

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

RODRIGO GONÇALVES DA SILVA

VEREADORES(AS) E SUAS PERCEPÇÕES: UM ESTUDO DE CASO DE SEUS
DISCURSOS SOBRE OS PARADIGMAS DE SEGURANÇA EM PELOTAS-RS

Pelotas

2019

RODRIGO GONÇALVES DA SILVA

**VEREADORES(AS) E SUAS PERCEPÇÕES: UM ESTUDO DE CASO DE SEUS
DISCURSOS SOBRE OS PARADIGMAS DE SEGURANÇA EM PELOTAS-RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas, na 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: Dr. Luiz Antônio Bogo Chies

Pelotas

2019

S586v Silva, Rodrigo Gonçalves da

Vereadores(as) e suas percepções : um estudo de caso de seus discursos sobre os paradigmas de segurança em Pelotas-RS / Rodrigo Gonçalves da Silva. - 2019.

123 f.

Dissertação (Mestrado em Política Social e Direitos Humanos) - Universidade Católica de Pelotas, 2019.

Orientador: Luiz Antônio Bogo Chies.

1. Segurança pública. 2. Vereadores(as). 3. Políticas públicas de segurança. 4. Políticas municipais. I. Chies, Luiz Antônio Bogo. II. Título.

CDD 363.2

VEREADORES(AS) E SUAS PERCEPÇÕES: UM ESTUDO DE CASO DE SEUS DISCURSOS SOBRE OS PARADIGMAS DE SEGURANÇA EM PELOTAS-RS

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direito Humanos da Universidade Católica de Pelotas - UCPel, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Política Social e Direitos Humanos.

Aprovado em _____, de _____, de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies (Presidente-Orientador)
Universidade Católica de Pelotas - UCPel

Profa. Dra. Simone da Silva Ribeiro Gomes
Universidade Federal de Pelotas - UFPel

Prof. Dr. Tiago Lemões da Silva
Universidade Católica de Pelotas – UCPel

A minha família que deu todo o suporte emocional nessa longa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de fazer meus agradecimentos primeiramente aos meus familiares que me apoiaram durante esses 2 anos de percurso de pós graduação, em especial aos meus pais que deram todo o apoio que eles puderam para eu seguir os estudos, mas principalmente a minha irmã Taiciane que dividiu comigo as alegrias os fardos de se estar num programa de pós-graduação, assim como no último ano desta trajetória me recebeu em sua casa nas semanas que vivi em Pelotas.

Agradeço também a companhia ininterrupta nesse período de mestrado a minha namorada Isadora, que suporte para encarar os desafios do mestrado ao sempre buscar me animar nos momentos difíceis durante esse percurso, com parceria e amor que talvez nunca conseguirei retribuir totalmente.

Aos colegas do PPG em Política Social e Direitos Humanos que tive a oportunidade de dividir disciplinas, agradeço pela alegria e pelo carinho em que todos(as) me receberam desde o primeiro dia neste PPG, com um carinho especial pelos colegas Tche, Pretto e Lia.

Não poderia esquecer de agradecer também aos colegas de GITEP, por diversas parcerias, que de maneira geral contribuíram para o meu crescimento como pesquisador, e em especial ao colega Samuel, que além disto dividiu como amigo as angustias que tive ao longo da pesquisa de campo e por vezes, angustias pessoais ao longo deste mestrado.

Agradeço também aos professores deste PPG, em especial aos(as) professores(as) que participaram ativamente da trajetória deste trabalho como a professora Márcia na qualificação, aos professores desta banca de defesa (Tiago e Simone), e ainda, ao meu orientador, Luiz Antônio que tem sido um parceiro de trabalho nesses últimos sete anos, o qual sentirei saudades por ser esta “triste figura” que representa a alma de Satolep.

Por fim, gostaria de fazer uma homenagem póstuma a minha prima Kellen, que durante essa trajetória de mestrado nos deixou de forma brusca, mas que nunca a esquecerei, e nos deixando a lição que é necessário aprender a viver com as nossas dores, e que nada consegue pagar o preço de se sentir vivo e feliz consigo mesmo(a).

“Eu acredito na intuição e na inspiração. A imaginação é mais importante que o conhecimento. O conhecimento é limitado, enquanto a imaginação abraça o mundo inteiro, estimulando o progresso, dando à luz à evolução. Ela é, rigorosamente falando, um fator real na pesquisa científica.”

Albert Einstein

RESUMO

Este trabalho analisou as percepções dos(as) vereadores(as) do município de Pelotas-RS em relação à temática da Segurança Pública, assim como a quais paradigmas estes estão vinculados(as). Para isto, primeiramente apresentamos ao leitor(a) o cenário nacional que segurança pública passou nas últimas três décadas, como o aumento da violência urbana e da criminalidade, assim como os paradigmas de segurança que infiltraram a nossa história antes e depois da redemocratização do país, e a partir deste horizonte de eventos, analisamos os três paradigmas de segurança (nacional, pública e cidadã ou com cidadania). Após, reconstruímos a trajetória do protagonismo municipal na segurança, conectando ao caso de Pelotas-RS, ao apontarmos a existência de um cenário de violência, mas também de iniciativas políticas como o Pacto Pelotas pela Paz, assim como instituições e atores como a guarda municipal e os(as) vereadores(as) como capazes de produzir impactos na segurança. Ao realizarmos nossa pesquisa de campo com 20 de 21 vereadores(as), percebemos que apenas 3 sujeitos de pesquisa podem ser vistos pertencentes ao paradigma de segurança com cidadania e de maneira geral. Apesar da maioria dos(as) vereadores(as) superficialmente atentarem para questões que os aproximem a uma segurança com cidadania, suas percepções aprofundadas revelaram práticas vão além deste discurso inicial, atrelando-se a um número considerável de sujeitos que não apenas apoiam práticas repressivas, como também com percepções incompatíveis a de representantes democráticos como a prática da tortura, do estupro, dentre outras contra os direitos humanos. Curiosamente, quando os dividimos por espectro político percebemos que apenas no da esquerda encontramos sujeitos no paradigma de segurança com cidadania, havendo empate de sujeitos na segurança pública e uma maioria de 7 dos 9 no paradigma segurança nacional estavam na direita, o que nos sugere ser um campo com um discurso mais próximo dessas bases. Por fim, o que se percebeu foi uma dubiedade, que no final desconstruía uma faceta inicialmente democrática, assim parte relevante da Câmara possui uma cultura de pensamento autoritário que paradigmaticamente infiltra nos *habitus* de legisladores, construindo discursos contraditórios, intolerantes e por vezes persuasivos, que vão contra ao potencial que possuem esses atores na elaboração de políticas de segurança pública para a consumação de uma segurança com cidadania para a população, pois não podem representantes da população entenderem que a democracia é o melhor sistema de governo conjuntamente com práticas que não convivem com a mesma.

Palavras-chave: Segurança Pública; Vereadores(as); políticas públicas de segurança; políticas municipais.

ABSTRACT

This text analyzed the perceptions of the councilors of the city of Pelotas-RS regarding the theme of Public Security, as well as to which paradigms they are linked. For this, we first build to the reader (a) the national scenario that public security has gone through in the last three decades, such as the increase of urban violence and crime, as well as the security paradigms that infiltrated our history before and after the redemocratization of the country. , and from this event horizon we analyze the three security paradigms (national, public and citizen or with citizenship). Afterwards, we built the trajectory of the municipal protagonism in security, connecting to the case of Pelotas-RS, pointing out the existence of a scenario of violence, but also of political initiatives such as the Pelotas Peace Pact, as well as institutions and actors such as the municipal guard. and councilors as capable of impacting safety. However, when conducting our field research with 20 of 21 councilors, we realized that only 3 research subjects can be seen as belonging to the security paradigm with citizenship and in general, despite the majority of councilors. superficially focus on issues that bring them closer to security with citizenship, but their in-depth insights have revealed practices beyond this initial discourse, linking a considerable number of subjects who not only support repressive practices, but also with perceptions incompatible with democratic representatives such as the practice of torture, rape, among others against human rights. Interestingly, when we divided them by political spectrum we realized that only in the left spectrum did we find subjects in the security paradigm with citizenship, there was a tie of subjects in public security and a majority of 7 out of 9 in the national security paradigm were on the right, which suggests to us. be a field with a discourse closer to these bases. Finally, what was perceived was a doubt, which in the end deconstructed an initially democratic facet, so a relevant part of the House has a culture of authoritarian thinking that paradigmatically infiltrates the habitus of legislators by constructing contradictory, intolerant and sometimes persuasive discourses that will against the potential of these actors in the construction of public security policies for the consummation of security with citizenship for the population, because they cannot understand that democracy is the best system of government together with practices that do not live with same.

Keywords: Public Safety; Aldermen; public security policies; municipal policies.

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

CENIMAR – Centro de Informações da Marinha

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CIE – Centro de informações do exército

CIOM – Centro Integrado de Vídeomonitoramento

CIP – comitê integrado de prevenção

CISA – Centro de Informações da Aeronáutica

CSN – Conselho de Segurança Nacional

DOI– CODI –Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna

DSN – Doutrina Nacional de Segurança

ESG – Escola Superior de Guerra

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

GAR – Grupo de Ação Rápida

GGI – Gabinete de Gestão Integrada

GITEP – Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários

GPMI – Grupo Permanente de Mobilização Industrial

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa econômica Aplicada

PCC – Primeiro Comando da Capital

PNSP – I Plano Nacional de Segurança Pública

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SNI – Sistema Nacional de Informações

SSP – Secretaria Segurança Pública

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Processo de produção deste trabalho	20
QUADRO 2 - Números absolutos de crimes cometidos entre 2015 a 2018.....	46
QUADRO 3 - Participação na Comissão de Segurança Pública 2017 – 2019.....	63
QUADRO 4 - Identificação do tipo de alternativa que melhor descrevia o objetivo da segurança, o conceito de violência e o papel do estado na segurança pública.	68
QUADRO 5 - Afirmativas em temáticas amplas sobre a segurança pública.....	83
QUADRO 6 - Votação dos partidos políticos que compõe a câmara dos deputados e a câmara de vereadores de Pelotas.....	88
QUADRO 7- Vereadores, espectro político e o paradigma dominante.....	89

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Categorias encontradas em notícias sobre Seg. Pública e vereadores(as).....	61
GRÁFICO 2 - Percepção dos(as) vereadores(as) sobre o nível de prioridade que toma a segurança pública na agenda política.....	66
GRÁFICO 3 - Relação entre a participação social no controle e formulação de políticas de segurança e sua eficiência nas instituições.....	70
GRÁFICO 4 - O gestor público deve aproveitar as contribuições da sociedade na definição de políticas e ações.	71
GRÁFICO 5 - Os profissionais de segurança pública são aqueles com maior legitimidade para pensar e propor alteração na estrutura da área no Brasil.	72
GRÁFICO 6 - As guardas municipais devem ter ampliado seu poder de polícia, inclusive com o uso de armamento.	73
GRÁFICO 7 - O foco da atuação dos municípios na segurança deve priorizar ações de prevenção e de integração de serviços públicos.	74
GRÁFICO 8 - Diagnósticos e indicadores de monitoramento devem ser parte obrigatória do planejamento operacional das polícias e das guardas municipais.....	75
GRÁFICO 9 - Instâncias de controle externo, tais como ouvidorias, favorecem a melhoria do trabalho policial.	76
GRÁFICO 10 - Mais do que discutir políticas e diretrizes gerais, a eficiência das instituições depende de investimentos massivos em tecnologia e gestão.	77
GRÁFICO 11 - Investir em aumento do efetivo das corporações policiais e viaturas é mais prioritário do que investir em formação dos membros das forças de segurança.....	78
GRÁFICO 12 - O sucesso das políticas de segurança pública dependerá do maior rigor das políticas criminais.....	79
GRÁFICO 13 - A construção de novos estabelecimentos prisionais deve ser feita o mais afastada possível dos centros urbanos.....	80
GRÁFICO 14 - Diminuir o número de presos é uma estratégia importante para as políticas de segurança pública.....	82
GRÁFICO 15 - Concordância e discordância com a afirmativa sobre a não criminalização do aborto até o 3º mês de gestação.....	87
GRÁFICO 16 - aborto não deveria ser crime se consumado até o 3º mês de gestação	90
GRÁFICO 17- Debate sobre a legalização do uso da maconha	91
GRÁFICO 18 - Não haveria problema se numa ação policial, traficante ou criminoso perigoso acabasse morto	92
GRÁFICO 19 - Paradigmas de segurança divididos por espectro político	97
GRÁFICO 20 - Concordância com maior rigor das políticas criminais, comparativo entre paradigmas de segurança.....	100

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Quadro síntese do paradigma Segurança Nacional.	42
FIGURA 2 – Quadro síntese do paradigma Segurança Pública.	42
FIGURA 3 – Quadro síntese do paradigma Segurança Cidadã ou com cidadania.	43

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1.	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	18
2	SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍTICAS DE SEGURANÇA E CIDADANIA: NOÇÕES E SUA TRAJETÓRIA NO BRASIL	22
2.1.	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: MARCO PARA A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS E SUAS LIMITAÇÕES NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA	26
2.2.	O AUMENTO DO CRIME E DA VIOLÊNCIA URBANA NO CENÁRIO NACIONAL	30
2.3.	SEGURANÇA E NOVAS PERSPECTIVAS PARADIGMÁTICAS	33
2.3.1.	Segurança Nacional	34
2.3.2.	Segurança Pública	37
2.3.3.	Segurança Cidadã ou com Cidadania	39
3	PROTAGONISMO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA	44
3.1.	ÍNDICES DE VIOLÊNCIA LOCAL.....	46
3.1.1.	O caso de pelotas - RS: a constituição de uma política de segurança local	48
3.2.	PELOTAS E O PACTO PELA PAZ.....	52
3.3.	A CRIAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL E O CASO PELOTENSE.....	55
3.4.	VEREADORES: SUAS RESPONSABILIDADES E SEU POTÊNCIAL.....	57
3.4.1.	Levantamento de notícias via internet: Percepções das atividades dos legisladores locais	60
3.4.2.	Participação dos(as) vereadores(as) de Pelotas na comissão de segurança pública	62
4	PESQUISA DE CAMPO: AS PERCEPÇÕES DOS(AS) VEREADORES(AS) QUANTO A SEGURANÇA PÚBLICA	66
4.1.	DADOS GERAIS OBTIDOS POR QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.....	67
4.1.1.	Apontamentos sobre questões centrais por espectro político	87
4.2.	ANÁLISE DE DADOS: A QUAIS PARADIGMAS OS(AS) VEREADORES(AS) SE APROXIMARAM EM SEUS DISCURSOS?.....	93
4.3.	AS PERCEPÇÕES DE CAMPO NO DIÁLOGO PESQUISADOR/PESQUISADO: PARADOXOS DISCURSIVOS	100
	REFERÊNCIAS	110
	ANEXOS	117

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como finalidade estudar o fenômeno da municipalização da segurança pública a partir do protagonismo do município e dos agentes que compõem este campo.

A segurança pública tem ocupado cada vez mais espaço no cenário político do país. Estudos em torno deste tema progressivamente estão sendo feitos devido ao cenário de violência urbana.

Propomo-nos, assim, a analisar como os(as) vereadores(as) do município de Pelotas-RS percebem a questão da segurança, tendo como parâmetro os paradigmas de segurança (KUHN, 2003 e FREIRE, 2009), com vistas a identificar, no decorrer deste trabalho, a quais paradigmas estão esses sujeitos mais vinculados nas suas percepções.

Os paradigmas são entendidos como um constructo histórico em determinado tempo e espaço que dinamizam as políticas de segurança. Nesse sentido, os elementos paradigmáticos que serão analisados serão os paradigmas de segurança nacional, segurança pública e segurança cidadã ou com cidadania.

Para isto visualizaremos o protagonismo municipal em políticas de segurança pública, buscando conectar como uma visão multifatorial das causas e das respostas à criminalidade possui o potencial de constituir-se num ente importante para a segurança em âmbito não apenas local, como regional e nacional.

Além desta introdução, o trabalho foi dividido em três capítulos: no primeiro ponto será feita uma análise voltada à segurança pública, as políticas de segurança e a cidadania; em um segundo momento dissertaremos sobre o protagonismo municipal na segurança pública; e por fim, a pesquisa de campo com os dados coletados e sua análise; fechando com as considerações finais sobre os resultados obtidos.

No capítulo 2, tentaremos analisar as disputas no campo ideológico e suas trajetórias, e os desafios para a obtenção da cidadania no país, com vista a encontrarmos indicativos que nos possam responder como são nossas instituições e suas motivações perante a cidadania conquistada pós redemocratização do Brasil.

Temos como intenção analisar o papel primário de coadjuvante dos municípios e sua transformação em um ator relevante para a segurança,

identificando as políticas feitas paulatinamente para aumentarem sua presença dentro da segurança pública.

Dentro do Estado Democrático de Direito, analisaremos a estrutura dos órgãos de segurança construídos e modelados ao longo da Ditadura Militar e as consequências que decorrem dessa não transformação democrática nesse campo, para sabermos quais os resultados destas permanências em uma sociedade que na lei democrática busca prover os direitos básicos aos cidadãos.

Para isto, veremos como o fenômeno da violência vem assolando a paz nas cidades brasileiras, demonstrando mediante este cenário nacional a importância de se fazer um diagnóstico adequado da situação da violência urbana e da criminalidade no Brasil.

No final deste capítulo, faremos uma análise do que tratam-se os paradigmas de segurança e as influências que estes possuem nas práticas dos agentes e das instituições do Estado, demonstrando as suas particularidades e infiltrações que existem entre os mesmos num espaço/tempo de convivência paradigmática.

No capítulo 3, faremos uma breve análise do financiamento das políticas municipais de segurança, assim como um breve relato dos programas nacionais sobre a segurança pública, identificando os momentos de investimentos e contração dos repasses da união e uma maior apropriação por parte dos orçamentos municipais de investimentos na área.

Nas seções deste capítulo será produzido um debate sobre o contexto que Pelotas especificamente passa, com seus indicadores criminais, sua política de segurança com a criação do pacto pelotas pela paz, o papel da guarda municipal e, ainda, as potencialidades da participação dos(as) vereadores(as) na segurança pública.

Será feito um breve panorama de atuações municipais na segurança pública e do papel que as guardas municipais durante regimes democráticos e autoritários, objetivando de conectarmos e contarmos sobre a criação da guarda municipal pelotense num cenário pós constituinte da CF/88, e das alterações infraconstitucionais nos últimos anos, no intuito de identificarmos quais transformações tiveram nessa instituição, comparando-se aos indicativos de ampliação das atribuições das guardas municipais.

Um quadro geral terá como finalidade demonstrar a atuação dos(as) vereadores(as) e da câmara municipal. Objetiva-se, nesse sentido, demonstrar os

potenciais desses agentes do poder estatal e desta esfera de poder nas deliberações, nos debates e nas votações dos atos normativos dos municípios. Nossa intenção é chamar a atenção para a relevância desses atores políticos neste campo temático e na construção de políticas públicas de segurança.

Assim será produzido um breve levantamento de dados a partir de notícias sobre segurança pública ligadas aos legisladores, para que possamos extrair indicativos de como é a atividade legislativa municipal nesse campo, e nesse sentido, termos uma noção de quais são as dinâmicas que mais participam os(as) vereadores(as) no tema da segurança.

Em seguida, montaremos um quadro da participação dos(as) vereadores(as), na comissão de segurança, para sabermos quais são os agentes mais participativos no período de 2017 a 2019, assim como quais encaminhamentos possam ter sido obtidos neste espaço.

Já no capítulo 4, a partir da aplicação de um questionário e de anotações feitas num caderno de campo abordaremos quais foram as percepções que os(as) legisladores(as) tiveram em relação ao tema da segurança para podermos identificar a qual paradigma estariam mais conectados os sujeitos de pesquisa analisados neste trabalho.

Serão construídas grades que nos possibilitem analisar quais são as concordâncias e discordâncias que possuem os(as) pesquisados(as) a partir das suas percepções em temas que, por exemplo, envolvam participações da sociedade na segurança pública, como estes vislumbram os papéis das instituições públicas e dos profissionais que compõem elas.

Também buscaremos identificar quais são as percepções desses sujeitos quanto a temas como a questão penitenciária, as políticas criminais, a prática da tortura, de abusos sexuais, de assassinatos de componentes dos órgãos de segurança durante sua atuação, dentre outras situações para avaliarmos o nível de discernimento que pode aproximar ou distanciar dos paradigmas de segurança.

A partir desses dados, comporemos uma visualização desses temas por espectro político das legendas que possuem representação na câmara de vereadores, dividindo estes pelo espectro de partidos de esquerda e direita, tendo como objetivo comparar se nessa divisão há ou não diferenças nas percepções que envolvam o tema da segurança pública.

Por fim, partindo de uma análise aprofundada dos sujeitos que participaram desta pesquisa, conectaremos suas percepções a algum dos paradigmas de segurança para catalogarmos em quais paradigmas de segurança estes individualmente estão mais conectados(as), identificando em quais casos podemos perceber vieses autoritários, de controle da criminalidade ou de algo além, que busque pensar a segurança como um fenômeno multicausal e passível de políticas públicas do Estado.

[...] um novo entendimento sobre o controle do crime e da violência e remete à responsabilização de toda estrutura federativa no tratamento dessas questões, além de considerar um enfoque no papel dos municípios como instância de implementação de políticas públicas de segurança (KRUCHIN, 2013, p. 41).

Logo, estudos dessa natureza tendem a contribuir para que possamos identificar os caminhos que os agentes estatais poderão tomar caso a eles algum poder de decisão seja dado, e nesse sentido, o legislativo por fazer parte das esferas de poder, deve ser encarado como um espaço a ser analisado em suas virtudes e fraquezas, para a contribuição e qualificação desses espaços do sistema democrático, para construção e manutenção de uma política pública de segurança pública condizente com o sistema democrático.

1.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho trata de um estudo de caso sobre os(as) vereadores(as) do município de Pelotas-RS. Nesse sentido, seu caráter é qualitativo e de tipo exploratório, no qual se buscará, por meio de coleta de documentos fornecidos pelos órgãos públicos, da aplicação de questionário de pesquisa, da produção de um caderno de campo, assim como suporte em fontes não governamentais como redes sociais, para detectar as dinâmicas que constroem as suas percepções.

Inicialmente, a ideia era produzir uma visão dos sujeitos pesquisados dentro de um universo de 21 vereadores(as) da gestão 2017 – 2020, porém com as mudanças ocorridas nas últimas eleições, os participantes foram os titulares na câmara de vereadores no ano de 2019. Nesse sentido, dos 21 conseguimos alcançar 20 sujeitos.

Os dados foram tratados através da metodologia da análise textual discursiva, nesse sentido:

Pesquisas qualitativas têm cada vez mais se utilizado de análises textuais. Seja partindo de textos já existentes, seja produzindo o material de análise a partir de entrevistas e observações, a pesquisa qualitativa pretende aprofundar a compreensão dos fenômenos que investiga a partir de uma análise rigorosa e criteriosa desse tipo de informação, isto é, não pretende testar hipóteses para comprová-las ou refutá-las ao final da pesquisa; **a intenção é a compreensão.** [Constituídos através:] 1. **Desmontagem dos textos:** também denominado de processo de unitarização, implica examinar os materiais em seus detalhes, fragmentando-os no sentido de atingir unidades constituintes, enunciados referentes aos fenômenos estudados. 2. **Estabelecimento de relações:** processo denominado de categorização, implicando construir relações entre as unidades de base, combinando-as e classificando-as no sentido de compreender como esses elementos unitários podem ser reunidos na formação de conjuntos mais complexos, as categorias. 3. **Captando o novo emergente:** a intensa impregnação nos materiais da análise desencadeada pelos dois estágios anteriores possibilita a emergência de uma compreensão renovada do todo. O investimento na comunicação dessa nova compreensão, assim como de sua crítica e validação, constituem o último elemento do ciclo de análise proposto. O metatexto resultante desse processo representa um esforço em explicitar a compreensão que se apresenta como produto de uma nova combinação dos elementos construídos ao longo dos passos anteriores. O texto segue focalizando o ciclo como um todo, aproximando-o de sistemas complexos e auto-organizados: 4. **Um processo auto-organizado:** o ciclo de análise descrito, ainda que composto de elementos racionalizados e em certa medida planejados, em seu todo constitui um processo auto-organizado do qual emergem novas compreensões. Os resultados finais, criativos e originais, não podem ser previstos. Mesmo assim é essencial o esforço de preparação e impregnação para que a emergência do novo possa concretizar-se (MORAES, 2003, p. 191-192, grifo nosso).

Podemos, nesse sentido, afirmar que esse trabalho foi produzido por meio das seguintes etapas:

Quadro 1 - Processo de produção deste trabalho

1. ^a Etapa	Revisão bibliográfica e elaboração de instrumentos de pesquisa.
2. ^a Etapa	Mapeamento preliminar das estruturas municipais de gestão e discussão da segurança pública no município de Pelotas e na Câmara de vereadores.
3. ^a Etapa	Coleta de dados junto aos meios eletrônicos sobre informações dos vereadores(as), assim como catalogação de notícias que pudessem servir de suporte analítico.
4. ^a Etapa	Estruturação de Bancos de Dados, análise e discussão dos questionários e diários de campo.

Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Finalizando os procedimentos empíricos da presente pesquisa, realizou-se uma análise e discussão destes dados obtidos baseando-nos, para isto, nas etapas anteriores, para identificar em que nível cada um dos paradigmas de segurança estão introduzidos nos pesquisados a partir das percepções expostas ao longo da pesquisa de campo.

Assim, entendemos que nossa pesquisa girou no entorno do seguinte problema: Quais são as percepções e os paradigmas de segurança que influem nos(as) Vereadores(as) de Pelotas-RS, num contexto potencial para o protagonismo municipal em políticas de segurança pública?

Como objetivo geral, percebemos que seria importante identificar as percepções no Poder legislativo municipal em relação à Segurança Pública. Nesse sentido, fazendo uma análise tanto do legislativo em geral, quanto dos sujeitos individualmente, para que pudéssemos construir uma arquitetura de como percebem a segurança e os dilemas atrelas a ela.

Como objetivos específicos, entendemos que era a) analisar como os vereadores de Pelotas percebem o tema da Segurança Pública; b) revelar sob quais discursos pautam-se os vereadores nesse tema e c) identificar quais paradigmas de segurança estão mais entranhados nos sujeitos.

Para tanto, utilizamos como referenciais teóricos uma série de autores que tratam do tema da segurança pública na atualidade no país como Luiz Eduardo

Soares (2005), Renato Sérgio de Lima (2011), Paulo de Mesquita Neto (2011), dentre outros(as), em que conectamos seus conhecimentos ao tema da cidadania no Brasil com autores como José Murilo de Carvalho (2018) e James Holston (2013), assim como para compreendermos algumas nuances das origens desta cidadania, das instituições e das lógicas repressivas de Pelotas-RS o autor Caiuá Cardoso Al-Alam (2007).

E as ferramentas metodológicas foram baseadas nos estudos de autores que tratam dos paradigmas de segurança, como por exemplo, Moema Dutra Freire (2009), em que a partir dos paradigmas de segurança nacional, segurança pública e segurança cidadã ou com cidadania, nos fornecem um parâmetro de mensuração a quais tipos de percepções e perspectivas de atuação nesse campo possuem os legisladores locais.

Por fim, ressaltamos que este trabalho faz parte de uma agenda de pesquisas do Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários– GITEP, estudos que são focalizados na Segurança Pública pelo protagonismo regional, desencadeando esses desdobramentos focados ainda em microrregiões, atores e instituições que possam aprofundar o conhecimento e dar contribuições (sobretudo de impacto regional) do PPG em Política Social e Direitos Humanos nesse campo temático e empírico.

2 SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍTICAS DE SEGURANÇA E CIDADANIA: NOÇÕES E SUA TRAJETÓRIA NO BRASIL

Neste capítulo temos como enfoque trazer ao leitor(a) reflexões sobre o que tratamos como segurança pública e políticas de segurança, diferenciando-as e atrelando-as a uma singular trajetória construída no nosso país, quando falamos de cidadania e dos impactos que as dinâmicas históricas de negação de direitos produziram no fenômeno da segurança e vice-versa.

A segurança pública pode ser compreendida, sinteticamente, como um arcabouço institucional, compreendendo este emaranhado como constituído pelas instâncias de controle da população, tais como as polícias e as guardas municipais, tendo como objetivo a repressão e prevenção da violência.

Porém, o que tratamos acima foi apenas uma breve conceituação. Nesse sentido, de certa maneira quase todos nós pensamos saber em algum nível sobre o significado do termo.

Quando nos distanciamos e nos aprofundamos, percebemos certa dificuldade em analisarmos sua conceituação, pois trata-se de algo em constante disputa, devido aos campos de interesses sob os quais encontram-se os agentes que desejam para si e seus objetivos num cenário próximo a suas percepções ideológicas.

[...] diferentes posições políticas e institucionais interagem para que segurança pública não esteja circunscrita em torno de uma única definição conceitual e esteja imersa num campo em disputas. Trata-se **menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional** que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais (COSTA e LIMA, 2014, p. 482, grifo nosso).

Conceitualmente a segurança pública está no epicentro de uma disputa tanto no campo ideológico, como no dos nos saberes científicos.

Por exemplo, para parte do campo jurídico (GUIMARÃES e PEREIRA, 2014, p. 815), existe a compreensão de que, a partir de certa noção conceitual, deve focar-se a segurança pública na manutenção da ordem pública por meio de um aparato burocrático que visaria o bem comum, sendo esta vinculada a uma noção durkheimiana e positivista de controle social formal (normativo e institucional).

Entretanto, outros agentes do campo da segurança possuem uma visão mais articulada, reconhecendo a complexidade deste fenômeno. Compreendem-na para além de uma mera estrutura gerencial, avançando seus olhares para sua complexidade, tratando-se de um fenômeno multifatorial e pertencente a um contexto de influências sociopolíticas e históricas que intrincam a esta engessada conceituação, o que por consequência os fazem reconhecer uma dimensão paradigmática que influi em como se organizam e atuam as instituições estatais (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p. 51).

Prova deste embate e da abertura ocorrida a partir dos anos 1990, a questão da segurança pública e do fenômeno violência urbana deixaram de ser monopolizadas por juristas, passando a serem reconhecidos estudos produzidos dentro dos programas de pós-graduação nas ciências sociais, tais como a sociologia, a ciência política, e dentre outras, o serviço social, estimuladas principalmente pela expansão de grupos e núcleos de estudos no tema, espalhando-se pelo Brasil (KANT DE LIMA, MISSE e MIRANDA, 2000).

Então, é de se esperar que a segurança pública seja tratada atualmente como um fenômeno multifacetado, visto que possui variadas nuances e também características polissêmicas, dispondo de uma capacidade de apropriação das mais diversas formas, e, que por consequência dessas apropriações, criam-se desconexões e ambiguidades tanto nas instituições que compõem o estado - os entes federativos e os órgãos destas - quanto em relação aos agentes envolvidos neste espaço em disputa (MESQUITA NETO, 2011).

Quando nos propomos a analisar políticas de segurança, devemos construir uma visão que vá além desta concepção de segurança pública, devido a elas se constituírem de um complexo arcabouço político e histórico, que dinamizam as práticas dos agentes do Estado que não estão apenas ligados a órgãos de segurança, como também a uma rede multidisciplinar atreladas por uma gama de objetivos a serem alcançados, por intermédio de programas e ações desenvolvidas pelo Estado junto à sociedade civil, visando assegurar os direitos à cidadania de determinada comunidade.

O fato é que, ao contrário de outras áreas, as políticas de segurança, via de regra, tem-se constituído de maneira fragmentada e pouco planejada pelos entes públicos.

