

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

Entre paradigmas e o *branding*:
o case da municipalização da segurança pública em Pelotas-RS

SAMUEL MALAFAIA RIVERO

Pelotas
2021

SAMUEL MALAFAIA RIVERO

Entre paradigmas e o *branding*:
o case da municipalização da segurança pública em Pelotas-RS

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Direitos Humanos, da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Política Social e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies

Pelotas
2021

Ficha Catalográfica

R621e Rivero, Samuel Malafaia

Entre paradigmas e o branding: o case da municipalização da segurança pública em Pelotas-RS. / Samuel Malafaia Rivero. – Pelotas: UCPEL, 2021.
140 f.

Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, Universidade Católica de Pelotas. - Pelotas, BR-RS, 2021.

Orientador: Luiz Antônio Bogo Chies.

1. Segurança pública. 2. Autoritarismo socialmente implantado. 3. Pelotas. 4. Secretaria Municipal de Segurança Pública. I. Chies, Luiz Antônio Bogo. II. Título.

Bibliotecária responsável: Cristiane de Freitas Chim CRB 10/1233

Entre paradigmas e o *branding*:
o case da municipalização da segurança pública em Pelotas-RS

BANCA EXAMINADORA

Presidente e Orientador Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies

1º Examinador Prof. Dr. José Ignacio Cano Gestoso

2º Examinador Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos

3ª Examinadora Profa. Dra. Christiane Russomano Freire

Pelotas, 20 de dezembro de 2021.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a minha família por todo apoio, incentivo, paciência e compreensão pelas ausências até aqui. Especialmente, à minha esposa Kadrisi, pela incondicional parceria e afeto nessa caminhada que escolhemos fazer juntos e ao nosso filho, Joaquim, por me ensinar a cada dia o que é que vale a pena nessa vida.

Agradeço também ao meu orientador e amigo, Professor Luiz Antônio Bogo Chies, por me fazer perceber que um trabalho desses não se faz sozinho e, quando escrevemos na segunda pessoa do plural, não estamos apenas invocando uma falsa modéstia, mas tão somente sendo fiéis à construção coletiva de todo o trabalho. Assim como agradeço pela parceria, dedicação e, principalmente por abrir os meus olhos para o que eu não conseguia enxergar mesmo estando na minha frente.

Ainda, aos demais professores, colegas, em especial às parceiras e aos parceiros do GITEP que em cada discussão, evento e projeto ou conversa despretensiosa, contribuíram no constante processo de reflexão e amadurecimento.

“Se o sociólogo tem um papel, será mais o
de dar armas que o de dar lições.”
(Pierre Bourdieu)

RESUMO

Esta tese investiga o processo de municipalização das políticas de segurança pública em Pelotas (RS) entre os anos de 2017 a 2020, a partir de um estudo de caso, como foco na construção e implementação da primeira Secretaria de Segurança Pública no Município. As mudanças recentes na cena criminal dos Municípios da zona sul do estado do Rio Grande do Sul (RS), especificamente, as experimentadas pela e na cidade de Pelotas. Os efeitos dessas mudanças no contexto político municipal, com o surgimento de novas demandas, novas preocupações e novas potencialidades políticas e eleitorais a serem exploradas, no caso, as relacionadas ao campo da segurança pública. Foram mapeados e entrevistados os atores relevantes envolvidos no processo, os projetos, objetivos, desafios, permeabilidades e impermeabilidades, bem como, as orientações paradigmáticas da política pública de segurança reproduzidas e/ou perseguidas. O trabalho está ancorado no campo das políticas sociais e parte da premissa de que a segurança é um direito social e, como tal, precisa ser investigado e analisado. Como referencial teórico busca suporte em Pierre Bourdieu, a partir do qual se compreende possível analisar o campo da segurança pública e suas dinâmicas que envolvem disputas com outros campos e por capitais econômicos, sociais, culturais e simbólicos; bem como na ideia do autoritarismo socialmente implantado, de Paulo Sérgio Pinheiro. Neste contexto se verifica que as concepções de Estado, governo, segurança e ordem são constantemente construídas e reconstruídas, pensadas e repensadas. Autores nacionais como José Vicente Tavares dos Santos, Luiz Eduardo Soares, Renato Sérgio de Lima, Sérgio Adorno, entre outros são utilizados para a compreensão dos contemporâneos movimentos em relação às políticas de segurança pública no Brasil. Também se vale dos paradigmas da Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã para analisar os dados e discursos. Como resultados identificamos que a busca por novas formas de enfrentar a violência e a criminalidade encontra seus limites nos obstáculos e armadilhas impostos por uma estrutura social autoritária e ainda muito refratária às políticas de segurança com cidadania, bem como nas disputas de diferentes campos (econômico, político, segurança). As iniciativas se concentram em políticas nas quais permanecem antigos *habitus* repressivos, reativos e autoritários, onde o campo da segurança permanece refratário a aproximação com outros campos. Sabe-se que no Brasil a Constituição de 1988 positivou muitos avanços democráticos, especialmente no âmbito dos direitos sociais. Todavia, o caminho da positivação para a efetivação é um desafio em pleno curso. Os avanços enfrentam resistências, contradições e também muitos recuos que precisam ser identificados e problematizados.

Palavras-chave: Município. Segurança Pública. Autoritarismo Socialmente Implantado. Pelotas. Secretaria Municipal de Segurança Pública.

ABSTRACT

This thesis investigates the process of municipalization of public security policies in Pelotas (RS), based on a case study on the construction and implementation of the Municipal Public Security Secretariat from 2017 to 2020. Recent changes in the criminal scene of the municipalities in the southern zone of the state of Rio Grande do Sul (RS), specifically, those experienced by and in the city of Pelotas. The effects of these changes in the municipal political context, with the emergence of new demands, new concerns and new political and electoral potentialities to be explored, in this case, those related to the field of public security. The relevant actors involved in the process, projects, objectives, challenges, permeabilities and impermeability were mapped and interviewed, as well as the paradigmatic guidelines of public security policy reproduced and/or pursued. The work is anchored in the field of social policies and is based on the premise that security is a social right and, as such, needs to be investigated and analyzed. As a theoretical framework, it seeks support in Pierre Bourdieu, from which it is possible to analyze the field of public security and its dynamics that involve disputes with other fields and for economic, social, cultural and symbolic capital; as well as in the idea of socially implanted authoritarianism, by Paulo Sérgio Pinheiro. In this context, it appears that the conceptions of State, government, security and order are constantly constructed and rebuilt, thought out and rethought. National authors such as José Vicente Tavares dos Santos, Luiz Eduardo Soares, Renato Sérgio de Lima, Sérgio Adorno, among others, are used to understand contemporary movements in relation to public security policies in Brazil. It also uses the paradigms of National Security, Public Security and Citizen Security to analyze data and speeches. As a result, we identified that the search for new ways to face violence and crime finds its limits in the obstacles and traps imposed by an authoritarian social structure that is still very resistant to security policies with citizenship, as well as in the disputes of different fields (economic, political, security). The initiatives focus on policies in which old repressive, reactive and authoritarian habits remain, where the field of security remains resistant to approximation with other fields. It is known that in Brazil the Constitution of 1988 made many democratic advances, especially in the field of social rights. However, the path from positivization to realization is a challenge in full swing. Advances face resistance, contradictions and also many setbacks that need to be identified and problematized.

Keywords: Municipality. Public security. Socially Implemented Authoritarianism. Pelotas. Municipal Department of Public Security.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 PROBLEMATIZANDO A SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE PELOTAS	13
1.2 PELOTAS: CONTEXTO E CONJUNTURA SOCIAL E POLÍTICA	21
1.3 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS	35
2 A EMERGÊNCIA DA SEGURANÇA PÚBLICA NA AGENDA GOVERNAMENTAL DE PELOTAS: DE CONDIÇÃO A PROBLEMA DO MUNICÍPIO	45
2.1 CENA CRIMINAL DE PELOTAS E REGIÃO: OS HOMICÍDIOS COMO A FACE MAIS VISÍVEL	46
2.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NAS AGENDAS POLÍTICAS DA REGIÃO	57
3 ALTERNATIVAS E SOLUÇÕES NO HORIZONTE DO MUNICÍPIO DE PELOTAS	60
3.1 CONCEPÇÕES E VISÕES DE MUNDO: O AUTORITARISMO SOCIALMENTE IMPLANTADO	65
3.2 A CONSULTORIA: DESCOBERTAS, ENCANTAMENTOS, DESAFIOS E ESCOLHAS	78
3.3 O QUE QUE ESSA SECRETARIA VAI FAZER? A CRIAÇÃO DA PRIMEIRA SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE PELOTAS	85
4 OS DESAFIOS ESTRUTURAIS, AS ESCOLHAS E OS PLANOS DO MUNICÍPIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA	97
4.1 ESTRUTURA SOCIAL: A PERMANÊNCIA DE UMA VISÃO MILITARISTA E AUTORITÁRIA NO CAMPO DA SEGURANÇA E OS DESAFIOS DA UNIÃO NO ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA AO LONGO DAS ÚLTIMAS DÉCADAS	97
4.2 ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DO PPA 2018/2021 E DAS EXECUÇÕES DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DE 2017 A 2020 DO MUNICÍPIO DE PELOTAS	108
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
REFERÊNCIAS	128
ANEXOS	139

1 INTRODUÇÃO

“Estamos oferecendo um antibiótico para a dor de cabeça de vocês. Não é mais um analgésico qualquer.” Com essas duas frases, o então subcomandante-geral da Brigada Militar do Rio Grande do Sul fez o anúncio da chegada ao Município sul-riograndense de Pelotas de 20 policiais militares das Patrulhas Especiais (PATRES), um dos grupamentos policiais de elite do estado, cujo lema é "Força e Honra" e tem como símbolo um raio vermelho sobreposto a uma faca e duas garruchas. A missão desse destacamento foi, mais do que resolver problemas pontuais de segurança pública, dar uma resposta institucional e governamental de impacto para o constante aumento do números de homicídios que o Município de Pelotas vinha experimentando até então. Contudo, nunca uma metáfora foi tão bem empregada em um sentido totalmente contrário ao esperado pelo seu autor.

Entre os anos de 2007 e 2017, os homicídios se elevaram em mais de 300% na cidade de Pelotas, a terceira cidade mais populosa do Estado do Rio Grande do Sul. As causas desse aumento ainda estão pouco claras¹. O que algumas pesquisas preliminares² têm demonstrado, contudo, é que grande parcela das vítimas desses homicídios compõem um grupo bastante específico - jovens, entre 14 e 29 anos, negros e moradores da periferia da cidade - e muitos se dão em circunstâncias de execução: ações planejadas, executadas por um ou mais indivíduos, contra um alvo específico e motivação ligada a reação de um grupo, mais ou menos, organizado.

Dentro desse contexto, desde 2017, o Município de Pelotas tem articulado e implementado uma série de políticas de segurança. Seu principal programa, o *Pacto Pelotas pela Paz*, descrito como "um conjunto de estratégias voltado à redução da criminalidade e da promoção da paz a partir de ações movidas por toda a sociedade"³, foi a grande vitrine política do governo municipal entre os anos de 2017 e 2020. Antes do lançamento do *Pacto*, outra incursão inovadora no campo da segurança foi a criação de

¹ Conforme reportagem do jornal Zero Hora, o delegado Félix Rafanhim, responsável pela Delegacia de Homicídios de Pelotas, "para entender a elevação nos índices, é necessário mais tempo". Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2018/05/guerra-do-traffic-e-aliciamento-de-jovens-pelotas-tem-40-de-aumento-nos-homicidios-cjh6wjzkkq052x01pa3idkb1ob.html>. Acesso em: 19 de maio de 2018.

² Ver RIVERO, Samuel. **Crimes violentos letais intencionais no município de Pelotas-RS (2017-2018): uma análise a partir das notícias de um jornal local**. [Relatório de Pesquisa]. Disponível em: http://gitep.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2019/01/Crimes-violentos-letais-intencionais-no-munic%C3%ADpio-de-Pelotas-2017_2018.pdf. Acesso em: 20 set. 2019.

³ Disponível em: <http://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/>. Acesso em: 19 de maio de 2019.

uma Secretaria Municipal de Segurança Pública (SSP), a primeira na história do Município.

Além de compor o *Pacto*, a SSP também executa um projeto denominado de *Operações Integradas*, reunindo instituições de segurança como a Guarda Municipal, Brigada Militar, Secretarias Municipais de Transporte e Trânsito, bem como órgãos da Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana e Vigilância Sanitária. As referidas *Operações* são apresentadas como importantes ferramentas de prevenção da violência e da criminalidade no Município, buscando “aumentar a sensação de segurança”⁴.

O anúncio com o qual abrimos esta introdução foi um recorte da fala do Subcomandante-geral da Brigada Militar proferida no transcorrer de uma Audiência Pública, realizada em Pelotas no dia 17 de maio de 2018. Proposta pelo, na época, deputado estadual e presidente da Comissão de Segurança e Serviços Públicos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Catarina Paladini (PSB), a audiência tinha como pauta: “A segurança pública em Pelotas - boas práticas para redução da criminalidade”.

Por alguma razão a sessão parlamentar não teve uma boa adesão da comunidade local. O Auditório Dom Antônio Zattera, da Universidade Católica de Pelotas, onde foi realizado o evento, não contou nem com metade dos seus cerca de 300 lugares ocupados. Das autoridades e representações sociais convidadas⁵, nem todas se fizeram presentes. Além do deputado proponente, que presidiu a audiência, compuseram a mesa representantes da 3ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE), da Universidade Católica de Pelotas, da Prefeitura Municipal de Pelotas, da Brigada Militar e da Polícia Civil.

Por cerca de duas horas os gestores da segurança pública local e estadual pisaram e repisaram os mais batidos clichês: “segurança não deve ser papel apenas da polícia”; “os problemas estão na falta de referenciais positivos, na perda de valores da

⁴ Disponível em: <http://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/>. Acesso em: 19 de maio de 2019.

⁵ Convidados: Prefeitura Municipal de Pelotas - Iniciativa do Pacto Pelotas pela Paz; Câmara de Vereadores de Pelotas; Comitê Gestor do Pacto pela Vida - a experiência do Estado de Pernambuco; A experiência do Estado do Espírito Santo: Plano de Enfrentamento à Violência - Estado Presente; Secretaria Estadual da Segurança Pública, Brigada Militar, Polícia Civil do RS e Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE); Poder judiciário, Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil - OAB de Pelotas; Câmara de Dirigentes Lojistas - CDL, Sindilojas e Associações Comerciais e Industriais de Pelotas; Conselho Municipal de Segurança Pública de Pelotas; Sindicatos de trabalhadores e produtores rurais de Pelotas; Outras entidades da sociedade civil que atuam ou possuem interesse no tema da segurança no município de Pelotas. Disponível em: http://proweb.procergs.com.br/temp/98_17052018183000_19052018203955_ag.pdf?rnd=0.13729737902306816. Acesso em: 19 de maio de 2018.

sociedade e na desintegração das famílias"; "a solução está na educação e na integração entre as forças de segurança e os diferentes setores públicos"; "precisamos investir mais em prevenção". Algumas, já velhas fórmulas conhecidas, outras, pontuadas por *slogans* como "integração" e "prevenção", nada mais eram do que uma mal disfarçada tentativa de arejar e atualizar o velho discurso. Prova disso foram as antigas e incontinentes dicotomizações - "cidadão de bem *versus* cidadão do mal" -, que não deixaram de permear todas as falas das autoridades policiais presentes. Nesse sentido, inclusive, um dos representantes da Brigada Militar sentado à mesa explicou que o papel da polícia era proteger o cidadão de bem e retirar de circulação os maus elementos.

Contudo, no fim da audiência, quando foi aberta a palavra ao público, um breve e intenso relato roubou a cena. Contando algo que nada tinha de inédito ou surpreendente, uma senhora da plateia descreveu, para constrangimento de todos, especialmente os que compunham a mesa de autoridades, a forma violenta, degradante, humilhante e covarde com que foi abordada na semana anterior em uma das *Operações Integradas* promovidas pelo referido *Pacto Pelotas Pela Paz*.

Narrou ela, de uma forma bastante viva, como foi jogada na parede por um grupo de policiais, puxada pelos cabelos, chamada de vagabunda e outras humilhações que não teve coragem de revelar. A cruza e a intensidade do relato deixaram todos os presentes perplexos e a mesa um tanto confusa.

A justificativa dada pelos agentes públicos que conduziram a abordagem, para todas aquelas violências, foi que uma mulher àquela hora da noite na rua deveria ser uma vagabunda e não uma cidadã de bem. Portanto, com base nas falas iniciais das autoridades, ou ela representava um risco para os cidadãos de bem e deveria preventivamente ser retirada de circulação; ou, como ocupava um lugar não adequado para uma mulher digna, não tinha o direito de receber um tratamento diferente do que o que estava recebendo.

Enfim, todo o esforço, todos os argumentos construídos pelos gestores locais e estaduais da segurança pública empenhados em apresentar as "boas práticas para a redução da criminalidade" que estavam sendo empregadas no Município e as pretensas inovações que as políticas de segurança começavam a experimentar, viram-se naquele instante amarrados em uma grande teia de incoerências. As limitações e os riscos do discurso e das práticas alicerçadas na concepção dual de cidadãos de bem *versus* vagabundos nunca ficaram tão evidentes. E o remédio prescrito e administrado, um composto autoritário de força, violência e repressão, teve sua eficácia posta em xeque e seus efeitos colaterais expostos à vista de todos através do relato cruamente narrado. Se

o relato não apresentava nenhuma novidade, o momento, a circunstância e a intensidade com que ele fora exposto ajudou a colocar em evidência as contradições entre os discursos que se pretendiam inovadores e as práticas que insistem em permanecer seletivas e autoritárias.

Essa breve descrição nos permite situar, de maneira mais vívida e contextualizada, onde a presente pesquisa se inseriu e se desenvolveu. As mudanças recentes na cena criminal dos Municípios da zona sul do estado do Rio Grande do Sul (RS), especificamente, as experimentadas pela e na cidade de Pelotas. Os efeitos dessas mudanças no contexto político municipal, com o surgimento de novas demandas, novas preocupações e novas potencialidades políticas e eleitorais a serem exploradas, no caso, as relacionadas ao campo da segurança pública. A busca por novas formas de enfrentar a violência e a criminalidade e os limites e obstáculos impostos por uma estrutura social autoritária e ainda muito refratária às políticas de segurança com cidadania.

1.1 PROBLEMATIZANDO A SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE PELOTAS

A presente tese de doutorado se insere dentro do tema da segurança pública, especificamente na perspectiva da municipalização dessas políticas.

A proposta surge no campo dos direitos sociais, vinculada à linha de pesquisa Direitos Humanos, Segurança e Acesso à Justiça, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas-RS.

Uma das premissas adotadas por este projeto é o fato de que a segurança é um direito social constitucionalmente assegurado e, como tal, não só pode, como deve ser objeto de pesquisas no âmbito das políticas sociais.

A Constituição Federal (CF) de 1988, quando trata dos direitos e garantias fundamentais, em seu capítulo sobre os direitos sociais insere no artigo 6º, além de direitos como saúde, educação e trabalho, o direito social à segurança.

Ainda que seja uma categoria que comporte inúmeros e diferentes conceitos, segurança é um direito individual e social positivado na Constituição Federal, especialmente no *caput* do artigo 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo, e no já referido artigo 6º.

Em que pese as muitas contradições, seus limites e permanências, o texto constitucional de 1988 inaugurou um novo patamar da cidadania brasileira. Uma cidadania que finalmente contempla dimensões muito próximas à concepção tríplice marshalliana de direitos civis, políticos e sociais (MARSHALL, 1967). Por outro lado, como é bem sabido, o posterior processo de efetivação desses avanços e conquistas não

trilhou um caminho perene e livre de obstáculos. Mas, olhando em retrospecto, é possível identificar que alguns avanços ocorreram.

No que diz respeito aos direitos sociais, Eduardo Fagnani (2008) considera que, "na contramão do pensamento neoliberal hegemônico" e "impulsionada pelo movimento social", a CF/88 consolidou um "razoável sistema de proteção social". Sistema esse que nem mesmo "o cenário hostil, a partir de 1990 e até os dias atuais, (...) impediu que parcela significativa das conquistas de 1988 fosse consagrada". Evidentemente, o autor escreveu essas impressões há mais de 10 anos e importantes mudanças posteriores (aprovação da Emenda Constitucional n.º 95, de 2016, que estabeleceu um novo regime fiscal, com um congelamento de investimentos públicos nos próximos 20 anos; e da Lei 13.467 de 2017, conhecida como a Reforma Trabalhista) e perspectivas muito incertas no cenário político forçam uma nova reflexão sobre a permanência desse quadro de avanços.

Publicada periodicamente desde o ano 2000, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a coletânea de estudos *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, desenvolvida pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), tem apontado consideráveis avanços no campo das políticas sociais desde a promulgação da CF/88. São avanços que passam pela seguridade social, "com uma ampla rede de proteção aos riscos sociais" (IPEA, 2009, p. 28); pela saúde e sua cobertura e atendimento universais; pelo trabalho e previdência; pela educação; entre outros.

A conclusão desses estudos é no sentido de que:

O conjunto de normas inscritas na Constituição de 1988, referentes à política social, redesenha (...) de forma radical, o sistema brasileiro de proteção social, afastando-o do modelo meritocrático-conservador, no qual foi inicialmente inspirado, e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado. (IPEA, 2009, p. 30)

Todavia, se avanços podem ser identificados em áreas como a seguridade social, a saúde e a educação, por exemplo, o mesmo não se pode dizer em relação à segurança pública. Dentro desse contexto de mudanças e avanços, o campo da segurança pública é um dos que mais resistências apresenta. Muitas permanências, cristalizadas em um

*habitus*⁶ autoritário, repressivo e conservador, aparentemente têm refreado as mudanças nesse campo.

Em uma análise específica sobre o campo da segurança pública, a mesma coletânea de estudos e análises em política social conclui que:

É fato que o Estado democrático vem tomando diversas medidas na área de segurança pública, fundamentalmente a partir da Constituição de 1988. Porém, as leis e políticas resultam insuficientes, quando não equivocadas, na medida em que se mantêm intactas regras e práticas institucionais que respondem à lógica do período ditatorial. (IPEA, 2009, p. 30)

A permanência desse *habitus* repercute em desintegração e isolamento da União, Estados e Municípios na construção e implementação de políticas de segurança, sendo os governos estaduais ainda muito demandados por conta das suas pretensas⁷ atribuições constitucionais na área. Tributária desse *habitus* é também a prevalente ideia de que a questão da segurança pública é uma atribuição tão somente do sistema penal e das suas agências - polícias, judiciário e administração prisional. Assim como prevalece a visão de que a segurança pública é uma tarefa eminentemente repressiva, sendo as estratégias e perspectivas preventivas ainda muito pouco exploradas. Sem falar no crônico problema da absoluta falta de comprometimento com o conhecimento e as evidências científicas na área.

Ademais, ainda que não esteja muito claro, pode-se dizer que o direito à segurança encontra o seu desdobramento no posterior artigo 144, que, dentre outras previsões, estabelece que a segurança pública é um “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, ficando os órgãos de polícia com o encargo do seu exercício. Dentro dessa perspectiva, o texto constitucional reservou aos Municípios tão somente a possibilidade de constituírem “guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações” (parágrafo 8º), nada além.

Durante os primeiros anos de vigência da nova Constituição, os Municípios se firmaram na insuficiente previsão do seu texto para justificar que a responsabilidade sobre a segurança pública era atribuição dos entes estaduais (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008).

⁶ Adotamos aqui o conceito de *habitus* proposto por Pierre Bourdieu, como conjunto de formas de perceber, pensar e agir que compõe o seu juízo sobre aspectos políticos, morais, éticos e estéticos, em razão da posição que o indivíduo ocupa em um determinado campo (BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Coleção Memória e Sociedade, DIFEL, Lisboa/BERTRAND Brasil. 1989). Destacamos que essa e outras categorias utilizadas nos presente trabalho serão melhor exploradas no tópico referente ao referencial teórico mais à frente.

⁷ Pretensas pois, com uma “criteriosa” leitura da Constituição Federal, como sugerida por CARUSO & RICARDO (2020, p. 17), “é possível atribuir e cobrar funções dos municípios no tocante à prevenção à violência e à ordem pública”.

Contudo, algumas novas condições desencadearam uma reinterpretação da disposição constitucional, o que impulsionou a ascensão dos Municípios para também se tornarem protagonistas do campo da segurança pública.

No âmbito internacional pode-se dizer que mudanças sociais, na conformação do Estado contemporâneo e, especialmente, nas novas formas e reproduções da criminalidade e da violência promoveram inicialmente uma significativa descentralização das políticas de segurança pública (MESQUITA, 2011, p. 83).

Já no contexto brasileiro, dois fatores são apontados como responsáveis pelo deslocamento do protagonismo das políticas de segurança para a esfera dos Municípios. Paulo de Mesquita Neto (2011, p. 84) explica que, em primeiro lugar, houve uma constatação de que os fenômenos "do crime e da violência tem uma dimensão urbana", sendo peculiares a determinadas localidades e grupos. Paralelamente, os Municípios também perceberam que possuem uma capacidade particular em relação aos demais entes federativos (estado e União), a proximidade com os problemas e com a população, o que favorece, por exemplo, a composição e implementação de políticas mais focalizadas e específicas às suas particularidades.

Dentro dessa perspectiva, o tema da segurança pública ingressou de vez na agenda política nacional através de iniciativas do governo federal, como o Plano Nacional de Segurança Pública e a nova regulamentação dada ao Fundo Nacional de Segurança Pública, no ano de 2003. Nesse caminho de mudanças então é que o papel dos Municípios foi gradativamente crescendo em sua importância.

Em pesquisa publicada em 2007, Rodrigo Azevedo e Andréa Fagundes apontam o que eles identificam como uma tendência na municipalização da segurança pública no Brasil. Não só o aumento da violência, mas principalmente as "dificuldades dos governos federal e estaduais para atenderem às demandas de segurança da população" (AZEVEDO; FAGUNDES, 2007, p. 91), associadas ao "descrédito nas instituições" têm provocado o surgimento de novas estratégias políticas de enfrentamento da violência e da criminalidade. Entre essas, poderíamos inserir o próprio protagonismo buscado por alguns Municípios.

Conforme apontam Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Marques Tonelli (2016), primeiro os Municípios se inseriram no debate sobre a segurança pública "com a criação de guardas municipais e a disseminação de experiências locais de prevenção". Em seguida, passaram a ocupar o espaço de "coadjuvantes", participando de políticas de

segurança criadas pela União. E, a partir de 2010, finalmente começaram a desempenhar um papel de protagonismo⁸ no âmbito da segurança pública.

O Rio Grande do Sul não ficou alheio a essas transformações. Em maior ou menor intensidade, enfrentando mais ou menos resistências e impermeabilidades, muitos Municípios gaúchos foram também ingressando no processo de envolvimento com políticas de segurança pública. Em 2013, um pioneiro estudo (KERBER; PAZINATO, 2013) sobre as ações municipais de segurança do Rio Grande do Sul apontou o nível de estruturação (gerencial, financeira, tecnológica e local) da segurança pública nos 497 Municípios gaúchos. Por meio de um proposto Índice de Municipalização da Segurança (IMUSP), os Municípios foram categorizados em incipientes, relevantes ou significativos. Dentre os Municípios da zona sul do estado, três foram considerados com um processo de municipalização da segurança significativo, entre eles, o de Pelotas.

É claro que os indicadores propostos pelo referido censo constroem uma visão panorâmica do processo de municipalização da segurança pública em cada Município. Já em outro sentido, as mudanças também continuam a ocorrer.

Em que pese, desde 1990, ter uma Guarda Municipal com a atribuição de proteger “os bens, serviços e instalações do Município” (PELOTAS, 1990), o Município de Pelotas só foi avançar na criação de outras estruturas de municipalização da segurança pública em anos mais recentes.

Em 2006, visando reestruturar a administração municipal, foi criada a Secretaria Municipal de Segurança, Transporte e Trânsito (SSTT) que, entre outras atribuições, também era responsável por “desenvolver a política de segurança do Município coordenando as atividades da Guarda Municipal”.

Apesar de já demonstrar pontuais preocupações com o tema da segurança pública, foi somente no ano de 2009⁹, impulsionado por iniciativas promovidas pelo governo federal, como PRONASCI¹⁰, que o Município constituiu seu primeiro Gabinete de Gestão

⁸ Destacamos aqui que por protagonismo entendemos o *status* ou a posição objetivamente assumida por alguns Municípios ao longo dos últimos anos no desenvolvimento e na condução de políticas públicas de segurança, sem contudo buscar qualificar *a priori* o conteúdo desse papel ora assumido.

⁹ Ressalvamos que, desde 2003, está em vigor a Lei Municipal 4895/2003, responsável por constituir, em tese, o Conselho Municipal de Segurança Pública. Entretanto, não há notícias da sua efetiva implementação.

¹⁰ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, instituído pela Lei nº 11.530/07, “executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública”.

Integrada Municipal (GGI-M), juntamente com o Observatório de Segurança Pública em 2009 (Lei 5.595/2009), assumindo um protagonismo maior no campo. Posteriormente, novas leis foram editadas visando qualificar o GGI-M e Observatório Municipal (Lei 5.828/2011) e também criando o inédito Fundo Municipal de Segurança (Lei 6.332/2016). Para então, no ano de 2017, criar pela primeira vez uma secretaria municipal com a atribuição exclusiva da segurança pública (Lei 6423/2017), com a responsabilidade de “planejar e executar as políticas públicas de segurança, com foco na prevenção e pacificação social, atuando prioritariamente no combate às causas da violência e na ação estratégica da Guarda Municipal”¹¹.

Foi em 2017 também, por meio de uma iniciativa multissetorial e multigerencial, que o Município construiu o *Pacto Pelotas pela Paz*¹², dando um passo ainda maior no enfrentamento da violência e da criminalidade no contexto municipal.

Além desses avanços, muitas outras perspectivas ainda precisam ser reveladas e aprofundadas. Nesse contexto é que surgem questões como: As políticas de segurança que Municípios como Pelotas têm construído e implementado se inserem em um novo paradigma de políticas de segurança? Representam um novo rumo ou apenas reproduções de concepções e modelos já testados e fracassados, mas sob novas roupagens?

Luiz Eduardo Soares (2007, p. 20) destaca que “boas políticas de segurança municipais” precisam enfrentar três desafios iniciais, básicos para a sua formação. Esse tripé fundamental para que se consiga construir uma política de segurança “desejável” perpassa pela constituição de:

- a) uma nova abordagem da problemática da violência criminal;
- b) um novo sujeito da gestão pública;
- c) uma nova aliança com a sociedade.

Nos últimos anos, como se pode perceber, a política municipal de segurança pública na cidade de Pelotas passou por importantes mudanças. Afirmada em um pretense discurso progressista, aliando elementos de políticas cidadãs e intervenções baseadas em evidências, o objetivo parecia ser um avanço no papel do Município no

¹¹ Artigo 18 da Lei n. 6.423/2017, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa do Poder Executivo Municipal de Pelotas-RS.

¹² Não há nenhum projeto documentado sobre a referida política pública implementada pelo Executivo Municipal que possa ser utilizada como referência para identificar abrangência, objetivos, orçamentos e outras diretrizes que possam ter sido estabelecidas na sua criação. Como forma de apresentação, o Poder Público disponibiliza tão somente um site com ínfimas e genéricas informações: <http://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/>.

campo da segurança. Uma leitura fácil e simplista poderia muito bem confirmar o êxito destas pretensões. Contudo, o fenômeno é complexo e requer uma análise aprofundada e crítica, capaz de desvelar o que a “sociologia espontânea”¹³ não é capaz de capturar.

Assim sendo, a partir da constituição da sua primeira secretaria de segurança pública, como o Município de Pelotas tem elaborado e executado a sua política municipal de segurança? Há inovação e potencial de permanência em suas propostas? Em outros termos, a política municipal de segurança pública de Pelotas demonstra-se capaz de se estabelecer como uma política de Estado, para além de uma mera política de governo?

Ademais, o que a experiência da implementação da primeira Secretaria Municipal de Segurança Pública no Município de Pelotas revela sobre bloqueios e potencialidades para a efetivação de políticas municipais de segurança perenes e duradouras, tal qual uma política de Estado?

A política municipal de segurança pública de Pelotas, naquilo que ela se relaciona com a Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP), demonstra-se capaz de se estabelecer como uma política de Estado, para além de uma política de governo? Qual(is) paradigma(s) orienta(m) a construção e a execução da política municipal de segurança pública em Pelotas? A implementação da Secretaria de Segurança Pública representa a assunção de um novo paradigma em termos de segurança pública?

Partindo dessas reflexões propostas é que a presente tese pretende desenvolver um estudo de caso em profundidade, com vistas a compreender o que pensam, como articulam e executam a política de segurança atores-chave do campo da segurança pública no Município de Pelotas, durante os primeiros anos (2017-2020) da implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP) no Município. Buscando respostas para questões, como: Quem são os atores que estão à frente e por trás do seu funcionamento? Quais são as concepções sobre violência e segurança dos seus gestores e como elas influem no funcionamento da SMSP? De que forma é percebido o seu papel no enfrentamento dos problemas de segurança pública na realidade do Município?

A implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública, então surge como um instigante objeto a ser investigado dentro desse contexto, suscitando questões sobre:

¹³ Categoria apresentada por Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon e Jean-Claude Passeron, em *A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas* (2002), para se contrapor ao conceito de sociologia como ciência. Enquanto a primeira surge de uma “experiência ingênua do mundo social”, reproduzida por meio de opiniões comuns, a outra revela-se como uma “experiência erudita”, sistematizada e desenvolvida em constante vigilância epistemológica, isto é, preocupada em adotar uma atitude incessante de identificação e correção dos erros e vieses inerentes ao ofício sociológico.

Como a sua implementação se insere nesta possível nova política? Qual o seu papel na construção e execução da política municipal de segurança pública em Pelotas? Quais bloqueios e desafios podem ser identificados?

Percebe-se que todos estes questionamentos giram em torno de um eixo que se torna o principal problema desta tese: como o estudo deste caso de Pelotas-RS ajuda a revelar os desafios para se transformar a política municipal de segurança em uma política de Estado, para além de uma efêmera política de governo?

Para além de assumirmos uma postura de clareza e franqueza, é importante que desde já indiquemos possíveis direcionamentos assumidos no trajeto da presente pesquisa, apresentando determinadas hipóteses de trabalho que, em alguma medida, nos guiaram, seja para serem confirmadas ou refutadas ao final deste trabalho.

A pretensa neutralidade do pesquisador não é, em definitivo, algo absoluto ou até mesmo atingível. Malinowski, em seu relato etnográfico sobre os *Argonautas do pacífico ocidental* diz que “os resultados da pesquisa científica, em qualquer ramo do conhecimento humano, devem ser apresentados de maneira clara e absolutamente honesta” (1976, p. 18). Assim é que entendemos ser importante assumirmos desde logo algumas visões e posicionamentos. Se não foram condicionantes do nosso olhar e das nossas interpretações, por óbvio nos influenciaram. Entendemos que as reconhecendo de início, como hipóteses de trabalho, estamos minimamente assumindo também uma postura vigilante a estes pré-conceitos e impressões prévias.

Dentro desse sentido ora assumido, entendemos, *a priori*, que o principal desafio a ser enfrentado para que o protagonismo municipal no campo da segurança pública saia da esfera de uma mera e efêmera política de governo e se efetive com a perenidade de uma política de Estado, democrática e cidadã, é o autoritarismo, um elemento presente na estrutura social brasileira, refletido no *habitus* dos sujeitos que atuam no campo da segurança, que impacta e direciona as suas formas de perceber o mundo e enfrentar os problemas da violência e da criminalidade.

Além do mais, é preciso também atentar para as distâncias entre os discursos e as práticas. Entendemos, desde o início, que há uma clara direção discursiva assumida pelo poder público municipal: a de concretizar um projeto de segurança cidadã. Contudo, na prática, o que se vê é a manutenção de uma lógica mais vinculada aos paradigmas de segurança pública¹⁴, onde o discurso, povoado de novos conceitos, tais como prevenção, evidências, participação social, servem apenas como um verniz, como forma de causar

¹⁴ Assumimos aqui a categorização em paradigmas (nacional, pública e cidadã) proposta por FREIRE (2009), que será melhor apresentada e discutida mais adiante no capítulo 3.

uma boa impressão, uma ideia de inovação, mas que no fundo acaba por legitimar a permanência e o reforço de uma visão autoritária e não cidadã.

1.2 PELOTAS: CONTEXTO E CONJUNTURA SOCIAL E POLÍTICA

Conforme os últimos dados populacionais disponibilizados pelo IBGE¹⁵, o Brasil tem 207.660.929 habitantes, destes apenas 49.475.300 ou 23,83% concentram-se nas capitais e os outros 76,17% ou 158.185.629 estão distribuídos pelo interior. Entretanto, a grande maioria dos estudos sobre segurança pública tem como objeto as capitais e regiões metropolitanas, ou seja, fala-se sobre a realidade de uma pequena fração do nosso país.

Seja porque a maior parte dos centros de referência em pesquisa da área estão localizados nas capitais, seja porque os indicadores da violência apontam as capitais como regiões de maior incidência da violência¹⁶, a falta de estudos sobre a realidade de cidades do interior é um importante fato a ser superado.

Pelotas é um Município de 343.132 habitantes¹⁷, sendo a 3ª mais populosa do estado e a 69ª do país, com 92% da população residindo na zona urbana. De acordo com os dados do Mapa Social do RS, apresenta atualmente um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,739, o que o coloca como alto em uma escala de cinco faixas, que vai de muito baixo a muito alto¹⁸. Na área da educação, em 2018 apresentava um Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) 0,748, um pouco acima do índice estadual no mesmo ano, que era de 0,736. Na saúde, o IDESE do Município, no mesmo ano, era de 0,746, abaixo do estadual, que era de 0,825. Em 2016, apresentava um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de R\$ 22 629,54, sendo sua economia vinculada diretamente ao agronegócio (produção de pêssego, arroz e rabanho bovino) e ao comércio.

¹⁵ Dados coletados a partir das tabelas disponíveis no site <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>, acessado em 21 jun. 2019.

¹⁶ Conforme o Atlas da Violência dos Municípios Brasileiro (2019, p. 10), "a prevalência relativa de mortes violentas é tanto maior quanto maior o tamanho das cidades".

¹⁷ Conforme estimativa populacional do IBGE no ano de 2020.

¹⁸ Disponível em: https://www.mprs.mp.br/mapa_social/. Acesso em: 11 jul. 2021.

Figura 1 - Mapa do Estado do Rio Grande do Sul com o Município de Pelotas em destaque



Fonte: Raphael Lorenzeto de Abreu - Image:RioGrandedoSul MesoMicroMunicip.svg, own work, CC BY 2.5, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=847199>

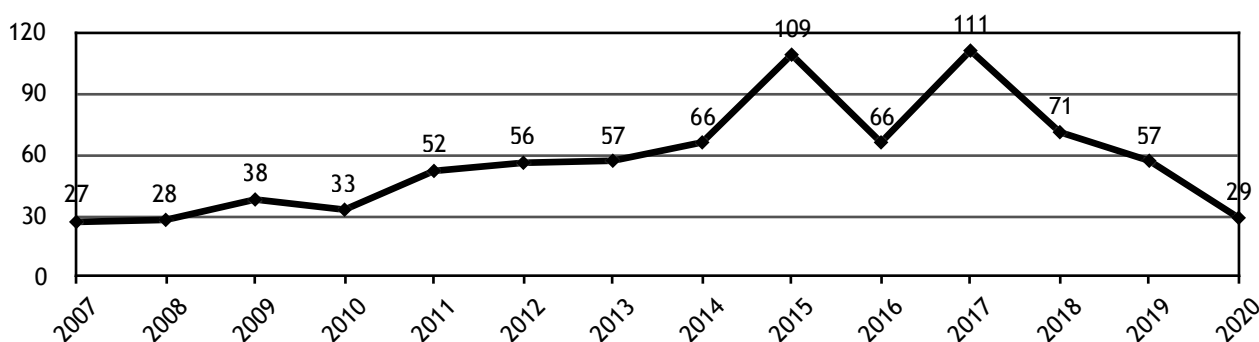
Ocupa uma área de 1.609 km² na região sul do Estado do Rio Grande do Sul, ficando a 262 km de Porto Alegre, capital do estado, sendo a principal rota de acesso pela rodovia BR 116. Fica a uma distância de 2.367 km da capital federal, Brasília-DF, e a 144 km da fronteira com o Uruguai. Tem como Municípios limítrofes: Morro Redondo, Canguçu, Arroio do Padre, São Lourenço do Sul, Turuçu, Capão do Leão e Rio Grande,

sendo este último o segundo Município com a maior população da região, com 211.965 habitantes¹⁹.

