacional, diz, não, ele adora desenho. Por exemplo, ele tem um comportamento violento, estava no dia da aula de desenho, ele faz maravilhas, **ele se acalma**.

Bom, então a gente procura, por exemplo, aí a gente procurou criar um banco de oportunidades, que hoje a gente chama de mapa de oportunidades, eu acho. que é relacionado com a iniciativa privada e com cursos de desenho, ou aqueles que precisam do emprego, do primeiro emprego, enfim, para que esse aluno seja motivado naquelas coisas para as quais ele tem pendor, que ele gosta e tal.

E atua também sobre a família. (Entrevista realizada em 25 de julho de 2024)

Outro fato interessante, mencionado não só pela coordenadora do Pacto, mas também pela prefeita, é que os jovens selecionados para o projeto e direcionado aos atendimentos especializados e outros projetos que se “encaixem” na sua situação, não sabem o motivo que foram selecionados para participar desse atendimento, ou seja, não sabem que foram considerados como um jovem em situação de risco e vulnerabilidade.

Primeiramente, quero frisar que compreendo a complexidade de estabelecer projetos de prevenção, identificar como colaborar com crianças, adolescentes, famílias em geral, sobretudo em tempos que as organizações criminosas, facções, possuem integrantes cada vez mais jovens, e, dessa forma, tentar evitar a incidência desses adolescentes no crime. Todavia, é curioso como se faz essa identificação, pois de certa forma, não se pode negar que é uma rotulação, uma marcação desse jovem bandido em potencial, o que Michel Misse (2010, p.15) chamaria de processo de subjugação e sujeição criminal.

O rótulo “bandido” é de tal modo reificado no indivíduo que restam poucos espaços para negociar, manipular ou abandonar a identidade pública estigmatizada. Assim, o conceito de sujeição criminal engloba processos de rotulação, estigmatização e tipificação numa única identidade social, especificamente ligada ao processo de incriminação e não como um caso particular de desvio. (MISSE, 2010. p. 23)

Misse (2010, p. 24) descreve que dentro do conceito de sujeição criminal, é proposto três dimensões incorporadas na representação social do “bandido”, entre estas, é a que seleciona o agente a partir de sua trajetória criminável, o diferenciando dos demais agentes sociais. Dentro dessa categorização, é impossível não pensar na forma que é feita a seleção de jovens para o Cada Jovem Conta, onde, por exemplo, é-lhe conferido o rótulo de risco quando há familiares no sistema prisional ou usuário de drogas, ou seja, sua trajetória criminável, nem mesmo

é sua, mas é suficiente para lhe categorizar como um risco social, aliás e francamente, um risco para sociedade. Isto tudo, sem que este nem mesmo saiba disso, buscando, de certa forma, a neutralização desse indivíduo.

Já no eixo de Policiamento e Justiça, Borges, Rojido e Cano (2020. p. 22 a 25) citam os seguintes programas: o Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, que também é citado como uma instância de governança; Aceleração dos Júri; Estratégia Pedestre Seguro; Operações Integradas de Policiamento; Programa de Redução dos Acidentes de Trânsito em Pelotas; e Projeto Guarda Municipal Valorizada.

Desses programas, o Observatório, a estratégia Pedestre seguro, as Operações Integradas, já foram mais profundamente discutidos e também, não se pretende adentrar profundamente em todos os programas, contudo, é interessante enfatizar o projeto de aceleração dos juris:

O Tribunal do Júri do Foro de Pelotas acelerou os julgamentos dos réus acusados de homicídio e tentativa de homicídio através de um regime especial. Entre julho de 2017 e julho de 2018 a Vara realizou 90 sessões de julgamento. Deste total, 40 foram condenados. Em todos os casos, o cumprimento da sentença teve início imediato. Essa foi uma medida implementada após a constatação de que havia um atraso considerável nos júris na cidade. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p. 23)

Sobre esse projeto, também é imprescindível destacar que em sua maioria, os casos julgados se tratavam de homicídios ligados às organizações criminosas relacionadas ao tráfico de entorpecentes, isto é, grande parte tratavam-se de execuções relacionadas ao tráfico de drogas. Faço esse destaque, porque será relevante mais adiante, quando tratarmos especificamente do tráfico de drogas.

No eixo de Fiscalização Administrativa, Borges, Rojido e Cano (2020. p. 26) elencam os seguintes programas: Operações Integradas; Projeto Pelotas Legal; e Código de Convivência. Entre estes, gostaria de destacar especificamente o Código de Convivência:

O projeto de lei (PL) do Código de Convivência, que foi basicamente desenhado pelos consultores do Pacto e debatido entre as instituições que participam do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), foi entregue à Câmara de Vereadores de Pelotas no dia 30 de novembro de 2017. Pretendia consolidar um conjunto de normas de comportamento a ser observado no município e conferir poder de polícia administrativa à Guarda Municipal para fiscalizar as condutas que infringissem essas normas e para aplicar sanções. As preocupações centrais eram, em tese, regular o consumo

de bebidas alcoólicas em vias públicas ou locais de uso comuns, e inibir brigas, violência contra a mulher, preconceitos, simulacros de arma de fogo, vandalismo e pichação. Este projeto enfrentou resistências em setores da sociedade civil e nos partidos de oposição, especialmente no referente a proibição de consumo de álcool e aos novos poderes sancionadores. Em consequência, ele não foi aprovado pela Câmara de Vereadores (...) (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p. 26 e 27)

O Código de Convivência é uma das grandes polêmicas do PPPP, tendo sido responsável, talvez até hoje, pela resistência de diversos setores da sociedade em relação ao programa. O PL que possuía 64 artigos, abrangia de forma bastante ampla diversas condutas sociais, o que tornou ainda mais complicado seu debate.

Já no eixo de Tecnologia, está ligado a ações e ferramentas implantadas para facilitação do monitoramento, a instalação de câmeras de videomonitoramento na cidade e no transporte público e recursos de pagamento com cartão nos ônibus. Outras tecnologias tentaram-se implantar de forma permanente sem sucesso, pela escassez de recursos financeiros.

Outra estratégia interessante se ressaltar, foi a dissuasão focada. Esta não se trata de uma estratégia permanente e será melhor explicada mais adiante, mas foi uma estratégia implementada no início do programa, que consistiu em ameaçar as lideranças das facções locais de transferi-las para outros presídios, espalhando as pelo estado. A estratégia foi liderada e executada pelo juiz da Vara Regional da Execuções Criminais na Comarca de Pelotas, Marcelo Cabral.

#### **4.5. Segurança para quem e feita por quem? Da categoria “participação popular e articulação política”.**

A participação popular é talvez um dos pontos mais relevantes para discussão do Pacto Pelotas Pela Paz, isso porque, talvez seja também uma de suas maiores fragilidades. Pois apesar de desenhar-se como uma política pública com inúmeros projetos direcionados à comunidade, pode-se afirmar com bastante convicção que o PPPP não teve sucesso em relação a participação das representações sociais de Pelotas.

Nessa linha, Borges, Rojido e Cano (2020, p.79) citam a participação social como um dos principais problemas do programa, especialmente no que se

refere ao já mencionado Código de Convivência. Como já explicado, tratou-se de um Projeto de Lei apresentado à Câmara de Vereadores de Pelotas em novembro de 2017, poucos meses após o lançamento do PPPP. O PL pretendia abranger uma série de regras de convivência social.

A falta de participação social, especialmente no que se refere à elaboração do Código de Convivência, é uma das fraquezas do Pacto e contribuiu a que essa iniciativa gerasse receio em setores da sociedade pelotense. A própria noção de “Código de Convivência” só faz sentido como uma pactuação coletiva que não aconteceu em Pelotas. A resistência contra a proposta do Código fez com que os próprios líderes técnicos acreditem que tentar forçar agora essa aprovação, caso a correlação de forças entre os diversos grupos políticos na Câmara o permitisse, não compensaria o custo político resultante. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p. 79)

Pela natureza polêmica do projeto de lei e por entender que ele repercute até hoje na reputação do Pacto Pelotas Pela Paz, nos mais diversos setores da sociedade como, meio político, acadêmico e sociedade civil em geral, é que resolvi abordar essa medida nas entrevistas.

Antes de trazer o que os entrevistados relataram sobre esse PL, gostaria de compartilhar um ponto relevante da minha experiência enquanto uma pesquisadora que esteve estudando o Pacto Pelotas Pela Paz nos últimos dois anos e que tem relação não só com esse tópico, “Participação popular”, quando com o próprio Código de Convivência.

Quando tomei a decisão de pesquisar a municipalização da segurança pública, tendo a experiência de Pelotas como objeto do estudo, sabia que o Pacto Pelotas Pela Paz seria, ao fim, o ponto central do trabalho. Confesso que a mim, essa política pública também trazia forte rejeição e péssima impressão, tanto que, no primeiro trabalho que desenvolvi, onde estudei parte dessa política pública, o Trabalho de Conclusão de Curso, minha postura foi bastante endurecida e crítica. Obviamente, faço ressalva de que o foco do trabalho era outro e as críticas tecidas, são ainda pertinentes.

Ao longo desse tempo em que venho estudando o Pacto, quando sou questionada sobre o que eu estudo, qual minha pesquisa, sempre vejo as mesmas reações após minha resposta: “é uma política pública panfletária”, “uma política pública eleitoreira”, “é uma fraude”. Isso tudo, mesmo diante dados incontestáveis de queda de indicadores criminais.

Conforme fui me apropriando do tema, não parava de me questionar sobre o porquê de tanta resistência ao programa, o porquê até mesmo pesquisadores,

professores, pessoas do campo acadêmico, sem sequer ter estudado a política pública, muitas vezes, tinham impressões de tanta rejeição. Me questionava como poderia os indicadores criminais – ainda que saiba que a análise quantitativa não é suficiente para garantir o sucesso de uma política pública – não despertava boa impressão nem mesmo na população em geral.

E é aí que vejo com muito mais evidência duas das grandes fragilidades do Pacto Pelotas Pela Paz, a comunicação e participação social. O Programa, como bem destacam Borges, Rojido e Cano (2020), ao longo de toda avaliação, não teve uma construção coletiva de fato, o que por si só traria grandes dificuldades de se inserir de forma positiva. Além disso, as ações repressivas e a tentativa de implantar o Código de Convivência, tomaram enorme destaque, em detrimento dos demais projetos, especialmente no eixo preventivo, que até hoje, são desconhecidos pela sociedade em geral, talvez com exceção das pessoas que foram beneficiadas.

Assim, adentrando as entrevistas, adianto que as questões sobre a participação popular e articulação do Pacto e Código de Convivência, trouxeram diferentes respostas entre os entrevistados, demonstrando que até mesmo entre os executores, idealizadores e gestores do PPPP, esse é um assunto controverso.

Na entrevista, a coordenadora do PPPP admite a dificuldade na comunicação e maior participação da comunidade no processo de construção da política pública.

(...) a gente precisaria melhorar muito mais, se aproximar mais das comunidades, das associações de bairro, poder tanto levar a informação que a gente já tem de melhorias que foram feitas, mas também ouvir as dores da comunidade, de coisas que a gente ainda precisa evoluir. E esse processo é contínuo. E a gente precisa, com certeza, eu acho, promover isso. O que acontece também muito com as comunidades? As organizações criminosas, o tráfico, as facções, elas estão muito presentes lá na comunidade. E viver isso no dia a dia, para as pessoas, é muito impactante. Então, talvez essa questão do que a gente olha nos dados, que muitas vezes se refere às questões de crimes patrimoniais, que se concentram no centro da cidade, que não estão nas periferias, seja um aspecto. Então, quando a gente lá divulga esses dados de que reduziu o roubo a pedestre, reduziu o roubo a veículos, talvez seja uma sensação, seja um dado que para a comunidade não seja tão importante, porque esse tipo de crime não acontece lá. Esse tipo de crime acontece no centro e pontualmente nos bairros se a gente for ver os mapas, é isso, então talvez tenha essa questão.

Ainda, a mesma avalia, na sua perspectiva, que talvez fosse importante preparar equipes para que pudessem discutir mais esse processo nos bairros e periferias da cidade, ressaltando que possivelmente fosse uma forma das pessoas se sentirem mais participantes da construção da política pública, além de entender

melhor o seu funcionamento, o que entende que poderia impactar até mesmo na sensação de segurança das pessoas.

Questionei a questão da participação e diálogo com a comunidade pelotense na construção do Pacto ao Diretor do Instituto Cidade Segura, que julgou que houve tentativas por parte dos idealizadores e executores do PPPP em construir o programa de forma mais coletiva, chegando a avaliar, em sua opinião que não haveria *“no Brasil nos últimos 15 anos nenhum projeto que você possa falar comparar com essa iniciativa em termos de diálogo real”*.

O mesmo atribuiu que somente não houve maior participação de setores da sociedade porque alguns destes que considerou fundamental, tiveram resistência no diálogo, não estariam abertos. Na sua visão, foi o caso das universidades e do meio empresarial. Em suas palavras:

No início a gente tentou fazer essa conversa e a universidade, principalmente a universidade, foi extremamente reativa, combativa, xingando, lacrando, como se diz hoje. Isso é neoliberal. Houve muita resistência da universidade em dialogar.

Então, assim, é compreensível que a prefeita retraiu a conversa, né? Porque a conversa, ninguém era obrigado a concordar, não é isso. Mas a gente estava propondo um debate, perguntando para os setores quais eram as sugestões de solução, né? De preferência com base em evidências. E fora o professor Joey (Joseph Murray)<sup>14</sup>, não veio nenhuma proposta. Pelo contrário, veio essa onda de ativismo social, que é muito importante, mas eu acho quando ela é bem direcionada. Quando você está lidando com governos fascistas, com governos de populismo penal, populismo de segurança pública, E a gente estava tentando estabelecer um outro tipo de diálogo. Então, os empresários, a gente tentou conversar também, se estabeleceram pontes boas, mas, por exemplo, quando veio a pandemia, eles queriam tudo aberto e xingaram a Paula de tudo que foi jeito. Então, assim, também queriam uma linha só de prisão e bater e matar bandido. Então esses dois setores não se mostraram abertos muito para o diálogo. E então acho que por isso que não se conseguiu avançar ou pelo menos o que eu pude pessoalmente acompanhar. Posso dizer que foi por isso que não se avançou. (Entrevista realizada em 15 de julho de 2024)

Igualmente, o entrevistado analisa que talvez parte dessa resistência também poderia ter relação com o fato de o programa ser uma realização de uma gestão do PSDB, partido da prefeita, que conhecidamente associa-se ao campo político de direita, tendo sido histórico rival eleitoral do Partido dos Trabalhadores, inclusive.

---

<sup>14</sup> Joseph Murray é Professor Titular do Departamento de Medicina Social e do Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia, da Universidade Federal de Pelotas e Coordenador do Centro de Pesquisas em Desenvolvimento Humano e Violência.

Como já relatado, é notável a resistência não só na sociedade em geral, como em membros da academia, quando se refere ao Pacto Pelotas Pela Paz, mesmo quando tais pessoas não tem proximidade com o tema. Entretanto, é difícil conceber que tal postura tem única e exclusivamente uma vinculação a uma espécie de rechaço gratuito por parte de professores e pesquisadores, menos ainda, que se deve ao fato de tratar-se de uma política pública realizada por um partido de direita.

Tal conclusão além de improvável, traz por detrás um discurso perigoso, que reforça a narrativa construída pela extrema direita de que as universidades estão ligadas ao campo de esquerda, havendo uma espécie de doutrinação e intolerância ao contraditório. E o resultado desse discurso é demasiadamente arriscado, fomentando uma espécie de perseguição à professores, pesquisadores, alunos e até mesmo a ciência.

Diante da resposta do entrevistado, torno a questioná-lo sobre a participação popular, perguntando especificamente em relação a integração da sociedade na construção da política pública, seja convocando a população em geral ou através de lideranças comunitárias, associações de bairro. Desta vez, obtendo resposta distinta, em que concorda que a comunicação carece de melhora, bem como a participação das pessoas, principalmente nas periferias, deixa a desejar. Sugerindo ainda que se faça melhoria nos projetos de prevenção, atuação escolar e realização de pesquisas de vitimização periódicas.

Já a prefeita, apresenta uma visão diferente, pois não entende que haja má impressão em relação ao Pacto Pelotas Pela Paz, relatando que houve o ganho de muita credibilidade e, apesar de considerar um equívoco, nem mesmo considera que o fatídico Código de Convivência possa ainda deixar suas marcas.

É porque eu acho que a gente ganhou credibilidade ao longo do tempo. Eu **me lembro que pichavam nas paredes, pacto pela paz nada faz, lá no início os estudantes**, porque eles pensaram, e houve também alguns episódios naquele momento de que eu não sei até, **de violência policial, entre aspas, porque eu não sei até que ponto, acho que em alguns casos sim foi violência policial**, outros casos foi um desacordo entre a conduta policial, a falta de...

Vou reformular a frase.