[...] diferentemente do que aconteceu com outros direitos respaldados e reformulados pela Constituição, o direito à segurança e à ordem, bem como a estrutura organizacional que deveria garanti-los, ficou restrito à listagem de algumas organizações policiais vinculadas ao capítulo da “defesa do Estado e das instituições democráticas”, passando ao largo da característica cidadã atribuída às demais esferas da vida social brasileira que começava a se reconfigurar (BALLESTEROS, 2014, p. 07).

Logo, a cidadania, mais do que nunca, parece-nos ser uma dimensão fundamental para compreendermos as dinâmicas que infiltraram na segurança pública e nas suas políticas.

Podemos dizer que historicamente a cidadania é um desafio a ser alcançado como prerrogativa assegurada para grande parte da população no Brasil. O gozo dos direitos civis, políticos e sociais a cidadania (MARSHALL, 1968) como os pilares para uma base sólida de direitos para o exercício desta, foi construída por uma trajetória singular em nosso país.

Constituída por negações e omissões de direitos, foi na prática tida para uma parte expressiva da sociedade brasileira como meros formalismos jurídicos (CARVALHO, 2018), mantendo-se um nível débil de cidadania, servindo frequentemente apenas para serem absorvidas pelos mais variados discursos, constituindo-se na prática como prerrogativas formais das quais foram apropriadas para objetivos partidários e econômicos (DAGNINO, 1994), produzindo a exclusão de certos grupos das benesses do Estado.

Um dos principais fatores históricos e que permanece na contemporaneidade perceptível como obstáculo à cidadania é a desigualdade social conjuntamente articulada à questão racial.

Kabengele Munanga (1999) ao constituir em seus estudos a identidade do mestiço e da mestiçagem brasileira percebeu essa relação racial que, através de fenótipos vinculados ao capital econômico, seleciona e segrega para espaços privilegiados ou marginalizados os sujeitos em nossa sociedade.

Essas discriminações foram moldadas pelo Estado brasileiro e acabaram permeando e se solidificando até os dias atuais em nossas instituições, agentes e nas políticas públicas, mesmo que para isto estejam envoltas de contradições e em disputas num cenário de um Estado Democrático de Direito.

De acordo com o Anuário brasileiro de Segurança Pública (2019) sobre os Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI em 2018, 11 de cada 100 mortes foram

produzidas por policias. Destas 99,3% eram homens, 77,9 % com idade entre 15 e 29 anos e 75,4% deste contingente eram negros.

Portanto, deve-se analisar em nosso contexto quem são os agentes que estão envolvidos nesta questão e antes disto, como vimos, é necessário olharmos para as origens e concepções de controle estatal utilizadas ao longo do tempo, assim como suas permanências, e também para a violência urbana que assolam as cidades atormentadas por desigualdades sociais e relações étnico-raciais discriminatórias, que criaram abismos sociais.

Abismos que, como preconiza James Holston (2013), serviram para a manutenção de uma cidadania privilegiada para alguns poucos, enquanto outros, sem acesso pleno ao Estado, ou aceitam a sua negação de acesso, por uma ação deliberada de quem detém o poder – o que como vimos direciona parte desses sujeitos a procurarem por meios ilegais o seu reconhecimento no mundo - ou buscam por seus meios uma cidadania insurgente, que ainda longe de um cenário ideal, é obtida pela autoconstrução das suas vidas após o difícil acesso a direitos por vias tradicionais.

Essa questão se torna para a maioria da população um reflexo do fraco enfrentamento das instituições, que poderiam por meio de políticas públicas eficientes irem às origens do problema para disponibilizarem a um maior contingente da sociedade uma cidadania mais próxima daquela que se possa considerar como plena.

O cenário pode ser considerado ainda pior, pois antes de o Estado ser omissor quanto à cidadania desses sujeitos, podemos considerar que em relação a políticas criminais e que envolvam a punição dessas populações, tivemos historicamente instituições ativas na repressão e violação de direitos, o que nos sugere não exatamente um esquecimento estatal desses sujeitos, mas pelo contrário, leva a uma seletividade criminal-penitenciária que visa prender, manter ou ainda eliminar, em regra, os mais pobres e de pele mais escura.

Deve o Estado fazer parte dessa construção coletiva, na constituição de políticas públicas e sociais que alcancem essas populações que vivem nas cidades ao longo do nosso território e que buscam por melhor urbanização, acesso à educação, saúde, segurança e que almejam um Estado que promova políticas que visem as suas realidades, e que ao invés de culpar a pobreza reconheça a injustiça social que rege essas relações.

Porém, o que percebemos, analisando esse cenário histórico, político e social é a caracterização de um Estado com vieses autoritários; que com suas alterações entre regimes ditatoriais e democráticos não conseguiu realizar o devido enfrentamento da desigualdade, do racismo, do machismo dentre outros dilemas sociais do Brasil, o que só começou a ser visibilizado de fato por vias institucionais pelo Estado com o período de redemocratização, tendo como marco a Constituição Federal de 1998 – CF/88.

2.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: MARCO PARA A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS E SUAS LIMITAÇÕES NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA

Além do que tratamos no início deste trabalho, quando buscamos produzir um breve mosaico do que pode constituir o fenômeno da segurança, das políticas de segurança e da cidadania, devemos atentar para a importância das transformações que foram permitidas por via do estado democrático.

Para isso, partiremos de uma trajetória histórico política para que possamos atribuir sentido ao atual cenário, ressaltando a importância que mudanças constitucionais e institucionais trouxeram no final da Ditadura Militar.

Podemos nos remeter como um marco histórico dessa atribuição ao período de redemocratização do país, estando inscrita, ainda que de forma tímida e limitada, na Constituição Federal (1988). Assim, a segurança pública como matéria constitucionalmente estabelecida e também, como responsabilidade atribuída aos municípios, parte de um cenário relativamente novo na ordem jurídica e política brasileira.

Concebida sob a necessidade de superação do período anterior, inaugurado em 1964, a CF/88 teve como principal objetivo a instalação de um ordenamento democrático que resguardasse garantias básicas aos cidadãos, tais como devem existir nos sistemas de governo democráticos.

A democratização política do fim dos anos 1980 é um marco importante pelas mudanças na relação entre polícia e sociedade, suscitadas pela construção da democracia e pelas pressões sociais por novos modelos de política e de polícia; contudo, igualmente

importante pelas continuidades de práticas, saberes e teorias que levam a constatar, em muitos elementos, que o Estado democrático limita-se a reproduzir relações que serviam ao governo ditatorial. Segurança pública, desse modo, acaba subsumida às forças policiais e, mesmo após a Constituição de 1988, não consegue ser pensada para além da gestão da atividade policial e da lógica do direito penal (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p. 50).

A CF/88, em seu preâmbulo, consuma ao texto constitucional a importância da segurança como matéria importante à manutenção de um Estado Democrático, tendo em horizonte que esta, aliada à liberdade, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e à justiça, compõe os “valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional [...]” (BRASIL, 1988).

A partir desses fundamentos e do reconhecimento da segurança como um direito individual e social (Arts. 5º “caput” e 6º – CF/88) e que, por consequência, faz parte da constelação de direitos que subsidiarão os objetivos fundamentais para constituição da República (Art. 3º CF/88), criaram-se as bases para a atuação de políticas públicas de segurança tanto dos estados e união, assim como paulatinamente servindo para a adoção de políticas de segurança locais.

No plano da segurança pública, a Constituição Federal, em seu artigo 144, buscou definir os mandatos e atribuições das instituições encarregadas em prover segurança e ordem. O texto constitucional prevê a segurança pública como “[...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988, art. 144), por meio das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis, militares e corpos de bombeiros militares. Aos municípios cabe o estabelecimento de guardas municipais, se assim decidirem, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Verifica-se que na divisão de tarefas a CF de 1988 concentrou a maior parte das atribuições aos Estados. Isso por que cabe a eles, por meio das polícias militar e civil, as funções de policiamento ostensivo e de polícia judiciária. A vaga distribuição de funções entre os entes federativos no campo da segurança pública e a não regulamentação do artigo 23 da CF de 1988 ou dos parágrafos 7º e 8º do artigo 144 têm gerado ao mesmo tempo a sobreposição de funções e uma frouxa articulação entre os atores do sistema de justiça criminal, que opera, assim, a partir de uma lógica que estimula a competição por recursos escassos e não a colaboração entre agências (BUENO, PERES e TONELLI, 2016, p. 37-38).

Seu conteúdo normativo focou-se em estabelecer aos municípios papéis iniciais de coadjuvantes nesse âmbito, tendo-se como atribuição significativa apenas

tarefas pontuais e genéricas em seu texto constitucional, sendo claramente aquém das competências e responsabilidades dos demais entes federativos.

Ainda que a Constituição Federal marque a abertura democrática no país e a diferenciação entre segurança pública e defesa nacional, o artigo 144 é restritivo em relação à concepção de segurança, mesmo sendo o principal marco normativo sobre a segurança pública no Brasil. Ao afirmar que segurança é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, o texto amplia o rol de responsáveis pela segurança. Mas, ao enumerar como órgãos responsáveis por garanti-la as polícias estaduais (civil, militar e corpo de bombeiros) e federais (polícia federal, rodoviária federal e ferroviária federal), restringe novamente segurança pública como uma questão de polícia (BUENO, LEITE, LIMA e PERES, 2014, p.141).

Apesar da possibilidade alternativa de cada município instituir suas guardas municipais para resguardar seus bens, serviços e instalações, resta claro que o texto acabou privilegiando nas competências sobre a matéria de segurança pública, sobretudo os estados que puderam administrar as suas bases históricas de controle social por intermédio das polícias civis e militares.

Ressaltamos que apesar da constituinte e da constituição federal se limitarem na transformação deste cenário no que se trata a segurança pública¹, no desenrolar do início dos anos 1990 e 2000, um processo de mudança deu-se pela descentralização das atribuições e na obtenção de recursos baseados num novo modelo federativo, que diferente do período anterior (ditatorial) caracterizado pela centralização do poder, obteve por via infraconstitucional o fortalecimento normativo assim como político sobre um novo papel a ser praticado pelos municípios em certas matérias, obtendo-se acesso a distribuição de recursos pelos cofres da união.

Como exemplo desta mudança as políticas públicas de educação e saúde, passaram por uma forte transição de receitas públicas, para serem redistribuídas por transferência de recursos fiscais da união para os estados e municípios aplicarem nessas áreas (BUENO, LEITE, LIMA e PERES, 2014, p.133).

¹ Para o ponto da constituinte em específico devemos ressaltar a influência que as polícias militares e principalmente a Escola Superior de Guerra tiveram nessa transição, participando ativamente desta subcomissão e dos encaminhamentos para as comissões seguintes que iriam gerar o texto original constitucional. Para mais informações, acesse: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b>

Entretanto, aquilo que aconteceu após a redemocratização nas áreas políticas como saúde e educação não ocorreriam, num primeiro momento, com as políticas públicas de segurança, já que não houve uma transformação das estruturas policiais existentes e da essência daquilo que podemos considerar como policial, não havendo nesse campo uma quebra significativa com o modelo anterior (CHOUKR, 2004 *apud* KRUCHIN, 2013, p. 42), o que em parte parece ser uma sina nacional, a qual as transformações sociais, em regra, se deram por acordos que mais serviram para manter que transformar a sociedade (CARVALHO, 2018 e HOLSTON, 2013).

De acordo com Mariana Kiefer Kruchin (2013), estudos apontam que a CF/88 nos trouxe apenas uma superação de caráter formal de aspectos do regime anterior, em que apesar das normativas separarem de fato o que é segurança nacional e segurança pública, na vida cotidiana das práticas policiais de controle do crime e da violência esta ficou presa aos moldes autoritários (ZAVERUCHA, 2008, p. 142)

Na realidade, o preço pago pelo Brasil para garantir o apoio militar à democracia foi dar as forças armadas certo poder de autonomia. Numa transição pactuada como a que viveu o país, o governo democrático fez concessões importantes com os militares e permitiu a sobrevivência de certas instituições autoritárias. Esse foi o preço da negociação. O problema, claro, é que **as concessões deveriam ter sido transitórias** e desaparecido com o tempo [...], mas não foi assim [...], no Brasil não houve um processo de desmilitarização (ZAVERUCHA, 2008, p.129, traduzido e grifado pelo autor).

Assim – ao se colocar estas constatações iniciais – e considerando que tal matéria por si assume papel de grande relevância não apenas na ordem jurídica como também na ordem político-social, pois em sua dimensão política e operacional será menos um conceito teórico e sim um campo empírico e organizacional, que ressaltamos a importância de entendermos a nossa democracia e os nossos conflitos sociais.

[...] a partir de questões sociológicas construídas para investigar como, no contexto de desenvolvimento da democracia brasileira, são construídas as respostas públicas frente ao crime, à violência e ao pressuposto democrático do acesso à justiça e da garantia de direitos. O enfoque comum está nas práticas institucionais das várias organizações que compõem o chamado sistema de justiça criminal brasileiro e sua relação com o projeto democrático regulamentado pela Constituição de 1988. Nessa perspectiva, um marco da democratização política – a Constituição de 1988 – é parte de uma inflexão na relação entre polícias e sociedade, suscitada pela

construção da democracia e pelas pressões sociais por novos modelos de política e de polícia. A Constituição significou uma mudança discursiva fundamental em relação aos mecanismos legítimos de controle social e do crime (BUENO, LIMA e SINHORETTO, 2015, p. 123 - 124).

Porém, temos de lembrar que esses campos estão em constante disputa, não apenas entre os entes federativos, mas até mesmo entre os órgãos de competência sobre a mesma unidade federativa. Exemplo disto são as polícias militares e civis na disputa pela legitimidade do poder de polícia: apesar de atribuições e espaços de competências legais mais normatizadas e delimitadas que o papel municipal ou das guardas municipais, existe uma dificuldade de comunicação interinstitucional².

Estas dinâmicas também refletem na operacionalidade das corporações, tendo em vista que em parte a polícia militar interfere no papel investigativo da polícia civil, assim como em certos momentos a polícia civil cumpre um papel que os militares tomam como sua atribuição.

Assim, devemos pensar nas nossas práticas e permanências, para modificarmos esse cenário resistente a transformações por meio de políticas públicas que possam democratizar o acesso a segurança, seguindo o exemplo dos esforços que tem sido feitos em outras áreas como a educação e a saúde.

2.2. O AUMENTO DO CRIME E DA VIOLÊNCIA URBANA NO CENÁRIO NACIONAL

O país passa por um momento conturbado no que se refere aos índices de criminalidade e a realidade conflituosa nas cidades, nesse sentido o fenômeno da violência tem tomado progressiva dimensão nas esferas nacional, regional e local.

² Há casos discutíveis inclusive no município de Pelotas que demonstram clara disputa e tensão entre quem tem a autoridade policial. Em 2015 matéria publicada pelo G1 e vídeo publicado pelo diário popular após acidente de trânsito entre Policiais militares com policial civil. “No registro feito pelo policial civil no site do governo do estado, ele diz que o PM mostrou estar com uma arma de fogo na cintura assim que desceu do veículo. O policial civil também relata que sacou uma arma e ficou com ela em mãos, até que o PM se identificasse”. Disponíveis em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vmF0QEUPUI8>> e <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/transito/noticia/2015/11/acidente-de-transito-entre-policiais-termina-em-confusao-em-pelotas-rs.html>>.

No passado, Luiz Eduardo Soares (2006) já revelava essa realidade, comparando nossos números de letalidade aos de uma guerra contínua, a qual atinge em especial os homens jovens de famílias pobres com idade entre 15 a 24 anos, tirando em média cerca de 45 mil vidas todos os anos no país. Em 2017 houve o pico desse indicador, chegando, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2018, p. 13) ao histórico número de 63.895 assassinatos no país o que representou cerca de 175 mortes por dia no Brasil. Esses números ainda podem ser mais expressivos se considerarmos os dados Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (2018) que aponta o número de 65.602 homicídios em 2017.

Apesar das quedas em certos indicadores em comparação aos anos anteriores, conforme os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2019) existe uma variação e uma crescente na última década.

O assassinato de qualquer ser humano é igualmente grave, mas os homicídios no Brasil são muito desigualmente distribuídos. Os números deste Anuário demonstram desigualdade na vitimização de grupos etários, de classe, raça e gênero nos padrões já conhecidos historicamente. Além disso, as mortes são muito desiguais entre os estados e regiões do país e na linha do tempo, tendências mais recentes. Enquanto Amapá, Ceará, Pará, Sergipe e Roraima, por exemplo, tiveram crescimento importante das taxas de homicídio, outros estados apresentaram decréscimo significativo na década, como em São Paulo, no Paraná e no Mato Grosso do Sul. Há ainda tendências de pico e queda posterior, como em Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e finalmente estados como Pernambuco e Rio de Janeiro, nos quais as taxas caíram na virada da década mas subiram novamente nos últimos anos (FELTRAN, 2019, p. 30).

E ainda, de acordo como o Altas da violência (2019):

No atual cenário, enquanto está em curso a mais profunda transição demográfica de nossa história, rumo ao envelhecimento da população, a alta letalidade de jovens gera fortes implicações, inclusive sobre o desenvolvimento econômico e social. De fato, a falta de oportunidades, que levava 23% dos jovens no país a não estarem estudando nem trabalhando em 2017, aliada à mortalidade precoce da juventude em consequência da violência, impõem severas consequências sobre o futuro da nação. Para além da questão da juventude, os dados descritos nesse relatório trazem algumas evidências de um processo extremamente preocupante nos últimos anos: o aumento da violência letal contra públicos

específicos, incluindo negros, população LGBTI, e mulheres, nos casos de feminicídio (IPEA e FBSP, 2019, p. 06).

Mas não apenas a população civil morre neste conflito. Dados do mesmo anuário nos remetem a uma situação sensível a qual estão sujeitos os integrantes das forças de segurança. Apesar da redução em 10,4% das mortes em relação a 2017³, 343 policiais civis e militares foram assassinados em 2018. Novamente o perfil desses sujeitos girou no sexo masculino representando 97% das pessoas, 51,7% eram negros, porém ao contrário dos civis que em sua maioria eram jovens, a idade dessas vítimas está no entorno de 30 e 49 anos (FBSP, 2019, p. 08).

Curiosamente, 32% desses casos foram tipificados como latrocínios, o que nos sugere que a ação policial repressiva ou a reação ao crime a que estava sendo submetido deu-se fora de serviço com resultados desastrosos, já que os dados confirmam que 75% destes (256 vítimas), não estavam em serviço. E por fim, que tivemos mais suicídios do que assassinatos de policiais em horário de trabalho, chegando ao número de 104 ocorrências (FBSP, 2019, p. 08).

O que se percebe nos últimos anos é justamente uma expansão do crime e da violência urbana e ainda de facções prisionais assim como de milícias ligadas direta e indiretamente a instituições (em regra de corporações estaduais), transformando esse momento instável e lamentável num grande negócio (LOURENÇO e ALMEIDA, 2013), e nesse panorama de atrocidades nos passa a ser importante como alternativa a municipalização da segurança pública.

Nesse espaço de crescimento do sentimento de insegurança e criminalidade, conectados com as dificuldades que a união e os estados tiveram para lidar com essa realidade e atender uma demanda subjetiva, e objetiva, da população de mais segurança, abre espaço para outras formas de enfrentamentos e estratégias de prevenção sejam adotadas. Assim, emerge a intenção de que a população e os municípios se somem na implantação de política locais de segurança pública.

Novamente nos deparamos com categorias complexas de fenômenos que não podem ser analisados isoladamente por certos campos do saber, devendo partir de uma gama de indicadores desta realidade.

³ E nesse sentido muito conectadas a uma trégua das facções, que gerou nos anos anteriores os maiores números anuais de mortes violentas.

2.3. SEGURANÇA E NOVAS PERSPECTIVAS PARADIGMÁTICAS

Anteriormente comentamos sobre o fenômeno da violência e suas consequências na nossa sociedade, porém para entender a dinâmica atual da violência e pensar em alternativas de políticas públicas de segurança para produzir um enfrentamento, é fundamental recobrar a história dessas políticas no Brasil.

Devemos realizar uma análise histórica, caracterizando os paradigmas de segurança e as influências destes nas políticas de segurança, nesse sentido devemos fazer um esforço para trazer a luz uma linha de nossos dias atuais regredindo até pelo menos o período da Ditadura Militar. Tais paradigmas que encontramos nesses períodos podem ser descritos como de Segurança Nacional, Segurança Pública e a Segurança Cidadã ou, como alguns teóricos defendem, Segurança com Cidadania (COSTA, 2012).

De fato, para melhor compreender a dinâmica atual da violência e as alternativas de políticas públicas disponíveis, é imprescindível retomar a reflexão sobre o histórico das políticas de Segurança no país. Considerando as múltiplas possibilidades de especialização e diferenciação das instituições e suas respectivas formas de atuação, **a configuração exata escolhida em determinado local e período estará fortemente relacionada aos conceitos e paradigmas que são a base da formulação da política pública de segurança** (FREIRE, 2009, p. 49, grifo nosso).

Primeiramente, devemos conceituar aquilo que podemos chamar de paradigmas. Entendendo paradigma como visões de mundo compartilhadas por uma sociedade em certo espaço e que por consequência deste compartilhamento é influenciada em determinada época, direcionando não somente a produção acadêmica como também a formulação de políticas públicas, sustentando-se e moldando-se pela interação de forças políticas, pelas elites nos espaços de poder e pelo pacto social vigente em determinado período (FREIRE, 2009, p. 49; COLVERO e LIMA, 2017, p. 47).

Por esses relatos, entendemos a relevância de identificar os variados tipos de paradigmas de segurança, pois, como vimos, essas visões compartilhadas é que dinamizarão as políticas, e também por via de um pacto social, como de maneira geral agirão os agentes do Estado frente à necessidade de políticas de segurança

pública. Logo, nos parece melhor conhecer quais as características de cada paradigma, tendo em vista os resultados que serão alcançados para a sociedade.

2.3.1. Segurança Nacional

Quando falamos em Paradigma de Segurança Nacional, devemos ressaltar o período da Ditadura Militar (1964-1985), devido este ter sido marcado fielmente pela lógica do inimigo em meio à guerra fria⁴ (STEPHAN, 2016, p. 538), e “[...] caracterizado pela supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão a qualquer manifestação contrária ao regime militar” (FREIRE, 2009, p. 50).

Esses agentes incorporaram novos valores na agenda política nacional quando assumiram o controle do estado brasileiro, baseando suas bases de atuação na defesa do Estado, por meio de uma Doutrina Nacional de Segurança (DSN).

De forma bastante sintética, pode-se afirmar que a DSN articulava segurança nacional e desenvolvimento no sentido de maximizar o desempenho econômico nacional e de minimizar as clivagens e dissensos internos num cenário em que imperava a crença na inevitabilidade do confronto leste-oeste e na sistemática “infiltração” comunista. Seu discurso tendia a submeter praticamente todas as atividades do Estado e, eventualmente da sociedade, à lógica da mobilização contra o comunismo – que poderia ser identificado não apenas nos movimentos sociais de maior ou menor inspiração socialista, mas no polo nacionalista das Forças Armadas e nas lideranças populistas nacionais (SVARTMAN, 2006, p. 190).

As noções de segurança produzidas a partir da DNS foram formuladas majoritariamente por integrantes da Escola Superior de Guerra (ESG), estabelecendo uma relação entre a segurança e estado de bem-estar social, para quando na ótica do poder, a segurança estivesse em risco, e se sacrificasse as garantias do Estado, frente ao “inimigo interno”.

⁴ Em síntese, consistiu num período posterior a Segunda Guerra Mundial, que se incidiu a partir de uma tensão eminentemente ideológica, entre blocos liderados pelos Estados Unidos e União Soviética, respectivamente. Apesar de ser lembrada apenas pela corrida espacial/tecnológica e disputa “meramente ideológica”, houveram também nesse período conflitos militares envolvendo indiretamente essas potências como a Guerra do Vietnã (1955-1975) e a guerra no Afeganistão (1979-1989), o que demonstra a tensão existente tendo em vista a nuclearização de EUA e da URSS.

A legislação de segurança nacional foi a expressão dessa doutrina, articulada e colocada em prática pelo regime militar. Ela foi transformada entre nós em preceito constitucional pela Emenda nº 1169, que subverteu o direito público brasileiro, anulou os poderes constitucionais do Legislativo, subjugando a sociedade e os estabelecimentos político-jurídicos. Criou-se, verdadeiramente, um Estado de Segurança Nacional, que emergiu, quer pelos Atos Institucionais, quer pela Constituição de janeiro de 1967, e que "aperfeiçoou" o conceito de segurança nacional. Por esta Constituição, o Poder Executivo ficou com as principais atribuições da segurança nacional, possibilitando ao Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional, em casos de urgência, expedir decretos-leis sobre temas de segurança nacional. Ampliaram-se também os poderes e as atribuições do Conselho de Segurança Nacional e das Forças Armadas. A Emenda Constitucional de n.º [01] de 1969 aprofundou e radicalizou todos os poderes já conferidos ao Executivo, ao Conselho de Segurança Nacional e às Forças Armadas, pela Constituição de 67. A Doutrina de Segurança Nacional projetou leis e regras sobre todos os setores da vida nacional (COIMBRA, 2000, p. 13-14).

Logo no início do regime, em abril de 1964, criou-se o Grupo Permanente de Mobilização Industrial (GPMI), que tinha como objetivo adaptar as forças armadas e seu poder bélico a esta doutrina de segurança, visando combater uma "guerra revolucionária" no país, e para reprimir tal possibilidade uniram-se esforços entre militares e industriais da época, para criar uma máquina de obtenção de informações por meio do Sistema Nacional de Informações (SNI), que era embasada em espaços para a prática de interrogatórios e tortura.

Tinha como centro operacional deste sistema o Conselho de Segurança Nacional (CSN), que teve como chefe a figura centralizada do presidente, num sistema de controle que abarcava e tinha a proposição de expiar todo o território nacional.

O exemplo mais lembrando quando nos referimos a este período foi a criação do Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI).

São inúmeras as instituições e aparelhamentos criados, porém entre o final dos anos 1960 e início dos 1970 criaram-se e foram organizadas instituições repressivas tais como o centro de informações do exército (CIE), e em 1970 o da aeronáutica (CISA), Centro de Informações da Marinha (CENIMAR), existente antes do golpe militar, mas reestruturados em 1971 (COIMBRA, 2000, p. 11-12).

Fica evidente uma sistematização do aparato de controle ditatorial, onde as instituições trabalharam em conjunto para que essa compreensão paradigmática embasada na segurança nacional fosse levada até as últimas consequências, emergindo, neste cenário, uma lógica da supremacia do interesse nacional que deveria ser resguardada pelo Estado mesmo que para isto se alçasse o uso da força onde e quando avistassem indivíduos que na sua ótica estariam colocando em risco à “ordem nacional”.

Dessa forma, o conceito de Defesa Nacional estava intimamente associado à defesa do Estado e este princípio foi expresso na primeira Constituição promulgada pelo regime militar, em 1967. A emenda constitucional de 1969 acrescentou a esse princípio o destaque para as Forças Armadas, argumentando que estas são essenciais à execução da política de segurança nacional. Em outras palavras, a elas competia promover a obtenção e a salvaguarda dos objetivos nacionais. As Forças Nacionais, nesse contexto, emergiram assim como intérpretes da vontade nacional (FREIRE, 2009, p. 51).

Com o aumento da pressão do Regime Militar (1964-1985), este conceito de “inimigo interno” que antes se remetia aos “comunistas” foi ampliado, passando a ser passível de suspeição qualquer cidadão que pudesse ameaçar a “ordem” ou a “vontade nacional”, termos introduzidos nas legislações deste período, mas que tinham claramente um conteúdo vago de algum significado objetivo.

Por fim, quanto ao paradigma de Segurança Nacional, podemos caracterizá-lo a partir dessas percepções em duas dimensões: a primeira diretamente influenciada pelos Estados Unidos pelo combate ao seu inimigo ideológico, o comunismo, e a necessidade de atravancar este “mal”, tendo em vista o contexto de tensão global⁵; mas que depois ampliou-se a uma ação repressiva, tendo como principal objetivo a manutenção do poder ditatorial.

Assim criou-se a noção de que qualquer indivíduo, antes de se resguardar a sua condição de cidadão deveria ser tratado com suspeição pelo Estado, fazendo da repressão por via das forças armadas, de segurança e órgãos especiais seus braços

⁵ Essas tensões na visão do autor deste trabalho não podem ser ignoradas. Exemplo mais claro desta tensão da guerra fria na América Latina foi à crise dos mísseis balísticos em Cuba (1962), colocando naquilo que os EUA compreendem como seu “quintal” uma ameaça real a sua hegemonia. Fica evidente que esse cenário incentivou uma influência direta maior dos Estados Unidos e a consequente divulgação e patrocínio do anticomunismo na região, mesmo que na prática financiassem expressões não democráticas, como foram as ditaduras militares.

de operacionalização desta noção de segurança, que tinha como enfoque a defesa do próprio Estado e não da sociedade.

2.3.2. Segurança Pública

Apesar da força dos aparelhos repressivos do Estado, e tendo como objetivo a manutenção dele próprio, ocorreram mudanças significativas na sociedade brasileira, principalmente a partir dos anos 1980, com a pressão por transformações políticas, para que a democracia constitucional fosse restaurada na ordem jurídica e político-social.

Nesse desafio de transformações o paradigma de Segurança Pública pode ser considerado contemplado no Brasil por meio da CF/1988, devido a carta magna ser entendida como um marco legal que serviria como símbolo para outra perspectiva paradigmática - diferentemente do regime político anterior, das cartas magnas e atos institucionais daquele período - um Estado sob o qual fosse ressaltado por via constitucional os direitos e garantias individuais e coletivos, a serem respeitados e disponibilizados pelo Estado aos seus cidadãos. Nesse sentido, entendem Anderson Rodrigo Andrade de Lima e Ronaldo Bernardino Colvero que:

[...] Essa arquitetura não é um mero preciosismo, mas reflete o espírito que ela tenciona apresentar, estabelecendo a dignidade da pessoa humana como princípio basilar da atuação estatal [...] a CF/88 trouxe consideráveis avanços para a construção de uma nova perspectiva de segurança “pública” - contrapondo-se à anterior, voltada à segurança “nacional” - na tentativa de fornecer ao Estado um novo aparato que possibilitasse a garantia de direitos e o acesso à justiça (2017, p. 49).

De fato, a CF/88 deve ser encarada como uma conquista histórica quando encarada dentro de um período de redemocratização do país. Porém como ressaltamos em outro ponto deste trabalho, são inegáveis as suas limitações que podem ser descritas desde as subcomissões da constituinte ao produto final que foi promulgado e gerado com base nela.

[Assim, apesar do caráter simbólico de mudança que a CF/88 proporcionou] em termos de políticas públicas de segurança, há pouco o que se destacar nesse período no Brasil. Pode-se dizer que, durante a década de 1990, o que se verificou foi o fortalecimento de

um Estado penal e repressivo, voltado ao controle penal daqueles que continuavam sem ter acesso a direitos sociais. Esse fato pode ser constatado pelo crescimento da população carcerária, pelo debate e uso das Forças Armadas no controle à criminalidade de narcotraficantes de drogas em favelas, e toda a criminalização societária que isso proporciona. Em suma, a atuação estatal continuava voltada a medidas criminalizadoras e ostensivas, mais do que propriamente a ações de proteção social (MADEIRA e RODRIGUES, 2015, p. 07).

De acordo com Freire (2009, p. 51), a CF/88 em parte inova quando destaca que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, entretanto esta mantém um mesmo grupo como os responsáveis constitucionalmente pela proteção deste direito.

