

## ARTIGO

# ANÁLISE DO PROTAGONISMO MUNICIPAL EM POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA ZONA SUL DO RIO GRANDE DO SUL

LUIZ ANTÔNIO BOGO CHIES

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e em Ciências Jurídicas e Sociais - Universidad Del Museo Social Argentino. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Pelotas e em Comunicação Social pela Universidade Católica de Pelotas. É professor adjunto da Universidade Católica de Pelotas.

SAMUEL MALAFAIA RIVERO

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas (UCPel), Brasil. Pesquisador do Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários (GITEP). É Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e graduado em Direito pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel).

---

## RESUMO

De que forma o tema da segurança pública tem surgido na agenda política de municípios afastados dos eixos das capitais e regiões metropolitanas? Esta é a pergunta maior à qual se relaciona esta pesquisa, cujo primeiro resultado é um panorama dos indícios do protagonismo municipal em relação às políticas de segurança pública na Zona Sul do Rio Grande do Sul (RS). A partir de categorias como modelo tradicional de segurança e modelo com cidadania, são analisados dados referentes às candidaturas ao Poder Executivo de 27 municípios em 2012 e 2016, bem como à institucionalização de instâncias municipais favorecedoras do protagonismo político. Os resultados permitem indicar que a pauta da segurança pública consolidou seu ingresso no âmbito das disputas políticas municipais, não obstante ainda se configure como um tema de discursos tensos e estratégias polarizadas por modelos e paradigmas divergentes.

**Palavras-chave:** Segurança pública; políticas de segurança pública; protagonismo municipal; Rio Grande do Sul; eleições.

---

## ABSTRACT

### **ANALYSIS OF THE MUNICIPAL PROTAGONISM IN PUBLIC SECURITY POLICIES IN THE SOUTHERN ZONE OF RIO GRANDE DO SUL**

*In what way has the issue of Public Security been raised in the political agenda of municipalities that are remote from the axes of capitals and metropolitan regions? This is the major question to which the present research relates, whose first result is a panorama of the signs of the municipal protagonism in relation to Public Security policies in the Southern Zone of Rio Grande do Sul (RS). Based on categories such as the traditional security model and model with citizenship, data are analyzed regarding the candidatures to the Executive Power of 27 municipalities in the years 2012 and 2016, as well as the institutionalization of instances favoring political protagonism. The results allow us to propose that the Public Safety agenda consolidated its entry into the scope of municipal political disputes, although it still constitutes a theme of tense discourses and strategies polarized by divergent models and paradigms.*