Naquele início, **como a gente começou a ter operações integradas, sistemáticas, e a população não estava acostumada** com isso, nem os estudantes, aquilo foi muito... saltou muito aos olhos, foi talvez um pouco agressivo para os estudantes. Então não é que tivesse violência policial em muitos daqueles fatos, mas tinha uma polícia ostensivamente ali que para os estudantes era lido como uma agressão. Então esse desacordo causou alguns problemas e houve também episódios de violência policial. A gente faz operações integradas praticamente todos os dias, já são milhares e milhares e milhares de operações, a gente fez mais de... num ano, em vários

anos, mais de 380 operações, mais de uma por dia. E a gente teve, não conta numa mão, talvez conte, os episódios esses de polêmica com relação à violência policial. Então é muito pouco perto de tudo que houve. Mesmo assim, aquilo no início, o fato de ter aquilo no início e associado também ao projeto de lei polêmico, nos causou, nos tirou um pouco de... nos deu um pouco mais de trabalho, né? Mas o tempo nos fez ganhar credibilidade, porque as coisas foram se atenuando, as coisas foram acontecendo, a violência foi decrescendo e a gente foi ganhando credibilidade interna e muito externa também. (entrevista realizada em 25 de julho de 2024)

Fiz questão de trazer integralmente a fala da prefeita neste questionamento, porque chama bastante atenção não só o desacordo entre os entrevistados em relação a resistência e imagem controversa da política pública para setores externos à municipalidade e forças de segurança, mas também porque atribuiu muito a reatividade inicial referente a implantação do PPPP à falta de habitualidade da população em ver as forças policiais mais atuantes.

Chamo a atenção pra isso, para abrir um breve parêntese, pois é curioso pensar que a mesma população que em uma pesquisa de vitimização se disse sentir insegura, colocando a segurança pública entre suas prioridades, elegendo um projeto de governo que trouxe a segurança como carro chefe de sua campanha, tenha reagido negativamente a uma política de segurança pública por não estar habituado com a presença das forças de segurança, a menos que se sintam inseguranças e não confiem nas próprias forças de segurança. Ou seja, para população as forças de segurança representariam uma ameaça a sua integridade?

Marcos Rolim e Daiana Hermann (2018, p. 1) trazem em artigo científico publicado em 2018 que 49,2% da população confiava na Brigada Militar e 53,7% confiava da Polícia Civil, no Rio Grande do Sul. O panorama relacionado ao Brasil não é diferente, já que pesquisa realizada pelo Instituto Opinião e publicada no jornal Brasil de Fato <sup>15</sup>demonstrou que 48,9% dos brasileiros confiam pouco e 15,5% não confiam na Polícia Militar e 47,7% confiam pouco e 14,7% não confiam na Polícia Civil.

É interessante trazer que de fato alguns casos de violência policial, conforme menciona a prefeita, de fato chegaram a ser registrados em Pelotas durante operações integradas, contudo, não por não ser exatamente o foco desse tópico, não pretendo adentrar neste tema.

---

<sup>15</sup> Maioria da população tem pouca ou nenhuma confiança nas polícias civil e militar, diz pesquisa. Matéria Publicada no site do jornal Brasil de Fato. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/08/23/maioria-da-populacao-tem-pouca-ou-nenhuma-confianca-nas-policias-civil-e-militar-diz-pesquisa>. Acessado em 4 de dezembro de 2024.

Antes de finalizar essa seção, gostaria de apontar que foi bastante frisado pelos entrevistados a abrangência do pacto, principalmente em seus projetos de prevenção. Em um trecho da entrevista do coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, o mesmo inclusive menciona que no período de enchentes, em Pelotas, em maio deste ano, o setor esteve presente em alguns bairros que apresentam alta vulnerabilidade social, sendo relatando que uma série de pessoas nessas localidades seriam atendidas por ações do Pacto.

Diante de afirmações como essas, me surge o questionamento se de fato essas pessoas entendem que as políticas públicas das quais estão sendo beneficiadas fazem parte do Pacto Pelotas Paz, como é o diálogo com essas famílias e porque não se vê o reconhecimento na sociedade ou em instituições que a representam da importância do programa. Lembra-se que o coração da prevenção, segundo a própria prefeita, seria justamente o projeto Cada Jovem Conta, onde os selecionados sequer sabem os motivos que estão participando das ações do projeto.

Ademais, recentemente, em outubro desse ano aconteceu as eleições municipais em Pelotas e o partido da prefeita apresentou chapa para tentar a continuidade do projeto político que este grupo representa – o PSDB está à frente do executivo desde 2012 – entretanto, o candidato da prefeita sequer chegou ao segundo turno do pleito, demonstrando que mesmo diante de uma política pública de grande porte e multidisciplinar, que é o caso do Pacto, a população não desejava o prosseguimento do grupo político que vem gerindo o município nos últimos 12 anos.

Outrossim, é interessante mencionar que se observou uma dificuldade na articulação política do PPPP quando de sua criação, nesse sentido, foi questionado a prefeita sobre a construção de um diálogo junto a Câmara de Vereadores, que incluísse a base e a oposição, facilitando a adesão dos representantes do povo ao programa.

Antes de adentrar a resposta da chefe do executivo, é importante revelar que, atualmente, esta autora trabalha como assessora jurídica parlamentar na Câmara de Vereadores de Pelotas e, durante essa experiência, foi notado o pouco conhecimento dos parlamentares sobre o tema da segurança pública e também sobre o Pacto Pelotas Pela Paz, revelando, inclusive, a mesma resistência verificada no meio acadêmico e na sociedade em geral.

Assim, passamos a resposta da prefeita:

Nós tentamos, nós fizemos reuniões, fizemos reuniões com os vereadores, mas efetivamente não acho que tenha havido uma adesão, foi difícil. E um pouco, eu acho que por alguns erros nossos, e um deles acho que foi essa precipitação de apresentar todos os projetos logo, algumas das leis foram aprovadas bem rápido, até algumas que a gente não botou em funcionamento, porque depois a gente recebeu dados de que podiam não dar certo, como premiar, por exemplo, policiais por apreensão de armas ilegais, que isso aí tem... a gente tem uma lei aprovada pra isso, mas nunca botamos em funcionamento, porque a gente depois teve informações de que tinha, assim, efeitos colaterais negativos. Mas essa foi aprovada rápido, mas a gente com o código de convivência a gente criou uma resistência e aí ficou muito difícil, porque aí entrou no mundo ideológico e aí a gente teve uma barreira maior. Mas no início a gente levou os vereadores, houve reuniões de apresentação do pacto, mas efetivamente não houve um interesse maior despertado e depois veio a polêmica, então tivemos alguma dificuldade. Hoje eu acho que está pacificado isso. (Entrevista realizada em 25 de julho de 2024)

Doriam Borges, Emiliano Rojido e Ignacio Cano (2020, p. 79) explicam que:

O Pacto se converteu em uma marca política fortemente associada com a gestão municipal atual, o que apresenta a vantagem do forte compromisso da prefeitura com a iniciativa, mas por outro lado gera resistências dos opositores políticos a um projeto que deveria ser, idealmente, suprapartidário. (...)

A iniciativa, porém, ficou muito associada com sua gestão e com o seu partido, o que gerou a natural resistência da oposição política e compromete as possibilidades de continuidade em caso de uma alternância no comando da prefeitura. Apesar de ser difícil, um acordo suprapartidário teria dado maior sustentabilidade política ao PPPP. Em algumas ações, o Pacto corre o risco de ser percebido como se inspirando em paradigmas de cunho conservador (menções ao **modelo das “Janelas Quebradas”**<sup>16</sup>, ênfase no empreendedorismo, parcerias preferenciais com os empresários), e essa percepção poderia estar contribuindo para afastar atores políticos e sociais que, em outro cenário, talvez estivessem dispostos a apoiar ou participar neste tipo de projetos. (grifei)

Durante as entrevistas, foi possível notar entre todos os entrevistados uma preocupação muito grande com a permanência das políticas de segurança implantadas no município, um grande receio que uma possível gestão posterior pudesse desfazer o que consideram avanços para Pelotas – lembra-se que todas as entrevistas foram realizadas antes do início do pleito eleitoral. Entretanto, como revela o trecho acima, a marca política é um grave empecilho, já que o programa não só

---

<sup>16</sup> A Teoria das Janelas Quebradas, ou "Broken Windows Theory", foi proposta nos anos 1980 por James Q. Wilson e George L. Kelling. Essa teoria defende que sinais de desordem, como janelas quebradas, pichação e comportamentos incivilizados, podem contribuir para o aumento da criminalidade. O conceito central é que, ao não corrigir pequenas infrações e sinais de degradação social, cria-se um ambiente favorável para o surgimento de crimes mais graves. Em resumo, a manutenção da ordem e o combate à desordem cotidiana (como o vandalismo e o desrespeito às normas sociais) ajudam a prevenir delitos mais sérios, pois enviam a mensagem de que a área está sendo monitorada e que comportamentos criminosos não serão tolerados.

possui uma ligação muito grande com a figura da prefeita, como conseqüentemente ao partido que representa.

É claro que não se pode deixar de ressaltar que a liderança da prefeita, que participa minuciosamente, como se pode perceber ao longo da pesquisa e entrevistas, de todos os principais planejamentos do Pacto Pelotas Pela Paz, fazendo parte de duas das três instâncias de governança, sendo que estas são onde as decisões políticas são tomadas, faz toda diferença para os resultados positivos do Pacto e talvez não seria possível se não fosse esse fator.

Entretanto, quando mencionei a avaliação de Dorian Borges, Emiliano Rojido e Ignacio Cano à prefeita, a mesma admitiu que o programa tem uma associação grande a sua figura, justamente pelo envolvimento que teve e a importância de liderar esse processo, ponderando que *“esse tipo de coisa seja sempre um risco Uma política pública municipal vai ser sempre proposta por um ator político, um prefeito que está no mundo político, tem um partido político”*, no entanto, discordou que o PPPP pudesse ser vinculado ao seu partido, PSDB:

Agora, eu discordo absolutamente que ele esteja vinculado ao meu partido, porque eu jamais falei em PSDB e Pacto. Assim, nunca nas minhas palestras eu digo de que partido eu sou quando eu falo sobre o Pacto. Então, eu não acho que só quem pode associar são os adversários políticos com alguma intencionalidade, porque as pessoas não ligam. O PSDB, por exemplo, ele não bota nas suas redes sociais, ah, Pacto Pelotas Pela Paz, não existe esse link. E eu procuro então, eu acredito que possa estar vinculado a mim, mas eu procuro sempre não usar isso politicamente.

Não obstante, é preciso dizer que na eleição de 2020, onde Mascarenhas concorreu a reeleição, o Pacto Pelotas Pela Paz fora o tema central de sua campanha, desta forma, em virtude da resposta supra, foi necessário confrontar o entendimento da prefeita, resgatando a questão eleitoral e como isso pode impactar politicamente na imagem do PPPP. Na ocasião, a prefeita respondeu:

Mas, de qualquer maneira, sim, eu falei sobre o Pacto, sobre os resultados dele como uma das políticas públicas de sucesso nossa. Eu não acho que calar na eleição sobre uma política pública de sucesso fosse colaborar para essa política ter continuidade. E foi algo que se conquistou efetivamente. Não havia dúvida de que isso deveria constar entre outras coisas. Mas eu nunca, na verdade, eu nunca disse, “ah, isso é uma marca da forma de governar do PSDB”, por exemplo. Jamais disse essa frase. O que eu disse é, nós temos uma política pública que está reduzindo a violência. Isso é verdade. Agora, se eu quisesse associar, “não, isso é meu”, eu diria isso, “ah, olha aqui o jeito de governar do PSDB, é o Pacto”. (Entrevista realizada em 25 de julho de 2024)

A realidade é que apesar de se entender que durante o pleito eleitoral os candidatos disputem seus feitos, especialmente em caso de reeleição, utilizem do que consideram que foi positivo para tentar o prosseguimento do mandato, é impossível pensar que essa utilização não traga vinculação com um sigla partidária apenas porque a exposição do tema não foi expressamente atrelada ao partido, deixando óbvio que a utilização eleitoral do PPPP iria lhe causar uma marca política e essa escolha, infelizmente, pode causar consequências negativas.

Nesse passo, é importante ressaltar que durante a eleição de 2024, não foi observado nenhum ataque ou contestação ao Pacto Pelotas Pela Paz. Nenhum candidato se colocou contra a política pública ou sugeriu descontinuar, pelo contrário, a maioria afirmou que o manteria, inclusive o candidato vencedor, Fernando Marroni, do Partido dos Trabalhadores. O que demonstra que apesar dessa evidente vinculação política do PPPP e do histórico de dificuldades de que opositores aderissem ao programa, houve sucesso em esclarecer sua importância aos adversários do pleito.

Antes do fim, é preciso dizer que, assim como citado no início dessa seção, há de se admitir uma construção de natureza elitista na participação social, além da exploração mercadológica do Pacto Pelotas Pela Paz, que de certa forma, ainda que apresente resultados e projetos interessantes, tem servido como uma ferramenta de propaganda da prefeita — sim, da prefeita mais do que do governo propriamente dito — e do próprio Instituto Cidade Segura, que expõe o PPPP como quem expõe um produto em prateleira de uma loja, estampando matérias que mais se parecem com uma seção de anúncios.

Igualmente, nota-se que assim como a participação social, a articulação política também foi e é um dilema para adesão ao Pacto Pelotas Pela Paz. Tanto uma situação, quanto a outra, demonstra algumas incapacidades e inabilidades políticas da gestão, que não só falha ao se comunicar e efetivar a participação social, de forma que garanta sua adesão e continuidade, como não percebe a importância dessas ações e que a falta delas é de sua obrigação, terceirizando as universidades, a sociedade e aos parlamentares a responsabilidade pelo desconhecimento e falta de envolvimento no programa.

Desta forma, fica evidente que apesar das controvérsias, a participação da popular e a falha na articulação política na construção do Pacto Pelotas Pela Paz é um problema que vem acarretando dificuldades não só para alcançar o apoio da

comunidade e político, mas também para garantir seu prosseguimento em gestões posteriores.

#### **4.6. Da categoria “desafios e aprendizagens”**

Como já narrado, a adesão ao Pacto Pelotas Pela Paz foi e ainda é um evidente desafio que a política pública tem enfrentado desde sua criação. De forma clara, pode se notar que parte disso se deve muito a inabilidade de articulação política, a falta de participação da população na construção do programa e a comunicação ineficiente dos projetos inseridos no PPPP.

Outro ponto que já fora mencionado, porém é interessante trazer as percepções dos entrevistados sobre, é o Código de Convivência, que como já relatado, foi um Projeto de Lei enviado pelo executivo a Câmara de Vereadores de Pelotas, sobe nomenclatura de Mensagem 067/2017, tendo sido amplamente divulgado e gerado inúmeras polêmicas, devido ao seu conteúdo considerado demasiadamente repressivo, inclusive baseado em teorias já amplamente rechaçadas por parte relevante de pesquisadores da criminologia, como é o caso da Teoria das Janelas Quebradas, que já fora explicada.

A primeira página de seu texto trazia:

Submetemos à apreciação dessa Casa Legislativa o Projeto de Lei anexo, que institui o Código de Convivência do Município de Pelotas, o qual estabelece normas de comportamento harmônico em sociedade, bem como define os procedimentos para a utilização do poder de polícia pela administração pública municipal e dá outras providências. Dessa forma, contamos com o acolhimento e aprovação do mesmo, nos termos em que se apresenta. (PELOTAS, 2017)

O projeto que possuía 23 páginas, trazia em seu texto uma amplitude de regras, que incluíam a penalização de uma série de condutas, como: consumo de bebidas alcóolicas em vias públicas, conveniência de postos de gasolina das 22h às 6h e em parques e praças em qualquer horário; latido de cães os quais se pudesse identificar o tutor; utilização de instrumentos musicais/sonoros que causassem perturbação ao sossego (conduta de natureza grave); não matricular filho em idade escolar; pichações, grafite; fixação de propagandas em postes, muros ou cavaletes; não recolher dejetos de animais domésticos; entre outras condutas.

Quando questionada sobre equívocos que foram identificados no Pacto, a prefeita relatou:

Eu acho que talvez no início eu tenha me precipitado um pouco. A gente tinha uma empolgação muito grande com aquilo. Eu fiquei muito ansiosa para ver os projetos em execução e a gente mandou para a Câmara de Vereadores um projeto de lei lá no início, que era da perturbação do sossego, justamente. E aquilo foi precipitado, tanto que não foi votado. Teve uma polêmica grande, porque aquilo era sobre a questão da bebida, consumo de bebida alcoólica em via pública. Numa cidade estudantil como Pelotas, Boêmia, de noite, aquilo era muito polêmico. E aí, eu acho que a gente tinha que ter segurado um pouquinho mais, conversado um pouco mais, sensibilizado por mais tempo, porque aquilo foi muito no início, então, houve uma reação muito grande da universidade, especialmente dos estudantes, e isso, no início, de alguma forma, colocou o pacto numa questão ideológica que absolutamente não era. Então, hoje, eu acho que eu teria um pouquinho mais de calma nessa questão, tanto que a gente conseguiu aprovar a lei anos depois, claro que uma lei muito mais atenuada também, que não proíbe o consumo só determina horários e tal, a gente amadureceu nessa questão.