Percebam: na teoria ela serve como um mecanismo de ampliação de garantias quando comparada ao período da ditadura e da segurança nacional, porém na sua estruturação privilegiou, como demonstra o Art. 144 da CF/88, apenas as antigas instituições como as polícias federais e estaduais, sem dar empoderamento a outras instituições para enfrentamento da violência, destacando-se nesse nível a baixa prerrogativa dada de atuação aos municípios nessa matéria, e também preservar certas garantias especiais como um foro especial para julgamento de certos crimes cometidos por policiais, ou seja, a justiça militar estadual (COIMBRA, 2000, p.18).

Porém, é inegável uma expressiva dispersão de um poder antes centralizado, devido à descentralização administrativa que vem incutida por todo o texto constitucional e que, em certa medida, alcançou os estados e municípios, principalmente os primeiros.

Nesse contexto, é importante mencionar o papel de articulação entre os estados, atribuído posteriormente ao Governo Federal. Em 1995 foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, transformada em 1997 em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). No decreto de sua criação, é estabelecido que cabe à SENASP assessorar o Ministro de Estado da Justiça na definição e implementação da política nacional de segurança pública, e, em todo o território nacional, acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública. A SENASP passou então a atuar buscando a articulação entre as unidades federativas, visando a estruturação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Inspirado no Sistema Único desenvolvido no âmbito das políticas de saúde (SUS), o SUSP visa articular as ações federais, estaduais e municipais na área de segurança pública, buscando aperfeiçoar o planejamento e troca de

informações para uma atuação qualificada dos entes federados na área. O SUSP não busca a unificação, pois reconhece a autonomia das instituições que compõem o Sistema, mas sim a integração, otimizando resultados (FREIRE, 2009, p. 52).

Talvez um dos maiores avanços em termos paradigmáticos tenha sido a distinção entre os órgãos responsáveis pela Segurança Nacional e pela Segurança Pública, diferenciando os papéis das polícias e das forças armadas, destacando as diferenças entre as duas concepções, delimitando constitucionalmente seus espaços de atuação⁶.

Assim, quanto ao paradigma da Segurança Pública, ainda que também não muito bem conceituado nos textos legais (COLVERO e LIMA, 2017, p.49), devemos ressaltar a importância das instituições policiais nesse cenário, sendo elas as principais responsáveis pelo controle e a prevenção da violência, a partir de uma lógica caracterizada pela proteção das pessoas e do patrimônio.

E como anteriormente mencionado percebe-se que quanto aos municípios, à participação destes ficou restrita à criação das guardas municipais com a função de guardar e conservar bens públicos, mesmo que as guardas municipais na prática assumam cada vez mais um papel infralegal de polícia, como veremos mais adiante neste trabalho.

2.3.3. Segurança Cidadã ou com Cidadania

Esta perspectiva surge a partir da metade dos anos 1990 na América Latina, tendo como finalidade a implementação de políticas públicas setoriais nas comunidades, e nesse sentido pensando-se mais a segurança pública em nível local (FREIRE, 2009). Começa a ser aplicado na Colômbia, em 1995, muito influenciada pela necessidade de criar estratégias para o enfrentamento da violência e o narcotráfico.

O consenso acerca da incapacidade do Estado para controlar a violência e prover segurança contribuiu para que as autoridades governamentais e os políticos percebessem a importância de abandonar a postura de provedores efetivos da segurança e do

⁶ Ainda que na prática possamos encontrar exemplos que fujam desta norma como a controversa intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro (2018), que se utiliza das forças militares em suas operações. <<https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-assina-decreto-de-intervencao-federal-na-seguranca-do-rio-de-janeiro.ghtml>>.

controle do delito. Este fenômeno provoca, no Estado nacional, a consciência da necessidade de **mudar o papel das diversas instâncias da autoridade no combate à violência** e, na população, a vontade de se inserir nessas ações. Assim, as autoridades colombianas tiveram que se reconstituir como agente detentor de um poder hegemônico, defensor da ordem pública, para enfrentar o dilema originado em fatos sociais do último terço do século XX: a normalização das elevadas taxas de violência e as reconhecidas limitações da justiça penal do Estado. Neste sentido, com base na experiência prática e administrativa e com a assessoria de intelectuais ligados a universidades e instituições de pesquisa que desenvolvem estudos sobre o fenômeno da violência, o Estado faz arranjos institucionais para a construção do novo modelo. É o que demonstra a experiência realizada em Bogotá por três administrações distritais (1995-2003). Para subsidiar as políticas públicas, a secretaria de governo distrital contratou estudos com centros de pesquisa internacionais e com especialistas de diversas Universidades bogotanas. Uma das questões destacadas nesses trabalhos foi a falta de ligação direta entre as condições econômicas e a segurança. De um modo geral, as pesquisas na capital da Colômbia permitiram aprofundar a caracterização de determinados contextos, situações e eventos e, com base neles, definir possíveis intervenções em campos como a violência homicida, suicídios, acidentes rodoviários, delitos sexuais, assaltos na rua, roubo, furto. Realizaram-se investigações sobre percepção de segurança (MEJIA, 2007, p. 318-319, grifo nosso).

No cenário colombiano esses novos papéis das instâncias do Estado obtiveram apoio da população na medida em que possibilitava novas formas de lidar com a violência urbana, as guerrilhas, os narcotraficantes e grupos paramilitares (MEJIA, 2007), revertendo um cenário de insegurança e buscando promover uma convivência cidadã, deixando, por exemplo, a polícia de ser um mero instrumento que servia apenas ao Estado e uma elite, como ocorreu principalmente dentro do paradigma de segurança nacional (COLVERO e LIMA, 2017), partindo a prestar um serviço público que tem como finalidade suprir a demanda dos cidadãos por segurança e a obtenção de um sentimento de paz. Este conceito posteriormente passa a ser adotado por outros países da América Latina e no Brasil, influenciando o debate sobre a temática a partir de meados dos anos 2000 (FREIRE, 2009).

[Porém no Brasil] essa visão ainda está em processo de disseminação nos estados de forma a influenciá-los na mudança do modelo de ação policial eminentemente repressivo e construir uma política estadual firmada em bases mais sólidas e com ações de médio e longo prazos. Programas de prevenção são absolutamente centrais, pois não adianta entrar com todo o aparato policial em favelas quando a população jovem ainda vê no tráfico a melhor

opção de vida e quando faltam políticas de assistência social, de saúde e de educação (COSTA, 2012, p. 17-18).

A compreensão de segurança cidadã ou com cidadania, parte da natureza multicausal da violência, assim esta atua numa ampla gama de espaços que possam produzir um enfrentamento, constituindo uma esfera de prevenção e proteção social, via políticas públicas integradas por uma diversidade de instituições e participação popular, agindo de maneira integrada no âmbito local.

Assim, as políticas públicas envolvem diversas dimensões, já que devido à multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações (FREIRE, 2009), deve-se entender que devemos salvaguardar os direitos sociais, tais como saúde, educação, moradia, lazer, proteção a infância e outros aqui não mencionados.

Devemos incluir nessas pautas e demandas a segurança como caminho viável para proteger esses direitos sociais assim como os direitos individuais de cada cidadão, num sistema que agregue essa complexidade numa mão de via dupla, na qual se crie um círculo virtuoso, no qual o direito a segurança resguarde nossos direitos civis, políticos e sociais e que esses direitos, ao dar acesso a população a saúde, educação, moradia e um trabalho digno, sirvam como alicerce para uma cidadania plena e segura.

Essa intervenção, de acordo com Moema Dutra Freire (2009), deve envolver várias instituições públicas e a sociedade civil, a partir da identificação dos problemas prioritários para a diminuição da violência e seus índices em determinada localidade, a partir de ações planejadas nas variadas áreas como mencionamos anteriormente.

Assim, sinteticamente, de acordo com Moema Dutra Freire (2009, p. 108 - 109) os paradigmas de segurança podem ser percebidos a partir das seguintes grades conceituais:

FIGURA 1– Quadro síntese do paradigma Segurança Nacional.**Quadro 1
Segurança Nacional**

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Proteção dos interesses nacionais, associados às preferências dos detentores do poder.
2. Contexto histórico	Ditadura militar.
3. Conceito de violência	Ameaça aos interesses nacionais, soberania e ordem pública. Atos contra o Estado e elite no poder.
4. Papel do Estado	Eliminação de qualquer ameaça aos interesses nacionais, podendo ser adotados quaisquer meios para o alcance desse objetivo. Foco na atuação das Forças Armadas.
5. Papel dos indivíduos	Submissão plena aos interesses nacionais, definidos pela elite no poder. Indivíduos não participam das decisões. Direitos cassados.
6. Estratégia de política pública	Serviço de informações e inteligência para identificação de ações potencialmente ameaçadoras à ordem e interesses nacionais. Criação de instituições de repressão a qualquer ato percebido como subversivo.

Fonte: (FREIRE, 2009).

FIGURA 2 - Quadro síntese do paradigma Segurança Pública.**Quadro 2
Segurança Pública**

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.
2. Contexto histórico	Redemocratização do país, elaboração da nova Constituição, fortalecimento da cidadania, movimento de descentralização e fortalecimento das competências de estados e municípios.
3. Conceito de violência	Ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio.
4. Papel do Estado	Controle e prevenção da violência. No entanto, maior foco é dado às estratégias de repressão à violência. Papel preponderante das instituições policiais na implementação da política de segurança.
5. Papel dos indivíduos	Direito ao voto é restabelecido. O texto constitucional menciona que a segurança é papel de todos. No entanto, na prática, os indivíduos possuem pouca participação na política. Indivíduos como beneficiários das políticas de segurança.
6. Estratégia de política pública	Foco na atuação policial, principalmente em estratégias de controle da violência. Papel central dos estados na implementação das políticas de segurança, com o estabelecimento de diretrizes principais pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sistema Único de Segurança Pública: estratégia de articulação entre os estados e integração de informações e ações.

Fonte: (FREIRE, 2009).

FIGURA 3 - Quadro síntese do paradigma Segurança Cidadã ou com cidadania.

Quadro 3 Segurança Cidadã	
Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Promoção de convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência.
2. Contexto histórico	Consolidação dos direitos de cidadania. Fortalecimento da participação social e da atuação da sociedade civil. Crescimento da violência, demandando formas mais efetivas de prevenção e controle.
3. Conceito de violência	Fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos. Violência é multicausal, por isso demanda uma estratégia multissetorial de prevenção e controle.
4. Papel do Estado	Implementação de políticas setoriais articuladas, com foco no âmbito local. Governo federal, estados e municípios possuem papel nesse processo. Além das instituições policiais, instituições responsáveis pelas políticas sociais também participam da política. Nova importância é conferida à gestão local da segurança, em contraste com a perspectiva anterior que mantinha a esfera de atuação concentrada principalmente no âmbito estadual e federal.
5. Papel dos indivíduos	O cidadão é central nessa perspectiva. O indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário. Possui papel preponderante na gestão local das políticas de Segurança Cidadã.
6. Estratégia de política pública	Implementação de políticas setoriais integradas voltadas para prevenção e controle da violência. Fomento à participação dos cidadãos e ao desenvolvimento de ações direcionadas para a comunidade.

Fonte: (FREIRE, 2009)

Cabe ainda salientarmos, que tais paradigmas supracitados não são estanques e excludentes, mas permitem a partir de seus elementos, destacar sentidos nas crenças, valores e estratégias desencadeadas pelos gestores e atores das políticas de segurança (FREIRE, 2009, p. 102), e por essa razão, existe uma dificuldade epistemológica a ser enfrentada para compreensão deste assunto, pois os paradigmas, mesmo sem estarem em harmonia nas suas finalidades, possuem ainda sim a capacidade de conviverem entre si no mesmo tempo e espaço (KUHN, 2003).

3 PROTAGONISMO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA

A municipalização da segurança pública e o seu protagonismo é um fenômeno que foi construído nas últimas décadas do período pós democratização do Brasil. Porém, diferentemente de políticas como as de educação e saúde (PERES, BUENO e TONELLI, 2016) aos municípios não foi dado inicialmente qualquer protagonismo, a não ser a facultativa constituição de guardas municipais para salvaguardar seus bens.

Os municípios, no Brasil, não têm polícias (apenas Guardas Civas, em geral limitadas à proteção do patrimônio público), portanto, só poderiam enfrentar a violência criminal com políticas preventivas de natureza não-policial, ainda que sempre contando com a colaboração das polícias estaduais (Militar e Civil). Mas essa limitação pode se converter em virtude, se houver criatividade. Seria necessário instituir fontes alternativas de atração ou recrutamento dos jovens, capazes de competir com o tráfico, oferecendo pelo menos as mesmas vantagens proporcionadas por ele. Em outras palavras, para competir com a fonte de sedução criminosa, o poder público municipal teria de proporcionar benefícios materiais, como emprego e renda, e simbólico-afetivos, como valorização, acolhimento e pertencimento, restituindo visibilidade e auto-estima, o que, por sua vez, exigiria uma espécie de “customização” das políticas públicas. Para valorizar cada jovem é preciso aplicar políticas públicas que criem oportunidades de exercício de suas virtudes e potencialidades criativas e expressivas. Mas isso ainda não basta. É necessário criar também as condições para que as virtudes expressas sejam identificadas e reconhecidas, o que requer estruturas dialógicas intra e intergrupais (SOARES, 2003, p. 78).

Ao longo dos anos 1990 e 2000 ocorreram transformações significativas nesse protagonismo, principalmente por influência da união, a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011).

A partir da ideia de se criar uma política nacional sobre a segurança pública, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, assim como I Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP e um Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP. Apesar do I Plano sofrer de uma ausência de prioridades e estratégias articuladas, e de poder não ser considerado verdadeiramente como um Plano (LUCAS, 2018), foi a primeira tentativa de se organizar as instituições e os entes frente ao problema da violência urbana.

A instituição da Senasp, como órgão executivo, significou a estruturação de mecanismos de gestão capazes de modificar o arranjo institucional de organização administrativa de segurança pública no âmbito governamental federal. Surgiu, então, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), voltado para o enfrentamento da violência no país, especialmente em áreas com elevados índices de criminalidade, tendo como objetivo aperfeiçoar as ações dos órgãos de segurança pública. (CARVALHO e SILVA, 2011, p. 62 - 63).

Em 2007, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, tendo-se em vista uma política sistemática aos moldes, por exemplo, do sistema único de saúde (SUS), é criado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com o objetivo de articular as ações das esferas federal, estadual e municipal na área da segurança pública.

Ainda durante o governo Lula, foi instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, um dos programas a injetar recursos substanciais aos municípios, e nesse sentido, esvaziando os gastos FNSP criado no governo FHC.

Os recursos do Pronasci estão alocados na Senasp, secretaria também responsável pela execução dos recursos do FNSP. Os recursos do Pronasci, no entanto, têm representado mais do que o dobro dos recursos do Fundo, demonstrando seu peso na então política de segurança do governo federal, e de certa forma esvaziando o papel do FNSP (PERES, BUENO, LEITE e LIMA, 2014, p. 137).

Porém ao longo do primeiro governo de Dilma Roussef (2011-2015), houve um decréscimo deste tipo de financiamento aos municípios. Mas apesar disto, de acordo com um estudo organizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP (2019, p. 14) de 2002 a 2017 os municípios foram os únicos a alcançarem crescimento constante nos gastos em segurança, mesmo com a queda mencionada dos repasses do governo federal, tendo crescimento nesse período de 258%, mais que o dobro do crescimento dos investimentos da união (105%) e dos estados (64%).

[...] os municípios, com exceção do ano de 2013, apresentaram um crescimento constante ano a ano, de modo que a participação destes entes no financiamento da política de segurança no país passou de 3% em 2002 para 6% em 2017. Em conjunto com os demais dados analisados por este estudo, constatou-se que não apenas aumentou o número de municípios que possuem gastos com a função segurança pública, mas também o valor gasto. [Ainda, na faixa] de

50.001 a 100.000 e de 100.001 a 500.000, apresentaram um crescimento próximo de 350%. (FBSP, 2019, p. 15).

Os dados nos sugerem que mesmo com a queda dos repasses da união para os municípios, criou-se ao longo dos últimos 20 anos uma nova concepção em nível local do seu papel nas políticas de segurança pública.

Como reflexo, o protagonismo na municipalização da segurança pública cada vez mais tem sido não apenas estimulada pela união, mas também financiada pelos próprios municípios por via dos seus fundos associados aos recursos que ainda são repassados pela união.

3.1. ÍNDICES DE VIOLÊNCIA LOCAL

Pelotas, de acordo com o IBGE possui uma população estimada em 342.405 habitantes, sendo, nesse sentido, um dos dois municípios de grande porte da região (mais de 100 mil/h), sendo o mais populoso da zona sul do estado e terceiro mais populoso de todo o estado do Rio Grande do Sul.

Através de dados organizados pelo GITEP – UCPel junto aos indicadores criminais da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul (2019) em razão de dados de 2015 a 2018, montamos o seguinte quadro sobre alguns índices de violência no município:

Quadro 2 - Números absolutos de crimes cometidos entre 2015 a 2018

Tipo Penal	2015	2016	2017	2018	Total/Média
Furtos	3.806	3.904	3.653	3.518	14.881
Roubos	3.621	3.734	4.140	3.353	14.848
Furto de Veículos	852	434	547	484	2.047
Roubo de Veículos	208	248	274	169	899
Latrocínio	4	10	6	4	24
Homicídios (nº absoluto)	100	66	110	68	344
Homicídios (taxa por 100 mil/h)*	29	19	32	20	25

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, 2019.

Por esse quadro geral construído nesse período de análise (2015 a 2018)⁷ nos é visível índices criminais consideráveis, sem ficar despercebido também uma certa continuidade nos índices criminais principalmente no que concerne a crimes de caráter patrimonial como furtos e roubos.

Ainda nos é relevante perceber os índices de homicídios dolosos do quadro supracitado que se colocados numa taxa de 100 mil habitantes correspondem a 29 (2015), 19 (2016), 32 (2017) e 20 (2018) assassinatos por cada período, tendo 2017 um expressivo e simbólico número, tendo em vista superar a média nacional do ano de 2016 que foi até o presente momento a maior média nacional registrada (IPEA, 2018, p. 03).

Esses números só não são maiores devido à classificação dos latrocínios serem a parte desta dimensão dos homicídios dolosos por serem crimes de natureza patrimonial e pela organização dos dados da Secretaria responsável pelos dados os colocam em categorias de crimes diversas.

No entanto, dados parciais do ano de 2019 da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, dão conta que de janeiro a outubro, houveram 45 homicídios dolosos no município, o que é um fator importante de diminuição, mas que deve ser analisado com cuidado, pois pode ser esse resultado menos uma vitória de uma política pública segurança e mais um estabelecimento das organizações criminosas, aos moldes do que houve nos anos 2000 em São Paulo com o primeiro comando da capital (DIAS e MANSO, 2017) que sem concorrentes levaram o estado a sucessivos declínios nos índices de homicídios.

Logo, estudar esse fenômeno e seus encaminhamentos a nível local nos é necessário, pois são nas cidades que essas relações de poder/violência são exercidas e sob as quais se devem ter um trato apurado com vias a melhorar esta situação.

⁷ Ressaltamos certas imprecisões nos dados, primeiramente referente a classificação por parte dos órgãos de segurança dos fatos penais que podem variar e não demonstrar a realidade; ainda pela catalogação dos fatos e da forma como os dados são organizados e expostos pela Secretaria de Segurança do Estado do Rio Grande do Sul e, por fim, principalmente dados que envolvam furtos e roubos (principalmente os que não envolvem veículos) tendem em alguma medida considerável a não ser denunciadas pelas vítimas por descreditarem nos órgãos de segurança e assim por consequência a não fazerem parte das estatísticas, podendo nesses casos pensarmos em números ainda mais expressivos no contexto de Pelotas-RS.

* Essa Informação foi organizada com base na taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes. Números que foram arredondados, tendo como parâmetro a estimativa da população pelotense do IBGE, 2018 de 341.648 pessoas.

Entendemos, nesse sentido, possuir este trabalho o potencial de reconhecer as percepções que os vereadores(as) têm em relação ao campo da Segurança Pública.

Acreditamos que esta pesquisa poderá trazer à luz se de fato esta temática os é importante; se estes estão influenciando em certa medida as políticas municipais e ainda se poderia esse poder ser espaço de maior aproximação da comunidade com a temática, tendo em vista que os projetos são encabeçados em regra pelo executivo como, por exemplo, o Pacto Pelotas pela Paz, mas os(as) vereadores(as) também devem participar desta construção e como uma população cada vez mais preocupada com essa temática é necessário coletarmos quais são as percepções que esses sujeitos possuem e a qual tipo de segurança eles irão legislar, se a uma grade ligada ao paradigma de segurança com cidadania, segurança pública ou segurança nacional?

3.1.1. O caso de pelotas - RS: a constituição de uma política de segurança local

Os papéis das políticas municipais de segurança estão em muito atrelados às guardas municipais no Brasil, assim como o debate por qual seria a finalidade da instituição tem sido colocado por um diálogo controverso.

Para alguns sujeitos envolvidos nesse campo, só existem duas alternativas para a atuação das guardas municipais, pois ou entendem que ela deve atuar como uma nova polícia ostensiva, aos moldes das polícias militares ou deve atuar exclusivamente como cuidadora dos bens dos municípios de sua atuação (KOPITTKKE, 2016).

Entretanto, esse debate deve ser encarado com um espectro muito mais amplificado no que concerne à formatação dessas “polícias” municipais e a como ela contribuirá no enfrentamento da violência no País.

Essa simplificação no debate se deve à visão majoritária existente no país que resume segurança pública ao trabalho da polícia e ainda se limita a ver a atividade policial como ações reativas pós-crime, sejam elas de atendimento de emergências, combate armado ou investigação, todas voltadas a realizar a prisão de criminosos. Nos últimos 40 anos, em diversos países, esse paradigma se transformou

profundamente para uma concepção muito mais abrangente de segurança pública, na qual profissionais de diversas áreas, policiais inclusive, convergem para ações proativas, voltadas a atuar sobre os fatores de risco individuais, ambientais e coletivos que fomentam a violência. Isso tem se mostrado muito mais eficiente na redução da violência e até financeiramente mais viável que o antigo modelo. **No debate atual sobre o papel das guardas municipais, portanto, está se decidindo em qual paradigma o Brasil seguirá.** (KOPITTKKE, 2016, p. 73, grifo nosso).

De acordo com estudos como de Caiuá Al-Alam (2007) e Alberto Kopittke (2016) os primeiros exemplos de guardas são criados logo após a independência do país com a coroa portuguesa. Criada na década de 1830, a Guarda Nacional mesclava em sua estrutura organizacional a centralização e a descentralização, com uma gestão local baseadas nos juízes de paz que tinham como finalidade tocar a burocracia cotidiana em cada local por onde a instituição atuava, nos Presidentes das Províncias para o alistamento de futuros membros e por fim na figura central do Ministro da Justiça, que nomeava os oficiais que fariam parte da corporação.

Nesse sentido, experiências de diferentes estruturas além da guarda Nacional mencionadas foram criadas, vinculadas a oligarquias brancas serviram, por exemplo, para a manutenção de uma ordem escravocrata.

Nos primeiros anos da Regência, os liberais conservadores, então lideranças do Império, empenharam-se em espalhar pelo Brasil bases institucionais de controle da população pobre, vista como perigosa. Em Pelotas vemos os reflexos destas ações. Por exemplo, foi na década de [18]30 que tivemos o surgimento dos Guardas Municipais Permanentes, da Guarda Nacional, a criação da Casa de Correção, bem como o direcionamento da pena de morte aos escravos a partir da criação da lei de 10 de junho de 1835, onde, ao invés da unanimidade dos votos dos jurados para o crime do escravo, bastava dois terços para que este fosse à forca. Ainda no início da década de 30, tivemos a criação dos Códigos Criminal e Penal, que descentralizavam o controle dos cargos judiciais e policiais para as elites locais, acumulados nos cargos de Juízes de Paz, que eram eleitos pelas aristocracias rurais, legitimando o poder local em detrimento da Coroa. Não bastasse isso, ainda tínhamos Posturas Municipais que legislavam as proibições no âmbito municipal (AL-ALAM, 2007, p.51).

Após o golpe a coroa portuguesa, que desencadeou na proclamação da república, a Guarda Nacional foi gradativamente minada pelas forças armadas, subordinando-a ao exercito, até 1922, ano de sua extinção (KOPITTKKE, 2016).

Percebemos, nesse sentido, que historicamente modelos de segurança que fujam a estrutura que mantemos nos últimos 50 anos, já foram adotadas no nosso país, tendo em vista a divisão e a coordenação de tarefas que cada um dos entes federativos deveriam participar. Entretanto, como percebemos, o paradigma que influenciou todo aquele período não permitiu que a descentralização de poder e a municipalização da segurança pública servissem a população, e olhando para o caso de Pelotas (AL-ALAM, 2007), o que emergiu naquele período foi uma amplificação do poder de perseguição a grande maioria da população que num primeiro momento foi escrava.

Após esse período de transição da Guarda Nacional (em parte descentralizada), a segurança aos poucos de alguns municípios foi tomada por guardas civis municipais, fortalecendo-se e profissionalizando-se até aos anos 1960, quando da tomada do poder pelos militares, deu-se a extinção das guardas municipais, devido aos Decretos Lei nº 667/69 e 1.072/69, o qual prerrogava além da sua extinção a hipótese de assimilação destas instituições locais pelas Polícias Militares e Civis dos estados (ROCHA, 2015, p. 13).

Dessa forma, as polícias militares assumiram com total exclusividade o policiamento ostensivo dos municípios que fazem parte ao seu âmbito geográfico de atuação, o que interrompeu um processo de construção doutrinária civil sobre como enfrentar a violência nas cidades e perceber seus agentes na área da segurança pública (KOPITTKKE, 2016).

Porém, nas últimas três décadas após o período ditatorial e desde a promulgação da constituição, houveram avanços no que concerne a atuação dos municípios.

Atrelada num primeiro instante a sua missão de resguardar os espaços públicos meramente, a guarda municipal foi restabelecida na CF/88, porém com certas limitações, pois na constituinte – como já mencionamos – houveram muitas interferências das forças armadas, e um dos principais alvos foram as guardas, tanto que o Ministro do Exército proibiu alterações no sistema policial do regime militar, e sendo assim a única alternativa aos constituintes foi estabelecer um papel constitucional modesto, protegendo bens, serviços e instalações dos municípios.

O fato é que no decorrer do período democrático, novamente as guardas regressaram a crescer em tamanho e atribuições, mesmo que o parâmetro de

ampliação tenha sido por via infraconstitucional, como já mencionamos neste trabalho.

Do cenário dualizado entre a segurança como uma “polícia municipal” ou um modelo preventivo (KOPITTKE, 2016), algumas guardas municipais passaram a ser comandadas por ex oficiais de forças militares, por vezes imitando o modelo organizacional destas, entretanto, outras vinham buscando desenvolver uma metodologia própria de atuação nas suas localidades, o que em parte também gera problemas, tendo em vista a pouca regulamentação legal desse papel preventivo das Guardas municipais, podendo gerar modelos sem qualquer conformidade com uma instituição de caráter preventivo.

Existe, por certo, um problema de identidade das guardas municipais, que dessa mistura entre agentes com diversas trajetórias, rupturas históricas desse tipo de atuação e pela pouca e contraditória legislação se vêem os agentes que atuam nessas corporações sem entender completamente o seu papel dentro de uma política de segurança complexa que envolve outros atores, assim como delimitações e conflitos, mesmo que atuando de forma não uniforme se as comparamos entre si.

Nesse cenário conturbado foi aprovada e sancionada a Lei 13.022/2014, chamada de Estatuto das Guardas Municipais, buscando regulamentar de maneira mais eficiente a profissão de guarda municipal, estruturando-a em carreira única, com progressão funcional e ocupação de cargos em comissão apenas por agentes da guarda, para que elas consigam constituir uma identidade autônoma que consiga dar-lhes as noções corretas de suas atribuições ostensivas, sem perder também sua finalidade de resguardo de espaços públicos.

Porém, apesar da lei se prestar descrever aos municípios quais são seus limites de atuação, não foi por esse âmbito que o debate se deu e sim pelo “poder de polícia” que tantas instituições ligadas a segurança almejam, tais como agentes penitenciários ou agentes de trânsito, levando a uma interpretação de que a norma teria autorizado esse poder as guardas municipais, gerando noções imprecisas entre a imprensa e instituições⁸.

⁸ A época da sanção desta lei, o Subprocurador-Geral da República, Mario Bonsaglia, chegou a afirmar que a lei criava “policiais municipais”, porém isso se deve como podemos perceber a uma visão distorcida da finalidade da lei. Mesmo os agentes do campo jurídico possuem limitações dentro da percepção de um “poder de polícia”. Tanto isto é verídico que o projeto de Lei 5.488/2016, previa a modificação da Lei 13.022/2014 para que fossem chamados os(as) agentes de policiais. Para maiores informações aos leitores(as) as matérias contendo esses conflitos estão disponíveis em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/08/mpf-e-pm-contestam-lei-que-da-poder-de-policia->

3.2. PELOTAS E O PACTO PELA PAZ

Como vimos nos indicadores criminais da seção 3.2, Pelotas, nos últimos anos, vinha numa crescente nos índices de criminalidade, o que gerou uma situação em que o papel municipal se tornou se não essencial para o contorno desta situação, um ator importante para a segurança.

O Pacto Pelotas pela Paz nasce da iniciativa da prefeitura de Pelotas para enfrentara violência. Para isto foi feita uma parceria com o Programa Juntos da rede *comunitas* sediada na Cidade São Paulo, conjuntamente com a organização internacional *Open Society Foundations*. A ideia partiu da concepção que dentro de um conjunto de estratégias, devem os atores que aderissem ao pacto produzirem ações que possam articular todos os setores da sociedade, com o objetivo de redução da criminalidade.

Para a operacionalização deste programa foi contratado o Instituto Cidade Segura, que teve como principal objetivo fazer um estudo inicial de vitimização e montar o programa de política pública para redução desses indicadores, assim como programas municipais preventivos.

Como uma das primeiras ações produzidas para aumentar a sensação de segurança da população, em 2017 à Prefeitura de Pelotas cria a Secretaria Segurança Pública (SSP), para gerenciar “ações e políticas públicas para a proteção da sociedade e de patrimônios públicos”. De acordo com a pagina do município, possui a Secretaria de Segurança Pública, ainda, a atribuição de gerenciar a Guarda Municipal, administrar o Gabinete de Gestão Integrada (GGI), acompanhar as câmeras do Centro Integrado de Videomonitoramento (Ciom) e desenvolver projetos educativos⁹.

No mesmo período foi instituída a Lei Ordinária nº 6500 de 22 de Setembro de 2017, tendo como objetivo primário incentivar:

”[...] os Policiais Civis, Policiais Militares, Agentes Prisionais, Policiais Rodoviários Federais e Guardas Municipais que em atividade funcional, dentro de suas competências legais, efetuarem apreensão

guardas-municipais.html> e <<https://www.camara.leg.br/noticias/541114-permissao-para-que-guardas-sejam-chamados-de-policiais-municipais-divide-opinioes-na-ccj/>>.

⁹Ver: <<https://www.pelotas.com.br/governo/ssp>>

de armas de fogo portadas ilegalmente na circunscrição do município” (art. 2º).

Apesar de não encontrarmos em documentos oficiais dos órgãos responsáveis por essa política, essas ações iniciais nos sugerem que num primeiro momento os responsáveis pelo pacto escolheram primeiramente retirar das ruas as armas, já que são elas que produzem os resultados mais sensíveis a população como roubos com uso de arma de fogo, latrocínios e homicídios.

Porém, de acordo com o livreto produzido pelo instituto Cidade Segura “O papel dos municípios na segurança pública: O caso Pacto Pelotas pela Paz”, existe uma metodologia baseada no diagnóstico, engajamento, formulação, pactuação, governança e monitoramento (p. 36).