**Keywords:** Public Security; Public Security policies; municipal protagonism; Rio Grande do Sul; elections.

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.1068

Data de recebimento: 28/12/2018 – Data de aprovação: 26/03/2019

## INTRODUÇÃO

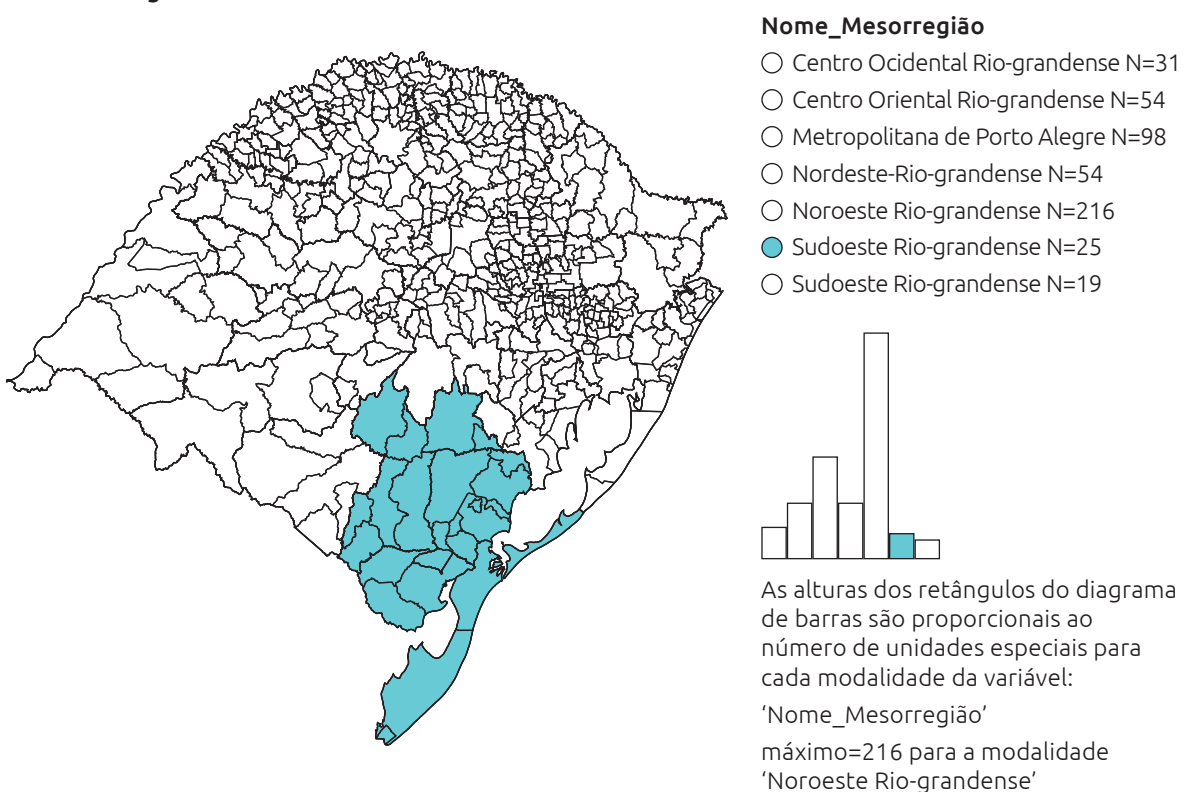
Neste estudo são apresentados dados que permitem refletir acerca do protagonismo municipal em relação às políticas de segurança pública em um recorte geográfico do estado do Rio Grande do Sul (RS), o qual foi denominado Zona Sul. Parte-se da indagação maior sobre a forma como os municípios afastados dos eixos das capitais e regiões metropolitanas têm encarado a criminalidade e a violência. O objetivo é explorar como o tema da segurança tem surgido na agenda política desses municípios.

Ressaltam-se, entretanto, duas peculiaridades da pesquisa: a) tem características exploratórias e visa compor uma percepção inicial de um movimento de incremento do protagonismo municipal no campo da segurança pública (o qual se apresenta como agenda de investigação); b) por tal motivo, registra discursos e estruturas institucionais que devem ser ponderados mais como indícios do movimento do que o próprio já consolidado. Dada a segunda peculiaridade, o estudo pretende estimular e fomentar tal movimento.

O recorte geográfico determinado envolve a Mesorregião do Sudeste Rio-Grandense – uma das sete mesorregiões do RS – e mais dois municípios: Bagé e Aceguá. A mesorregião é formada por 25 municípios agrupados em quatro microrregiões (Figura 1). Dois se destacam como polos regionais: Pelotas e Rio Grande.

FIGURA 1

Mesorregião do Sudeste Rio-Grandense



Elaborado com Philcarto – 02/10/2019 – <http://philcarto.free.fr>

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Os municípios de Bagé e Aceguá foram agregados ao recorte por apresentarem significativa importância na perspectiva regional, por apresentarem experiências em ações de segurança pública (KERBER; PAZINATO, 2013), e ainda, no caso de Aceguá, por estar inserido na Associação dos Municípios da Zona Sul (Azonasul), importante órgão de representação dos municípios neste contexto geográfico.

Consolidou-se, assim, um campo empírico de 27 municípios. Não obstante, o conjunto é tratado como Zona Sul do Rio Grande do Sul (denominação também utilizada para se referir à mesorregião). Tal licença aos limites e critérios geopolíticos é proposta não como uma quebra de cientificidade e credibilidade, mas como uma estratégia a potencializar os resultados da pesquisa, de modo que possam ser também contributivos para ações de atores e instâncias políticas no contexto geográfico da região.