Ademais, quando se fala na relação de índices de violência entre capitais e interior é importante destacar que Pelotas foi o Município sul-riograndense que teve o maior aumento no número de homicídios entre os anos de 2007 e 2017: 311% (GRÁFICO 1). No mesmo período, em todo estado, o aumento foi apenas de 66,7%, subindo de 1.604 registros de homicídios para 2.675²⁰.

Tal realidade, associada ao crescente protagonismo dos Municípios em construir e promover políticas de segurança, torna Pelotas um importante objeto de pesquisa no campo da segurança pública.

Gráfico 1 - Número vítimas de homicídios dolosos registrado em Pelotas-RS entre os anos 2007-2018



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da SSPRS/2020.

Experiências como a implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública indicam uma nova orientação no rumo das políticas públicas municipais. Inovações dessa natureza na forma de enfrentar a crescente violência no Município justificam a necessidade de se construir pesquisas que visem investigar esse campo, suas complexidades, possíveis rumos, desafios e impactos.

Dessa forma é que a presente proposta de investigação surge como uma ferramenta diferente, contribuindo com a ampliação dos horizontes de conhecimentos sobre políticas de segurança locais. Mais um importante passo no enfrentamento da crescente onda de violência e criminalidade no Município.

¹⁹ Conforme dados obtidos no site wikipédia.com., nas páginas dos respectivos Municípios. Acesso em: 07 jul. 2021. Cálculos feitos pelo aplicativo Google Maps. Disponível em: <https://www.google.com/maps>. Acesso em: 07 out. 2021.

²⁰ Conforme dados de indicadores criminais disponíveis no site da Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/indicadores-criminais> Acesso em: 27 out. 2019.

Estou concluindo a escrita desta tese no ano de 2021. Nesse sentido, dois contextos precisam ser destacados. Primeiro, o que podemos chamar de sócio-sanitário, provocado por uma ainda vagamente compreendida, mas com inúmeras consequências, pandemia. Segundo, o contexto político de instabilidades, crises e ameaças golpistas protagonizadas pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, atualmente sem partido, eleito em 2018.

Com relação a crise sócio-sanitária, um dos efeitos objetivos e de maior destaque são os 235.175.106 casos confirmados de COVID-19 e as 4.806.841 mortes, reportados à Organização Mundial da Saúde (OMS) até o dia 05 de outubro de 2021. De acordo com a mesma organização:

A COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) e tem como principais sintomas febre, cansaço e tosse seca. Alguns pacientes podem apresentar dores, congestão nasal, dor de cabeça, conjuntivite, dor de garganta, diarreia, perda de paladar ou olfato, erupção cutânea na pele ou descoloração dos dedos das mãos ou dos pés. Esses sintomas geralmente são leves e começam gradualmente. Algumas pessoas são infectadas, mas apresentam apenas sintomas muito leves.

A maioria das pessoas (cerca de 80%) se recupera da doença sem precisar de tratamento hospitalar. Uma em cada seis pessoas infectadas por COVID-19 fica gravemente doente e desenvolve dificuldade de respirar. As pessoas idosas e as que têm outras condições de saúde como pressão alta, problemas cardíacos e do pulmão, diabetes ou câncer, têm maior risco de ficarem gravemente doentes. No entanto, qualquer pessoa pode pegar a COVID-19 e ficar gravemente doente. (OMS, 2021)

Contudo, a pandemia não se resume somente a esses números e sintomas. Conforme o professor da Universidade de Pablo de Olavide e doutor em Antropologia Social, Alberto del Campo:

Para além do número de doentes, mortos ou desempregados, a pandemia implica também uma crise na vida cotidiana, nas nossas formas de nos relacionarmos, nos comunicarmos, nos divertirmos, de viajar, estudar, dividir as tarefas domésticas, enfim, como somos, pensamos, sentimos e agimos no dia a dia (LIMÓN, 2021).

Ainda não temos (e provavelmente não teremos tão cedo) dimensão de todos os efeitos e repercussões da pandemia provocada pelo coronavírus, mas, na esteira de Del Campo, podemos dizer que nossas vidas, nas dimensões mais básicas, foram e ainda estão sendo profundamente afetadas e alteradas. Os reflexos podem ser sentidos no nosso dia a dia, nas mudanças de comportamento, desde o uso de máscaras à compulsão por higienizar as mãos; o evitar contatos físicos, como apertos de mão e abraços; o recolhimento dentro de casa, trabalhando e estudando à distância, através de

ferramentas online; entre outras inúmeras adequações. Sem contar os efeitos psicológicos de todo esse isolamento, as apreensões, medos e angústias; a sobrecarga de atividades mediadas por telas de computador e *smartphones*; a intensificação do convívio dentro de casa, com pais e filhos trabalhando e estudando lado a lado e dividindo rotinas.

A pesquisa e o trabalho de campo do pesquisador, por óbvio, não ficaram imunes a esse contexto e seus desafios. Entrevistas, participação em eventos e observações foram fundamentalmente afetados. Além das atividades objetos da pesquisa terem sido atingidas, com paralisações e redirecionamentos, os acessos a atores e acontecimentos foram no mínimo dificultados e, em alguns casos, definitivamente inviabilizados. Nesse sentido, entrevistas precisaram ser remarcaadas inúmeras vezes e algumas precisaram ser realizadas por videoconferência. Atividades observacionais programadas tiveram que ser canceladas, bem como a própria rotina dos atores e instituições, sujeitos da pesquisa, também sofreram significativas alterações.

Depois, o outro contexto que precisa ser considerado é o político. O governo de Jair Bolsonaro, especialmente no período final de redação desta tese, além de promover retrocessos em diferentes áreas, como no próprio campo da segurança pública, tem protagonizado uma série de crises, que impactam inclusive na própria continuidade democrática do país²¹.

Tramita no Congresso Nacional, com apoio de aliados do Presidente da República, um projeto de Lei Orgânica da Polícia Militar (PL 4363/2001), com o potencial de retirar o poder dos governadores sobre as polícias militares, aumentando a autonomia dessas forças de segurança e deslocando o poder sobre elas para a esfera federal, especialmente na escolha e manutenção dos seus comandos, hoje vinculados aos poderes executivos estaduais, que dispõem da prerrogativa de nomear e exonerar os comandos-gerais (FRAZÃO, 2021).

Já em fevereiro de 2021, a Presidência da República publicou quatro decretos, somando-se a outros mais de vinte que já haviam sido publicados, flexibilizando as regras e procedimentos de acesso a armas de fogo. Cerca de um ano antes, no dia 22 de abril de 2020, em uma reunião ministerial, o próprio Presidente já havia manifestado o desejo

²¹ Em 7 de setembro de 2021, durante manifestações públicas em Brasília-DF e São Paulo-SP, o Presidente da República disse ao Presidente do Supremo Tribunal Federal: "Ou o chefe desse Poder enquadra o seu [ministro] ou esse Poder pode sofrer aquilo que nós não queremos" e complementou: "Nós todos aqui na Praça dos Três Poderes juramos respeitar a nossa Constituição. Quem age fora dela se enquadra ou pede para sair", conforme noticiado pelo jornal Folha de São Paulo em 07 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/bolsonaro-ameaca-stf-em-ato-com-pautas-golpistas-que-reuniu-milhares-em-brasilia.shtml>. Acesso em: 07 de outubro de 2021.

de "que o povo se arma", como forma de supostamente impedir que uma ditadura se instalasse no país (MARQUES & LIMA, 2021).

Mais recentemente, em setembro de 2021, o governo federal atualizou, por meio de decreto, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, reduzindo "o poder dos governadores sobre as forças policiais" e modificando as regras de monitoramento de feminicídios e as mortes em decorrência de ações policiais, de forma a inviabilizar esses dados (VELEDA, 2021).

O destaque dado a esse contexto, sócio-sanitário e político, se faz necessário tanto pelo efeito objetivo e atual que todos estamos sofrendo, com impactos de diferentes naturezas e intensidades, quanto pelos efeitos a médio e longo prazo que ainda pouco sabemos sobre seus desdobramentos e repercussões.

Não obstante isso, a opção metodológica da pesquisa foi a de um estudo de caso. A complexidade e a dimensão do tema e dos problemas ora suscitados implicaram em escolher um caminho de imersão no campo. O emprego dessa ferramenta metodológica tenciona estabelecer uma relação de observação direta com a Secretaria Municipal de Segurança Pública de Pelotas, os atores relevantes que a orbitam e a política de segurança²² que passou a ser desenvolvida no Município a partir de 2017 até 2020, buscando ter acesso a uma quantidade significativa e diversificada de dados.

Roese (1998) bem destaca que "o estudo de caso (...) permite-nos o acesso a informações privilegiadas e detalhadas sobre a realidade social, onde os processos sociais se desenrolam concretamente" (1998, p. 198). Esse recurso, por sua natureza, implica também em acessar "dados cuja existência o pesquisador pode não ter previsto" no início da investigação (BECKER, 1993, p. 117). Assim é que se justifica certo grau de abertura, tanto dos problemas norteadores do projeto, quanto dos seus objetivos, o que pode indicar uma maior abrangência na pesquisa e a permeabilidade para eventuais correções de rumo.

Nesse sentido, o sociólogo Howard Becker bem alerta que:

A meta abrangente do estudo de caso, contudo, mesmo que não seja alcançada, tem consequências importantes e úteis. Prepara o investigador para lidar com descobertas inesperadas e, de fato, exige que ele reoriente seu estudo à luz de tais desenvolvimentos. (1993, p. 119)

Assim é que um estudo de caso, mais do que outros métodos, possibilita que a pesquisa desenvolva-se dentro de uma dinâmica aberta e de constante construção. A

²² Utilizaremos a expressão política municipal de segurança para fazer referência ao conjunto de estratégias e ações desenvolvidas pelo Município de Pelotas-RS, entre os anos de 2017 e 2020, no campo da segurança pública, em especial a criação da Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP) e alguns aspectos do programa Pacto Pelotas Pela Paz (PPPP).

medida em que o pesquisador vai se inserindo no campo, novas descobertas vão sendo feitas e, possivelmente, novos problemas podem ser suscitados. Dessa forma é que os problemas indicados anteriormente, se apresentaram mais como questões norteadoras do início da pesquisa, do que como perguntas definitivas e exclusivas a serem respondidas.

Ana Lúcia Pastore Schritzmeyer em seu estudo antropológico sobre o Tribunal do Júri, destaca que:

os dados empíricos que compõem [o seu trabalho] tiveram papel fundamental na definição de seus contornos teóricos e vice-versa, pois a coleta dos primeiros redimensionou problemas e hipóteses e esses, por sua vez, orientaram [seu] olhar sobre o objeto. O amadurecimento do projeto inicial deu-se em função dessa influência recíproca. (2012, p. 37)

Seguindo nessa mesma linha metodológica, destacamos que o desenrolar da pesquisa promoveu significativas influências no projeto inicial e nos desfecho desta tese. A confrontação e a experimentação com o campo no processo de coleta de dados e a nossa inserção, tanto acadêmica, quanto profissional no campo indicou novos caminhos, (re)orientações, avanços, recuos e alguns desafios.

Em 2017, quando iniciei as pesquisas, eu era tão somente um aluno de doutorado bolsista de um Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos. Com o passar do tempo e o avançar da pesquisa e das atividades correlatas a formação (estágio de docência, organização e participação em eventos, representações institucionais), pude ir galgando espaços e posições que foram determinantes também nos rumos desta tese.

Durante dois anos fui professor do curso de graduação em Direito, onde além de alargar meu repertório teórico, também tive a oportunidade de me aproximar de atores relevantes no campo da segurança, especialmente da justiça criminal (delgados, policiais militares, juízes, promotores, advogados).

Com o avanço e o destaque que o tema da segurança pública começou a ganhar no Município e no interior da instituição a qual está vinculado o programa de pós-graduação, inúmeras oportunidades de representação em reuniões institucionais e eventos oficiais também surgiram. E, mais recentemente, com o acúmulo de experiências e de capitais, especialmente simbólicos, no campo, tive a possibilidade de atuar diretamente como consultor técnico na elaboração de políticas e estratégias de segurança pública no âmbito da região sul, onde está inserido o Município de Pelotas.

Todas essas oportunidades e inserções foram determinantes na construção desta tese. A aproximação e o acesso a determinados atores viabilizaram entrevistas mais densas e extensas, com uma maior disponibilidade destes sujeitos, mas também algumas

resistências e afastamentos. A participação direta em reuniões e eventos oficiais, seja representando a instituição de ensino ou na figura de consultor, possibilitaram acesso a conversas de bastidores e a determinadas informações, que colocaram este pesquisador em certos conflitos, sobre como processar e utilizar esses dados.

Assim, por mais que por questões éticas e funcionais se tenha estabelecido uma clara separação entre as atividades de pesquisa e as demais e que a minha condição de pesquisador tenha sido sempre informada e destacada, é inegável que uma influenciou sobre a outra. E este reconhecimento aqui é mais um exercício de franqueza e honestidade na apresentação dos resultados desta pesquisa.

Ademais, a opção por um conjunto de problemas de pesquisa mais abertos, longe de ser uma atitude desorientada e imprudente, ela visou justamente estabelecer um diálogo mais direto com o objeto dentro deste contexto, permitindo a maior abertura possível no enfrentamento do campo, captando suas diferentes dimensões, para então lapidar a pesquisa com contornos mais bem definidos e adequados às suas complexidades.

Mais uma vez nos valem de Ana Lúcia Schritzmeyer, quando reconhece que nos primeiros passos da sua pesquisa optou por seguir um "ritmo, um pouco ao sabor do acaso e da curiosidade" (2012, p. 30), concluindo que:

Essa abertura, aparentemente desordenada dos sentidos, propiciou-me chegar a um conjunto de impressões, incompreensões, dúvidas e *insights* que, mais do que qualquer lista bibliográfica, ajudou-me, finalmente, a criar um recorte do objeto e definir melhor um referencial teórico. (2012, p. 30)

Foi essa receptividade e desprendimento, indo "por caminhos sinuosos, fortemente marcados pela experiência de campo" (SCHRITZMEYER, 2012, p. 30), que permitiu à pesquisadora reavaliar escolhas e até mesmo fragilidades dos seus primeiros delineamentos do objeto de estudo e dos seus referenciais. No caminho, perguntas inicialmente formuladas foram descartadas e outras melhor delineadas se estabeleceram.

Outro elemento constitutivo do estudo de caso, que também contribuiu para justificar a sua escolha, foi o seu potencial de oportunizar ao pesquisador acesso tanto a forma, quanto ao contexto de desenvolvimento de, por exemplo, certas escolhas, projetos e ações no interior de determinadas organizações.

Seguindo as proposições de Hartley (1995), Arilda Godoy indica que:

os estudos de caso são especialmente úteis quando o pesquisador deseja compreender os processos e interações sociais que se desenvolvem nas organizações, situando-os no contexto histórico - atual e/ou passado - no qual estão imersos. Também possibilitando uma análise processual, contextual e, em algumas situações, longitudinal, das várias ações que

ocorrem no interior das organizações e dos significados a elas atribuídos. (2007, p. 127)

É importante ressaltar que a abrangência que caracteriza o estudo de caso se concretiza através do uso de diferentes ferramentas individuais de coleta de dados. Além da elementar observação direta, foram também empregadas técnicas como entrevistas; consulta e análise de documentos, arquivos e notícias; participação em reuniões e eventos; entre outras (YIN, 2001, p. 105).

Nesse sentido, o objetivo foi utilizar o maior número possível de procedimentos, abrangendo as diversas faces, contextos e nuances do campo ora enfrentado, seguindo o pressuposto indicado por Gil, quando aponta que:

O processo de coleta de dados no estudo de caso é mais complexo que o de outras modalidades de pesquisa. Isso porque na maioria das pesquisas utiliza-se uma técnica básica para a obtenção de dados, embora outras técnicas possam ser utilizadas de forma complementar. Já no estudo de caso utiliza-se sempre mais de uma técnica. Isso constitui um princípio básico que não pode ser descartado. Obter dados mediante procedimentos diversos é fundamental para garantir a qualidade dos resultados obtidos. (2002, p. 140).

Um trabalho de campo, como o estudo de caso, implica em ferramentas básicas, que viabilizem uma primeira apreensão dos dados. Nesse caso, a construção de um diário de campo e o uso de uma caderneta de campo foram as primeiras providências básicas adotadas para o registro dos dados que iam surgindo e se acumulando. Com relação à primeira, Roberto DaMatta é bastante claro em explicar, e foi por onde guiamos nossos passos, que o diário desempenha um importante papel na captura e na preservação de muita informação.

[É] onde o pesquisador deverá anotar tudo o que lhe acontecer no decorrer do dia. Frases soltas, comportamentos curiosos, técnicas de corpo desconhecidas e acontecimentos imprevistos, mesmo sendo ininteligíveis, devem ser criteriosamente escritos no diário. A memória social é uma dessas coisas mais movediças que existem na vida, já que é muito interessada e interesseira. Assim, somente nos lembramos das coisas que nos motivam, empolgam ou que valorizamos. (...) Simplesmente muito do que vivemos numa pesquisa, sobretudo no seu início, não tem sentido social para nós. Daí a necessidade do diário de campo que pode atuar como uma 'memória social', gravando aquilo que de outro modo estaríamos fadados a esquecer pelo fato de não ter, naquele momento, nenhum sentido (2010, p. 219).

A preservação dessa memória social foi elemento fundamental no início da execução do projeto. Foram inúmeras páginas de anotações e registros. Ainda, aliado a esse material, outra ferramenta empregada foram as entrevistas.

Seguindo a premissa de interagir com o campo adotando uma postura o mais aberta possível, a estratégia foi desenvolver entrevistas semiestruturadas. Nesse sentido, Maria Cecília Minayo esclarece que essa categoria de entrevista "combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada" (2013, p. 261-262). Esse tipo de estratégia permitiu estabelecer um nível de interação mais intenso entre os interlocutores, favorecendo a espontaneidade, o aprofundamento e, até mesmo, o encontro fortuito de outros elementos de interesse, como o que se tem chamado de *serendipity*²³.

Em todas entrevistas, primeiro se buscou estabelecer uma conexão com o interlocutor, procurando deixá-lo o mais a vontade possível, dando liberdade para que falasse o quanto julgasse necessário. Nesse sentido, inicialmente os entrevistados eram provocados a compartilharem suas histórias de vida e trajetórias profissionais, tanto como forma de construção dessa conexão, quanto meio de também compreender melhor a influência dessas experiências na construção das suas visões de mundo.

A busca por respostas sobre como o Município de Pelotas tem estruturado a sua política de segurança, especialmente no que diz respeito ao seu possível alinhamento a um determinado paradigma de segurança, levava-nos, em seguida, a outros tópicos. Com base nas categorias de análise dos paradigmas de segurança apresentadas por Moema Freire (2009, p. 108), delineamos alguns pontos na semiestruturação das entrevistas, tais como: a) conceito de violência; b) papel do Estado; c) papel dos indivíduos; d) estratégias de política pública.

Como forma de aperfeiçoar o desempenho do método, lançamos mão de técnicas auxiliares de otimização da performance do entrevistador. Por exemplo, as pesquisadoras Valdete Boni e Sílvia Quaresma, partindo de algumas sugestões delineadas por Pierre Bourdieu indicam que: a) "durante a entrevista o pesquisador precisa estar sempre pronto a enviar sinais de entendimento e de estímulo"; b) "a entrevista deve proporcionar ao pesquisado bem-estar para que ele possa falar sem constrangimento (...); c) "durante todo o processo da pesquisa o pesquisador terá que ler nas entrelinhas, ou seja, ele tem que ser capaz de reconhecer as estruturas invisíveis que organizam o discurso do entrevistado"; d) "a presença do gravador, como instrumento de pesquisa, em alguns casos pode causar inibição, constrangimento, aos entrevistados" (2005, p. 77).

²³ "**Serendiptismo** ou ainda **Serendipitia**, é um anglicismo que se refere às descobertas afortunadas feitas, aparentemente, por acaso.". SERENDIPIDADE. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2017. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Serendipidade&oldid=49837405>>. Acesso em: 12 set. 2017.

Recomendações como essas foram um constante guia durante os momentos de escuta dos entrevistados.

Todavia, em que pese tais estratégias, é importante destacar que não ignoramos as constatações de Norbert Elias e John Scotson, quando revelaram que “entrevistas de tipo convencional são métodos aproximativos de avaliar as atitudes e opiniões das pessoas. Raramente fazem mais do que arranhar a superfície” (2000, p. 54). Nesse sentido é que a presente pesquisa, apesar de desenvolver entrevistas com os diferentes atores ligados à Secretaria Municipal de Segurança Pública, conjugou também um esforço em construir uma observação mais sistemática do campo.

Os autores reconhecem que em “determinadas comunidades com alto grau de coesão” há uma clara expectativa de que as entrevistas expressem “as ideias-padrões dominantes do que quaisquer opiniões individuais que se desviem” (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 54). Dentro de uma estrutura de governo e em um momento de considerável alinhamento e integração entre diferentes instituições (Executivo Municipal, Brigada Militar, Polícia Civil), com considerável viés político, no transcurso das observações e entrevistas esse fenômeno foi claramente percebido. Tanto os atores que ocupam cargos mais elevados (Prefeita, Secretários Municipais, Comando da Brigada Militar), quanto os seus subordinados (membros da Guarda Municipal, p. ex.) se esforçavam em reproduzir uma postura e um discurso muito semelhantes.

Por essa razão, além de investirmos em uma observação direta, com o potencial de acessar dados mais aprofundados sobre como a política de segurança era construída e executada no Município de Pelotas, também procuramos manter uma postura de constante vigilância durante as entrevistas, buscando, sempre que possível, aprofundar mais as visões e compreensões dos nossos interlocutores, para além da mera menção de categorias-chave.

Em sentido complementar, Elias e Scotson, destacam que:

as inferências feitas unicamente a partir da análise estatística das entrevistas seriam de valor limitado, sem o conhecimento adquirido por meio de investigação sistemática, feita por um observador participante devidamente preparado.” (2000, p. 55)

Em outra dimensão, uma pesquisa de campo dessa natureza invariavelmente suscita a “problemática da subjetividade e da intersubjetividade” (VELHO; KUSCHNIR, 2003, p. 8). A investigação se desenvolveu em contato direto com atores sociais e ambientes com diferentes níveis de permeabilidade. Da mesma forma, o pesquisador também carrega consigo sua idiosincrasia, suas concepções e, até mesmo, preconceitos. Enfim, são desafios que foram enfrentados e precisam ser considerados,

visto que o pesquisador não é neutro, tampouco invisível. Por essa razão é que optamos também por perseguir a linha de raciocínio de Gilberto Velho e Karina Kuschnir, quando afirmam que:

Questionar o mito da invisibilidade do cientista social não implica ficar paralisado ou imerso no plano exclusivo da subjetividade. Ao contrário, trata-se de incorporar as condições de produção da pesquisa como parte do processo de construção do conhecimento - objetivo maior e que não se deve perder de vista. (VÉLHO; KUSCHNIR, 2003, p. 9)

Dessa forma, buscamos sempre alargar nosso horizonte metodológico, verticalizando nossa imersão, complexificando as buscas e os dados. Dentro dos limites desse trabalho e, principalmente, da formação deste pesquisador foram também incorporados elementos etnográficos, especialmente na postura e na observação. Se no início da pesquisa o gosto e o desejo etnográfico sobravam a este pesquisador, faltava-lhe muito a formação teórica necessária.

A partir de uma incipiente leitura de Clifford Geertz (2008²⁴), Bronislaw Malinowski (1997), Claude Lévi-Strauss (1996), William Foote Whyte (2005), Gilberto Velho (1989, 1998, 2003), Roberto DaMatta (2010), entre outros antropólogos, foi empreendido um esforço em capturar elementos do fazer etnográfico, sempre que possível e reconhecendo as limitações, e incorporado ao nosso estudo de caso.

Assim é que, por exemplo, se procurou seguir as lições de Malinowski (1997), de, em alguma medida, imergir na cultura do outro para captar o ponto de vista dos “nativos”, observando a rotina, as regras, os tons das conversas, prestando atenção “ao que se faz” e “ao que se diz sobre o que faz”, sempre atento também ao clima presente em cada observação.

Outro elemento etnográfico perseguido nesta pesquisa, para além do estranhamento, foi o sentimento de surpresa. A antropóloga Mariza Peirano (2008, p. 4) destaca que “a surpresa é um elemento fundamental do conhecimento etnográfico (...) é parte integrante da inquietação e do interesse que o etnógrafo experimenta no trabalho de campo”.

Ademais, o estranhamento e a surpresa não são posturas atingidas somente no contato com culturas exóticas e distantes da nossa realidade. Em que pese a maior dificuldade, em razão da proximidade e da naturalização dos acontecimentos, a sociedade na qual estamos inseridos também pode ser objeto de estranhamento, basta que o pesquisador ajuste a sua atitude frente ao que vê e experimenta no seu cotidiano.

²⁴ *Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura*, texto publicado em português no livro *A interpretação das culturas* (2008), em que o GEERTZ explora o conceito de descrição densa, bem como uma série de fundamentos metodológicos do fazer etnográfico.

Peirano (2008, p. 4) destaca que “Malinowski mencionou como, prevendo a existência de muitos 'mistérios etnográficos' (o termo é dele), ocultos sob o aspecto trivial de tudo que se vê”.

Por fim, mas não menos importante, a escrita etnográfica. Para Peirano (2008, p. 6), “o trabalho de campo se faz pelo diálogo vivo e, depois, a escrita etnográfica pretende comunicar ao leitor (e convencê-lo) de sua experiência e sua interpretação”. Valendo-se mais uma vez das reflexões propostas por Malinowski sobre a função pragmática da linguagem, a autora conclui que:

Um depoimento, uma entrevista, não são apenas relatos referenciais e propositivos, não apenas duplicam uma realidade mental que descreve o mundo por equivalentes verbais. Muitos são os significados embutidos numa conversa. (2008, p. 7)

Dessa forma é que ganha importância a completa e adequada descrição do contexto no qual está se desenvolvendo a entrevista, por exemplo. O lugar, o tempo, a audiência, bem como as repetições, escolhas de palavras, ênfases, gestos, entre outros elementos, são fundamentais para um melhor captura dos fatos.

Refletindo sobre como se tem perdido ou, até mesmo, ignorado “a ‘subjettivação’ dos contextos presumidamente objetivos que buscamos para explicar os fenômenos que observamos”, o antropólogo Vincent Crapanzano (2005) propõe um resgate da dimensão que está para além da “realidade suprema”, do objetiva e pragmaticamente capturável e visível. Chama ele atenção para a *cena*, o conjunto de elementos e percepções que transcendem o imediatamente visto.

Destacamos que essa estratégia foi pensada no sentido de enriquecer e complexificar a pesquisa, as entrevistas, as observações e as descrições. Não se pretendeu fazer um estudo antropológico, tampouco uma etnografia, mas tão somente incorporar elementos de inspiração etnográfica ao trabalho.

Nosso principal objeto de observação foi o espaço físico da Secretaria Municipal de Segurança Pública (SSP) e outros ambientes onde ocorriam reuniões e manifestações dos atores relevantes do campo da segurança pública no Município de Pelotas, ao longo dos anos de 2017 a 2020.

Durante esse período estabelecemos uma rotina de acompanhamento de eventos onde se faziam presentes a Prefeita, o secretário de segurança pública e representantes da Guarda Municipal e da Brigada Militar SSP, bem como de reuniões e outras atividades mais reservadas.

Foram realizadas quatro entrevistas semi-estruturadas, totalizando mais de 15 horas de material gravado, onde se dialogou, dentre outras questões mais específicas,

sobre as histórias de vida e trajetórias profissionais, concepções e visões sobre segurança, criminalidade, violência, prevenção e policiamento, com: a) a Prefeita Municipal (2017-2020), que iremos identificar ao longo desta tese como PREFEITA; b) o Secretário Municipal de Segurança Pública durante os anos de 2020 a 2021), que será identificado como SECRETÁRIO 2; c) a Coordenadora do Observatório Municipal de Segurança Pública e Guarda Municipal, que será identificada como COMSP; d) o Comandante do 4º Batalhão de Polícia Militar (2019-2021), que será identificado como CBPM.

Destacamos que duas outras entrevistas, previamente estabelecidas no projeto desta pesquisa, restaram frustradas, apesar da insistência deste pesquisador. Uma delas com o principal consultor da política municipal de segurança, denominada Pacto Pelotas pela Paz, diretor-executivo do Instituto Cidade Segura, que será identificado como CONSULTOR. Fizemos contato por ligação telefônica e por WhatsApp, recebendo em um primeiro momento uma sinalização positiva para marcarmos uma entrevista, mas em momento posterior, quando buscamos agendar um dia e horário não obtivemos mais retorno. Enviamos mensagens e tentamos novamente contato telefônico, contudo, não fomos mais atendidos, tampouco as mensagens respondidas.

Já a segunda entrevista frustrada foi com o primeiro secretário municipal de segurança pública do Município, que será identificado como SECRETÁRIO 1. Apesar de inúmeros outros contatos e conversas que foram realizadas durante os primeiros anos da pesquisa, quando o procuramos, depois de que já havia deixado o posto de secretário municipal, para realizarmos uma entrevista, também não obtivemos retorno. Ele havia se mudado de cidade, até conseguimos entrar em contato, recebemos uma primeira sinalização positiva, quando o mesmo estivesse no Município de Pelotas, mas depois não tivemos mais retorno, ainda que oferecêssemos a possibilidade de realizar a entrevista à distância por videoconferência.

Todas as informações sobre estes dois atores relevantes no campo da segurança, no Município de Pelotas-RS, nos anos que compreenderam a nossa pesquisa (2017-2020), foram obtidas de maneira indireta, através de entrevistas dadas à veículos de imprensa, manifestações públicas em eventos, reuniões e redes sociais.

Mesmo que pelo contexto e demais informações seja plenamente possível reconhecer a identidade dos sujeitos desta pesquisa, optou-se por omitir os seus nomes, identificando-os apenas pelos cargos que ocupavam durante a realização do nosso trabalho de campo. Tal escolha justifica-se por uma questão ética, visando expor o

mínimo possível estes sujeitos e tão somente o estritamente necessário para os fins desta pesquisa.

Dentre os documentos coletados e analisados, incluem-se: a) leis e decretos municipais; b) notícias de jornais locais e regionais sobre o tema da segurança pública no Município de Pelotas-RS ao longo dos anos 2017-2020; c) manifestações em redes sociais (Facebook e Instagram) e mensagens compartilhadas em grupos públicos de WhatsApp; d) relatórios de atividades do Observatório Municipal de Segurança Pública, da Secretaria Municipal de Segurança Pública e do programa Pacto Pelotas pela Paz divulgados em eventos e nos sites da Prefeitura Municipal de Pelotas; entre outros.

1.3 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Outra premissa assumida é que em termos de segurança pública, no Brasil, corre-se muito, mas não se sai do lugar. Um fenômeno que Marcos Rolim (2006) conseguiu muito bem captar e explicar recorrendo à literatura fantástica de Lewis Carroll, Alice no País das Maravilhas, sintetizado no que ele denominou de Síndrome da Rainha Vermelha. Luiz Eduardo Soares, ao prefaciá-lo, explica que:

(...) quanto menos funcionam as práticas e os métodos adotados [na segurança pública brasileira], mais são privilegiados pelo investimento público e mais são aplicados pelas autoridades da área, que os repetem acriticamente. Isso porque, salvo honrosas exceções, não há qualquer compromisso com a racionalidade, a pesquisa consistente, o acompanhamento crítico dos experimentos nacionais e internacionais, o conhecimento acumulado na esfera acadêmica, nem mesmo com os princípios mais elementares da gestão moderna, entre os quais se destacam: o diagnóstico - apoiado no rigor do conhecimento e da pesquisa -, o planejamento, a avaliação e o monitoramento corretivo (2006, p. 11).

Nos rastros dessas "honrosas exceções", então, é que esta tese se envolveu. Investigando propostas, orientações, iniciativas e inovações em políticas públicas de segurança; buscando classificações, alinhamentos, contextos, alternativas e caminhos; analisando possíveis resultados, potenciais elementos facilitadores e obstáculos.

Em que pese a polissemia, as disputas e diferentes conceituações que a categoria política pública assume no campo da segurança pública, havendo inclusive a proposição da diferenciação entre políticas públicas de segurança - viés repressivo - e políticas de segurança pública - viés preventivo - (PAZINATO, 2012), assumimos aqui a ideia comum de que são iniciativas e ações desenvolvidas por um determinado governo, gerando efeitos na sociedade (SOUZA, 2007).

Ademais, a fundamentação e os referenciais teóricos assumidos e propostos se vinculam ao que podemos chamar de uma leitura contemporânea do campo da

segurança pública no Brasil. Tal leitura foi subsidiada na produção de intelectuais diretamente envolvidos – de forma acadêmica e política – com o processo e o atual momento nacional, dentre os quais, neste projeto, destacamos: Eduardo Pazinato (2012), José Vicente Tavares dos Santos (2009), Luís Flávio Saporì (2007), Luiz Eduardo Soares (2007), Renato Sérgio de Lima (2011), Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (2009), Sérgio Adorno (2009).

Nesta leitura, a Constituição de 1988 é um marco significativo, pois:

foi a primeira a definir o conceito de segurança pública como distinto do de segurança nacional, o qual disciplinava, nas Constituições anteriores, as atividades de enfrentamento ao crime e a violência.(...)

Todavia, inserir o tema da segurança pública no processo de democratização das instituições era mais do que uma questão de desejo, envolvia ter que lidar com arranjos políticos e institucionais muito mais sólidos do que a própria letra da lei, os quais, se em nada questionados, poderiam vir a comprometer o alcance de qualquer proposta por governos civis (LIMA; SINHORETTO, 2011, p.130-1).

Logo, não obstante o “desejo” democratizante e o subsequente tensionamento político, sobretudo por parte do governo Federal, que tentou produzir a emergência de um “novo paradigma” de segurança pública no Brasil, o qual, nos termos do Texto Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (2009) – outro marco histórico desse processo – procurou orientar a política “por uma abordagem sistêmica, que valorize a gestão pautada na promoção dos direitos humanos e na valorização profissional” (2009, p.14), compreendendo ainda que:

A preservação da ordem pública democrática pressupõe uma ampliação dos atores sociais responsáveis pela área de segurança pública para além das organizações policiais. As instituições de segurança pública estão destinadas a servir os cidadãos e as cidadãs, proteger direitos e liberdades, inibir e reprimir suas violações. As redes sociais, bem como as municipalidades e a Defesa Civil, ganham, nesse contexto, importância estratégica (2009, p. 14).

Entretanto, é evidente que tal transição não se consolidou e tem enfrentado inúmeras resistências, contradições, paradoxos e, especialmente ao longo dos últimos anos, muitos retrocessos.

Assumimos a segurança pública como sendo um “campo empírico e organizacional”, o qual envolve disputas entre as próprias organizações que o compõe, sobretudo “em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais” (COSTA; LIMA, 2014, p. 482).

Nesse sentido, as próprias análises decorrentes de pesquisa coordenada por Renato Sérgio de Lima a respeito da “adesão ao novo paradigma” por parte dos

participantes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em agosto de 2009, é instigante:

(...) o “novo paradigma” (...) configura-se muito mais como projeto político do que como uma corrente de posições consolidadas. A análise dos dados revela um campo de disputas ainda intensas sobre os significados que Lei, Ordem e Segurança Pública assumem para diversos segmentos envolvidos com a temática da segurança pública (LIMA; ROMÃO, 2011, p. 172).

Diante de tal contexto, é fundamental que pesquisas na área das políticas de segurança pública estejam subsidiadas em perspectivas teóricas que permitam a identificação dos diferentes sentidos assumidos pelos atores e instâncias com elas envolvidas, bem como pelos planos, projetos e ações que decorrem de sua atuação no campo. Quando questionamos como o Município de Pelotas tem elaborado e executado a sua política municipal de segurança pública, estamos de certa forma também querendo descobrir quais têm sido suas orientações paradigmáticas, o sentido político das suas escolhas.

Para tal fim assumimos, como um primeiro subsídio, a categorização de três paradigmas de Segurança, a qual vem sendo utilizada tanto por autores nacionais (FREIRE, 2009), como internacionais (ARZATE; VELÁZQUEZ, 2014), ou seja, os paradigmas de Segurança: nacional, pública e cidadã, que iremos melhor apresentar e discutir ao longo do segundo capítulo.

No que diz respeito à participação dos Municípios nas políticas de segurança pública, temos que partir do reconhecimento de que se trata de um processo ainda recente, o qual está permeado de múltiplas peculiaridades e desafios. Ainda que, conforme pontuam as pesquisadoras Haydée Caruso e Carolina Ricardo:

os estudos e experiências municipais existentes nos permitem afirmar que o Brasil possui acúmulo suficiente para sair do *dever ser* do papel dos municípios na segurança pública para fazer políticas públicas municipais com esse fim (CARUSO & RICARDO, 2020, p. 28).

Uma primeira peculiaridade decorre da própria Constituição Federal. Como já mencionamos anteriormente, ao tratar da segurança pública no seu artigo 144, não obstante registre que a mesma é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, a Constituição é tímida em conferir atribuições e competências aos Municípios, os quais, dentro da perspectiva de configuração de um campo organizacional, são mencionados apenas no § 8º, que dispõe que “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Logo, as administrações municipais não se vêem necessariamente exigidas a assumir responsabilidades com questões de segurança pública (seja numa concepção restrita, seja numa concepção ampla desta). Diante disso:

A atuação das prefeituras é condicionada por diversos fatores, incluindo inclinações dos prefeitos e de seus partidos, mas principalmente pelos problemas de segurança pública no município e pelas demandas da população, pelos investimentos estaduais na prevenção do crime e da violência e na melhoria da segurança pública no município e pelos recursos disponíveis no município para investimento na área da segurança pública (MESQUITA NETO, 2011, p. 175).

Outro fator a ser considerado é o de que quando as administrações municipais passam a se envolver com a segurança pública não o fazem isentas de também participar das disputas e paradoxos do campo. Nesse sentido, Túlio Kahn observa:

Nas campanhas e na administração municipal estão em curso basicamente duas concepções distintas sobre a atuação dos municípios na esfera da segurança: de um lado, estão as propostas que enfatizam o papel das guardas metropolitanas no combate à criminalidade: aumento de efetivos, compra de mais armamentos ou equipamentos, concessão de poder de polícia às guardas, melhoria no treinamento, limitando, assim, o debate sobre segurança à questão do policiamento (...)
Em contraposição ao modelo tradicional de “segurança pública”, centrado no controle repressivo-penal do crime, surgem novas propostas que apresentam uma abordagem alternativa, enfatizando o caráter pluriagencial e comunitário na problemática da segurança (2005, p. 48).

Além do panorama teórico do campo da segurança pública, brevemente apresentado, o presente trabalho também se valeu de outras ferramentas conceituais específicas.

Duas categorias fundamentais assumidas por esta pesquisa foram os conceitos de campo e *habitus*, desenvolvidos por Pierre Bourdieu. De maneira bastante objetiva, compreendemos aqui, a partir de Bourdieu (2008, 2019), *campo* como o espaço onde ocorrem as diferentes relações e interações sociais, influenciadas pelas diferentes posições que os agentes sociais ocupam. Tais posições, por sua vez, são determinadas pela quantidade de capital (social, econômico, cultural e simbólico) acumulada pelo agente ou, nas palavras do próprio Bourdieu (2008, p. 19), “o espaço social é construído de tal modo que os agentes ou os grupos são aí distribuídos em função de sua posição”.

De acordo com Thomson (2018, p. 95):

Bourdieu afirmou que para compreender as interações entre pessoas ou explicar um evento ou fenômeno social não era suficiente olhar o que era dito ou o que acontecia. Era necessário examinar o espaço social onde as interações, transações e eventos ocorriam.

Além de considerar a segurança pública inserida dentro de um campo de forças, onde são disputados uma série de conceitos e compreensões, para entender como se

dinamizam as percepções e abordagens das políticas municipais de segurança pública é importante identificar o espaço social onde ocorrem essas relações. Da mesma forma que é fundamental distinguir os elementos que compõem esse espaço e o que está em disputa dentro dele.