O diagnóstico é feito pelo Observatório de segurança pública municipal, tendo como objetivo identificar os registros criminais, outras informações sobre violência e fatores de risco e uma pesquisa municipal de vitimização (p. 19).

O engajamento nada mais é que a articulação e mobilização dos atores envolvidos, sendo estes os atores institucionais internos da prefeitura (ex: as secretarias municipais), atores institucionais externos (ex: polícias estaduais)¹⁰ e atores sociais (ex: associações de moradores).

A formulação nada mais é que as políticas que serão focalizadas. Tendo-se em vista a dificuldade ou impossibilidade de se atuar em todas as áreas simultaneamente, devido aos recursos escassos, assim a partir dos processos de diagnósticos e engajamentos, focaliza-se naquele tema com maior prioridade de resolução e por eixos;

A pactuação nada mais é que desde o início e o ao longo de toda a construção e operacionalização da política estarem os agentes concentrados nos seus objetivos.

A governança é a responsável pela administração a médio e longo prazo, com instâncias capazes de gerir a política como o fórum municipal de segurança, comitê integrado de prevenção (CIP) e o gabinete de estância integrada (GG-I).

¹⁰ Curiosamente, a câmara de vereadores dentro do pacto é vista como um órgão externo, o que demonstra a centralização desse protagonismo no executivo. Para mais informações ler: <<https://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2019-05/papelmunicipios-seguranca-publica-pelotas.pdf>>

E por fim, o monitoramento, responsável por fazer o acompanhamento das ações e dos resultados do programa, para saber onde adequar-se para melhor qualificação dos serviços (p. 53).

Assim, o Pacto Pelotas pela Paz no qual juntamente com esse novo entendimento de um suposto protagonismo/responsabilidade vem instituindo políticas em cinco eixos¹¹:

- Policiamento e justiça
- Fiscalização administrativa
- Prevenção social
- Tecnologia
- Urbanismo.

O eixo de policiamento e justiça, que são direcionadas para a implementação de estratégias proativas e integradas de policiamento e de justiça com base em evidências, tendo como principais projetos o "Estratégia Viva Pelotas", focado em diminuição da circulação de armas como vimos anteriormente e pela repressão integrada dos órgãos de segurança (p. 63).

A Fiscalização Administrativa, que é focada na atuação municipal na perturbação do sossego e pequenos delitos, no qual envolvia estratégias como o Cidade Tranquila, código de convivência e o carro legal (p. 66).

A prevenção social, que objetiva diminuir e inibir a entrada de jovens na criminalidade, a partir da garantia de direitos que vão desde a primeira infância até a juventude, tendo como estratégias as prevenções primária (focada na infância), secundária (focada nos jovens) e terciária (focada em estratégias de reinserção de adultos) - (p. 66 - 71).

Há também o eixo da tecnologia, responsável por para implantar ferramentas com potencial para redução dos índices de violência como monitoramento 24 horas por dia e cercamento eletrônico nas entradas e saídas dos municípios e o projeto Estratégia Cidadão da Paz que busca criar um aplicativo que conectaria a comunidade com as centrais de monitoramento (p. 71 - 72).

¹¹ Fonte: <http://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/>

Por fim, existe nesse programa o eixo de urbanismo, com estratégias que busquem promover a convivência e o aumento da sensação de segurança como a melhoria da iluminação pública, parques e praças e dentre outras estratégias, criar uma cidade com mais variedades, e futuramente se fazer um estudo de impacto de convivência.

Como podemos observar, pelo menos no campo teórico existe, sim, uma política municipal de segurança, mesmo com suas controvérsias quanto a temas como o código de convivência e estratégias de fiscalização, assim como de um certo distanciamento da sociedade deste tema, devido acesso longe do ideal por parte da sociedade de participação mais contundente em todo esse processo.

3.3. A CRIAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL O CASO PELOTENSE

Como vimos anteriormente abriu-se a possibilidade de municipalização da segurança pública, devido o fim do período ditatorial e a redemocratização, que buscou remodelar as relações políticas do Estado com os seus cidadãos, devido a reincorporação da possibilidade de cada município dispor para si de uma guarda municipal.

Pelotas, nesse sentido, é um caso a ser analisado. Instituída pela Lei Municipal Nº 3.284, de 09 de fevereiro de 1990 – dois anos após a promulgação da constituição – foi normativamente constituída para um perfil inicial voltado a vigilância, e tanto é verdade que a norma acabou assegurando inclusive a manutenção e contratação para a guarda municipal os seus antigos vigilantes que faziam justamente a proteção desses bens.

Esse papel inicial é concebido, como já vimos ao longo deste texto, em consonância com o que a CF/88 trás de atribuição ao papel das guardas municipais, ao delimitar a um papel vigilante específico do ente público local que o institui.

Apesar desse primeiro papel, é interessante ver sua ampliação quando analisamos, por exemplo, o seu art. 1º, originalmente compreendendo que a guarda municipal é “[...] destinada à proteção dos bens, serviços e instalações do Município, órgãos subordinado diretamente à Secretaria Municipal de Governo”; Porém após a Lei 6.417/2017, que dentre outras modificações remodelou a lei que criou a instituição, trouxe consigo outro sentido a finalidade da guarda, sob a

redação de que esta de ser “[...] armada com a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal”.

Vejam, apesar do enfoque no que podemos chamar de ações preventivas, resta clara a maior flexibilidade que a norma municipal legitima a guarda municipal em sua atuação, principalmente por liberá-la a qualquer ação dessa natureza, protegendo além de bens da administração a sua população (PERES, BUENO e TONELLI, 2016).

Essa nova perspectiva da legislação local se alinha justamente de que forma os agentes poderiam agir e como as políticas de segurança deveria ser tomadas, indo de encontro às concepções que desde os anos 2000 tornam o papel dos municípios e das guardas municipais não como atores isolados, mas também fazendo parte de uma rede que compõe outras corporações na prevenção da violência.

E ainda, não podemos esquecer que muitas ações ditas de natureza preventiva, possuem na prática comportamentos reativos por parte dos agentes locais, podendo usarmos, como exemplo, as chamadas ações integradas pelo Pacto Pelotas pela Paz, que apesar de serem ações conjuntas entre corporações policiais, existe uma conseqüente conexão na atividade de policiamento de prevenção e repressão ao crime e a violência.

Assim, atividades como furtos e roubos que ocorrem em vias públicas como, por exemplo, praças municipais possuem os guardas municipais autorização legal para agirem, pois anteriormente a lei só colocava como objeto da proteção de seus agentes bens que compunham o patrimônio do município e agora pelo caráter preventivo passam os cidadãos a serem também objetos para a sua proteção.

A própria atual lei em relação às guardas municipais nos dá um caminho a esta interpretação, pois ela confere no art. 1º § 1º como princípios que devem se direcionar pela proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas, questões tais como a preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas (Inc. I); patrulhamento preventivo (Inc. II); o compromisso com a evolução social da comunidade (Inc. III); e uso progressivo da força (Inc. IV).

Vejam, além de claramente reconhecer o papel preventivo da instituição (Incs. II e III) é interessante ver como existem partes da norma com um conteúdo em

aberto para o uso eventualmente repressivo da força (Inc. I), desde que com um uso correto e progressivo da força (Inc. IV), o que fica bem claro no conteúdo expresso no art. 1º, § 3º, Inc. II da lei, que compete aos guardas além da vigilância o ato de coibir infrações penais.

A guarda municipal de pelotas aparece alinhada com as mudanças na legislação, assim como politicamente atrelada à visão que se criou nos últimos anos de uma guarda municipal, mas proativa, equipada com o uso de fardamento e armamento, com viaturas camufladas, muito parecidas em alguns casos nos moldes produzidos as polícias militares dos estados, como no caso do Grupo de Ação Rápida (GAR) da guarda municipal¹².

Assim, nos sugere um direcionamento da guarda municipal para uma militarização, o que vai à contramão daquilo que se espera de um órgão com um potencial para ajudar o município na construção de uma política pública de segurança com cidadania.

3.4. VEREADORES: SUAS RESPONSABILIDADES E SEU POTÊNCIAL

Os(as) vereadores(as) como sabemos compõem a Câmara legislativa municipal, sendo composta por eleitos diretamente pelo povo e tendo como objetivo ao candidato a este cargo público acessar uma legislatura de quatro anos (art. 29, Inc. I da CF/88), podendo-se compreender o espaço de atuação dos legisladores como um órgão colegiado, sua estrutura é também consequência de determinado processo político e partidário, tendo em vista que os partidos políticos devem se articular nas representações afim de alcançar suas realizações, apesar do atual cenário geral de fragmentação das atuais legendas partidárias (ALARCON, GIMENES e MACIEL, 2017).

Como nos indica o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (2015), para que o diálogo seja promovido, a Câmara fará suas deliberações através do Plenário, debatendo e votando sobre atos normativos previstos na Lei Orgânica local, tendo posteriormente a Mesa à importância de executar o produto deliberado

¹²Para os(as) interessados(as) encontramos uma matéria do diário da manhã na qual demonstra os equipamentos utilizados por parte da guarda municipal pelotense e sua inegável semelhança com o modelo das polícias militares. Disponível em: <<http://diariodamanhapelotas.com.br/site/guarda-municipal-grupo-de-acao-rapida-realizou-1-660-atendimentos-em-45-dias/>>

pelo plenário com vistas a expedir ato administrativo para sua eficácia nas mais variadas matérias ao que os municípios são competentes em legislar.

Nesse sentido, toda a estrutura deve ser liderada pelo Presidente da Câmara, pois este além de representar a instituição externamente na articulação com outras autoridades como, por exemplo, o prefeito do município, é o responsável por dirigir os trabalhos da Câmara, com a atribuição de dinamizar as pautas e os atos de condução das audiências públicas, gerenciar como se dará, também, atos específicos, tais como os caminhos legalmente previstos para promulgação das leis debatidas e aprovadas, assim como a regulamentação por meio dos decretos legislativos, resoluções da Casa e principalmente, é responsável legal pelas finanças da Câmara (Art. 29-A, §§ 1º e 3º da CF/88).

Na organização da Câmara existem outros espaços, tais como as Comissões, Bancadas e Blocos, que se organizam para atender aos trabalhos legislativos. Esses podem ser considerados como espaços intermitentes, que a partir da articulação política formam-se como um grupo que objetiva um caminho em comum no âmbito legislativo e fiscalizatório.

A partir da teoria e do que a CF/88 atribui, percebe-se que a Câmara Municipal possui como principal característica no andamento das suas atividades a constituição de determinados grupos internos que envolvem os agentes do poder público e representantes pelo voto direto (Art. 14 da CF/88), que resultam em decisões autônomas e também de natureza coletiva. Nesse sentido:

Como todo órgão colegiado, a Câmara é, no regime democrático, independente na maneira pela qual decide as questões de sua competência. Não se pode dizer a qualquer colegiado qual será a decisão a ser tomada, nem mesmo a uma comissão, junta ou conselho, pois o que se deseja é precisamente que a decisão resulte do debate livre e seja, portanto, coletiva (IBAM, 2015, p. 11).

Para melhor compreensão desse protagonismo, de acordo com Guilherme Wagner Ribeiro (2012), quanto as funções, possui o poder legislativo municipal, além da função como a normativo-legislativa, a função representativa, fiscalizadora/controladora, de controle da legalidade dos atos regulamentares e das leis delegadas, comunicativa, informativa, educativa, dentre tantas outras funções. Destas, o que se percebe é que o papel dos(as) vereadores(as) podem ser percebidos através de uma gama de atos oficiais:

Não há nos meios acadêmicos e políticos muita discussão sobre quais são precisamente as funções do Poder Legislativo. Ao procurar nos livros especializados resposta para essa questão, verifica-se que não há também consenso sobre a matéria, uma vez que cada autor indica um conjunto distinto de funções. [...] não há uma separação estanque entre as funções: em uma mesma ação do Parlamento, podemos reconhecer o desempenho de mais de uma função. [Assim] a função político-parlamentar é uma forma de resgatar a dignidade e a importância do Poder Legislativo e de aperfeiçoar a forma de exercício das funções representativa, legislativa e fiscalizadora (RIBEIRO, 2012, p. 23 - 24).

Ainda, em se tratando especificamente de Segurança Pública - em nível local - também há imprecisões nesse papel do município:

Ao analisar o papel dos municípios na execução das políticas de segurança pública no Brasil é importante tecer algumas considerações preliminares: (a) as Constituições Federais antes de 88, não explicitavam claramente as competências do município como integrante da federação, ainda que fosse consensual que as mesmas compreendiam também os municípios; (b) a Constituição de 1988 insere, expressamente, nos seus art. 1º e art. 18, o município como ente federativo; (b) a demanda por políticas municipais para segurança do cidadão esteve, por muito tempo, distante das administrações municipais, uma vez que segurança pública, historicamente, era responsabilidade dos governos estaduais; (c) a partir de 88, a concepção de segurança pública como tarefa do Estado, passa a ser resultante da harmonia e complementaridade das funções das organizações políticas compostas por união, estados e municípios. Ou seja, a segurança pública passa a ser atribuição das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), assim como, pela via de funções distintas dos três poderes republicanos: executivo, legislativo e judiciário (GUINDANI, 2004, p. 73).

Assim, podemos afirmar de fato que o papel municipal é de suma importância para essa temática, assim como o poder legislativo – nas suas mais variadas funções – pode e deve ser um espaço de construção de políticas efetivas nas mais diversas dimensões e que a Segurança Pública pode ser encarada como mais um desses desafios atribuídos ao campo legislativo local e aos seus agentes.

Logo, estudar esse fenômeno e seus encaminhamentos em nível local é necessário, pois são nas cidades que as relações de poder/ violência são exercidas e sob as quais se devem ter um trato apurado, com vistas a melhorar a situação atual.

Entendemos, nesse sentido, possuir este trabalho o potencial de reconhecer as percepções que os vereadores(as) têm em relação ao campo da Segurança Pública. Acreditamos que esta pesquisa poderá dizer se de fato esta temática lhes é importante; se estão influenciando em alguma medida as políticas municipais e, ainda, se poderia esse poder ser espaço de maior aproximação da comunidade com temática, tendo em vista que os projetos são encabeçados em regra pelo executivo na cidade Pelotas, como é a exemplo do Pacto Pelotas pela Paz.

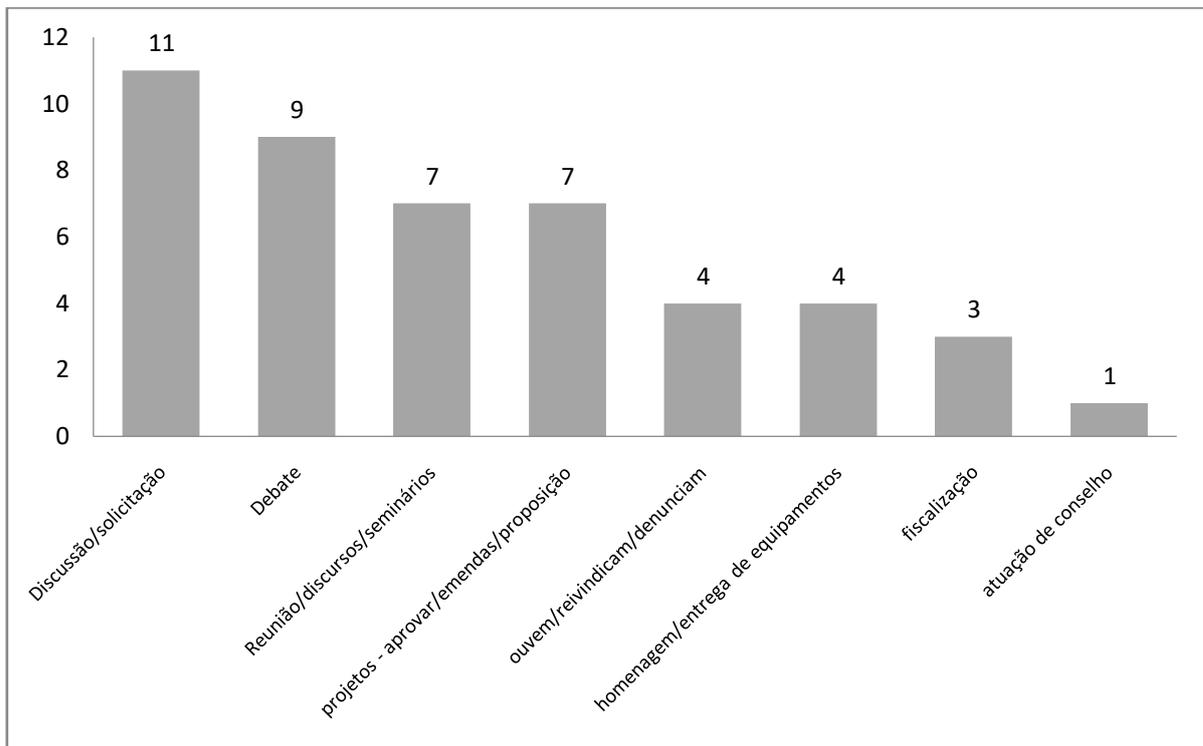
Importa lembrar que pesquisas nesse campo temático são um desafio devido à ausência de dados críveis, mas que, todavia, são necessárias se queremos de fato identificar e sistematizar dados a partir da coleta, organização, processamento e distribuição de informações para que haja uma gestão eficiente desses conhecimentos (SOARES, 2006, p 37).

3.4.1. Levantamento de notícias via internet: Percepções das atividades dos legisladores locais

Para justificar esse nosso entendimento, fizemos um levantamento na plataforma *Google* em seu mecanismo de pesquisa a fim de captar quais os elementos que se apresentam mais na atividade legislativa ligada a questão da segurança pública.

Para isto, utilizamos a termo “Segurança Pública vereadores” e posteriormente fizemos um levantamento nas primeiras 05 páginas de matérias a quais tratavam no título sobre o tema, sendo encontrados 46 resultados, que constituiu o gráfico e as categorias a seguir:

Gráfico 1 - Categorias encontradas em notícias sobre Seg. Pública e vereadores(as).



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Ao analisarmos o gráfico construído, percebemos ao menos 16 termos encontrados aglutinamos posteriormente e tempestivamente em 8 categorias de análise (gráfico - 3) que pudesse nas dar uma imagem desse protagonismo, que destacamos se coadunar em parte aos estudos já mencionados sobre a gama de atividades encabeçadas pelos vereadores (RIBEIRO, 2012) ao identificarmos essas atividades.

De acordo com nossa análise, as categorias mais recorrentes na atividade dos vereadores foram à discussão/solicitação ao poder executivo e órgãos de outras esferas de melhoria na situação local e o debate entre os legisladores sobre o tema, sob os quais somados chegaram a 20 termos referidos, o que representa quase a metade de todos os títulos de matérias analisados.

Ainda destacam-se a própria atividade decorrente do processo legislativo (aprovar, criar emendas, fazer proposições) com sete referências e as atividades vinculadas ao campo propriamente discursivo como palestras e seminários envolvendo autoridades e pesquisadores do campo.

No entanto, percebemos que atividades mais proativas como fiscalizar, reivindicar e denunciar ainda que somadas tiveram apenas 7 referências nas

notícias analisadas e que apenas encontramos 1 registro de atuação direta de um conselho municipal nesse tema, o que representa apenas 1/4 quando comparadas a notícias sobre homenagens a servidores ou entrega de equipamentos a esses agentes que chegaram a 4 registros.

Assim, deste gráfico nos é extraído uma breve – porém necessária percepção - que nos direciona a uma atividade do legislativo local muito mais burocrática desses agentes, mesmo que haja de fato uma gama de atribuições e pela sua posição e importância local um potencial de articulação de políticas municipais e participação popular assim como ocorre em outros campos como a saúde e a educação, que vem pelo fenômeno da descentralização das políticas públicas (BUENO, LEITE, LIMA e PERES, 2014).

3.4.2. Participação dos(as) vereadores(as) de Pelotas na comissão de segurança pública

Assim, entendemos ser relevante, para compreendermos o nível de comprometimento dos(as) legisladores(as), conectar nesse momento nossos atores como protagonistas nesse campo, e perceber quais estão mais próximos ou distantes dessa esfera de diálogo e de proposição de ações específicas em segurança da câmara de vereadores do município de Pelotas-RS.

Para isto, construímos um quadro dos anos de 2017 a 2019 dos(as) vereadores(as) que participaram da Comissão de Segurança do Município de Pelotas - COMISSEG, criada em 17 de fevereiro de 2016.

Ressaltamos, que apesar dos dados estarem dispostos com os nomes dos(as) vereadores(as) esses não interferem no anonimato, tendo em vista esses dados serem totalmente públicos e acessíveis via internet¹³.

¹³ Para o(a) leitor(a) conferir e por maiores informações acesse o link disponível em: <<https://sapl.pelotas.rs.leg.br/comissao/46>>.

Quadro 3 - Participação na Comissão de Segurança Pública 2017 – 2019.

NOME	COMISSÃO DE SEGURANÇA - COMISSEG		
	2017	2018	2019
Ademar Ornel	Membro	Membro	Suplente
Anderson de Freitas Garcia	Membro	-----	Membro
Antonio Peres (Toninho)	-----	-----	Membro
Cristina Oliveira	Membro	-----	-----
Daiane Dias	Membro	Membro	Suplente
Daniel Trzeciak	Suplente	-----	-----
Dila Bandeira	-----	-----	Membro
Éder Blank (Pataca)	-----	Vice- Presidente	Presidente
Enéias Clarindo	Vice- Presidente	Suplente	Suplente
Fabrcio Tavares	Membro	Membro	-----
Fernanda Miranda	Membro	Membro	Membro
Ivan Duarte	Suplente	Suplente	Suplente
José Sizenando	-----	Suplente	Membro
Luiz Henrique Viana	-----	Presidente	-----
Marcos Ferreira (Marcola)	Membro	Membro	Vice-Presidente
Marcus Cunha	-----	Suplente	-----
Reinaldo Elias (Belezinha)	-----	Membro	Suplente
Roger Ney	Presidente	Membro	Membro
Salvador Ribeiro	Membro	-----	Membro
Waldomiro Lima	Membro	Membro	Membro
Zilda Bürkle	-----	-----	-----
Rafael Dutra (Barriga)	Suplente	-----	-----
Prof. Adinho	-----	-----	Suplente
José Paulo Beneman	-----	-----	Suplente
Vicente Amaral	-----	-----	Membro

Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Desse quadro, ressaltamos que dos 25 vereadores(as)¹⁴ que conseguimos analisar através deste quadro apenas 8 vereadores(as) participaram nos três últimos anos da comissão de Segurança de maneira ininterrupta. Entretanto, 6 vereadores (as) participaram da comissão em pelo menos dois anos neste período; Outros 10 membros participaram em apenas um ano legislativo da comissão; Sendo ainda que 1 dos membros do legislativo local não participou sequer com algum cargo de vice-presidente, presidente da comissão, membro ou ainda participado como suplente de outros(as) vereadores(as).

¹⁴Apesar de serem 21 vereadores(as) os titulares eleitos por pleito, consta o número de 25 (vinte e cinco) vereadores(as), devido a saídas e posses que ocorreram desde as eleições do ano de 2018. Saíram Daniel Trzeciak e Luiz Henrique Viana para cargos em outras esferas e entraram Vicente Amaral e José Paulo Beneman; Quanto aos vereadores Rafael Dutra e Prof. Adinho, não constam atualmente como parlamentares com mandato de titular, porém participam/participaram desta comissão em 2017 e 2019 como suplentes, respectivamente.

Percebemos que em 2017 foram 9 legisladores(as) membros, tendo apenas 3 suplentes somando-se a esses o vice e presidente, chegando ao total de 14 participantes entre membros titulares e suplentes.

Já em 2018, contando vice e presidente da comissão, estabilizou-se o número de 14 vereadores(as), porém o número de titulares caiu para 8 membros e em contrapartida os(as) suplentes em relação ao ano anterior subiu de 3 para 4 atores(as), o que na prática faz com que menos atores participem dos atos da comissão nesse campo devido ao menor número de titulares.

Em 2019 houve um crescimento relevante, 9 vereadores(as) agora faziam parte da comissão como membros, e o número de suplentes quase dobrou, chegando a 7 sujeitos.

O que esses dados de interesse político dos(as) vereadores(as) do município de Pelotas-RS nos indicam é que existe sim um crescente interesse dos agentes públicos locais em, pelo menos a nível institucional, de se conectarem e incorporarem a pauta da segurança pública como algo a importante e benéfico as suas posições políticas.

Por fim, lembramos que de acordo com a página da Câmara Municipal de Pelotas não há nenhuma matéria em tramitação via Comissão de Segurança ou ainda registro de reunião desta comissão, o que nos sugere nesse momento ser esse um espaço subaproveitado pelos agentes legisladores do município, aos moldes do que o gráfico 1 deste trabalho já nos direcionava.

Percebemos uma postura do legislador muito mais voltada para o plenário, dentro de um campo de discussão/ solicitação, debate e discurso do que a uma atuação organizada e que seja pautada por diretrizes para se envolver no tema que uma comissão tem o potencial de disponibilizar, assim levando a uma postura propositiva através das suas atribuições de legislar e conseqüentemente de fiscalizar ações do executivo e dos próprios agentes locais vinculados a essa política de segurança.

Esse primeiro cenário mostrado aqui através destes dados devem nos preocupar, pois apesar dos esforços oficiais de se criar uma comissão de segurança (2016) e se oficializar representações, deve-se conjuntamente a esse esforço estrutural constituir um planejamento de quais serão as formas que a Câmara Municipal e seus agentes devem interagir com a segurança, devido a importância que o tema possui como se percebe pelo crescimento de adesão cadastral, e

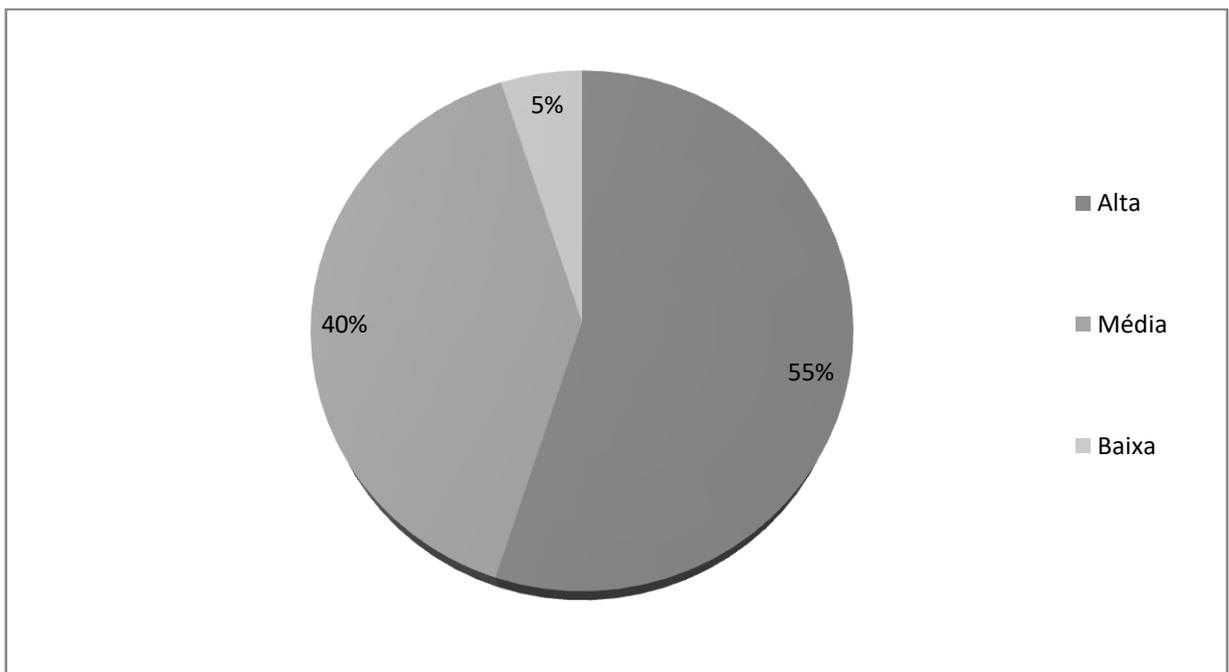
também o legislativo em si, já que necessariamente a nível local devem participar das políticas públicas de segurança municipais.

4 PESQUISA DE CAMPO: AS PERCEPÇÕES DOS(AS) VEREADORES(AS) QUANTO A SEGURANÇA PÚBLICA

Nossa pesquisa de campo buscou ouvir, através da aplicação de um questionário, os 21 vereadores(as) da Câmara Municipal de Pelotas. 20 deles aderiram à proposta¹⁵.

O objetivo foi coletar as percepções destes atores políticos em relação ao tema da segurança pública. Para tal, elaboramos um perfil dos sujeitos, com a identificação dos paradigmas de segurança aos quais estão alinhados. Num primeiro momento, conforme a pergunta nº 1 tivemos a intenção de detectar como percebem o tema da segurança nas suas agendas políticas.

Gráfico 2 - Percepção dos(as) vereadores(as) sobre o nível de prioridade que toma a segurança pública na agenda política.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Como resultado, dos 20 sujeitos de pesquisa 11 entenderam que o tema ocupa um nível de prioridade alta na sua agenda, ou seja, mais da metade (55%) percebem a segurança pública, dentre tantas outras áreas de atuação, como saúde

¹⁵ Dos 21 vereadores(as) um, ao qual previamente tínhamos aleatoriamente numerado como 06, não quis participar da pesquisa de campo, sendo assim este número de formulário foi eliminado por falta de coleta.

e educação, como uma das grandes prioridades de seus mandatos; Relevante ressaltarmos que quase metade deles contemplam a segurança como prioridade média (40%), 8 marcações nos questionários; apenas 1 questionário (correspondente a 5% do total analisado) marcou como prioridade baixa a segurança pública na sua agenda.

Os dados nos trazem um cenário bem definido, quando 95% compreendem positivamente a relevância do tema nas suas agendas, mesmo que entendam que esta fique na média se comparada a outras necessidades que compreende o legislador local em atuar.

Entretanto, apenas compreender que uma área tal como a segurança pública é importante para a sua agenda política não significa, necessariamente, uma atuação condizente com as necessidades do tema.

Para isto, devemos fazer questionamentos nas quais respostas pudessem nos indicar a quais paradigmas de segurança estariam mais influenciando as percepções destes sujeitos.

4.1. DADOS GERAIS OBTIDOS POR QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

As questões 2 a 4¹⁶ objetivaram traçar uma linha geral sobre qual paradigma melhor descreve suas visões sobre políticas pública de segurança, compondo uma linha discursal dos(as) pesquisados(as). Estas foram aplicadas como questões abertas, pois além das alternativas preestabelecidas pelo pesquisador que demarca os três paradigmas de segurança, havia também a possibilidade em responder a pergunta de forma livre.

¹⁶ Havia no questionário a questão nº 5 com a mesma finalidade, porém resolvemos descartá-la do trabalho, pois compreendemos ao longo da pesquisa de campo que a questão juntamente com as respostas davam margem a uma dubiedade que desvirtuava esta análise específica. Para Maiores detalhes ver o anexo referente ao questionário.

Quadro 4 - Identificação do tipo de alternativa que melhor descrevia o objetivo da segurança, o conceito de violência e o papel do estado na segurança pública.