A construção do objeto de pesquisa tendo como eixos o protagonismo municipal na segurança pública e o recorte espacial da Zona Sul do RS decorre das seguintes constatações:

- a. desde os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998, e 1999 a 2003), e com ênfase maior a partir dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2011), um novo tratamento político em relação à segurança pública alargou seu campo empírico e organizacional a partir de uma renovada compreensão federativa, bem como tensionou o que se pode entender como o(s) paradigma(s) de segurança pública, inserindo e reforçando dimensões de prevenção e efetivação da cidadania, ao lado de uma tradicional característica repressiva;
- b. dentro deste contexto, em especial a partir das eleições municipais de 2000, “o tema da segurança pública e mais especificamente do papel dos municípios na área da segurança pública ganhou importância na agenda dos candidatos a prefeito” (MESQUITA NETO, 2011, p. 169). Analisando a relação entre os municípios e a segurança pública, Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Marques Tonelli (2016) destacam três momentos a partir de 1990: da invisibilidade à entrada dos municípios no debate; a atuação dos municípios como atores coadjuvantes, já em 2003; e o município como protagonista, a partir de 2010;
- c. alguns municípios da Zona Sul do RS não têm ficado alheios a esses processos. Estudo coordenado por Aline de Oliveira Kerber e Eduardo Pazinato (2013) analisou os municípios por meio de um Índice de Municipalização da Segurança (Imusp), 8 dos 27 municípios da região obtiveram categorizações quanto ao seu processo de envolvimento com políticas de segurança pública: Bagé, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte com um processo de municipalização significativo; Arroio Grande com um processo relevante; e Aceguá, Chuí e Jaguarão, incipiente.

Trata-se de um objeto de pesquisa pertinente na medida em que busca analisar, num contexto regional, o desenvolvimento de um processo que se dá no plano nacional, o qual conecta os municípios com um importante elemento de direito e de políticas (públicas e sociais) como é o da segurança.

Também é de se ressaltar que o processo regional de envolvimento municipal com a segurança pública identificado pelo 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança do Rio Grande do Sul (KERBER; PAZINATO, 2013) foi realizado com base em dados de 2012. A realidade já apresenta modificações desde então. Pelotas, por exemplo, possui hoje uma secretaria municipal exclusiva para a segurança pública, a qual não existia em 2012. São, portanto, aspectos desse movimento – em seus avanços e eventuais recuos, em seus desafios e potencialidades, em seus atores e instâncias – que a agenda de pesquisa na qual se insere este texto se propõe estudar.

Duas dimensões do movimento de protagonismo municipal são tratadas: a) propostas de governo registradas no TSE (Tribunal Superior Eleitoral) pelos candidatos a prefeito nas eleições de 2012 e 2016; b) a institucionalização municipal de instâncias favorecedoras do protagonismo municipal, através de legislação em cada município.

Critérios e referenciais de análise serão expostos nos itens a seguir, com a abordagem dos recentes tensionamentos paradigmáticos em relação às políticas de segurança pública no Brasil.

## SEGURANÇA PÚBLICA: TENSIONAMENTOS PARADIGMÁTICOS E ENVOLVIMENTO MUNICIPAL

A segurança – não obstante ser conceito polissêmico e apropriável em diferentes sentidos (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013) – é direito individual e social consagrado na Constituição brasileira (artigos 5º e 6º), sendo um dos importantes pilares das perspectivas de realização dos objetivos da República: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, art. 3º).

Já a noção de segurança pública – também “conceito ambíguo, utilizado com significados diferentes e às vezes conflitantes” (MESQUITA NETO, 2011, p. 32) – é aqui assumida de acordo com os termos sugeridos por Paulo de Mesquita Neto:

[...] a finalidade ou objetivo de um conjunto de ações realizadas por um conjunto de indivíduos, grupos ou organizações, que podem ser agentes públicos, privados e/ou comunitários, visando sempre, primeiramente e acima de tudo, garantir os direitos dos cidadãos, particularmente à vida e à liberdade, e a igualdade de todos perante a lei. (MESQUITA NETO, 2011, p. 36).

Em sua dimensão política e operacional, como sustentam Arthur Trindade Costa e Renato Sérgio Lima (2014, p. 482), “Trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais”.