Já o conceito de *habitus* surge, na concepção proposta por Bourdieu (2008, p. 22) como:

princípios geradores de práticas distintivas – o que o operário come, e sobretudo sua maneira de comer, o esporte que pratica e sua maneira de praticá-lo, suas opiniões políticas e sua maneira de expressá-las diferem sistematicamente do consumo ou das atividades correspondentes do empresário industrial; mas são também esquemas classificatórios, princípios de classificação, princípios de visão e divisão de gostos diferentes. Eles estabelecem as diferenças entre o que é bom e mau, entre o bem e o mal, entre o que é distinto e o que é vulgar etc., mas elas não são as mesmas. Assim, por exemplo, o mesmo comportamento ou o mesmo bem pode parecer distinto para um, pretensioso ou ostentatório para outro e vulgar para um terceiro.

Pode-se dizer também que são formas de incorporações da estrutura social pelo indivíduo, como a forma que ele pensa, reage, se porta. Essa incorporação, ainda que não seja definitiva, se estabelece como “um sistema de disposições duráveis (...) funciona[ndo] a cada momento como uma *matriz de percepções, de apreciações e de ações*” (BOURDIEU, 1983, p. 65).

Essa grade de pensamento sobre o comportamento dos agentes sociais permite compreender como determinadas posturas permanecem atuantes de maneira tão forte no campo da segurança pública, impondo verdadeiros bloqueios à efetivação de políticas de segurança cidadã. Kátia Mello (2007), por exemplo, utilizou-se dessa ferramenta teórica para explicar um dos desafios identificados na implementação de um novo modelo de abordagens das políticas de segurança no nível municipal, qual seja, a permanência de um *habitus* autoritário na guarda municipal de Niterói-RJ.

As noções de estrutura e política social são aqui adotadas através da perspectiva apresentada por José Adelantado, José Antonio Noguera e Xavier Rambla (2000). Partindo de uma concepção mista de estrutura social, integrando tanto elementos das definições weberianas e marxistas, vinculadas a uma ideia de estrutura de classes e estratificação social, quanto elementos de um conceito mais amplo e abrangente, os autores espanhóis a definem como:

la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y un lugar determinados. La estructura social es, así, un sistema de posiciones jerarquizado, no sólo en función de la división clasista operada en la esfera productiva, sino en función de muchos ejes que dividen a la población económica, política y culturalmente, y que lo hacen en términos de

dominación y desigualdad relativa entre los grupos (...) con una cierta estabilidad en el tiempo, pero abierto a su reestructuración permanente en base a la acción colectiva de los mismos. (2000, p. 6)

Conforme os mesmos autores, as categorias política social e estrutura social apresentam-se ainda como “processos” de significativa complexidade e contradições internas, complementando que:

Los procesos a que nos referimos están constituidos por unas prácticas sociales, realizadas en varias esferas de actividad, apoyadas en condicionantes no siempre percibidos por quienes la ejecutan, y justificadas por razones sancionadas por una cultura. Esas prácticas producen unos efectos (no necesariamente esperados) que, a su vez, repercuten sobre los condicionantes que permanecen vigentes en una sociedad; de hecho esos condicionantes no son más que efectos de prácticas anteriores que han quedado ‘cristalizados’. (2000, p. 4)

Ademais, é importante destacar que, na concepção dos autores, política social e estrutura social estabelecem entre si uma relação “bidirecional” ou “recursiva”, onde uma influencia e condiciona a outra. A política social tanto surge da estrutura social, quanto também contribui para estruturá-la (RAMBLA *et al.*, 2000, p. 5). E dentro dessa interrelação é que “las políticas sociales, en su labor de estructuración social, no se limita a compensar desigualdades, sino que precisamente las definen y modulan (sea con efectos a corto o a largo plazo)” (RAMBLA *et al.*, 2000, p. 26).

A partir dessas concepções é que pretendemos compreender como as políticas sociais de segurança estão em alguma medida vinculadas à estrutura social, mas também como elas são capazes de influir nessa estrutura, provocando distensões e eventuais mudanças.

Outra categoria que entendemos importante para compreender a atual fase de municipalização das políticas de segurança é o conceito de *branding*. Ana Paula Mendes de Miranda (2014, p.7), valendo-se do *insight* tido por Graham Ellison e Conor O’Reilly (2008), propõem que a política de segurança adotada pelo Rio de Janeiro em 2009, focada na criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) em comunidades “dominadas” pelo tráfico de drogas, “precisa ser entendida a partir do conceito de *branding*, ou seja, como o conjunto de processos que os Estados põem em curso para manipular a sua imagem e a sua reputação” (ELLISON & O’REILLY, 2008).

Nesse sentido, a tendência de municipalização da segurança pública em Pelotas pode conter elementos que são melhor entendidos pelo conceito de *branding*. A manipulação da sua imagem no campo da segurança, construindo discursos e *slogans* focados na inovação, pode significar uma forma de apenas capitalizar politicamente o tema da segurança, sem necessariamente assumir um compromisso de mudança efetiva

nos paradigmas de segurança. O foco é apenas na imagem, nas representações momentâneas, e não na transformação das estruturas sociais. É a política de segurança vista e explorada como uma oportunidade de negócio político.

O referido *slogan*, é outra categoria que ganha relevo nesse contexto. Ao abordarem a profusão de "novos modelos de atuação" adotados no campo da segurança pública, a partir da década de 1990, Azevedo e Fagundes chamam atenção para o fato de que:

Vários autores (ADORNO, 2002; SOARES, 2000; ZALUAR, 1997) alertam para a utilização inadequada de tais conceitos, que, em muitos casos, são *slogans* utilizados em campanhas políticas e planos de governo, contribuindo para que, na prática, tais propostas seja implementadas de forma equivocada (2007, p. 99).

Dessa forma, nos parece que não só alguns conceitos possam vir a ser utilizados de maneira equivocada, como também eles podem ser deliberadamente empregados em uma estratégia de *branding*, para valorizar uma pretensa imagem de inovação e transformação.

Por fim, outro conceito que utilizamos buscando compreender a realidade investigada foi o de "autoritarismo socialmente implantado", proposto no início da década de 1990, pelo cientista político Paulo Sérgio Pinheiro. Em um artigo intitulado "Autoritarismo e transição", Pinheiro pretende, e consegue muito bem, demonstrar como os governos que emergiram no contexto de transição e redemocratização brasileiro não lograram exercer democraticamente o controle da violência, especialmente das "práticas arbitrárias por parte dos agentes do Estado" (1991, p. 45).

No que tange à esfera da segurança pública, a marca do autoritarismo brasileiro, diferente de outros segmentos sociais, surge com muito mais força e resistência. Uma evidência pode ser encontrada no próprio processo de construção da Constituição Cidadã.

A transição da Ditadura Militar (1964-1985) no Brasil, um típico regime autoritário burocrático-militar, para o atual regime democrático, foi marcada pela elaboração de uma nova Constituição. Contudo, esse processo não ficou imune a uma série de influências da mentalidade do que regime autoritário que se pretendia superar. Em outras palavras, podemos dizer, na esteira da reflexão proposta por Schwarcz (2019), que o autoritarismo é uma marca que persiste aos nossos mais variados contextos políticos.

Paulo Sérgio Pinheiro explica que:

Em muitas sociedades, como a brasileira, onde as relações de poder tradicionalmente sempre se caracterizaram pela ilegalidade e pelo arbítrio ao qual a maioria da população deve submeter-se, as práticas autoritárias

não são afetadas pelas mudanças institucionais, nem pelas eleições livres e competitivas (1991, p. 46).

Em outras palavras, o que fica é a permanência do autoritarismo apesar das mudanças políticas. A violência praticada pelo Estado é um traço permanente na história, como uma espécie de legado deixado por todos os períodos de exceção já vivenciados pelo país.

Para Pinheiro:

Os aparelhos repressivos do Estado no Brasil estão impregnados do arbítrio, do terror e dos abusos das relações de poder. Os governos da transição trataram os aparelhos policiais como se fossem aparelhos neutros capazes de servir à democracia e subestimaram o legado autoritário em suas práticas (1991, p. 50).

Na verdade, podemos dizer que ainda hoje os governos tratam os aparelhos policiais como se fossem neutros e com condições plenas de servir a interesses democráticos. A mera atualização do discurso, com a simples inclusão de *slogans* com ares inovadores não tem por si só o condão de superar a tradição arbitrária e violenta das suas práticas. A visão de que o papel da polícia é proteger o cidadão de bem, por exemplo, e tirar de circulação ou neutralizar o mau elemento ainda é o que prevalece nas práticas diárias dos aparelhos policiais brasileiros.

Seja no discurso capturado durante nossa nota etnográfica que introduz o presente projeto, seja nas diversas notícias coletadas acerca das atividades desenvolvidas no âmbito de políticas municipais de segurança pública, como as operações integradas, como durante as entrevistas e observações que realizamos ao longo desses últimos quatro anos pudemos verificar algumas evidências dessas práticas, que serão melhor abordadas ao longo dos próximos capítulos.

Contudo, como forma de já situar nossa reflexão, ainda que no transcorrer desse trabalho iremos melhor problematizar essa questão, podemos apontar, mesmo que ainda de forma incipiente, como se dinamizam muitas das abordagens nas mencionadas operações integradas. Conforme o apurado pelo jornal Zero Hora²⁵, no dia 02 de junho de 2019, “uma operação integrada de órgãos de segurança pública” promoveu abordagens em diferentes casas noturnas do Município de Pelotas. Ainda conforme a reportagem, “mais de cem agentes da Brigada Militar e da Polícia Civil, com participação de

²⁵ É importante destacar que o acontecimento só ganhou repercussão na imprensa estadual pelo fato peculiar de que um dos abordados durante a operação foi o cantor uruguaio Jorge Drexler, “uma das figuras mais expressivas da música latino-americana e internacional, responsável pela primeira canção em espanhol a vencer o Oscar (*Al Otro Lado del Río*)”, conforme ressalta a própria publicação (ZERO HORA, 2019).

representantes do Conselho Tutelar, da Guarda Municipal e da Vigilância Sanitária”, promoveram as abordagens, que de acordo com o relato colhido de uma das pessoas abordadas e publicado pelo periódico, transcorreu da seguinte forma:

Eles (*a polícia*) chegaram de forma ostensiva e determinaram que todos saíssem da festa, todo mundo. E todas as pessoas foram colocadas contra a parede no lado de fora, homens e mulheres, e houve uma revista pessoal em cada um, bolsos, bolsas, partes íntimas. Quando eram questionados, os policiais diziam ser uma operação de rotina (ZERO HORA, 2019).

Por fim, Pinheiro conclui que

A democratização do governo não implica automaticamente na hegemonia dos princípios da democracia no funcionamento do aparelho repressivo. **Como se a reforma do discurso político ou da ideologia política pudesse magicamente transformar as relações de poder. Porque elas não estão somente nos centros da cena política, mas estão também lá embaixo, lá longe, nas extremidades, nos microcontextos, onde ocorrem as relações concretas entre as classes, os grupos sociais, seus interesses** (1991, p. 52, grifamos).

O trecho destacado bem descreve a atual situação vivenciada no Município de Pelotas. A mera transformação do discurso, agregando *slogans* como: inovação, políticas de segurança baseadas em evidências, integração; não são capazes de alterar as práticas autoritárias cotidianas. São as classificações, cidadão de bem *versus* vagabundo, adotadas pelos agentes públicos de segurança ou as abordagens diferenciadas para cada grupo social. Nas zonas mais nobres da cidade, a dinâmica é mais voltada para as abordagens de trânsito e a mera solicitação de documentos. Já na periferia e locais de concentração de grupos mais populares, a dinâmica é mais ostensiva: mão na parede, revista pessoal e truculência.

Destacamos que, desde a escolha de uma estratégia metodológica, uma das premissas fundamentais da presente pesquisa foi enfrentar o campo empírico com uma postura mais aberta possível. Os instrumentos teóricos ora apresentados deverão funcionar mais como facilitadores, como ferramentas de exploração, do que como condicionantes do nosso olhar.

Por fim, inspirados na teoria dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (2003), estruturamos esta tese em três dimensões de análise. Desde já esclarecemos que não estamos propondo uma análise a partir do modelo de Kingdon, mas tão somente estamos aqui reconhecendo onde nos inspiramos para, a partir da nossa leitura, estruturamos esta tese.

Essa escolha justifica-se, pois confere uma visão mais coesa e ordenada do processo político que levou o Poder Executivo Municipal a implementar a sua primeira

Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP) e desenvolver uma política específica no campo da segurança. Dessa forma podemos tanto visualizar, quanto compreender o desenvolvimento desse processo e, a partir desta compreensão, aprofundar as análises sobre as mudanças recentes na cena criminal experimentadas pelo Município de Pelotas e como se deu o seu enfrentamento; identificar os bloqueios e potencialidades para a efetivação perene e duradoura dessas políticas; as possíveis inovações e continuidades na forma de enfrentar os problemas de violências e criminalidade; e as demais questões que norteiam este trabalho.

Dessa forma, a presente tese, além desta introdução, conta com um primeiro capítulo onde será discutida a emergência da segurança pública na agenda governamental municipal, saindo de uma mera situação a um problema a ser necessariamente enfrentado pelo Município. Quais foram as mudanças experimentadas na cena criminal local e regional? Como o protagonismo dos Municípios no campo da segurança foi se modificando ao longo dos últimos anos? E, finalmente, o que fez esse problema entrar no radar de preocupações do governo municipal e desencadear uma política?

Na sequência, o segundo capítulo irá tratar das soluções e alternativas que se buscaram para enfrentar o problema da segurança pública no Município, com seus desafios, oportunidades, obstáculos e escolhas. Onde o Município foi buscar auxílio? Quais foram as oportunidades e disputas envolvidas? Como o campo da segurança pública se relaciona com os campos político e econômico no contexto do Município de Pelotas, por exemplo? Quais atores surgiram nessas disputas e como eles interagiram?

Por fim, o terceiro e último capítulo, onde abordaremos alguns elementos da estrutura social brasileira, seus reflexos nas políticas de segurança e o planejamento da política municipal de segurança em Pelotas. Quais elementos e questões atravessam a estrutura social brasileira e refletem nas políticas nacionais de segurança recentes? Como a política municipal de segurança foi planejada no nível orçamentário e se estabelece dentro desse contexto? Quais suas potencialidades de transformação e permanência? E quais obstáculos e desafios na sua perenização?

2 A EMERGÊNCIA DA SEGURANÇA PÚBLICA NA AGENDA GOVERNAMENTAL DE PELOTAS: DE CONDIÇÃO A PROBLEMA DO MUNICÍPIO

Em 2016, quando o [seu antecessor] me lançou candidata, decidi não concorrer a reeleição, a gente conversou muito sobre a plataforma, sobre plano de governo, levar adiante algumas políticas. Mas... o que que seria o mote da minha campanha e do meu governo? O [antecessor] mesmo me disse: “Olha, [PREFEITA]. Acho que vai ser incontornável, tu vai ter que tratar de segurança. Porque a gente sentia no país inteiro e em Pelotas muito essa questão. A gente naqueles últimos anos do governo [antecessor] fez um acordo, um convênio com a Brigada Militar para... Polícia Comunitária. A gente fez um convênio em que a gente pagava um aluguel para Policiais Militares, brigadianos, viverem em um determinado bairro e ali eles também atuavam, com aquela ideia de aproximar e tudo mais. (...) Mas aquilo não era uma resposta para o que nós tínhamos aqui: guerra de facção, violência crescente e tudo mais. Mas a gente tentou investir nisso. O [antecessor] já tinha visto essa necessidade. (...) Nos fez ver que era uma preocupação grande, muito crescente. A gente começou a ser mais demandado, justamente porque estava entrando nessa área e chegamos a conclusão de que isso tinha que estar no plano de governo. (...) E aí, no decorrer do planejamento todo a gente viu que era um assunto fundamental e tanto que o meu plano de governo chama ‘Pelotas mais humana e mais segura’. Porque a gente já tinha a ideia também de juntar a segurança pública numa visão mais humanista (Entrevista PREFEITA).

Como bem indica a fala da PREFEITA, o tema da segurança pública era algo que o Executivo Municipal percebia como uma questão a ser enfrentada. Seja pelo que se “sentia no país inteiro”, seja pelo que se sentia no próprio Município de Pelotas-RS. Contudo, quais foram as mudanças experimentadas na cena criminal local e regional que levaram a esse entendimento? O que fez esse tema entrar no radar de preocupações do Governo Municipal e desencadear a construção de uma política específica para enfrentá-lo? Afinal, que razões levaram a questão da segurança pública a ser reconhecida como um problema, passando a ocupar a agenda política da Prefeitura de Pelotas-RS a partir do ano de 2017?

A partir do que brevemente apresentamos na Introdução desta tese, a Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon nos ajuda a compreender como que uma determinada questão surge como um problema para um determinado governo e passa a fazer parte da sua agenda governamental. Aqui continuamos buscando inspiração na visão de Kingdon, especialmente na apresentada por Capella, quando indica que as mudanças na agenda governamental decorrem da “convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*)” (2005, p. 4).

Conforme Ana Claudia Capella, na perspectiva dos três fluxos de Kingdon “uma questão passa a fazer parte da *agenda governamental* quando desperta a atenção e o

interesse dos formuladores de políticas” (2005, p. 3) e torna-se um problema. Por óbvio, esse processo não é simples, especialmente pela quantidade de demandas e questões que chegam até os formuladores de políticas.

Preliminarmente, é importante diferenciar as categorias *condição* e *problema* dentro da visão estabelecida por Kingdon. De acordo com Capella, para Kingdon condição “é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida” (2005, p. 4). Já os problemas surgem quando uma determinada condição captura “a atenção dos participantes de um processo decisório e [desperta] nestes a necessidade de ação” (CAPELLA, 2005, p. 4).

A questão que surge então, dentro deste contexto, é identificar quais são os fatores que fazem com que determinadas *condições* entrem em definitivo no radar dos agentes políticos, despertando a sua atenção e o interesse em buscar soluções, transformando-os em *problema*. Segundo Capella, esse processo se dá a partir de “três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais” (2005, p. 4).

A autora destaca que estes mecanismos atuam em conjunto e não isoladamente. Os indicadores, por exemplo, “não determinam *per se* a existência concreta de um problema” (CAPELLA, 2005, p. 5). São dados importantes para se medir a realidade, mas antes necessitam de uma compreensão mais abrangente e uma análise contextual. Daí decorre a importância dos demais grupos de mecanismos.

Assim é que neste capítulo procuraremos identificar os mecanismos (indicadores, eventos, crises e símbolos) que levaram a violência e a segurança pública no Município de Pelotas de uma *condição* a um *problema* para o Governo a partir do ano de 2017.

2.1 CENA CRIMINAL DE PELOTAS E REGIÃO: OS HOMICÍDIOS COMO A FACE MAIS VISÍVEL

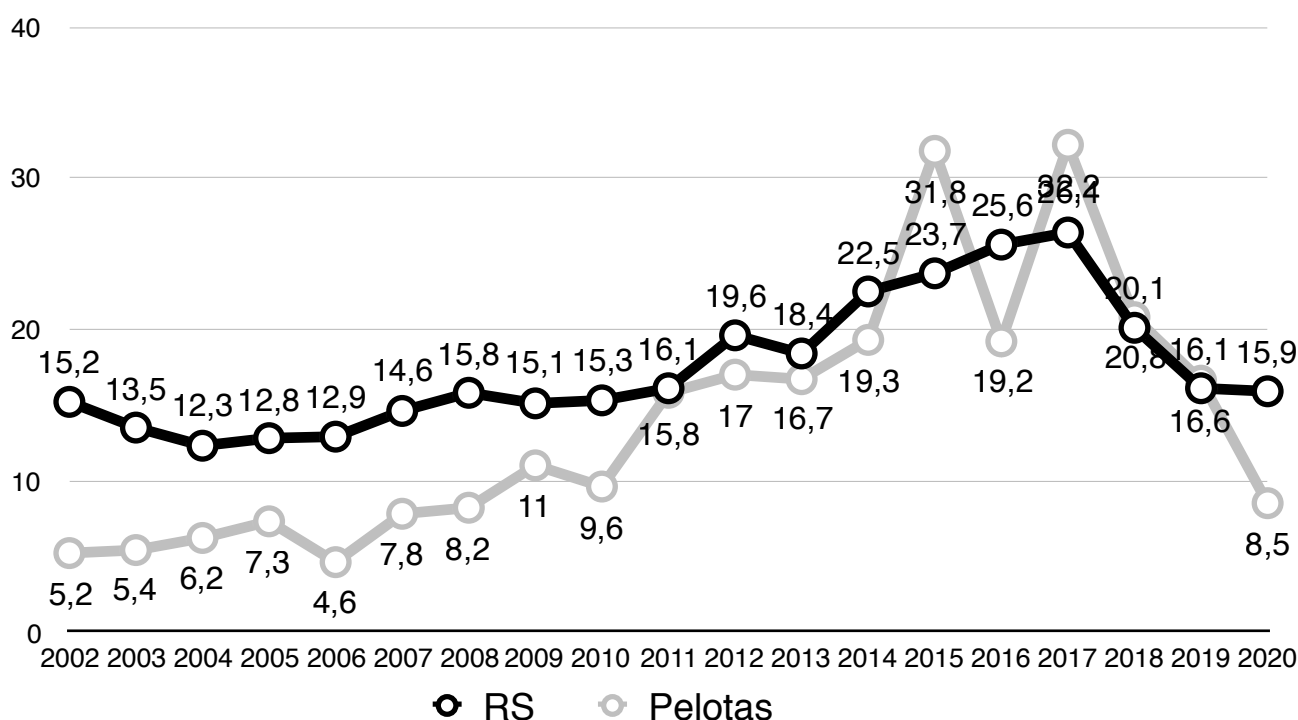
Ao longo da década que compreendeu os anos de 2007 a 2017, o Município de Pelotas-RS e a região sul do Estado do Rio Grande do Sul experimentaram uma transformação significativa da sua cena criminal. Foram mudanças que surgiram a partir de uma (re)organização do mundo do crime²⁶, repercutindo na forma como a segurança pública passou a ser encarada nos Municípios da região, em especial, Pelotas.

²⁶ Categoria proposta por Gabriel Feltran (2008), que a compreende como o conjunto de códigos e sociabilidades que se estabelecem em torno dos negócios ilícitos como o narcotráfico, roubos e furtos.

O dado mais impactante e que primeiro surge como a face mais visível da cena criminal é o número de homicídios. Como já indicado na introdução deste trabalho, o Município de Pelotas experimentou um salto de 311% dos registros de vítimas de homicídios entre os anos de 2007 (27 registros) e 2017 (111 registros). Para efeitos de comparação, neste mesmo período, o Estado do Rio Grande do Sul inteiro registrou um aumento de 66,7%, subindo de 1.604 para 2.675 registros de homicídios.

Quando olhamos para as taxas anuais de homicídios por 100 mil habitantes do Município de Pelotas em comparação com o Estado do Rio Grande do Sul, ao longo dos últimos 18 anos, o crescimento experimentado a partir do ano de 2017 fica ainda mais evidente (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Taxa de homicídios por 100 mil habitantes: Pelotas x Rio Grande do Sul (2002-2020)



Fonte: SSPRS/2020

As causas que levaram a este significativo aumento ainda são desconhecidas. Contudo, um estudo realizado por nós²⁷, analisando notícias publicadas no principal jornal

²⁷ Ver RIVERO, Samuel. **Crimes violentos letais intencionais no município de Pelotas-RS (2017-2018): uma análise a partir das notícias de um jornal local**. Disponível em: https://gitep.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2019/01/Crimes-violentos-letais-intencionais-no-munic%C3%ADpio-de-Pelotas-2017_2018.pdf. Acesso em 12 de out. 2021.

local (Diário Popular), conseguiu identificar que a maioria (41%) dos homicídios ocorridos no ano de 2017 foi em circunstância compatível com execução.

O objetivo do estudo era mapear, agrupar e analisar os crimes violentos letais intencionais (CVLI) ocorridos no Município de Pelotas-RS e noticiados pelo jornal Diário Popular entre os anos de 2017 e 2018. Foram examinadas todas as edições impressas do jornal Diário Popular, durante estes anos. Para cada CVLI identificado foi preenchida uma ficha com os dados referentes à data, características da vítima, meio empregado, local do fato (obedecendo a divisão administrativa do Município), circunstância e formato da notícia (se publicada como matéria ou nota). Posteriormente, os dados foram tabulados e analisados.

Dentre as circunstâncias analisadas, optamos por incluir a categoria execução. Seguindo a proposta de outros estudos²⁸, o objetivo era requalificar a descrição homicídio, conferindo maior qualidade e especificação ao evento. Tal abordagem nos permitiu construir novos significados e diferentes formas de visualizar e entender os acontecimentos. Assim, adotamos o conceito de execução como:

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

Os resultados mostraram que a quase totalidade das vítimas era do sexo masculino - 97%, em 2017 e 91%, em 2018. E a arma de fogo foi o principal meio empregado - em cada 10 mortes, 8 foram provocadas por meio dela.

Além do mais, pudemos inferir também nesta pesquisa que muitas das execuções estavam diretamente relacionadas a movimentos de expansão de facções criminais. Eram mortes que geralmente envolviam homens atirando de dentro de um carro em movimento; chegando em motocicletas, perguntando o nome da vítima e logo em seguida executando-a; ou surpreendendo os alvos dentro das suas próprias casas. Na maioria das vezes, os disparos de arma de fogo foram em direção à cabeça ou mesmo ao rosto das vítimas.

São casos como o de um homem de 34 anos morto com tiros de pistola e fuzil dentro de uma farmácia, localizada em movimentada avenida da cidade. A execução ocorreu por volta das 9h30min de uma terça-feira (26/12/17), logo após a vítima sair do

²⁸ Ver DIAS, Camila et al. **A prática de execuções na região metropolitana de São Paulo na crise de 2012: um estudo de caso**. Revista brasileira de segurança pública, São Paulo, v. 9, n. 2, 160-179, Ago/set 2015.

Presídio Regional de Pelotas em razão do indulto natalino daquele ano (VIÊGAS, 2017b). Conforme o noticiado pelo Jornal Diário Popular, essa execução, em específico, provocou uma série de outras mortes no ciclo perverso e violento de acerto de contas. Nos nove dias subsequentes a ela, o Município registrou outras dez execuções (VIÊGAS, 2018a).

Outros casos que podem ser destacados são o de um jovem de 21 anos, executado com dois tiros, no centro da cidade de Pelotas-RS, depois que “um homem de moto se aproximou e perguntou o nome dele” (DIÁRIO POPULAR, 2018), bem como o de outro homem, também de 34 anos, que estava dentro de casa com a mãe e alguns amigos, quando um grupo invadiu atirando e matando apenas ele (VIÊGAS, 2018h).

Consequência dessa onda de execuções, mortes encomendadas e ciclos de vinganças que se estabeleceram no Município durante estes anos, muitas ações frustradas, com alvos mortos por engano ou em decorrência de “balas perdidas”²⁹ também foram registrados.

Por exemplo, um idoso de 79 anos, foi morto com um tiro no abdômen enquanto caminhava pelas ruas de um bairro da cidade e um carro passou atirando em um alvo que estava perto dele (VIÊGAS, 2018c). Também uma jovem de 20 anos foi atingida na cabeça depois que um grupo, querendo vingar a morte de um dos seus comparsas, desceu de um carro sob os gritos de “Vamo derrubá” e dispararam mais de 30 vezes (ISLABÃO, 2018) no alvo que estava sentado perto dela. Assim com uma adolescente de 18 anos, que estava na carona de um carro que entrou em um bairro dominado por uma facção e foi alvo de diversos disparos de arma de fogo (VIÊGAS, 2018b).

É importante que se destaque que Pelotas não foi o único Município da região que enfrentou esse tipo de escalada da violência durante esses anos. São José do Norte, Município de cerca de 27 mil habitantes, localizado a 77 km de Pelotas, viu o número de registros de homicídios saltar de 4 e 5 nos anos de 2015 e 2016, para 23 e 18, em 2017 e 2018.

De acordo com notícias que analisamos para um outro estudo, lá o aumento dos números de homicídios tiveram “relação direta com confrontos envolvendo dois grupos que disputavam o controle do tráfico de drogas” no Município (CHIES & RIVERO, 2019).

²⁹ Em 1994, Josias de Souza publico na Folha de São Paulo um artigo intitulado “Balas achadas”, onde decorria sobre uma “novidade linguística”, denominada de “bala perdida”. Indicava o articulista que o uso da expressão representada uma evidente inadequação, eis que as balas não eram efetivamente perdidas, mas achadas em determinados corpos de vítimas de trocas de tiros (SOUZA, 1994). Mais recentemente, em 2019, Juan Arias, em sua coluna de opinião no jornal El País, também problematizou a categoria, dizendo que “é preciso acabar com a hipocrisia de chamá-las de ‘balas perdias’. São balas assassinas.” (ARIAS, 2019). Dessa forma, em que pese sua inadequação conceitual, com a qual estamos plenamente de acordo, mantivemos a aqui a expressão que empregada nas matérias jornalísticas consultadas.

Notícias publicadas no jornal Zero Hora reportaram, sobre estes grupos, que “um deles [era] formado por adolescentes e jovens contratados para eliminar traficantes rivais e, assim, dominar os pontos de drogas da cidade” e o outro teria surgido “da união dos criminosos jurados de morte pelos menores e que agora quer[ia] vingança” (KERVALT, 2017b).

Já o delegado responsável pela Polícia Civil do Município, afirmou que o primeiro grupo estaria relacionado:

[...] ao maior traficante de Rio Grande, um homem que integra uma facção do Vale do Sinos [região metropolitana de Porto Alegre] e que quer dominar o tráfico em São José do Norte em parceria com os menores. (...) “Ele quer o monopólio do tráfico em São José do Norte. Não aceita mais dividir o mercado” (KERVALT, 2017b).

Outro dado neste contexto é a localização geográfica do Município. São José do Norte ocupa uma extensa faixa territorial da margem oposta da Laguna dos Patos, em relação aos Municípios de Pelotas e Rio Grande. Enquanto a principal rota de acesso à Zona Sul é pela BR-116, São José do Norte oferece como alternativa a BR-101. É uma rota diferente que talvez ajude a explicar o interesse de facções da região metropolitana de Porto Alegre. Além de ser um mercado local possível, configura-se como uma vantagem estratégica tanto para o abastecimento do mercado da Zona Sul, especialmente os de Rio Grande e Pelotas, quanto para o envio de drogas para a fronteira com o Uruguai, bem como outros países.

Nesse sentido, notícia publicada no site da Receita Federal, informa que no dia “10 de junho de 2021, a Receita Federal apreendeu 1.116kg de cocaína em um contêiner no Porto de Rio Grande que iria embarcar para a Bélgica.”, sendo esta “a maior apreensão de cocaína do Porto de Rio Grande”, corroborando a tese de que a região se tornou nos últimos anos uma importante rota no tráfico internacional de drogas (RECEITA FEDERAL, 2021).

Nesse processo de expansão e territorialização no mundo do crime é que a prática de execuções surge como uma destacada estratégia. São mortes, em sua grande maioria, encomendadas para eliminar todos os possíveis rivais. Nos quatro primeiros meses do ano de 2017, 14 homicídios foram registrados em São José do Norte. Todos relacionados às disputas entre os dois grupos: 13 de um lado e um como vingança por parte do grupo rival. Conforme o diretor do Departamento de Investigações da Secretaria da Segurança Pública do Estado, “as facções da Região Metropolitana buscam novos

territórios para aumentar o faturamento com drogas. Assim, firmando parcerias, vão se espalhando por todo o Rio Grande do Sul” (KERVALT, 2017a).

Outro destaque é que essas disputas se desenvolvem em um contexto de extrema precariedade dos órgãos de segurança pública. Apesar de ter uma das mais antigas Guardas Municipais do estado do Rio Grande do Sul, criada em 1989, por ser de pequeno porte, a cidade de São José do Norte, por exemplo, não consegue contar com a atenção do Governo Estadual. Em razão do súbito aumento da violência, a prefeita do Município na época, Fabiany Zogbi Roig Fá, foi levada a decretar situação de emergência em abril de 2017 e buscar apoio junto à Secretaria Estadual de Segurança Pública. Como resposta, o secretário de Segurança Pública do Rio Grande do Sul disse que “a prioridade são os Municípios maiores” (VIÊGAS, 2017b).

Por fim, outro Município da região que sofreu com o aumento desenfreado de homicídios nesse período, foi o Chuí, conurbado em um fronteira seca com o Município do Uruguai, Chuy.

Conforme noticiado no Jornal Zero Hora, em 18 de maio de 2019:

Chuy está entre as cidades com mais assassinatos no último ano e meio, no Uruguai. Ela e a brasileira Chuí registraram 23 homicídios e 10 tentativas de homicídio desde o início de 2017. Somadas, as localidades têm apenas 17 mil habitantes e isso representa crescimento de 233% no lado uruguaio dessa fronteira seca e de 136% no lado brasileiro (TREZZI, 2019).

Essa região, denominada de mesorregião do Sudoeste Rio-Grandense, que compreende os Municípios aqui mencionados, está localizada no extremo sul do Estado do Rio Grande do Sul, sendo o ponto mais meridional do país. Grande parte do seu território localiza-se na Faixa de Fronteira - até 150 quilômetros da linha de fronteira - com o Uruguai.

Sua economia está diretamente vinculada ao setor primário, com destaque para a pecuária bovina e a agricultura de monoculturas, como arroz e soja. Historicamente, se vincula aos característicos mercados ilícitos das regiões de fronteira, que envolvem desde o pequeno contrabando até – como um caso de importância regional, devido às diferentes legislações dos Estados Nacionais em contato – o comércio de armas de fogo.

Conforme pudemos ouvir em uma das nossas observações de um experiente policial rodoviário federal, que durante um determinado período coordenou o setor de inteligência da instituição na região, a extensa fronteira seca favorece a sua fácil transposição em diversos pontos. São 1.067 quilômetros, entre os quais, 320 são de fronteiras secas.

Tal peculiaridade geográfica torna-se um significativo desafio ao policiamento na região. Esse mesmo policial também nos relatou que, durante suas atividades de inteligência, além desses inúmeros pontos de travessia de fronteira, foi identificado que as rotas de mercados ilícitos já compreenderam uma significativa variedade de produtos, como agrotóxicos, objetos falsificados (mídias digitais (CD e DVD) e itens de vestuário), cigarros e, mais recentemente, drogas ilícitas, como maconha e cocaína.

Em relação ao tráfico de drogas, podemos dizer que, dada a localização geográfica da região no contexto brasileiro – afastadas das principais rotas de ingresso e trânsito internacional dos entorpecentes –, permaneceram (até recentemente) mais como região receptora para o consumo do que de outros interesses, como o próprio tráfico internacional (GLENNY, 2016).

Contudo, esse contexto tem se modificado. Relatório divulgado pela Polícia Rodoviária Federal no Estado apontou que a apreensão de maconha foi recorde em 2018: 17 toneladas (G1, 2019). Significativa parte desse comércio ilegal tem utilizado rotas na região. Esse interesse decorre, sem dúvida, das condições de acesso que ela confere ao país vizinho (Uruguai).

No mesmo sentido do afirmado pelo agente da Polícia Rodoviária Federal, reportagem publicada em 14 de janeiro de 2019, no portal de notícias G1, afirma que:

A inexistência de acidentes geográficos ou outras características espaciais permite a livre circulação entre os habitantes dos dois países, tendo em vista que, mesmo nas fronteiras úmidas, há pontes binacionais (ALMEIDA, 2019, p. 90).

Chuí – cidade-gêmea com a uruguaia Chuy – tem obtido destaque nas apreensões de entorpecentes no Estado e está diretamente vinculada ao tráfico internacional, conforme registra a Polícia Federal que, em novembro de 2018, realizou operação com a apreensão de 1,3 tonelada de drogas, além de munições.

[...] os agentes federais [...] identificaram a hierarquia da quadrilha, com atuação em Santa Vitória do Palmar, Rio Grande, Chuí e na cidade uruguaia de Chuy. O líder da organização é um criminoso de Santa Vitória do Palmar que há pouco tempo foi transferido para o Presídio Regional de Pelotas (PRP) (VIÉGAS, 2018i).

Outro Município fronteiro, Jaguarão (cidade-gêmea com a uruguaia Rio Branco), também passou a ser utilizado pelas organizações criminosas. Operação da Polícia Civil em dezembro de 2018 cumpriu mandado de busca e apreensão em um imóvel no Centro da cidade:

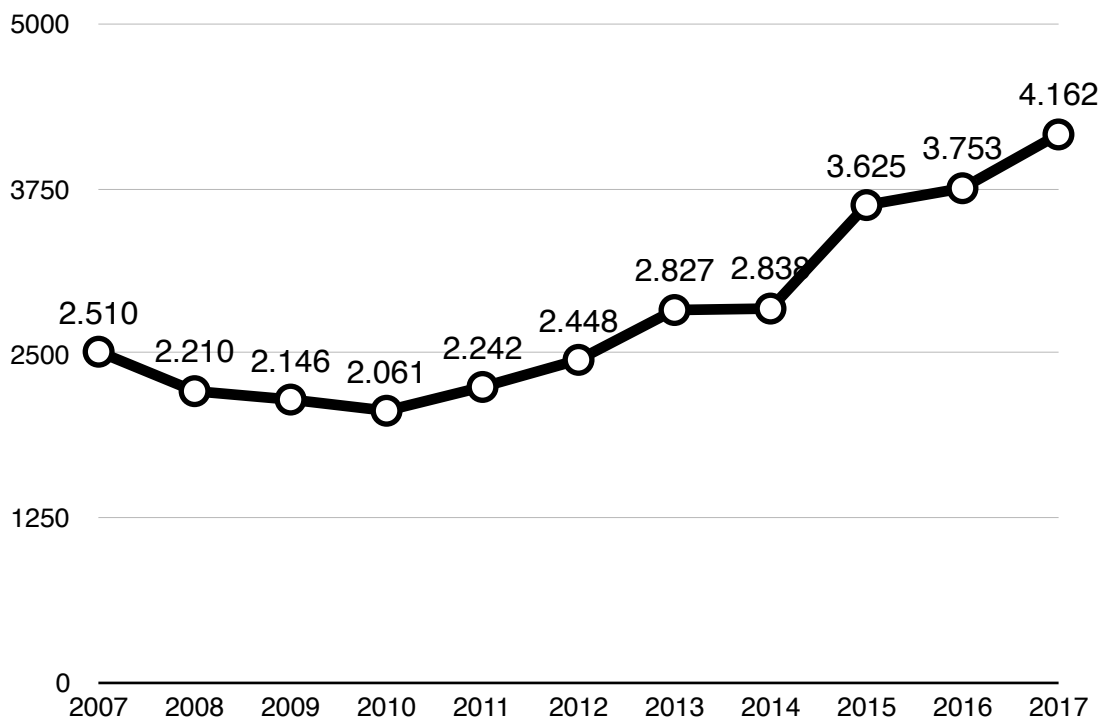
O imóvel, segundo o delegado, seria utilizado por integrantes do grupo criminoso ligado a uma organização criminosa do Vale dos Sinos [região metropolitana da Capital] para depósito ou esconderijo. A quadrilha se organizava entre a remessa de drogas e veículos clonados por rotas diferentes [...]. Um dos investigados de participar do esquema está preso no Presídio Regional de Pelotas (PRP) (VIÉGAS, 2018j).

Ainda que os homicídios sejam a face mais visível das mudanças experimentadas na cena criminal de Pelotas, outros indicadores criminais também apresentaram importantes mudanças durante este período.

Seguindo uma tendência de crescimento semelhante a identificada no Estado do Rio Grande do Sul, o Município de Pelotas viu os registros de roubos se elevarem de 2.510, em 2007, para 4.162 uma década depois, em 2017 (Gráfico 3). Em todo o Estado, no ano de 2007 foram registrados 65.542 roubos. Até 2011 os números seguiram uma tendência de queda, chegando a 44.923 registros. Contudo, a partir de 2012 inverteu-se a tendência, escalando até 88.465 registros, em 2016.