(...)

A gente queria abarcar o mundo. Resolver, desde a bagana de cigarro atirada no chão, até a mãe que não colocava o filho no colégio, até o cachorro do vizinho que latia. Era coisa demais, entende? Então, a gente depois atenuou, focou mais. Aí fez de um jeito menos duro, né?

Uma coisa importante e bastante curiosa é que em 2017, ano que foi proposto o Código de Convivência, a perturbação ao sossego já aparecia como um dos grandes dilemas da cidade. Ocorre, porém, que a situação não mudou significativamente de lá pra cá. É possível observar que apenas mudou de lugar, talvez, mas segue entre os desafios ainda não superados.

Em 2017, os principais relatos de perturbação ao sossego eram na região do bairro Porto, onde se localizam vários campus acadêmicos da Universidade Federal de Pelotas – UFPel, bem como diversos bares e a região da Universidade Católica de Pelotas – UCPel, onde também existe inúmeros bares e festas. Já na atualidade, as dificuldades com a perturbação ao sossego se localizam principalmente na região da Avenida Bento Gonçalves, Avenida Duque de Caxias, Avenida Senador Salgado Filho e ainda, eventualmente, na região da UCPel.

Imprescindível dizer que o Código de Convivência aparece na fala de outros entrevistados como um grande equívoco da gestão dentro do processo de construção do Pacto, como na fala do Diretor do Instituto Cidade Segura e também da primeira entrevistada, a coordenadora do programa, que quando questionada sobre algum ponto que avaliava que deveria ter sido feito diferente ou erro que identificava, relatou:

Sim, tem uma grande questão que acho que todo mundo identifica, que foi uma proposta lá muito no início do pacto, 2017, 2018, que foi uma proposta de uma legislação, que era o Código de Convivência, que foi levado ao Legislativo Municipal e houve uma grande resistência. Eu penso, porque não havia uma maturidade ainda para tratar daquele tema de uma forma tão

ampla também, porque ali parecia que se queria reprimir todos os comportamentos, ele tinha muito a intenção de trabalhar esse aspecto da perturbação do sossego.

(...) então eu acho que foi prematura aquela iniciativa, porque gerou muita resistência ao Pacto que não precisava ter se levantado, sabe? Eu acho que poderia ter caminhado um pouco mais, talvez. Mostrar um pouco mais os resultados pra que, também, o próprio legislativo e as próprias forças de segurança entendessem mais esse processo, pudessem se apropriar e ter uma discussão mais profunda. (Entrevista realizada em 4 de junho de 2024)

Ainda, a coordenadora avaliou que entende que o encaminhamento deste projeto de Lei impacta negativamente até os dias atuais para imagem do Pacto Pelotas Pela Paz, reforçando a ideia de repressividade e corroborando para resistência popular e política ao programa. Opinião que vai de encontro a expressada pela prefeita, que quando questionada sobre como esse projeto poderia impactar no programa atualmente, a prefeita avaliou que não achava que colaborava para uma imagem negativa do PPPP.

Retomando o trecho onde a prefeita trata sobre a questão do Código de Convivência, pode ser reparar que a mesma relata a aprovação recente de uma lei relacionada ao Sossego Público. A lei municipal a qual se refere é a de número 7.199/2023, dispositivo que focadamente institui regras para preservação do sossego público e autoriza o município a regulamentar por meio de decreto a comercialização e consumo de bebidas alcólicas.

Além desta lei, foi publicado o Decreto de 6.946 e 6.917 de 2024, que regulamenta a legislação supra, definindo a proibição do consumo e comercialização para área externa de bebida alcólicas no quadrilátero formado pelas Ruas Félix da Cunha, Almirante Barroso, Gomes Carneiro e Tiradentes, além de todas as vias da Avenida Salgado Filho, entre as Avenidas Fernando Osório e Visconde de Pelotas, e pela Avenida Zeferino Costa, 100 (cem) metros a partir da rotatória, sentido centro bairro, nos horários das 24h às 6h.

Porém, como já relatado, mesmo com a legislação vigente, que tem por intenção combater a perturbação ao sossego, tem sido um desafio para o município encontrar uma saída que possa resolver o problema, sobretudo, porque a cidade carece de espaços de lazer que a população possa desfrutar, especialmente no período noturno.

Uma coisa importante, ainda sobre o tema da perturbação ao sossego, é que foi relatado por duas das entrevistadas, a Secretária de Segurança Pública e a Coordenadora do PPPP, a adoção de diferentes estratégias para o combate a essa

conduta, dependendo do território. Esclarece-se que as ações repressivas relacionadas a esse dilema são realizadas, em sua maioria, através das Operações Integradas, isto é, o uso das forças de segurança e fiscalização, que como já explicado, tem atualmente, como um dos principais objetivos, o combate a perturbação do sossego.

Na região da Universidade Católica de Pelotas, instituição na qual essa pesquisa está sendo realizada, que cabe enfatizar, trata-se de uma instituição privada de ensino, foi realizado, recentemente, uma ação chamada “Rolê da hora”, que se tratou de uma iniciativa de realização de eventos, com música e shows, a fim de proporcionar período de lazer dentro do horário permitido por lei e ao mesmo tempo orientar os jovens (em sua maioria) ali presentes das normas de condutas do município para região.

Trago mais um trecho da fala de coordenadora do Pacto sobre o tema:

(...) ação vinculada à perturbação do sossego que a gente chamou a campanha de rolê da hora ali na “Católica”, mas que agora a gente já também já está estudando iniciativas para outras áreas da cidade que também são bem problemáticas agora a gente está com um problema grande lá no Stock Center ali na Havan, enorme. **E que não adianta ter a mesma iniciativa que se teve para cá, porque é um território diferente.** São problemas diferentes, então não tem como ter a mesma estratégia. Avenida Bento Gonçalves, enfim.

(...)

E por isso que a redução do horário foi uma estratégia boa ali pra católica, porque isso dá a trégua das pessoas pelo menos a meia noite conseguirem dormir ou uma da manhã nos finais de semana **pros outros locais é diferente porque aí são outras estratégias que a gente vai tomar.**

Vale elucidar que os arredores da UCPel, onde realmente há frequente reunião de pessoas que ocupam o espaço para lazer, consumindo bebidas alcólicas, ouvindo músicas, é majoritariamente ocupado por jovens, em sua maioria estudantes e que residem na região central da cidade. Já, principalmente o território onde a entrevistada se refere ao “Stock Center” e “Havan”, trata-se região próxima a bairros periféricos, como Getúlio Vargas, Pestano, Cohab Tablaba e Zona Norte da cidade em geral.

Sobre a diferenciação entre as ações repressivas a perturbação do sossego, a secretária de Segurança Pública relata que:

São várias análises que são feitas, não são caixinhas prontas, a gente entende que no entorno da católica são mais, por mais que eu abri aqueles parênteses, não são só estudantes, mas são mais estudantes, o público é diferente, em determinadas regiões são públicos totalmente diversos, às vezes tem crianças, tem idosos, tem famílias, tem o traficante, tem os jovens

que querem aproveitar aquele espaço de uma forma inadequada, mas querem aproveitar.

Então, tem que levar em consideração todo esse cenário. Um cenário vai ter só estudantes, no outro é muito mais complexo, porque tem toda essa diversidade.

Então, você não vai conseguir colocar a mesma operação tal qual no lugar, colocar no outro lugar, mas o modo de forma geral é coibir a perturbação do sossego, então se faz uma ação de orientação muitas vezes, grande parte das vezes a gente chega antes no território, as viaturas chegam antes de chegar o grande público para coibir que a perturbação se dê e evitar um conflito, porque não se quer uma rivalidade entre os jovens e a segurança pública, não se quer isso.

(...)

Então, as dinâmicas se dão de forma muito distinta, né? Apesar do foco ser o mesmo, mas sempre tem esse olhar. Qual é o público que está lá? Qual é a ação que eu tenho que fazer? Precisa de mais efetivo? Precisa de menos efetivo? Precisa, por isso que lá no entorno da Católica mesmo foi feito o rolê da hora, né? Para dialogar com os jovens, porque se identificou que lá não tinha criança, não tinha idoso, era o jovem. Então, vamos, o que a gente pode fazer pra conscientizar o jovem? E botar jovem, conversar com jovem. Então, se fez o rolê da hora, que isso não pode ser feito em outro local, pode, mas se identificar a mesma dinâmica.

Analisando os trechos citados acima, fica claro que o município adota diferentes estratégias para coibir condutas e delitos dependendo da região e público encontrado no local. É claro que se entende que é importante analisar as singularidades das situações e como os fenômenos acontecem, contudo, não se pode deixar de questionar esse direcionamento, que evidentemente faz uma distinção no tratamento dos indivíduos abordados por essas ações, deixando claro que quando se trata de estudantes (leia-se, estudantes do ensino superior), a conduta adotada é bastante diferente e amena, havendo até mesmo a promoção de eventos e shows, ou seja, há o esforço, para além da repressão, de proporcionar lazer a uma região central, que abarca um perfil determinado de frequentadores, esforço que não foi verificado em outras regiões e que por óbvio, demonstra uma relação problemática da municipalidade e do PPPP com sua população.

Além disso, uma preocupação e conseqüente desafio, que se apresentou bastante durante as entrevistas, foi o risco de descontinuação das políticas implementadas na segurança pública de Pelotas, ou seja, a descontinuidade do Pacto Pelotas Pela Paz, já que este não está instituído por lei. Sobre este fato, quando questionada sobre os desafios para segurança pública de Pelotas, a Secretária de Segurança Pública, expressa que:

Acho que o maior desafio para nós agora é a gente manter o trabalho que a gente vem desenvolvendo como um projeto de Estado e não de governo, a gente deixar esse projeto constituído, e também a gente manter os dados, os indicadores baixos, porque quando a gente consegue.

(...)

Então eu acho que o que nos preocupa, não sei se é a palavra, mas é a gente conseguir manter o trabalho, o resultado do trabalho, o trabalho e o resultado do trabalho que a gente conseguiu. (Entrevista realizada em 27 de junho de 2024)

Outro problema que se verifica latente na cidade e tem se demonstrado um grande desafio para segurança do município é o grande aumento nos casos de violência contra mulher em Pelotas. O boletim técnico publicado pelo Observatório Nosotras, iniciativa do Grupo de Pesquisa e Extensão em Políticas Sociais, Cidadania e Serviço Social da UCPel, vinculado a este Programa de Pós-Graduação, revelou que Pelotas é a cidade da região sul do estado com mais casos de estupros. Só no ano de 2023, houveram 1.020 ameaças registradas, 717 lesões corporal, 4 feminicídios consumas e 4 feminicídios tentados. Em 2024 2 mulheres foram assassinadas em Pelotas.

Segundo a coordenadora do PPPP, atualmente foi montado um grupo de trabalho para tratar especificamente do tema, que se apresenta como um grande desafio na cidade. Em contrapartida, a Secretária de Segurança Pública, relata que a Patrulha Maria da Penha da Guarda Municipal não se encontra em funcionamento, segundo esta, em virtude do baixo efetivo.

Segundo a Secretária, no período da entrevista, estavam em curso pra formação de Guardas Municipais, 60 pessoas e se pretendia, prioritariamente, assim que inseridos os novos profissionais, retomar com os trabalhos da Patrulha Maria da Penha. No site<sup>17</sup> da Prefeitura de Pelotas foi divulgado em 9 de novembro que 51 pessoas se formaram no curso para GM e serão integrados à corporação, entretanto, ainda não se teve notícia sobre a retomada da Patrulha Maria da Penha.

Por fim, talvez sendo um ponto de maior preocupação entre os entrevistados e também desafio para o Pacto Pelotas Pela Paz, avalio que seja sua continuidade e isso se dá principalmente porque esta política pública nunca foi convertida do que chamamos de “política de governo” para “política de Estado”, ou seja, não há uma legislação que implemente o Pacto Pelotas Pela Paz.

O diretor do Instituto Cidade Segura, quando questionado sobre a ausência de uma legislação que implemente esta política pública, relata que chegou

---

<sup>17</sup> Prefeita Paula Mascarenhas celebra formatura da GM. Matéria publicada no site da Prefeitura de Pelotas. Disponível em: <https://www.pelotas.rs.gov.br/noticia/prefeita-paula-mascarenhas-celebra-formatura-da-gm>. Acessado em 4 de dezembro de 2024.

a ser conversado, entretanto, que após o desgaste com a tentativa de passar o Código de Convivência, acabou não se pensando mais. Contudo, admite ser uma fragilidade. Já o coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, também demonstra preocupação com a ausência de lei que formalize a existência do Pacto:

Então, eu acho que esse desafio o é a manutenção tanto de estrutura da governança e coisas do tipo, das potências do Pacto, é um desafio o considerável, principalmente pela troca de governo. Então, a manutenção é a principal. E aí eu vou te dizer, esse desafio aumenta por uma série de outros fatores, por exemplo, pelo Pacto não ter até então virado lei, por não ter um substrato social que sustente o Pacto, por ter sido uma política *top-down*<sup>18</sup> e não ao nível da rua, entre outras coisas. Então eu acho que esse é o principal desafio.

Talvez, eu sei que a leitura de muita gente é que o pacto é vinculado à prefeitura, talvez esse seja um desafio a ser superado. A gente não sabe o que vai ser construído após a segurança pública do governo Paula. Pode ser que seja uma política policialesca, pode ser que nem exista uma política pública, propriamente dita e volte a cargo exclusivamente do governo do estado, restringindo as potências naturais da Guarda Municipal, entre outros fatores. Então, o desafio é o tempo, o que se tornará política. (Entrevista realizada em 19 de junho de 2024)

Portanto, são variados os desafios que se apresentam, mas com certeza a permanência do Pacto Pelotas Pela Paz como uma política de segurança pública do município é uma das que mais se ressaltam, de modo que ao mesmo tempo, se torna uma de suas maiores falhas e fragilidades, que não podem deixar de serem atreladas a uma série de atrapalhações políticas verificadas.

#### **4.7. Um dilema nacional com consequências nas cidades: da categoria tráfico de drogas**

Não há como pensar políticas para segurança pública sem tratar especificamente do tráfico de drogas. Isto porque, para além dos problemas de saúde pública que podem resultar do uso das substâncias entorpecentes, vemos e convivemos com as consequências diárias desta atividade, que é justamente grande parte da violência urbana.

Podemos observar, ao longo dos anos, uma ascensão das organizações criminosas que impulsionam o narcotráfico. Porém, mais ainda, percebeu-se o desenvolvimento de uma subjetividade dentro dessas organizações, o surgimento das

---

<sup>18</sup> A política *top-down* é um modelo de implementação de políticas públicas que se fundamenta na centralidade das instituições e dos atores estatais tanto na formulação quanto na execução das políticas.

facções, considerado um fenômeno que se destaca especificamente na forma organizacional e estrutural em que os agentes se relacionam entre si e com a prática do negócio ilícito.

Sobre o entendimento conceitual das facções criminosas, Luiz Antônio Bogo Chies e Samuel Malafaia Rivero (2019, p. 5), mencionam que:

Benjamin Lessing (2008) também nos encaminha à possibilidade de utilizar a noção de facções como um nível organizacional mais denso do que os das gangues ao constatar que o “CV [Comando Vermelho] nasceu como uma gangue de prisão [...]” (2008, p.59) e, desta condição, estrutura-se como uma facção que em sequência passa a ter uma “face-prisão” e uma “face-favela”.

É nesse contexto que vemos cada vez mais a atividade do narcotráfico se relacionar com a violência urbana, influenciando para o aumento de crimes como homicídios, latrocínio, furtos e roubos. Especificamente no que tange ao crime de homicídio, podemos considerar a categoria das “execuções” como a que mais representa a ligação ao crime de tráfico de drogas, sendo uma frequente prática das facções, seja dentro de um contexto de disputa de territórios, seja vinculada a uma espécie de punição pelo descumprimento de acordos.

De acordo com Rivero (2019, p. 17), execuções são:

Atos cometidos por uma ou mais pessoas, que se organizam para matar um terceiro ou mais, [sendo] uma ação necessariamente planejada, dirigida contra um alvo específico, e cuja motivação está essencialmente ligada a uma reação de um grupo, minimamente organizado. (apud DIAS, 2015)

Nesse contexto, é importante lembrar que, conforme já citado, o relatório de pesquisa sobre crimes violentos letais intencionais no município de Pelotas, referente ao período de 2017 a 2018, realizado com base nas notícias de um jornal local e coordenado pelo professor e pesquisador Samuel Rivero, publicado no site da Universidade Católica de Pelotas em 2019, 51% dos homicídios noticiados pelo jornal analisado foram classificados como execuções.