É assumindo esta perspectiva como prioritária que aqui se analisam as intersecções entre segurança pública e o protagonismo municipal na Zona Sul do Rio Grande do Sul.

Marco significativo na realidade contemporânea do campo da segurança pública brasileira é a Constituição de 1988, 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 à 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. 130-131).

Outra divisa histórica desse processo é o texto base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 14), o qual orienta a política “por uma abordagem sistêmica, que valorize a gestão pautada na promoção dos direitos humanos e na valorização profissional”, 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. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 14).

Não obstante o desejo democratizante e o subsequente tensionamento político, sobretudo por parte do governo federal (ao menos entre 2003 e 2011), não se pode considerar que tal transição esteja consolidada, tampouco que não haja resistências, contradições e paradoxos.

Cabe retomar que aqui se assume a segurança pública como um “campo empírico e organizacional”, o qual envolve disputas entre as organizações que o compõem, sobretudo “em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais” (COSTA; LIMA, 2014, p. 482). Nesse sentido, as análises decorrentes de pesquisa coordenada por Renato Sérgio de Lima a respeito da “adesão ao novo paradigma” pelos participantes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em agosto de 2009, são instigantes:

[...] 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).

Nesse contexto é fundamental que pesquisas na área das políticas de segurança pública sejam subsidiadas por perspectivas teóricas que permitam identificar os diferentes sentidos assumidos pelos atores e instâncias, bem como pelos planos, projetos e ações que decorrem de sua atuação no campo. Para tal fim, assume-se como um primeiro subsídio a categorização de três paradigmas de segurança – nacional, pública e cidadã –, a qual vem sendo utilizada tanto por autores brasileiros (FREIRE, 2009), como de outros países (ARZATE; VELÁZQUEZ, 2014), conforme o Quadro 1.

Salienta-se, acompanhando Freire (2009), que tais paradigmas não são estanques e excludentes, mas permitem, a partir de seus elementos, destacar sentidos em crenças, valores e estratégias de gestores e atores das políticas de segurança. O seu uso como referencial nesta análise é complementado por outras abordagens teóricas e metodológicas de identificação de sentidos.

Em relação aos modelos de segurança pública, seguindo Túlio Kahn (2005) e Luiz Eduardo Soares (2005), as categorias estabelecidas foram: a) modelo de segurança tradicional, que enfatiza o papel repressivo e operacional de agências e atores, priorizando, no caso prisional, aumento de vagas e unidades para o encarceramento, compra de mais equipamentos, melhoria no treinamento, focalizando o debate na custódia e fiscalização de presos (provisórios ou definitivos); b) modelo de segurança com cidadania, que enfatiza o caráter pluriagencial e comunitário, partilha a visão de que a segurança deve converter-se em um tema transversal do conjunto das políticas públicas (estaduais e municipais), e que, impulsionada pelo poder público, deve ser exercida em conjunto com a sociedade civil, envolvendo planejamento e ações tanto repressivas como preventivas.

## QUADRO 1

## Paradigmas de segurança, segundo dimensão de análise

Dimensão de análise	Paradigmas de segurança		
	Segurança nacional	Segurança pública	Segurança cidadã
<b>Objetivo</b>	Proteção dos interesses nacionais, associados às preferências dos detentores de poder	Preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio	Promoção de convivência cidadã, prevenindo e controlando a violência
<b>Conceito de violência</b>	Ameaça aos interesses nacionais, à soberania e à ordem pública	Ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio	Fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania; a violência é multicausal
<b>Papel do Estado</b>	Eliminação de qualquer ameaça aos interesses nacionais; foco na atuação das Forças Armadas	Controle e prevenção da violência; foco nas instituições policiais e nas estratégias de repressão	Implementação de políticas setoriais articuladas com foco no âmbito local; atuação do governo federal, estados e municípios.
<b>Papel dos indivíduos</b>	Submissão; os indivíduos não participam das decisões	Eleitores; pouca participação ativa na política	Possui papel preponderante na gestão local das políticas de segurança
<b>Estratégia de política pública</b>	Criação de instituições de repressão a qualquer ato considerado subversivo	Foco na atuação policial e nas estratégias de repressão	Implementação de políticas setoriais integradas voltadas para prevenção e controle; fomento à participação dos cidadãos

Fonte: FREIRE (2009, p. 108-109); compilado pelos autores.