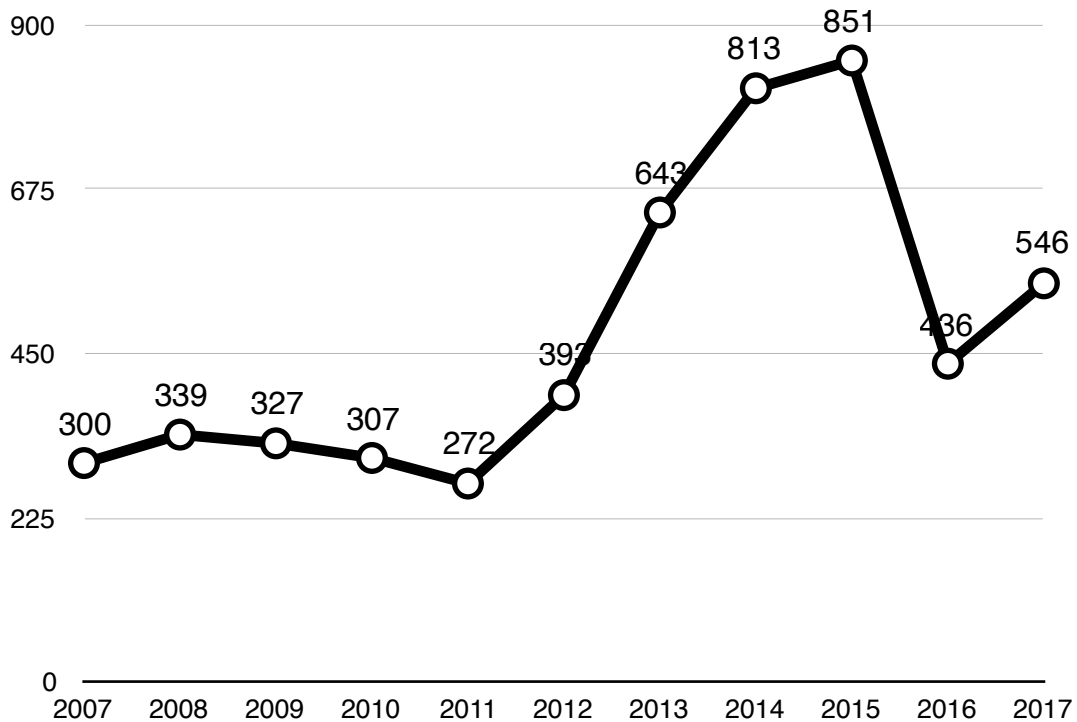
Outro dado que também ajuda a visualizar os movimentos da cena criminal pelotense ao longo dos últimos anos é o número de registros de furtos de veículos. Enquanto durante os anos 2007 a 2011 os registros mantiveram-se em relativa estabilidade, a partir de 2012 escalaram até atingir a marca de 851 registros, em 2015 (Gráfico 4).

Gráfico 3 - Número de registros de roubos: Pelotas-RS (2007-2017)



Fonte: SSPRS

Gráfico 4 - Número de registros de furtos de veículos: Pelotas-RS (2007-2017)



Fonte: SSPRS

Soma-se a esse contexto a percepção dos cidadãos sobre a (in)segurança experienciada, especialmente nos bairros periféricos da cidade de Pelotas-RS. Matéria publicada em 20 de fevereiro de 2018, no jornal Diário Popular, destacou “o clima de guerra constante” no bairro Getúlio Vargas:

um morador (...) relatou que nada mudou desde outubro de 2017, quando o Jornal produziu reportagem sobre a insegurança no local. "A violência não só continua, como na verdade tem piorado constantemente. Nosso toque de recolher atualmente é às 21 horas. Depois disso, ninguém mais sai de casa." (...) O morador afirmou ainda que a principal causa de um cotidiano tão duro segue sendo a guerra entre as facções do tráfico de drogas - o que, para jovens sem perspectiva de um futuro mais promissor, torna-se sedutor. Por conta disso, ele diz não ter sentido mudanças causadas pelo Pacto Pelotas pela Paz, implementadas pelo Poder Público em agosto de 2017. 'A prefeitura e o governo do estado seguem achando que a solução é municiar a polícia, revistar as pessoas. Isso é paliativo', criticou, sugerindo que o Executivo inclua em suas ações incentivos aos projetos sociais desenvolvidos no Getúlio Vargas, como o Jovem Atleta e o Anjos & Querubins. 'É preciso que nos escutem, que a gente faça parte do planejamento, pois estamos aqui todos os dias, sabemos exatamente o que é preciso', completou (DIÁRIO POPULAR, 2018).

Além de ressaltar o clima de insegurança vivido naquela localidade do Município, a fala do morador ainda lança luz sobre outros aspectos que serão melhor abordados e discutidos ao longo desta tese, como a percepção e a participação da sociedade na construção da política municipal de segurança.

O mesmo jornal local, Diário Popular, ao noticiar a onda de homicídios que se abateu sobre Pelotas-RS, dedicou a capa da sua edição de 19 de dezembro de 2017 para noticiar os “Doze meses sangrentos” vividos durante aquele ano (Figura 2).

Diante desse quadro, a forma como a população pelotense sentia-se em relação a segurança também foi diretamente afetada. Conforme os dados de uma pesquisa de vitimização realizada pelo Instituto de Pesquisa de Opinião (IPO), em 2017, 60,2% dos munícipes percebiam Pelotas como “uma cidade bastante violenta e insegura, como regra”. Em relação aos riscos, 69,4% dos entrevistados alegou ter receio de “ser assaltado/a e ficar sob a mira de uma arma de fogo” (IPO, 2017).

Tais percepções levaram com que os pelotenses passassem a adotar determinados comportamentos e atitudes para a sua segurança e a da sua família. A mesma pesquisa identificou que 27,9% dos pelotenses evitam “sair de casa à noite, ou chegar muito tarde em casa” e 26,6% evitam “sair de casa com dinheiro ou objetos de valor”.

Figura 2 - Capa do jornal Diário Popular de 19 de dezembro de 2017



Fonte: Diário Popular - 19/12/2017

Todo esse complexo contexto de acontecimentos ocorridos ao longo dos últimos anos dão um breve panorama sobre as inúmeras transformações que a cena criminal do Município de Pelotas e região sofreu (e ainda vem sofrendo) e que impactaram diretamente a percepção do Poder Executivo do Município de Pelotas.

Na fala da PREFEITA, que abre este capítulo, uma frase atribuída por ela ao seu antecessor no cargo, foi premonitória: "Acho que vai ser incontornável, tu vai ter que tratar de segurança" (Entrevista PREFEITA). Como todo esse contexto demonstra, a segurança pública tornou-se incontornavelmente de uma condição a um problema para o Município.

Todavia, a preocupação com a segurança pública não surgiu no Município nesse momento, tampouco se concentrou apenas nele. O protagonismo municipal no campo da segurança pública é um movimento que já vinha ganhando força ao longo dos últimos anos na região sul do Estado do Rio Grande do Sul.

2.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NAS AGENDAS POLÍTICAS DA REGIÃO

Em 2013, o Núcleo de Segurança Cidadã (NUSEC) da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA) elaborou o 1º Censo sobre ações municipais de segurança pública do Rio Grande do Sul. Com o objetivo de verificar o grau de municipalização da segurança pública no Estado do Rio Grande do Sul, foram analisados os dados referentes a estrutura gerencial, estrutura financeira, estrutura tecnológica e estrutura local no campo da segurança pública em todos os 497 Municípios (KERBER & PAZINATO, 2013).

A análise dos indicadores se deu por meio do Índice de Municipalização da Segurança Pública (IMUSP). A partir deste índice os Municípios foram classificados em três grupos: **significativo** processo de municipalização; **relevante** processo de municipalização e **incipiente** processo de municipalização (KERBER & PAZINATO, 2013, p. 32).

Do universo de 497 Municípios, em 62 foram identificadas alguma espécie de ação municipal no campo da segurança pública. Destes, 26 Municípios foram classificados com IMUSP significativo, 18 com IMUSP relevante e 18 com IMUSP incipiente (KERBER & PAZINATO, 2013).

O Município de Pelotas foi classificado no IMUSP como tendo um significativo processo de municipalização. Dentre as variáveis identificadas, apesar de não possuir uma secretaria municipal exclusiva como órgão responsável pela segurança pública, Pelotas possuía uma secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais (Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Segurança). Também fazia parte da sua estrutura gerencial um Conselho Municipal de Segurança Pública, um Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M). Contudo, não apresentava um Plano Municipal de Segurança Pública oficializado, não contava com um Observatório Municipal de Segurança Pública, nem realizava análise das estatísticas criminais (KERBER & PAZINATO, 2013).

Na dimensão da estrutura financeira, Pelotas não possuía um Fundo Municipal de Segurança Pública, mas assinou convênio e captou recursos junto ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Com relação a estrutura tecnológica,

em 2013 o Município de Pelotas contava com um sistema de alarmes nos prédios públicos municipais, bem como um sistema de videomonitoramento em vias públicas. Por fim, em termos de estrutura local, dos indicadores verificados - Territórios da Paz, Mulheres da Paz, Proteção, Justiça Comunitária e Guarda Municipal, o Município contava apenas com o último (KERBER & PAZINATO, 2013).

Seis anos depois desse primeiro estudo, em 2019, foi realizada uma nova investigação sobre os processos de municipalização da segurança pública, com foco nos Municípios da região sul do Estado do Rio Grande do Sul. Além das estruturas municipais que favorecem este protagonismo no campo, foram também verificadas as propostas dos candidatos e candidatas a prefeitura dos Municípios da região, nas eleições de 2012 e 2016. Como resultado, identificamos um importante movimento de consolidação do tema da segurança na agenda política da região (CHIES & RIVERO, 2019).

Do conjunto de propostas analisadas, verificamos que 55% delas no ano de 2012 faziam algum tipo de referência ao tema da segurança pública, enquanto que em 2016 essa referência ocorreu em 66% das propostas (CHIES & RIVERO, 2019).

Já em relação aos candidatos eleitos, 100% dos que concorreram nas cidades de grande e médio porte, no ano de 2016, contavam com propostas no campo da segurança pública. No universo total de Municípios pesquisados, mais da metade (52%) dos prefeitos e prefeitas eleitos apresentaram propostas em segurança pública (CHIES & RIVERO, 2019).

A análise desses dados nos sugeriu não só que estava ocorrendo um aumento da relevância da segurança pública nos projetos políticos dos candidatos ao Poder Executivo municipal, como também uma "crescente importância em relação à escolha por parte do eleitor" (CHIES & RIVERO, 2019, p. 48).

Por óbvio que essas análises quantitativas não evidenciam a orientação e os tipos de estratégias que estão sendo propostas pelos candidatos. Dessa forma, uma investigação mais detalhada nos mostrou que, das 52 propostas analisadas do ano de 2016, a maior prevalência foi de propostas repressivas, em um sentido de recrudescimento das estratégias de repressão, em detrimento de ações preventivas (CHIES & RIVERO, 2019).

Conjugando estes dados com uma análise do processo de institucionalização de instâncias que favorecem o protagonismo municipal no campo da segurança pública, verificado a presença ou não de uma secretaria de segurança, guarda municipal, GGI-M, observatório, fundo e conselho municipal de segurança, verificamos que:

a pauta da segurança pública consolidou seu ingresso no âmbito das disputas políticas municipais e, portanto, passa também a fazer parte de um horizonte de protagonismo do Poder Executivo deste nível federativo, não obstante ainda se configure como um tema de discursos tensos e estratégias polarizadas por modelos e paradigmas divergentes (CHIES & RIVERO, 2019, p. 53).

Diferente do identificado no 1º Censo sobre ações municipais de segurança pública do Rio Grande do Sul (KERBER & PAZINATO, 2013), o Município de Pelotas, em 2019, já contava com uma secretaria municipal exclusiva para segurança pública, bem como com um Observatório Municipal de Segurança Pública, produzindo análises de estatísticas criminais, e um Fundo Municipal de Segurança Pública.

Tais dados nos permitem verificar que há um importante movimento de mudança e transformação da cena criminal e um crescente processo de avanço e consolidação do protagonismo municipal nas políticas de segurança pública na região, em especial, no Município de Pelotas.

Todo este contexto de indicadores, eventos, crises e símbolos, seguindo o modelo produzido por Kingdon, também podem ser considerados como os mecanismos que levaram a *condição* da violência e da segurança pública a transformarem-se em *problemas* para o Governo Municipal que estava assumindo a Prefeitura de Pelotas, consolidando-os de vez na sua agenda governamental e levando-o a buscar alternativas e soluções para enfrentá-los.

3 ALTERNATIVAS E SOLUÇÕES NO HORIZONTE DO MUNICÍPIO DE PELOTAS

A próxima dimensão a ser analisada no processo de ingresso do problema da violência e da segurança pública na agenda governamental do Município de Pelotas, a partir de 2017, são as alternativas e soluções que foram sendo buscadas e construídas pela gestão municipal.

Seguindo a nossa inspiração em Kingdon (2003), depois da identificação do problema analisaremos aqui as soluções e alternativas que foram surgindo e sendo buscadas pelo Governo Municipal no transcorrer do caminho de construção da política municipal de segurança, com seus obstáculos, desafios, oportunidades e escolhas.

Como identifica Kingdon (2003), em um determinado momento da agenda governamental se estabelece uma dinâmica de processamento e seleção das ideias disponíveis para o enfrentamento do problema identificado. De acordo com Capella, “as questões presentes na agenda governamental (que reúne a atenção das pessoas dentro e fora do governo) não vêm aos pares, com problemas e soluções” (2005, p. 6). Dessa forma, é que é preciso identificar quais alternativas e soluções se apresentam como mais adequadas e viáveis para aquele determinado problema.

Aqui ganha relevância uma categoria empregada por Kingdon (2003) que Capella traduz como “comunidades geradoras de alternativas (policy communities)” (2005, p. 6). Essas comunidades são formadas por especialistas dos mais variados campos: pesquisadores acadêmicos, consultores, assessores políticos, entre outros. Ao pertencerem a diferentes campos, na perspectiva bourdieuseana, esses atores disputam, além dos sentidos e significados, quem tem a legitimidade para dizer o que e como deve ser feito e, nos termos de Kingdon (2003), qual é a solução mais adequada para aquele determinado problema.

Como já vimos, no campo da segurança pública, essas disputas são ainda intensas (LIMA; ROMÃO, 2011). Quando entrevistamos os atores relevantes para esta pesquisa, como forma preparatória, aplicamos um questionário com blocos de perguntas sobre concepções de ordem, segurança, violência e visões de mundo acerca do campo da segurança pública. Uma destas questões visava verificar a concordância com a seguinte afirmação: “Os profissionais de segurança pública são aqueles com maior legitimidade para pensar e propor alteração na estrutura da área no Brasil”.

O SECRETÁRIO 2 e a COMSP responderam que discordavam totalmente da afirmativa, enquanto que o CBPM disse mais discordar do que concordar. Ou seja, quando perguntados de maneira objetiva, todos tenderam a se posicionar no sentido de

que o campo da segurança seria, em tese, aberto a participações e intervenções de outros atores além dos profissionais de segurança pública.

Entretanto, no transcorrer das entrevistas, quando estes mesmos entrevistados foram provocados por outros vieses a explorar melhor essa questão, o que se revelou foi que sujeitos estranhos ao campo até podem contribuir com a construção de novas políticas no campo da segurança, mas lhes falta um elemento importante: aquela visão na prática que só quem está na linha de frente tem. Exemplo disso é o seguinte trecho da fala de um profissional do campo da segurança:

Um pesquisador, por exemplo, pode ter entendimento sobre o que é mais adequado para a implantação de uma política pública. Mas na prática, ele sabe se é possível ou não? Ele precisa ter esse conhecimento na prática também. (...) a prática da ação do dia a dia (Entrevista COMSP).

Nesse mesmo sentido, a PREFEITA também demonstra claramente como as disputas e diferenças envolvendo instituições como a Brigada Militar e a Guarda Municipal, por exemplo, são bastante marcadas. Quando ela fala sobre a escolha do primeiro Secretário a ocupar a SMSM, tema que detalharemos mais adiante neste capítulo, a PREFEITA destaca que:

A Guarda [Municipal] não queria um brigadiano... A Guarda Municipal, as corporações são complicadas, né? Eles esperavam que fosse ou um Guarda [Municipal] ou um civil [que assumisse a titularidade da Secretaria Municipal de Segurança Pública] (Entrevista PREFEITA).

Outra situação que marca esta disputa entre os campos pode também ser identificada na estratégia que o SECRETÁRIO 2 adotou para de alguma forma tentar acessar o campo da segurança em sua incursão como Secretário Municipal.

Formado em administração de empresas, com uma carreira profissional desenvolvida entre a academia, como professor universitário, e a gestão de empresas, depois de uma sucessão de acontecimentos acabou sendo convidado para assumir o cargo de Secretário Executivo da política de segurança implementada pelo Governo Municipal (Pacto Pelotas pela Paz) e, na sequência, a titularidade da Secretaria Municipal de Segurança de Pelotas (SMSM).

Quando assumiu a SMSM, uma das primeiras e simbólicas providências foi vestir um colete a prova de balas e portar uma Spark, uma arma de choque não letal que dispara dardos que liberam uma descarga elétrica, atingindo o sistema nervoso da vítima, podendo causar de contrações musculares a desorientação mental³⁰ (Figura 3).

³⁰ Informações disponíveis no site da empresa fabricante, disponível em: <https://www.condornaletal.com.br/spark-z-2-0/> Acesso em: 20 de out. de 2021.

Figura 3 - Foto do Secretário Municipal de Segurança Pública de Pelotas, vestindo colete à prova de balas com *pachts* da bandeira do Brasil, insígnias das Forças Armadas, da Secretaria de Segurança Pública, seu sobrenome, uma pistola Spark e um rádio comunicador.



Fonte: Reprodução da página pessoal do SECRETÁRIO 2, no Facebook.

Ainda que alguns atores e até mesmo o próprio SECRETÁRIO 2 buscassem justificativa na necessidade de proteção, aos olhos de outros atores do campo da segurança (policiais militares e guardas municipais, em especial), seu uniforme soava como inadequado, exagerado e inautêntico. Prova disso é a fala de um representante de uma das corporações que, sobre o assunto, relatou: “Nós até brincávamos com ele... com a arma de brinquedo dele.” (Entrevista CBPM).

Complexificando ainda mais a questão e revelando outras nuances, também devemos destacar outra perspectiva, a do próprio SECRETÁRIO 2. Além de reafirmar a necessidade de proteção, já que ele participava diretamente de patrulhas e abordagens, deslocando-se dentro de uma viatura e poderia em algum momento se deparar com um confronto armado e precisaria, então, estar protegido, ele também revela uma outra dimensão. Diz ele que o uso do colete e da arma de choque era uma forma também de dar vazão para um sonho de criança, “daquela visão apaixonada de polícia, do cara

quando é criança querer ser polícia, quer estar junto, querer participar” (Entrevista SECRETÁRIO 2).

Mais do que revelar um traço íntimo do próprio SECRETÁRIO 2, revela uma visão, uma concepção. A visão e a concepção do que é ser polícia e do seu papel. Da postura rígida. Da força representada pelo porte da arma. Da ação, do combate.

Nesse mesmo sentido, bastante elucidativo dessas diferenças de concepções e dos desafios de concilia-las é a visão expressada pela PREFEITA:

Quando a gente fala em ordem, todo mundo já pensa naquela coisa da ‘direita’. A gente teve uma ditadura de direita. Então, isso tem muita resistência natural do brasileiro. Mas eu acho que a gente tem que pensar numa cidade que seja sossegada, que seja tranquila, que permita que as pessoas saiam na rua, se sintam a vontade. Tem a ver com a cidade humana também. Só que é um equilíbrio instável, é difícil de buscar isso. Então a gente tem alguns focos de resistência na sociedade, um deles é lá na zona universitária. Onde todos os eventos que deu problema com o policiamento, com as nossas Operações Integradas... Todos os problemas foram lá naquela região. Não é por acaso. É porque existe um grupo de resistência lá (Entrevista PREFEITA).

Ao falarmos sobre visões e concepções sobre polícia, segurança pública, violência e o papel do Estado, precisamos estabelecer alguns parâmetros. Assim, como forma de viabilizar uma devida identificação dos diferentes sentidos da segurança, a categorização em paradigmas (nacional, pública e cidadã), a qual vem sendo utilizada tanto por autores nacionais (FREIRE, 2009), como internacionais (ARZATE; VELÁZQUEZ, 2014), mostra-se como uma potente ferramenta de análise e será por nós aqui adotada.

Para apresentarmos os referidos paradigmas, entendemos ser suficiente reproduzir os quadros de síntese formulados pela própria autora:

FIGURA 4 – 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, p.108

FIGURA 5 – 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, p.109

FIGURA 6 – Quadro síntese do paradigma Segurança Cidadã

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 multisetorial 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, p.109

Ainda acompanhando Freire (2009, p.102), reforçamos que tais paradigmas não são estanques e excludentes, mas permitem, a partir de seus elementos, destacar e diferenciar sentidos nas crenças, valores e estratégias desencadeadas pelos gestores e atores das políticas de segurança. Elementos estes capazes de indicar possíveis caminhos e resultados e potenciais impactos nas análises que faremos no transcorrer deste trabalho.

3.1 CONCEPÇÕES E VISÕES DE MUNDO: O AUTORITARISMO SOCIALMENTE IMPLANTADO

Eu tinha dúvidas... não é a minha área, né! Não é um mundo que eu domine esse da segurança pública (...) Agora tô muito mais envolvida nisso (...) muito encantada. (...) Naquela época eu tateava esse negócio. Sou professora de francês. E eu digo: 'O que eu vou fazer, né? Eu tenho que ir atrás de alguém que possa me ajudar' (Entrevista PREFEITA)

Como a PREFEITA bem destaca, ela vinha do campo acadêmico e não tinha conhecimento sobre esse “mundo”, sobre o campo da segurança pública. Precisava enfrentar o problema da crescente violência no Município, mas não sabia muito bem como.

A PREFEITA, é natural de Pelotas-RS. Filha de um produtor rural e de uma psicóloga, é a mais nova de três irmãos. Antes de se graduar em Licenciatura Plena em Letras, Português/Francês, na Universidade Federal de Pelotas, em 1990, cursou o ensino fundamental no Instituto de Educação Assis Brasil e o ensino médio no Colégio Gonzaga, ambos também na cidade de Pelotas (WIKIPEDIA, 2021).

Segundo consta no seu Currículo Lattes, entre 1996 e 1998 realizou Mestrado em Letras, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e, entre os anos de 2009 a 2013, cursou o Doutorado também em Letras, na mesma UFRGS, com um período sanduíche na Universidade de Paris-Sorbonne IV.

Antes de realizar as duas pós-graduações, ingressou no serviço público federal como professora adjunta do magistério superior, no Centro de Letras e Comunicação, da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), cargo que ocupa até hoje.

Em 1999, tornou-se a primeira presidente do Instituto João Simões Lopes Neto, espaço de preservação da memória do escritor pelotense, nascido em 1865, autor das obras como Contos Gauchescos (1912) e Lendas do Sul (1913), que tem como temática principal o regionalismo sul-riograndense e a vida do homem do campo, representado pelo personagem Blau Nunes.

Nesse mesmo ano foi convidada pelo então deputado estadual (1995-2005), Bernardo de Souza, para ocupar o cargo de assessora de cultura e educação no seu mandato. Na sequência, tornou-se coordenadora da bancada do Partido Popular Socialista (PPS)³¹. Foi também nesse período que vivenciou um importante acontecimento que acabou marcando a forma como ela percebia e compreendia a segurança pública e o papel da polícia e, depois desse episódio e de uma conversa com um policial militar, mudou a sua forma de pensar sobre o tema.

Eu já fui abordada pela polícia. E quem nunca foi... não sei se tu já tivesse essa experiência? É muito... é uma coisa... a gente se sente muito ofendido, muito agredido. Eu não sofri nenhuma agressão física nem nada, nem verbal, na verdade. Mas ter uma pessoa te apontando uma arma... Uma vez eu estava em Porto Alegre. Já era meio tarde. Eu passei no sinal amarelo, no sinal amarelo mudando para o vermelho. E acho que passei meio rápido ao lado de um carro da polícia. Quando eu vi eles estavam atrás de mim e mandaram eu parar. Eu parei. E mandaram eu sair do carro com as mãos para cima, com uma arma, uma metralhadora apontada pra mim. Abrindo um parêntese: eu me senti... assim... agredida, vilipendiada, me senti muito mal. Não fizeram nada comigo. Nem disseram palavras. Nada. Só que eu fiquei estarrecida. No outro dia fui para a Assembleia [Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul]. Eu trabalhava na Assembleia. Fui dizer para o Bernardo [de Souza, deputado estadual] que a gente tem que fazer alguma coisa. Daí ele chamou o motorista dele, que

³¹ Desde 2019, o Partido Popular Socialista (PPS) alterou o seu nome para Cidadania.

era brigadiano [policial militar]. 'Tá [PREFEITA], mas o que que aconteceu' [perguntou o motorista]. Daí eu contei tudo. 'Tá, mas na verdade está tudo correto. Porque tu imagina o seguinte: se tu ao invés de estar na direção estivesse no porta-mala sendo sequestrada. Quando a polícia te manda parar, ela não sabe quem está dirigindo (...) se é a professora universitária, assessora de gabinete ou se é um... entende? E o policial que está ali, que é um ser humano, também não sabe se tu vai sair... ele desconfiou. Tu tivesse uma atitude suspeita. (...) Ele não sabe se tu não vai sair atirando nele. Ele tem que estar com a arma pra ti'. E eu comecei a entender (...) são mundos tão separados, tão diferentes... que quando eles se encontram, existe uma incompatibilidade. (...) Então, eu entendo a indignação [com uma abordagem dessas]. E também entendo a polícia. Claro, eu não estou falando de violência policial. (...) Então hoje quando eu vejo a polícia ir lá e colocar todo mundo de costas numa parede. Eu imagino que aquelas pessoas se sintam aviltadas, agredidas. Eu entendo perfeitamente a indignação. Por outro lado, os policiais... não estou falando de violência policial... por enquanto estou falando de cumprir estritamente as regras. (...) O cara não atirou em mim, não me disse nenhum palavrão. Na verdade, só ficou com a arma... Eu entendi. Ele não sabe quem vai sair do carro. (...) E o cara que estava conosco, o motorista, super querido, nem parecia brigadiano, com a ideia que a gente tem de brigadiano (Entrevista PREFEITA).

Se por um lado a PREFEITA tinha dúvidas sobre como construir uma política municipal de segurança pública, por outro lado podemos dizer que ela também já tinha certas convicções e visões sobre a polícia e sua forma de atuar, por exemplo.

É interessante notar que, apesar de negar, ela efetivamente sofre uma violência. Ela reconhece que se sentiu “agredida, vilipendiada”, mas faz um esforço para negar essa agressão. Acaba tendo que reduzir a violência apenas a agressões físicas e verbais, ignorando a evidente violência moral presente na abordagem. A ideia de que na sociedade existem cidadãos de bem e maus elementos está muito presente aqui nesse discurso. A abordagem truculenta, apontando ameaçadoramente armas de grosso calibre para um cidadão justifica-se pela incerteza sobre a sua condição, se de cidadão de bem, trabalhador ou mau elemento, vagabundo. Ou seja, dentro desta concepção existem dois tipos de cidadãos (ou um cidadão e outro não) e a abordagem truculenta está autorizada a ser sempre empregada, pois não há como ter certeza sobre qual *tipo* de cidadão está sendo abordado.

Outro relato que corrobora essa visão e prática pode ser identificado em uma entrevista que realizamos com uma representante da Guarda Municipal de Pelotas. Quando perguntada sobre as razões que a fizeram mudar do trabalho na rua para o trabalho interno, na parte administrativa da Guarda Municipal, além do fato dela entender que a sua formação e perfil se encaixavam melhor no tipo de função ali desempenhada, a nossa interlocutora respondeu que:

alguns aspectos da questão do policiamento que é mais... não abusivo, não é essa a palavra... mas que tu precisa ter uma truculência maior em

determinadas situações, né. Então, casos esporádicos assim que eu também discordava... tinha outro entendimento, de repente por ter leitura

Visita ao 5º Batalhão de Polícia de Choque de Pelotas. Desde a sua instalação, o BPCChoque já efetuou mais de 400 prisões e tem contribuído muito para a diminuição dos índices de violência na cidade e na região. Uma das minhas primeiras agendas como deputado estadual foi com o vice-governador Ranolfo Vieira Júnior, que também comanda a pasta da Segurança, justamente para tratar sobre esta reivindicação da comunidade pelotense. Há cerca de um ano, esta demanda se tornou realidade. Segurança é sempre prioridade!



diferente de alguns colegas, das vivências do mundo. Então, pensei que eu iria estar colaborando de forma melhor em outro local (Entrevista COMSP, 2021).

Em um outra entrevista, que realizamos com o SECRETÁRIO 2, ele nos relatou que:

A Guarda é formada hoje por três ondas, bem definidas, de perfis de pessoas. Tem uma onda (...) que tem um perfil de vigilante. Não tem arma, nem quer ter arma. Não sabe usar. Não está afim. Já está mais aposentado do que qualquer outra coisa. Que são os caras que entraram 30 anos atrás. Tu tem uma outra leva de 60 a 70 Guardas, de um total de 200, que é uma leva que nem acha que é polícia, que acha que é o BOPE. (...) Tropa de Elite. Sabe? Chega chutando, dando tiro pra cima. (...) E a terceira (onda) que é os novos que estão entrando (Entrevista SECRETÁRIO 2).

Complementando ainda, afirma que o seu antecessor no cargo, ex-policia militar, com passagem pela Força Nacional de Segurança,

trouxe uma concepção de Tropa de Elite para a Guarda Municipal. O que não tem nada a ver com o Pacto [Pelotas Pela Paz]. (...) deu muito poder para esses caras que acham que são polícia. E inclusive criou um grupo chamado GAR, que é um Grupo de Ações Rápidas. Que daí sim, daí pirou tudo (Entrevista SECRETÁRIO 2).

Em fevereiro de 2020, por exemplo, um grupo de 14 Guardas Municipais participaram de um treinamento sobre técnicas de abordagem de pessoas e veículos realizado por policiais militares do 5º Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e da Patrulhas Táticas Especiais (PATRES) (DIÁRIO POPULAR, 2020). O BPChoque foi instalado em Pelotas-RS em outubro de 2019, dentro de uma estratégia do Governo Estadual, que até agora dobrou o número destas estruturas no Estado, juntamente com a articulação de atores políticos locais (Figura 7) e o PATRES é o mesmo grupamento referido na introdução deste trabalho, que foi identificado como o “antibiótico” das forças de segurança estaduais.

O historiador Sidney Chalhoub, ao descrever como, em meados do século XIX, o poder público da cidade do Rio de Janeiro orientava o trabalho das autoridades policiais na vigilância das habitações coletivas, os cortiços, destaca que:

Os subdelegados deveriam visitar frequentemente as habitações coletivas, certificando-se de que lá não se encontravam vadios, estrangeiros em situação irregular e pessoas ‘suspeitas’, ou que causassem ‘desconfiança’ e ‘receios’ - uma categoria tão abrangente e ambígua que era potencialmente útil contra quaisquer dos moradores de tais habitações. (CHALHOUB, p. 35)

Figura 7 - Postagem no Facebook sobre a instalação do 5º Batalhão de Polícia de Choque em Pelotas-RS.

Fonte: *print screen* de postagem no perfil oficial do Deputado Estadual, em 13/08/2020.

Atualmente, a categoria mais utilizadas pelos órgãos de segurança e seus agentes é a do cidadão de bem. Apesar de designar os indivíduos que se encontram no lado oposto do campo, a categoria não deixa de ser ainda ampla e ambígua o suficiente para ser empregada ao arbítrio de quem detém a força. Na hora da abordagem policial, a escolha sobre a melhor forma, a gradação do uso da força, o nível de dignidade a ser empregado, vai depender dessa prévia categorização. Se o indivíduo alvo, objeto da ação policial não for classificado como cidadão de bem, muito provavelmente receberá um tratamento mais violento. Como podemos verificar no relato reproduzido na introdução desta tese, sobre a mulher que estava em um determinado horário da noite na rua e que, na visão dos policiais que a abordaram não poderia ser uma cidadã de bem, mas uma vagabunda e que, portanto, merecia aquele tipo de tratamento: violento e indigno.

Esse comportamento, esse *habitus* historicamente empreendido pelas autoridades policiais é facilmente verificado nos dias de hoje. Seja neste relato da PREFEITA, onde ela mesma foi vítima, mas posteriormente foi convencida a não reconhecer essa

condição, seja nos discursos das autoridades públicas na introdução deste trabalho, são bastante claros quando definem que o papel da polícia é “proteger o cidadão de bem e tirar de circulação os maus elementos”.

Uma das formas de compreender esse fenômeno histórico da naturalização da violência nas abordagens policiais é através da perspectiva do “autoritarismo socialmente implantado” (PINHEIRO, 1990, p. 46). Ainda não conseguimos (e cada vez fica mais evidente esse desafio) construir uma forma de controle democrático da violência, em especial da violência produzida pelo próprio Estado.

A abordagem policial no Brasil é um tema desafiador para as pesquisas na área. Não existe um padrão de registros nos Estados, tampouco dados acessíveis sobre quantas e em que condições são feitas as abordagens pela polícia militar, por exemplo. Algumas pesquisas, como Elemento Suspeito (2021), coordenada pela pesquisadora Sílvia Ramos, buscam através de entrevistas e do acesso a documentos internos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, identificar esses dados. Na sua primeira, em 2005, a pesquisa identificou que:

Aproximadamente 38% dos entrevistados tinham sido parados alguma vez, mas as revistas corporais ocorriam em 77% das pessoas paradas a pé na rua e em apenas 20% dos parados em carros particulares. Brancos só tinham sido revistados em 33% das abordagens, e pretos, em 55% (RAMOS, 2021).

Em entrevista ao portal UOL, o policial militar, na época comandante da tropa de elite da Polícia Militar de São Paulo - a ROTA -, disse que as abordagens da polícia deveriam ser adequadas a cada espaço da cidade e também a quem estava sendo abordado:

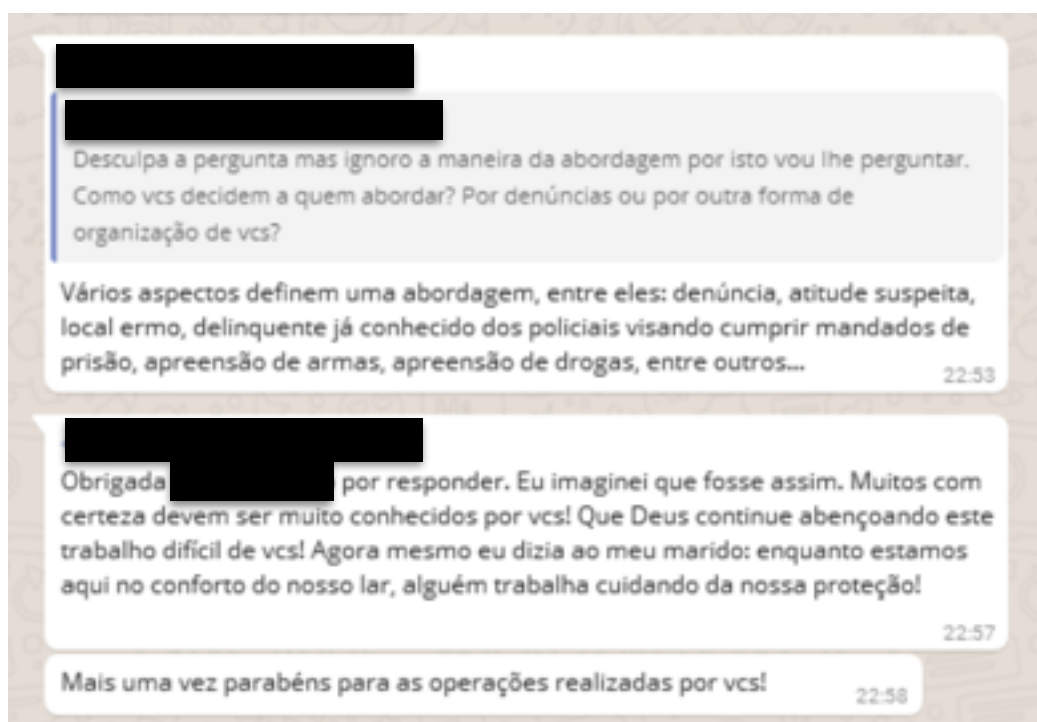
É uma outra realidade. São pessoas diferentes que transitam por lá. A forma dele abordar tem que ser diferente. Se ele [policial] for abordar uma pessoa [na periferia], da mesma forma que ele for abordar uma pessoa aqui nos Jardins [região nobre de São Paulo], ele vai ter dificuldade. Ele não vai ser respeitado. (...) Da mesma forma, se eu coloco um [policial] da periferia para lidar, falar com a mesma forma, com a mesma linguagem que uma pessoa da periferia fala aqui no Jardins, ele pode estar sendo grosseiro com uma pessoa dos Jardins que está ali, andando (...) O policial tem que se adaptar àquele meio que ele está naquele momento (UOL, 2017).

Segundo Luiz Eduardo Soares,

as revistas, o procedimento usual que põe os policiais em contato direto e físico com a população, sobretudo com os mais pobres (...) Fazem parte do dia-a-dia de centenas de milhares de brasileiros. E a tal ponto são frequentes que se incorporaram à vida das classes populares como as enchentes, os ônibus superlotados, os salários

de fome, a falta de serviços públicos, a arrogância desdenhosa do Estado (2000, p. 32).

Enfim, todas estas situações estão no mesmo contexto de naturalização da violência das abordagens realizadas pelo Estado, por intermédio das forças policiais. Para o pesquisador Renato Sérgio de Lima "a sociedade brasileira é perversamente violenta em suas relações. Ela aceita que o poder público combata a violência com violência" (MACHADO, 2018). Complementando a visão de Lima, podemos ainda acrescentar que há na sociedade brasileira um *habitus* violento e autoritário, que há um autoritarismo socialmente implantado que a atravessa e exerce uma profunda influência



nas concepções e ações no campo da segurança pública.

E a política de segurança do Município de Pelotas não ficou imune a influência destas concepções. Um dos projetos implementados pelo governo municipal - um dos poucos vinculados à Secretaria Municipal de Segurança Pública, como veremos mais para frente -, foi o projeto denominado Operações Integradas. Elas tiveram início em julho de 2017 no Município e consistem em ações de abordagem e fiscalização de pedestres e veículos, por equipes compostas por agentes da Guarda Municipal, Secretarias Municipais de Transporte e Trânsito, Saúde, Qualidade Ambiental, Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana, Brigada Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar, entre outras instituições. De acordo com levantamento realizado em 2020, "até maio de 2019, houve 94 reuniões de planejamento de operações integradas, 18.503 pessoas e 8.821 veículos

foram abordados e 162 estabelecimentos comerciais foram fiscalizados” (BORGES et al., 2020, p. 26).



Uma das estratégias de comunicação e divulgação das iniciativas no campo da segurança pública adotadas pelo Município foi a criação de um grupo de WhatsApp, onde tivemos a oportunidade de monitorar as informações compartilhadas sobre as referidas Operações Integradas durante os meses de janeiro a julho de 2018. Ressalte-se que este grupo era administrado apenas pelo CONSULTOR e composto por mais de 50 participantes, onde se compartilhavam diversas informações, tanto por atores vinculados à Prefeitura Municipal, quanto por atores externos, como professores universitários e empresários locais, por exemplo.

No dia 14 de janeiro de 2018, um membro do grupo fez a seguinte pergunta: “Desculpa a pergunta mas ignoro a maneira da abordagem por isso vou lhe perguntar. Como vcs decidem a quem abordar? Por denúncias ou por outra forma de organização de vcs?”. Ao responder, o SECRETÁRIO 1 explicou que:

Vários aspectos definem uma abordagem, entre eles: denúncia, **atitude suspeita, local ermo, delinquente** já conhecido dos policiais visando cumprir mandados de prisão, apreensão de armas, apreensão de drogas, entre outros (destacamos) (Figura 8).

Como podemos verificar, as categorias acionadas (delinquente) e os critérios (atitude suspeita, local ermo) empregados pelo SECRETÁRIO 1 para explicar como se dá a realização de uma abordagem no âmbito das Operações Integradas, em Pelotas-RS,

reproduzem, em alguma medida, as problemáticas da abrangência e ambiguidade, bem como a dicotomização dos cidadãos entre delinquentes e não-delinquentes.