Nessa linha, conforme já abordado anteriormente, a localização geográfica de Pelotas, que está inserida na Faixa de Fronteira, apesar de não se destacar como toda de ingresso de drogas, não impede do município representar um mercado potente para o narcotráfico, especialmente pelo fato da maior parte das drogas que chegam até o município serem para consumo de usuários locais ou da região. (COSTA, 2020. p. 57)

É nesse sentido que esse tema foi abordado nas entrevistas, a fim de tentar entender como os entrevistados consideram que o tráfico influencia os

indicadores criminais e se o Pacto Pelotas Pela Paz já se propôs ou se propõe a direcionar alguma ação relacionada a esta problemática. E de antemão, é possível adiantar que apesar da coordenadora do PPPP e da Secretária de Segurança Pública admitirem a influência do tráfico para criminalidade urbana, relatam que o Pacto Pelotas Pela Paz não possui nenhuma ação focada para esse delito e que, inclusive, nunca se pretendeu colocar o PPPP nesse papel, já que se considera um problema demasiadamente complexo para o município.

Contudo, um pouco na contramão do que as entrevistadas relataram, foi verificada duas ações do Pacto Pelotas Pela Paz que agiram diretamente em relação ao tráfico de drogas, principalmente com o objetivo de redução dos indicadores criminais. São elas, a Dissuasão Focada e a Aceleração dos Juris.

Relembra-se que em 2017 e 2018 Pelotas vivia um contexto de alta nos índices de homicídios dolosos, ao mesmo tempo que duas facções rivais disputavam intensamente os territórios de tráficos. Sobre isto, Costa (2020, p. 59) explica que:

Na cidade de Pelotas, por exemplo, houve um incremento dos homicídios nos últimos anos: em 2008, foram registrados 28 casos de morte violenta intencional; em 2017, o número de casos saltou para mais de 100, representando um aumento de mais de 300% em dez anos. E esse aumento tem relação direta com confrontos envolvendo dois grupos que disputam o controle do tráfico de drogas.

Após esse período de turbulência, marcado pelos conflitos entre os grupos criminosos, observou-se a ascensão de um deles. Enquanto uma facção cresceu de forma significativa, expandindo sua atuação no município, a outra praticamente desapareceu. Assim, pode-se afirmar que, atualmente, há um único grupo criminoso dominando o mercado de drogas em Pelotas.

De 2017 houve o registro de 120 homicídios dolosos em Pelotas, já em 2019 foi registado 74 homicídios, ou seja, uma queda de 38,33%, segundo dados fornecidos pelo Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social de Pelotas. Mais recentemente, em 2023, foram contabilizados 35 homicídios na cidade. Desta forma, demonstrando uma queda significativa de 2017, ano onde houve uma grande escalada nesses indicadores, para os dias atuais.

Como mencionado, os indicadores de 2017 e 2018 se deviam, principalmente as disputas entre facções rivais ligadas ao tráfico de entorpecentes. Sobre isto, o diretor do Instituto Cidade Segura, o qual lembramos que foi um dos idealizadores do Pacto Pelotas Pela Paz, relata que:

Depois, a gente trabalhou o tema de homicídio, só para terminar. Então, a gente tem no mundo hoje uma estratégia chamada dissuasão focada. **que é sentar todo mundo, a inteligência das polícias, estudar as facções, quem manda, entender por que estão acontecendo aqueles homicídios e atuar na cabeça das facções, sentando inclusive com elas.** Não é para você não dar nenhum benefício para esses líderes. **Você só impõe regras punições para quem matar. Se o grupo matar o líder sofre uma sanção.** E isso no início teve muita dificuldade. A gente tentou outras coisas que não funcionaram. E eu cava dizendo, tem que fazer a dissuasão focada, tem que fazer a dissuasão focada. E aí, daqui a pouco, os atores sentaram, o doutor Márcio, o doutor Marcelo, o Faccin, sentaram e disseram, ok, vamos fazer isso aí. Então, que negócio é esse? Nos mostra. E a gente estudou junto a revisão sistemática da dissuasão focada, os artigos que estudaram, as experiências, E aí a gente fez, e o resultado foi exatamente o que a evidência dizia. Então, veja o grande papel do município, como um grande indutor, porque as coisas acontecem no território. (Entrevista realizada em 15 de julho de 2024)

Assim, como já explicado, a Dissuasão Focada foi uma estratégia adotada para controle dos indicadores estaremcedores de homicídios dolosos vivenciados em Pelotas entre 2017 e 2018. As autoridades envolvidas nesta ação foram o juiz, Marcelo Cabral, o comandante da Brigada Militar e o titular da Delegacia Regional da Polícia Civil, junto à Kopittke e a Prefeita. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p. 44)

Como consequência dessas articulações, em maio de 2018 houve um pedido coletivo ao juiz por parte das autoridades de segurança de Pelotas para que as principais lideranças das facções locais fossem transferidas ao sistema penitenciário federal em outros estados, como uma forma de tentar conter os homicídios entre estas facções. Após o pedido, o juiz abriu vistas para que os advogados dos presos tomassem ciência. De acordo com todos os entrevistados, o simples conhecimento dos advogados dos presos da existência da solicitação fez com que os homicídios por facções caíssem imediatamente. No entanto, o pedido foi finalmente indeferido pelo Dr. Regis Vanzin, titular da 1ª Vara Criminal da Comarca de Pelotas, em julho de 2018. Em 17 de julho Marcelo Cabral, o juiz que tinha presidido os júris nos últimos meses e que estava comprometido com a estratégia do PPPP, assumiu a Vaga de Execução Criminal (VEC) como interino, o que foi essencial para consolidar a estratégia da Dissuasão Focalizada. Após uma nova onda de homicídios que, suspeitava-se, estaria sendo promovida pelas facções locais, o juiz entrou no presídio em setembro de 2018 para conversar com os líderes das facções. Ameaçou-os com que, se houvesse novos homicídios provocados por uma facção, o líder seria transferido para outra prisão dentro do estado do Rio Grande do Sul, medida que não requeria de aprovação federal. De acordo com diversos entrevistados, esta nova ameaça também surtiu um efeito imediato na redução dos homicídios por facções e, segundo

alguns, inclusive na diminuição de todos os tipos de homicídio. A partir daí, o juiz passou a conversar regularmente com os presos, aproximadamente uma vez por mês, acompanhado por um promotor. As reuniões foram gravadas pelo juiz para se proteger contra eventuais acusações. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p. 44 e 45)

Ainda, Borges, Rojido, Cano (2020, p. 48), pesquisadores que avaliaram o impacto do PPPP, destacam como fortaleza da Dissuasão Focada o grande potencial em resultar rapidamente uma significativa redução dos homicídios, o custo reduzido para implementação dessa ação – já que entre as fragilidades do PPPP, os mesmos autores destacam a falta de recursos financeiros, por exemplo – e a facilidade e flexibilidade, à medida que, pode se adaptar conforme o contexto.

Entre as fraquezas da estratégia, a que mais chama atenção por Borges, Rojido, Cano (2020, p. 49) é a falta de segurança jurídica e ética, relatando que o juiz envolvido admitiu em entrevista que não teria certeza se suas medidas seriam mantidas e também, apontou o fortalecimento das facções e lideranças, ponderando que *“para ter sucesso, a DF precisa que o líder tenha controle efetivo sobre o comportamento da sua facção, de forma que possa ordenar o fim dos homicídios”*.(BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p.50)

Outro ponto que o relatório aponta como importante para redução dos homicídios, é a medida de aceleração dos juris, que consistiu em uma espécie de “força tarefa” para realização de julgamentos no Tribunal do Juri em processos que se verificou grande atraso. No período de julho de 2017 a julho de 2018, 90 juris aconteceram, resultando em 40 condenações com cumprimento imediato da pena. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p.23)

Segundo nos foi relatado, muitos desses réus tinham pendentes julgamentos por homicídios tentados, não consumados, razão pela qual aguardavam o julgamento em liberdade. Nesse sentido, o julgamento acelerado desses réus poderia ter um impacto considerável e imediato nos homicídios, considerando o alto nível de reincidência observado internacionalmente nos crimes letais. Porém, esse impacto seria de curta duração, pois deveria desaparecer uma vez o atraso nos Júris for superado e o ritmo normal retornasse. (BORGES, ROJIDO, CANO, 2020. p.52)

Desta forma, primeiramente é importante destacar que incontestavelmente, houveram medidas com provável capacidade em influenciar para redução dos homicídios. Além das ações do Pacto, propriamente ditas, não se pode deixar de relatar o impacto de Operações realizadas pela Polícia Civil que lograram

êxito na desarticulação da Facção Mata Rindo, rival da facção Taurus, sendo essas duas organizações, principais responsáveis pelas execuções registradas em Pelotas entre 2017 e 2018. Com a desarticulação de uma das facções e hegemonia territorial da outra, a queda dos homicídios também parece natural, pois deixa de existir a disputa de território verificada em época.

Contudo, diante de todo o discorrido nesse tópico, podemos identificar que houve, sim, ações direcionadas do Pacto Pelotas Pela Paz a problemática do tráfico de drogas na cidade, ainda que o objetivo não fosse a circulação de entorpecentes ilegais e sim, a remediação de consequências do tráfico.

Ocorre, porém, que após atingindo um dos grandes objetivos, a queda dos indicadores criminais de homicídio, talvez tenha deixado de interessar aos gestores da política pública de segurança, realizar mais interferências em relação as facções locais, focando apenas no controle dos indicadores criminais.

Outrossim, é importante destacar que tanto na entrevista da coordenadora do Pacto, quanto na entrevista da Secretária de Segurança Pública, há a menção sobre projetos preventivos, especialmente nas escolas, para conscientização sobre uso de drogas e também prevenção ao aliciamento de jovens pelo tráfico.

#### **4.8. Município e o poder de polícia: Da categoria “Guarda Municipal”**

Como já relatado, Pelotas conta com uma guarda Municipal desde 1990, a qual foi instituída pela Lei Municipal 3.284/1990, inicialmente, com o objetivo de proteger bens e serviços públicos, entretanto, com avançar das ideias de descentralização da responsabilidade com segurança pública, bem como o advento da Lei 13.022/2014, a GM teve formalmente inaugurado o seu Estatuto Geral, onde além de estabelecer princípios e competências, legitimou o poder de polícia, permitindo atuação ostensiva e armada das GMs que, inclusive, é alvo de inúmeras discussões acerca de sua constitucionalidade, devido à possibilidade de estar invadindo competência da Polícia Militar.

O Relatório Técnico produzido pelo CAF- banco de desenvolvimento da América Latina, no marco da Iniciativa Cidades com Futuro, redigido por Flavia Carbonari (2020, p. 16), explica que:

Até 1988, pouco mais de 100 municípios brasileiros possuíam Guarda das. Em 2003, com a instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública, que exigia, entre outros, a existência de uma Guarda para a transferência de recursos aos municípios, esse número já havia subido para 563.46. Após onze anos, 71% dos municípios com mais de 100.000 habitantes e 84,6% dos municípios com mais de 500.000 habitantes possuíam uma Guarda Municipal.<sup>47</sup> Em 2015, estimava-se que existiam nos países 1.081 municípios com vigilantes, com um número de integrantes de cerca de 99 mil pessoas.

Em Pelotas, a Guarda Municipal, atualmente desenvolve atividades tanto no campo da prevenção, quanto da repressão. Como exemplo, a Secretária de Segurança Pública, que também faz parte da corporação, menciona o projeto Guarda Mirim, que atualmente não está ativo, pela falta de efetivo, todavia, tem como objetivo desenvolver atividades junto a crianças em situação de vulnerabilidade. Além desse projeto, a mesma também expõe que a GM participa sempre que possível de palestras e atividades em geral de esclarecimentos, prevenção, inclusive voltado para violência contra mulher.

No eixo repressivo, a Guarda Municipal de Pelotas, atualmente, realiza trabalho ostensivo, patrulhamento escolar, ações de vigilância no centro da cidade com intenção de reprimir roubo a pedestres, além de estar inserida no GGI e nas Operações Integradas, onde além de planejar, se orientar e articular as operações semanais realizadas em conjunto das demais forças de segurança e fiscalização do município, também pode organizar sua rotina de trabalho, referente, por exemplo, a repressão aos crimes patrimoniais, já que tem acesso aos mapas de calor desenvolvidos no pelo Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social.

Quando questionada sobre a importância da GM para construção de políticas de segurança pública com maior participação popular, Aires responde que:

Eu vejo especificamente a guarda, falando da guarda municipal, eu acho que é uma das que está mais próxima da comunidade, desde quando era só patrimonial, que estava dentro de uma escola lá, que falava o guardinha do posto, o guardinha da escola, a gente estava lá com a comunidade, muitas vezes as viaturas não entravam em determinada comunidade em razão de ser área de risco, por ter ações criminosas ali no entorno, precisaria de um vulto maior de efetivo para entrar, guarda estava lá dentro, inserida naquele contexto, fazendo parte, dando segurança para as escolas, UBSs, a gente já tem esse histórico. (Entrevista realizada em 27 de junho de 2024)

De fato, as Guardas Municipais nascem com um caráter de mais proximidade com a comunidade, com a população dos municípios. A Segurança Cidadã tem como parte de suas ideias, as Guardas Comunitárias, que devem ter maior proximidade com a comunidade, os bairros e periferias, trazendo maior confiabilidade

da população na segurança pública e construindo políticas mais horizontais. No entanto, podemos dizer que essa ideia de Guarda Comunitária perde um pouco sua característica ou se dificulta quando as GMs assumem um papel de polícia municipal, com trabalho ostensivo armado.

Sobre isso, Aires relata que:

Obviamente que a partir do momento que a guarda também teve esse outro, expandiu as suas ações, ela também passou a ter um olhar mais de polícia também da parte contrária, dizendo não, a partir de agora tu não é mais só o guardinha de posto, a partir de agora tu és tu passas a ser um agente que pode me trazer enquanto autor de crime, né, algum prejuízo, então eu não quero mais que tu entre, então a ação da guarda também passou a ser diferenciada em razão desses olhares dos dois lados, né? (Entrevista realizada em 27 de junho de 2024)

Como visto, a dificuldade e resistência enfrentada pela Guarda Municipal a partir que assume um papel de polícia, é admitido pela entrevistada supra, que como já citado, é Guarda Municipal. Ou seja, se por um lado a GM em Pelotas tem assumido um papel bastante interessante, dentro das cooperações para segurança do município, trabalhando integrada a outras instituições, também se afasta da comunidade, perdendo seu caráter comunitário, o que pode trazer prejuízos até para inserção para as políticas públicas.

Outro ponto que se pode abordar, é o fato de que há maior facilidade para o Poder Executivo em direcionar as políticas de segurança através da GM, já que a instituição está sob sua gerência, devendo responder à municipalidade, diferentemente da Polícia Civil e Brigada Militar, que se tratam de instituições estaduais.

#### **4.9. Pelotas é uma cidade segura? Da categoria “resultados”**

Finalmente chegamos a um dos tópicos mais esperados desse capítulo, passaremos a tratar dos resultados da política pública Pacto Pelotas Pela Paz, não só avaliados pelos entrevistados, mas também observados pela autora, tanto a partir da análise das entrevistas, quanto pela pesquisa bibliográfica.

Inicialmente, é imprescindível tratar sobre um ponto fundamental do PPPP, a integração entre as instituições participantes do programa, especialmente no que tange as forças de segurança, com destaque para Brigada Militar e Polícia Civil, que não fazem parte da municipalidade, ao contrário da GM. Para tanto, destaca que

estudo realizado por esta pesquisadora em seu Trabalho de Conclusão de Curso, realizado em 2021, onde foram coletados dados através de entrevistas realizadas com duas das entrevistadas desse estudo, qual sejam, a coordenadora do Pacto Pelotas Pela Paz e a Secretária de Segurança Pública, além de representantes da Brigada Militar e Polícia Civil, Paulo Renato Scherdien e Márcio Steffens, respectivamente.

Nestas ocasiões, além de tentar-se entender o papel destas instituições no programa Pacto Pelotas Pela Paz e demais estratégias articuladas pela municipalidade, foi perguntado de que forma o município, o GGI e o PPPP, influenciavam na estruturação de operações policiais e surpreendentemente, foi relatado que não havia nenhuma influência do município sobre as operações policiais, não se tendo sequer ideia dos métodos definidos por tais instituições para os procedimentos, estando o município apenas prestando informações, porém não as obtendo e muito menos, participando da atuação. (NUNES, 2021. p. 40)

Pelo fato de a pesquisa supramencionada ter sido realizada em 2021, a integração e influência das ferramentas adotadas pelo município sob o trabalho das polícias e demais órgãos de repressão, foi novamente abordada nas entrevistas. Contudo, desta vez, foi possível notar uma percepção muito melhor das entrevistadas em relação a integração, onde relataram haver maior colaboração entre as instituições, colocando como um grande feito o fato de através do PPPP, ter proporcionado maior convivência e diálogo tanto entre o município e as forças de segurança, quanto entre as próprias instituições policiais da cidade, que atualmente planejavam conjuntamente ações, na medida de sua competência legal.