Quanto às estratégias, acompanhando Paulo Mesquita Neto (2011), utilizou-se a perspectiva de que são de ênfase repressiva as que limitam seus objetivos e resultados à identificação e prisão ou apreensão dos responsáveis pela prática de crimes, infrações e violências; e, de ênfase preventiva aquelas cujos objetivos e resultados são a redução do crime e da violência, do dano causado pelo crime e pela violência e da reincidência na agressão e vitimização.

No que se refere à participação dos municípios nas políticas de segurança pública, trata-se de um processo ainda recente, o qual está permeado por múltiplas peculiaridades e desafios. Uma primeira peculiaridade decorre da própria Constituição federal. Ao tratar da segurança pública no seu artigo 144, não obstante registre que a mesma é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, 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, o qual dispõe que [os municípios] “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Logo, as administrações municipais não se veem necessariamente exigidas a assumir responsabilidades com questões de segurança pública (seja numa concepção restrita, seja numa concepção ampla). 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 podem acabar participando também das disputas e paradoxos da área. Assim, nas análises que se seguem, aspectos como o porte do município são levados em consideração, haja vista que “existe uma relação clara entre criminalidade e o tamanho da cidade” (KAHN, 2005, p. 53) e os níveis de criminalidade são um fator significativo para que o município passe a se envolver mais ativamente com políticas de segurança pública.

## ZONA SUL DO RS: INDÍCIOS DE PROTAGONISMO NA SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DAS CANDIDATURAS AO EXECUTIVO MUNICIPAL

O conjunto de 27 municípios desta análise representa 9,56% da população do estado do Rio Grande do Sul, reunindo 1.082.293 habitantes (IBGE, 2018). Compreende uma área de 48.184,707 km<sup>2</sup>, o que equivale a 17% do território do estado. O índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) varia de 0,623 (São José do Norte) a 0,744 (Rio Grande), oscilando entre as faixas de alto e médio desenvolvimento humano, conforme a classificação proposta pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (IBGE, 2013, 2017).

Os municípios foram divididos em quatro estratos populacionais (Tabela 1) a fim de favorecer as análises que consideram o porte dos municípios, dado relevante em termos de índices de violência e criminalidade (KAHN, 2005).

**TABELA 1**

**Número de municípios e distribuição da população, segundo porte populacional**

*Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2018*

Porte populacional	Municípios	Número de municípios	Distribuição da população (%)
Pequeno porte I – até 20.000 habitantes	Aceguá, Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Candiota, Cerrito, Chuí, Cristal, Herval, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Santana da Boa Vista, Turuçu.	15	55,6
Pequeno porte II – entre 20.001 e 50.000 habitantes	Caçapava do Sul, Capão do Leão, Encruzilhada do Sul, Jaguarão, Piratini, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul	8	29,6
Médio porte – entre 50.001 e 100.000 habitantes	Canguçu	1	3,7
Grande porte – mais de 100.000 habitantes	Bagé, Pelotas, Rio Grande	3	11,1
<b>Total</b>		<b>27</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE (2018). Elaborado pelos autores.



Como primeira dimensão de análise foram coletados no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) os registros das propostas dos candidatos a prefeito nas eleições de 2012 e 2016.

Foram acessadas propostas de 157 candidaturas. Descartadas as indeferidas pela Justiça Eleitoral, as renúncias e aquelas que não apresentavam propostas disponíveis no site, restaram 145. Entre estas, 83 eram referentes à eleição de 2016 e 62, à de 2012. Neste conjunto mapearam-se as ocorrências a partir do termo “segurança”. Excluídas aquelas em que a identificação não se correlacionava com a área de segurança pública (segurança alimentar, por exemplo), foram computadas as que: a) faziam referência ao tema segurança pública; b) apresentavam um item próprio para tratar deste tema; c) empregavam a expressão “segurança cidadã”; d) continham proposta de criação de uma secretaria municipal específica no campo da segurança.