FIGURA 8 - Mensagem enviada pelo SECRETÁRIO 1, no grupo de WhatsApp Pacto Pelotas Pela Paz, explicando os critérios de abordagem adotados.

Fonte: *print screen* de mensagens trocadas no grupo de WhatsApp Pacto Pelotas Pela Paz, em 14/01/2018 (ocultamos com tarjas os nomes e números de telefones).

Neste mesmo grupo, também eram compartilhadas pelo SECRETÁRIO 1 imagens (Figuras 10, 11, 12 e 13) das Operações Integradas que eram realizadas ao longo das semanas. Junto com uma sequência de fotos dos comboios e das abordagens, seguiam mensagens como: “Operação Integrada deste sábado, 07 de julho de 2018, percorrendo as ruas da nossa Pelotas” (WHATSAPP, 2018) ou “Dia das Mães, também é dia de Operação Integrada” (WHATSAPP, 13/05/2018). Em determinados momentos, também eram compartilhados relatórios das operações (Figura 9).

Figura 9 - Mensagem enviada pelo SECRETÁRIO 1 no grupo de WhatsApp, apresentando o relatório de uma Operação Integrada realizada no dia 31/03/2018.



Fonte: *print screen* de mensagens trocadas no grupo de WhatsApp Pacto Pelotas Pela Paz, em 31/03/2018

Nas imagens³² podemos ver uma sequência de abordagens, onde os critérios apresentados pelo SECRETÁRIO 1 foram, no mínimo, bastante alargados. São inúmeras pessoas, em diferentes pontos da cidade, sempre enfileiradas. Muitas com as mãos na cabeça, as pernas afastadas e viradas para a parede. São representações que podem ser consideradas como o “discurso visual oficial” da SMSP, ou seja, a forma como ela entende a sua função dentro da política municipal de segurança pública e divulga os resultados deste seu trabalho. Estas imagens é que são acionadas pela SMSP para apresentar os resultados considerados por ela positivos da sua atuação. A efetividade do seu trabalho é medida pelo número de operações integradas realizadas e pelo número de abordagens feitas.

Figura 10 - Foto de abordagem realizada no âmbito das Operações Integradas compartilhada pelo SECRETÁRIO 1 no grupo de WhatsApp Pacto Pelotas Pela Paz.



Fonte :
screen de

print

mensagens

trocadas no

³² Destacamos aqui que fazemos o uso de imagens, não só como ferramentas de ilustração, mas, principalmente como fonte documental do nosso trabalho de pesquisa. Nesse sentido, nos filiamos ao proposto por Lilia Moritz Schwarcz, quando afirma que "Durante muito tempo, e como bem definiu o historiador Jacques Le Goff (2010), as ciências sociais, de uma maneira geral, viveram do imperialismo dos documentos escritos" (2014, p. 391), mas que "é chegada a boa hora de 'lermos imagens' em sentido paralelo ao que destrinchamos um documento (...)" (2014, p. 392).

grupo de WhatsApp Pacto Pelotas Pela Paz, em 31/03/2018

Figura 11 - Foto de abordagem realizada no âmbito das Operações Integradas compartilhada pelo SECRETÁRIO 1 no grupo de WhatsApp Pacto Pelotas Pela Paz.

Fonte: *print screen* de mensagens trocadas no grupo de WhatsApp Pacto Pelotas Pela Paz, em 01/07/2018

Figura 12 - Fotos de abordagens realizadas no âmbito das Operações Integradas compartilhadas pelo SECRETÁRIO 1 no grupo de WhatsApp Pacto Pelotas Pela Paz.



Fonte: *print screen* de mensagens trocadas no grupo de WhatsApp Pacto Pelotas Pela Paz, em 06/05/2018

Figura 13 - Foto de abordagem realizada no âmbito das Operações Integradas compartilhada pelo SECRETÁRIO 1 no grupo de WhatsApp Pacto Pelotas Pela Paz.

Fonte: *print screen* de mensagens trocadas no grupo de WhatsApp Pacto Pelotas Pela Paz, em 06/05/2018

Como já havíamos destacado na introdução deste trabalho, as dinâmicas das abordagens e os critérios (ou a forma de interpreta-los e aplica-los) variam de acordo com os locais e os grupos alvos das abordagens. Nas zonas mais nobres da cidade, a dinâmica é mais voltada para as abordagens de trânsito, na maioria das vezes com mera solicitação de documentos. Já na periferia e nos transportes coletivos, por exemplo, a dinâmica é mais ostensiva: mão na parede e revista pessoal em grandes grupos.

Quando a PREFEITA indica que existem “focos de resistência na sociedade”, onde segundo ela “deu problema com o policiamento, com as nossas Operações Integradas”, como na região universitária da cidade, podemos fazer uma outra interpretação. Com certeza, assim como a própria PREFEITA relatou, ninguém gosta de ser abordado e passar por uma revista pessoal, ainda mais quando se está a noite retornando para casa depois de um dia de trabalho ou se está na rua com um grupo de amigos se divertindo.

Entretanto, nem todos tem a mesma possibilidade de se insurgir contra esse tipo de ação. Alguns a naturalizam, entendendo que dentro de um contexto de violência urbana, a resposta indiscriminada e arbitrária do Estado é não só tolerável, como necessária; já outros, simplesmente se calam; e alguns, se insurgem. Curiosamente o nome de um dos movimentos sociais que surgiu no Município, como forma de reagir a esse tipo de situação, chama-se Pacto Pela Voz (PPV), que se identifica como “um movimento apartidário da sociedade civil que faz contraponto ao autoritarismo, truculência e silenciamento promovidos pelo poder público através da Guarda Municipal”³³.

Em relação à Guarda Municipal, para além da estética e concepção agressiva fortalecida pelo SECRETÁRIO 1, a descrição feita pelo SECRETÁRIO 2 sobre a postura adotada pelos servidores da Guarda Municipal nas ruas é bastante ilustrativa deste quadro. Quando perguntado sobre as abordagens promovidas no transcorrer das Operações Integradas, ele respondeu:

Essa abordagem que tu está falando (...) Eu não acho que isso seja um problema. Eu não acho que isso é muitas vezes algo... Eu acho que um pouco dessa truculência... eu acho que ela é um pouco natural e inerente a profissão. Porque quando tu é policial, tu vivencia muita coisa ruim na rua. E eu acho que essa vivência ela acaba criando uma pele dura, uma carapaça para tu não levar isso para casa e para não atingir emocionalmente. Entende? Então, a abordagem nas aglomerações da COVID requeriam uma dose extra de paciência. Requeriam uma dose

³³ Disponível em: https://www.facebook.com/pactopelavoz/about/?ref=page_internal Acesso em: 23 de out. de 2021.

extra de cordialidade. Uma forma diferente de chegar nessas pessoas que não é aquela abordagem de noite... de, de, de... Enfim, de... [faltam lhe as palavras. Ele olha para cima franzindo o cenho em busca, aparentemente, da melhor palavra para expressar a sua ideia] de abordagens em locais conflagrados. Sabe? (...) Só para citar um exemplo muito interessante. Eu comecei... Durante o tempo que eu fiquei como Secretário [da SMSP], uma coisa que eu fiz questão foi fazer capacitação para a Guarda [Municipal]. Tudo o que era capacitação eu socava eles lá. Mas no meio eu botava algumas capacitações que eu queria fazer. Não só as que eles queriam. Eles queriam fazer capacitação, por exemplo, para treinar cão farejador. Eles queriam fazer capacitação de paraquedismo. Eles queriam fazer capacitação de uso de armas mais pesadas. Eles queriam fazer capacitação de combate corpo a corpo. Eu... aquelas que eram possíveis eles fazerem, eu colocava. Mas pra quê? Para motivá-los e ter eles do meu lado para que as que eu queria que eles fizessem, eles fossem fazer. [O entrevistado é perguntando sobre quais eram as capacitações que ele, o SECRETÁRIO 2, queria que eles fizessem.] Atendimento a público. É... cordialidade no atendimento ao telefone. Atendimento ao cidadão na rua. Uma das capacitações foi interessante, que foi o seguinte: foi perguntado para eles na capacitação qual era o papel deles. É proteger o cidadão ou é prender os... meliantes. Aí um deles falou assim: 'Não, eu tô na rua para prender os vagabundos.' E aí, foi perguntado pra ele o seguinte: 'Vem cá, se uma pessoa chega pra ti na rua, pra te pedir um... uma informação. Uma informação de qual rua, onde é. Como é que tu aborda essa pessoa?' Olha que interessante, vou até fazer aqui. [Nesse momento ele levanta-se da cadeira, ajusta a câmera e começa a demonstrar. Leva a mão direita até a cintura, simulando que estivesse apoiando-a numa arma, simulando ser o Guarda Municipal] Com a mão arma. Entendeu? E com óculos escuros, que é para ninguém ver para onde eu tô olhando. Para ninguém saber o que que eu tô cuidando. E cuidando a arma aqui para ninguém tocar. 'Tá e se uma pessoa se aproxima de ti, como é que tu atende?' Eu dou um passo para frente e digo: 'O que que tu quer?' [Finaliza a demonstração]. Cara, isso é a típica reação do cara que está na rua cuidando vagabundo, mas não está a serviço do cidadão. Tu entende? O cara pode estar chegando para te perguntar alguma coisa, entende? (...) Então, assim... o teu papel na rua não é ficar cuidando os vagabundos. É prestar, é estar a disposição do cidadão. E por que que eu assumi, eu trazia isso para eles? Porque essa é a concepção do Pacto [Pelotas pela Paz]. [Neste momento eu intervenho e faço um questionamento: 'Mas aí eu te pergunto, [SECRETÁRIO 2]. Quanto a tua escolha pelo colete [à prova de balas] e pelo teaser [arma de choque não letal] não contradiziam isso um pouco? Até porque tu estavas indo para a rua para interagir com as pessoas dessa segunda forma que tu mostrou, né? Do tipo: dar informação, do falar, do aproximar...] É uma boa pergunta. (...) eu não pensei nisso (Entrevista SECRETÁRIO 2).

É importante destacar que a aparente contradição do SECRETÁRIO 2, especialmente quando confrontado com a sua opção por vestir um colete à prova de balas e portar uma arma de choque, pode ser interpretada de outra forma. No transcorrer da sua fala, fica claro que, tanto para ele, quanto para a polícia, existem duas classes de cidadão: o cidadão de bem e o vagabundo. Para abordar o cidadão de bem, requer-se uma “dose extra de paciência”, conforme ele relata. Já para o vagabundo, está autorizada a força e a truculência. Assim, podemos concluir que a postura sempre defensiva do policial, a falta de cordialidade no atendimento, justifica-se pois, além daquela “carapaça”

natural que ele já tem, na concepção do SECRETÁRIO 2, bem como na da PREFEITA, o policial não tem como saber quem vai estar do outro lado. Dentro desta concepção, todo cidadão é um vagabundo em potencial e o policial, mais do que ninguém, precisa estar preparado para isso e está autorizado a manter o seu *habitus* truculento e autoritário.

Este avanço na apresentação dos dados justifica-se para encadear uma sucessão de acontecimentos e relações que entendemos fundamentais para compreender como determinadas concepções, estruturadas por um *habitus* autoritário, dentro de uma sociedade atravessada por um autoritarismo socialmente implantado, se reproduzem diretamente na política de segurança pública implementada no Município de Pelotas, a partir do ano 2017. Contudo, retornemos agora para o ponto onde a PREFEITA identifica que precisava encontrar alguém que a orientasse na concepção de soluções e alternativas para o problema da segurança pública no Município.

3.2 A CONSULTORIA: DESCOBERTAS, ENCANTAMENTOS, DESAFIOS E ESCOLHAS

Durante a campanha, antes de ser eleita, a PREFEITA reconhece que apenas tinha uma ideia muito vaga sobre fazer algo no campo da segurança, tendo como projeto mais concreto a criação de uma Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP). Assim, quando se elegeu, ela pensou: “Agora, eu tenho que ver o que que eu vou fazer com isso”. Dessa forma, entendeu que precisava conversar com alguém que “entendia do assunto” (Entrevista PREFEITA).

A PREFEITA, com formação e atuação no campo acadêmico, como professora universitária e pesquisadora, estava nesse momento inserida no campo político e foi dentro dele que ela primeiro procurou a solução para a construção de uma política de segurança. Buscou então orientações e aconselhamentos com um ex-parlamentar, que havia conhecido na época em que era assessora do Deputado Estadual na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Por sua vez, este ex-parlamentar lhe indicou um outro ator, que também pertencia ao campo político, mas estava, junto com ele, desenvolvendo uma organização que tinha por objetivo difundir uma “nova” concepção de segurança pública por meio de consultorias.

A PREFEITA então marcou uma primeira reunião com este CONSULTOR e explicou que “queria entrar nessa área [segurança pública]”, mas que não tinha nenhuma experiência, nem conhecimento e precisava de ajuda. A partir das ideias e visões que o

CONSULTOR compartilhou nesta reunião, a PREFEITA diz que saiu “absolutamente encantada” com ele (Entrevista PREFEITA).

Junto com outros atores, tanto do campo político, quanto acadêmico, o CONSULTOR criou o Instituto Cidade Segura (ICP). Com sede em Porto Alegre-RS, o ICP é hoje (2021) apresentado em seu site³⁴ como "uma organização da sociedade civil, que tem por objetivo difundir uma concepção de Segurança Pública e Prevenção a Violência Baseada em Evidências”, atuando em três eixos: consultoria para a elaboração de Planos de Prevenção à violência, elaboração de metodologias de policiamento e prevenção social à violência e avaliação de efetividade de programas (ICS, 2021). Na época em que se iniciaram as conversas com a PREFEITA, ainda que os atores envolvidos já tivessem experiência, tanto no campo acadêmico, quanto no campo político, a ideia da consultoria e do próprio ICP eram bastante incipientes.

Assim, o desafio seguinte que se apresentou para a PREFEITA foi o de como financiar e viabilizar a contratação da consultoria do ICP, seja pelas limitações financeiras do Município, seja pelas regras legais de contratação impostas ao Poder Público. Aqui, o relato compartilhado pela PREFEITA em entrevista para esta pesquisa ajuda-nos a compreender melhor como se deu a construção de uma solução para este desafio:

Foi a minha sorte. A gente tinha um grande parceiro que era a Comunitas, que é aquele grupo de empresários que promovem parcerias, na verdade que apoiam governos municipais (...) É um grupo de empresários que sentou e pensou: (...) nós queremos ter mais lucro, que as nossas empresas se desenvolvam. Nós queremos viver num país em paz... que a gente não tenha que andar em carro blindado, que a gente tenha segurança, que a gente tenha o mínimo de igualdade... (...) E como é que a gente faz isso? Apostando onde? Nas cidades. Apostando em gente que busque inovação, que busque uma política... de mais realização'. (...) E eu concordo com eles. (...) e fizeram um grupo inicial de empresários. Foi muito polêmico aqui em Pelotas. Tu deve ter acompanhado isso. Eles botaram muito dinheiro aqui. Não levaram... não tem interesse nenhum. As empresas deles não precisam de Pelotas, não tem vínculo, não tem filial em Pelotas. Não é por aí. É uma visão muito mais macro de desenvolvimento do país que vai beneficiá-los. Enfim... a Comunitas apostou. Um dos selecionados foi... [O Prefeito anterior] lá em 2013. E eles nos bancaram consultorias, na área sobretudo de inovação em saúde. Não só. Primeiro gerenciamento de projetos, aquela coisa de governar o governo (...) que foi o que botou o governo [do Prefeito anterior] em destaque. A Comunitas tinha ideia de seguir me apoiando. E eu então sentei com eles e disse: 'Gente, eu quero que vocês me apoiem na área de segurança pública'. Eles nunca tinham entrado nisso. Eles tinham só alguns projetos assim... Eles tinham relação com alguns consultores que trabalhavam nisso, gestão fiscal, organização de projetos, inovação em saúde, educação, a coisa da agilização dos processos burocráticos. Eles tinham essa experiência com vários municípios. E eu [a Prefeita] levei a segurança pública que eles não tinham com ninguém. Eu digo: 'Não, me

³⁴ Disponível em: <https://institutocidadesegura.com.br/o-instituto/> Acesso em: 22 de out. de 2021.

ajudem. Eu quero. Eu preciso.' (...) E aí eu falei que eu tinha conversado com uma pessoa, que eu gostaria muito que fosse ele. Daí eles disseram: 'Não, eu quero que tu conheça o Instituto Igarapé'. Aí eu fui ao Rio de Janeiro e falei com a Ilona [Szabo] e a equipe dela (...) que é fantástica também. (...) que era uma possibilidade de contratar o Instituto Igarapé para vir [fazer a consultoria em Pelotas]. (...) Eu quando falei com a Ilona também me apaixonei. Ela é maravilhosa. Somos muito amigas até hoje. Mas pra eles era mais complicado, porque eles estavam lá no Rio [de Janeiro], entendesse? Ia ser uma consultoria mais à distância. E a visão é um pouquinho diferente também (...) o trabalho deles é um pouco diferente. (...) Ao mesmo tempo, a Comunitas chamou... [o CONSULTOR] lá... para ver se não era... um... como é que se diz? Porque a gente sabe, na área de consultoria... tem muita gente que... enfim, não tem as menores condições e está aí. A gente sabe que qualquer um abre numa porta de garagem uma consultoria. Aliás, esse é o problema. (...) Eu disse que a minha sorte foi ter a Comunitas, porque aí a Comunitas bancou a consultoria do Instituto Cidade Segura. E se fosse eu [a Prefeita], eu teria que licitar primeiro. Se eu não licitasse, se eu dispensasse licitação eu ia estar me incomodando com o Ministério Público... Os órgãos de controle não aprovam isso. Tu vai licitar uma consultoria, tu corre o risco de pegar um picareta (...) porque o preço entra na questão. Por mais que tu ponha preço e qualidade (...) é complicado. A tendência é os prefeitos não... eu não contratei nenhuma consultoria com recurso público aqui. Mas, com o recurso privado... (...) Nunca soube muito [dos valores da contratação da consultoria do Instituto Cidade Segura]. Claro, eu não sou muito boa de números. Eu não sei se eu cheguei a saber para te falar a verdade. Mas a gente tem acesso a isso. É só perguntar. (...) Eu sei que a Comunitas já botou mais de 7 milhões de reais aqui em Pelotas. Contando com o governo [do Prefeito anterior]. (...) eles [Comunitas] ficaram 2017 e 2018. Aí a Open Society [Foundation] nos identificou e (...) bancou 2019 (...) que está terminando também. Nós vamos ficar agora órfãos. Mas claro que com uma relação super próxima de amizade com o [CONSULTOR] que eu acho que essa daí não vai se perder (Entrevista PREFEITA).

Como bem fez questão de destacar a PREFEITA, a Comunitas já era uma “parceira” da Prefeitura de Pelotas e tinha tido uma relação “muito polêmica” no governo do seu antecessor.

Em dissertação defendida em 2020, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Liana de Vargas Nunes Coll desenvolveu uma pesquisa sobre a “articulação político-empresarial da organização da sociedade civil Comunitas e o caso da parceria com o município de Pelotas (RS)” (2020).

Partindo da hipótese de que a Comunitas “se comporta como uma instituição política”, Coll trabalha com a ideia de “governo dentro do governo”, que:

parte da percepção de que, nos Poderes Executivos onde a Comunitas tem parcerias, somam-se às concepções dos gestores e da chapa eleita as concepções da OSCIP [Organização Civil de Interesse Público], que é decisiva no rumo das ações tomadas pelos chefes do Executivo. (...) Mais que uma terceirização é um governo compartilhado, em que a entidade atua definindo também o que é o interesse público. (2020, p. 9)

Em nossa exploração, também pudemos obter dados que corroboram, em alguma medida, a constatação de Liana Coll. É evidente que a OSCIP atua dentro do campo econômico, obedecendo a leis específicas, onde "as condutas podem se atribuir publicamente como fim a busca aberta da maximização do lucro material individual" (BOURDIEU, 2005, p. 22). Nesse sentido, a fala da PREFEITA é bem precisa, ao reconhecer que a OSCIP é uma organização formada por "um grupo de empresários que sentou e pensou: (...) nós queremos ter mais lucro, que as nossas empresas se desenvolvam" (Entrevista PREFEITA).

Conforme a descrição apresentada em seu site, a OSCIP Comunitas é:

uma organização da sociedade civil especializada em modelar e implementar parcerias sustentáveis entre os setores público e privado, gerando maior impacto do investimento social, com foco na melhoria dos serviços públicos e, conseqüentemente, da vida da população (COMUNITAS, 2021).

Entretanto, pontua Coll que esta relação constituiu-se para além de uma parceria:

verifica-se que a entidade possui um largo domínio de agência sobre o Poder Executivo, sendo responsável pela formulação de políticas públicas e constituindo-se como agente de peso na agenda política do governo (2020).

Esse modelo de atuação identificado por Coll (2020) não se reproduz apenas na relação entre a Prefeitura de Pelotas e a já mencionada OSCIP, mas ele também pode ser identificado na relação entre a Prefeitura e o Instituto Cidade Segura, que foi contratado pela Comunitas para prestar consultoria ao Município no campo da segurança pública. Tal marco de atuação, com amplo domínio de agência nos ficou bastante evidente em pelo menos um momento.

Ao nos relatar como se deu o seu ingresso no governo municipal para assumir o cargo de Secretário Executivo do programa Pacto Pelotas Pela Paz, o SECRETÁRIO 2 relatou que:

Quando ela [a PREFEITA] me chama, ela diz o seguinte: 'Eu quero muito que tu participe. Mas eu preciso muito que tu converse com (...) [o CONSULTOR]. Aí, imediatamente terminou a reunião com ela e eu fui conversar com o [CONSULTOR] (Entrevista SECRETÁRIO 2).

O SECRETÁRIO 2 explica que a sua contratação pelo governo municipal ficou condicionada a uma avaliação direta realizada pela própria consultoria, onde ele precisou passar por duas entrevistas. Em uma delas, o CONSULTOR lhe "fez perguntas mais políticas, para entender que tipo de pessoa eu era" (Entrevista SECRETÁRIO 2).

Outro momento revelador desse modelo de relação estabelecido entre a Prefeitura e os consultores foi captado por Liana Coll durante a realização de uma audiência pública

na Câmara de Vereadores de Pelotas. A referida audiência ocorreu no dia 20 de março de 2018 e tinha como propósito chamar a comunidade para debater um Projeto de Lei (PL) submetido à Câmara pela Prefeitura. O PL em questão visava instituir o Código de Convivência do Município de Pelotas, com “normas de comportamento harmônico em sociedade”, e também definir “os procedimentos para a utilização do poder de polícia pela administração pública municipal”, conforme a Mensagem n. 067/2017 enviada à Câmara (PELOTAS, 2017).

A construção e a apresentação do referido projeto de lei foi objeto de inúmeras polêmicas. A Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) se posicionou publicamente contra a lei, justificando que “O código é incompatível com o cotidiano e o pensamento universitário” (DIÁRIO POPULAR, 2017) e sugerindo que o mesmo fosse retirado da pauta da Câmara de Vereadores. A própria Guarda Municipal de Pelotas, que em tese seria a principal responsável pela fiscalização da observação do Código de Convivência no Município, também se posicionou publicamente contra, alegando “falta de debate do governo com os guardas sobre o tema” (DIÁRIO POPULAR, 2017).

Na ocasião da audiência pública, conforme o relato de Coll, o CONSULTOR foi:

quem apresentou o PL. Não houve membros do Executivo na reunião, o que demonstra que, para a gestão, a Comunitas tem o poder de representá-la. Assim, nota-se que a OSCIP é parte da política desenvolvida na cidade, sendo possível inferir que através da aliança o empresariado pode constituir-se como ator político que incide sobre os rumos das decisões do Executivo. O que é questionável, nesse fenômeno, é que os interesses privados sobreponham-se aos interesses gerais, e sejam pontuados como interesses da sociedade como um todo (2020, p. 116).

Nesta mesma audiência pública, que tivemos a oportunidade também de observar e registrar nossas impressões em nosso diário de campo, outro elemento que nos chamou atenção foi a relação do Executivo Municipal, no ato representado pelo CONSULTOR, com a comunidade que ocupava a plateia do plenário da Câmara de Vereadores.

O projeto do Código de Convivência foi apresentado como o resultado de uma pesquisa sobre iniciativas que já haviam funcionado em cidades como Nova York, nos Estados Unidos, e Bogotá, na Colômbia. Em diversos momentos, durante a sua explanação, o CONSULTOR foi interrompido por vaias e protestos vindos a plateia. No geral, os protestos eram reclamando da falta de debate com a comunidade pelotense e de que a proposta apresentada não era compatível com a realidade do Município.

Em um determinado momento, o CONSULTOR visivelmente desconfortável, acionou seus capitais culturais³⁵ e respondeu à plateia que eles não sabiam o que estavam falando, que precisavam se informar mais, que ele sim vinha pesquisado há muitos anos sobre aquele tema e sabia o que estava falando, que ele duvidava que alguém tivesse estudado como ele aqueles casos (de Nova York e Bogotá). Por óbvio, esta fala sua mais afastou e bloqueou qualquer possibilidade de diálogo entre o Poder Público e a sociedade.

Aliás, no que diz respeito à participação social na construção da política municipal de segurança pública é importante que façamos algumas considerações. Dentro da perspectiva de um paradigma de segurança cidadã, uma outra comunidade geradora de alternativas fundamental é a própria sociedade. Conforme destaca Freire, o cidadão tem um papel central na “gestão local das políticas de Segurança cidadã” (2009, p. 9).

Dessa forma é que a participação social surge como um importante elemento na construção de políticas de segurança cidadãs. Prova disso é que todos os atores entrevistados foram unânimes em reconhecer que 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.

Entretanto, estes mesmos atores também foram unânimes em reconhecer que um dos pontos mais fracos da política municipal de segurança foi justamente a participação social. Em janeiro de 2020, quando foi entrevistada, a PREFEITA destacou que: “Agora o nosso grande desafio é envolver mais a sociedade, porque as instituições a gente já envolveu” (Entrevista PREFEITA).

Mais recentemente alguns entrevistados acionavam o contexto da pandemia e a impossibilidade de se realizar atividades com público como uma justificativa para o não desenvolvimento dessa dimensão na construção da política. Acontece que, quando ampliamos o olhar, verificamos outros elementos que nos ajudam a complexificar este quadro.

A partir da década de 1980, em especial depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade civil passou a assumir um papel mais protagônico, tanto na

³⁵ O conceito de capital cultural, para Pierre Bourdieu, identifica de certa forma a educação de um indivíduo, o conjunto de habilidades, conhecimentos, diplomas etc., que é melhor compreendido através das suas formas. “O capital cultural pode existir sob três formas: no estado incorporado, ou seja, sob a forma de disposições duráveis do organismo; no estado objetivado, sob a forma de bens culturais - quadros, livros, dicionários, instrumentos, máquinas, que constituem indícios ou a realização de teorias ou de críticas dessas teorias, de problemáticas, etc.; e, enfim, no estado institucionalizado, forma de objetivação que é preciso colocar à parte porque, como se observa em relação ao certificado escolar, ela confere ao capital cultural - de que é, supostamente, a garantia - propriedades inteiramente originais” (BOURDIEU, 2007, p. 74).

fiscalização e controle das políticas, quanto na própria formulação destas (SENTO-SÉ & MARINHO, 2019). No campo da segurança pública, Kerber e Pazinato afirmam que:

Os conselhos municipais de segurança pública garantem a participação dos(as) cidadãos(ãs) e possibilitam a conexão das demandas públicas com o poder público municipal. Os Conselhos legitimam e fortalecem as políticas de segurança levadas a efeito pelos municípios (2013, p. 38).

Desde janeiro de 2003, em Pelotas, há uma Lei Municipal N. 4.895 que criou o Conselho Municipal de Segurança Pública, órgão que pretendia reunir representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, com o objetivo de, entre outras atribuições, “exercer, com a participação da sociedade, o controle social dos serviços de segurança prestados no Município” (PELOTAS, 2003). Em seu artigo 4º, ficou estabelecido que o Executivo Municipal deveria “implementar o Conselho Municipal de Segurança no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação a presente Lei” (PELOTAS, 2003). Todavia, esse Conselho até hoje não foi implementado no Município.

No decreto municipal (Lei N. 5.828/2011) que criou o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) não há a previsão de participação do Conselho Municipal de Segurança, seja como membro titular do seu Pleno, seja como convidado. Representando a sociedade civil no GGI-M estão apenas a subseção de Pelotas da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Comunitário Pró-Segurança (CONSEPRO). O primeiro, um órgão de classe, já sobre o segundo se tem pouca informação disponível sobre a sua atuação e representatividade.

Como é reconhecido pela PREFEITA e por outros atores relevantes do campo da segurança pública em Pelotas, a participação da sociedade é muito limitada, para não dizer quase ausente na construção da política municipal de segurança. Como destacamos no capítulo anterior, um morador da periferia do Município, em entrevista ao jornal local Diário Popular, em 2018, relatou:

não ter sentido mudanças causadas pelo Pacto Pelotas pela Paz, implementadas pelo Poder Público em agosto de 2017. ‘A prefeitura e o governo do estado seguem achando que a solução é municiar a polícia, revistar as pessoas. Isso é paliativo’, criticou, sugerindo que o Executivo incluía em suas ações incentivos aos projetos sociais desenvolvidos no Getúlio Vargas, como o Jovem Atleta e o Anjos & Querubins. **‘É preciso que nos escutem, que a gente faça parte do planejamento, pois estamos aqui todos os dias, sabemos exatamente o que é preciso’**, completou (DIÁRIO POPULAR, 2018, destacamos).

De fato, o que podemos constatar é que a sociedade civil não tem sido escutada. Faltam mecanismos e estratégias que estimulem e viabilizem esta escuta, bem como, em alguma medida, também podemos dizer que falta interesse do Poder Público. O espaço formal do Conselho Municipal, previsto em lei, não foi até hoje implementado.

Já no âmbito do programa Pacto Pelotas Pela Paz, a única iniciativa voltada à participação da sociedade é o que se denominou Fórum Municipal de Segurança Pública. Contudo, desde o ano de 2017 até a conclusão desta pesquisa, só foram realizadas duas edições deste Fórum. A primeira, no lançamento do programa Pacto Pelotas Pela Paz, e a segunda, em 2019, junto ao I Seminário Regional de Segurança Integrada, promovido pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel).

Além de ter sido realizado apenas duas vezes, o referido Fórum também adotou uma dinâmica nas duas edições já realizadas que o configurou muito mais como um momento de prestação de contas, com divulgação de resultados e apresentação de ações empreendidas pelo Poder Público, do que um espaço de escuta e participação da sociedade. Em ambas as ocasiões a sociedade teve a oportunidade de participar apenas como ouvinte e não como protagonista. Talvez isso ajude a explicar o baixo envolvimento da sociedade na construção da política.

Acrescente-se que a Avaliação de Impacto do Pacto Pelotas pela Paz, empreendida por Doriam Borges, Emiliano Rojido e Ignacio Cano, do Laboratório de Análise da Violência (LAV), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em janeiro de 2020, destaca em suas conclusões que “a falta de participação social (...) é uma das fraquezas do Pacto”, acrescentando ainda que o “Pacto não tem propiciado um diálogo amplo e fluido com atores da sociedade civil, talvez com a exceção dos empresários, que são visualizados como parceiros estratégicos” (2020, p. 79).

Na sequência, seguindo o fluxo de busca por alternativas e soluções pelo governo municipal no processo de construção da sua política municipal de segurança, vamos analisar como se deu a primeira iniciativa concreta: a criação da primeira Secretaria Municipal de Segurança Pública do Município de Pelotas.

3.3 O QUE QUE ESSA SECRETARIA VAI FAZER? A CRIAÇÃO DA PRIMEIRA SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE PELOTAS

Conforme a PREFEITA afirma, a sua primeira providência no campo da segurança, quando assumiu a Prefeitura de Pelotas, em 2017, foi a criação de uma Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP).

Na sequência era preciso definir quem seria o titular da pasta. De acordo com a PREFEITA, não foi uma escolha fácil. Todos os entrevistados, e a própria PREFEITA, afirmam que o primeiro Secretário escolhido não era o perfil pretendido. Conforme os relatos, “Ela [Prefeita] não queria ninguém militar para o Pacto. Ela não queria ninguém policial para o Pacto. E nem para Secretário [de Segurança Pública]” (SECRETÁRIO 2).

Dessa forma, a PREFEITA definiu como primeira escolha, o CONSULTOR. Além de toda experiência no campo da segurança pública, o CONSULTOR também já tinha acumulado uma experiência no campo político, inclusive como Secretário Municipal de Segurança Pública em outro Município do Estado do Rio Grande do Sul. Contudo, ele acabou declinando do convite.

Como não foi possível entrevistá-lo e ouvir a sua própria versão, ficamos com a versão que nos foi repassada por um dos nossos entrevistados.

O [CONSULTOR] está cansado da política. Ele tomou muita porrada na Prefeitura de Canoas (...) O [CONSULTOR] escolheu que não é a política o caminho dele. O caminho dele é de mudar esta questão e de contribuir para a melhoria da segurança das cidades por fora da política. Ele acha que esse caminho é mais rentável e é mais tranquilo. Pra ele, assim, ser secretário... ele até fez essa analogia comigo uma vez, né... 'Cara, ser secretário é um moedor de carne'. E é mesmo. É um moedor de carne. É uma coisa que não tem hora. É uma coisa que várias pessoas, com interesses dos mais diversos possíveis, vêm conversar contigo para tentar ludibriar, enganar. Não é fácil (Entrevista SECRETÁRIO 2).

Por fim, a opção que restou para a PREFEITA foi a de um ex-policial militar, contrariando a sua intenção inicial de ser alguém com “perfil civil”, que não pertencesse ou tivesse pertencido a uma instituição policial ou militar.

O escolhido foi um ex-vereador, analista de sistemas, policial militar da reserva e ex-integrante da Força Nacional de Segurança Pública, que estamos identificando como SECRETÁRIO 1. A preocupação de muitos atores ligados diretamente ao Governo Municipal e, principalmente da PREFEITA, sempre foi a de destacar que a escolha do SECRETÁRIO 1 para ocupar o cargo foi por “falta de opção”, que ele não era o perfil procurado, justificando que ele era um ex-policial militar, e contrariava as perspectivas iniciais de escolher alguém com “perfil civil”. Contudo, outras informações precisam ser também acrescentadas para que consigamos entender este quadro de maneira mais completa.

Quando era vereador pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no Município, em 2015, o SECRETÁRIO 1 afirmou, por exemplo, que era a favor da pena de morte e da redução da maioria penal, o que gerou um conflito com o presidente do diretório do partido em

Pelotas-RS. Em entrevista ao jornal local Diário Popular, o SECRETÁRIO 1 disse: “Eu sou a favor da pena de morte para todo mundo? Não, mas sou a favor da pena para os corruptos que participaram da (operação da Polícia Federal) Lava Jato, por exemplo” (DIÁRIO POPULAR, 2015). Nas palavras do seu sucessor no cargo de Secretário, “para a [PREFEITA], o [SECRETÁRIO 1] foi um bode na sala”, que precisou ser escolhido tanto por “falta de opção”, quanto por “questões políticas” (Entrevista SECRETÁRIO 2).

Independente das causas e motivações que levaram a sua escolha, o que merece destaque dentro do escopo desta pesquisa é que a definição do primeiro nome para ocupar a recém criada SMSP foi a de um ator político, oriundo do campo da segurança e com uma visão de mundo bastante afastada de uma perspectiva de segurança com cidadania.

A primeira vez que conheci o SECRETÁRIO 1 foi no dia 21 de fevereiro de 2019. Depois de alguns meses buscando informações em notícias e documentos disponíveis na internet, tive o primeiro contato direto com um dos sujeitos relevantes para essa pesquisa. A partir de uma aproximação promovida por um ator direto da SMSP, o então coordenador do Observatório Municipal de Segurança Pública, nosso colega do PPGPSDH, intermediou uma reunião na sede da SMSP, com a presença do SECRETÁRIO 1.

Acompanhado do meu orientador, fomos à sede da SMSP, discutir a promoção de um evento de valorização da Guarda Municipal. A chegada me provocou a comum sensação de ingresso em uma repartição pública, especialmente as vinculadas aos Poderes Público Municipal e Estadual. Uma estrutura enjambrada, mal adaptada e com visíveis problemas de conservação. A SMSP fica na Estação Rodoviária do Município de Pelotas, juntamente com a sede da Guarda Municipal e também a central de videomonitoramento do Município e o Observatório Municipal de Segurança Pública que estava sendo criado.

Aliás, essa visão sobre a precariedade do prédio, tempos depois, quando entrevistei um Guarda Municipal, foi espontaneamente confirmada. Em um determinado momento da nossa conversa esse interlocutor me disse: “A Guarda [Municipal] luta faz tempo para que a gente tenha um prédio adequado. O nosso prédio é muito precário” (Entrevista COMSP).

Nesse mesmo sentido, com ênfase para a precariedade inclusive do quadro de servidores, a fala do SECRETÁRIO 2 é muito elucidativa. Em entrevista, ele nos revelou que na estrutura da SMSP haviam dezessete servidores e que, destes, “trabalhavam nove ou dez” e completou:

Eu tenho a impressão de que a Secretaria [SMSP] foi criada da seguinte forma... Não tem nada. Legal, vamos escolher um lugar. Tá, a Rodoviária [um dos andares na Estação Rodoviária de Pelotas]. Foi lá pra Rodoviária, chegou lá. A sala está ali vazia. Tá precisamos de cadeira, precisamos de mesa, precisamos de algumas coisas mínimas. Computadores. Aí começou a se procurar coisas dentro das outras secretarias. Se pediu doação de computador lá para a Anhanguera [Instituição de Ensino Superior]. Se juntou tudo isso e botou dentro de um lugar. Ah, agora precisamos de gente. Nem sabia o que que a Secretaria [SMSP] ia fazer, mas se sabia que precisava de gente. Entende? Cara, essa é a minha impressão. Eu não estava presente aí quando isso aconteceu. Aí, como o Secretário [SECRETÁRIO 1], chegou lá [o entrevistado nomina, exemplificativamente, os Secretários Municipais, da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, da Secretaria Municipal de Educação] 'preciso de dois servidores teu, mais dois de não sei onde'. Os Secretários [Municipais], na hora de mandarem os servidores, escolhem os melhores ou os piores? Escolhe os piores, né? As buchas de canhão, quem eles querem se livrar. E mandaram lá para a Secretaria [SMSP]. E aí vamos lá. Dois desses colaboradores eram CCs [Cargos em Comissão], que sinceramente [o entrevistado torce a boca e revira os olhos, demonstrando descontentamento]... muito difíceis. [É perguntado sobre o que seriam essas dificuldades, se por incapacidade técnica ou perfil] Os dois. Aí, fora esses dois CCs. Desculpa, esses dois CCs, não. De carreira, tá. Tinha uns, não lembro agora de cabeça, mas uns dez CCs. Um de cada vereador, que todo mundo se brigava entre si. Ninguém fazia nada. E como... e isso é interessante, porque quando tu chega num lugar e as pessoas não têm o que fazer, elas acham alguma coisa para fazer. E fazem merda. Sabe, aí um começa a falar, cuidar da vida do outro. E aí era engraçado, porque quando tinha alguma coisa para fazer dentro da Secretaria [SMSP], eu chegava para um CC e dizia assim: 'Meu amigo, tu pode me ajudar aqui, a fazer isso aqui?'... 'Por que tu não chama o fulano? O fulano está lá sem fazer nada, ganha mais do que eu.' E eu: 'Cara, eu estou pedindo pra ti, me ajuda aqui.' Sabe? E aí o cara ia de má vontade. (...) Tinha gente que estava lá para cuidar do Facebook do [SECRETÁRIO 1]. [É perguntado sobre quais cargos tinham na SMSP]. O que que tinha de cargo. Agora tu vai ficar louco. Como não sabia muito bem qual era o propósito da... isso é eu pensando comigo, meu diagnóstico. Posso estar errado, tá?... Como não sabia muito bem, não tinha muito claro o que que uma Secretaria de Segurança deveria fazer... se tu não sabe o que que deve fazer, não sabe o teu papel, menos ainda como deve ser a estrutura. Então, o que que eles fizeram. Pegaram a estrutura que já existia da Guarda Municipal. A Guarda Municipal tinha o Chefe do CIOM, Chefe Administrativo, Chefe da Inteligência, Chefe do Ensino e Chefe da Guarda. Pegaram essa estrutura, trouxeram pra dentro da Secretaria [SMSP] e aí duplicaram o administrativo... porque daí existia o almoxarifado da Guarda Municipal e o almoxarifado da Secretaria, existia o cara que cuidava dos carros da Guarda e os cara que cuidava dos carros da Secretaria (...) sendo que a Guarda estava vinculada a Secretaria [SMSP]. E ninguém se entendia lá dentro. Porque tinha o cara que fazia as compras da Secretaria [SMSP] e o cara que fazia as compras da Guarda [Municipal]. E um não se dava bem com o outro. Tinha uma salinha lá, estavam sentadas três pessoas, que era o administrativo da Secretaria [SMSP] e uma outra salinha, sentadas cinco pessoas, Guardas, destes cinco, quatro podiam estar na rua, porque tinha arma, tinha porte, tinha idade boa para estar na rua, fazendo folha de pagamento, fazendo compras... (Entrevista SECRETÁRIO 2).