Ainda, a coordenadora do PPPP, ponderou em sua entrevista que, inicialmente, de fato haveria certa resistência das policiais Militar e Civil em relação a operarem a partir das avaliações realizadas no GGI e nas reuniões das Operações Integradas, no entanto, atualmente a coordenadora do PPPP não enxerga mais esse problema, relatando que atualmente há bastante troca e confiança entre as instituições. Desta forma, é possível avaliar que houve avanço significativo na integração entre forças de segurança e municipalidade.

Antes de adentrarmos aos demais resultados, gostaria inserir que em 2019 fora lançado no Estado do Rio Grande do Sul o programa RS Seguro. Aos olhos de muitos, tal política pública pode ter sido inspirada no Pacto Pelotas Pela Paz, especialmente pela proximidade entre o governador do estado e a prefeita de Pelotas, já que além de serem do mesmo partido, a prefeita fora vice do atual governador,

quando este ocupava o cargo de prefeito de Pelotas. Ademais, os supostos resultados positivos do PPPP, poderiam ter influenciado para criação do RS Seguro.

Trago essas informações na intenção de alertar que todos os resultados que serão destacados a seguir, a partir de 2019, possivelmente também possa receber a influência da política de segurança estadual, a qual não fora estudada nessa pesquisa, motivo pelo qual não se pode precisar sua influência nos indicadores criminais de Pelotas.

Nessa linha, enfatiza-se outro resultado importante, a diminuição dos homicídios. Dados recentemente divulgados pelo Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social de Pelotas, onde analisou-se de forma comparativa os meses de janeiro a junho de 2017 e 2023, revelaram uma queda de 69% dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI. Em uma análise comparativa, a partir de informações prestadas pelo Observatório a esta pesquisadora, nota-se uma queda de 70,83% dos CVLI, considerando todo o ano de 2017 e todo o ano de 2023. De 2019, ano do lançamento do RS Seguro, a 2023, notou-se uma diminuição de 74 para 35 CVLI.

Como já mencionado anteriormente, a dissuasão focada e a aceleração dos juris, podem ter impactado de forma significativa para tais resultados. Lembrando que já em suas primeiras tentativas, a dissuasão focada apresentou resultados rápidos. Contudo, não se pode deixar de mencionar a Operação Ceifadores<sup>19</sup>, executada pela Polícia Civil, que impactou significativamente para desarticulação da facção Mata Rindo.

Igualmente, como nota-se, os números tem se mantido baixos ao longo dos anos, demonstrando que as ações, ainda que o 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024), demonstre uma suba de 5,71% nas mortes violentas em Pelotas, num comparativo entre os anos de 2022 e 2023, podemos afirmar que da implantação do Pacto Pelotas Pela Paz, em 2017 até o presente momento, foi verificado não só uma grande queda nos homicídios, como uma atual estabilidade.

Em 2019, ano que antecedeu a pandemia de COVID-19 assolou o país, foram registrados 74 CVLI. Já nos anos de 2020 e 2021, nos quais o Brasil viveu o

---

<sup>19</sup> A Operação Ceifadores foi uma ação deflagrada pela Polícia Civil, que prendeu 34 pessoas relacionadas à organização criminosa Mata Rindo, ligada ao tráfico de drogas na cidade de Pelotas. Essa operação impactou significativamente para desarticulação da referida facção. – POLÍCIA CIVIL. Operação Ceifadores prende 34 suspeitos de tráfico de drogas e homicídio em Pelotas. Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <https://www.pc.rs.gov.br/operacao-ceifadores-prende-34-suspeitos-de-trafico-de-drogas-e-homicidio-em-pelotas>. Acessado em 06 de dezembro de 2024.

período mais intenso da pandemia, resultando em fechamentos de estabelecimentos e *lockdowns*, que também ocorreram em Pelotas, a cidade registrou 35 e 31 CVLI, respectivamente, demonstrando uma queda brusca, o que poderia se justificar justamente pelas medidas de contenção do vírus e o fato da população estar predominantemente em casa, sem convívio social regular.

No entanto, em 2022, foram registrados 25 CVLI e 35 em 2023, demonstrando que não houve um retrocesso nos números. Isto é, no período pós COVID-19, Pelotas não retornou para os indicadores de 2019, o que não significa que a pandemia não influenciou para queda, pois certamente influenciou, mas que, até o momento, não foi registrada uma suba significativa do fim do período pandêmico pra cá, demonstrando que, por ora, Pelotas teve sucesso em manter estável os índices de CVLI do município.

Nesse sentido, pode se entender que um conjunto de fatores colaboraram para os resultados obtidos, inclusive fatores alheios ao Pacto Pelotas Pela Paz, entretanto, é possível afirmar que, principalmente a dissuasão focada, aliada a ações no eixo preventivo, tiveram impacto importante pra queda dos homicídios na cidade, de forma que, conseqüentemente, também se pode confirmar que o PPPP influenciou nesses indicadores.

Sobre os crimes patrimoniais, especialmente de roubo a pedestre, também foi verificada uma queda significativa. Segundo dados do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social de Pelotas, divulgados este ano, referente ao roubo a pedestre, foi registrada queda de 83% quando comparados dados de janeiro a julho de 2017 à janeiro a julho de 2024. Também se verificou redução de 84% dos roubos ao comércio, 93% nos roubos à veículos, 88% em roubos a residências e 88,5% no transporte público. (PELOTAS, 2024)

Em relação à queda dos roubos ao transporte público, podemos observar alguns fatores importantes que contribuíram para este resultado, que vão desde a atuação preventiva da Guarda Municipal ao uso de tecnologias e extinção da função de cobrador de ônibus. Vejamos o que a Secretária de Segurança Pública fala sobre isto:

No começo, lá em 2017, a gente fez muitas operações nos bairros, nos ônibus, de fiscalização dos ônibus. Parava os ônibus, descia todo mundo, revistava todo mundo, para garantir que não tivesse arma, que não tivesse nenhuma situação que pudesse colocar o restante dos moradores e usuários do serviço em risco. Também houve um processo de conscientização das empresas a fazerem os registros, que muitas vezes parecem, ó, aumentou o

registro, não, houve um processo, se identificou que nem todos os casos estavam no sistema e quando não estão no sistema a gente não consegue ter uma visão ampla do todo. Então houve esse processo de conscientização para que, olha, aconteceu o fato, registra de imediato, não espera, porque se não tiver nos dados oficiais, ele não chegar pra nós, ele não aconteceu. Então, partir do momento que houve essa conscientização, houve um aumento dos números ali, mas a gente, por isso que eu digo, o número não pode ser analisado isolado, ele tem que ser analisado no contexto. (Entrevista realizada em 27 de junho de 2024)

Outrossim, o coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social e a coordenadora do PPPP, atribuíram essa queda nos indicadores relacionados aos roubos ao transporte público, principalmente, a implementação de tecnologias nos ônibus da cidade. A Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito de Pelotas iniciou uma série de ferramentas para coibir esses delitos. Entre elas, a instalação de câmeras de boa resolução em todos os ônibus, mecanismos e benefícios para diminuir a circulação de dinheiro no transporte público, como a aceitação não só dos cartões de ônibus, mas de cartões de crédito e débito, para pagamento da passagem.

Além disso, a Lei de nº 7.047/2022 estabeleceu a função de cobrador de ônibus em Pelotas, desta forma, ficando a cargo do motorista receber valores em dinheiro referente ao pagamento das passagens. Assim, questionei se essa seria uma medida implementada para inibir o assalto a ônibus, se teria sido pensada pelo PPPP e se os entrevistados entendiam que teria tido impacto para diminuição dos delitos.

Todos os entrevistados entenderam que apesar de ter potencial de impactar nos indicadores, essa lei e consequente extinção da função de cobrador, não foi um fator determinante para isso e nem deliberada no âmbito do PPPP, insistindo que entendiam ser ligado mais diretamente com a instalação das ferramentas de tecnologia citadas.

Nesse sentido, ainda, o coordenador do Observatório explica que:

Porque, assim, o transporte público, a diminuição de circulação de dinheiro nele, ele é um dos fatores. Porque, por exemplo, esse dado que eu te dei, que a gente encontrou um padrão, ele é bem recente. Ele é bem recente. Ou seja, ainda vale a pena roubar um transporte público. Porque aí é como se fosse aquilo que você totalmente a técnico. É como se fosse um roubo a pedestre coletivo. Tem uma série de pessoas que estão tranca adas ali. Tu consegue, no mínimo, roubar vários celulares. Então, só esse fator acho que não explica o cenário. Porque, vamos lá, e tem outras localidades que os índices não baixaram, ou se baixaram, baixaram pouco, bem menos do que Pelotas. Os índices de pelotas do ano passado foram baixos e esse ano são mais baixos ainda. Então, o que que acontece? Eu acho que teve impacto direto do pacto, sim. Das ações do pacto. Eu não digo, talvez, na gura da coordenadora do pacto, mas de pessoas que integram o pacto como secretários de trânsito e transporte. (sic)

Outro fator que tanto a coordenadora do PPPP quanto a secretária de Segurança apontam, é que principalmente no início do programa, foram destinadas operações nos locais identificados como *hotspot* (pontos quentes), ou seja, que apareciam nas análises de geoprocessamento, como locais com índices elevados do delito. Tais monitoramentos permanecem sendo feitos e o direcionamento de patrulhamentos ou operações também podem ser considerados quando verificada alterações no cenário.

Já referente ao roubo a pedestres, se identificou que o projeto Pedestre Seguro apareceu com efeitos positivos. Este projeto consistiu, também, nas análises dos pontos de calor/pontos quentes/*hotspot* para identificar onde ocorriam maior número de roubos a pedestres, quais dias, quais horários e, desta forma, se direcionava viaturas para o monitoramento dos locais. Até hoje, eventualmente, podemos observar viaturas localizadas no calçadão de Pelotas, local que aparece como um dos principais pontos desse delito. Desta forma, essa constante vigilância, acaba impactando pra inibição do crime.

Sobre isto, sabe-se que é difícil imaginar, para não se dizer impossível, uma sociedade livre de crimes, todavia, é importante que análises criminológicas sejam implementadas para que se possa entender o fenômeno. No caso dos roubos e furtos, seria interessante que se pudesse atingir o fato gerador desses delitos, para que não houvesse uma completa dependência o estado de permanente vigilância e controle. Com isso, não se quer incentivar a ausência de pesquisas e análises da cidade, pois esta autora entende ser de suma importância tais pesquisas, mas sugerir que na hipótese de ausência da eventual vigilância, não só relacionada ao monitoramento das ocorrências, mas policial, tais indicadores poderão sofrer alterações, já que o motivo gerador do delito não é atingido por essas ações.

No entanto, entende-se também que seja lá qual for o motivo gerador dos fenômenos criminológicos relacionados aos crimes patrimoniais de Pelotas, atingir essa causa, pode ser um processo longo e é necessário que o município implemente medidas que possam responder ao anseio da população em se sentir mais segura, podendo efetivamente andar pela cidade se ser vítima de nenhum crime.

Ainda, quero reforçar nesse tópico, a importância do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, já que este faz um papel importantíssimo e basilar para implementação das políticas de segurança pública de Pelotas, fazendo

um trabalho minucioso de análise dos dados criminais da cidade, direcionando e instrumentalizando os projetos do Pacto Pelotas Pela Paz, subsidiando as forças de segurança de informações essenciais para o exercício de suas funções. Entendo o Observatório como o maior ganho e resultado de todos, a aproximação entre o município, as políticas públicas e a ciência, é inovador e tem se mostrado imprescindível em Pelotas, não só na área da Segurança Pública, mas em outros setores.

Por fim, trago que perguntei a todos os entrevistados se Pelotas é uma cidade segura e apenas uma entrevistada respondeu categoricamente que sim, a secretária de Segurança Pública. Já a coordenadora do PPPP, ponderou que por conhecer o histórico da cidade e os dados atuais, entende que Pelotas é uma cidade segura, mas também relata compreender quando esse cenário não é compreendido pela população, que muitas vezes não carrega consigo esse sentimento de segurança, avaliando que é necessária uma melhor comunicação com a comunidade, para que possa compreender o cenário criminal do município.

O coordenador do Observatório municipal, responde no sentido de que entende que Pelotas evoluiu muito referente a segurança, que é uma cidade muito mais segura do que já foi. O que vai no mesmo sentido do que foi respondido pela prefeita, que responde à pergunta da seguinte forma:

Mais segura do que já foi, com certeza. Com certeza. Agora... Uma cidade segura, dizer o que é uma cidade segura, primeiro, de na o que é uma cidade segura. Cada um terá a sua definição. Então eu acho que é uma cidade segura no sentido de que as pessoas andam nas ruas, andam à noite nas ruas. Mas depende, porque se tu comparar isso com uma cidade europeia, onde tem um crime, um homicídio por ano, bom, nesse caso não será. Agora, mais segura, uma cidade... Eu acho que... Eu comecei, lancei essa proposta em 16 e estou terminando agora em 24. Não tenho dúvida de que Pelotas, 16 para 24, se tornou uma cidade mais humana e mais segura. E fico feliz por isso. (Entrevista realizada em 25 de julho de 2024) (sic)

Desta forma, não surpreendentemente, na visão dos entrevistados, Pelotas é uma cidade que evoluiu muito no quesito segurança. É claro que, pode ser pensado que, considerando o fato de os entrevistados serem os idealizadores, planejadores, executores ou fazerem parte de alguma forma das políticas de segurança do município, também são interessados na resposta de que sim, Pelotas é segura, mas de fato, como mencionado em alguns momentos, embora haja muito a se evoluir, alguns dados apresentados demonstram um importante avanço.

#### **4.10. Pacto Pelotas Pela Paz, segurança pública e para onde estamos caminhando: Da categoria “perspectivas e expectativas”**

Nesta categoria, vou trazer um pouco da visão dos entrevistados sobre suas perspectivas futuras sobre a segurança pública de Pelotas. Curiosamente, deve ser uma seção breve, já que a maioria dos entrevistados respondeu de forma muito parecida, trazendo não exatamente uma perspectiva positiva, mas uma preocupação.

O que quero dizer é que quando perguntados sobre suas perspectivas para segurança pública em Pelotas, os entrevistados demonstraram preocupação com a continuidade das ações e políticas implementadas. Como já explicado, embora o Pacto Pelotas Pela Paz tenha aprovado leis específicas, como a do sossego público, tenha o Observatório local instituído formalmente por decreto, o PPPP em si, jamais foi convertido em lei, o que traz séria fragilidade e, obviamente, não garante sua continuidade.

Sobre isso, a coordenadora do PPPP relata:

Uma ideia importante que a gente tem, a partir principalmente desse ano, é que para a sequência desse trabalho, pós fim do governo, agora, da prefeita Paula, seja qual for o prefeito que venha, o partido, enfim, que possam existir essas estruturas de continuidade, instituídas como um processo de trabalho que se constrói como uma política pública.

O coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, também discorre sobre esse ponto:

É muito difícil responder. Hoje, porque a gente se avizinha de um pleito político, eleitoral, não vi nenhuma manifestação de nenhum candidato. A prefeita a gente sabe que não vai se reeleger por impossibilidade das normas eleitorais. Então, eu não sei o que podemos esperar. E mais, a segurança pública, ela ganha destaque quando ela está negativa. Quando ela está positiva, é como se não existisse o problema. E isso, de fato, me preocupa. Não como servidor ou algo do tipo, mas como cidadão. Eu acho que há uma possibilidade de descontinuidade do processo, de ruptura e de abandono de algumas construções

(...)

Tu me perguntou sobre perspectivas na segurança pública, né? E eu te respondi que eu acho que o natural é uma continuidade, assim, pelo que vejo. É uma possibilidade. E isso perpassa o fato de não ter se convertido em lei, não ter tido a participação efetiva dos vereadores, que muitas vezes entendem que não é a competência do município, que não participaram do

Conex, uma série de outros fatores. (Entrevista realizada em 19 de junho de 2024)

Por outro lado, outras expectativas também são expressadas pelos entrevistados, como é o caso do diretor do Instituto Cidade Segura, que apesar de se demonstrar pessimista com o futuro da segurança pública em âmbito nacional, se coloca como muito otimista no futuro da segurança em âmbito municipal, ponderando que se houver continuidade em tais políticas, tem boas expectativas, que entende ser interessante de serem implementadas em outros municípios.

Nessa linha, também desenvolve a coordenadora do PPPP, que embora tenha se colocado temerosa em relação a continuidade do PPPP, opinou sobre sua expectativa para o futuro da segurança pública:

Eu acho que deu certo que os municípios se envolvam, isso a gente vê, não só na experiência de Pelotas, mas outros municípios que se envolveram com o tema e que inclusive são nossa inspiração, por exemplo Medellín, que é o grande caso de sucesso, né? Que conseguiu sair da cidade mais violenta do mundo pra uma cidade que hoje é referência em inovação.

(...)