Nº	Questões e respostas								
	2			3			4		
	SN	SP	SC	SN	SP	SC	SN	SP	SC
01	-	-	X	-	X	-	-	-	-
02	-	-	X	-	X	-	-	X	-
03	-	X	-	-	X	-	-	-	X
04	-	-	X	-	X	-	-	-	X
05	-	-	X	-	-	X	-	-	X
07	-	-	X	-	X	-	-	X	-
08	-	-	X	-	X	-	-	-	X
09	-	X	-	-	X	-	-	-	X
10	-	-	X	-	-	X	-	-	X
11	-	X	-	-	-	X	-	-	X
12	-	X	-	-	-	X	-	-	X
13	-	X	-	-	X	-	-	X	-
14	-	X	-	-	X	-	-	-	X
15	-	-	X	-	-	X	-	-	X
16	-	-	X	X	-	-	-	-	X
17	-	X	-	-	X	-	-	-	X
18	-	X	-	-	-	X	-	X	-
19	-	-	X	-	X	-	-	-	X
20	-	-	X	-	X	-	-	-	X
21	-	-	X	-	X	-	-	-	X

Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Legenda: SN – Segurança Nacional; SP – Segurança Pública; SC – Segurança com Cidadania

A questão nº 2 tinha como objetivo identificar qual das alternativas dada aos sujeitos melhor descreveria o objetivo da segurança no entendimento do pesquisado, na qual poderiam responder se entendiam esse objetivo como proteção aos interesses do ente estatal contra ameaças externas (Segurança nacional);

Preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e patrimônio (Segurança Pública); e promoção da convivência e cidadania, Prevenindo e controlando a violência (Segurança com Cidadania).

Para essa questão, 12 sujeitos marcaram a alternativa que se alinhava com a perspectiva de uma segurança com cidadania e 8 com uma percepção segurança pública. Nenhum registro teve como base a segurança nacional.

Nessa mesma linha, a pergunta nº 3 objetivou identificar qual alternativa melhor descrevia o conceito de violência no entendimento do pesquisado. Se os sujeitos entendiam que era uma ameaça aos interesses do Estado, como a soberania e a ordem pública (Segurança Nacional); Ameaça a integridade das pessoas e patrimônio (Segurança Pública); ou uma ameaça ao gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos (Segurança com Cidadania).

Dessas alternativas, apenas 6 sujeitos entenderam pela linha voltada à segurança com cidadania, de que a violência ameaça ao gozo pleno do direitos numa perspectiva ampliada a cidadania dos indivíduos; Em regra ficaram com a percepção da violência na visão da segurança pública, como uma ameaça a integridade das pessoas e o patrimônio delas, o que se vincula a uma visão de que a segurança, a partir de seus órgãos, deve ser reativa ao fenômeno da violência, somando 13 registros no questionário; E nesta questão tivemos 1 registro voltado a lógica violência como uma ameaça a soberania nacional.

Já a questão nº 4 teve como finalidade extrair dos(as) pesquisados(as) qual seria o papel do Estado em relação à segurança pública. Poderiam responder que é implementar políticas setoriais articuladas, envolvendo repressão e prevenção, com parcerias entre federação estado e município (Segurança com cidadania); Se o papel do Estado está no controle e prevenção da violência, focando em estratégias de repressão (Segurança Pública); ou se o papel do Estado era a eliminação de qualquer ameaça aos interesses do ente estatal, com foco em forças militarizadas (Segurança Nacional).

Nesse cenário, nenhum dos sujeitos marcou a opção referente à segurança nacional; Com destaque, mais uma vez a perspectiva da segurança com cidadania despontou com 15 registros alinhados nessa perspectiva; E 4 sujeitos ficaram com a visão da segurança pública, focada em estratégias de repressão¹⁷.

¹⁷ Houve ainda 1 registro com uma resposta aberta. Entende o sujeito 01 que melhor descreve o papel do Estado em relação à segurança pública seriam "Políticas públicas capazes de atacar as

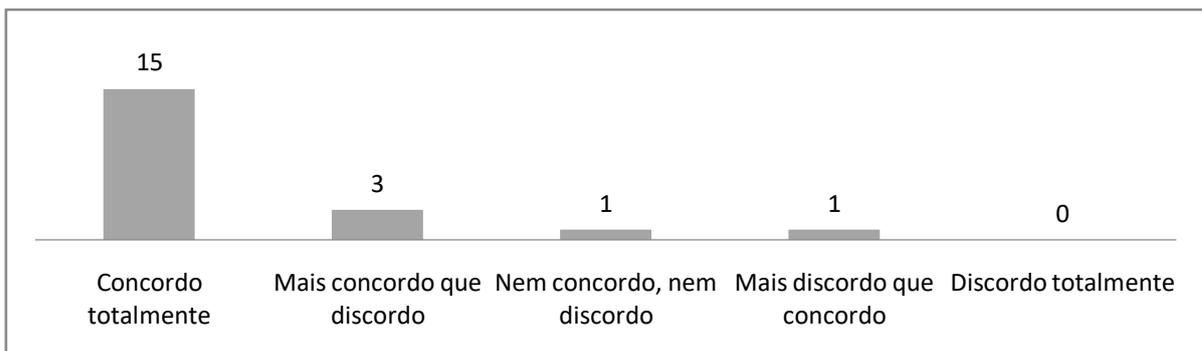
De forma hegemônica, dentro dessas questões amplas, pelo que se pôde extrair do quadro acima, nesse nível de forma geral os(as) legisladores(as) se agrupam num discurso que varia entre a segurança pública e a segurança com cidadania.

Entretanto, apesar de aprofundarmos essa análise mais a frente, devemos destacar que durante o diálogo pesquisador/pesquisado em muitos momentos eles fugiam inicialmente de expressões tais como a repressão, uso de forças militarizadas, dentre outras, pois durante a aplicação do questionário foi nítido certo desconforto em marcar no questionário respostas que utilizavam esses termos.

O que faz muito sentido, tendo em vista o que certas terminologias carregam significado negativo, pois não podemos nos esquecer do discurso político e da capacidade de adequação que esses sujeitos possuem de desviar de respostas bem abrangentes como foram os primeiros questionamentos.

Exemplo disto é a questão nº 6, que tendo em vista marcar a frequência com raras exceções de discordância ou neutralidade, maciçamente concordaram que a participação da sociedade nas políticas segurança pública era para o aumento da eficácia do trabalho das instituições na área.

Gráfico 3 - Relação entre a participação social no controle e formulação de políticas de segurança e sua eficiência nas instituições.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

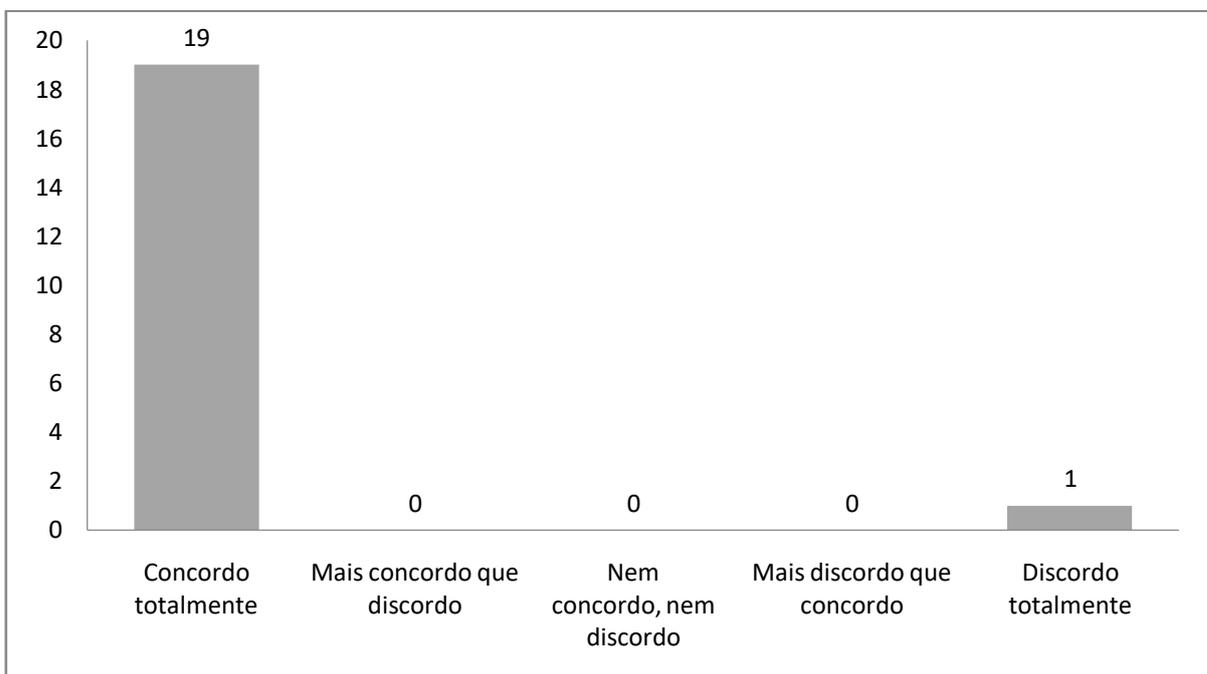
Os resultados nos dizem que 15 vereadores(as) concordaram totalmente com essa afirmativa, o que corresponde a 75% das respostas; Mais concordaram que

causas da violência". Na prática, apesar de dar margem a uma visão vinculada a uma perspectiva cidadã, não podemos afirmar isso devido ao conteúdo um tanto genérico da resposta, pois não conseguimos extrair por essa frase como "atacar" e quais seriam as "políticas públicas" necessárias para atingir este objetivo.

discordaram 3 sujeitos; Nem concordaram/discordaram ou mais discordaram que concordaram tiveram cada um apenas 1 registro, respectivamente.

Ainda nessa linha, a questão nº 13 do questionário com a afirmativa de que o gestor público deve aproveitar as contribuições da sociedade para a definição de políticas e ações teve a concordância total de 19 dos 20 sujeitos pesquisados, ou seja, de 95% do total, com exceção de 1 sujeito¹⁸.

Gráfico 4 - O gestor público deve aproveitar as contribuições da sociedade na definição de políticas e ações.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

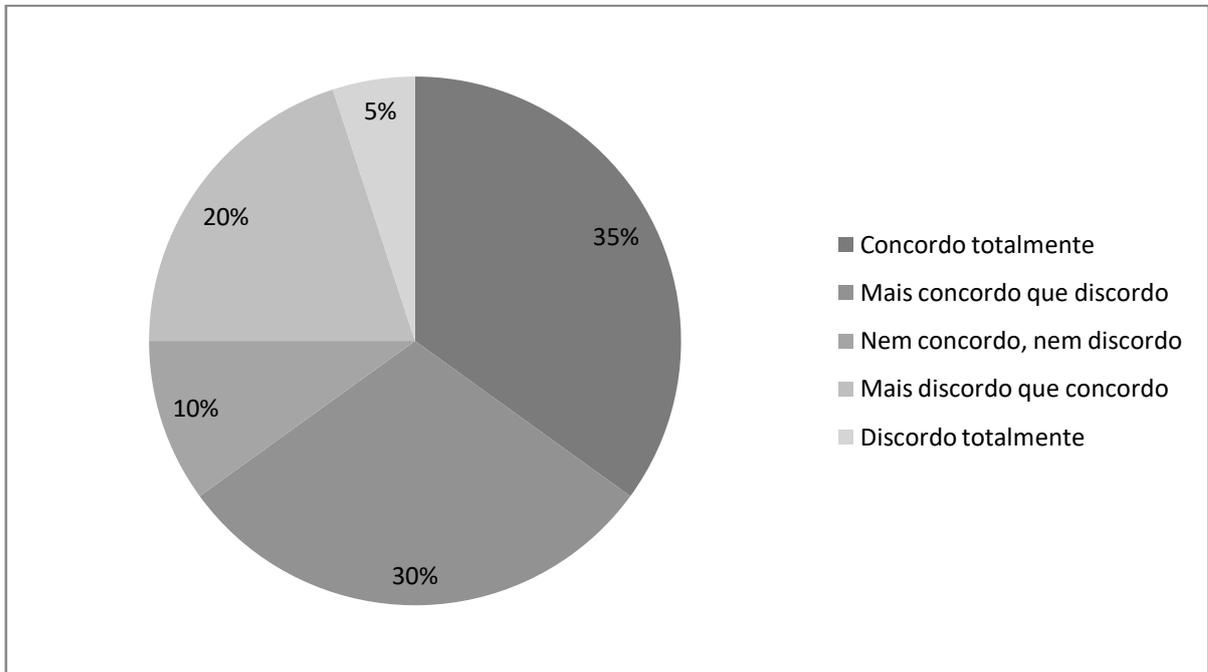
Resta clara como a participação da sociedade aparece na percepção dos vereadores como um elemento relevante nos discursos desse grupo, mesmo que esses possam ter um caráter demagógico, já que o discurso de dar voz e ouvir a população é bem eficaz para apropriação de capital político perante os seus eleitorados.

No entanto, não é feito o mesmo tipo de análise do questionário por parte dos sujeitos de pesquisa quando se deparam com questões de escolhas de caráter mais

¹⁸ Inclusive esse sujeito ao qual numeramos com o nº 02 a título de anonimato é um caso a ser analisado posteriormente, pois percebemos este a uma linha diretamente inclinada a lógica de segurança nacional.

técnico. Como demonstra abaixo o gráfico 5, há divergências entre a quem é mais legítimo pensar e propor alterações na era da segurança pública no país.

Gráfico 5 - Os profissionais de segurança pública são aqueles com maior legitimidade para pensar e propor alteração na estrutura da área no Brasil.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Quanto aos profissionais de segurança pública, tais como policiais, delegados(as) e outros(as) serem os(as) mais indicados(as), 7 pesquisados concordam totalmente com a afirmativa; assim como 6 marcaram que mais concordam que discordam.

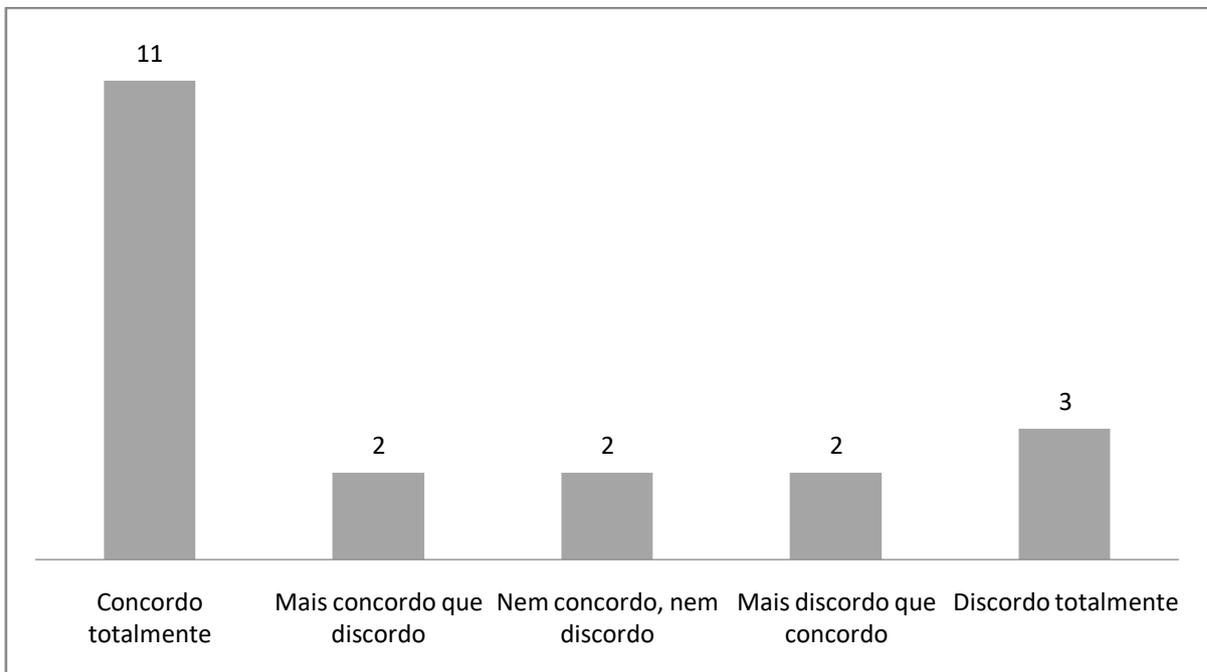
Logo uma parte expressiva, cerca de 65% dos(as) pesquisados(as), principalmente os 35% que concordaram totalmente, tem a concepção de que a segurança pública deve ser pensada por esses profissionais, colocando em total destaque esses sujeitos, assim como foi, por exemplo, a constituinte de 1987 que já mencionamos, que por uma interferência fortíssima das forças repressivas era composta em grande parte por esses profissionais, direcionando a segurança pública para regramentos definidos pelos militares.

Entretanto, 5 sujeitos analisaram essa afirmativa de forma contrária, assim como 2 pesquisados(as) nem concordaram/discordaram dela. Isso nos sugere que alguns percebem a segurança pública como um campo que não deve ser constituído

hegemonicamente pelos profissionais da segurança pública, dentre seus níveis de não concordância com a afirmação, expressam que existe a necessidade de outros atores participarem da organização de políticas que possam servir para a melhoria na área.

Divergências também se dão quanto a um poder de polícia a ser ampliado para as guardas municipais, dando inclusive uso de armamento para essas instituições de segurança pública local.

Gráfico 6 - As guardas municipais devem ter ampliado seu poder de polícia, inclusive com o uso de armamento.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

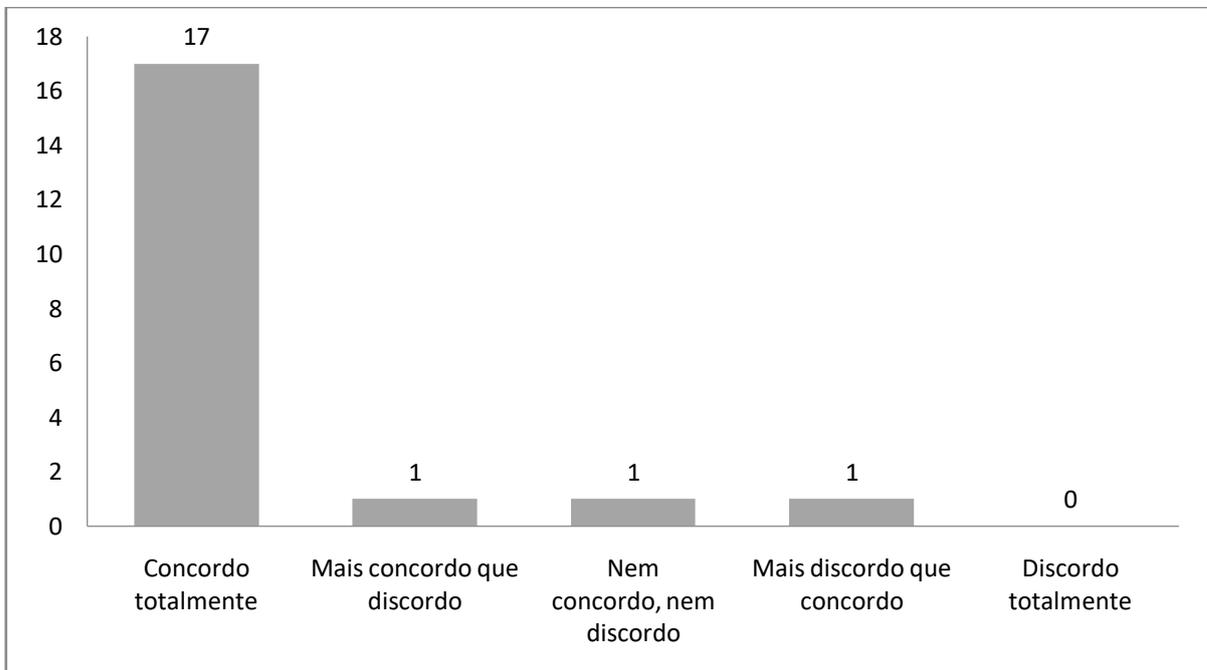
Apesar de a grande maioria estar em nível de concordância com a afirmação – 11 sujeitos concordando totalmente e 2 mais concordando que discordando – temos em nossos resultados 2 pesquisados(as) respondendo que nem concordam/discordam, assim como 25% dos questionários afirmando ter algum nível discordância com a afirmação, 5 registros entre mais concorda que discorda e discorda totalmente.

Os dados nos sugerem que a grande maioria dos(as) vereadores(as) entendem pela ampliação do poder de polícia, assim como da produção de uma guarda municipal ostensiva e repressiva, mais próxima aos moldes das policias

militares, visando provavelmente em alguns desses casos algo próximo a uma “polícia municipal” que siga ao menos o paradigma de segurança pública, pois visariam uma guarda municipal reativa e combativa.

Nesse sentido, se não há uma contradição, parece existir uma dubiedade quando comparamos as respostas do quadro anterior com as respostas da questão nº 12, a qual se direciona à afirmação de que deveria ser foco da atuação dos municípios na segurança as ações de prevenção e integração de serviços públicos.

Gráfico 7 - O foco da atuação dos municípios na segurança deve priorizar ações de prevenção e de integração de serviços públicos.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

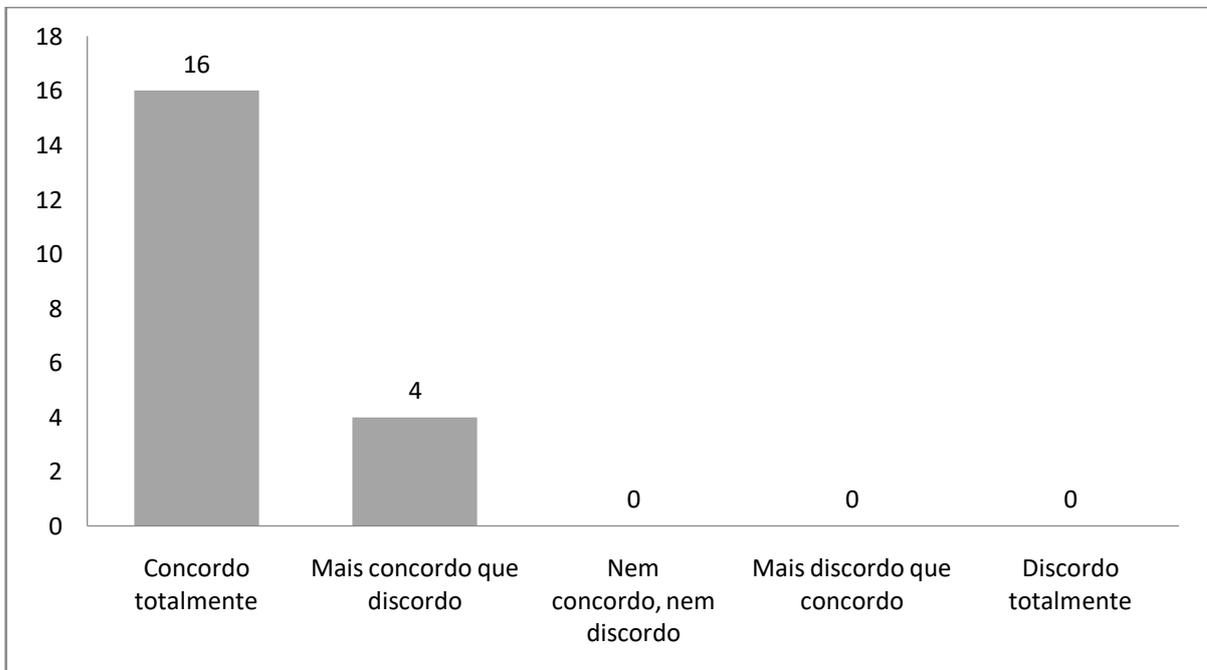
Dos 20 sujeitos de pesquisa 17 concordaram totalmente com a afirmativa, ou seja, 85% dos analisados compreendem que a prevenção e integração de serviços é a principal finalidade da participação municipal na segurança, com apenas um sujeito na linha de discordância com a afirmativa.

Porém, como pudemos perceber que os sujeitos em sua quase totalidade indicaram também pela relevância do aumento do poder de polícia das guardas sob controle dos municípios no gráfico anterior, assim parece-nos compreenderem a importância da prevenção como forma de controle da violência, porém não conseguem ver uma corporação como a guarda municipal participando de uma

política de segurança senão bem armada, o que em parte nos sugere que estes percebem o campo da segurança pública como genuinamente reativo e repressivo, enquanto o município como um todo, a partir de suas secretarias como um espaço a se construir políticas preventivas, havendo assim uma separação e diferenciação dessas políticas.

A prevenção nas guardas municipais aparece muito entrelaçada aos diagnósticos e indicadores de monitoramento como parte obrigatória do planejamento operacional das polícias e das guardas, conforme o gráfico 8.

Gráfico 8 - Diagnósticos e indicadores de monitoramento devem ser parte obrigatória do planejamento operacional das polícias e das guardas municipais.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

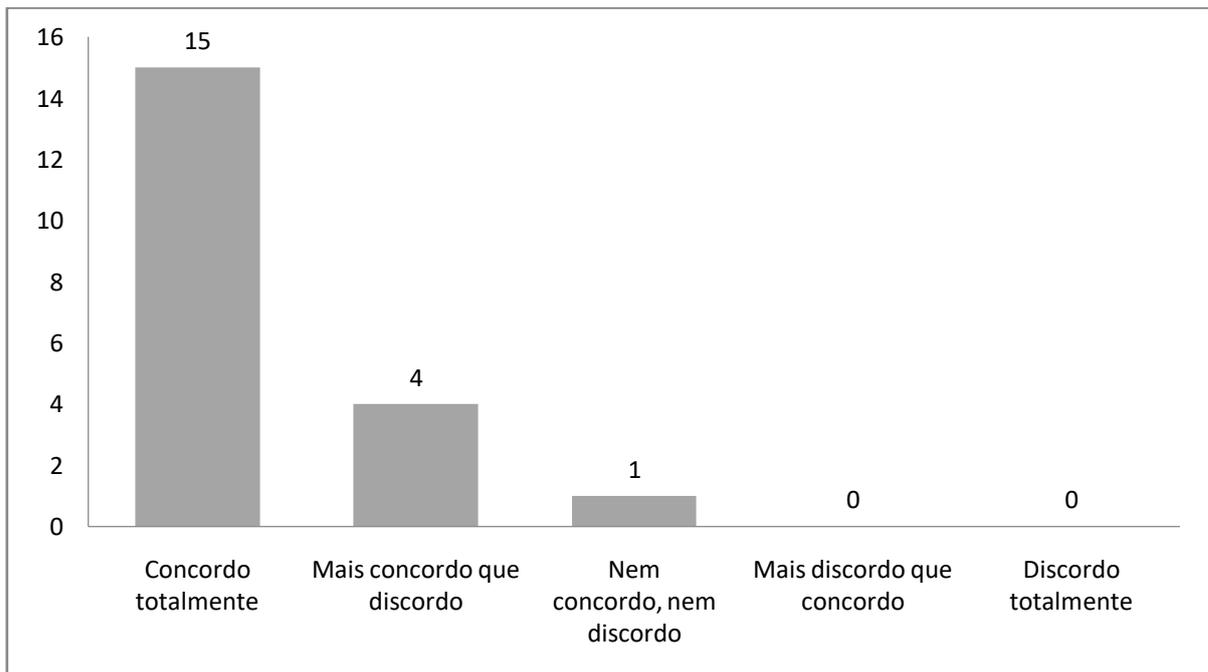
Dos sujeitos analisados 16 concordaram totalmente e 4 mais concordaram que discordaram, assim todos(as) os(as) pesquisados(as) ficaram em concordância com a afirmação. Entendem que o papel de inteligência deve ser feito não somente pelas polícias, mas também pelas guardas municipais como a afirmação nos diz

Torna-se interessante quando traçamos uma linha em relação às guardas municipais, pois percebemos que estes além entendem que deve ser ampliado o poder de polícia ostensiva armando os guardas municipais aos moldes da polícia militar, entendem também que estes devem produzir melhores diagnósticos e

indicadores de monitoramento, o que se conecta a um caráter investigativo como é naturalmente atribuído as policias civis.

Também, a maioria dos(as) vereadores(as) entenderam que instâncias de controle externo como, por exemplo, ouvidorias favorecem a melhoria do trabalho policial.

Gráfico 9 - Instâncias de controle externo, tais como ouvidorias, favorecem a melhoria do trabalho policial.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

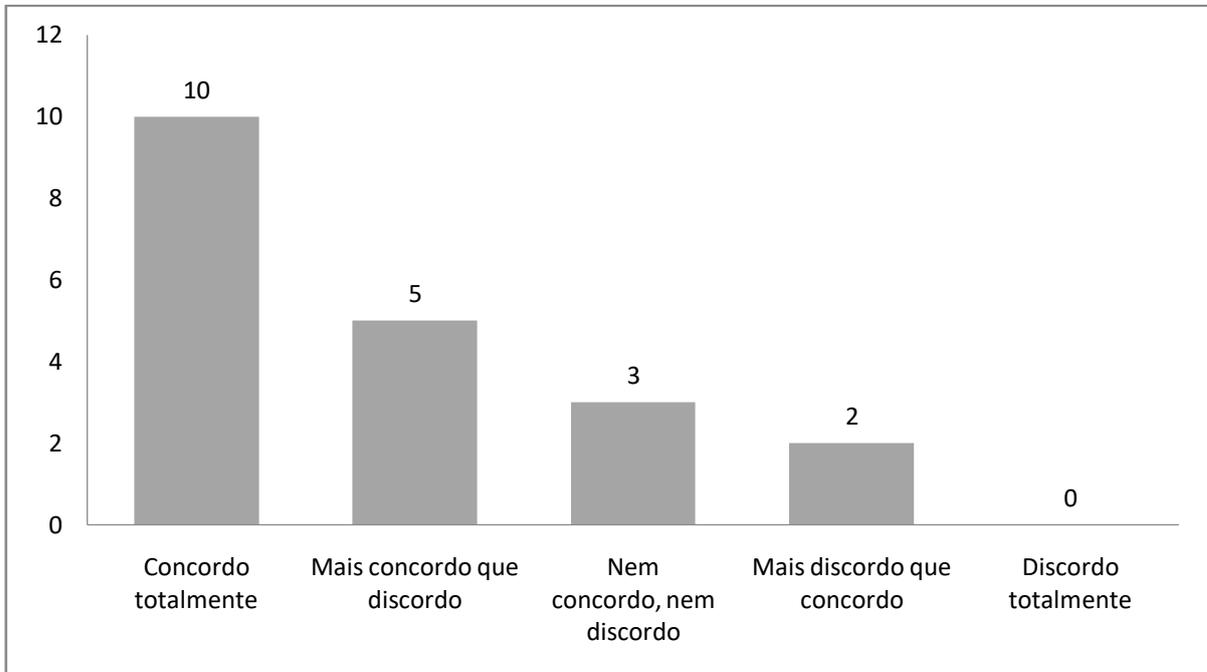
Nesse sentido, nenhum sujeito analisado discordou em algum nível desta afirmativa, o que nos sugere que os vereadores compreendem a importância do aporte da população para com a melhoria de serviços, devido às ouvidorias abrirem espaço para a adequação do trabalho policial se bem utilizadas.

Na mesma linha de identificar o que os legisladores entendem como necessidades para melhorar o trabalho policial, a pergunta nº 9 traz um dilema aos pesquisados, identificando qual seria o investimento mais necessário dentro da percepção de cada sujeito.

Assim, a afirmativa media o nível de concordância na relação entre a eficiência de diálogos e organização das instituições e agentes envolvidos, num cenário que reconhece ser importante a discussão para construção de políticas e

diretrizes gerais para tomar ações; Ou a eficiência das instituições dependeria menos que isso de um investimento massivo em tecnologia e gestão.

Gráfico 10 - Mais do que discutir políticas e diretrizes gerais, a eficiência das instituições depende de investimentos massivos em tecnologia e gestão.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Dos pesquisados, 50% concordaram totalmente com a afirmativa registrando 10 respostas nessa linha a qual somando-se aos 5 sujeitos que mais concordaram que discordaram da afirmativa, temos 75% dos pesquisados com algum nível de concordância; Outros 3 sujeitos não concordaram/discordaram, em geral argumentando que ambos eram importantes; E em discordância tivemos apenas 2 registros de uma parcial discordância com a afirmativa.