Continuando com nossas percepções sobre a sede da SMSP, o acesso a parte do prédio da Estação Rodoviária de Pelotas onde ela está localizada dá-se por uma íngreme escada. Depois de vencidos os 21 degraus, a visão que se tem é a de um patamar mal iluminado, com algumas divisórias dispostas sem muito planejamento. Algumas salas são identificadas por cartazes impressos e afixados de maneira bastante improvisada, como o que se lê, logo à direita da escadaria: “secretaria - entre ar-condicionado”. Batemos nessa porta, tentamos girar a maçaneta, mas nada. Aparentemente não havia ninguém.

Resolvemos então explorar melhor o local. Passamos por um banheiro, escuro, com inúmeros azulejos faltando, tanto nas paredes, como no piso. Mais adiante nos deparamos com outros dois conjuntos de divisórias, em um deles o cartaz indicava: “Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI-M”; logo abaixo, outro cartaz anunciava: “AVISO - é expressamente proibida a entrada de pessoas não autorizadas neste local”. A advertência nos manteve cautelarmente afastados daquela porta. Não ousamos bater, tampouco abri-la.

Em uma outra parede, uma placa de metal, destoando do improvisado e da precariedade do ambiente, indicava a inauguração do local. “Instalações do Gabinete de Gestão Integrada Municipal e Programa Primeira Infância Melhor”. Logo abaixo, constavam os nomes do prefeito na época, Eduardo Leite, da Secretária Municipal de Saúde, Arita Bergmann, e do Diretor Presidente da Empresa Municipal do Terminal Rodoviário de Pelotas (ETERPEL), Ademir de Oliveira, o nome do Município e a data: 18 de setembro de 2013.

Apesar da penumbra, a placa se destacava. Feita em metal, o brilho e o seu estado de conservação contrastavam com o restante do ambiente, com as paredes mofadas, o piso cheio de desníveis e revestimentos desencontrados e as divisórias mal dispostas. A inauguração e seus “inauguradores” pareciam claramente ter dado uma importância maior para a placa do que para as instalações ou a própria estrutura administrativa. Aliás, essa é uma característica que parece acompanhar outras iniciativas no campo da segurança no Município ao longo dos últimos anos.

Seguindo nosso caminho, nos deparamos com uma porta aberta e um cartaz colorido, feito com esmero e cuidado, onde se lia “Primeira Infância Melhor”. Tanto a porta aberta, quanto o cartaz acolhedor nos fizeram acessar aquele ambiente. Novamente, o que vimos foi uma peça ampla, com paredes sem reboco, algumas mesas espalhadas, pilhas de pastas e papéis, estantes abarrotadas de caixas e uma torre de mochilas amontoadas em um dos cantos da sala. Uma funcionária, escondida atrás de um monitor de computador, nos olhou um pouco desconfiada. Perguntamos sobre a SMSP e o

Observatório. Ela respondeu que ali era a sede do projeto “primeira infância melhor” e que a SMSP ficava no conjunto de divisórias do outro lado do prédio.

Retornamos então ao patamar da escadaria de acesso e tentamos mais uma vez a primeira porta, que continuava fechada e sem resposta. Já quase desistindo de encontrar alguém da SMSP lá dentro, uma funcionária que fazia a limpeza de um outro banheiro, nos abordou e indicou que a sede da SMSP ficava justamente atrás daquele cartaz onde a entrada de pessoas não autorizadas era expressamente proibida. Munidos dessa indicação, resolvemos testar aquela porta de acesso restrito.

A primeira sala com a qual nos deparamos foi a do Observatório Municipal de Segurança Pública. Uma sala comprida e estreita, com algumas estações de trabalho enfileiradas, um grande mapa da área urbana do Município e um pequeno quadro branco. Ao final do estreito corredor que se forma ao lado das estações de trabalho, na parede oposta a da entrada, fica uma pequena porta de metal, com uma placa vedando o acesso a pessoas não autorizadas.

Logo em seguida fomos conduzidos à presença do SECRETÁRIO 1. Fomos convidados a entrar em uma sala que parecia ser o seu gabinete e cada um recebidos com uma discreta e não muito convicta continência, um dos tantos símbolos que usava para demarcar a sua posição de pertencimento ao campo da segurança pública. Em seguida fomos convidados para sentar em sua mesa de trabalho, algo como uma mesa de reuniões retangular, onde havia uma placa de madeira disposta bem no meio, demarcando o seu espaço, com a sua patente militar em destaque e o seu nome.

Apesar de ser um espaço relativamente amplo para um gabinete, a sala era bastante estreita para o conjunto de elementos e símbolos que pretendia comportar. Numa das paredes havia um banner com o logotipo da Secretaria em tamanho pequeno, multiplicado inúmeras vezes, formando um mosaico. Ao lado esquerdo a bandeira do Rio Grande do Sul e, ao direito, a do Município de Pelotas. Noutra parede tinha um pequeno quadro branco, com algumas palavras rabiscadas em uma caligrafia de difícil compreensão.

Por fim, atrás de onde o SECRETÁRIO 1 estava sentado havia uma janela e, logo acima dela, um conjunto de duas prateleiras abarrotadas de miniaturas de viaturas e de agentes das mais diferentes instituições ligadas à segurança pública e privada. Eram viaturas de empresas de transporte de valores, da Brigada Militar, da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), da Polícia Civil, da Polícia Rodoviária Federal entre outros. Um apanhado bastante diverso e eclético de instituições de segurança.

Segundo o SECRETÁRIO 1, a escolha por este espaço para instalar o seu gabinete deu-se, pois:

Preciso estar sabendo de tudo o que acontece nas ruas, por isso minha sala é aqui junto à sala de operações da Guarda Municipal e ao Gabinete de Gestão Integrada, monitorando as 38 câmeras da cidade (VIÉGAS, 2017).

Por outro lado, a instalação da SMSP neste espaço é também bastante representativa do lugar que ela acabou ocupando simbólica e funcionalmente no Governo Municipal.

De acordo com a Lei n. 6.423 de 13 de janeiro de 2017, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa do Poder Executivo Municipal de Pelotas-RS:

A Secretaria Municipal de Segurança Pública é responsável por planejar e executar as políticas públicas de segurança, com foco na prevenção e pacificação social, atuando prioritariamente no combate às causas da violência e na ação estratégica da Guarda Municipal (PELOTAS, 2017).

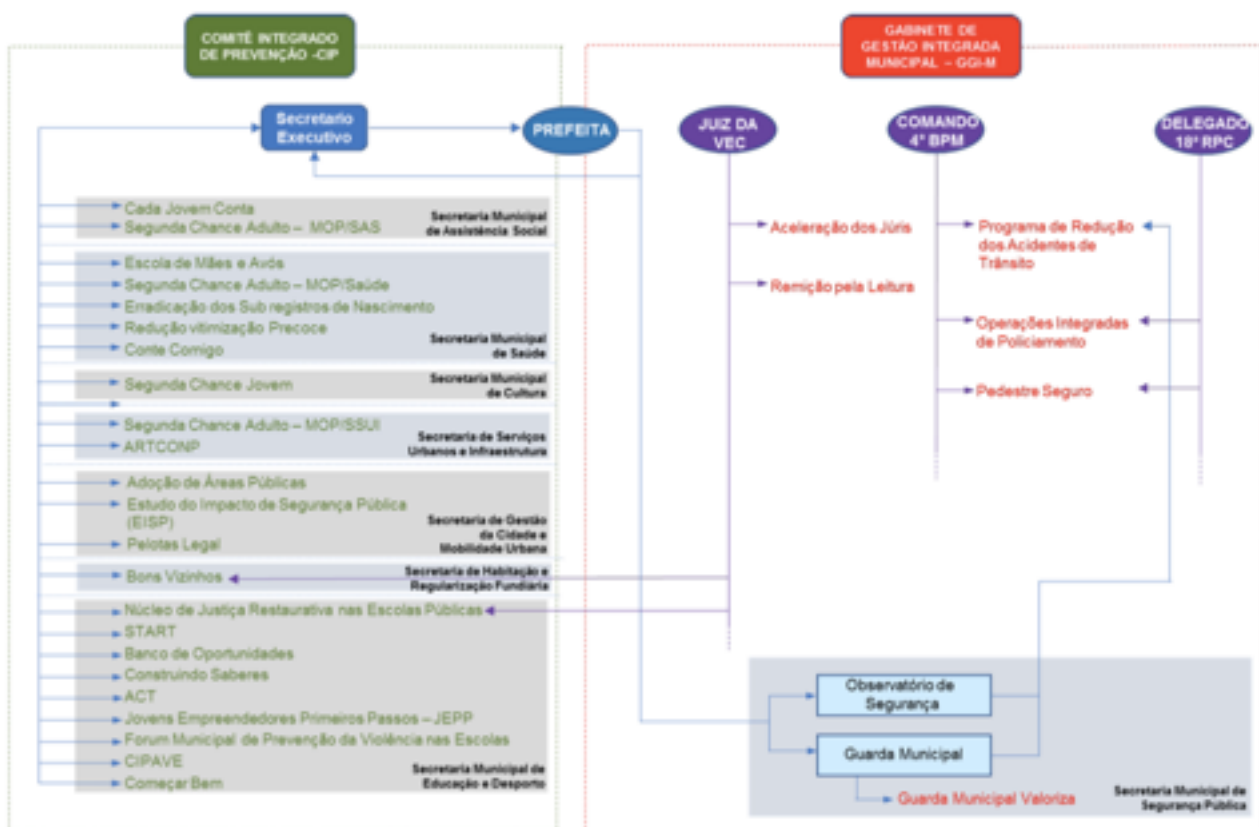
Entretanto, em nenhum momento a SMSP desempenhou esse papel na política de segurança pública do Município. Em uma dimensão, ela ficou não só fisicamente afastada do restante do Governo Municipal, como, principalmente, funcionalmente distante.

Na já referida avaliação sobre o Pacto, um quadro (Figura 14) demonstrando sistematicamente a sua Estrutura Institucional é bastante ilustrativo deste distanciamento e isolamento da SMSP (BORGES et al., 2019).

O primeiro dado relevante é a visível cisão entre a dimensão preventiva e repressiva do PPPP. A prevenção, diferentemente do que previa o marco legal que criou a SMSP, ficou vinculada a outro órgão (Comitê Integrado de Prevenção - CIP), com uma Secretaria Executiva própria e fora da alçada da SMSP.

Outro dado que chama atenção é o isolamento e a falta de conexão da SMSP com as demais Secretarias Municipais e os projetos desenvolvidos na perspectiva da prevenção. Em julho de 2018, por exemplo, no evento de lançamento do Projeto Piá (Primeira Infância Acolhida), uma parceria entre a Prefeitura de Pelotas-RS e a Universidade Federal de Pelotas que visa monitorar a aplicação das metodologias Act-Criando Crianças Seguras e Conte Comigo, duas estratégias de prevenção de violência na primeira infância, nos chamou atenção a ausência do SECRETÁRIO 1.

Figura 14 - Estrutura Institucional do Pacto Pelotas pela Paz



Fonte: BORGES et al., 2020, p. 13.

Enquanto as Secretarias Municipais de Saúde, de Assistência Social e de Educação estavam representadas pelos seus respectivos titulares, da SMSP não havia nenhuma representação. Essa ausência diz muito sobre a visão do Executivo Municipal, idealizador e gestor do PPPP. Dentro do que temos verificado até aqui, a prevenção não é

assunto da pasta responsável pela Segurança Pública, indicando a resistência do campo da segurança às perspectivas que envolvam estratégias de prevenção.

Ainda que o quadro seja apenas uma representação gráfica da estrutura gerencial do PPPP, quando correlacionamos os diferentes dados e informações até aqui apresentados e problematizados nesta tese, conseguimos ter uma visão mais completa e reveladora sobre as concepções de segurança pública, os desafios de se compatibilizar um paradigma de segurança cidadã em um contexto atravessado pelo autoritarismo socialmente implantado, onde um *habitus* autoritário estrutura as relações.

Como bem disse a PREFEITA, a criação da SMSP da-se muitas vezes como um fim em si mesma.

Todo o candidato a Prefeito que quer entrar na área de segurança pública, propõe a criação da Secretaria [Municipal de Segurança Pública]. Muito como um fim em si mesma. Inclusive lá naquela época [durante a campanha eleitoral]... tipo: 'ah, vamos fazer uma Secretaria e nós vamos mostrar que é pra valer, que a gente quer mesmo entrar na segurança. Só que isso não é um negócio que vai resolver, né? Não se resolve por si só. O que que essa Secretaria vai fazer? (PREFEITA, 2020).

Podemos dizer que, na visão da PREFEITA, a implementação de uma SMSP tem um valor simbólico. Funciona como uma espécie de mensagem de que a segurança pública é uma prioridade para o Município, mas tão somente isso.

Na literatura o papel desempenhado por uma Secretaria Municipal de Segurança Pública ainda é pouco pesquisado e se tem poucas evidências sobre a sua importância. Na revisão empreendida por Kopittke, "foi identificado que a criação das Secretarias produziu uma queda no número de homicídios, mas não causou impacto sobre os crimes patrimoniais" (2019, p. 205). Já Kerber & Pazinato destacam que:

O fato de o município possuir, em sua estrutura, uma secretaria exclusiva que trate dos assuntos de segurança pública, é quesito determinante para compor a política municipal de segurança pública. Essa composição compreende desde a articulação política com os atores responsáveis pela área da segurança e da justiça em nível estadual e federal, passa pelo aparato tecnológico de controle social e pelos projetos sociais com foco na prevenção das violências e crimes, atingindo uma maior capacidade institucional de captação de recursos (2013, p. 82).

Assim, nos parece bastante acertada a visão de que o Município implementar uma Secretaria para tratar exclusivamente da sua agenda no campo da segurança pública não é uma solução em si. Como afirmou a PREFEITA, "Não se resolve por si só. O que que essa Secretaria vai fazer?". É preciso ter bem claro qual será o papel da SMSP e dar condições para que esse papel seja desempenhado.

No Governo Municipal de Pelotas, durante o período analisado por esta pesquisa, o papel da SMSP ficou bastante claro: ela assumiu o protagonismo na dimensão repressiva da política municipal de segurança, estabelecendo as relações do Município com a Brigada Militar e a Polícia Civil, realizando a coordenação executiva do Gabinete de Gestão Integrada Municipal e, tendo como principal projeto, a participação nas Operações Integradas. Os demais projetos estão todos vinculados a outras Secretarias Municipais, coordenados por uma outra estrutura - o Comitê Integrado de Prevenção (CIP) -, sem nenhuma relação com a SMSP.

Aliás, essa constatação é feita pela própria PREFEITA. Quando perguntada sobre o papel da SMSP, tanto na construção da política municipal de segurança, quanto na sua própria execução, ela responde que:

Tem uma grande importância [a SMSP], pois é a Secretaria que se relaciona com o Gabinete de Gestão Integrada. Então ali... as nossas reuniões, em geral, são lá, no espaço da Secretaria. O Coordenador Executivo... eu sou a presidente, digamos, mas o Secretário é quem faz essa relação do dia a dia... (...)
O Pacto tem cinco eixos, né.... mas na verdade os cinco, podem ser divididos em dois. Que é a prevenção e a repressão. Então, nessa área de repressão (...) a Prefeitura atua através da Guarda [Municipal] e com a liderança do Secretário [Municipal de Segurança Pública] (PREFEITA, 2020).

Já em relação às condições para a realização desta função, como nós pudemos constatar e a própria PREFEITA confirma, não foram as melhores.

Na verdade, a Secretaria de Segurança ela ainda é uma Secretaria que merece uma qualificação maior. Porque na verdade, a Secretaria de Segurança em termos de... quem é que trabalha na Secretaria de Segurança? A Guarda Municipal. (...) E fora isso, alguns CCs [Cargos em Comissão]. Nenhum com qualificação específica. Tô sendo muito sincera. Então, eu acho que a gente precisa ainda qualificar... botar profissionais mais, digamos assim, com perfil mais adequado. Acho que apesar de tudo isso, apesar de ter sido (...) ter tido um certo imprevisto, as coisas estão funcionando. Estão funcionando também porque não ficou a política de segurança não ficou restrita à Secretaria. Ao contrário. De todas as políticas públicas que nós temos, a mais horizontalizada, a mais transversal é a política de segurança (PREFEITA, 2020).

Esta horizontalização que a PREFEITA refere está diretamente relacionada com a iniciativa de maior repercussão no Governo Municipal de Pelotas durante estes anos que analisamos. Depois da criação da SMSP, o passo seguinte na política municipal de segurança que se passou a desenvolver em Pelotas, foi a criação de um projeto e de uma identidade que se denominou de Pacto Pelotas Pela Paz (PPPP).

De acordo com o site desenvolvido para o projeto, como já expusemos na introdução desta tese, o PPPP é definido como "conjunto de estratégias que buscam a redução da criminalidade e a promoção de uma cultura de paz, a partir de ações que passam por toda a sociedade" (PELOTAS, 2021). Como não há um documento que reúna todas as informações sobre a iniciativa, ainda que exista um site próprio e uma série de estratégias de divulgação, as informações sobre a sua formulação, premissas, estrutura, objetivos e ações precisam ser garimpadas em diferentes canais de comunicação utilizados pela Prefeitura. Aliás, esse aspecto do PPPP foi destacado na já referida avaliação de impacto que ele foi submetido em 2020:

A ausência de um documento programático contendo objetivos, componentes e teoria da mudança é uma deficiência do Pacto. Atualmente o programa é apresentado e difundido a partir de breves documentos parciais e vários arquivos de Power Point elaborados para apresentações públicas. No entanto, a ausência de um documento de referência poderia comprometer não apenas a difusão, mas também a consistência do desenho, o rigor da implementação e as possibilidades de uma adequada avaliação e replicação do programa (BORGES et al., 2020, p. 78).

O conjunto de ações e estratégias do Pacto dividem-se em cinco eixos: Policiamento e Justiça, Fiscalização Administrativa, Urbanismo, Tecnologia e Prevenção Social. Contudo, como a PREFEITA afirmou, estes cinco eixos podem ser divididos em apenas dois: prevenção e repressão. Conforme pudemos visualizar no quadro demonstrativo da sua estrutura institucional (Figura 14), essa segmentação entre esses dois eixos é bem marcada.

Noutra dimensão, a falta de análises e avaliações dos projetos desenvolvidos no âmbito do PPPP impedem de se estabelecer correlações diretas entre as iniciativas políticas no campo da segurança pública e a redução de determinados indicadores que se tem verificado nos últimos anos, especialmente os de homicídios e crimes patrimoniais, como roubo à pedestres. Até o momento, a única avaliação desta natureza que tivemos acesso foi a já referida anteriormente e as suas conclusões indicam que "quando se avalia o efeito do Pacto como um todo na redução dos homicídios nestes dois primeiros anos, o resultado não é significativo" (BORGES et. al, 2020, p. 79). Já em relação aos crimes contra a propriedade, a avaliação é taxativa em afirmar que "o PPPP teve impacto imediato" sobre eles, evitando, em tese, "265 vítimas de roubo a cada ano" e "205 vítimas de furto de residência" (BORGES et. al, 2020, p. 80).

No que diz respeito a política municipal de segurança pública desenvolvida, em especial ao programa Pacto Pelotas Pela Paz, entendemos que há ainda uma importante

dimensão que dever ser melhor explorada em futuras pesquisas, que é uma possível leitura através do conceito de *branding*, que Miranda, a partir de Ellison & O'Reilly (2008), explica como "o conjunto de processos que os Estados põem em curso para manipular a sua imagem e a sua reputação" (2014, p. 7). Conforme a já citada avaliação sobre o PPPP, "o Pacto se converteu em uma **marca política** fortemente associada com a gestão municipal atual" (BORGES et. al, 2020, p. 79, destacamos). E esses aspectos de marca e de marketing são também acionados em outro trecho, quando são analisadas as ações que compõem o PPPP.

Alguns componentes foram originalmente planejados e nunca implementados, sendo que outros não previstos inicialmente foram aplicados. Por outra parte, o grau de implementação dos programas em curso é muito variável. Alguns parecem **etiquetas** sem maior influência na realidade, outros estão apenas iniciando a sua aplicação enquanto outros já acumulam dois anos de trajetória. A estreita relação do Pacto com os serviços municipais contribui para que esses limites sejam difusos. Apesar de que nem tudo o que a Prefeitura faz é parte do Pacto, nem sempre é claro o que deveria ser incluído como parte da iniciativa (BORGES et. al, 2020, p. 79, destacamos).

O campo político não é uma campo totalmente autônomo, está sob constante influências externas (BOURDIEU, 2011). No caso da nossa pesquisa, como pudemos constatar até aqui, uma influência marcante é a do campo econômico, protagonizada pelas consultorias. A expectativa em atender certos interesses e objetivos, como a construção de um *case*³⁶ de sucesso que possa ser reproduzido em outros Municípios, com uma marca forte e etiquetas com impacto visual e retórico, ainda que carentes ou até mesmo vazios de conteúdo, são elementos que não podem ser ignorados.

Na sequência, procurando problematizar estes desafios estruturais, em especial a ideia de um autoritarismo socialmente implantando que pudemos identificar nas falas dos atores entrevistados para esta pesquisa e em muitas das ações de policiamento observadas, iremos avançar em determinados aspectos da estrutura social brasileira e a sua possível influência na forma como a União vem enfrentando o problema da segurança pública ao longo dos últimos anos, para finalmente analisarmos o planejamento e a execução do orçamento municipal de Pelotas no campo da segurança pública, durante os anos de 2017 a 2020.

³⁶ Empregamos aqui a expressão em inglês para "caso", como comumente é utilizado no contexto da Administração e do Marketing para se referir a casos de sucesso e destaque.

4 OS DESAFIOS ESTRUTURAIS, AS ESCOLHAS E OS PLANOS DO MUNICÍPIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA

Este quarto e último capítulo, além dos fluxos políticos nacionais, traçando um breve panorama sobre os desafios impostos pela estrutura social brasileira e como a União tem enfrentado o problema da segurança pública ao longo das últimas décadas, irá também analisar em maior detalhe o orçamento do Município de Pelotas, com ênfase na SMSP e no programa de segurança, bem como os desafios estruturais e algumas das escolhas do Governo Municipal dentro deste contexto.

4.1 ESTRUTURA SOCIAL: A PERMANÊNCIA DE UMA VISÃO MILITARISTA E AUTORITÁRIA NO CAMPO DA SEGURANÇA E OS DESAFIOS DA UNIÃO NO ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA AO LONGO DAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Para os fins desta tese é importante que façamos um breve passeio panorâmico para entendermos algumas dinâmicas e traços da estrutura social brasileira e como que dentro deste contexto deram-se os movimentos das políticas de segurança no âmbito da União, com seus avanços e recuos e diferentes orientações (Figura 15).

De início, não podemos ignorar algumas complexidades do Brasil. A República Federativa do Brasil é formada por 26 Estados, o Distrito Federal e 5.570 Municípios. Com uma área territorial de 8.510.345,538 km², é o maior país da América Latina e o quinto maior do mundo. Possui 25.000 quilômetros de fronteiras, sendo 10.000 quilômetros marítimos (Oceano Atlântico) e os outros 15.000 quilômetros com praticamente todos países sul-americanos, com exceção do Chile e Equador. Em 2021, a sua população estimada era de 213.317.639 de habitantes, o que o coloca como o sexto país mais populoso do mundo, com 84% dela considerada urbana (IBGE, 2021).

A partir destes dados e dentro dos limites da presente análise, pretendemos destacar dois desafios impostos à ascensão e à afirmação de políticas de segurança vinculadas a um paradigma de cidadania em âmbito nacional, destacando as orientações que elas vem tendo ao longo dos últimos anos nos governos federais. Entretanto, antes de avançarmos em uma melhor compreensão e dimensionamento desses desafios, ainda que já tenhamos apresentado este conceito na introdução desta tese, impõe definirmos melhor o entendimento que estamos adotando para a categoria estrutura social.

Partindo de uma concepção mista de estrutura social, integrando tanto elementos das definições weberianas e marxistas, vinculadas a uma ideia de estrutura de classes e estratificação social, quanto elementos de um conceito mais amplo e abrangente, os

autores espanhóis José Adelantado, José Antonio Noguera e Xavier Rambla a definem como:

la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y un lugar determinados. La estructura social es, así, un sistema de posiciones jerarquizado, no sólo en función de la división clasista operada en la esfera productiva, sino en función de muchos ejes que dividen a la población económica, política y culturalmente, y que lo hacen en términos de dominación y desigualdad relativa entre los grupos (...) con una cierta estabilidad en el tiempo, pero abierto a su reestructuración permanente en base a la acción colectiva de los mismos (2000, p. 6).

Conforme os autores, as categorias política social e estrutura social apresentam-se ainda como “processos” de significativa complexidade e contradições internas, complementando que:

Los procesos a que nos referimos están constituidos por unas prácticas sociales, realizadas en varias esferas de actividad, apoyadas en condicionantes no siempre percibidos por quienes la ejecutan, y justificadas por razones sancionadas por una cultura. Esas prácticas producen unos efectos (no necesariamente esperados) que, a su vez, repercuten sobre los condicionantes que permanecen vigentes en una sociedad; de hecho esos condicionantes no son más que efectos de prácticas anteriores que han quedado ‘cristalizados’ (RAMBLA *et al.*, 2000, p. 4).

Ademais, é importante destacar que, na concepção dos autores, política social e estrutura social estabelecem entre si uma relação “bidirecional” ou “recursiva”, através da qual uma influencia e condiciona a outra. A política social tanto surge da estrutura social, quanto também contribui para estrutura-la (RAMBLA *et al.*, 2000, p. 5). E dentro dessa interrelação é que “las políticas sociales, en su labor de estructuración social, no se limita a compensar desigualdades, sino que precisamente las definen y modulan (sea con efectos a corto o a largo plazo)” (RAMBLA *et al.*, 2000, p. 26).

Enfim, a partir dessas concepções é que pretendemos compreender como as políticas sociais de segurança estão em alguma medida vinculadas a estrutura social, mas também como elas são capazes de influir nessa estrutura, provocando distensões e eventuais mudanças.

Por certo, a estrutura social brasileira é um todo complexo atravessada por inúmeros elementos, mais ou menos visíveis e reconhecidos. Lilia Moritz Schwarcz (2019), buscando reconstituir a narrativa idílica do brasileiro cordial, tolerante e pacífico, descortina uma impiedosa herança marcada, principalmente, pela escravidão, que persiste em (re)produzir seus efeitos até hoje em nossa estrutura social.

Segundo os dados do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2019 o Brasil tinha um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,765, ocupando a 84ª posição em um total de 189 países. Quando comparado com os países da América Latina, ocupa a 6ª posição, ficando atrás de Chile, Argentina, Uruguai, Peru e Colômbia (PNUD, 2021). E de acordo com o índice Gini, utilizado para medir o grau de concentração de renda e desigualdade, em 2019 o Brasil ocupava a nona posição como o país mais desigual do mundo (IBGE, 2021).

O relatório *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*, publicado em setembro de 2017 pela Oxfam Brasil, aponta que:

A grande maioria dos brasileiros tem uma renda média per capita de até um salário mínimo por mês. Considerando os valores de 2015, ano da última Pnad, seis em cada 10 pessoas têm uma renda domiciliar per capita média de até R\$ 792,00 por mês. De fato, 80% da população brasileira – 165 milhões de brasileiras e brasileiros – vivem com uma renda per capita inferior a dois salários mínimos mensais (GEORGES, 2017, p. 21).

Não há dúvidas de que a desigualdade desponta como uma das condicionantes de maior relevância na conformação de nossa estrutura social brasileira. Schwarcz destaca ainda que:

O fenômeno da desigualdade é tão enraizado entre nós que se apresenta a partir de várias faces: a desigualdade econômica e de renda, a desigualdade de oportunidades, a desigualdade racial, a desigualdade regional, a desigualdade de gênero, a desigualdade de geração e a desigualdade social, presente nos diferentes acessos à saúde, à educação, à moradia, ao transporte e ao lazer (2019, p. 126).

Em um sentido muito próximo, James Holston (2008) estabelece a categoria da cidadania diferenciada, uma forma de identificar como o Brasil tem historicamente lidado com as desigualdades. Para Holston, a cidadania foi usada para “legalizar desigualdades sociais e distribuir direitos seletivamente” (2008, p. 67). Assim, diferentes são os acessos à moradia, à saúde, à educação, ao emprego e, inclusive, à segurança.

Entre 2009 e 2019, 623.439 pessoas foram assassinadas no Brasil. Destas, 333.330 eram adolescentes e jovens entre 15 e 29 anos (IPEA, 2021). Em 2020, 17 milhões de mulheres de 16 anos ou mais foram vítimas de alguma forma de violência no Brasil (FBSP, 2021).

Quando o recorte é a raça, os números se tornam perversamente ainda mais desiguais. Em 2017, dos 65.602 homicídios registrados no Brasil, 75,5% das vítimas eram negras. A taxa de homicídios, neste mesmo ano, para a população negra foi de 43,1 para cada 100 mil habitantes, enquanto para a população não negra (brancos, amarelos e

indígenas) foi de 16,0. Ainda, a última década (2007-2017) viu a taxa de homicídios de negros crescer 33,1% e a de não negros, 3,3%.

Esses dados ajudam a demonstrar o quanto a segurança é um direito atravessado pelos mesmos vieses estruturais que condicionam o acesso à saúde, educação, renda, moradia, entre outros direitos sociais. Vieses muitas vezes inviabilizados, especialmente pela sensação difusa de insegurança e medo da violência disseminadas entre todos.

Por outro lado, soma-se ainda ao desafio da efetivação de um novo paradigma de segurança em nosso país, a dimensão do autoritarismo como já pudemos explorar melhor no capítulo anterior, mas que aqui retomamos em uma perspectiva mais abrangente. Se é certo que vivemos em uma sociedade absolutamente desigual, evidenciada em diferentes faces, a condicionante do autoritarismo, apesar de mais difícil de mensurar, também não pode ser considerada menos relevante.

Lilia Schwarcz sintetiza que “nosso presente anda, mesmo, cheio de passado”:

Desde o período colonial, passando pelo Império e chegando à República, temos praticado uma cidadania incompleta e falha, marcada por políticas de mandonismo, muito patrimonialismo, várias formas de racismo, sexismo, discriminação e violência.

A despeito de vivenciarmos, desde 1988, e com a promulgação da Constituição Cidadã, o mais extenso período de vigência de um estado de direito e de uma democracia no Brasil republicano, não logramos diminuir nossa desigualdade, combater o racismo institucional e estrutural contra negros e indígenas, erradicar as práticas de violência de gênero (2000, p. 24).

Sobre a categoria autoritarismo, Juan Linz (1964), a partir da análise de experiências políticas do governo de Getúlio Vargas, no Brasil, e de Antônio Salazar, em Portugal, traçou os elementos básicos para a sua definição, particularizando o que não era possível de ser explicado através do conceito de totalitarismo, tampouco pelo de democracia. Nesse caso, um dos elementos chave de diferenciação é que, enquanto regimes totalitários são constituídos por certas ideologias, com contornos claros e objetivos, nos regimes autoritários o que se verifica é a presença de determinadas mentalidades, predisposições psíquicas condicionadas pelo contexto social no qual estão inseridos (LINZ, 2017).

Ademais, Linz complementa sua análise, classificando os regimes autoritários em uma série de tipos específicos, como o burocrático-militar, algo que ele define:

como un ‘tipo paradigmático’ de régimen autoritario, dado que está igualmente alejado de los sistemas democráticos y de los sistemas totalitarios. Dirigido casi siempre por militares no carismáticos, este tipo de régimen está orientado pragmáticamente dentro de los límites de su mentalidad burocrático-militar (2017, p. 86).

Já Renato Sergio de Lima, define autoritarismo como:

um conjunto de crenças, sentimentos e atitudes antidemocráticas e preconceituosas, relacionadas a submissão e agressividade autoritária e à defesa de valores e instituições convencionais ou conservadores (2020, p. 34).

Assim é que a “gestão das diferenças sociais na cidade”, especialmente a desempenhada pelas forças policiais, leva em consideração a existência de classes ditas “perigosas” (CHALHOUB, 2017, p. 22). Para o historiador Sidney Chalhoub, “a polícia age a partir do pressuposto da suspeita generalizada, da premissa de que todo cidadão é suspeito de alguma coisa até prova em contrário e, é lógico, alguns cidadão são mais suspeitos do que outros” (2017, p. 26).

Essa classificação é um dos parâmetros básicos de orientação do trabalho policial ainda hoje no Brasil, como bem pudemos verificar no capítulo anterior. Não só as abordagens, mas as próprias mortes são encaradas através desse filtro dicotômico que classifica as pessoas em “cidadão de bem” x “bandido”. Lima pontua que nessa “perversa fratura da sociedade”, são direcionados “aos primeiros a garantia regulada de direitos sociais e políticos [...], e aos últimos o rigor da lei e da vingança” (2019).

Em 2017, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública realizou a pesquisa *Medo da violência e apoio ao autoritarismo no Brasil: índice de propensão ao apoio a posições autoritárias*. O estudo conclui que o campo da segurança vem sendo capturado por “tentações autoritárias”, complementando ainda que:

esse campo tem reforçado a aceitação da separação da população em um grupo que deve ter seus direitos assegurados, entre eles a liberdade de matar se assim julgar que foi ameaçado; e um segundo grupo que, rotulado de perigoso e criminoso, deve ser objeto da vigilância constante e, se necessário, da neutralização física (FBSP, 2017, p. 37).

Dessa forma, podemos dizer que na esfera da segurança pública, a marca do autoritarismo brasileiro, diferente de outros segmentos sociais, surge com muito mais força e resistência. Uma outra evidência, para além das concepções e visões de atores relevantes da nossa pesquisa, exploradas em maior detalhe no capítulo anterior, pode ser encontrada também no próprio processo de construção da Constituição Federal de 1988.

A transição da Ditadura Militar (1964-1985) no Brasil, um típico regime autoritário burocrático-militar, para o atual regime democrático, foi marcado pela elaboração de uma nova Constituição. Contudo, esse processo não ficou imune a uma série de influências da mentalidade do regime autoritário que se pretendia superar. Em outras palavras, podemos dizer, na esteira da reflexão proposta por Schwarcz (2019), que o autoritarismo é uma marca que persiste nos nossos mais variados contextos políticos.

Buscando analisar o contexto de discussão do tema da segurança pública no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987, especificamente com foco nos trabalhos realizados na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (SDESS), foi empreendida uma pesquisa (RIVERO, 2019) em documentos históricos da referida Assembleia, especialmente em atas e transcrições das reuniões da referida subcomissão, procurando identificar seus membros titulares, suas formações e orientações políticas, a dinâmica dos trabalhos, a convocação das audiências públicas, a escolha dos expositores e dos temas. O resultado dessa investigação foi a identificação de significativas evidências de como visões militares e autoritárias conduziram os debates sobre segurança no contexto da ANC.

A ambiguidade do processo constituinte iniciado em 1987, no ápice da transição democrática, pode bem ser identificado no tratamento que a atual Constituição dispensou às Forças Armadas e à questão da Segurança Pública. O Título V - DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS -, é onde se encontram disciplinados os preceitos constitucionais referentes a esses dois temas e é também um importante foco de permanência do regime militar na Constituinte, que se estende até hoje.

A proximidade entre Forças Armadas e Segurança Pública não se dá apenas pelo fato de estarem ambos localizados em capítulos subsequentes (II e III) e do mesmo Título V. Podemos dizer que ela é embrionária na atual Constituição Federal. Ela é o resultado de todo um contexto de discussão e elaboração do texto constitucional gestado em um ambiente impregnado de ideias militaristas e com a participação ativa das Forças Armadas.

Se durante o período de Ditadura Militar o Governo Federal promoveu importantes mudanças nas políticas de segurança do país, no momento de transição essas proximidades não só permaneceram, como foram também sedimentadas no novo texto constitucional. Conforme Jorge Zaverucha, no que tange às relações civil-militares, “a Constituição manteve muitas prerrogativas militares não democráticas existentes na Constituição autoritária passada e chegou a adicionar novas prerrogativas” (ZAVERUCHA, 2010, p. 41).

O ponto de maior destaque são as Audiências Públicas que foram convocadas na esfera da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Nesse aspecto, o que se verifica da análise do material colhido é que as audiências foram afetadas por pelo menos dois importantes vieses: um referente às instituições representadas e outro, às classes que estavam sendo representadas. Os temas das Forças Armadas, seu controle e limites constitucionais, e o da Segurança Pública, seus

conceitos e abrangências, ficaram adstritos às visões predominantes nas instituições militares e policiais da época. E, mais ainda, restritos ao pensamento dos grupos que exerciam o comando, afastando da arena de debates os numerosos subordinados dessas instituições (RIVERO, 2019).

Em audiências onde se discutiram o papel das polícias, o voto dos militares, a obrigatoriedade e a universalidade do serviço militar, a falta de uma representação mais plural da sociedade e, inclusive, das próprias instituições diretamente envolvidas, repercutiram em um evidente prejuízo na efetivação de uma Constituinte amplamente democrática e em mudanças institucionais na forma de perceber e enfrentar o tema da segurança pública (RIVERO, 2019).

O que se depreende desse contexto de construção do atual texto constitucional é a permanência no texto constitucional, dentro do campo da segurança, de uma visão ainda muito condicionada pelo autoritarismo. Tal perspectiva não só se mantém positivada na Constituição Cidadã, vinculando a segurança tão somente à esfera das Forças Armadas e das polícias, como também transborda na própria atuação dessas instituições. Assim como é marcante a sua presença na visão da PREFEITA sobre o papel da polícia, na concepção de segurança que predominou na Secretaria Municipal de Segurança Pública de Pelotas e que atravessa a visão tanto do SECRETÁRIO 1, quanto do SECRETÁRIO 2.

Estes marcos da estrutura social brasileira são os desafios que têm se imposto no caminho da política municipal de segurança que o Município de Pelotas tem construído e executado, bem como no dos recentes governos federais.

Como bem destaca Kalita Trindade:

A história recente da segurança pública é marcada por idas e vindas, sendo os governos locais um fator importante para o desenvolvimento de práticas efetivas, além dos governos centrais para uma ação indutora, capacitadora e promotora desse desenvolvimento institucional. Buscar a redução dos indicadores de violência e criminalidade a partir de programas e projetos que realmente sejam efetivos é um desafio para os governos (2021, p. 31).

De fato, no âmbito da União, a preocupação com o campo da segurança, na história nacional recente, vai ganhar impulso principalmente com dois acontecimentos que tiveram grande repercussão nacional, especialmente pelo destaque que ganharam na mídia: o Massacre do Carandiru, em 1992, no Estado de São Paulo, e o Sequestro do Ônibus 174, no Rio de Janeiro, no ano 2000 (SAPORI, 2007).

Dessa forma, a partir de Fernando Henrique Cardoso (FHC), "todos os governos imprimiram suas marcas na segurança pública" (TRINDADE & MADEIRA, 2020, p. 146). Em 1997 foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e, na

sequência, no segundo governo FHC, o I Plano Nacional de Segurança Pública (IPNSP). Sérgio Adorno identifica que neste período, o sistema de justiça criminal, no Brasil, experimentava uma acentuada crise, nos três níveis, do Executivo Federal, Judiciário e Legislativo:

Ancoradas em um modelo envelhecido de segurança pública, fundado em legislação penal e processual penal ultrapassadas, as agências federais que compõem o sistema de justiça criminal nacional se revelavam incapazes de fazer face ao rápido crescimento dos crimes, em especial dos crimes violentos conectados às modalidades de criminalidade organizada, a par da disseminação quase em cadeia de formas de violência nas relações intersubjetivas, contribuindo para exacerbar sentimentos coletivos de medo e insegurança (2003, p. 103).