Espero que o Governo Federal também compreenda isso, porque também vai ter que fazer movimentos no sentido dessa descentralização maior e que não chegue só no âmbito do Estado, que entendendo os processos do município possa incentivar mais com recursos financeiros, mas também com programas e diretrizes programáticas que possam nos ajudar no planejamento.

(...)

Então, eu acredito muito que o futuro da segurança pública nos municípios seja esse, assim, de contar com as experiências dos municípios que já trilharam esse caminho, poder se inspirar, mas também poder o governo federal, estadual, né, fazer um processo de estímulo e de suporte maior pra que os prefeitos possam entender e conseguir dar conta dessa organização que passa por recursos, mas passa como eu falei, por um sistema de governança mais do que qualquer coisa porque pode vir os recursos se tu não tiver um sistema de governança organizado, tu não vai conseguir executar.

Assim, podemos perceber que os sentimentos em relação ao futuro da segurança pública e especificamente da segurança pública em Pelotas, são conflitantes para os entrevistados, demonstrando temores e também otimismo. Esse também é o sentimento da autora, que ao longo do trabalho, foi se apropriando do tema e entendendo a importância do envolvimento do município na segurança pública e como isto pode realmente impactar na realidade criminal local.

#### **4.11. Da categoria “outras percepções”**

Como último tópico, quero trazer aqui apenas alguns breves apontamentos. Entre eles, acho importante destacar que o Pacto Pelotas Pela Paz foi uma das primeiras experiências de segurança pública municipalizada, tendo reconhecimento nacional por ser pioneiro em várias iniciativas. Mas, mais do que isto, foi a primeira experiência de elaboração, planejamento e implementação de uma política pública como o PPPP pelo Instituto Cidade Segura, responsável pela idealização minuciosa do programa, através do seu Diretor Executivo, Alberto Kopittke.

Trago essa informação porque, assim como aparece na própria entrevista de deste, este é um fator importante para que se entenda algumas falhas do programa. Em um trecho, Kopittke chega a mencionar o programa Pacto Lajeado Pela Paz, que chamou de uma experiência aprimorada do Pacto Pelotas Pela Paz.

Assim, ao longo dos anos, foi observado que o programa passou por falhas, frustrações, foi fruto de avaliações, insistiu, mas também desistiu de projetos que foram considerados equivocados, ou seja, recalculou a rota algumas vezes. E isto é uma questão essencial para toda política pública, já que os fenômenos sociais não são estanques e é necessário que as políticas estejam preparadas para atender a comunidade diante das modificações dos cenários.

Ademais, outro ponto que se observou como bastante interessante, foi o fato de ver o envolvimento significativos de servidores públicos municipais como lideranças na implementação das políticas de segurança pública, como é o caso da coordenadora do Pacto Pelotas Pela Paz, que é psicóloga do município, e da Secretária de Segurança Pública, que é Guarda Municipal.

É extremamente interessante que servidores do município possam estar a frente da execução das políticas públicas, já que tal fator não só favorece a continuidade destas, como traz independência e mais autonomia, de forma que o trabalho possa ser feito mais tecnicamente, além de propiciar que o conhecimento da cidade e das políticas públicas sejam perpetuados.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um país marcado pela desigualdade social e que experienciou breves períodos democráticos, como o Brasil, a segurança pública tende a ser um dilema e, conseqüentemente, uma preocupação popular bastante grande. É nesse sentido que cada vez mais vemos o tema entre as principais reivindicações dos brasileiros e, ao mesmo tempo, muitas vezes sendo utilizada como mecanismo de manobra da população, protagonizando os dos mais diversos e delirantes discursos e, geralmente, carro-chefe do populismo.

Da mesma forma, por se tratar de um tema bastante polêmico, com alta complexidade, a segurança pública tem se tornado uma grande área de pesquisa, principalmente no campo das ciências sociais e humanas. Pesquisadoras e pesquisadores no Brasil e no mundo se debruçam para tentar desvendar quais seriam as melhores soluções para os países, estados e claro, cidades.

No Brasil, como já mencionado, o tema é um dos mais complicados e complexos dilemas. Com um sistema penitenciário sobrecarregado, penitenciárias comandadas por facções criminais, o narcotráfico cada vez mais fortalecido, índices de homicídios altos e baixa resolução desses crimes, cada dia se torna mais difícil apontar caminhos para segurança pública. É neste sentido que inúmeras teorias e paradigmas para segurança pública foram surgindo, com destaque especial para segurança pública cidadã, que tem sido tema de políticas nacionais como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

Advindo da teoria da segurança cidadã, surge também o tema da municipalização da segurança pública, um novo paradigma que propõe que os municípios tenham participação mais efetiva nas políticas de segurança pública, sendo cogestores da segurança, juntamente com os estados e a união, de forma que possam planejar e executar ações nesse sentido.

No Brasil, os municípios aparecem pela primeira vez com a possibilidade de atuarem na segurança com o advento da Constituição Federal de 1988, no artigo 144, §8º, onde é admitido que possam constituir Guardas Municipais. Já ao longo dos anos, especialmente após a implementação do PRONASCI, que já previa maior integração dos municípios na segurança pública, e da Lei 13.022 de 2014, que dispôs sobre o estatuto geral das Guardas Municipais, dando-lhe competência para o trabalho ostensivo, posse e porte de arma de fogo e poder de polícia. A partir desses

marcos, apesar de ainda não ser habitual, se pode verificar o surgimento de políticas municipais de segurança pública.

Pelotas possui Guarda Municipal desde o ano de 1990, entretanto, como previsto na CRFB/1988, a GM por bastante tempo teve como atribuição a proteção de bens e serviços públicos. Porém, a partir de 2016, o município começou de forma bastante rápida a se integralizar no planejamento da segurança pública, primeiramente criando um Fundo de Segurança Pública e do Plano Municipal de Segurança Pública – PLAMUSP, imposição surgida através da Lei 13.675, que implantou o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, ampliando as funções da GM a partir das possibilidades advindas de Lei 13.022/2014 e, finalmente, criando uma política municipal de segurança pública, nomeada como Pacto Pelotas Pela Paz.

Dito isto, esclarece-se que, o estudo empenhou-se analisar as políticas de segurança pública municipalizadas, a partir do conceito de municipalização da segurança pública, tendo como objeto desta pesquisa a experiência de Pelotas que, conforme supramencionado, reconhecidamente, já há alguns anos tem se colocado como um município que não só participa do planejamento das políticas de segurança pública, como da execução destas.

Desta forma, ao longo da pesquisa, se buscou entender historicamente as políticas de segurança pública no Brasil, como se deram os estudos nessa área, os novos paradigmas de segurança pública, se atendo mais especificamente a municipalização da segurança pública e finalmente, analisou-se a experiência de Pelotas, município que conta com uma política de segurança pública implantada e consolidada, executada pelo poder executivo em conjunto com outras instituições, desde agosto de 2017, o Pacto Pelotas Pela Paz.

Para a realização desta pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com membros do poder executivo, aos quais integram o planejamento e execução da política pública e um dos idealizadores desse programa. Para análise, valeu-se do método de Análise Textual Discursiva, que através da categorização textual, a partir das intenções da pesquisa, busca compreender e interpretar o conteúdo. As categorias utilizadas foram, Concepção; Estrutura e forma de trabalho; Participação popular e articulação política; Desafios e aprendizagens; Tráfico de drogas; Guarda Municipal; Resultados; Perspectivas e expectativas; e outros.

Primeiramente, é pertinente a constatação de que o Brasil, apesar de ter tido evolução interessante nas políticas de segurança pública após a redemocratização, não apresentou mudanças estruturais, ou seja, não possui uma política de segurança pública estruturada, ao contrário de outros setores, como saúde e educação, que em que pese enfrentem seus desafios, possuem uma política estruturada. Na segurança pública, nem mesmo através do SUSP se pode verificar tal estruturação.

Além disso, é possível perceber que embora a CRFB/1988 inaugure um capítulo para segurança pública, não há um efetivo rompimento com os preceitos ditatoriais de lei e ordem, estando o artigo 144, da legislação suprema, a carta magna, definindo a segurança pública, não como uma política pública estruturada, como no capítulo da saúde, mas um caso de polícia. Ademais, os municípios aparecem timidamente, como relevância ínfima, através do §8º que admite a criação das GMs, de modo que a responsabilidade é direcionada aos estados e não se prevê qualquer integração entre as esferas de poder.

Não obstante, com a evolução legislativa e os paradigmas, que incentivam a descentralização da segurança pública, como já relatado aqui, os municípios cada vez mais tem passado a integrar os planejamentos e execuções dessas políticas, de modo que Pelotas talvez tenha sido uma das cidades pioneiras a lançar uma política pública de segurança.

O Pacto Pelotas Pela Paz – PPPP, lançado em agosto de 2017, com certeza representa um evento emblemático para o município, onde se propôs a construção de uma política pública alicerçada em ideias como, prevenção, integração das instituições das cidades, como a estrutura municipal, as forças de segurança, empresas, universidades e até mesmo a sociedade civil. Sendo constituído sobre os eixos Prevenção Social, Tecnologia, Urbanismo, Fiscalização Administrativa e Policiamento e Justiça. Apresentando ações multidisciplinares, com intenção de prevenir a violência/criminalidade e também reprimi-la.

Neste trabalho, tanto pelo tempo do mestrado, de apenas 24 meses, como pela magnitude da política pública pesquisada, não se adentrou fortemente nos projetos de prevenção, pois verificou-se uma grande quantidade de iniciativas, nos mais variados setores, especialmente através das escolas, promovendo atividades educacionais, culturais, formação profissional e outra.

Entre os projetos no eixo de prevenção, destacou-se o projeto Cada Jovem Conta, pois além de enfatizado pela prefeita, em sua entrevista, como o coração da prevenção, é uma iniciativa que origina outras tantas. Além disso, apresenta algumas controversas, pois trata-se de um projeto que se propõe prevenir que crianças e adolescentes possam ser aliciados para o crime.

Entre os fatores controversos, se sobressai a forma que são escolhidos os jovens participantes, onde acontece uma espécie rotulação destes como jovens de risco por motivos como, ter parentes no sistema prisional ou usuários de drogas, os colocando numa categoria de “bandido” em potencial. Além do mais, esses jovens sequer tem ciência de quais motivos os levaram a serem selecionados para os projetos do Cada Jovem Conta.

O Pacto, certamente surge como uma inovação, além de uma das primeiras experiências do Brasil desse tipo de política de segurança pública. É por este motivo, que não se pode deixar de louvar a coragem da prefeita, pois até então, as políticas de segurança pública eram concentradas unicamente no estado, sendo totalmente incomum um município se colocar como cogestor da segurança, sobretudo pela altíssima complexidade do tema.

Desta forma, se pode sustentar que a prefeita assumiu um protagonismo que nem mesmo o Governo Federal teve coragem de assumir. Inclusive, enfrentando problemas estruturais da política nacional de segurança, como é o caso da integração das instituições e forças de segurança que, atualmente, se pode observar como um ponto bastante positivo do PPPP, onde efetivamente se verifica troca, especialmente das instituições que integram o Gabinete de Gestão Integrada – GGI, havendo efetivo diálogo entre o município, polícias, guarda municipal, agentes de trânsito e Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social.

Todavia, apesar de se destacar o papel de pioneirismo do Pacto Pelotas Pela Paz e de se verificar um enfrentamento importante a questões estruturais para o funcionamento de uma política de segurança pública, como mencionado acima, o programa apresenta entre um dos seus maiores problemas e fragilidades o fato de não ter sido convertido em lei, não ser oficialmente institucionalizado como uma política de segurança pública de Pelotas, não passando, como curiosamente tem como título, de um pacto, um acordo de vontades, de forma que se esse pacto, no sentido literal da palavra, deixar de existir, Pelotas deixa de possuir uma política de segurança importante.

Outro ponto de bastante fragilidade, é a participação popular, pois como se debateu neste trabalho, o Pacto não teve sucesso em comunicar-se com a comunidade Pelotense, estabelecendo uma evidente construção elitista e excludente quando se refere à participação da sociedade, concentrando a participação e tomadas de decisões nas instituições estatais, consolidando-se como uma política *top-down*, como mencionado por um dos entrevistados. Situação que certamente influencia diretamente para uma resistência de adesão evidente, tanto na sociedade, meio acadêmico, representações sociais e como parlamentares do município.

Além disso, não é errado a constatação da utilização mercadológica da política pública, servindo não só à prefeita, como grande fonte eleitoral e de propaganda de si, mas também para o Instituto Cidade Segura, como produto a ser vendido. O que fez com que muito do foco do programa se voltasse para esse cenário, com objetivo de destaque vendável.

Outrossim, um dos pontos de destaque do Pacto, está a constituição de um Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social, setor que com bastante competência faz a coleta e análise de dados criminalísticos da cidade, subsidiando não só as políticas públicas implementadas, como o trabalho das próprias forças de segurança. Se pode concluir que sem o Observatório, o PPPP não alcançaria os resultados obtidos.

Antes de adentrarmos nos resultados, é importante trazer que se constatou uma diferenciação de tratamento das ações de repressão a perturbação ao sossego público. Enquanto na zona central da cidade, em uma região onde concentra-se majoritariamente jovens estudantes do ensino superior, que se localiza próxima a uma universidade privada é empenhados esforços como o chamado “Rolê da Hora”, com realização de shows, eventos, juntamente com o empenho de diálogos e conscientização dos jovens sobre os regramentos para consumo de bebida alcóolica no local, em zonas próximas da periferia, também com incidência de concentração de pessoas e registros de perturbação do sossego, são direcionadas ações mais repressivas, com abordagens de pessoas, carros e estabelecimentos.

Agora, sim, tentando ser mais objetiva possível, iniciaremos a tratar de resultados que de destaque do Pacto Pelotas Pela Paz, como a grande queda nos índices de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI, se verificando uma queda de 70,83% de 2017 a 2023, onde, apesar de se admitir-se a possibilidade de influência

de fatores alheios ao PPPP, inegavelmente pode se verificar o impacto de ações do programa.

Inicialmente, pode se atribuir os resultados a dissuasão focada, que de certa forma repercute até hoje, como um acordo informal, que pressiona as lideranças de facções a evitar o uso de execuções como ferramenta de coerção. Por outro lado, também se pode observar que ao longo do tempo, o Pacto Pelotas Pela Paz teve grande evolução da integração das instituições, trazendo uma cultura até mesmo para as polícias, de contenção da violência, evitando confrontos que possam resultar em mortes, por exemplo.

Também é notável a queda nos crimes patrimoniais, como roubos a pedestre e roubos ao transporte público, a qual pode se atribuir, primeiramente, ao estabelecimento de análise periódica de dados criminalísticos, verificando pontos, dias e horários de maior incidência de crime, para o direcionamento de patrulhas e operações, ações ligadas ao projeto Pedestre Seguro e ao trabalho preventivo da GM. Outro fator importante para tais resultados, foram a implementação de tecnologias, como instalação de câmeras na cidade, instalação de câmeras em ônibus, implementação e incentivo ao pagamento de passagens com cartões de ônibus e cartões de crédito e débito, o que diminuiu drasticamente a circulação de dinheiro nos meios de transporte.

É verdade que esses resultados estão relacionados a uma vigilância permanente, tanto referente aos dados e acontecimentos do município, quanto no sentido de direcionamento de patrulhas e operações que mantém os espaços sob controle do município e das forças de segurança. Com isto quero dizer que, por ora, apesar dos muitos projetos no eixo de prevenção, não se pode comprovar uma mudança nos fatores geradores dos fenômenos violentos da cidade, sendo que na ausência da contínua vigília, é possível um retrocesso nos indicadores. Dito isso, ressalto que de forma alguma quero desincentivar o trabalho científico e analítico desenvolvido para verificação das ocorrências de delitos de Pelotas, pelo contrário, são de suma importância para o real conhecimento do município.

Uma curiosidade interessante de ser lembrada, é que apesar do Pacto Pelotas Pela Paz se colocar como uma política que nunca teve como intenção influenciar no combate ao narcotráfico ou direcionar ações às organizações criminosas locais, não foi isso que se notou, já que tanto a dissuasão focada, como a aceleração dos juris, tiveram como intenção a inibição das execuções/homicídios fruto

da disputa de território do narcotráfico e que elevaram, na época, os indicadores de CVLI do município.

Vale ressaltar que o Pacto possui uma cultura interna intimamente ligada ao monitoramento de indicadores criminais, ou seja, as ações são pensadas de modo que se tenha controle destes números, evitando ao máximo elevação, para que se possa apresentar cada vez mais resultados positivos e, de certa forma, trazer sustentação ao próprio pacto. Assim, quando tratamos dos homicídios, que atualmente os índices demonstram uma estabilidade positiva, é importante atentar para o fato de que quando não era essa a realidade da cidade, o programa não hesitou em conduzir esforços para redução dessas mortes, ainda que esses esforços fossem ações direcionadas às organizações criminosas relacionadas ao tráfico de entorpecentes.