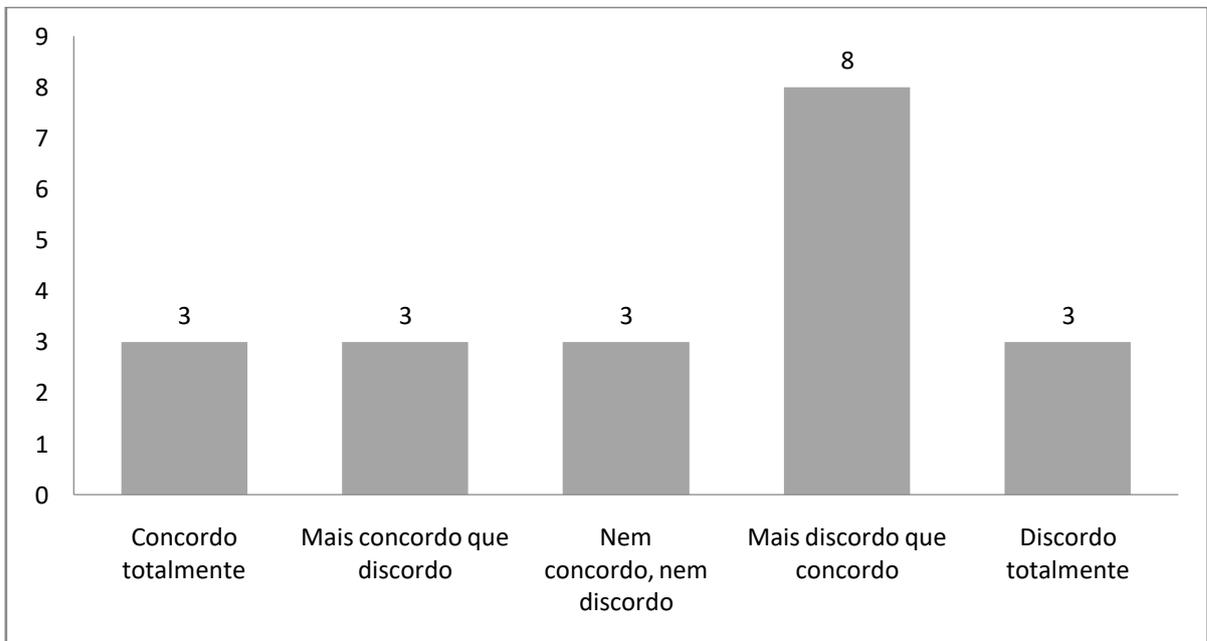
Os legisladores em geral preferiram um perfil proativo, relatando que era mais prioritário agir que dialogar para construir soluções para este problema. Por certo que investimentos massivos em tecnologia e gestão são essenciais para o enfrentamento da violência nos dias atuais, porém como legisladores se esperava um perfil geral mais voltado ao diálogo, o que não aconteceu de acordo com os dados coletados.

Esta percepção conecta-se com a forma que a segurança pública em regra foi dinamizada em nosso país, em que antes de se investir em programas de longo

prazo, baseados em estudos e no diálogo entre o Estado e a sociedade, é feita por imediatismos e por balanços políticos ou fatos que chocaram a população como o “Sequestro do Ônibus 174”¹⁹ (LUCAS, 2018), o que por vezes gera uma utilização de recursos de forma equivocada ou menos eficiente.

Numa relação de escolha de utilização de recursos, também aplicamos uma afirmativa que dizia que o investimento no aumento do efetivo das corporações policiais e viaturas era mais prioritário que uma melhor formação dos membros das forças de segurança.

Gráfico 11- Investir em aumento do efetivo das corporações policiais e viaturas é mais prioritário do que investir em formação dos membros das forças de segurança.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Diferentemente de outras afirmativas, a maioria aqui preferiu por levemente discordar, preferindo uma melhor qualificação na formação dos membros das forças de segurança do que no aumento das corporações em efetivo e viaturas.

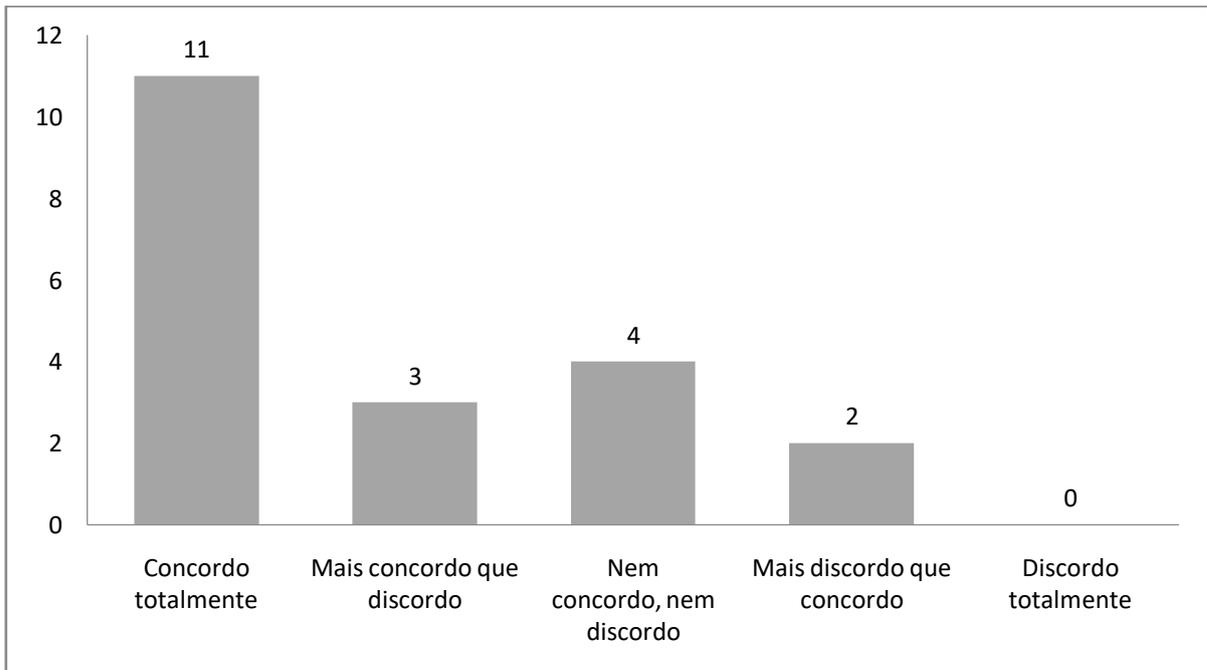
Com a maior pontuação, 8 pesquisados(as) discordaram de maneira parcial, assim como 3 sujeitos discordaram totalmente, demonstrando nesse caso sua preferência por qualidade dos agentes e equipamentos a quantidade maior nas ruas; Entretanto, ainda é relevante o número de vereadores(as) que em algum nível

¹⁹ Caso que gerou comoção nacional, acarretando ao final da ação policial a morte do seqüestrador. Esse evento gerou cobranças da população sobre mudanças na área da segurança pública.

concordaram com a afirmativa, sendo 6 registros no total, ou seja 30% do total dos analisados; Ainda 3 sujeitos de pesquisa ficaram no meio termo, compreendendo que tanto a quantidade quanto a qualidade possuíam a mesma relevância no trabalho dentro das corporações policiais.

Porém, esse trabalho policial nos parece direcionado mais uma vez a qualificar o caráter repressivo das forças policiais. Nesta linha no gráfico 13 buscamos entender, por parte dos pesquisados, se estes concordavam com a afirmativa que tratava o sucesso das políticas de segurança pública como atreladas a um maior rigor nas políticas criminais.

Gráfico 12 - O sucesso das políticas de segurança pública dependerá do maior rigor das políticas criminais.



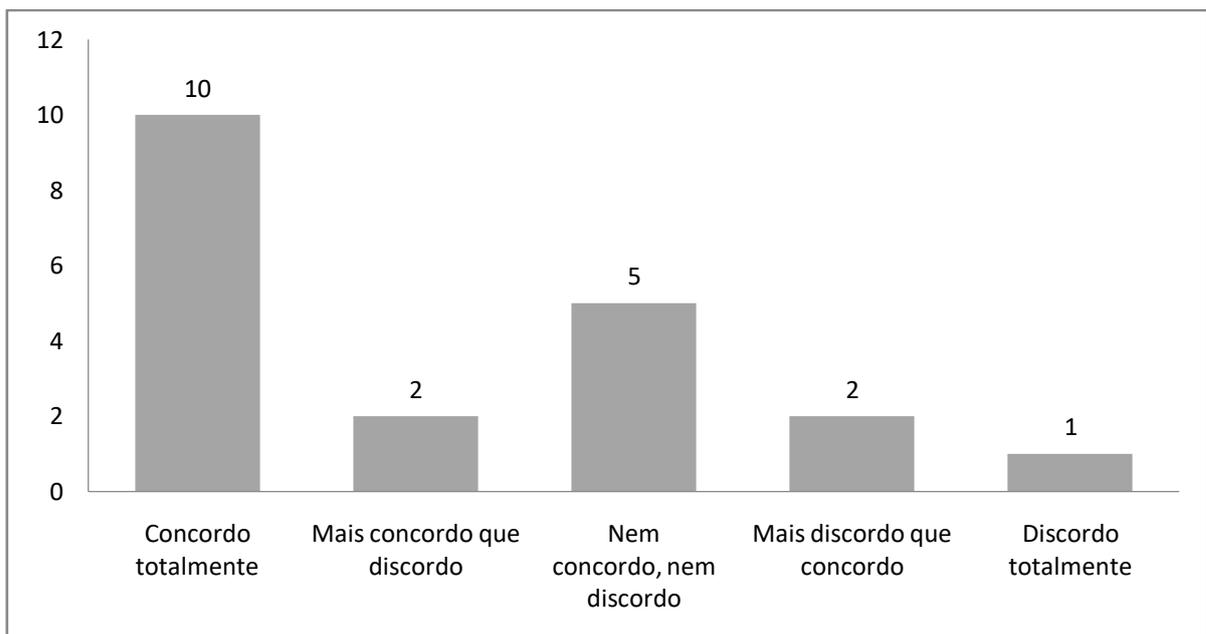
Fonte: Pesquisa direta, 2019.

O quadro demonstra que do total 11 dos pesquisados concordaram totalmente com a afirmativa, somando-se aos 3 sujeitos que mais concordaram que discordaram dão a conta de 14 dos 20 vereadores, o que representa 70% destes. Nesse sentido, nenhum discordou totalmente, apenas 2 pesquisados mais discordaram que concordaram e outros 4 sujeitos nem concordaram/discordaram desta afirmativa.

Nesse sentido, percebemos existir uma maior inclinação a uma perspectiva punitivista por parte dos(as) vereadores(as). Compreendem o fenômeno da criminalidade como passível de maiores punições, o que conecta-se justamente com o cenário nacional de sucessivo rigor nas políticas que visam produzir o tratamento do crime, com maiores penas previstas na legislação penal, assim como maiores índices de encarceramento nas últimas décadas, preferindo-se a prisão que outras formas de se tratar a violência, que não envolvam a esfera do direito, do processo e da execução penal.

Seguindo nesta linha, quanto à questão prisional, destacamos que a questão nº 15, tinha como objetivo medir o nível de concordância com a afirmativa relacionada a qual localização deveriam ser construídos novos estabelecimentos prisionais.

Gráfico 13 - A construção de novos estabelecimentos prisionais deve ser feita o mais afastada possível dos centros urbanos.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

A maioria concordou totalmente com a afirmação com 10 registros, e combinada com 2 sujeitos que mais concordou que discordou com a afirmativa, há um certo nível de concordância em 60% dos casos; Interessante também que um número considerável de pessoas ficou no meio termo de concordância/discordância com 5 registros, correspondendo a 25% do total dos pesquisados; Assim, apenas 3

sujeitos tiveram de fato um nível de discordância desta afirmativa (15%), e apenas 1 dos vereadores discordou totalmente²⁰.

Ressaltamos esse ponto, pois estabelecimentos fora da malha urbana geram apenas um distanciamento maior do apenado da sociedade, assim como uma maior dificuldade de as famílias visitarem seus parentes presos (FILHO e CORDEIRO DE LIMA, 2018), espaços longe das famílias geram também um impacto negativo para segurança pública como um todo, pois direciona essa massa a abraçar ainda mais as estruturas organizadas das facções criminais, assim como a reincidência no mundo do crime.

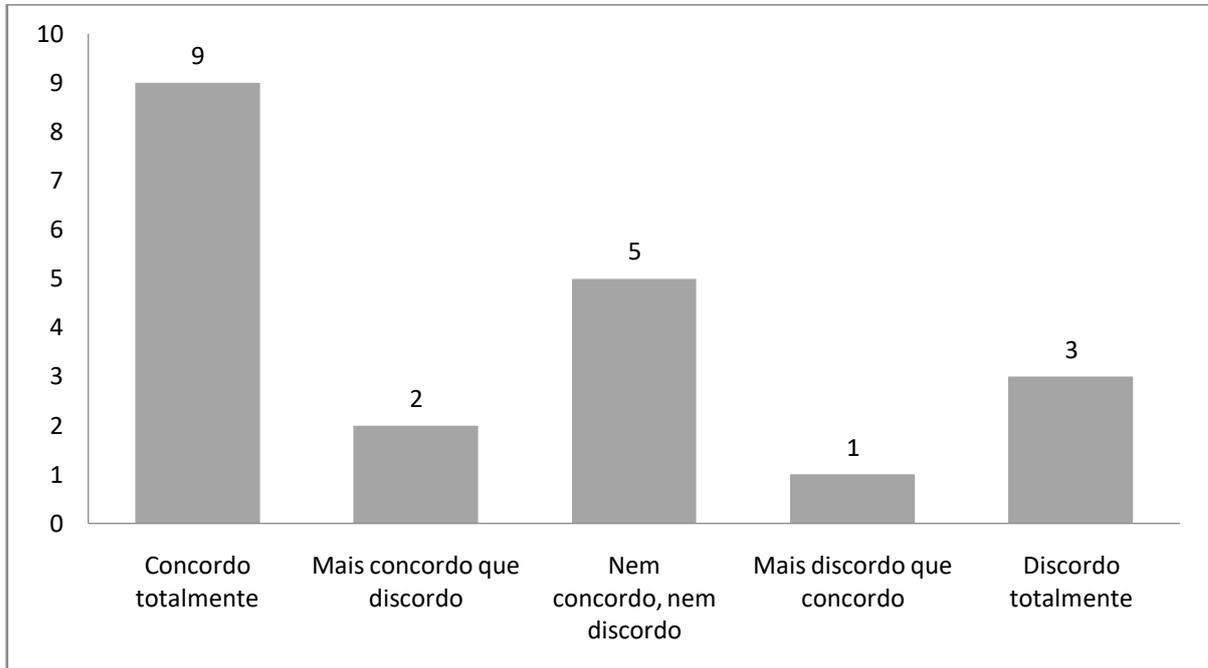
Não é compreensível que a Lei de Execução Penal (LEP) preze pela reinserção social distanciando totalmente os apenados justamente da vida urbana criando um *homo sacer* (AGAMBEM, 2007), que ao se construir um lugar especificamente reservado para que suas vidas pessoais, suas relações familiares e sentimentais não possuam qualquer valor, seja considerados matáveis e enigmaticamente úteis e sacros, nessa ambivalência que simplesmente colocam esses sujeitos para fora da jurisdição humana.

Assim, a maioria dos sujeitos de pesquisa não parecem perceber o resultado que esses distanciamento geraria, pois trata-se de uma ilusão pensar que a violência urbana iria diminuir com o afastamento das unidades prisionais, quando existem facções altamente organizadas e conectadas pelo mundo da tecnologia, através de celulares e da internet gerenciando seus negócios dentro para fora das prisões (DIAS e MANSO, 2017).

Prosseguindo a pesquisa, porém, observamos que quanto da afirmativa nº 16 na qual faz uma conexão a diminuição do número da massa carcerária como uma estratégia para as políticas de segurança pública a maior parte dos pesquisados(as) ficaram entre os níveis de concordância ou de neutralidade.

²⁰ Destacamos, porém, que este caso em específico teve anteriormente a aplicação da nossa pesquisa uma interferência externa que transformou entendimento para o atual de discordância deste pesquisado(a). Após um levantamento na rede social Facebook, no mês de março de 2018 o mesmo(a) vereador(a) havia apresentado um projeto de lei que justamente proibia a construção de presídios nas zona urbana do município de Pelotas, porém na época acabou por ser convencido pelo coordenador Luiz Antônio Bogo Chies do Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários - GITEP/UCPel a entrar em diálogo para discussão desse tema. Após esta conversa acabou por retirar de pauta o projeto de lei, o que em parte explica em nosso questionário ser a única marcação em discordância total. Para maiores informações: <<https://www.facebook.com/100007400190222/posts/2069329939990326/?app=fbl>>.

Gráfico 14 - Diminuir o número de presos é uma estratégia importante para as políticas de segurança pública.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Somadas elas chegam a 16 registros, sendo que 11 destes em algum nível concordam com a afirmação; outros 4 sujeitos de pesquisa ficaram em níveis de discordância que ia de uma discordância parcial a total.

Entretanto, independentemente das marcações quase todos(as) se indagavam durante a aplicação desta questão como isso poderia ser feito. Nesse sentido, essa afirmação parecia não fazer sentido para a maioria dos(as) pesquisados(as), o que nos sugere que apesar de entenderem a importância de se diminuir a massa carcerária, contraditoriamente vêem a prisão como a melhor alternativa ou talvez a única forma de enfrentamento da questão prisional no Brasil.

Num quadro final da aplicação dos questionários, tivemos como objetivo fazer aos(as) pesquisados(as) mais afirmativas, porém nesse caso não mediremos um nível amplo de concordância, nos reservando a apenas pedir uma resposta de concordância ou discordância.

Quadro 5 - Afirmativas em temáticas amplas sobre a segurança pública

Afirmativa	Concorda	Discorda
Há situações nas quais algumas mulheres se comportam de tal forma que é como se estivessem pedindo para serem estupradas.	3	17
Um dos problemas mais sérios do Brasil é a violência que acompanha o tráfico de drogas. Para superar esse problema, o Brasil deveria debater a possibilidade de legalizar pelo menos a maconha.	7	13
Em uma ação policial que busca prender um traficante ou criminoso perigoso, não deveria haver problema se ele acabasse morto.	8	12
O acesso ao porte de armas deveria ser facilitado para o cidadão.	8	12
Em alguns casos, sobretudo quando revela informações importantes, a tortura se justifica.	3	17
Para reduzir o número de crimes e a violência é preciso assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes, garantindo-lhes escola de qualidade e alternativas de lazer e cultura.	20	0
O aborto não deveria ser considerado um crime se realizado até o final do 3º mês de gestação como ocorre em muitos países do mundo.	10	10
A democracia, mesmo com seus problemas e limites, é o melhor sistema de governo.	20	0
Os Direitos Humanos são garantias básicas de liberdade e dignidade que todos os seres humanos devem ter, independente de qualquer condição.	19	1
Os Direitos Humanos são obstáculos para o Estado no enfrentamento da violência e da criminalidade.	3	17

Fonte: Pesquisa direta, 2019.

A ideia neste quadro foi trazer questões mais cotidianas que estão em debate na sociedade, tal como a questão do tráfico de drogas e sua legalização, o aborto, o estupro de mulheres, as ações policiais perante o crime, a prática da tortura, o acesso facilitado ou não ao uso de armas por parte dos cidadãos e de forma geral a

democracia como sistema de governo e os direitos humanos como caminho para uma sociedade melhor.

Deste quadro, podemos destacar as disputas sobre temas polêmicos na sociedade brasileira. Por exemplo, o acesso ao porte de armas serem mais acessível, que apesar da discordância da maioria com 12 registro, tiveram um número considerável de 8 sujeitos de pesquisa que concordaram com a afirmativa, ou seja, 40% do total, o que representa um número significativo.

Parece que uma parte relevante dos vereadores(as) compreendem que armar a população seria uma ideia boa para o “combate a criminalidade”, porém na prática como demonstra o Atlas da Violência (2018), armas de fogo não são garantia de segurança.

Em 2016, 56 pesquisadores brasileiros e estrangeiros, que produziram e publicaram pesquisas sobre os efeitos da arma de fogo na sociedade foram unânimes em afirmar que “O relaxamento da atual legislação [o Estatuto do Desarmamento] sobre o controle do acesso às armas de fogo implicará mais mortes e ainda mais insegurança no país” [...] No Brasil, Cerqueira (2014) mostrou evidências de que a cada 1% a mais de armas de fogo em circulação há um aumento de 2% na taxa de homicídio. Resultados qualitativamente idênticos foram obtidos em duas teses de doutorado na EPGE/FGV e na USP, onde os autores utilizaram métodos quantitativos também sofisticados. Além disso, nesses trabalhos não se verificou qualquer relação da difusão da arma de fogo com a diminuição de crimes contra o patrimônio (p. 78 - 79).

Os(as) vereadores(as) em boa parte parecem não perceber esta realidade ou não querem percebê-la, pois vinculam-se a um discurso comum de que a segurança da sociedade será obtida por via do armamento, discurso este que além de ser sua visão, pode ser aproveitado para aproximar a um certo tipo de eleitorado que compartilha das mesmas ideias.

Outra situação que chama a atenção é referente ao papel da polícia numa operação que visasse prender um traficante ou criminosos perigoso, se nessa operação para eles(as) não haveria problema se este acabasse morto durante a ação policial.

Nesse sentido, novamente 8 dos 20 (40%) pesquisados disseram que para eles não haveria problema se acabasse morto. Esse dado é preocupante, pois demonstra percepção que estes têm do papel da polícia.

Destacamos também o cenário ao qual fizemos à afirmativa: operações que visam prender traficantes ou criminosos perigosos naturalmente nos direcionam ao imaginário das periferias brasileiras, onde vivem as populações mais pobres e onde essas práticas são disseminadas, nesse sentido não podemos afirmar com tanta certeza, porém esse dado nos sugere que pessoas de classe mais baixas, de pele negra ou parda mereçam um tipo diferente de recepção da polícia, tendo em vista que dificilmente aprovariam esse tipo de estratégia nos centros das cidades.

Outro ponto que destacamos foi a grande rejeição dos pesquisados a legalização da maconha, ou melhor, do debate para a legalização devido ao problema que representa o tráfico de drogas.

Discordam da possibilidade desse debate para a legalização 13 dos 20 vereadores, com apenas 7 pessoas afirmando da necessidade de abrir diálogo para por fim a essa política de guerra as drogas. Interessante ao fazermos essas conexões, pois demonstra que grande parte dos sujeitos rechaçam uma mudança na política de drogas, porém aprovam em número substancial de uso da força ao ponto de que uma morte, do criminoso ou até mesmo de um cidadão, possa apenas ser considerada um “dano colateral” da operação.

[...] geralmente empregado no universo militar em tempos de guerra [.] define uma ação ou situação cujo resultado difere do pretendido, com efeitos imprevisíveis e adversos, que atingem alvos civis de forma acidental. Por isso, eles devem ser compreendidos como inevitáveis em um cenário de incertezas e conflituoso, exigindo conformismo tanto da vítima quanto da sociedade. Visto desse modo, o dano colateral não costuma trazer maiores implicações para o alcance do objetivo maior da operação militar. Esse termo, igualmente, passou a fazer parte de ações das forças armadas, em tempos de paz; e também de policiais ao redor do mundo que, em operações contra terroristas, imigrantes, refugiados políticos e de guerras, integrantes de movimentos sociais, minorias étnicas (em geral pertencentes às classes empobrecidas), transformam esses alvos em vítimas preferenciais. No Brasil, em especial, as polícias passaram a realizar operações contra o tráfico de drogas, principalmente no estado do Rio de Janeiro, as quais, de forma recorrente, redundam em mortes de inocentes por engano, bala perdida ou hábito (PACHECO E PEREIRA, 2017, p. 27).

Sob a afirmativa de que os Direitos Humanos são obstáculos para o Estado no enfrentamento da violência e da criminalidade, encontramos uma consonância com aquilo que descrevemos em relação às operações da polícia e do debate sobre o tráfico de drogas, pois apesar do número reduzido de expressa concordância,

representando apenas 3 respostas (15%), nos resta claro que de fato uma parte mais expressiva dos(as) vereadores(as) trataram de temas dessa forma, estes percebem os direitos humanos e o que representam um obstáculo a aquilo que parte destes entendem ser “necessário”.

Curioso que 19 dos 20 sujeitos analisados concordaram com a afirmativa que os Direitos Humanos são garantias básicas de liberdade e dignidade, que sob qualquer condição é direito de todos, ou a afirmativa marcada por todos os pesquisados de que para reduzir o número de crimes e a violência é preciso assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes, garantindo-lhes escola de qualidade e alternativas de lazer e cultura, e nesse sentido, percebemos uma conexão com as primeiras perguntas analisadas nesse trabalho, que tratavam de temas amplos, porém quando coletamos as percepções feitas perguntas temáticas sobre de assuntos que mexem com os ideários dos pesquisados, houve essa frequência ao autoritarismo, a restrição ou negação de direitos.

Um ponto exemplar dessa análise trata a relação peculiar que os vereadores possuem com o sistema democrático, onde todos concordaram que apesar de seus limites, é o melhor sistema de governo, porém conjuntamente 3 sujeitos entendem que em alguns casos, sobretudo quando revela informações importantes, a tortura se justificaria (15%)²¹, número que nos surpreende visto o cargo político relevante de legislador, dentro de um sistema democrático, e que deveria contrariar totalmente a prática da tortura por essa ser incompatível com o sistema democrático.

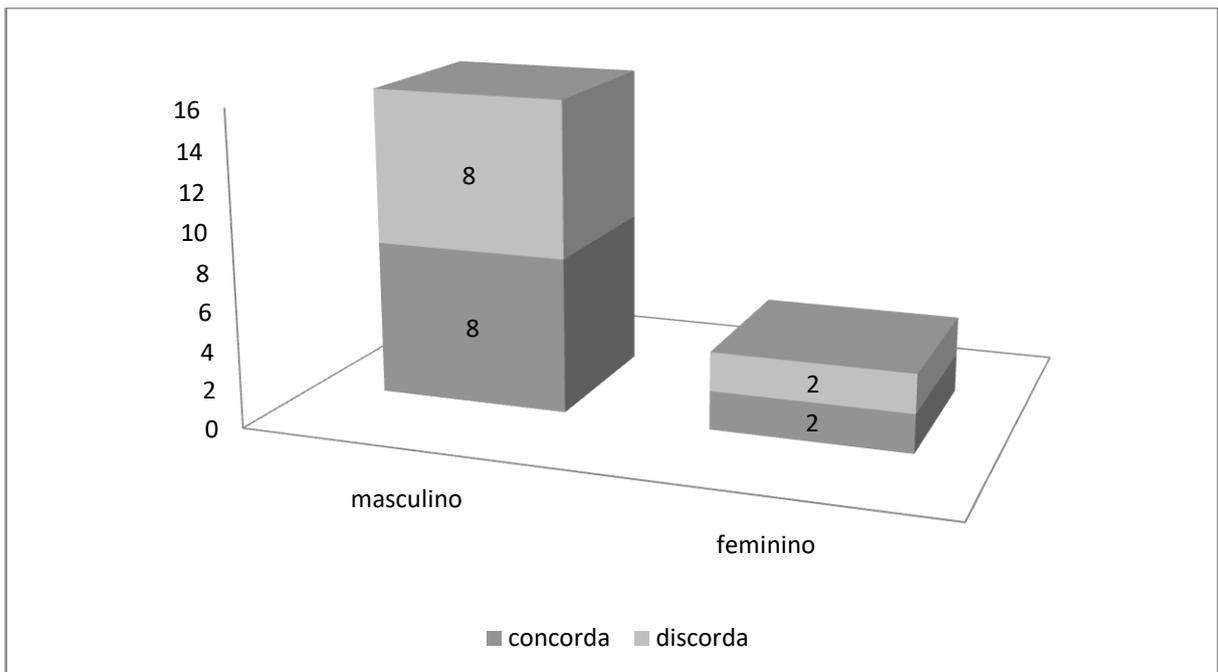
Outros temas ainda nos chamam a atenção, principalmente em relação as mulheres, pois 15% expressamente concordaram com a afirmativa de que haveriam situações nas quais algumas mulheres se comportam de tal forma que é como se estivessem pedindo para serem estupradas²². Havendo, inclusive, casos que contaremos mais sobre essa dualidade em saber o que marcar para passar uma imagem a terceiro, mas ter posicionamentos que vão contra ao discurso recém proposto.

²¹ Nesse sentido, outros(as) vereadores(as) apesar de pedir pra marcar com discordância em suas falas concordavam com essa afirmativa, logo os números são maiores nesses temas polêmicos.

²² Novamente, tivemos outros casos em que o(a) pesquisado(a) marcava discordância, porém ao longo da conversa na aplicação do questionário diziam palavras como “as mulheres não podem pagar por uma minoria”. Na prática esses números são maiores que 3 vereadores(as).

Por fim, temos a afirmativa de que o aborto não deveria ser considerado crime se realizado até o final do 3º mês de gestação como ocorre em muitos países do mundo.

Gráfico 15 - Concordância e discordância com a afirmativa sobre a não criminalização do aborto até o 3º mês de gestação.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Interessante analisarmos essa questão, pois houve um empate nos números de marcação nos formulários. Dos 20 pesquisados(as), 10 concordaram com a afirmativa e outras 10 discordaram, e mesmo se fazendo um recorte de gênero (gráfico) ficou demonstrado que esse debate não necessariamente é direcionando pelo gênero, mas como veremos a seguir, por perspectivas políticas.

4.1.1. Apontamentos sobre questões centrais por espectro político

Diferenciar partidos políticos por espectros políticos é um desafio grande, devido à subjetividade e a complexidade envolvida. Tais espectros não são estáticos no espaço e no tempo (MADEIRA e TAROUCO, 2013).

As diferenças ideológicas entre partidos continuam sendo utilizadas como variável independente para explicar desde a coerência das

coligações partidárias até políticas públicas implementadas pelos governos [...]. Esse significado de esquerda e direita, entretanto, não está isento de controvérsias. Contribuem para a polêmica a distinção entre liberalismo econômico e liberalismo político, a frequente confusão com a dimensão progressista-conservador, os partidos religiosos na Europa, as peculiaridades do sistema partidário norte-americano, o fundamentalismo, o fascismo, o esmorecimento das fronteiras entre as bases sociais de classe dos partidos, e mais recentemente, o neoconservadorismo e a dificuldade de enquadrar as chamadas questões pós-materialistas, tais como a questão ambiental e as questões étnicas e de nacionalidades [...] (p.149 - 152).

Porém, aceitando essa subjetividade, utilizaremos à esquerda e a direita nessa parte do trabalho como dois tipos ideais (WEBER, 2001), tendo em vista as peculiaridades de cada um dos fenômenos trazidos e, em contrapartida, a uma diversidade quase infinita desses elementos amalgamados na realidade social, e, assim, os tipos ideais poderão servir como limites de compreensão lógica e de instrumentos metodológicos válidos.

Primeiramente, partindo dessa dificuldade em se organizar partidos como pertencentes ao espectro da direita ou da esquerda, utilizamos como parâmetro para verificarmos o nível de validação dessas pré-noções à votação em dois turnos na câmara de deputados federal sobre a reforma da previdência de 2019, já que apesar do cenário de polarização política, esses instantes nos ajudam a perceber como esses campos se organizam em cenários centrais da política nacional.

Quadro 6 - Votação dos partidos políticos que compõe a câmara dos deputados e a câmara de vereadores de Pelotas.