**TABELA 2**

**Número e proporção de propostas relativas a segurança pública dos candidatos a prefeito  
Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2012-2016**

Propostas analisadas	2012		2016	
	Nº	Proporção (%)	Nº	Proporção (%)
Propostas com referência à segurança pública	34	55	55	66
Propostas com item específico para segurança pública	21	34	36	43
Propostas que utilizaram a expressão “segurança cidadã”	3	5	2	2
Propostas de criação de secretaria municipal específica	3	5	4	5
<b>total</b>	<b>62</b>	<b>100</b>	<b>83</b>	<b>100</b>

*Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.*

Os resultados dessa análise indicam que, salvo em relação à utilização da expressão “segurança cidadã”, os demais itens aumentaram em números absolutos e em percentuais.

No que se refere aos candidatos eleitos em cada pleito, também se elevou o número daqueles que incluíram o tema da segurança em suas propostas: em 2012 foram 9 candidatos (33%); em 2016 foram 14, o que corresponde a 52% dos cargos do Executivo municipal em disputa.

Detalhando-se, em relação ao pleito de 2016, a quantidade de candidatos que incluíram o tema da segurança pública em suas propostas e o porte do município, verificou-se que nas localidades pertencentes ao estrato grande porte a maioria dos candidatos apresentou propostas em relação à segurança pública. Nas de pequeno porte da faixa I, até 20 mil habitantes, encontra-se um significativo número de registros de que nenhum candidato apresentou propostas em relação ao tema (Tabela 3).

A Tabela 3 também auxilia a refletir sobre a importância que as propostas na área de segurança pública podem ter em relação ao sucesso no pleito eleitoral. Ainda que em seis municípios todos os candidatos tenham apresentado propostas para o setor, e que em outros três a maioria deles tenha feito o mesmo, em 14 localidades os prefeitos que se elegeram incluíam tal item em suas propostas (Tabela 4).



TABELA 3

Número de municípios, por condição de candidatos a prefeito que apresentaram propostas em segurança pública, segundo porte do município

Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2016

Porte populacional	Todos os candidatos apresentaram propostas em segurança pública	Maioria dos candidatos apresentou propostas em segurança pública	Minoria dos candidatos apresentou propostas em segurança pública	Nenhum candidato apresentou propostas em segurança pública
Grande Porte – acima de 100.000 habitantes	1	2	-	-
Médio Porte – entre 50.001 e 100.000 habitantes	-	-	1	-
Pequeno Porte II – entre 20.001 e 50.000 habitantes	4	1	1	2
Pequeno Porte I – até 20.000 habitantes	1	-	8	6
<b>Total de municípios</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>8</b>

Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.

TABELA 4

Número de prefeitos eleitos com propostas em segurança pública, segundo porte de município

Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2016

Porte populacional	Total de municípios	Prefeitos eleitos com propostas em segurança pública	
		Nº	Proporção (%)
Grande porte – acima de 100.000 habitantes	3	3	100
Médio porte – entre 50.001 e 100.000 habitantes	1	1	100
Pequeno porte II – entre 20.001 e 50.000 habitantes	8	5	62
Pequeno porte I – até 20.000 habitantes	15	5	33
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>14</b>	<b>52</b>

Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.

Os dados até aqui apresentados sugerem não só o aumento da relevância do tema da segurança pública nas candidaturas ao Executivo municipal, mas também sua crescente importância em relação à escolha por parte do eleitor. Outro aspecto compreende a crescente importância do tema em relação ao porte dos municípios, o que conflui com as análises já realizadas.

A perspectiva quantitativa, entretanto, não pode esgotar a análise, uma vez que o protagonismo municipal ocorre em um contexto que, por um lado, mostra-se desejoso de uma alteração paradigmática em

relação à segurança pública, por outro lado, é incentivado pelo recrudescimento da repressão. Assim, na dimensão qualitativa, para fins de análise das propostas dos candidatos nas eleições de 2016, utilizaram-se as categorias de estratégias com ênfases preventivas e repressivas, conforme aquelas propostas por Paulo Mesquita Neto (2011).