Ao longo do trabalho, conforme me apropriava do tema, com leituras de teses, artigos, através das entrevistas, tive o prazer de mudar de ideia. Digo isto porque além de uma impressão bastante negativa do programa Pacto Pelotas Pela Paz, como já relatei no capítulo anterior, a hipótese do projeto desta dissertação era de que o município não poderia impactar de forma relevante no cenário criminal, no entanto, conforme o desenvolvimento da pesquisa, pude entender que sim, as políticas de segurança desenvolvidas no âmbito municipal podem trazer resultados e este é o caso de Pelotas.

Desta forma, apesar do PPPP ainda ter muitos desafios para superar, como a necessidade de institucionalização, maior participação social, melhoramento em projetos, maior direcionamento de recursos financeiros e humanos e, inclusive, controle de delitos e situações que atualmente são grandes dilemas no município, como é caso da violência doméstica e perturbação ao sossego, o Pacto Pelotas Pela Paz é um projeto extremamente relevante e que mudou o cenário criminal de Pelotas, sendo de suma importância e de interesse da população pelotense sua continuidade.

Com isto, concluo esta pesquisa, primeiramente afirmando que pude chegar ao objetivo inicial dela, que foi de analisar as políticas de segurança pública executadas pelo município, de forma que ainda, foi possível identificar que tais ações podem trazer relevantes resultados, impactando na redução dos índices criminais.

## 6. Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio. **Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem.** Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 129-153, out. 1999 (editado em fev. 2000).

ADORNO, Sérgio. **Políticas públicas de segurança e justiça penal.** Cadernos Adenauer, v. 9, n. 4, p. 9-27. 2008. Disponível em: <[https://biblio.fflch.usp.br/Adorno\\_S\\_1777950\\_PoliticasPublicasDeSegurancaEJusticaPenal.pdf](https://biblio.fflch.usp.br/Adorno_S_1777950_PoliticasPublicasDeSegurancaEJusticaPenal.pdf)>. Acesso em: 4 de agosto 2024.

A HORA DO SUL. **Pelotas em 743 pessoas em situação de rua. 2024.** Disponível em: <<https://ahoradosul.com.br/conteudos/2024/10/03/pelotas-tem-743-pessoas-em-situacao-de-rua/>> Acessado em dezembro de 2024.

ARAÚJO, João Vieira de. **Ensaio de Direito Penal ou Repetições Escritas sobre o Código Criminal do Império do Brasil.** Recife, 1884.

ATLAS BRASIL. **IDH Pelotas.** Disponível em: <[www.atlasbrasil.org.br](http://www.atlasbrasil.org.br)>. Acessado em dezembro de 2024.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas.** 1764. [Online]. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/delitosB.pdf>>. Acessado em: 8 de outubro de 2024

BORGES, Doriam; ROJIDO, Emiliano; CANO, Ignacio. **Avaliação de Impacto do Pacto Pelotas Pela Paz.** Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ. 2020.

BRASIL DE FATO. **Após mais de 40 decretos de Bolsonaro, brasileiros compram 1.300 armas por dia. São Paulo, 2022.** Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/09/12/apos-mais-de-40-decretos-de-bolsonaro-brasileiros-compram-1-300-armas-por-dia>>. Acessado em 5 de setembro de 2024.

BRASIL DE FATO. **Maioria da população tem pouca ou nenhuma confiança nas polícias civil e militar, diz pesquisa.** Matéria Publicada no site do jornal Brasil de Fato. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2023/08/23/maioria-da-populacao-tem-pouca-ou-nenhuma-confianca-nas-policias-civil-e-militar-diz-pesquisa>>. Acessado em: 4 de dezembro de 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 14 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Decreto Lei 11.436 de 2023. Pronasci II**. Brasília, 2023. Portal da Legislação. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/>> Acesso em: 2 de outubro de 2024.

BRASIL. **Decreto Lei 2.848 de 1940. Código Penal**. Brasília, 1940. Portal da Legislação. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/>> Acesso em: 2 de outubro de 2024.

BRASIL. **Decreto Lei 3.689 de 1941. Código de Processo Penal**. Brasília, 1940. Portal da Legislação. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/>> Acesso em: 2 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei 10.826/2003**. Brasília, 1976. Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 14 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Lei 11.343 de 2006**. Brasília, 2006. Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 04 de setembro de 2024.

BRASIL. **Lei 13.022/2014**. Brasília, 1976. Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 14 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Lei 13.675/2018**. Brasília, 1976. Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 14 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Lei 6.368 de 1976**. Brasília, 1976. Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.530/2007**. Brasília, 1976. Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 14 de janeiro de 2024.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. 2000. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. Editora 34/Edusp: São Paulo, 2000.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Pela metade: a lei de drogas do Brasil**. 3ª Edição. Editora Annablume, 2018.

CARBONARI, Flavia. CAF- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA. **Relatório Técnico produzido pelo CAF- Banco de desenvolvimento da América Latina, no marco da Iniciativa Cidades com Futuro**. Redigida por Flavia Carbonari, consultora CAF em Segurança Cidadã. Editada e revisada por Emil Rodríguez Garabot e María Guadalupe Aguirre, Direção e Análises e Avaliação Técnica (DAET) da Vice-presidência de Desenvolvimento Sustentável do CAF. 2020.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. RIVEIRO, Samuel Malafaia. **Análise do protagonismo municipal em políticas de segurança pública na zona sul do Rio Grande do Sul.**

In: Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 13, n. 2. São Paulo, 2019.

CHIES, Luiz Antônio Bogo; RIVERO, Samuel Malafaia. **Facções e cena criminal na Zona Sul do Rio Grande do Sul.** In: Revista Brasileira de Sociologia, v. 07, n. 17.

Belo Horizonte, 2019.

CNN BRASIL. **Letalidade policial sobe quase 190% em uma década, diz Anuário de Segurança.** Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/letalidade-policial-sobe-quase-190-em-uma-decada-diz-anuario-de-seguranca/>>. Acessado em 02 de setembro de 2024.

COMUNITAS. INSTITUTO CIDADE SEGURA. **O papel dos municípios na Segurança Pública.** 2021. Instituto Cidade Segura. Comunitas. Disponível em: <<https://comunitas.org.br/a-comunitas/>> Acesso em: 1 de março de 2024.

COSTA, Arthur Trindade. LIMA, Renato Sergio de. **Segurança Pública. Crime, Polícia e Justiça no Brasil** / Organização: Renato Sérgio de Lima; José Luiz Rattón; Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. – São Paulo: Contexto, 2014.

COSTA, Guilherme Calderipe. **Repressão ao tráfico de drogas e práticas policiais: um estudo sobre os dados da região de Pelotas.** Dissertação de mestrado. Canoas, 2020.

COSTA, Guilherme Calderipe. **Repressão ao tráfico de drogas e práticas policiais: um estudo sobre os dados da região de Pelotas.** Dissertação de mestrado. Canoas, 2020.

DUTRA FREIRE, Moema. **Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias.** *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 100–114, 2009. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/54>>. Acesso em: 12 nov. 2024.

EMYGDIO, Sarah Corrêa. **Por trás das contas há contos: uma análise sobre o programa cada jovem conta na prevenção à violência em pelotas.** Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da UCPel. Pelotas, 2020.

FAGUNDES, Mari Cristina de Freitas. **SE EVITA ABORDAR AQUELE PESSOAL QUE PARECE QUE É DE ALTO NÍVEL: uma discussão sobre**

**governamentalidade e necropolítica no âmbito do Programa Paraíba Unida pela Paz.** Tese de doutorado. João Pessoa, 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, Conselho de Administração. **Edição 2024 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** 2024. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/>>. Acesso em: 02 de setembro de 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2006.** São Paulo: FBSP, 2006.

**G1. Ranking do Saneamento: com 22% do esgoto tratado, Pelotas aparece entre os piores municípios avaliados.** 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/03/20/ranking-do-saneamento-com-22percent-do-esgoto-tratado-pelotas-aparece-entre-os-piores-municipios-avaliados.ghtml>>. Acessado em dezembro de 2024.

GONÇALVES, Bárbara de Pinho. TEJADA, César Augusto Oviedo. Desenvolvimento socioeconômico de Pelotas: uma análise comparativa do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) no período de 1991 A 2010. 2014. Porto Alegre – RS. Fundação de Economia e Estatística. 2024.

Guerra, Júnia Fátima Carmo. **Evidências do estado da arte no campo da segurança pública do brasil.** Universidade Estadual de Minas Gerais – 2023. Belo Horizonte, 2023.

HYPOLITO , Laura Girardi; Azevedo, RODRIGO Ghiringhelli de. **IMPACTO DA LEI 11.343/06 NO ENCARCERAMENTO E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS.** In: **10 Anos da lei de drogas: aspectos criminológicos, dogmáticos e político-criminais.** CARVALHO, Érika Mendes de; ÁVILA, Gustavo Noronha de. [Orgs.] -- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

IBGE. **Pelotas Panorama.** 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama>>. Acessado em dezembro de 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas.** 2009. (Brasil, o Estado de uma nação). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro\\_BrasilDesenvEN\\_Vol01.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol01.pdf)>. Acessado em 3 de agosto de 2024.

JORNAL TRADIÇÃO. **Pelotas: Operações Integradas contabilizam 106 abordagens em 15 dias.** Disponível em:

<<https://www.jornaltradicao.com.br/pelotas/geral/pelotas-operacoes-integradas-contabilizam-106-abordagens-em-15-dias/>>. Pelotas, 2024. Acessado em 1 de dezembro de 2024.

JUNIOR, Gilberto José Nogueira. **Mercado De Drogas e Repressão: Efeitos da Intervenção Governamental sobre a Violência gerada pelo Mercado de Drogas numa Rede Verticalmente Relacionada**. Dissertação de Mestrado. Recife, 2019.

KRUCHIN, Mariana Kiefer. **Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Revista brasileira de Segurança pública | São Paulo v. 7, n. 1, 40-56 Fev/Mar 2013. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/204>>. Acesso em: 16 nov. 2024.

LIMA, Renato Sérgio de. **Entre palavras e números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LOMBROSO, Cesare, 1885-1909. **O homem delinquente / Cesare Lombroso**; tradução Sebastião José Roque. — São Paulo: Ícone, 2013. — (Coleção fundamentos de direito).

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Tradução de Renata Santini. 2ª Ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; Fapesp, 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2023**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/>>. Acesso em: 28 de agosto de 2024.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Pronasci II**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pronasci/pronasci-ii>>. Acessado em: 8 de setembro de 2024.

MISSE, Michel. **Crime, sujeito e sujeição Criminal: aspectos de uma Contribuição analítica sobre a Categoria “bandido”**. 2010. Lua Nova, São Paulo.

NUNES, Kananda Peixoto Nunes. CHIES, Luiz Antônio Bogo. **Pacto Pelotas Pela Paz: O tráfico de drogas no centro da discussão**. Congresso Internacional de Ciências Criminais (12.: 2021 set. 14-16: Porto Alegre, RS) Anais do XII Congresso Internacional de Ciências Criminais da PUCRS e XX Congresso Transdisciplinar de

Ciências Criminais do ITEC-RS (recurso eletrônico] / organizadores Augusto Schlee Neto et al (...]. - Dados eletrônicos. - Porto Alegre: EDIPUCRS, 2022.

NUNES, Kananda Peixoto Nunes. **Política Nacional de Drogas e protagonismo municipal em políticas de Segurança Pública**. Trabalho de conclusão de curso. UCPel. Pelotas, 2021.

O GLOBO. **Governo Lula reduziu pobreza do país em 50,6%, mostra estudo**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/governo-lula-reduziu-pobreza-do-pais-em-506-mostra-estudo-2775537>>. Acessado em 4 de agosto de 2024.

PAZINATO, Eduardo. **Do direito à segurança à segurança dos direitos: Uma análise sociopolítica e criminológica acerca dos sentidos da participação na gestão de políticas municipais de segurança na contemporaneidade**. – Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora: 2011.

PAZINATO, Eduardo. **Entre Hermes e Naciso: vidas e mortes das políticas públicas de segurança em Canoas, no Brasil, e em Medellín, na Colômbia**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2021.

PELOTAS. **Decreto 6.443 de 2021**. Pelotas, 2021. Disponível em: <[www.pelotas.rs.leg.br](http://www.pelotas.rs.leg.br)> Acesso em: 4 de dezembro de 2024.

PELOTAS. **Decreto 6.917 de 2021**. Pelotas, 2024. Disponível em: <[www.pelotas.rs.leg.br](http://www.pelotas.rs.leg.br)> Acesso em: 4 de dezembro de 2024.

PELOTAS. **Decreto 6.946 de 2024**. Pelotas, 2024. Disponível em: <[www.pelotas.rs.leg.br](http://www.pelotas.rs.leg.br)> Acesso em: 4 de dezembro de 2024.

PELOTAS. **Lei 3.284/1990**. Pelotas, 1990. Legislação Municipal. Disponível em: <[www.pelotas.rs.leg.br](http://www.pelotas.rs.leg.br)> Acesso em: 28 de fevereiro de 2024.

PELOTAS. **Lei 7.047 de 2022**. Pelotas, 2024. Disponível em: <[www.pelotas.rs.leg.br](http://www.pelotas.rs.leg.br)> Acesso em: 4 de dezembro de 2024.

PELOTAS. PACTO PELOTAS PELA PAZ. **Caderno programático**. Pelotas, 2024.

PELOTAS. **Prefeita Paula Mascarenhas celebra formatura da GM**. Matéria por Prefeitura de Pelotas. Pelotas, 2024. Disponível em: <<https://www.pelotas.rs.gov.br/noticia/prefeita-paula-mascarenhas-celebra-formatura-da-gm>>. Acessado em 4 de dezembro de 2024.

POLÍCIA CIVIL. **Operação Ceifadores prende 34 suspeitos de tráfico de drogas e homicídio em Pelotas**. Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em:

<<https://www.pc.rs.gov.br/operacao-ceifadores-prende-34-suspeitos-de-traffic-de-drogas-e-homicidio-em-pelotas>>. Acessado em 06 de dezembro de 2024.

PREFEITURA DE PELOTAS. **Pacto Pelotas Pela Paz**. Disponível em: <<http://www.pelotas.rs.gov.br/>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2023.

PREFEITURA DE PELOTAS. **Pacto Pelotas Pela Paz**. Disponível em: <<http://www.pelotas.rs.gov.br/>>. Acesso em: 04 de agosto de 2024.

PREFEITURA DE PELOTAS. **Secretaria de Segurança Pública**. Disponível em: <<http://www.pelotas.rs.gov.br/>>. Acesso em: 04 de agosto de 2024.

RIVEIRO, Samuel. **Relatório de pesquisa. Crimes violentos letais intencionais no município de Pelotas-RS (2017-2018): uma análise a partir das notícias de um jornal local**. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2019.

ROLIM, Marcos Flávio; HERMANN, Daiana. **Confiança nas polícias: percepção dos residentes e desafios para a gestão**. Sociologias: Porto Alegre, 2018.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança Pública no Brasil Contemporâneo**. Revista Nueva Sociedad. Especial em Português, n. 64/65, 2010.

SOUSA, Reginaldo Canuto de; MORAIS, Maria do Socorro Almeida de Moraes. **Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira**. Teresina, 2011.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Política Nacional de Segurança Pública: atores, crenças e coalizões nos governos FHC e Lula**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.

UCPEL. OBSERVATÓRIO NOSOTRAS. **Boletim técnico 2024**. Disponível em: <<https://nosotras.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2024/08/I-Boletim-Tecnico-Ano-2024-Observatorio-NOSOTRAS-1.pdf>>. Pelotas, 2024. Acessado em 1 de dezembro de 2024.

UFPEL. EM PAUTA NOTÍCIAS. **Pelotas registra queda nos índices criminais em 2024**. Pelotas, 2024. <<https://wp.ufpel.edu.br/empauta/pelotas-registra-queda-nos-indices-criminais-em-2024/>>. Acessado em 04 de dezembro de 2024.

UNODC. ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIMES. **Segundo estudo realizado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, publicado em 2023, que analisou dados de 2021, o Brasil lidera o ranking**

**de países com maior número de homicídios.**

<<https://www.unodc.org/unodc/index.html>> Acessado em: 28 de julho de 2024.

**UOL. Policiais negros são os que mais morrem, mesmo sendo minoria no efetivo.** Rio de Janeiro, 2021. Disponível em:

<[https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/07/15/--pm-com-mais-brancos-no-efetivo-policiais-negros-sao-os-que-mais-](https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/07/15/--pm-com-mais-brancos-no-efetivo-policiais-negros-sao-os-que-mais-morrem.htm?cmpid=copiaecola)

[morrem.htm?cmpid=copiaecola](https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/07/15/--pm-com-mais-brancos-no-efetivo-policiais-negros-sao-os-que-mais-morrem.htm?cmpid=copiaecola). Acessado em 02 de setembro de 2024.> Acessado em 02 de setembro de 2024.

WILSON, J. Q.; KELLING, G. L. Broken Windows: **The police and neighborhood safety.** *The Atlantic Monthly*. Boston, mar. 1982.