O entendimento predominante no Governo Federal era de que as mudanças no campo da segurança seriam lentas e graduais, dadas as complexidades e resistências do campo (ADORNO, 2003). Muito destas resistências podemos considerar como tributárias da nossa estrutura social que pudemos analisar até aqui.

Isso também nos ajuda a explicar algumas das razões que levaram o IPNSP a seguir um modelo genérico, mesmo que houvesse um esforço no envolvimento de diferentes instituições e o fortalecimento de uma visão preventiva, reconhecendo a segurança pública como o problema social e de interesse da União. Ainda que algumas mudanças tímidas no campo da segurança pública em âmbito federal tenham se iniciado a partir destas iniciativas, Adorno conclui que "o governo FHC não deixou sua marca no domínio da segurança pública" (2003, p. 136).

Durante os dois governos Lula, em 2003 foi elaborado o II Plano Nacional de Segurança Pública (IIPNSP), mas o grande destaque ficou para o seu segundo mandato, com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Buscando promover a integração entre os diferentes entes federativos, bem como a sociedade civil, de maneira ampla, o PRONASCI articulou políticas sociais, em diferentes frentes, temas, setores e vulnerabilidades, abarcando jovens e mulheres, entre outros grupos.

Dentre as suas iniciativas, podemos destacar, por exemplo: a) a promoção do protagonismo dos Municípios no campo da segurança pública, com financiamentos e o estímulo a criação e implementação de Gabinetes de Gestão Integradas, e b) a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), em 2009, promovendo o protagonismo da sociedade na construção do programa.

Ao longo dos anos subsequentes, a participação dos Municípios, estimulada pelas estratégias do PRONASCI, foi aos poucos se estabelecendo, como já pudemos identificar na Introdução deste trabalho. Contudo, na transição do segundo governo Lula para o

governo Dilma, houve uma mudança de foco, levando a cortes de orçamento e a consequente extinção do PRONASCI, “deixando muitos estados e Municípios órfãos desta política pública de segurança e do necessário aporte financeiro” promovidos pelo programa (SPANIOL et. al., 2020, p. 114).

Em 2018, o governo Temer, além do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018-2028), instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) através da Lei 13.675/18. Mais uma vez os Municípios eram trazidos para o centro das políticas de segurança ao ser estabelecido, dentre outras medidas, que junto com os Estados e o Distrito Federal, deveriam

com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social (BRASIL, 2018).

Na sequência, entretanto, não se teve mais no âmbito nacional políticas indutoras e incentivos financeiros para a promoção do protagonismo municipal no campo da segurança pública, havendo um recuo na participação dos Municípios. Em 2020, por exemplo, o contexto da pandemia de Covid-19 levou os Municípios a realizar um corte de mais de 29% no financiamento da segurança pública, quando comparado ao ano de 2019 (PERES & BUENO, 2021).

Para além destes recuos na indução da participação dos Municípios nas políticas de segurança, também podemos verificar a dificuldade que as proposições nacionais no campo tem em se filiar a um paradigma de segurança cidadã. Em uma análise dos Planos Nacionais de Segurança Pública dos governos de Fernando Henrique Cardoso à Bolsonaro, realizada por Trindade & Madeira (2003), percebemos que apenas o PRONASCI, durante o Governo Lula filia-se ao Paradigma de Segurança Cidadã e que, o no último plano analisado, inclusive, há um retorno de elementos do Paradigma de Segurança Nacional, em um evidente retrocesso (Figura 15).

Figura 15 - Quadro comparativo dos Planos Nacionais de Segurança Pública de FHC até Bolsonaro

Presidente/Plano Proposto	Visão de Segurança Pública	Metas	Meios para operacionalizar	Paradigma
FHC (PNSP)	Preventiva e Repressiva Segurança Pública como um problema social	Desarmamento e controle de armas Combate ao narcotráfico e ao crime organizado	Atuação de diferentes órgãos em todos os níveis	Segurança Pública
Lula (PRONASCI)	Preventiva Ações integradas de segurança pública e políticas sociais	Promover o acesso à justiça para a população dos territórios de descoesão social Intensificar e ampliar as medidas de enfrentamento ao crime organizado e à corrupção policial Promover os direitos humanos	Execução no âmbito federal, estadual e municipal Resgate de jovens em situação de desagregação familiar Foco territorial, social e etário Programas voltados aos jovens, às mulheres, aos policiais Territórios da Paz	Segurança Cidadã
Dilma (PNRH)	Preventiva e repressiva Ações focadas nos estados com altas taxas de homicídios	Promover a interdisciplinaridade e integração Busca da redução constante das taxas de homicídio	Forte Atuação dos entes federados Governo federal tem função de apoio aos governos (estaduais) na produção e na gestão das ações	Segurança Pública/ Segurança Cidadã

Temer (Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social)	Preventiva e repressiva Atuação de forma incisiva no combate ao crime organizado, aos fluxos de sua alimentação	Definição de metas, objetivos e estratégia compatível com as diretrizes e objetivos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para o Brasil (ENDES)	Federalismo compartilhado, em nome da vida e da segurança contra a violência em todos os níveis SUSP Criação de delegacias especializadas em homicídios e outros crimes Núcleos de análise criminal nas Unidades da Federação	Segurança Pública
Bolsonaro (Pacote Anticrime)	Repressiva Medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa	Mudanças no Código de Processo Penal e na Lei de Execução Penal Medidas para endurecer o cumprimento das penas	Alterações legislativas	Segurança Pública/com traços da Segurança Nacional

Fonte: adaptado de Trindade & Madeira, 2003.

Com o fim do PRONASCI e o não funcionamento do SUSP, os Municípios ficaram sem a indução da União para impulsionar as suas políticas de segurança pública. Restaram algumas estruturas, ao menos no plano formal, como as legislações dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais, mas perdeu-se, além das fontes de recursos, o pouco de coesão e a organicidade que se tentou aplicar às políticas de segurança.

Por outro lado, a visão e a compreensão de que o Município é um lugar privilegiado para as políticas de segurança em alguma medida permaneceu. Prova disso são tanto os movimentos de municipalização da segurança que já tivemos a oportunidade de captar (CHIES & RIVERO, 2019), quanto a recente iniciativa do Município de Pelotas no campo, que estamos analisando ao longo desta tese.

Contudo, essa iniciativa é evidentemente órfã de uma política nacional indutora e atravessada por questões em disputa por diferentes campos, como as que envolvem as consultorias da Comunitas e do Instituto Cidade Segura, por exemplo, e enraizada em

uma estrutura social desigual e autoritária, além de bastante limitada e desorganizada em alguns sentidos.

A política de segurança municipal, em especial a implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública manteve-se precária desde o início, como pudemos verificar no capítulo anterior. Não houve um planejamento inicial e aparentemente não se tinha clareza sobre qual seria o seu papel e a sua função no Governo Municipal.

Essa desorganização e falta de atenção para a estruturação e funcionamento da política municipal de segurança fica ainda mais evidente quando analisamos os detalhes do Plano Plurianual do Município de Pelotas (2018-2021) e a execução das despesas orçamentárias dos anos de 2017 a 2020, em conjunto com outros dados e informações que coletamos no campo, especialmente em entrevistas e observações.

4.2 ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DO PPA 2018/2021 E DAS EXECUÇÕES DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DE 2017 A 2020 DO MUNICÍPIO DE PELOTAS

Quando analisamos o Plano Plurianual do Município de Pelotas (2018-2021), o instrumento de planejamento das políticas públicas do Governo Municipal, onde é apresentada a agenda do governo, alguns dados logo de início já chamam atenção. O programa de Segurança, por exemplo, aparece com uma previsão orçamentária de R\$ 9.882.845,38, o que corresponde a 0,22% do total previsto para os quatro primeiros anos de governo (Tabela 1).

Uma análise mais detalhada do PPA indica que do valor global destinado para o programa Segurança, R\$ 2.564.882,00 são previstos para uma iniciativa identificada como “Corpo de Bombeiros”, vinculada a construção de novo prédio da Assessoria de Atividades Técnicas e a Restauração do prédio histórico da corporação, e R\$ 2.260.498,50 são vinculados a promover maior segurança no trânsito, representando ambos praticamente metade (49%) do orçamento do programa, restando ainda menos para outras iniciativas do campo da segurança.

Tabela 1 - Previsão de gastos por Programa previsto no Plano Plurianual do Município de Pelotas para o período de 2018 a 2021 (R\$).

Programa	Valor (R\$)
Encargos Municipais	259.780.085,00
Gestão, Manutenção e Serviços ao Legislativo	85.809.682,00

Gestão, Manutenção e Serviços ao Executivo	570.638.622,30
Gestão, Manutenção e Serviços a Autarquia - SANEP	568.981.800,00
Gestão, Manutenção e Serviços ao RPPS - PREVPEL	20.343.835,00
Inclusão Social	2.009.733.686,48
Qualidade de Vida	45.777.259,27
Segurança	9.882.845,38
Espaço Público	324.668.513,98
Sustentabilidade Ambiental	94.415.701,21
Desenvolvimento Econômico	25.977.926,00
Gestão e Transparência	427.605.701,50
Reserva de Contingência	125.758.415,00
TOTAL	4.569.374.073,12

Fonte: Plano Plurianual do Município de Pelotas-RS (2018-2021) - Lei Municipal n. 6.533/2017.

Para a SMSP são previstos R\$ 4.929.304,88, sendo R\$ 1.260.000 para a iniciativa Pacto pela Paz, que se resume a "Mobilização da sociedade na construção de um compromisso que reúna políticas públicas consistentes e a organização de um agenda de debates sobre a questão da violência" e a "Oferta de auxílio moradia para os policiais militares que atuam nos núcleos do Policiamento Comunitário" (Tabela 2).

Ressalte-se que o Pacto Pelotas pela Paz foi lançado em agosto de 2017, depois de inúmeras reuniões e atividades de planejamento, conforme apuramos nas entrevistas. Já o PPA 2018/2021 foi elaborado em dezembro de 2017. Portanto, era de se esperar que houvesse um maior detalhamento da iniciativa, bem como uma dotação orçamentária mais ampla para o seu custeio.

Tabela 2 - Detalhamento do programa de Segurança previsto no Plano Plurianual do Município de Pelotas para o período de 2018 a 2021 (R\$).

	Descrição	Valor Previsto (R\$)
Programa	SEGURANÇA	9.882.845,38
Indicador:	Número de ocorrências registradas no Município relacionadas à violência	
Objetivo I	Garantir a segurança das pessoas e do patrimônio	6.234.186,88
Órgão e Unidade	Secretaria Municipal de Segurança Pública	

Metas	Qualificar a Guarda Municipal em todas as suas formas de atuação no Município Ampliar e manter os equipamentos necessários à promoção da segurança	
Iniciativas	Guarda Municipal: Reaparelhamento dos equipamentos de anti-tumulto; Formação de 80 Guardas Municipais; Capacitação de Guardas Municipais; Aquisição de uniformes para a Guarda Municipal; Aquisição de veículos; Aquisição de sistema de Rádio Comunicação Digital; Criação de Grupo Especializado utilizando bicicletas e corindo grandes áreas territoriais; Manutenção da Guarda Escolar; Formação sobre Direitos Humanos da Guarda Municipal; Manutenção de um posto permanente da Guarda Municipal no Laranjal.	2.658.864,88
Região	Todo o Município	
Iniciativa	Guarda Comunitária: Manutenção e capacitado dos guardas atuantes no projeto de patrulhamento escolar e comunitário.	80.000,00
Região	Todo o Município	
Iniciativa	Guarda Cidadão: Manutenção, ampliação e capacitação do efetivo da guarda.	40.000,00
Região	Todo o Município	
Iniciativa	Guarda Mirim: Manutenção e ampliação da guarda mirim nos bairros e áreas periféricas onde há maior vulnerabilidade social.	20.000,00
Região	Todo o Município	
Iniciativa	Sistema de Videomonitoramento: Ampliação da área de cobertura por câmeras de videomonitoramento.	800.000,00
Região	Zona Urbana	
Iniciativa	Sede da SMSP: Aquisição de equipamentos de informática; Aquisição de utensílios para implantação de refeitório.	70.440,00
Região	Fragata	
Órgão e Unidade	Secretaria Municipal de Gestão Administrativa e Financeira	
Meta	Instrumentalizar o Corpo de Bombeiros do Município	

Iniciativas	Corpo de Bombeiros: Construção do novo prédio da Assessoria de Atividades Técnicas - ATT e Central de Operações de Bombeiro Militar - COBOM; Restauração do prédio histórico do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul.	2.564.882,00
Região	Centro	
Objetivo II	Prevenir a violência social	1.388.160,00

Órgão e Unidade	Secretaria Municipal de Segurança Pública	
Meta	Reduzir o número de ocorrências no Município relacionadas a toda forma de violência	
Iniciativas	Pacto pela Paz: Mobilização da sociedade na construção de um compromisso que reúna políticas públicas consistentes e a organização de um agenda de debates sobre a questão da violência; Oferta de auxílio moradia para os policiais militares que atuam nos núcleos do Policiamento Comunitário, conforme convênio com o Governo do Estado; Ampliação do número de núcleos de Policiamento Comunitário em, no mínimo, 05 (cinco)	1.260.000,00
Região	Todo o Município	

Órgão e Unidade	Secretaria Municipal de Assistência Social	
Meta	Diminuir a reincidência em situações de violência intrafamiliar	
Iniciativa	Enfrentamento à violência intrafamiliar: Atendimento psicossocial a agressores.	128.160,00
Região	Todo o Município	

Objetivo III	Promover maior segurança no trânsito	2.260.498,50
--------------	--------------------------------------	--------------

Órgão e Unidade	Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito	
Meta	Diminuir o número de acidentes no trânsito	
Iniciativa	Trânsito Legal: Aparelhamento do Departamento de Fiscalização do Trânsito com veículos, uniformes e materiais para fiscalização geral.	226.281,56
Região	Zona Urbana	
Iniciativa	Paz no Trânsito: Aquisição de uniformes e materiais em geral para os Agentes de Trânsito; Qualificação continuada para os Agentes de Trânsito.	226.281,56
Região	Zona Urbana	

Iniciativa	Escolinha de Trânsito: Modernização e ampliação da Escolinha de Trânsito.	43.101,25
Região	Zona Urbana	
Iniciativa	Escola Pública de Trânsito: Manutenção e ampliação da Escola Pública de Trânsito.	86.202,50
Região	Zona Urbana	
Iniciativa	Transporte Transparente: Aquisição de equipamentos para a fiscalização geral do Transporte Coletivo, táxis e mototáxis.	88.197,23
Região	Todo o Município	
Iniciativa	Sinalização Eficiente: Requalificação da sinalização horizontal, vertical e semafórica.	1.590.434,40
Região	Zona Urbana	

Fonte: Plano Plurianual do Município de Pelotas-RS (2018-2021) - Lei n. 6.533/2017.

Já a execução da despesa orçamentária total da Prefeitura Municipal de Pelotas e da SMSP ao longo dos anos 2017 a 2020 permite-nos algumas outras constatações. Do total do orçamento previsto para o Município em 2017, apenas 1,13% foi para a SMSP. Sendo que dos R\$ 10.193.854,99 autorizados à SMSP, R\$ 9.048.159,52 (88,76%) foram previstos para custear a administração geral da pasta (gestão, manutenção e serviços), restando menos de 12% do orçamento para projetos (Tabela 3).

Com relação aos valores autorizados para os projetos de Ampliação do Sistema de Videomonitoramento, Guarda Cidadão, Guarda Comunitária e Guarda Mirim - Herdeiros do Futuro, nos chama atenção que apenas 21,1% foi efetivamente empenhado, com destaque para o projeto de Ampliação do Sistema de Videomonitoramento, que teve menos de 1% da dotação orçamentária empenhada (Tabela 3).

Já em 2018, em comparação ao ano anterior nota-se um aumento na participação da SMSP no orçamento, subindo para 2,8% do total do previsto para o Município. Havendo um aumento nos projetos e no percentual autorizado a eles em relação às despesas com a Administração Geral da pasta. Entretanto, do total autorizado no ano de 2018, apenas 62,5% do orçamento destinado à SMSP foi empenhado (Tabela 4).

No ano seguinte, em 2019, ainda que o orçamento total autorizado do Município tenha aumentado 3,6% em relação ao ano de 2018, a fatia destinada à SMSP sofreu uma redução de 1,7%. Já projetos como Pacto Pela Paz, Guarda Cidadão e Guarda Mirim continuaram tendo, além de dotações reduzidas, baixo percentual de empenho dos valores: 36%, 2,5% e 0, respectivamente (Tabela 5).

Por fim, no ano de 2020, o percentual do orçamento municipal destinado à SMSP manteve-se em 1,7% e, além dos projetos previstos nos anos anteriores, foi autorizada dotação de R\$ 81.000,00 para a Sede da SMSP. Contudo, nenhuma parte desse valor foi empenhado, assim como os R\$ 200.000,00 autorizados para o Pacto pela Paz (Tabela 6).

Tabela 3 - Execução da despesa orçamentária total da Prefeitura Municipal de Pelotas e da SMSP no ano de 2017 (R\$).

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidado	Pago
Prefeitura Municipal de Pelotas	899.822.138,98	691.155.618,25	636.783.288,50	617.158.999,36
Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP)	10.193.854,99	8.955.043,26	8.907.377,04	8.664.141,11
Administração Geral	9.048.159,52	8.512.264,78	8.487.431,06	8.246.124,35
Gestão, Manutenção e Serviço	9.048.159,52	8.512.264,78	8.487.431,06	8.246.124,35
Policiamento	287.140,00	261.584,40	261.584,40	261.584,40
Policiamento Comunitário	287.140,00	261.584,40	261.584,40	261.584,40
Defesa Civil	858.555,47	181.194,08	158.361,58	156.432,36
Ampliação do Sistema de Videomonitoramento	602.000,00	4.132,70	952,70	0,00
Guarda Cidadão	232.615,30	167,694,15	154,416,65	153.440,13
Guarda Comunitária	13.940,17	6.565,00	190,00	190,00
Guarda Mirim - Herdeiros do Futuro	10.000,00	2.802,23	2.802,23	2.802,23

Fonte: Portal TCE-RS, 2021.

Tabela 4 - Execução da despesa orçamentária total da Prefeitura Municipal de Pelotas e da SMSP no ano de 2018 (R\$).

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidado	Pago
Prefeitura Municipal de Pelotas	897.355.880,25	700.154.007,31	677.135.458,17	627.321.059,56
Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP)	19.578.624,68	12.236.839,45	12.151.114,74	10.961.094,73
Administração Geral	13.650.990,00	12.112.257,33	12.055.845,47	10.909.279,22
Gestão, Manutenção e Serviço	13.650.990,00	12.112.257,33	12.055.845,47	10.909.279,22
Defesa Civil	5.927.634,68	124.582,12	95.269,27	51.815,51

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidado	Pago
Sistema de Videomonitoramento	4.980.000,00	7.743,20	7.743,20	0,00
Guarda Municipal	651.634,68	62.287,52	53.776,10	34.562,54
Guarda Comunitária	45.000,00	20.074,40	0,00	0,00
Guarda Cidadão	30.000,00	18.650,00	17.922,97	16.192,97
Guarda Mirim	5.000,00	0,00	0,00	0,00
Pacto pela Paz	216.000,00	15.827,00	15.827,00	1.060,00

Fonte: Portal TCE-RS, 2021.

Tabela 5 - Execução da despesa orçamentária total da Prefeitura Municipal de Pelotas e da SMSP no ano de 2019 (R\$).

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidado	Pago
Prefeitura Municipal de Pelotas	929.641.182,92	757.323.430,15	725.361.348,15	662.545.938,31
Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP)	15.611.614,91	12.649.899,19	12.563.809,54	11.252.310,98
Administração Geral	13.212.130,10	10.758.004,51	10.673.130,21	9.565.735,17
Gestão Manutenção e Serviço	13.212.130,10	10.758.004,51	10.673.130,21	9.565.735,17
Defesa Civil	2.399.484,81	1.891.894,68	1.890.679,33	1.686.575,81
Sistema de Videomonitoramento	1.986.063,00	1.604.275,84	1.604.275,84	1.604.275,84
Guarda Municipal	231.421,81	222.246,27	222.030,92	18.780,00
Guarda Comunitária	25.000,00	14.181,04	13.181,04	12.543,44
Guarda Cidadão	10.000,00	251,00	251,00	0,00
Guarda Mirim	5.000,00	0,00	0,00	0,00
Pacto pela Paz	142.000,00	50.976,53	50.976,53	50.976,53

Fonte: Portal TCE-RS, 2021.

Tabela 6 - Execução da despesa orçamentária total da Prefeitura Municipal de Pelotas e da SMSP no ano de 2020 (R\$).

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidado	Pago
Prefeitura Municipal de Pelotas	1.002.304.582,80	800.623.147,85	753.321.086,49	711.808.794,58

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidado	Pago
Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP)	17.608.741,64	11.952.845,85	11.901.848,64	10.620.026,95
Administração Geral	15.397.241,64	11.259.803,05	11.226.558,50	10.408.654,86
Gestão Manutenção e Serviço	15.397.241,64	11.259.803,05	11.226.558,50	10.408.654,86
Defesa Civil	2.211.500,00	693.042,80	675.290,14	211.372,09
Sistema de Videomonitoramento	1.249.950,00	462.567,09	455.197,09	52.406,83
Guarda Municipal	610.550,00	227.482,81	217.100,15	158.088,26
Guarda Comunitária	30.000,00	1.836,20	1.836,20	877,00
Guarda Cidadão	30.000,00	1.156,70	1.156,70	0,00
Guarda Mirim	5.000,00	0,00	0,00	0,00
Sede SMSP	81.000,000	0,00	0,00	0,00
Pacto pela Paz	200.000,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Portal TCE-RS, 2021.

Outro destaque que estes dados nos permitem fazer é também com relação ao não-investimento na sede da SMSP. Como pudemos perceber no capítulo anterior, através da descrição do que observamos em nossa primeira visita à SMSP, corroborada pela percepção da integrante da Guarda Municipal que entrevistamos, as aparências e os aspectos estruturais do prédio e mobiliário eram bastante precários. No entanto, durante o período analisado, não houve qualquer espécie de investimento nesse sentido. Inclusive, quando no orçamento de 2020 surge uma dotação específica para a sede, esse valor sequer chega a ser empenhado pela municipalidade.

Aqui acionamos Luiz Eduardo Soares, quando diz que “a estética é parte constitutiva da política e tem efeitos muito mais concretos do que os céticos supõem” (2000, p. 94). O autor faz essa afirmação em seu livro *Meu Casaco de General* (2000), quando explica que “as delegacias podem ser cenários degradantes da auto-estima do policial e do público, ou ambientes propícios à valorização de atitudes positivas, de parte a parte” (2000, p. 94). Assim, podemos muito bem substituir as delegacias por quaisquer outras repartições públicas, como a sede da SMSP. Além do mais, um investimento destes representaria um importante movimento de consolidação da segurança pública no âmbito da estrutura municipal de governo, ainda que em alguma medida simbólico.

Com relação ao orçamento municipal destinado ao PPPP, ao longo dos quatro anos aqui analisados (2017-2020) foram autorizados apenas R\$ 558.000,00, menos da metade dos R\$ 1.260.000 previstos no PPA 2018/2021, o que representa menos de 6% da dotação autorizada à SMSP neste período, sendo que deste valor apenas R\$ 66.803,53 foi efetivamente empenhado, o que equivale a 12% do autorizado.

Quando perguntado sobre o orçamento destinado à SMSP, o SECRETÁRIO 2 foi enfático ao dizer que era reduzido.

Pequeno, pequeno, pequeno... eu não tenho valor de cabeça para te dar, teria que buscar. (...) Assim, o orçamento que tinha era para pagamento de pessoal, alguma compra e manutenção e veículos, combustível... bastante. Fora isso tinha duzentos mil [reais] do Pacto [Pelotas pela Paz] (...) que eu não sabia que a Secretaria [SMSP] tinha. [É perguntado sobre como que era aplicado esse recurso]. Não era. Botavam porque o Pacto [Pelotas pela Paz] existia, só que nunca utilizavam. E o [SECRETÁRIO 1] nunca falou que tinha. E ele ficou acumulado. Nunca se utilizou. Só fiquei sabendo quando eu fui para a Secretaria [SMSP] que eu vi. [É perguntado se passou a aplicar ele]. Para ser sincero, quando estourou a pandemia, todo recurso, tudo o que a gente pedia para utilizar era a Saúde, não tinha recurso. Sabe? Tentei utilizar e utilizei em várias coisas, te conto agora em algumas coisas que eu utilizei, mas muita coisa de estrutura mínima (Entrevista SECRETÁRIO 2).

Correlacionando com o que já pudemos apurar e problematizar no capítulo anterior, os dados orçamentários do Município de Pelotas aqui analisados corroboram o entendimento de que a política de municipal de segurança pública pouco passava pela SMSP. A sua gestão se deu por outros setores do Governo Municipal e o seu financiamento, conforme a PREFEITA afirma, se deu de forma externa, por intermédio de organismos como a Comunitas.

Além do que, todos estes dados demonstram uma efetiva falta de planejamento do Governo Municipal no campo da segurança. Ainda que houvesse a iniciativa de se promover a construção de uma política municipal de segurança a partir de 2017, o PPA explorou muito pouco os projetos e as iniciativas que o Município pretendia implementar ao longo dos quatro anos de governo. E dos poucos projetos e iniciativas no campo, do que foi previsto no PPA, quase nada foi efetivamente implementado.

Com isso, não estamos querendo dizer que nada tenha sido feito em termos de política de segurança no Município de Pelotas ao longo dos anos de 2017 a 2020. Muito pelo contrário, inúmeras iniciativas foram adotadas, como um outro conjunto de dados demonstra com clareza. Entretanto, estas iniciativas não passaram pelos planejamentos orçamentários do governo, não ficaram registradas, não se submeteram aos processos públicos de construção e debate. Em alguma medida, podemos dizer que foram planejadas e financiadas fora do Município.

Se por um lado esse financiamento externo pode parecer uma vantagem, já que reduz, em tese, os gastos públicos, viabilizando e agilizando determinadas contratações, como afirma a PREFEITA, por outro lado também traz consigo relevantes problemas. O primeiro e mais evidente é a total falta de transparência e controle público dos recursos externos e da forma como eles são alocados nos programas, projetos e iniciativas. Quanto foi efetivamente injetado de recurso no Município? Que instituições financiaram quais projetos? Como são direcionados os gastos? Quais são as exigências dos financiadores? São questões que ficam sem respostas.

Como já reproduzimos no capítulo anterior, quando perguntada sobre os valores aplicados pela Comunitas em Pelotas e o valor pago ao Instituto Cidade Segura, a PREFEITA afirma que:

Nunca soube muito [dos valores da contratação da consultoria do Instituto Cidade Segura]. Claro, eu não sou muito boa de números. Eu não sei se eu cheguei a saber para te falar a verdade. Mas a gente tem acesso a isso. É só perguntar. (...) Eu sei que a Comunitas já botou mais de 7 milhões de reais aqui em Pelotas. Contando com o governo [do Prefeito anterior] (Entrevista PREFEITA).

Ainda que a PREFEITA afirme que estes recursos não são nenhum segredo e que alguns valores sejam abertamente comentados, a sua transparência é, no mínimo, bastante opaca e, como se pode perceber na sua fala, parece ser um assunto desconfortável para ela: “nunca soube muito”, “eu não sou muito boa de números”, “não sei se eu cheguei a saber para te falar a verdade”. Além de não haver qualquer espécie de prestação de contas nesse sentido, como não são recursos públicos, a forma como eles são investidos não constam no Plano Plurianual do Município (PPA) nem nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Não passam pelo controle do Legislativo Municipal, tampouco pelo escrutínio do restante da sociedade. Fazendo com que mais uma vez a sociedade tivesse a sua participação interdita.

Para além da falta de transparência e controle social, a política pública como um todo perde também o seu potencial de continuidade. Não há registros, não há previsões e planejamento público a curto e médio prazo (LOA e PPA), não são criadas estruturas de financiamento públicas, ficando dependente dos efêmeros e incertos investimentos externos. Nesse contexto, as chances de continuidade ficam significativamente reduzidas.

Quando correlacionamos essas informações a entrevista que realizamos com o SECRETÁRIO 2, podemos ampliar e complexificar um pouco mais o papel da SMSP na política municipal de segurança desenvolvida em Pelotas durante estes anos

pesquisados. Ao ser perguntado sobre quais foram as orientações dadas pela PREFEITA ao assumir o cargo da SMSP, ele disse que:

Ela nunca me passou orientações específicas do que fazer e do que não fazer. (...) Aí qual foi a primeira pessoa que eu conversei [ao ser nomeado Secretário Municipal de Segurança Pública]? O [CONSULTOR]. Liguei pra ele... [CONSULTOR], estou entrando como Secretário. O que que tu acha que eu devo fazer? O [CONSULTOR] me deu algumas recomendações, mas uma coisa que estava sempre clara pra mim, era o seguinte... Como Secretário, existe um plano de governo... E nesse plano está o Pacto [Pelotas pela Paz] em destaque. Eu como Secretário tenho que seguir o Pacto. O que que o Pacto preconiza? Não em termos de ação, né? Mas em termos de estratégia, de concepção, de conceito. E foi isso que eu tentei trazer para a Secretaria [SMSP]. (...) Por exemplo, proatividade; basear em informação, dado, a gestão; ser uma Secretaria de Segurança com uma visão abrangente de segurança, não só focado na Guarda Municipal, mas focado em projeto na área de... prevenção, participando... uma Secretaria que tivesse fazendo a gestão de projetos na área de segurança. Com esta visão ampla. Não uma Secretaria que se restringia a atuação da Guarda Municipal, que era isso que estava acontecendo. Tanto que o administrativo que eu coloquei lá na Guarda [Municipal]... eu vi que uma hora, o administrativo, ele cuidava muito de compra de munição, compra de insumo para os veículos da Guarda... Eu falei: 'Cara, tu já notou que tudo que tu faz em segurança é comprar insumo para a Guarda Municipal? Cara, enquanto tu tiver com essa concepção e a Guarda também, nós tamo fodido (sic). Porque vamos continuar atuando como Guarda Municipal, com status de Secretaria. Velho, cada polícia tem a sua função. A civil, polícia judiciária. A Brigada cuida dos crimes e da parte do patrulhamento na rua. A Guarda Municipal tem esta função... de fazer os PPIs, de cuidar do roubo a pedestre... essa é a nossa principal função dentro do Pacto, né... de aplicar o poder de polícia administrativa, que nos é concedido. Agora, o papel da Secretaria de Segurança é cuidar dos projetos da área de segurança.' (...) Então, aqui como Secretaria eu estou interessado em ver como é que estão os projetos da área de violência contra a mulher; como é que estão os projetos da área de prevenção precoce; como é que estão os projetos para prevenir violências dentro das escolas, entre os alunos, entre aluno e professor. Eu quero saber aqui na Secretaria [SMSP] quais são as escolas que tem maior índice de abandono. Então, isso é o papel da Secretaria de Segurança. Tanto que alguns órgãos de imprensa me ligavam para saber, por exemplo, como é que foi o assalto do banco tal. Eu falei, 'cara, como Secretaria de Segurança eu não tenho que opinar sobre isso. Desculpa, mas a investigação desse caso está com a Polícia Civil. Nós aqui temos projetos na área de segurança.' [Neste momento eu intervenho e destaco que todos estes projetos não estavam vinculados à SMSP] Não no momento que eu cheguei. Mas no momento em que eu fui, eu fiz questão de fazer todo mundo saber que estes projetos existiam e ter algum tipo de participação neles (Entrevista SECRETÁRIO 2).

É importante destacar que o SECRETÁRIO 2, antes de assumir a titularidade da SMSP era o Secretário Executivo do PPPP, tendo uma destacada função na gestão dos projetos de prevenção, que não eram vinculados à SMSP, mas a outras secretarias municipais. A visão que ele apresenta é de quem tem o interesse, no plano prático, de promover em alguma medida uma aproximação maior da SMSP a uma outra concepção

de segurança, diferente daquela que dominava até o momento da sua entrada na Secretaria, em 2020.

Nesse sentido, as análises do PPA e das LOA demonstram muito claramente que, sob o ponto de vista formal, de gestão e planejamento, a SMSP tinha poucos projetos efetivamente em andamento e todos eles com pouca ou quase nenhuma articulação com outras secretarias.

Outro dado relevante que surge mais uma vez da fala do SECRETÁRIO 2 é o papel influente do CONSULTOR nas atividades do Governo Municipal. Quando assume como Secretário, por exemplo, a sua primeira providência é telefonar para o CONSULTOR e pedir orientações de como proceder no novo cargo. No capítulo anterior, já havíamos verificado a influência direta do CONSULTOR em orientá-lo, quando ainda ocupava o cargo de Secretário Executivo do PPPP, a não interferir nos projetos de repressão liderados pelo SECRETÁRIO 1, para não gerar nenhum desgaste com o então titular da SMSP.

Assim, podemos concluir que aparentemente houve uma tentativa do Governo Municipal de promover certa mudança na condução da SMSP ao indicar o SECRETÁRIO 2 para ocupar a função. Contudo, no plano formal, as limitações de atuação da SMSP, especialmente no planejamento das ações de governo e na gestão orçamentária, continuavam bastante limitadas. E na dimensão pessoal, o perfil do SECRETÁRIO 2, mesmo que viesse de outro campo, que não o da segurança pública, e tivesse um discurso bastante alinhado com novas concepções de segurança, mais próximas de um paradigma de segurança cidadã, trazia ainda consigo certo *habitus* atravessado por uma visão autoritária, como já tivemos a oportunidade de explorar melhor no capítulo anterior.

Ademais, ressaltamos que o SECRETÁRIO 2 ficou pouco tempo à frente da SMSP, de abril de 2020 a junho de 2021, e dentro de um contexto absolutamente atípico, que foi o da pandemia do novo coronavírus. Na sequência, o SECRETÁRIO 2 foi substituído por um ex-policia rodoviário federal, retornando um perfil de dentro do campo da segurança para a titularidade da pasta, mais uma vez contrariando as expectativas expressadas pela PREFEITA.

Ademais, quando perguntado sobre a implementação de determinadas mudanças, como a aproximação e interlocução dos projetos de prevenção com o campo da segurança, representada pela SMSP, o SECRETÁRIO 2 diz que:

Conseguimos. Algumas coisas conseguimos. Não foi do jeito que eu gostaria. (...) eu gostaria de que a gestão geral do Pacto se misturasse tanto com a Secretaria [SMSP], que isso não fosse facilmente identificado, né. O que que é um e o que que é o outro. Porque vamos lá, o Pacto é um projeto de prevenção de violência. Qual é o papel da Secretária [SMSP],

não é esse? Por que que eu tenho que ter um gestor do projeto de segurança que fica fora da Secretaria [SMSP]? Tu entende? Pra mim a Secretária [SMSP] tem esse papel. Tu entende? Ela não tem o papel de tocar cada um dos projetos, mas de fazer a articulação, sim. Porque é um projeto na área de segurança. Entende? Lá nos Estados Unidos, lá nas reuniões de compustats [programa de policiamento orientado ao problema implementado em Nova York], participavam os diretores das escolas junto com a polícia de Nova York... e aí os policiais achavam os adolescentes fora da escola e levavam para dentro da escola. Para ajudar as escolas com índice de abandono baixo. Esse é o papel da Secretaria [SMSP], sabe? Para mim, a primeira configuração hierárquica do Pacto [Pelotas pela Paz], ela é uma configuração sem sentido. Por que que o gestor do Pacto está aqui e a Secretaria [SMSP] está aqui? [Nesse momento ele faz um gesto com as mãos mostrando a distância e a separação entre ambos]. É a mesma coisa [termina o gesto unindo e entrelaçando as duas mãos] (Entrevista SECRETÁRIO 2).

A pergunta lançada pelo SECRETÁRIO 2 é fundamental e, em alguma medida, ela atravessa o nosso próprio problema de pesquisa nesta tese: "Por que que eu tenho que ter um gestor do projeto de segurança que fica fora da Secretaria [SMSP]?".

Nos parece que esta resposta pode ser encontrada na leitura mais ampla que estamos nos propondo a fazer ao longo desta tese. A separação entre essas duas dimensões que o SECRETÁRIO 2 explicita - repressão e prevenção - ocorre em decorrência das disputas que dominam tanto o campo da segurança pública, quanto aos demais campos que estão se relacionando com ele, bem como é atravessada por um *habitus* autoritário e enraizada em uma estrutura social autoritária. O que é segurança pública? Qual deve ser o papel de uma Secretaria Municipal de Segurança Pública?

Na fala, no perfil, nas escolhas e nas ações de muitos dos atores relevantes que ouvimos e observamos ao longo desta pesquisa, apesar de algumas estratégias discursivas indicarem o contrário, fica evidente que segurança é sinônimo de policiamento, abordagem, força, truculência. Outras iniciativas, como as estratégias preventivas, são atribuições de outros campos e não da segurança.

Aliás, essa visão é muito bem captada pelo CONSULTOR, compartilhada conosco pelo próprio SECRETÁRIO 2:

Quando eu entrei no Pacto [Pelotas pela Paz, como Secretário Executivo], o pedido dela [da PREFEITA] foi de que eu não me expusesse muito politicamente. Politicamente, não. Que eu não me expusesse muito publicamente. Porque ela não me conhecia muito. E com o tempo ela foi me conhecendo... aí, pelo contrário, ela me pedia que eu falasse. Ela solicitava que eu fosse falar. Agora nos últimos meses [em 2021, antes da sua saída do Governo], tinha simpósios, tinha coisas que ela recebia o convite... e ela: 'Não, o [SECRETÁRIO 2] fala.' Prefeitos externos eu recebia, eu falava. 'O [SECRETÁRIO 2] fala. E ele fala melhor do que eu.' E o [CONSULTOR], o pedido do [CONSULTOR] foi diferente. [Nesse momento o entrevistado abre um sorriso], mas foi um pouco na mesma toada. O pedido do [CONSULTOR] foi o seguinte: '[SECRETÁRIO 2], te concentra mais nos projetos de prevenção. Uma, porque não tem nada

funcionando. Nenhum projeto está funcionando. Só estava funcionando Operações Integradas. O PPI [Plano de Policiamento Integrado] estava meia boca, por causa do [SECRETÁRIO 1]. Por que que o PPI não estava funcionando? Bom, tu falou com o [CBPM]. Não sei se o [CBPM] te falou isso, mas isso da própria boca do [Delegado Regional da Polícia Civil], do próprio [CBPM]... ‘Cara, a gente não quer fazer integração com o [SECRETÁRIO 1] lá. Entendeu, a gente não vai integrar.’ Porque sabe que o cara tá lá... o próprio [SECRETÁRIO 1] falava mal do Pacto [Pelotas pela Paz]. Ele fazia as reuniões e ele falava assim: ‘Pô, nós vamos ter que falar esse monte de fru-fru de novo, né? Tá, mas vamos lá, vamos fazer o que dá.’ O próprio [SECRETÁRIO 1] disse isso. Aí, o [CONSULTOR] me pediu o seguinte: ‘[SECRETÁRIO 2], te concentra nos projetos de prevenção, não mexe em nada nos projetos de repressão. Porque se tu começar a entrar nos projetos de repressão agora... já entrar tocando os projetos de repressão... tu pode criar uma animosidade com o [SECRETÁRIO 1]’. (...) Porque o que que acontece, o [SECRETÁRIO 1] foi contra a minha entrada. A minha entrada, não, minto. Ele foi contra a contratação de um [Secretário] Executivo para o Pacto [Pelotas pela Paz]. Ele queria gerir o Pacto. E a leitura do [CONSULTOR], e isso foi o [CONSULTOR] que me disse, é que o [SECRETÁRIO 1] poderia se sentir acuado politicamente com a minha entrada para gerenciar o projeto na área de repressão também. Então, eu passei todo o primeiro ano e uma parte do segundo, sem nem tocar nos projetos de repressão (Entrevista SECRETÁRIO 2).

Na fala do SECRETÁRIO 2, fica evidenciado que o campo da segurança é dominado por uma visão muito específica, de viés eminentemente repressivo. As iniciativas de prevenção, os “fru-frus”, como falava o SECRETÁRIO 1, eram atribuições de outros campos. Assim, a estratégia estabelecida pelo CONSULTOR, foi isolar a SMSP do restante do PPPP. Dessa forma não precisariam enfrentar questões estruturais mais densas dentro do campo da segurança.