Partido	1º turno			2º turno		
	Aprovação	Faltas/abstenções	Não aprovação	Aprovação	Faltas/abstenções	Não aprovação
DEM	30	00	00	30	00	00
MDB	34	00	00	32	02	00
PDT	08	00	19	08	01	18
PP	36	00	03	35	01	03
PRB	29	00	02	29	00	02
PSB	11	00	21	10	02	20
PSD	34	00	02	12	01	02
PSDB	28	00	01	28	00	01
PSOL	00	00	10	00	02	08
PT	00	00	54	00	05	49
PTB	12	00	00	12	00	00

Fonte: Pesquisa realizada a partir do site Valor Econômico, 2019.

Logo podemos utilizar com certa segurança que partidos como o DEM, MDB, PP, PRB, PSD, PSDB e PTB transitam por um campo mais próximo a direita; Assim como PDT, PSB, PSOL e PT navegam em diferentes níveis no campo da esquerda, tendo em vista que nos casos de PDT e PSB cerca 1/3 dos(as) parlamentares votaram a favor da reforma, o que nos indica esses partidos numa centro-esquerda, porém, pelo maior número contra a reforma e dualidade nos tipos ideias, ajustamos estes partidos no espectro da esquerda²³.

Quadro 7- Vereadores, espectro político e o paradigma dominante.

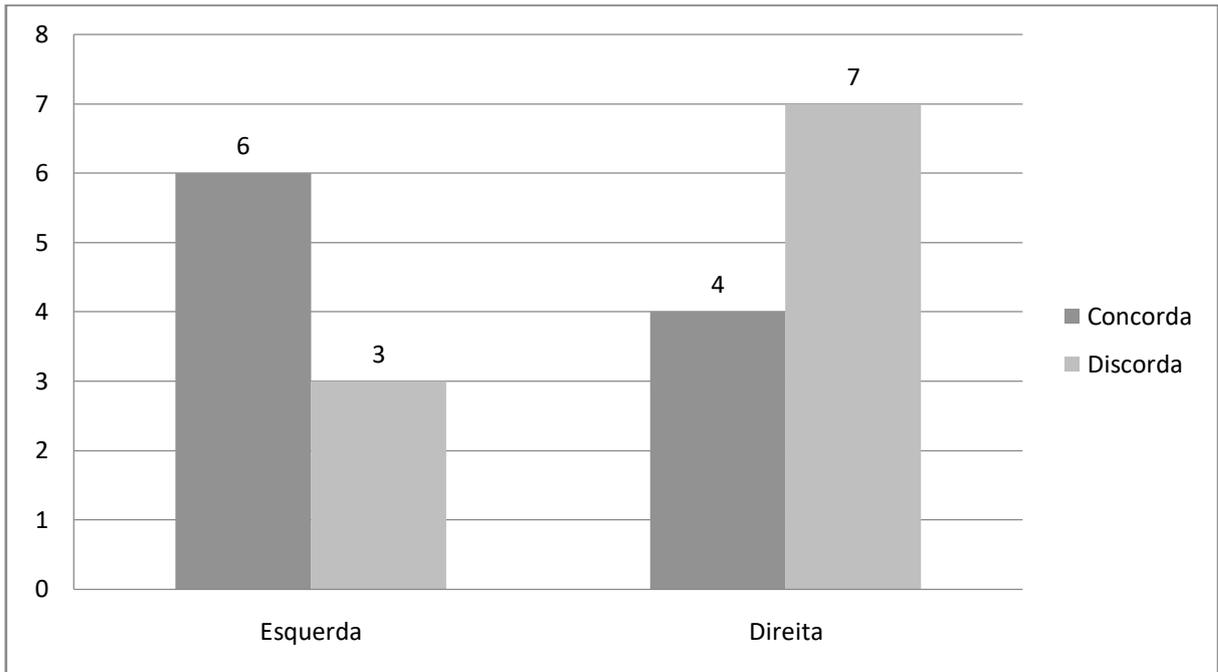
Nº	Paradigmas	Espectro político
01	Segurança pública	Direita
02	Segurança Nacional	Direita
03	Segurança pública	Esquerda
04	Segurança pública	Esquerda
05	Segurança com Cidadania	Esquerda
07	Segurança Nacional	Esquerda
08	Segurança Nacional	Direita
09	Segurança Pública	Direita
10	Segurança com Cidadania	Esquerda
11	Segurança Pública	Esquerda
12	Segurança Nacional	Direita
13	Segurança Nacional	Direita
14	Segurança Pública	Esquerda
15	Segurança com Cidadania	Esquerda
16	Segurança Nacional	Direita
17	Segurança Nacional	Direita
18	Segurança Nacional	Direita
19	Segurança pública	Direita
20	Segurança pública	Direita
21	Segurança Nacional	Esquerda

Fonte: Pesquisa direta, 2019.

²³ Apesar de partidos como PRB, PSOL e PTB não possuírem representação no Senado, ao analisarmos a votação em 1º turno desta reforma no Senado, obtivemos o mesmo tipo de frequência de aprovação/não aprovação entre todos os partidos que alocamos nos espectros da esquerda e da direita a partir dos resultados das votações em dois turnos na Câmara. Mais informações: <<https://www.valor.com.br/especial/votacao-previdencia/senado/turno1>>

Partindo desta visão analisamos novamente a afirmativa em relação à legalização do aborto se feito até o final do 3º mês como internacionalmente vem ocorrendo.

Gráfico 16 - aborto não deveria ser crime se consumado até o 3º mês de gestação



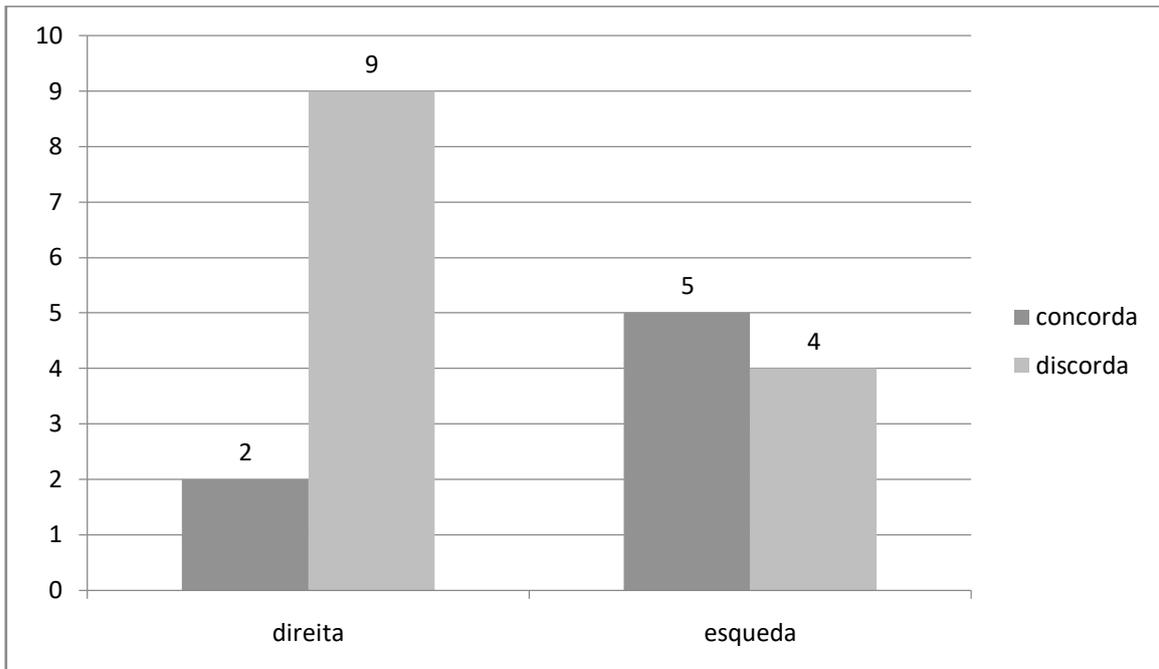
Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Percebemos certa correlação entre os espectros da direita e da esquerda com concordância nesses temas, pois dos partidos representantes da esquerda 6 pesquisados(as) concordaram que não deveria ser considerado crime o aborto nesta hipótese, o que representa cerca 67% do total, com apenas cerca de 23% não concordando; Já nos partidos com espectro na esquerda invertesse a lógica, pois 64% deste grupo discorda, entendendo pela criminalização do aborto, mesmo nesta hipótese.

Por certo esses resultados são influenciados pelos discursos que cada espectro tem tomado para si nas últimas décadas, como uma direita volta aos valores religiosos e da família assim como uma esquerda que tomou para si pautas progressistas como a liberalização das drogas e do aborto.

Nessa linha, temos os resultados em relação à possibilidade de legalização da maconha por via de um debate público para combater a violência e o tráfico de drogas.

Gráfico 17- Debate sobre a legalização do uso da maconha



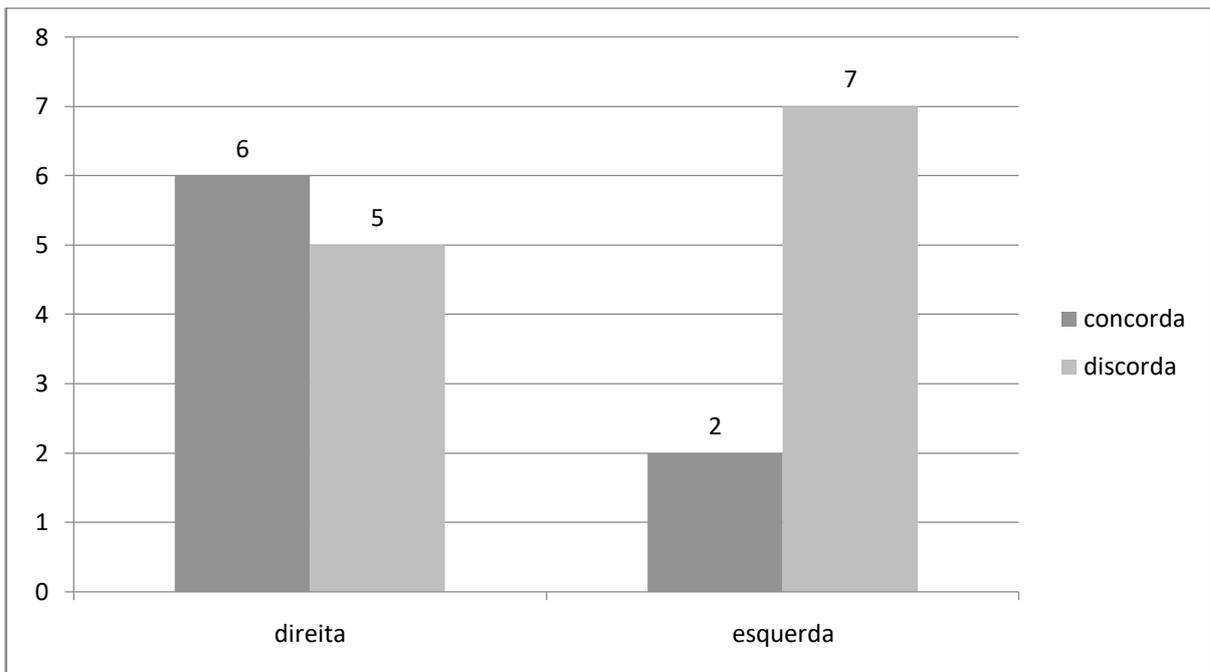
Fonte: Pesquisa direta, 2019.

O debate apresenta-se diferente quando analisamos os espectros políticos; Na direita uma maioria esmagadora discorda da abertura de debate para a legalização da maconha, apenas 2 vereadores(as) votaram a concordando com a afirmativa, o que representa apenas 18% deste grupo, tendo 82% dos pesquisados(as) da direita discordado da possibilidade deste dialogo.

Curiosamente nesse ponto temos na esquerda uma disputa neste debate, pois dos 9 sujeitos que compõem partidos alinhados a esquerda, detectamos que todos os 3 vereadores(as) afiliados ao PSB responderam em discordância, com ainda 1 registro advindo do PDT, o que em parte se conecta com as indicações que a votação em dois turnos da reforma da previdência já nos dizia, ao apontar PDT, mas principalmente o PSB como um partido de centro esquerda ou fazendo parte do centro no espectro político.

Numa linha parecida quando analisamos a afirmativa em relação a mortes provocadas em ações policiais para prender criminosos, encontramos algo parecido ao gráfico anterior.

Gráfico 18 - Não haveria problema se numa ação policial, traficante ou criminoso perigoso acabasse morto



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Novamente, percebemos uma maior concordância com a afirmativa no campo da direita, com 6 registros concordando, ou seja, 55% dos sujeitos colocados neste grupo, com um amplo número de partidos concordando com registros do PTB em 2 casos e PSDB, DEM, PP e MDB com 1 registro cada; Quanto ao campo da esquerda, o nível de concordância cai para apenas 2 registros (22%), e novamente os partidos deste espectro que aparecem com algum registro são o PDT e o PSB, com 1 registro cada.

Assim, apesar de termos muitos outros elementos de análise que seguiriam nesta linha, entendemos que podemos com esses dados reconhecer que existe sim uma correlação de forças políticas que potencializam em certos partidos políticos engajados num espectro político determinado a darem direcionamentos diversos a certas pautas, e por vezes até independentemente de outros fatores individuais, assim como também pode um discurso partidário de um determinado espectro

esconder em parte o que alguns sujeitos de fato pensam sobre os temas que foram indagados.

4.2. ANÁLISE DE DADOS: A QUAIS PARADIGMAS OS(AS) VEREADORES(AS) SE APROXIMARAM EM SEUS DISCURSOS?

Como pudemos ver neste capítulo começamos expondo dados coletados pelos questionários aplicados a 20 dos 21 vereadores do município de Pelotas-RS, e assim fazendo as primeiras análises das percepções que possuem esses sujeitos perante o tema da segurança pública e da amplitude de temáticas que fazem parte desta complexidade.

Isto transforma num considerável desafio encontrarmos e catalogarmos os pesquisados e seus paradigmas de segurança correspondentes, majoritariamente vinculados, pois além das respostas nos questionários, há também os momentos em que os sujeitos se expõem durante a aplicação ao ponto de contradizer aquilo que respondiam sobre o questionário.

Assim, iremos analisar num primeiro instante questionários que nos sugerem estar envoltos das influências dos paradigmas de segurança com cidadania, segurança nacional e a segurança pública.

Quanto ao paradigma de segurança com cidadania um dos exemplos que mais nos chamou atenção foi o questionário respondido pelo sujeito de pesquisa nº 10, no qual durante todo o processo demonstrou-se estar próxima da realidade do fenômeno da violência e da importância da utilização de outras formas para o enfrentamento da violência.

Pela aplicação do questionário, percebemos que em nível satisfatório, compreende a importância da participação popular, ao concordar totalmente que essa participação é fundamental para o aumento das instituições de segurança como as policiais, dentre outras, concordando também que o foco da atuação dos municípios devem girar no entorno de ações de prevenção e integração de serviços, no qual o gestor público deve aproveitar essas contribuições popular.

Compreendeu também que a diminuição no número de presos é uma estratégia essencial para as políticas de segurança pública, porém mesmo no caso mais próximo que entendemos chegar de uma segurança com cidadania há algumas incongruências, pois quando tratada do rigor das políticas criminais, que envolvem

maiores penas e uma estrutura mais proativa visando o encarceramento, e da construção de novos presídios afastadas dos centros urbanos, o(a) pesquisado(a) prefere uma resposta sem concordância ou discordância, por talvez, apesar de ter uma linha política progressista não compreender tecnicamente e criticamente a importância de não aumentar o rigor das políticas criminais assim como de distanciar a massa carcerária, como já víamos anteriormente.

Porém, o(a) legislador(a) de forma geral compreende a democracia como o melhor sistema de governo, a importância dos direitos humanos ao renegar a tortura, a relevância do enfrentamento da violência através do debate da legalização ou não da maconha, discordando sobre o armamento da população, da cultura do estupro por acreditar que mulheres devam ser culpadas pelos abusos, nesse sentido, inclusive relatou se envolver numa Frente Parlamentar em Defesa dos direitos das mulheres.

De forma geral essa dinâmica coaduna-se em muito a perspectiva de uma maior participação popular, de um sistema que privilegie a prevenção, através de uma estrutura integrada e multidisciplinar consiga ir de encontro com as necessidades da população, aproximando o município da comunidade.

Numa linha intermediária, a de segurança pública é percebida de forma mais presente no sujeito nº 09, pois entende a ampliação do papel municipal na segurança pública forma limitada.

Nesse sentido, mais discorda que concorda que os profissionais da segurança pública são os que têm a maior legitimidade a pensar e propor mudanças, concordando totalmente que as guardas devem ter ampliado o seu poder de polícia, inclusive com o uso de armamento, ressaltando que a atuação municipal deve priorizar ações de prevenção, sob a qual o gestor público deve aproveitar as contribuições da sociedade.

De forma geral esse(a) pesquisado(a) fica no meio termo, pois nem concordou ou discorda que as políticas segurança pública só terão sucesso com o maior rigor das políticas criminais, o que o(a) afasta um pouco de uma perspectiva punitivista, inclusive mais concorda que discorda que o número de presos é uma estratégia importante para as políticas de segurança pública.

Esse(a) vereador(a), como percebemos, fica por vezes mais próximo inclusive de uma segurança com cidadania, porém por ficar de maneira geral num meio termo e por também concordar com o acesso ao porte de armas facilitados para a

população o(a) identificamos ainda numa lógica vinculada de forma mais hegemônica ao paradigma de segurança pública.

Porém, um(a) dos(as) personalidades que nos chamaram mais atenção foi o sujeito nº 02, que por uma análise geral nos parece estar bastante conectado com a lógica de Segurança Nacional, tendo em vista que apesar de inicialmente entender o objetivo da segurança como a promoção da convivência e cidadania, e de responder as perguntas 3 e 4 com respostas voltadas a uma lógica de segurança pública, ao longo da aplicação se percebeu a recusa do(a) pesquisado(a) em relação ao papel da população na participação da construção de políticas públicas, discordando quase que totalmente com a afirmativa e, na mesma linha, discordando que a atuação municipal deve ser focada na prevenção e integração de serviços públicos, discordando totalmente da afirmativa de que o gestor público deve aproveitar as contribuições da sociedade na definição de políticas pública, o que faz sentindo pois, durante a aplicação do questionário, retrucou:

A sociedade vota na gente pra fazermos o nosso trabalho aqui no gabinete e no plenário, eles escolheram a gente para isso, então eles não têm que participar de nada, pois já participam nas eleições, faço o meu trabalho por conta.

Ainda, quanto às instancias de controle externo, tais como ouvidoria, ao ser questionando do seu nível de concordância com a afirmativa pede para marcar a opção nem discordo, nem concordo, com o argumento de “ouvidoria não serve para nada, é irrelevante”.

Também ficou evidente o contraste que o sujeito aplica ao analisar que o sucesso das políticas de segurança pública dependerão das políticas criminais, concordando quase que plenamente no questionário, em contraste com a ideia que a diminuição da massa carcerária é um estratégia importante para as políticas de segurança pública, sob a qual o sujeito nº 02 discordou totalmente.

Assim o que prevaleceu nas respostas deste(a) pesquisado(a) é que os profissionais da segurança são os mais capacitados para direcionar alterações nessa área, concordando totalmente ainda que as guardas municipais devem ter ampliado seu poder de polícia com uso inclusive de armamento, com aumento de efetivo das corporações policiais e viaturas, entendo do por fim, que devem os

cidadãos terem acesso ao porte de armas e que numa ação policial para pegar um criminoso não haveria problema se acabasse morto.

Enfim, o problema não reside no fato dos sujeitos apenas quererem uma guarda municipal armada ou uma polícia com maior efetivo de pessoal e viaturas novas, mas a rede de informações que obtivemos nos permite construir um desenho deste sujeito que nos remete a alguém que não vê valor na participação popular, compreendendo que a repressão é melhor, senão a única forma de se combater a violência, o que é assustador quando percebemos que vereadores(as) com esta linha de pensamento fazem parte do nosso sistema democrático através do poder legislativo local, e mesmo que o sujeito nº 02, por exemplo, tenha marcado concordar que a democracia, mesmo com suas limitações e problemas, é o melhor sistema de governo, este dentre outros(as) que se aproximaram deste discurso nos parece não perceberem de fato o que é a democracia.

Assim, constituindo um relato daqueles que mais nos chamaram atenção iremos construir um quadro com a finalidade de catalogar todos(as) vereadores(as) num paradigma de segurança, tendo-se em vista como mencionamos anteriormente a dificuldade de se fazer esse “encaixe”, pois a linha que define um paradigma do outro é bastante subjetiva e mutável.

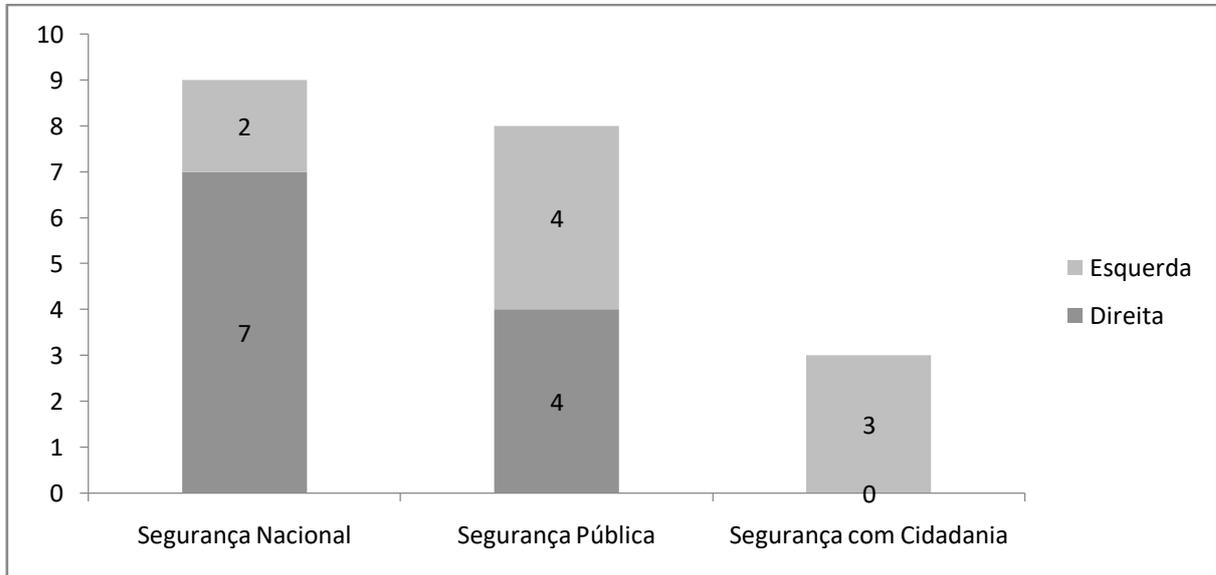
Para isto resolvemos ir num primeiro momento por exclusão, pois pesquisados(as) que apoiam práticas como a tortura, a morte de pessoas durante operações policiais e tiveram concordância com a prática de atos como o estupro foram automaticamente vinculados ao paradigma de segurança nacional, pois compreendemos que a aceitação dessas práticas por sujeitos que compõe o sistema democrático é inconcebível, e por logo devem ser colocados numa perspectiva autoritária e violenta tal qual é uma das bases principais deste paradigma.

Num segundo momento, sujeitos que de alguma forma não rejeitaram visões conectadas com os direitos humanos, mas que, porém, possuem uma perspectiva voltada ao tratamento tradicional do fenômeno da violência como os que focaram suas respostas em maior armamento das forças policiais, num considerável aumento nas políticas criminais, dentre outras práticas que menos servem para uma política com cidadania foram direcionados ao paradigma de segurança pública.

Assim, nos restarão os sujeitos voltados(as) a um paradigma de segurança com cidadania, que serão aqueles(as) que conseguiram demonstrar uma percepção nova da violência, do papel do município, das forças de segurança e que tenham

ampliadamente uma percepção de uma política de segurança democrática, que respeite os direitos humanos.

Gráfico 19 - Paradigmas de segurança divididos por espectro político



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Quando analisamos o gráfico acima, percebemos uma clara progressão/regressão de sujeitos que compõem a esquerda ou direita conforme o paradigma de segurança.

Sob uma perspectiva que se aproximou e que podemos considerar como paradigma emergente da segurança com cidadania tivemos apenas 3 registros, nas figuras dos sujeitos nº 05,10 e 15 que se destacaram durante a aplicação do questionário, inclusive por terem sido os únicos durante a parte inicial de aplicação do questionário a terem marcado todas as alternativas que direcionam sua forma de ver o fenômeno da segurança pública vinculadas a participação popular e a cidadania.

De maneira geral, nos três casos que identificamos, como vimos na exemplificação do sujeito nº 10, encontramos uma linha que busca compreender o papel municipal e da população como elementos relevantes para uma política pública de segurança, mesmo que houvessem em alguns casos, como no questionário nº 05, uma negação ao debate sobre a legalização das drogas, num espectro amplo foram esses(as) três pesquisados(as) que fugiram da visão da grande maioria, que optou pela linha de políticas criminais mais rigorosas,

direcionando-se sua visão de segurança para um paradigma de segurança pública ou nacional;

Como destaque, dos 3 sujeitos que identificamos nesse paradigma todos(as) estavam nos partidos que compreendemos pertencentes ao espectro da esquerda, que apesar algumas limitações e contradições, como veremos mais abaixo nos paradigmas de segurança pública e nacional, foi o espaço onde pudemos identificar indícios contundentes de agentes políticos locais com perspectiva de compreensão da importância da cidadania, da participação popular e dos direitos humanos.

Colocados numa perspectiva da segurança pública, identificamos 8 sujeitos neste paradigma, sendo estes(as) os(as) pesquisados(as) nº 01, 03, 04, 09, 11, 14, 19 e 20.

Nesse campo, de maneira geral os sujeitos não demonstraram posicionamentos expressamente autoritários, porém as respostas dos questionários foram marcadas pela concordância de uma guarda municipal com maior uso de armamento, e apesar de reconhecerem que estratégias como diminuição da massa carcerária é importante para a segurança pública, tiveram como maioria a concordância pelo maior rigor nas políticas criminais, tendo nessas três afirmativas 5 registros cada, dentro desse grupo (62%), atrelando-se a isto ficou evidente o pensamento para metade deste grupo de que as prisões devem estar afastadas dos centros urbanos, assim como rechaçaram o debate da legalização das drogas, ambas as afirmativas com 4 respostas (50%).

No paradigma da segurança pública, parece existir um limbo, pois essas concordâncias e discordâncias formam uma média, mas não um consenso entre esse grupo em análise.

No campo da direita nesse grupo, dos 4 sujeitos 3 discordam que deva existir um debate em relação a legalização da maconha e destes, todos concordaram com uma guarda municipal armada; O cenário se reverte quando analisamos os sujeitos com partidos alinhados a esquerda, pois dos 4 sujeitos 3 concordam com o debate sobre a legalização da maconha e também 3 discordam de um poder de polícia ampliado, com uso de armamento por parte das guardas municipais.

Porém alguns desses temas foram frequentes nas respostas dos sujeitos de pesquisa, independente do espectro político, havendo, inclusive, mais respostas sujeitos de partidas da esquerda em concordância com uma política criminal mais rigorosa, com 3 registros e apenas 1 discordância, enquanto que na direita tivemos

apenas 2 concordância, 1 discordância e 1 resposta em que nem concordava ou discordava da afirmação.

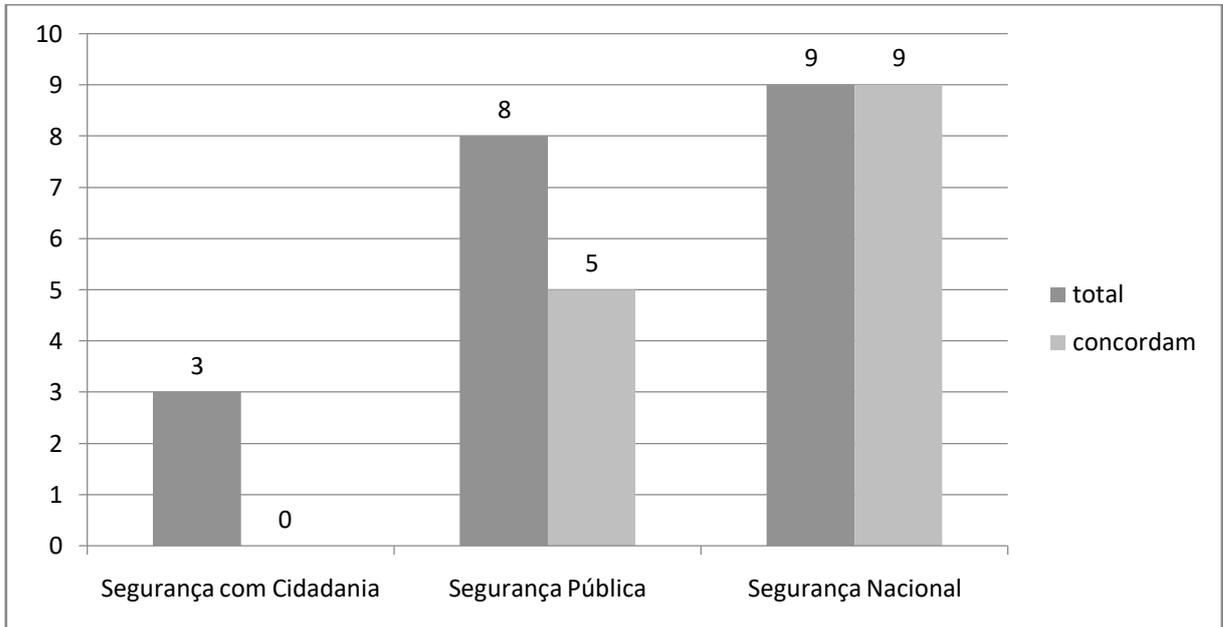
Por fim, temos aqueles(as) que encaixaram no paradigma de segurança nacional, com 9 registros, sendo estes os sujeitos nº 02, 07, 08, 12, 13, 16, 17, 18 e 21, respectivamente.

Desses 9 sujeitos que flertam com o paradigma de segurança nacional, 7 compunham o campo da direita (78%), demonstrando que apesar de algumas pautas estarem em disputa, como vimos no caso do clamor pelo maior rigor das políticas criminais nos sujeitos que se encontram no paradigma de segurança pública tanto da direita quanto da esquerda, as pautas que são mais sensíveis aos direitos humanos foram maciçamente ocupada pelos partidos de direita na câmara de vereadores. Nesse sentido, dos 11 vereadores(as) nesse espectro, apenas 4 não foram catalogados na segurança nacional, tendo esses ficado numa lógica de segurança pública, com aspectos mais abruptos a temas como o debate sobre a legalização da maconha.

Destaca-se nesse perfil, conforme vimos no sujeito nº 02 supracitado, uma concordância com práticas que são contra as prerrogativas da constituição federal e de um Estado Democrático de Direito.

Conjuntamente a esse perfil de apoio a praticas bárbaras, percebemos maior concordância e conexão com afirmativas de caráter técnico, mas que dão um suporte para um maior alcance e efetividade de ações autoritárias, como por exemplo, a concordância com um maior rigor nas políticas criminais que foi identificado em 9 sujeitos (100%), de que as guardas municipais devem ter o poder de polícia, com uso de armamento com 8 registros (89%), ainda possuem o entendimento que os profissionais da segurança pública são os mais hábeis a propor mudança nesta área e que as prisões devem ser construídas afastadas dos centros urbanos, ambos com 7 afirmativas em concordância (78%).

Gráfico 20 - Concordância com maior rigor das políticas criminais, comparativo entre paradigmas de segurança.



Fonte: Pesquisa direta, 2019.

Comparando com as categorias que nos remetem aos paradigmas de segurança, percebemos um crescente anseio por ações que tragam maior rigor nas políticas criminais.