A polarização entre tais estratégias nem sempre é verificada nas propostas dos candidatos, motivo pelo qual se optou por registrar como mistas aquelas que englobavam elementos de ambas as estratégias, grifando-se o sentido predominante. Agregou-se também uma categoria denominada “retórica”, a qual se refere a propostas que se limitaram a mencionar o tema da segurança pública, sem explicitar as estratégias em perspectiva pela candidatura. Registrou-se, por fim, um caso em que o conteúdo relativo à segurança foi negativo a respeito da competência municipal. Nesta análise foram levadas em consideração 52 propostas.

### TABELA 5

**Número de propostas de candidatos a prefeito, segundo tipos de estratégias de segurança pública  
Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2016**

Tipos de estratégias	Número de propostas
Repressivas	25
Repressivas-mistas	2
Preventivas	5
Preventivas-mistas	6
Preventivas-retóricas	1
Retóricas	12
Segurança pública não é atribuição do município	1
<b>Total</b>	<b>52</b>

Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.

A proposição de estratégias repressivas, seguida das meramente retóricas, ainda prevalecem entre as candidaturas ao Executivo municipal na região. Uma maior diversidade quanto às estratégias entre as propostas dos candidatos, como seria previsível, é encontrada nos municípios de grande porte.

### TABELA 6

**Número de propostas de candidatos a prefeito, segundo tipos de estratégias de segurança pública  
Municípios selecionados, 2016**

Tipos de estratégias	Bagé	Pelotas	Rio Grande
Repressivas	2	1	-
Repressivas mistas	-	-	1
Preventivas	2	-	-
Preventivas mistas	-	2	1
Preventivas retóricas	-	-	-
Retóricas	1	2	4
Segurança pública não é atribuição do município	-	1	-
<b>Total de candidaturas</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.

Já nos municípios de pequeno porte, e com maior ênfase nos de até 20 mil habitantes, há uma prevalência das propostas focadas em estratégias repressivas, ou mesmo restrição a esse tipo de proposta, como pleitear junto ao governo estadual o aumento dos efetivos das polícias civil e militar no município, estabelecer convênios para a aquisição de novas viaturas e intensificar patrulhas e operações policiais.

## TABELA 7

**Número de candidatos a prefeito, por tipos de estratégias de segurança pública nas candidaturas Municípios de médio e pequeno porte da Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2016**

Porte populacional	Todas repressivas	Maioria com ênfase repressiva	Todas com ênfase preventiva	Maioria com ênfase retórica	Todas retóricas
Médio porte – entre 50.001 e 100.000 habitantes	-	1	-	-	-
Pequeno porte II – entre 20.001 e 50.000 habitantes	2	2	1	1	-
Pequeno porte I – até 20.000 habitantes	5	2	1	-	1

Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.

Os dados, mais uma vez, acompanham as abordagens já realizadas no campo de estudos das políticas de segurança pública quando estas envolvem o protagonismo municipal.

## INSTÂNCIAS MUNICIPAIS PARA O PROTAGONISMO

O segundo conjunto de dados trabalhados se relaciona com a institucionalização de instâncias favorecedoras do protagonismo municipal. Nesta análise, para se viabilizarem perspectivas comparativas entre os cenários de 2012 e 2018, buscou-se uma aproximação com os critérios estabelecidos para a construção do Índice de Municipalização da Segurança (Imusp), no Censo de 2012, coordenado por Kerber e Pazinato (2013). O foco recaiu sobre as seguintes dimensões: Gerencial – Secretaria, Conselho Municipal, GGI-M (Gabinete de Gestão Integrada Municipal), Observatório; Financeira – Fundo Municipal de Segurança; e Local – Guarda Municipal.

Em relação a tais aspectos, os dados do 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança do Rio Grande do Sul (KERBER; PAZINATO, 2013) indicam a presença das referidas estruturas nos municípios conforme o Quadro 2.

Entre os critérios elencados, o GGI-M é o único presente em todos os municípios, circunstância compreensível uma vez que é estrutura necessária à perspectiva de acesso a recursos públicos. Não obstante, estruturas complementares e relevantes – em especial para uma gestão racional da segurança pública –, como o Observatório, não tinham sido recepcionadas pela quase totalidade dos municípios em destaque.