Aqui podemos especular que o CONSULTOR, juntamente com a PREFEITA, estavam em alguma medida conscientes destes desafios e condições, mas cada um movido por interesses próprios do seus campos. Ele no campo econômico, buscando o rápido sucesso do seu serviço de consultoria, para que pudesse se tornar um *case* de referência, impulsionando a sua replicação em outras Prefeituras Municipais. Já a PREFEITA, no seu campo político, dentro do curto ciclo eleitoral, queria construir um *case* político de sucesso, enfrentando o mínimo possível de resistências, contornando determinadas questões estruturais do campo da segurança.

Assim é que o conceito de *branding*, destacado no capítulo anterior, nos ajuda a pensar melhor sobre estes movimentos, escolhas e o que estava em jogo efetivamente nestas disputas, bem como *slogans*, etiquetas e marcas foram construídos e acionados. A política municipal de segurança foi capturada por interesses específicos dos campos econômico e político e atravessada pelos obstáculos impostos pela estrutura social autoritária, que enxergam a segurança pública através de um prisma exclusivamente policial.

A precariedade e o isolamento da SMSP serviam, em alguma medida, a estes propósitos de, podemos dizer, dois *branding*: o *branding* político da PREFEITA e o econômico da consultoria, fazendo com que questões estruturais importantes ficassem em um segundo plano, sendo estrategicamente controladas e isoladas, mas ao mesmo tempo mantidas e operacionalizadas, especialmente no âmbito das Operações Integradas e no fortalecimento destes traços autoritários na própria Guarda Municipal.

Os desafios encontrados pelos recentes Governos Federais na construção de políticas de segurança são, em alguma medida, muito próximos ao enfrentado pelo Município de Pelotas no que diz respeito às concepções autoritárias e restritas a ideia de policiamento no campo da segurança. Por mais que determinadas categorias como integração, evidências científicas e prevenção sejam constantemente acionadas para tentar apresentar uma nova política de segurança, na verdade elas não passam de *slogans* e etiquetas que tentam conferir uma filiação a um paradigma de segurança cidadã, mas que na verdade apenas camuflam a permanência de antigas concepções. Segurança ainda é sinônimo de policiamento e autoritarismo, o restante, as demais iniciativas, não estão no campo da segurança, tampouco são recepcionadas e aceitas pelo campo.

Além do mais, as capturas operacionallizadas pelo campo político e econômico na política municipal de segurança em Pelotas aqui analisada, além de viabilizarem e, até em certo ponto, potencializarem estas concepções autoritárias, impedem a possibilidade de efetivar determinados enfrentamentos e mudanças estruturais. O interesse do Poder Público acaba não passando por estas mudanças, pelo contrário, reconhece os problemas estruturais, não os enfrenta, mas os potencializa.

Como resultado a perenização de uma política de Estado segurança cidadã fica duplamente inviabilizada. Primeiro, não se investe em estruturas de permanência e continuidade. A SMSP é vista e encarada como um fim em si mesma, sem que se demande maiores preocupações com a sua mínima organização e estruturação. O planejamento orçamentário é, da mesma forma, frágil e precário. As iniciativas ficam dependentes e sob o controle de organismos externos ao governo, sem transparência, nem controle, tampouco participação social. E, em segundo lugar, mas não menos relevante, a política que é desenvolvida e executada dentro deste contexto de precariedade e dependência e influência externa, é absolutamente atravessada por concepções autoritárias de segurança, com poucos e isolados traços de um paradigma de segurança cidadã, que mais se revelam recursos discursivos, do que conteúdos relevantes e efetivamente operacionalizados pela política de segurança proposta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estes dados e relatos apresentados até aqui, acreditamos que nos permitem vislumbrar de maneira mais vívida os efeitos da nossa estrutura social na implementação de políticas sociais de segurança cidadã, em especial na realidade do Município de Pelotas-RS, assim como os desafios, obstáculos e armadilhas neste caminho. A ascensão do Município ao protagonismo de desenvolver e conduzir políticas de segurança esbarra, em alguma medida, no desafio de superar as barreiras impostas por uma estrutura social carregada de desigualdade e autoritarismo.

Alguns discursos até tentam assumir novos ares, empregando novas categorias associadas a um paradigma de segurança cidadã, como integração e prevenção, mas na prática as condicionantes da estrutura social é que muitas vezes acabam prevalecendo, e aquelas categorias resumindo-se a meros *slogans* e etiquetas com mais efeito moral do que prático na transformação das realidades.

No início, quando nos dispusemos a identificar as respostas para como o Município de Pelotas estava elaborando e executando a sua política municipal de segurança, se havia inovação e potencial de permanência em suas propostas, capaz de se estabelecer como uma política de Estado, para além de uma mera política de governo. Apesar de algumas pistas, não tínhamos certeza do que iríamos encontrar.

Muitas vezes nos vimos também seduzidos por certos discursos e encantamentos, acreditando que determinadas transformações estruturais poderiam estar efetivamente acontecendo. Contudo, ao avançarmos mais na pesquisa, problematizando discursos e informações que nos chegavam das mais variadas formas, fomos aos poucos descortinando contradições e identificando armadilhas espalhadas por todos os lados.

As entrevistas realizadas em profundidade com atores-chave do campo e da política que estava sendo implementada foram fundamentais na descoberta destas contradições e armadilhas. A disposição dos entrevistados em compartilhar conosco muito das suas histórias de vida, vivências e visões de mundo nos permitiu construir um quadro mais amplo e denso do que estava ocorrendo, para além das aparências e primeiras impressões.

A paciência e o tempo dedicados a trabalhar os dados, a maturação, tanto do pesquisador, quanto do próprio indivíduo, também demonstram-se como extremamente relevantes para as descobertas, conclusões e a própria tecitura desta tese.

Os encontros fortuitos e as sugestões colhidas ao longo dos anos de pesquisa nos levaram a análise de dados como as leis orçamentárias do Município, que nos revelaram

de maneira mais objetiva e clara determinadas inconsistências e limites das iniciativas que o Município vinha adotando no campo da segurança. Assim como certos acessos e observações que diligentemente registramos em nossos diários de campo nos possibilitaram novos ângulos para abordarmos nosso objeto.

Dentro deste contexto de acontecimentos é que pudemos construir determinadas conclusões, como as sobre os desafios e armadilhas que dificultam a perenização da política de segurança no Município de Pelotas na forma de uma política de Estado e não uma passageira política de governo.

Nesse sentido, nos parece que o não investimento no fortalecimento e estruturação de uma Secretaria Municipal de Segurança Pública potente, com um quadro próprio e especializado de servidores, configura-se como um destes bloqueios à perenização da política no Município. Ademais, a captura da SMSP por uma lógica de isolamento e ao mesmo tempo de potencialização do viés repressivo da política de segurança também exerce seus efeitos no enfraquecimento desta perenização.

Outro aspecto fundamental neste mesmo sentido é a dependência e captura operacionalizada pela consultoria. A falta de controle, tanto do governo, quanto, principalmente, da sociedade, constitui-se como potencial impedimento de consolidação da política no Município. Está claro que a sociedade não é uma protagonista na construção, elaboração e manutenção da política de segurança, mas uma passiva e desigual receptora.

Por outro lado, com relação as orientações paradigmáticas desta política, tivemos uma dificuldade maior em identificar. Primeiro, a falta de um documento que a sistematize, apresentando com clareza as suas definições, objetivos, diretrizes e iniciativas foi um significativo obstáculo a ser enfrentado. Entretanto, muitas das práticas que tivemos a oportunidade de observar, bem como o aprofundamento de determinados discursos nos revelaram um quadro complexo.

Dessa forma, analisando os elementos propostos por Freire (2009), podemos identificar a prevalência do paradigma de segurança pública, com tênues e pouco efetivos traços de segurança cidadã. O objetivo, como já destacamos é pouco claro e difícil de identificar. Contudo, podemos perceber que na maioria dos discursos e ações, especialmente no âmbito da SMSP, prevalece o objetivo de manutenção da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. As ideias de promoção da convivência e da cidadania, surgem muito isoladamente e funcionam mais como *slogans* do que como conteúdo efetivo da política.

Com relação ao conceito de violência, há uma consciência muito nítida de vários atores relevantes de que ela se constitui como um fenômeno múltiplo: multicausal e multifatorial. Entretanto, não podemos considerar que é uma visão completamente disseminada no campo da segurança no Município, nem todos atores do campo compartilham desta concepção. Em determinados momentos, inclusive na própria fala da PREFEITA, como destacamos no capítulo 3, quando ela reflete sobre a abordagem policial que sofreu em determinado momento da sua vida, o conceito de violência fica restrito a dimensão de ameaça a integridade física da pessoa.

No que diz respeito ao papel do Governo Municipal e a estratégia da política pública, a dificuldade em determiná-los se sobressai ainda mais. É inegável que há um esforço do Município em buscar uma articulação entre diferentes setores na promoção de iniciativas com viés preventivo. Todavia, dois pontos acabam se destacando. Primeiro, a integração setorial não passa pelo campo da segurança. É evidente o isolamento e a não articulação da SMSP com os demais setores, restringindo a sua atuação tão somente ao viés repressivo da política. Já o segundo ponto é a dificuldade em identificar as iniciativas, suas proposições, estratégias e metas. Falta clareza e organização neste sentido. O que prejudica tanto a sua análise e avaliação, quanto a sua própria identificação e vinculação a política de segurança ou não, se são apenas etiquetas e rótulos acionados para conferir uma imagem de maior consistência e abrangência ao PPPP.

Por último, o papel dos indivíduos é o que nos parece mais claro. Não há como considerar que o cidadão seja o elemento central e protagonista da política de segurança do Município. Como já destacamos em outros momentos, na prática a sua participação é passiva, atuando apenas como beneficiário da política.

Esta resistência em avançar para concepções mais vinculadas a um paradigma de segurança cidadã é, em grande medida, tributária da nossa estrutura social. Entretanto, é evidente que essa estrutura social não é algo definitivo e imutável. Se por um lado esta constatação permite compreendermos as raízes e origens destas visões no campo da segurança, por outro lado elas não podem continuar sendo consideradas como justificativas para a permanência deste estado de coisas inconstitucionais e não democráticos. Como bem descreve o sociólogo Ignácio Cano:

Não há nenhuma fatalidade histórica que nos obrigue a ser um país violento. Inclusive os países que têm hoje taxas de homicídios muito reduzidas, como países europeus, já foram muito violentos no passado. Então, depende de nós para mudar esse cenário. Claro que é um cenário

que foi se criando ao longo de décadas, as vezes séculos, e que portanto não será desmontado em breve.³⁷

Complementando a reflexão de Cano, podemos também dizer que não há nenhuma fatalidade histórica que nos obrigue a continuar sendo um país violento, autoritário e desigual. Assim como depende de nós a mudança deste cenário, também depende de nós reconhecermos esses desafios, limites e traços da nossa estrutura social. Precisamos entender que o autoritarismo além de ser socialmente implantado, ele atravessa a todos nós, assim como o racismo e misoginia. O esforço no sentido de superar estes traços começa por reconhecê-los em nós e não só nos outros.

Esta tese, dentre outras questões, pretendeu também demonstrar o quão presente o autoritarismo pode estar em todos nós, mesmo que o ignoremos e acreditemos ter uma visão progressista do mundo. Ele pode se manifestar na maneira como classificamos os indivíduos em cidadãos de bem x vagabundos, conferindo a plenitude de direitos a uns e a constante vigilância e truculência a outros, além de, em determinadas situações, autorizarmos a tirá-los de circulação e até mesmo os matando. Ou se manifestar nas nossas visões do que é ser um policial ou um membro do campo da segurança, no desejo íntimo de portar uma arma e nos identificarmos como defensores da lei e da ordem.

Em que pese os inúmeros e complexos desafios impostos pela nossa estrutura social, nosso destino não é algo dado, cabe a nós construí-lo e transforma-lo, reconhecendo os obstáculos e enfrentando-os. Ainda que muito impregnadas de condicionantes como o autoritarismo, importantes avanços institucionais foram conquistados ao longo das últimas décadas. Elencar a segurança como um dos direitos sociais na Constituição Federal é um desses avanços, bem como a ascensão de um paradigma de segurança cidadã. Contudo, a efetivação desses avanços ainda requer a superação de desafios como a desigualdade e o autoritarismo, bem como não cair nas armadilhas que se apresentam nas relações que envolvem determinados campos que têm orbitado os problemas da segurança e da violência. Tarefa essa que não é simples, mas que é plenamente possível e viável, a não ser que nos resignemos no imobilismo e no fatalismo de considerar a nossa estrutura social como algo estático e definitivo.

Por fim, obviamente que não ignoramos certos avanços e, inclusive, muitas das reduções em determinados indicadores criminais que o Município de Pelotas vem experimentando ao longo dos últimos anos. Contudo, destacamos que esta tese não teve

³⁷ Transcrição de um trecho de entrevista concedida por Ignácio Cano, sociólogo e professor da UERJ, em julho de 2018, ao programa Voz Ativa, produzido pela Rede Minas de Televisão e Rádio Inconfidência, em parceria com o jornal El País Brasil. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=lerB_2FkIMo. Acesso em: 03 set. 2019.

como objetivo avaliar a política pública de segurança implementada pelo Município, ao longo dos anos de 2017 a 2020, e os seus impactos nos indicadores de criminalidade. O papel que assumimos desde o início deste trabalho foi o de lançar um olhar aprofundado e complexo sobre os movimentos que vinham ocorrendo no campo da segurança no Município. Um olhar capaz de revelar o que está para além do que se enxerga num primeiro momento, algo que, como apontamos na Introdução, desvelasse o que a "sociologia espontânea" não é capaz de capturar.

Assim, esperamos que mais do que lições, esta tese seja capaz de minimamente também nos oferecer ferramentas para que enfrentemos determinados traços da nossa estrutura social que insistem em permanecer vivos, ativos e exercendo significativa influência em nossas concepções e ações no que diz respeito à violência, à segurança e ao policiamento. E contribuir em um urgente processo de modernização das concepções, discursos e ações políticas no campo da segurança, assumindo e consolidando uma perspectiva definitivamente democrática, promovendo a cidadania em sua plenitude, superando as dicotomizações autoritárias e promotoras de desigualdades no acesso à segurança, pois assim como é possível avançarmos neste sentido, também temos percebido que recuos e agravamentos da situação são não só possíveis, como andam em pleno curso.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. In: **Segurança pública – Cadernos Adenauer IX (2008)**, nº 4, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2009, pp. 9 - 27

ADORNO, Sérgio. **Lei e ordem no segundo governo FHC**. Tempo Social [online]. 2003, v. 15, n. 2 [Acessado 2 Novembro 2021], pp. 103-140. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200005>.

ALMEIDA, Fábio. **Polícia investiga envio de cerca de 500 veículos roubados ou irregulares para a fronteira do RS**. G1. 14 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/01/14/policia-investiga-o-envio-de-cerca-de-500-veiculos-roubados-ou-irregulares-para-a-fronteira-do-rs.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2019.

ARIAS, Juan. **É preciso acabar com a hipocrisia de chamá-las de “balas perdidas”. São balas assassinas**. In: El País [online]. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/25/opinion/1569408879_478840.html Acesso em

ARZATE, José Luis Palacios; VELÁZQUEZ, José de Jesús Sierra. El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz. In: ESTRADA RODRÍGUEZ, José Luis (Coord.). **Seguridad Ciudadana: Visiones compartidas**. Toluca (México): IAPEM, 2014.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Segurança Pública e Justiça Penal no Brasil. In: **Segurança pública – Cadernos Adenauer IX (2008)**, nº 4, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2009, pp. 59-69.

AZEVEDO, Rodrigo G.; FAGUNDES, Andréa L. A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. In: **Revista de Estudos Criminais**, v. 7, n. 26, p. 89-106.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1993.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. JAITMAN, Laura (ed.). **Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe**. Washington, D.C.: 2017. Disponível em: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Os-custos-do-crime-e-da-violencia_novas-evidencias-e-constatacoes-na-America-Latina-e-Caribe.pdf?sequence=9 Acesso em: 27 ago. 2018.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan. 2005. ISSN 1806-5023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>. Acesso em: 29 out. 2017.

BORGES, Dorian; ROJIDO, Emiliano; CANO, Ignacio. Avaliação de Impacto do Pacto Pelotas pela Paz. Rio de Janeiro: UERJ; Laboratório de Análise da Violência, 2020.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação** / Maria Alice e Afrânio Catani (organizadores) – Petrópolis, RJ: Vozes, 2007, 9o edição.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: Sobre a teoria da ação**. 3.^a ed., Campinas: Papyrus, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **O campo político**. In: Dossiê "Dominação e Contra-poder" • Rev. Bras. Ciênc. Polít. (5) • Jul 2011 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000100008> Acesso em: 26 de out. de 2021.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Coleção Memória e Sociedade, DIFEL, Lisboa/BERTRAND Brasil. 1989.

BOURDIEU, Pierre. **O que quer dizer falar. Questões de sociologia**. Lisboa: Fim de Século, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **A profissão do sociólogo: preliminares epistemológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Agenda de Segurança Cidadã: por um novo paradigma**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2018**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados> Acesso em: 29 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.675**, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

BRASIL. **Lei n. 11.530**, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4363** de 26 de março de 2001. Estabelece normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26946> Acesso em: 12 de out. de 2021.

CAPELLA, Ana C.N. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. XXIX Encontro Anual da ANPOCS. GT19 - Políticas Públicas, 2005.

CARUSO, Haydée; RICARDO, Carolina. **O papel dos municípios na segurança pública: um debate ainda urgente**. In: Políticas Democrática - Revista de Política e Cultura - Brasília/DF: Fundação Astrojildo Pereira, outubro de 2020, pp. 13-30.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo Caminho**. 3.^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril: Cortiços e epidemias na corte imperial**. 2.^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

CHIES, L. A. B.; RIVERO, S. M. **Facções e cena criminal na Zona Sul do Rio Grande do Sul**. Revista Brasileira de Sociologia [online]. Dossiê Crime Organizado. 2019, v. 7, n. 17: set-dez. pp. 155-183. Disponível em: <https://doi.org/10.20336/rbs.460> Acesso em: 13 de out. de 2021.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. 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.

CRAPANZANO, Vincent. A cena: lançando sombra sobre o real. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 357-383, Oct. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132005000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 set. 2019.

DAHLBERG, Linda L.; KRUG, Etienne G.. Violência: um problema global de saúde pública. In: **OMS, Organização Mundial de Saúde. World Report on Violence and Health**. Genebra: WHO, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v11s0/a07v11s0>. Acesso em: 03 set. 2018.

DAMATTA, Roberto. **Relativizando: uma introdução à antropologia social**. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

DIÁRIO POPULAR. **Relações entre PT e Tenente Bruno estão estremecidas**. Pelotas: Diário Popular, 12 mai. 2015. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/politica/relacoes-entre-pt-e-tenente-bruno-estao-estremecidas-98914/>? Acesso em: 20 de out. de 2021.

DIÁRIO POPULAR. **UFPEL quer retirada de pauta do Código de Convivência**. Pelotas: Diário Popular, 20 dez. 2017. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/politica/ufpel-quer-a-retirada-de-pauta-do-codigo-de-convivencia-129410/>? Acesso: 23 de out. de 2021.

DIÁRIO POPULAR. **Homicídio II**. Pelotas: Diário Popular, 5 fev. 2018, p. 17.

DIÁRIO POPULAR. **Guarda Municipal de Pelotas recebe treinamento do 5º BPChoque**. Pelotas: Diário Popular, 14 fev. 2020. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/seguranca/guarda-municipal-de-pelotas-recebe-treinamento-do-5o-bpchoque-148834/> Acesso em 26 de out. de 2021.

DIAS, Camila et al. **A prática de execuções na região metropolitana de São Paulo na crise de 2012: um estudo de caso**. São Paulo: Revista brasileira de segurança pública, v. 9, n. 2, 160-179, Ago/set 2015.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

ELLISON, G. e C. O'Reilly (2008), "Ulster's policing goes global: The police reform process in Northern Ireland and the creation of a global brand", **Crime, Law and Social Change**, 50 (4-5), pp. 331-351.

FAGNANI, E. Direitos sociais no fio da navalha. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Org.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP, 2008.

FAGUNDES, Andréa Lucas. **A Municipalização da Segurança Pública: Estudo de Caso em São Leopoldo - RS**. 2007. 115 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Programa de Pós-Graduação em Sociologia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

FELTRAN, Gabriel. *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Bolsonaro faz ameaça golpista a STF e Fux em ato com milhares em Brasília**. Folha de São Paulo [online]. 07 de set. de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/bolsonaro-ameaca-stf-em-ato-com-pautas-golpistas-que-reuniu-milhares-em-brasilia.shtml>. Acesso em: 12 de out. de 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. "Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2020". São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>> Acesso em: 10 de out. de 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. "Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2014". São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>> Acesso em: 10 de out. de 2021.

FRAZÃO, Felipe. **Congresso avalia reduzir poder de governadores sobre PM e polícia civil**. Jornal Estado de São Paulo online. 11 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,congresso-avalia-reduzir-poder-de-governadores-sobre-pm-e-policia-civil,70003577071>. Acesso em 11 de julho de 2021.

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.

G1. **PRP divulga balanço com apreensão recorde de 17 toneladas de maconha no RS em 2018**. G1, Rio de Janeiro, 11 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/01/11/prf-divulga-ba-lanco-com-apreensao-recorde-de-17-toneladas-de-maconha-no-rs-em-2018.ghtml>. Acesso em: 22 jan.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GEORGERS, Rafael. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo: OXFAM BRASIL, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/> Acesso em: 02 de nov. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GLENNY, Misha. *O dono do morro: um homem e a batalha pelo Rio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOY, C. K.; BANDEIRA-MELLO, R.; SILVA, A. B. da (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência - retratos dos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/7047-190802atlasdaviolencia2019municipios.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Texto base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública - 27 a 30 de agosto de 2009**. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/texto_base_1_conferencia_seguranca_publica.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal**. Brasília: Ipea, 2009. p. 28. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Introducao_32.pdf Acesso em: 11 jul. 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal**. Brasília: Ipea, 2009. n. 17. vol. 03. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4327/1/bps_n.17_vol03_segurana_publica.pdf. Acesso em: 11 jul. 2018.

IPO. **Vitimização Pelotas**. Pelotas, Instituto Pesquisas de Opinião, junho de 2017. Disponível em: https://issuu.com/institutocidadessegura/docs/apresenta_o_vitimiza_o_pelota. Acesso em: 14 de out. 2021.

ISLABÃO, Igor. **Final de semana violento registra três homicídios em Pelotas**. Diário Popular, Pelotas, 19 fev. 2018, p. 17.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SANTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp.45-92.

KAHN, T.; ZANETIC, A. **O papel dos municípios na segurança pública**. Estudos Criminológicos, n. 4, 2005.

KERBER, Aline de Oliveira; PAZINATO, Eduardo. **Dossiê do 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança do Rio Grande do Sul**. Curitiba: Multideia, 2013.

KERVALT, Marcelo. **Entenda o que está por trás da onda de violência em São José do Norte**. GAÚCHAZH, Porto Alegre, 12 mai. 2017a.

KERVALT, Marcelo. **Explosão de homicídios leva prefeita a decretar emergência em São José do Norte**. GAÚCHAZH, Porto Alegre, 12 mai. 2017b.

KINGDON, John. (2003) [1984]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3ª. Ed. New York: Harper Collins.

KOPITTKKE, A. **Segurança pública baseada em evidências: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2019.

KRUCHIN, Mariana K. **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.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Tristes Trópicos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

LIMA, Renato Sérgio de; JANNUZZI, P. M.; MOURA JUNIOR, J. F.; ALMEIDA SEGUNDO, D. S. **Medo da violência e adesão ao autoritarismo no Brasil: proposta metodológica e resultados em 2017**. Opinião Pública 26(1): 34-65. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/wxYvwGFKfsm7XQYpYnQ7Dzv/?lang=pt&format=pdf> Acesso em: 12 de out. 2021.

LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil**. Violência. Estud. av. 33 (96). May-Aug 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3396.0005> Acesso em 29 de out. 2021.

LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz (Orgs.). **As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Urbania; ANPOCS, 2011. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/02/FBSP_Livro_ciencias_sociais_pioneiros_estudos_crime_2011.pdf Acesso em 11 jul. 2018.

LIMA, Renato Sérgio de; ROMÃO, Wagner de Melo. Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública? In: LIMA, Renato Sérgio de. **Entre Palavras e Números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011, pp.155-172.

LIMA, Renato Sérgio de; SILVA, Guilherme Amorim Campos da; OLIVEIRA, Priscila Soares de. **Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v.7, n.1, pp.58-82, fev/mar 2013.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline. Qualidade da democracia e polícias no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de. **Entre Palavras e Números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011, pp.129-152.

LIMÓN, Raúl. **As outras sequelas da covid-19**. El país [online]. 30 de jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/ciencia/2021-01-30/as-outras-sequelas-da-covid-19.html>. Acesso em: 11 jul 2021.

LINZ, Juan. **An authoritarian regime: the case of Spain**. In: ALLARDT, E. & LITTUNEN, Y. (orgs.). Cleavages, ideologies and party systems: contributions to comparative political sociology. Helsinki: The Academic Bookstore, 1964, p. 291-341.

LINZ, Juan. **El régimen autoritario**. In: BARQUERA Y ARROYO, H. S. Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, pp. 83-89.

MACHADO, Ana Paula. **As raízes da violência no Brasil e sua solução, por Renato Sérgio de Lima**. Revista Exame [online]. 09 de dez. 2021. Disponível em: <https://exame.com/brasil/as-raizes-da-violenciano-brasil-e-a-sua-solucao-por-renato-sergio-de-lima/> Acesso em 22 de out. de 2021.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Argonautas do pacífico ocidental: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné melanésia**. São Paulo: Abril Cultural, 1976.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Um Diário no Sentido Estrito do Termo**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Uma teoria científica da cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MARQUES, Ivan; LIMA, Renato Sérgio de. **Bolsonaro arma os amigos**. Revista Piauí online. 16 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/bolsonaro-arma-os-amigos-aos-demais-deixa-morte-por-susto-bala-ou-virus/>. Acesso em: 11 de julho de 2021.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.

MELLO, Kátia Sento Sé. **Igualdade e Hierarquia no espaço público: análise de processos de administração institucional de conflitos no município de Niterói**. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia - Universidade Federal Fluminense, 2007.

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. **Militarização e direitos humanos: gramáticas em disputa nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro/Brasil**. *Forum Sociológico* [Online], 25, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/sociologico/886#text>. Acesso em: 21 jun. 2018.

MORAES, Roque. **Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva**. *Ciênc. educ. (Bauru)* [online]. 2003, vol.9, n.2, pp.191-211. ISSN 1516-7313. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1516-73132003000200004>.> Acesso em: 30 out. 2017.

MPRS. **Mapa Social**. Ministério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/mapa_social/ Acesso em: 20 de out. 2021.

PAZINATO, Eduardo. **Do direito à segurança à segurança dos direitos: uma análise sociopolítica e criminológica acerca dos sentidos da participação na gestão de políticas municipais de segurança na contemporaneidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PEIRANO, Mariza. **Etnografia, ou a teoria vivida**. Ponto Urbe [Online], 2: 2008. Disponível em: <http://journals.openedition.org/pontourbe/1890>. Acesso em: 20 set. 2019.

PELOTAS. **Lei n. 4.895**, de 06 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Segurança Pública e dá outras providências.

PELOTAS. **Lei n. 5.828**, de 05 de setembro de 2011. Institui o Código de Posturas do Município de Pelotas.

PELOTAS. **Lei n. 6.332**, de 15 de março de 2016. Cria o Fundo Municipal de Segurança Pública - FMSP, e dá outras providências.

PELOTAS. **Lei 6.423**, de 13 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências.

PELOTAS. **Lei n. 5.595**, de 17 de julho de 2019. Constitui o Gabinete de Gestão Integrada Municipal GGI-M, para tratar assuntos sobre a segurança pública, e dá outras providências.

PELOTAS. **Lei n. 5.595**, de 17 de julho de 2019. Constitui o Gabinete de Gestão Integrada Municipal GGI-M, para tratar assuntos sobre a segurança pública, e dá outras providências.

PERES, Ursula; BUENO, Samira. **O enfrentamento da Covid-19 e o financiamento das políticas públicas de segurança em 2020**. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo, ano 15, 2021, pp. 161-167.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. **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**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v.10, n.2, pp.36-56, ago/set 2016.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Autoritarismo e transição**. Revista USP, 1991, (9), 45-56. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i9p45-56> (1991). Acesso em 12 de out. de 2021.

PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano**. 2021. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 20 de out. de 2021.

RAMBLA, Xavier; ADELANTADO, José; NOGUERA, José. **El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales**. In: ADELANTADO, José (coord.). Cambios en el estado del bienestar : políticas sociales y desigualdades de España. Icaria: Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions, 2000, pp. 23-62.

RAMOS,, Silvia; FRANCISCO, Diego; SILVA; Pedro Paulo da; SILVA, Itamar. **Elemento suspeito: racismo e abordagem policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: CESeC, 2021.

RECEITA FEDERAL. **Receita Federal apreende 1.116 kg de cocaína no Porto de Rio Grande/RS**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/junho/receita-federal-apreende-1-116-kg-de-cocaina-no-porto-de-rio-grande-rs>. Acesso em: 12 de out. de 2021.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. **Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, ano 2, ed. 3, pp. 06-29, jul/ago 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Segurança Pública. **Indicadores Criminais**. Disponível em: <http://www.ssp.rs.gov.br/indicadores-criminais>. Acesso em: 25 out. 2017.

RIVERO, Samuel. **Entre avanços e retrocessos: as contradições da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 no campo da Segurança Pública**. REVISTA SOCIOLOGIA JURÍDICA, v. 29, p. 57-81, 2019.

RIVERO, Samuel. **Crimes violentos letais intencionais no município de Pelotas-RS (2017-2018): uma análise a partir das notícias de um jornal local**. [Relatório de Pesquisa]. Disponível em: http://gitep.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2019/01/Crimes-violentos-letais-intencionais-no-munic%C3%ADpio-de-Pelotas-2017_2018.pdf. Acesso em: 20 set. 2019.

ROESE, Mauro. **A metodologia do estudo de caso**. Cadernos de Sociologia. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, v. 9, p. 189-200, 1998.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro: Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia Pastore. **Jogo, ritual e teatro: um estudo antropológico do Tribunal do Júri**. São Paulo: Terceiro Nome, 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Lendo e agenciando imagens: o rei, a natureza e seus belos naturais**. Sociologia & Antropologia [online]. 2014, v. 4, n. 2 [Acessado 17 Novembro 2021], pp. 391-431. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2238-38752014V425>>. ISSN 2238-3875. <https://doi.org/10.1590/2238-38752014V425>.

SENTO-SÉ, João Trajano; MARINHO, Leandro. **Participação e democratização da segurança pública no Brasil em perspectiva comparada: os casos de Rio de Janeiro e Pará**, Interseções [Online], 21-1 | 2019, posto online no dia 15 abril 2019, consultado o 04 novembro 2021. URL: <http://journals.openedition.org/intersecoes/297>

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**. ESTUDOS AVANÇADOS 21 (61), 2007.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas** in: HOCHMAN, Gilberto (org.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Josias de. **Balas achadas**. São Paulo: Folha de São Paulo, 14 de novembro de 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/14/opiniaio/5.html>. Acesso em 02 de nov. de 2021.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil : desafios e experiências no campo da segurança pública**. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Sociais - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2016.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. **COMO TEM SIDO PLANEJADA A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados no**

período pós-Redemocratização. São Paulo: Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 14, n. 2, 2020, 100-127.

TALESE, Gay. **Vida de escritor.** São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Segurança pública e violência no Brasil.** In: Segurança pública – Cadernos Adenauer IX (2008), nº 4, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2009, pp. 83-95.

THOMPON, Patrícia. Campo In: GRENFELL, Michael. **Pierre Bourdieu: conceitos fundamentais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

TRAD, Leny A. Bomfim. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 777-796, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312009000300013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 set. 2019.

TREZZI, Humberto. **Mercado ilegal de maconha no Uruguai cria campo de batalha na fronteira do RS.** GAÚCHAZH, Porto Alegre, 18 mai. 2019.

TRINDADE, Kálita; MADEIRA, Lígia Mori. **Da Segurança Nacional à Segurança Cidadã e o retorno ao endurecimento penal: uma análise dos planos nacionais de segurança pública no Brasil recente.** In: LIMA, L. L.; PAPI, L. P. (org.). Planejamento e políticas públicas : intencionalidades, processos e resultados [recurso eletrônico]. Porto Alegre : Jacarta, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212555/001115872.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 de nov. de 2021.

TRINDADE, Kalita. **O Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Difusão de Políticas Públicas de Segurança em três estados brasileiros (RS, PR e ES).** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2021.

UOL. **Abordagem nos Jardins tem de ser diferente da periferia, diz novo comandante da Rota.** 24 de agosto de 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/24/abordagem-no-jardins-e-na-periferia-tem-de-ser-diferente-diz-novo-comandante-da-rota.htm> Acesso em: 22 de out. de 2021.

URIARTE, Urpi. **O que é fazer etnografia para os antropólogos.** Ponto Urbe [Online], 11: 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/pontourbe/300>. Acesso em: 20 set. 2019.

VELEDA, Raphael. **Nova Política Nacional de Segurança Pública esconde feminicídios e mortes por violência policial.** Metrôpoles online. 02 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/nova-politica-nacional-de-seguranca-publica-esconde-feminicidios-e-mortes-por-violencia-policial>. Acesso em: 07 de outubro de 2021.

VELHO, Gilberto; KUSCHNIR, Karina (orgs.). **Pesquisas urbanas: desafios do trabalho antropológico.** Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

VELHO, Gilberto. **A utopia urbana: um estudo de antropologia social.** Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

VELHO, Gilberto. **Nobres & Anjos: um estudo de tóxicos e hierarquia**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

VIÊGAS, Giulliane. **Reprimir o tráfico é combater a violência**. Diário Popular, Pelotas, 09 jan. 2017a, pp. 2-3.

VIÊGAS, Giulliane. **Tirroteio nas Três Vendas assusta pelotenses**. Diário Popular, Pelotas, 27 dez. 2017b, p. 24.

VIÊGAS, Giulliane. **Execuções ligam alerta do Poder Público**. Diário Popular, Pelotas, 11 jan. 2018a, pp. 2-3.

VIÊGAS, Giulliane. **Jovem é morta no Dunas**. Diário Popular, Pelotas, 19 jan. 2018b.

VIÊGAS, Giulliane. **Morre idoso vítima de bala perdida no Dunas**. Diário Popular, Pelotas, 23 jan. 2018c, p. 21.

VIÊGAS, Giulliane. **Homem é morto a tiros em Pelotas**. Diário Popular, Pelotas, 10 ago. 2018h, p. 21.

VIÊGAS, Giulliane. **Tráfico internacional na mira da PF**. Diário Popular, Pelotas, 14 nov. 2018i, p. 24.

VIÊGAS, Giulliane. **Civil desarticula esquema de narcotráfico**. Diário Popular, Pelotas, 07 dez. 2018j, p. 21.

WHYTE, William Foote. **Sociedade de Esquina**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

WHO. **World health statistics 2017: monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals**. Geneva: World Health Organization; 2017. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255336/9789241565486-eng.pdf;jsessionid=64D56E51E47681ECB86243C2F584EC3C?sequence=1>. Acesso em 21 jun. 2018.

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org>. Acesso em: 12 set. 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi - 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAVERUCHA, Jorge. **Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988**. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). O que resta da ditadura: a exceção brasileira. São Paulo : Boitempo, 2010.

ZERO HORA. **Cantor Jorge Drexler estava entre frequentadores de festa abordados em operação policial em Pelotas**. Zero Hora, Porto Alegre, 03 jun. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/cultura-e-lazer/noticia/2019/06/cantor-jorge-drexler-estava-entre-frequentadores-de-festa-abordados-em-operacao-policial-em-pelotas-cjwqkzdd102e401qt9vno2jyv.html> Acesso em: 13 out. 2019.

ZERO HORA. **Guerra do tráfico e aliciamento de jovens: Pelotas tem 40% de aumento nos homicídios**. Zero Hora, Porto Alegre, 14 mai. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2018/05/guerra-do-traffic-e-aliamento-de-jovens-pelotas-tem-40-de-aumento-nos-homicidios-cjh6wjzkkq052x01pa3idkb1ob.html>. Acesso em: 19 de maio de 2018.

ANEXOS

Quadro com a relação das entrevistas

Entrevista	Entrevistado(a)	Data	Local
1	Prefeita Municipal de Pelotas	05/02/2020	Prefeitura Municipal de Pelotas - Gabinete da Prefeita
2	Comandante do 4º Batalhão de Polícia Militar (2019-2021)	02/08/2021	4º Batalhão de Polícia Militar - Gabinete do Comandante
3	Coordenadora do Observatório Municipal de Segurança Pública de Pelotas e Guarda Municipal	01/09/2021	Prefeitura Municipal de Pelotas - Sala do Observatório Municipal de Segurança Pública
4	Secretário Municipal de Segurança Pública de Pelotas (2019-2020)	05 e 09/08/2021	Videoconferência

Roteiro de entrevista com o Secretário Municipal de Segurança Pública

Introdução

Gostaria de começar falando um pouco sobre a sua trajetória profissional:

- a) Qual a sua formação?
- b) Como se deu a sua entrada no “mundo” da política?

Como tu enxergas a escolha do seu antecessor, nesse processo?

Como o senhor avalia a atuação do seu antecessor?

Ao que o senhor atribuiu a escolha de um perfil como o dele?

Sobre a Secretaria:

- a) Como surgiu o convite?
- b) A quais razões o senhor atribuiu o convite para ser o secretário municipal de segurança pública no Município de Pelotas?
- c) Como foi a sua experiência a frente da SMSP?
- d) Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas na implementação da SMSP?
- e) E quais as facilidades?
- f) Quais são os principais objetivos da SMSP?
- g) Depois do seu período a frente da SMSP, o senhor entende que esses objetivos foram plenamente atingidos?
- h) [Resposta negativa] O que falta? Quais são as maiores dificuldades para atingir esses objetivos?
- i) O senhor diria que ainda falta alguma coisa para a SMSP poder ser considerada plenamente implementada?

Sobre a estrutura da SMSP:

- a) Como está estruturada a SMSP?
- b) Como é a relação da SMSP com as demais secretarias municipais? Qual a participação de outros órgãos na estrutura da SMSP?
- c) Há um corpo técnico na secretaria?
 - c.1) Como se deu o processo de escolha?
 - c.2) Atualmente, ele é suficiente para atender as demandas da SMSP?
- d) Como é o dia-a-dia da SMSP? Quais eram as suas principais atividades?
- e) Como são elaborados e executados os projetos da SMSP?
- f) Há parcerias com outros órgãos e instituições?
- g) Qual é o orçamento da SMSP?
- h) É o suficiente para atender todas as necessidades?
- i) Como são direcionados os gastos? Quais são as áreas prioritárias?
- j) A SMSP tem buscado financiamentos externos para a execução de projetos?
- k) Quais são as maiores dificuldades para buscar esses financiamentos?

Sobre a Guarda Municipal:

- a) Qual o papel da GM no âmbito da SMSP?
- b) Pontos fortes e fracos da GM?
- c) Como será a formação dos novos GM?
- d) Existem projetos de reciclagem dos antigos GM?
- e) O que precisa melhorar na formação dos GM?

- f) O que o senhor acha sobre o armamento da GM? E dos Agentes de Trânsito?
- g) Qual o papel o senhor acha que deve ser o da GM?

Sobre a relação com a comunidade:

- a) Que serviços a SMSP oferece à população?
- b) Como a SMSP tem identificado e sistematizado as principais demandas e necessidades da população na área da segurança?
- c) Como tem sido a relação da população com a SMSP? Existe um canal de comunicação direto com a comunidade?
- d) O que o cidadão espera da SMSP?
- e) Como a SMSP tem divulgado os seus projetos, resultados, dados etc.?

Sobre o Pacto Pelotas pela Paz:

- a) Qual o papel (importância) da SMSP no Pacto?
- b) Existe algum projeto em que a SMSP esteja envolvida? Qual seu grau de envolvimento?
- c) Como são tomadas as decisões no âmbito do Pacto? Qual o nível de participação da SSP?