Nos sujeitos que foram catalogados no paradigma de segurança com cidadania, nenhum teve qualquer nível de concordância, com essa afirmativa; Já na linha da segurança pública 5 dos 8 sujeitos analisado em algum nível concordaram com um maior rigor e por fim, todo(as) os(as) pesquisados(as) da categoria referente a segurança nacional concordaram, o que demonstra o quão progressivo pode ser a forma como encaram o fenômeno da violência e das políticas públicas de segurança os nossos(as) legisladores(as).

4.3. AS PERCEPÇÕES DE CAMPO NO DIÁLOGO PESQUISADOR/PESQUISADO: PARADOXOS DISCURSIVOS

Durante o período de aplicação do questionário produzimos um diário de campo, tendo em vista as conexões que poderíamos fazer neste trabalho e como suporte para as reflexões que poderiam vir. Apesar disto, ressaltamos como pode

ser percebido ao longo desta produção, que este trabalho não tem a finalidade de ser uma etnografia, porém nesse ponto podemos dizer que houve uma inspiração etnográfica, pela experiência de pesquisa nas dependências da câmara legislativa.

Curiosamente a Câmara de Vereadores de Pelotas possui uma estrutura singular. Atualmente num prédio de arquitetura antiga e alugado, visivelmente é um prédio adaptado para a atuação legislativa.

Alguns gabinetes possuíam maior espaço que de outros(as) vereadores(as), nesse ponto chamava atenção o(a) pesquisado(a) nº 04 que possuía um gabinete quase sem espaço para o trabalho legislativo, esse(a) legislador(a), inclusive sendo o(a) único(a) num corredor separado(a) de todos(as) legisladores(as).

De certa forma, foi um desafio coletar esses dados na Câmara de Vereadores do município de Pelotas, pois existe uma dinâmica própria no cotidiano desses sujeitos. Apesar da acessibilidade ao espaço físico nunca ter sido negada como pesquisador, obtive experiências das quais acredito ser relevante para compreendermos os(as) vereadores(as) em estudo.

O que chamou a atenção num primeiro instante foi o protagonismo dos(as) assessores(as) dos legisladores. Muitos deles serviam como “escudos” para saber “quais as minhas intenções” ao acessar aquele espaço. Em conversa com um(a) assessor(a) do sujeito de pesquisa nº 20, ao me apresentar e falar sobre a pesquisa, me indagou da seguinte forma: “É necessário aplicar pra ele? Não seria melhor falar apenas com aqueles que sabem e se interessam pelo assunto?”

Apesar disso, paradoxalmente, alguns vereadores(as) eram bastante receptivos(as), pois não raro faziam entregas de cartões institucionais, que vinham sucedidas de sessões de fotografias para as redes sociais, finalidade que no meio dos corredores fui aprendendo seu significado no qual era dito pelos vereadores como um “ato político”, sendo esse nada mais que uma ritualização e cerimonialização das práticas legislativas.

Um exemplo único que presenciei sobre esta prática política foi o ato em homenagem a Kamilla Duarte, Miss Gay Rio Grande do Sul²⁴, no dia 14 de maio de 2019.

²⁴ Não encontramos matéria sobre essa homenagem no site da câmara de vereadores, porém encontramos uma matéria no sitio da prefeitura de pelotas, assim como um vídeo da cerimônia na pagina da câmara no facebook, disponíveis em: <<http://www.pelotas.com.br/noticia/pelotense-representara-o-estado-no-miss-brasil-gay>> e <<https://www.facebook.com/TVCamaraPelotas/videos/335428083830076/>>

Apesar da aproximação relativa dos(as) vereadores(as), haviam alguns que não se aproximavam tanto da homenageada.

Nesse sentido, inclusive nos bastidores desta cerimônia presenciei um diálogo em baixo tom entre dois assessores do vereador nº 17, onde um dizia para o outro “olha que negra linda, não te apresentar, meu amigo?”, e em resposta o outro disse, “é dessas que você gosta, NE...”.

Perceptível nessas falas um discurso totalmente homofóbico de membros que compõe o corpo da câmara durante um ato político em plenário, e isto foi apenas o que pôde ser percebido pelo pesquisador no momento, pois alguns outros atos, como risadinhas esporádicas, sugeriam uma perspectiva parecida de homofobia.

A homofobia pode ser observada nas piadas, agressões físicas e verbais sofridas nas diferentes situações do dia a dia e na rejeição pela própria família. A atitude homofóbica coloca o outro como estranho, o que não cabe identificação ou proximidade, pois é identificado como anormal (BASTOS, GARCIA e SOUZA, 2017, p. 14).

Outra informação que acreditamos ser relevante quando for produzir-se um trabalho acadêmico nesse campo específico, é a tensão existente entre pesquisadores e pesquisados. Por nesse caso fazerem parte do campo político, alguns viam a figura do pesquisador como um estranho.

Houveram duas situações, inclusive em que mesmo eu demonstrando as credenciais da universidade e o termo de compromisso, eu era visto como um jornalista investigativo.

Essas questões parecem triviais, porém elas interferiram diretamente no resultado deste campo em específico de pesquisa, como por exemplo, a única negativa de aplicação de formulário. E não apenas isso: durante a aplicação do questionário no sujeito nº 21, havendo momentos de coação por parte do(a) mesmo(a), pois tinha receio que o anonimato das informações não fosse respeitado. Nesse sentido, percebi ao longo da pesquisa uma dificuldade cada dia maior de acessar os sujeitos de pesquisa.

Por fim, apesar desses momentos e da falta de um maior treino etnográfico necessário nessa seção, percebo essa experiência como um grande aprendizado de campo para um pesquisador que já tinha trabalhado em outros espaços tal como a

prisão, e que não esperava tamanhos obstáculos num espaço que deveria ser acessível e democrático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, nosso objetivo foi trazer um panorama do que se trata a segurança pública e as políticas de segurança, lembrando para isto a singular trajetória da cidadania no Brasil. Nessa conceituação, percebeu-se que na segurança pública havia um embate em torno da sua concepção, uma disputa no campo ideológico que por décadas foi monopolizado pelo campo jurídico, mas que foi paulatinamente agregado por estudos das ciências sociais, dentre outros, a partir de núcleos e grupos de estudos pelo país.

Deste cenário é que começou a se explorar de maneira mais contundente que a segurança pública é um fenômeno multifacetado e polissêmico, passível de várias formas de apropriação e que as políticas de segurança, além desta perspectiva devem ser compreendidas como um complexo arcabouço, dinamizado pelas práticas dos agentes do Estado ligados não apenas aos órgãos de segurança, mas a uma rede multidisciplinar com objetivos a serem alcançados por meio de programas junto a sociedade civil para a garantia de direitos.

Assim, reconhece-se a cidadania como um elemento primordial para que as políticas e a segurança pública sejam garantidas de forma consistente. Porém, ao olharmos a trajetória da cidadania no Brasil nos deparamos com um obstáculo, pois de forma geral o que identificamos foi um histórico de negações e omissões de direitos para uma maioria da população, expressa por vezes como apenas meros formalismos jurídicos, que mantinham débeis os níveis de cidadania de fato.

Um dos fatores que ficaram evidentes ao se fazer essa análise foi a discriminação racial que moldou as práticas do Estado brasileiro, permeando e solidificando nas instituições, e que mesmo num cenário de um Estado Democrático de Direito não foi superado, devido ao índice de vítimas ainda ser muito maior entre os pretos e pardos, e assim, percebemos um Estado historicamente vinculado a viesses autoritários, que não conseguiu consolidar uma cidadania plena para sua população.

Como resultado da redemocratização do país, a CF/88, ainda que de maneira limitada, pode ser compreendida como um marco histórico no que concerne a participação popular e a atribuição ao município de algum protagonismo nas políticas públicas do Estado.

Apesar desse protagonismo, na segurança pública deu-se um papel de coadjuvante nessa esfera e aquém das atribuições da união e principalmente dos estados, restante meramente a criação de guardas municipais para salvaguardar seus bens, serviços e instalações. Nesse sentido, mantiveram uma estrutura de órgãos de segurança construído e modelado ao longo do período militar, conjuntamente com práticas autoritárias que remontam as origens do país e que não consegue resolver a questão da violência urbana.

Nesse sentido, ficou demonstrado pelos números de letalidade o desafio a ser solucionado num país que chegou a ter mais de 60 mil crimes violentos letais intencionais.

Para o enfrentamento da violência apresentamos os paradigmas de segurança e as influências que estes possuem nas práticas dos agentes e das instituições do Estado, sendo eles os paradigmas de segurança nacional, segurança pública e segurança com cidadania, percebendo que esses não são estanques entre si, assim como na prática são visões de mundo compartilhadas por uma sociedade em certo espaço e que por consequência deste compartilhamento é influenciada em determinada época, emergindo e dinamizando as políticas de segurança.

As dinâmicas que identificamos conectam o paradigma de segurança nacional ao período expresso de autoritarismo no Brasil (1964-1985), baseado na lógica do inimigo, formuladas pela Doutrina Nacional de Segurança – DSN majoritariamente influenciadas pela Escola Superior de Guerra – ESG. Criou-se ao longo desse período uma gama de instituições que sistematicamente aparelharam o controle ditatorial, trabalhando em conjunto para defesa da supremacia nacional, pelo uso da força se fosse necessário para manter a “ordem nacional”, visando à defesa não da sociedade, mas primeiramente do próprio Estado do “comunismo” e da população que discordasse das suas práticas.

Quanto à segurança pública, essa surgiu das pressões políticas no final do regime militar para um segurança que garantisse garantias legais e uma defesa dos direitos da população. Apesar das conquistas que esta lógica foi instaurada junto a CF/88, são inegáveis as suas limitações que pudemos identificar tanto subcomissões da constituinte ao produto final que foi promulgado e gerado com base nela, qual se manteve, ao contrário de outras áreas, boa parte da estrutura do regime anterior.

Já a segurança com cidadania surge a partir da metade dos anos 1990 na América Latina, tendo como finalidade a implementação de políticas públicas setoriais nas comunidades, tendo como um de seus objetivos mudar o papel das diversas instâncias de combate a violência, prestando um serviço para população, partindo da natureza multicausal da violência, assim, atua numa ampla gama de espaços que possam produzir um enfrentamento, constituindo uma esfera de prevenção e proteção social.

Apesar disto, destacamos que essas transições são dominadas por permanências e complexidades epistemológicas, nesse sentido compactuamos com a ideia de que em certos momentos, e em determinados espaços, emergem frente a outras noções, por exemplo, um paradigma de segurança nacional e autoritário, mesmo estando num período histórico diverso ao ditatorial que definiu essa estratégia de segurança no país.

Mesmo assim, identificamos um crescente protagonismo municipal, que inicialmente por meio da CF/88 deu um papel de coadjuvante a este ente, mas que foi aumentando sua relevância, primeiramente influenciado pelos programas nacionais sobre segurança pública que por via de financiamento e repasses do governo federal estimulou os municípios a criarem seus programas locais, e que mesmo com a queda desses repasses os investimentos somados de todos os municípios continuam em ascensão, o que nos sugere que essa responsabilidade tem cada vez sido não apenas estimulada pela união, mas também por parte dos municípios.

Posteriormente, demos um quadro geral da atuação dos(as) vereadores(as) e da câmara municipal. Demonstrando o potencial desses agentes do poder estatal e desta esfera de poder nas deliberações, nos debates e nas votações dos atos normativos dos municípios, pois esses papéis são de suma importância para essa temática para a construção de políticas efetivas nas mais diversas dimensões da segurança pública.

A partir de um breve levantamento de dados, tivemos indicativos de que a atividade legislativa nesse tema girou no entorno da discussão, solicitação e debates sobre o tema da segurança, porém com números reduzidos em atividades mais proativas como fiscalizar, reivindicar e denunciar, o que nos indica uma atividade variada, porém muito mais voltada ao diálogo que a ações mais efetivas.

A fim de mensurar a participação oficial dos(as) vereadores(as), montamos um quadro sobre a comissão de segurança, e constatamos uma crescente participação oficial dos legisladores na comissão como suplentes, membros, vice ou presidente da comissão, porém não encontramos nenhuma matéria em tramitação desta comissão ou registro de reunião na página da Câmara, o que nos indica um subaproveitamento desse espaço, pois apesar dos esforços na criação desta comissão não podemos por ele identificar quais são as práticas adotadas pelos(as) legisladores(as) na interação com a segurança pública.

Assim, após trazer um breve panorama de atuações municipais na segurança pública e ao papel que as guardas municipais tiveram entre regimes democráticos e autoritários, com suas utilizações e supressões, contamos um pouco sobre a criação da guarda municipal pelotense e de como ela seguiu essa trajetória de maior protagonismo, ao sair do que a CF/88 atribuía a ela, logo após mudanças e ampliação do poder de atuação dado legislação infraconstitucional, como a lei. Nº 13.022/2014, se transformando numa corporação também com um caráter mais reativo e repressivo da violência, com exemplos como do Grupo de Ação Rápida (GAR) de um policiamento aos moldes das polícias militares, o que vai à contramão das expectativas de que a guarda municipal sirva como estrada para a aplicação de uma segurança com cidadania.

A forma como o município atua é importante, tendo em vista seus índices de violência, no qual demonstramos, apesar das variações e quedas, estarem primeiramente ainda num nível muito alto se comparado a um período mais amplo, e que apesar de não haverem ainda grandes estudos, essas quedas podem ser muito menos um sucesso das políticas públicas de segurança locais e mais o sucesso do crime organizado em estabelecer as suas bases de atuação, não necessitando mais de forma tão grande de ações violentas para exercer o seu poder.

Conforme ocorreu, por exemplo, com a facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), no estado de São Paulo, assim como outras organizações. Logo relevante pensar a qual caminho o município, a Câmara de vereadores e seus sujeitos dinamizarão e legislarão sobre o tema da segurança pública.

A partir da aplicação de um questionário e de anotações feitas num caderno de campo coletamos informações relevantes em relação as percepções que os(as) legisladores(as) possuem em relação ao tema da segurança para que pudéssemos

identificar a qual paradigma estariam mais conectadas os seus ideários quanto ao tema.

Apesar de 95% entenderem que a segurança pública ocupa uma prioridade média ou alta, porém percebemos que ter a segurança pública com pauta não significa necessariamente uma atuação condizente com as necessidades da sociedade em relação ao tema.

Apesar da concordância geral de que a participação da sociedade é importante na segurança pública 90%, que o gestor público deve aproveitar as contribuições da sociedade 95%, também se identificou uma supremacia de respostas que indicam que entendem que são os profissionais da segurança pública aqueles com maior legitimidade para propor mudanças nessa área (65%), com um rigor maior nas políticas criminais 70%, com estabelecimentos prisionais afastados dos centros urbanos 60%, havendo informações, independente do campo político, de concordância com práticas como a tortura, estupro, morte de criminosos por policiais em ações policiais, dentre outros assuntos que demonstram um baixo nível de espírito democrático e humanitário em parte do legislativo local.

Vendo alguns desses dados pelo espectro político percebemos diferenças de percepção em temas como o aborto, o debate da legalização da maconha e das ações policiais que matem um criminoso, em que de maneira geral tiveram níveis de concordância maior com práticas libertárias o campo da esquerda política, enquanto a direita se destacou na concordância de temas mais controversos como o caso das operações policiais violentas, o que nos sugere que de maneira mais contundente a direita brasileira está mais conectada com esse discurso de ódio, mesmo que hajam sim números expressivos nos representantes de partidos de esquerda.

Por fim, fizemos uma análise mais aprofundada partindo de cada um dos sujeitos que participaram da pesquisa, para podermos enfim conectar suas percepções a algum dos paradigmas de segurança. Como resultado dos 20 pesquisados(as) 9 se conectaram com o paradigma de segurança nacional, 8 com o paradigma de segurança pública e apenas 3 com o paradigma de segurança com cidadania, demonstrando que os viesses autoritários sobrevivem em larga escala, mesmo após todos os avanços que o sistema democrático pode produzir nas últimas três décadas.

Infelizmente como pudemos perceber através dos dados encontramos num considerável número de sujeitos com discursos contraditórios, intolerantes e ainda

em alguns poucos casos persuasivos, conforme foi explicitado nas percepções extraídas pelo pesquisador durante a pesquisa de campo que demonstraram em alguns momentos uma dificuldade em lidar com situações que saiam da sua esfera de controle, tal como é a aplicação de um questionário de pesquisa, ou ainda práticas que identificamos ao longo da pesquisa como práticas homofóbicas ou machistas por parte de legisladores(as) e assessores(as), o que nos indica uma dubiedade de condutas, em alguns sujeitos que, ao mesmo tempo, concordavam no questionário com uma prática cidadã, porém, subjetivamente no diálogo pesquisador/pesquisado, e em questões chaves do questionário, desconstruíam essa faceta demonstrando possuir pensamento inverso, o qual remete a uma cultura de pensamento autoritário que paradigmaticamente infiltra nas práticas de legisladores(as) que na sua totalidade dizem aceitar a democracia como o melhor sistema de governo conjuntamente com práticas que não convivem com a mesma.

REFERÊNCIAS

AGAMBEM, Giorgio. **Homo sacer: O poder soberano e a vida nua**. Tradução: Henrique Burigo – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. Disponível em: <<https://petdireito.ufsc.br/wp-content/uploads/2016/05/AGAMBEN-G.-Homo-Sacer-o-poder-soberano-e-a-vida-nua.pdf>> Acesso em: 20 de Novembro de 2019.

AL-ALAM, Caiuá. **A negra força da princesa: Polícia, pena de morte e Correção em Pelotas (1830-1857)**. São Leopoldo, abril de 2007. Disponível em: <<http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/tede/negra%20forca.pdf>> Acesso em: 18 de Outubro de 2019.

ALARCON, A. O.; GIMENES, E. R.; MACIEL, A. P. B. **Partidos políticos e espectro ideológico: Parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil**. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 8, n. 3, 2017.

BRASIL, IBGE. **Pelotas - RS - IBGE Cidades**. Brasília: 2010 – 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama>>. Acessado em 20 de Outubro de 2019.

BRASIL, IPEA. **Atlas da Violência 2018**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acessado em 25 de Outubro de 2019.

BRASIL, IPEA. **Atlas da Violência 2019**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf>. Acessado em 25 de Outubro de 2019.

BRASIL, Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em 21 de Outubro de 2019.

BRASIL, Planalto. **Lei de Execução Penal – LEP (Nº 7.210, DE 11 DE JULHO DE 1984)**. Brasília: Senado, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acessado em 21 de Outubro de 2019.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. **Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios**. v. 8 n. 1 (2014): Revista Brasileira de Segurança Pública 14

BASTOS, G G; GARCIA, D A; SOUSA, L M A. **A homofobia em discurso: direitos humanos em circulação.** Linguagem em (Dis)curso – LemD, Tubarão, SC, v. 17, n. 1, p. 11-24, jan./abr. 2017.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Lisboa: Editora Difel, 1989.

BUENO, S.; LEITE, C.; LIMA, R. S.; PERES, U. **Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro.** Revista brasileira de Segurança Pública: São Paulo; v. 8, n. 1, 132-153 Fev/Mar 2014.

BUENO, S.; LIMA, R. S.; e SINHORETTO, J. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil.** Soc. estado. vol. 30 no.1 Brasília Jan./Apr. 2015.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: O longo caminho.** 24ª Edição – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CARVALHO, V. A.; SILVA, M. R. F. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios.** R. Katálysis., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun, 2011.

COIMBRA, C. M. B. **Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência.** Psicol. estud. vol.5, n.2,2000, pp.1-22.

COLVERO, R. B.; LIMA, A. R. A. **Os Paradigmas e as novas perspectivas para as políticas públicas de segurança no Brasil.** Goiânia: REBESP v. 10, n. 2, 2017.

COMUNITAS, Instituto Cidade Segura. **O papel dos Municípios na Segurança Pública – A experiência do município na Prevenção à violência por meio de estratégias proativas integradas de segurança.** São Paulo v.1, 2017. Disponível em: <<https://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2019-05/papelmunicipios-segurancapublica-pelotas.pdf>> Acesso em 25 de Novembro de 2019.

COSTA, A. T.; LIMA, R. S. **Segurança Pública.** In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (orgs) *Crime, polícia e justiça no Brasil.* São Paulo: Contexto, 2014, pp. 482-490.

COSTA, L. M. **Segurança Pública: Direito Fundamental Social, Política Pública ou ainda um Novo Paradigma?**. Orientador: Prof^a. Dr^a Nivia Valença Barros. 2012. 186 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Escola de Serviço Social, Niterói, 2012. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/7683/1/LeilaMachadoCosta.pdf>> Acessado em: 18 de novembro de 2019.

DAGNINO, Evelina. (1994), “**Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**”. In: Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, pp.103-115.

DIAS, C. N.; MANSO, B. P. **PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. Rev. bras. segurança. Pública**, São Paulo v. 11, n. 2, 10-29, Ago/Set 2017.

FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2018**. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%ABblica-2018.pdf>> Acessado em 10 de Novembro de 2019.

FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2019**. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf> Acessado em 12 de Novembro de 2019.

FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **O novo sistema único de segurança pública: Questões sobre o Financiamento da Segurança Pública**. São Paul: MAIO de 2019. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Estudo-sobre-Financiamento-v6.pdf>> Acesso em 17 de Novembro de 2019.

FELTRAN, Gabriel. **Homicídios no Brasil: esboço para um modelo de análise**. In “Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2019)” São Paulo: FBSP, ano 13, 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf> ACESSO EM: 10 DE novembro de 2019.

FILHO, J. R. T.; LIMA, S. F. C. **Construções penais e o diálogo com a cidade: a (não) política de implantação de equipamentos penais no meio urbano. urbe**, Rev. Bras. Gest. Urbana. 2018, vol.10, n.2, pp.371-386.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, Ano 3 Edição 5 Ago/Set 2009.

GITEP, Grupo Interdisciplinar de Estudos Criminais-Penitenciários. **Mapa da violência da Zona Sul**, 2019. Disponível em: <<http://gitep.ucpel.edu.br/mapa-da-violencia-edicoes/>>. Acesso em: 15 de Setembro de 2019.

GUINDANI, Miriam. **O processo de gestão de segurança municipal**. Fortaleza: O Público e o Privado, Nº 4 - Julho/Dezembro– 2004.

GUIMARÃES, C. A. G.; PEREIRA, P F. S. **Reflexões a respeito da necessidade de participação dos municípios na formulação e na implementação de políticas de segurança pública**. Rio de Janeiro, vol.07, nº. 02, 2014. pp. 812-839.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente : disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. tradução Claudio Carina ; revisão técnica Luísa Valentini. — 1a ed. — São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **O vereador e a câmara municipal**. Coord. Marcos Flávio R. Gonçalves . – 6ª. ed. Atual. – Rio de Janeiro: IBAM, 2015. 136 p.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes. **Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia**. BIB, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 45-124, 2000.

KOPITTKE, Alberto. **Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação**. Rev. bras. segurança. Pública, São Paulo, v. 10, nº. 2, 72-87, Ago/Set, 2016.

KRUCHIN, Mariana Kiefer. **Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil**. São Paulo: Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 7, n. 1, 40-56 Fev/Mar 2013.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 3ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: EditoraZahar, 1968.

LIMA, R. S.; BUENO, S; MINGARDI, G. **Estado, polícias e segurança pública no Brasil**. Revista Direito GV: São Paulo, v. 12 n. 1 p. 49-85, jan-abr 2016

LOURENÇO, L. C.; ALMEIDA, O. L. **"Quem mantém a ordem, quem cria desordem": gangues prisionais na Bahia**. Tempo Social, São Paulo, v. 25, n. 1, 2013.

LUCAS, A. C. V. S. A. **Política penitenciária encarcerada na contemporânea política de segurança pública brasileira**. Orientador: Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies. 2018. 132 f. Tese (Doutorado em Política Social e Direitos Humanos) - Programa de pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos, Pelotas, 2018.

MADEIRA, R. M.; TAROUCO, G. S. **Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil**. Rev. Sociol. Política, Curitiba, vol.21, n.45, 2013, pp.149-165.

MEJIA, M R G. **Cultura e Segurança cidadã: em busca do controle da violência na Colômbia**. Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul./dez. 2007, p. 316-335. Disponível em: <<http://sabersocial.virtual.avina.net/DownloadProxy.aspx?file=BogotaAnatomiadeunaTransformacion.pdf>> Acesso em: 18 de outubro de 2019.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; Fapesp, 2011.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a Mestiçagem no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Funcionamento do poder legislativo municipal**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012, 153 p.

MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. **Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro, vol. 49, nº1, p. 3-21, jan./fev. 2015.

MORAES, Roque. **Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva**. *Ciência & Educação*. v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v9n2/04.pdf>>. Acesso em: 15 de novembro de 2019.

PACHECO, J. S.; PEREIRA, P, A. **Banalização da pobreza no neoliberalismo – “dano colateral” ou dano efetivo?**. Pelotas: Rev. Sociedade em Debate, vol. 23, nº. 1,2017.

PAIVA, L. F. S. **“AQUI NÃO TEM GANGUE, TEM FACÇÃO”**: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. Salvador: Cad. CRH vol. 32 nº 85, Jan./Apr. 2019.

PELOTAS, Câmara de vereadores. **Lei Ordinária nº 3.284 de 09 de Fevereiro de 1990**. Disponível em: <https://sapl.pelotas.rs.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1990/673/673_texto_integral.pdf> Acesso em 10 de Novembro de 2019.

PERES, U. D.; BUENO, S.a; TONELLI, G.M. **Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990**. Rev. bras. segurança. Pública: São Paulo v. 10, n. 2, 36-56, Ago/Set 2016

ROCHA, Fernando Carlos W. **Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias – desconstruindo mitos**. São Paulo: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%20Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>>.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. São Paulo: Estudos Avançados, vol.17 nº.47, Jan./Apr. 2003

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança pública: presente e futuro**. São Paulo: Estudos Avançados, vol.20 nº. 56, Jan./Apr. 2006.

SOUZA, L.A.F., **Políticas de segurança pública no estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 219 p.

STEPHAN, Claudia. **A Doutrina da Segurança Nacional de Contenção na Guerra Fria: fatores que contribuíram para a participação dos militares na política brasileira**. Conjuntura Global, Curitiba, vol. 5 n. 3, set./dez, 2016, p.537-565.

SVARTMAN, E. M. **Guardiões da nação: formação profissional, experiências compartilhadas e engajamento político dos generais de 1964.** Orientador: Prof. Dr. Héglio Trindade. 2006. 339 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de pós-graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2006.

WEBER, Max. **A “objetividade” do conhecimento na Ciência Social e na ciência política.** In: Weber, Marx. Metodologia das ciências sociais. Trad. Augustin Wernet. São Paulo: Cortez, 2001.

ZAVERUCHA, J. **La militarización de la seguridad pública en Brasil.** Revista Nueva Sociedad, 2013.

ANEXOS

ANEXO A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA: VEREADORES NO MUNICÍPIO DE PELOTAS

Universidade Católica de Pelotas - Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos



NOME DA PESQUISA			
Data		Município	
Entrevistado			
Entrevistador			

P. 1. Qual o nível de prioridade que a segurança pública ocupa na sua agenda política?

1. () Alta
2. () Média
3. () Baixa
4. () Não é prioridade
5. () Prefiro não responder

P. 2. Qual das alternativas abaixo melhor descreve o objetivo da Segurança Pública no seu entendimento?

1. () Proteção aos interesses do ente estatal contra ameaças externas;
2. () Preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e patrimônio;
3. () Promoção da convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência;
4. () Outra? _____
5. () Prefiro não responder

P. 3. Qual das alternativas abaixo melhor descreve o conceito de violência no seu entendimento?

1. () Ameaça aos interesses do ente estatal, a soberania e a ordem pública
 2. () Ameaça ao gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos
 3. () Ameaça a integridade das pessoas e do patrimônio
 4. () Outra? _____
 5. () Prefiro não responder
-

P. 4. Qual das alternativas abaixo melhor descreve o papel do Estado em relação a segurança pública no seu entendimento?

1. () Implementação de políticas setoriais articuladas, envolvendo repressão e prevenção, incluindo parcerias entre federação, estado e município;
 2. () Eliminação de qualquer ameaça aos interesses do ente estatal, com foco no uso de forças militarizadas;
 3. () Controle e prevenção da violência, com foco em estratégias de repressão
 4. () Outra? _____
 5. () Prefiro não responder
-

P. 5. Qual das alternativas abaixo melhor descreve o papel dos indivíduos nas políticas de segurança pública conforme o seu entendimento?

1. () Os indivíduos são beneficiários das políticas, mas tem pouca participação nelas;
 2. () Os indivíduos possuem papel preponderante na gestão local das políticas de segurança pública;
 3. () Os indivíduos não participam das decisões e das políticas.
 4. () Prefiro não responder
-

P. 6. A participação da sociedade no controle e na formulação das políticas de segurança pública é fundamental para o aumento da eficiência do trabalho das polícias e demais instituições da área.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 7. Os profissionais de segurança pública são aqueles com maior legitimidade para pensar e propor alteração na estrutura da área no Brasil.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 8. Diagnósticos e indicadores de monitoramento devem ser parte obrigatória do planejamento operacional das polícias e das guardas municipais.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 9. Mais do que discutir políticas e diretrizes gerais, a eficiência das instituições depende de investimentos massivos em tecnologia e gestão.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 10. Investir em aumento do efetivo das corporações policiais e viaturas é mais prioritário do que investir em formação dos membros das forças de segurança.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 11. As guardas municipais devem ter ampliado seu poder de polícia, inclusive com o uso de armamento.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 12. O foco da atuação dos municípios na segurança deve priorizar ações de prevenção e de integração de serviços públicos.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 13. O gestor público deve aproveitar as contribuições da sociedade na definição de políticas e ações.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 14. O sucesso das políticas de segurança pública dependerá do maior rigor das políticas criminais.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 15. A construção de novos estabelecimentos prisionais deve ser feita o mais afastada possível dos centros urbanos.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 16. Diminuir o número de presos é uma estratégia importante para as políticas de segurança pública.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 17. Instâncias de controle externo, tais como ouvidorias, favorecem a melhoria do trabalho policial.

1. Concordo totalmente	2. Mais concordo do que discordo	3. Nem concordo, nem discordo	4. Mais discordo do que concordo	5. Discordo totalmente
()	()	()	()	()

P. 18.	Há situações nas quais algumas mulheres se comportam de tal forma que é como se estivessem pedindo para serem estupradas.	Concordo ()	Discordo ()
P. 19.	Um dos problemas mais sérios do Brasil é a violência que acompanha o tráfico de drogas. Para superar esse problema, o Brasil deveria debater a possibilidade de legalizar pelo menos amaconha.	Concordo ()	Discordo ()
P. 20.	Em uma ação policial que busca prender um traficante ou criminoso perigoso, não deveria haver problema se ele acabasse morto.	Concordo ()	Discordo ()
P. 21.	O acesso ao porte de armas deveria ser facilitado para o cidadão.	Concordo ()	Discordo ()
P. 22.	Em alguns casos, sobretudo quando revela informações importantes, a tortura se justifica.	Concordo ()	Discordo ()
P. 23.	Para reduzir o número de crimes e aviolência é preciso assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes, garantindo-lhes escola de qualidade e alternativas de lazer e cultura.	Concordo ()	Discordo ()
P. 24.	O aborto não deveria ser considerado um crime se realizado até o final do 3º mês de gestação como ocorre em muitos países do mundo.	Concordo ()	Discordo ()
P. 25.	A democracia, mesmo com seus problemas e limites, é o melhor sistema de governo.	Concordo ()	Discordo ()
P. 26.	Os Direitos Humanos são garantias básicas de liberdade e dignidade que todos os seres humanos devem ter, independente de qualquer condição.	Concordo ()	Discordo ()
P. 27.	Os Direitos Humanos são obstáculos para o Estado no enfrentamento da violência e da criminalidade.	Concordo ()	Discordo ()