**7. ANEXOS**

# **ANEXOS**

## Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

Prezado (a) participante,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada "A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: PELOTAS NO CENTRO DA DISCUSSÃO". Antes de participar deste estudo, gostaríamos que você conhecesse o que ele envolve.

**OBJETIVO DO ESTUDO:** Este estudo tem como objetivo de avaliar o impacto das políticas públicas sobre segurança executadas pelo município, considerando o conceito de Municipalização da Segurança Pública, a partir da experiência de Pelotas, tendo em vista o programa Pacto Pelotas Pela Paz, para o fim de compreender a eficácia do modelo.

**PROCEDIMENTOS:** Se você consentir em participar deste estudo, passará por uma entrevista semiestruturada breve na qual serão colhidas informações sobre a política pública e rotinas de trabalho das iniciativas.

**RISCOS:** Esta pesquisa não prevê nenhum risco à sua saúde física e mental, porém ao responder a entrevista, você poderá ter suas emoções mobilizadas e sentir algum desconforto.

**BENEFÍCIOS:** Ao participar do estudo você não terá nenhum benefício direto, porém ao responder as questões e oferecer as informações necessárias, você estará oportunizando que a própria instituição da qual participa possa entender os impactos da política pública pesquisada.

**PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA:** A participação neste estudo é voluntária. Caso você se sinta desconfortável em algum momento do processo, poderá deixar de participar sem que isso lhe traga nenhum prejuízo.

**DESPESAS:** Você não terá nenhuma despesa ao decidir participar. Todos os gastos são de responsabilidade deste estudo.

**CONFIDENCIALIDADE:** Nesta pesquisa, tendo em vista seu objetivo e objeto de estudo, afasta-se o anonimato.

**CONSENTIMENTO:** Recebi claras explicações sobre o estudo, todas registradas

Universidade Católica de Pelotas - R. Gonçalves Chaves, 373 - Centro, Pelotas - RS,  
96015-560, Telefone: (53) 2128-8243

neste documento de consentimento. Os investigadores do estudo responderam e responderão, em qualquer etapa do estudo, a todas as minhas perguntas, até a minha completa satisfação. Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Católica de Pelotas.

**ATENÇÃO:** Caso o participante tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UCPel pelo telefone: (53) 2128 8050 ou através do e-mail [cep@ucpel.edu.br](mailto:cep@ucpel.edu.br), endereço: Rua Gonçalves Chaves, 373 – Sala 411 - Centro, Pelotas - RS, 96015-560, ou com a pesquisadora responsável pelo telefone: (53) 98141-5550.

Dados de identificação do responsável pela pesquisa:

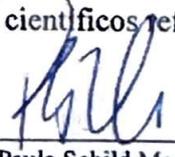
Nome: Kananda Peixoto Nunes Nunes  
E-Mail: [kananda.nunes@sou.ucpel.edu.br](mailto:kananda.nunes@sou.ucpel.edu.br)  
Celular: (53) 981415550

O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável.

Portanto, estou de acordo em autorizar a participação no estudo.

DATA: 26/07/2024

**DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO INVESTIGADOR:** Expliquei a natureza, objetivos, riscos e benefícios deste estudo. Coloquei-me à disposição para perguntas e as respondi em sua totalidade. O participante compreendeu minha explicação e aceitou, sem imposições, assinar este consentimento. Tenho como compromisso utilizar os dados e o material coletado para a publicação de relatórios e artigos científicos referentes a essa pesquisa.

  
\_\_\_\_\_  
Paula Schild Mascarenhas

  
\_\_\_\_\_  
Kananda Peixoto Nunes Nunes

## Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

Prezado (a) participante,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada “A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: PELOTAS NO CENTRO DA DISCUSSÃO”. Antes de participar deste estudo, gostaríamos que você conhecesse o que ele envolve.

**OBJETIVO DO ESTUDO:** Este estudo tem como objetivo de avaliar o impacto das políticas públicas sobre segurança executadas pelo município, considerando o conceito de Municipalização da Segurança Pública, a partir da experiência de Pelotas, tendo em vista o programa Pacto Pelotas Pela Paz, para o fim de compreender a eficácia do modelo.

**PROCEDIMENTOS:** Se você consentir em participar deste estudo, passará por uma entrevista semiestruturada breve na qual serão colhidas informações sobre a política pública e rotinas de trabalho das iniciativas.

**RISCOS:** Esta pesquisa não prevê nenhum risco à sua saúde física e mental, porém ao responder a entrevista, você poderá ter suas emoções mobilizadas e sentir algum desconforto.

**BENEFÍCIOS:** Ao participar do estudo você não terá nenhum benefício direto, porém ao responder as questões e oferecer as informações necessárias, você estará oportunizando que a própria instituição da qual participa possa entender os impactos da política pública pesquisada.

**PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA:** A participação neste estudo é voluntária. Caso você se sinta desconfortável em algum momento do processo, poderá deixar de participar sem que isso lhe traga nenhum prejuízo.

**DESPESAS:** Você não terá nenhuma despesa ao decidir participar. Todos os gastos são de responsabilidade deste estudo.

**CONFIDENCIALIDADE:** Nesta pesquisa, tendo em vista seu objetivo e objeto de estudo, afasta-se o anonimato.

**CONSENTIMENTO:** Recebi claras explicações sobre o estudo, todas registradas neste documento de consentimento. Os investigadores do estudo responderam e

responderão, em qualquer etapa do estudo, a todas as minhas perguntas, até a minha completa satisfação. Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Católica de Pelotas.

**ATENÇÃO:** Caso o participante tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UCPel pelo telefone: (53) 2128 8050 ou através do e-mail [cep@ucpel.edu.br](mailto:cep@ucpel.edu.br), endereço: Rua Gonçalves Chaves, 373 – Sala 411 - Centro, Pelotas - RS, 96015-560, ou com a pesquisadora responsável pelo telefone: (53) 98141-5550.

Dados de identificação do responsável pela pesquisa:

Nome: Kananda Peixoto Nunes Nunes  
E-Mail: [kananda.nunes@sou.ucpel.edu.br](mailto:kananda.nunes@sou.ucpel.edu.br)  
Celular: (53) 981415550

O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável. Portanto, estou de acordo em autorizar a participação no estudo.

**DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO INVESTIGADOR:** Expliquei a natureza, objetivos, riscos e benefícios deste estudo. Coloquei-me à disposição para perguntas e as respondi em sua totalidade. O participante compreendeu minha explicação e aceitou, sem imposições, assinar este consentimento. Tenho como compromisso utilizar os dados e o material coletado para a publicação de relatórios e artigos científicos referentes a essa pesquisa.

Documento assinado digitalmente  
 JOSE MARIO BREM DA SILVA JUNIOR  
Data: 01/10/2024 13:56:07-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

José Mario Brem da Silva Junior

Documento assinado digitalmente  
 KANANDA PEIXOTO NUNES NUNES  
Data: 07/08/2024 11:53:41-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Kananda Peixoto Nunes Nunes

## Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

Prezado (a) participante,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada “A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: PELOTAS NO CENTRO DA DISCUSSÃO”. Antes de participar deste estudo, gostaríamos que você conhecesse o que ele envolve.

**OBJETIVO DO ESTUDO:** Este estudo tem como objetivo de avaliar o impacto das políticas públicas sobre segurança executadas pelo município, considerando o conceito de Municipalização da Segurança Pública, a partir da experiência de Pelotas, tendo em vista o programa Pacto Pelotas Pela Paz, para o fim de compreender a eficácia do modelo.

**PROCEDIMENTOS:** Se você consentir em participar deste estudo, passará por uma entrevista semiestruturada breve na qual serão colhidas informações sobre a política pública e rotinas de trabalho das iniciativas.

**RISCOS:** Esta pesquisa não prevê nenhum risco à sua saúde física e mental, porém ao responder a entrevista, você poderá ter suas emoções mobilizadas e sentir algum desconforto.

**BENEFÍCIOS:** Ao participar do estudo você não terá nenhum benefício direto, porém ao responder as questões e oferecer as informações necessárias, você estará oportunizando que a própria instituição da qual participa possa entender os impactos da política pública pesquisada.

**PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA:** A participação neste estudo é voluntária. Caso você se sinta desconfortável em algum momento do processo, poderá deixar de participar sem que isso lhe traga nenhum prejuízo.

**DESPESAS:** Você não terá nenhuma despesa ao decidir participar. Todos os gastos são de responsabilidade deste estudo.

**CONFIDENCIALIDADE:** Nesta pesquisa, tendo em vista seu objetivo e objeto de estudo, afasta-se o anonimato.

**CONSENTIMENTO:** Recebi claras explicações sobre o estudo, todas registradas neste documento de consentimento. Os investigadores do estudo responderam e

responderão, em qualquer etapa do estudo, a todas as minhas perguntas, até a minha completa satisfação. Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Católica de Pelotas.

**ATENÇÃO:** Caso o participante tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UCPel pelo telefone: (53) 2128 8050 ou através do e-mail cep@ucpel.edu.br, endereço: Rua Gonçalves Chaves, 373 – Sala 411 - Centro, Pelotas - RS, 96015-560, ou com a pesquisadora responsável pelo telefone: (53) 98141-5550.

Dados de identificação do responsável pela pesquisa:

Nome: Kananda Peixoto Nunes Nunes  
E-Mail: kananda.nunes@sou.ucpel.edu.br  
Celular: (53) 981415550

O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável. Portanto, estou de acordo em autorizar a participação no estudo.

DATA: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO INVESTIGADOR:** Expliquei a natureza, objetivos, riscos e benefícios deste estudo. Coloquei-me à disposição para perguntas e as respondi em sua totalidade. O participante compreendeu minha explicação e aceitou, sem imposições, assinar este consentimento. Tenho como compromisso utilizar os dados e o material coletado para a publicação de relatórios e artigos científicos referentes a essa pesquisa.

Documento assinado digitalmente  
 **ALINE CROCHEMORE HILLAL DE MAICA**  
Data: 07/08/2024 19:55:32-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Aline Crochemore Hillal de Maicá

Documento assinado digitalmente  
 **KANANDA PEIXOTO NUNES NUNES**  
Data: 07/08/2024 11:49:39-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Kananda Peixoto Nunes Nunes

## Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

Prezado (a) participante,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada “A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: PELOTAS NO CENTRO DA DISCUSSÃO”. Antes de participar deste estudo, gostaríamos que você conhecesse o que ele envolve.

**OBJETIVO DO ESTUDO:** Este estudo tem como objetivo de avaliar o impacto das políticas públicas sobre segurança executadas pelo município, considerando o conceito de Municipalização da Segurança Pública, a partir da experiência de Pelotas, tendo em vista o programa Pacto Pelotas Pela Paz, para o fim de compreender a eficácia do modelo.

**PROCEDIMENTOS:** Se você consentir em participar deste estudo, passará por uma entrevista semiestruturada breve na qual serão colhidas informações sobre a política pública e rotinas de trabalho das iniciativas.

**RISCOS:** Esta pesquisa não prevê nenhum risco à sua saúde física e mental, porém ao responder a entrevista, você poderá ter suas emoções mobilizadas e sentir algum desconforto.

**BENEFÍCIOS:** Ao participar do estudo você não terá nenhum benefício direto, porém ao responder as questões e oferecer as informações necessárias, você estará oportunizando que a própria instituição da qual participa possa entender os impactos da política pública pesquisada.

**PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA:** A participação neste estudo é voluntária. Caso você se sinta desconfortável em algum momento do processo, poderá deixar de participar sem que isso lhe traga nenhum prejuízo.

**DESPESAS:** Você não terá nenhuma despesa ao decidir participar. Todos os gastos são de responsabilidade deste estudo.

**CONFIDENCIALIDADE:** Nesta pesquisa, tendo em vista seu objetivo e objeto de estudo, afasta-se o anonimato.

**CONSENTIMENTO:** Recebi claras explicações sobre o estudo, todas registradas neste documento de consentimento. Os investigadores do estudo responderam e

responderão, em qualquer etapa do estudo, a todas as minhas perguntas, até a minha completa satisfação. Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Católica de Pelotas.

**ATENÇÃO:** Caso o participante tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UCPel pelo telefone: (53) 2128 8050 ou através do e-mail [cep@ucpel.edu.br](mailto:cep@ucpel.edu.br), endereço: Rua Gonçalves Chaves, 373 – Sala 411 - Centro, Pelotas - RS, 96015-560, ou com a pesquisadora responsável pelo telefone: (53) 98141-5550.

Dados de identificação do responsável pela pesquisa:

Nome: Kananda Peixoto Nunes Nunes  
E-Mail: [kananda.nunes@sou.ucpel.edu.br](mailto:kananda.nunes@sou.ucpel.edu.br)  
Celular: (53) 981415550

O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável. Portanto, estou de acordo em autorizar a participação no estudo.

**DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO INVESTIGADOR:** Expliquei a natureza, objetivos, riscos e benefícios deste estudo. Coloquei-me à disposição para perguntas e as respondi em sua totalidade. O participante compreendeu minha explicação e aceitou, sem imposições, assinar este consentimento. Tenho como compromisso utilizar os dados e o material coletado para a publicação de relatórios e artigos científicos referentes a essa pesquisa.

Documento assinado digitalmente  
 CINTIA HELENICE LOPER AIRES  
Data: 07/08/2024 13:46:25-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Cintia Helenice Löper Aires

Documento assinado digitalmente  
 KANANDA PEIXOTO NUNES NUNES  
Data: 07/08/2024 12:00:32-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Kananda Peixoto Nunes Nunes

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, **KANANDA PEIXOTO NUNES NUNES**, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas, estou realizando a pesquisa intitulada: “**A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: PELOTAS NO CENTRO DA DISCUSSÃO**”, sob orientação do professor Dr. Felipe Lazzari da Silveira. Você está convidado a participar da presente pesquisa, que objetiva avaliar o impacto das políticas públicas sobre segurança executadas pelo município, considerando o conceito de Municipalização da Segurança Pública, a partir da experiência de Pelotas, tendo em vista o programa Pacto Pelotas Pela Paz.

Esta pesquisa busca refletir sobre cenário criminal geral e local, atentando para os sinais e acontecimentos de descentralização da gestão em segurança pública. Além de compreender a atuação do município de Pelotas dentro da segurança pública, aprofundando-se na política pública Pacto Pelotas Pela Paz, avaliando sua efetividade e impacto local.

Os resultados finais deste estudo serão socializados com os participantes, assim como poderão ser publicados em eventos científicos. A sua participação é livre de despesas pessoais e compensação financeira, sendo garantida a liberdade de retirada, deste consentimento, em qualquer etapa da pesquisa, sem nenhum prejuízo para você, mediante envio de e-mail para a pessoa responsável pela mesma. Neste termo, você autoriza a publicação da entrevista e seus resultados, afastando o anonimato.

Você pode guardar este termo e uma cópia ficará arquivado com o responsável pela pesquisa. Você aceita participar e colaborar com esta pesquisa?

Eu ALBERTO LIEBLING KOPITTKE WINOGRON aceito participar desta pesquisa.

**ATENÇÃO:** Caso o participante tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UCPel pelo telefone: (53) 2128 8050 ou através do e-mail cep@ucpel.edu.br, endereço: Rua

Gonçalves Chaves, 373 – Sala 411 - Centro, Pelotas - RS, 96015-560, ou com a pesquisadora responsável pelo telefone: (53) 98141-5550.

**Dados de identificação do responsável pela pesquisa:**

Nome: Kananda Peixoto Nunes Nunes

E-Mail: kananda.nunes@sou.ucpel.edu.br

Celular: (53) 981415550

Documento assinado digitalmente  
 ALBERTO LIEBLING KOPITTKE WINOGRON  
Data: 15/07/2024 14:24:13-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Assinatura do entrevistado



## UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

#### PEDIDO DE INFORMAÇÃO

Ao Coordenador do Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social de Pelotas, Sr. José Mario Brem da Silva Junior.

Prezado,

Com base na Lei Federal nº 12.527 de 18/11/2011, para fins de pesquisa para dissertação de mestrado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, solicito as seguintes informações:

- Número de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI em Pelotas nos anos de 2017, 2018, 2019, 2020, 2022, 2023 e primeiros 6 meses de 2024;
- Classificação por etnia das vítimas, referente aos CVLI registrados nos anos de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2022, 2023 e primeiros 6 meses de 2024.

Desde já, agradeço a atenção.

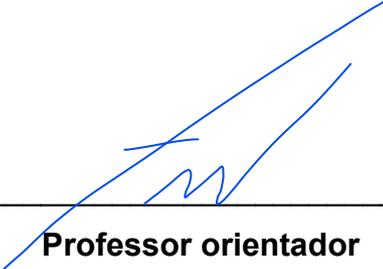
Atenciosamente,

Kananda Peixoto Nunes Nunes  
Mestranda do Programa de Pós-graduação em  
Política Social e Direitos Humanos.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** KANANDA PEIXOTO NUNES NUNES  
Data: 05/09/2024 16:21:45-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

---

**Pesquisadora principal**



---

**Professor orientador**