A perspectiva da participação democrática mais ampliada, por meio do Conselho Municipal de Segurança Pública, também é reduzida na região, tendo em vista que poucos municípios contam com esta estrutura de organização e participação comunitária. O mesmo se verifica quanto à estrutura de financiamento local: apenas Rio Grande e São José do Norte possuíam legislação referente ao Fundo Municipal de Segurança.

A guarda municipal, outra estrutura de destaque para o protagonismo municipal também tinha presença em menos da metade desses municípios.

## QUADRO 2

### Institucionalização de instâncias de favorecedoras de protagonismo municipal nas políticas de segurança pública

*Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2012*

Município	Secretaria de Segurança	Guarda Municipal	GGI-M	Observatório de Segurança	Fundo Municipal de Segurança	Conselho Municipal de Segurança
<b>Municípios de Grande Porte</b>						
Bagé	-	-	Sim	Sim	-	Sim
Pelotas	Conjunta (1)	Sim	Sim	-	-	Sim
Rio Grande	Conjunta (1)	Sim	Sim	-	Sim	-
<b>Municípios de Pequeno Porte II</b>						
Jaguarão	-	-	Sim	-	-	-
São José do Norte	-	Sim	Sim	-	Sim	-
<b>Municípios de Pequeno Porte I</b>						
Aceguá	-	-	Sim	-	-	-
Arroio Grande	-	-	Sim	-	-	-
Chuí	-	-	Sim	-	-	-

*Fonte: KERBER; PAZINATO (2013).  
 (1) Secretaria conjunta com outra área.*

Coerente com a perspectiva de que o porte dos municípios influi no exercício de protagonismo em relação à segurança pública (KAHN, 2005), as três localidades de grande porte (Bagé, Pelotas e Rio Grande) eram as que já em 2012 possuíam estruturas mais fortalecidas, ainda que até o momento nenhuma tivesse instalado uma secretaria municipal exclusiva.

Para a coleta de dados referentes ao contexto de 2018 adotou-se como estratégia a busca pelas legislações municipais, ressaltando-se que a mera existência de uma lei não significa que a estrutura prevista esteja em adequado funcionamento. Isso é bastante significativo, por exemplo, para o caso dos Conselhos Municipais<sup>1</sup>, como no caso de Pelotas, em que a lei existe, mas o Conselho é inoperante.

Não obstante, é possível se compreender, dentro da ponderação de uma tendência de movimento em direção ao protagonismo, que a existência da legislação já é um indicativo favorável, o qual depende das vontades políticas e dos campos de forças locais para a efetividade e produção de resultados.

O Quadro 3 apresenta os resultados em relação aos 27 municípios pesquisados.

<sup>1</sup> Cabe registrar que em relação aos Conselhos Municipais não se incluiu a existência dos órgãos denominados CONSEPRO (Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública), pois sua natureza difere da expectativa de existência de fóruns mais democráticos de gestão municipal da segurança pública.

## QUADRO 3

## Legislações municipais de instâncias favorecedoras de protagonismo municipal nas políticas de segurança pública

Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2018

Município	Secretaria de Segurança	Guarda Municipal	GGI-M	Observatório de Segurança	Fundo Municipal de Segurança	Conselho Municipal de Segurança
<b>Municípios de Grande Porte</b>						
Bagé	Lei 5.680/17 (*)	Lei 5.875/18	Lei 4.718/09	Lei 4.718/09	Lei 5.645/16	-
Pelotas	Lei 6.423/17	Lei 3284/90	Lei 5.828/11	Lei 5.828/11	Lei 6.332/16	Lei 4.895/03
Rio Grande	Lei 8.184/18 (*)	Lei 5.331/99 Lei 8.184/18	Lei 6.701/09 Lei 8.184/18	Lei 6.701/09	Lei 6.701/09 Lei 7.111/11	-
<b>Municípios de Médio Porte</b>						
Canguçu	-	-	Lei 3.306/09 Lei 4.223/15	Lei 3.306/09	-	Lei 4.222/15
<b>Municípios de Pequeno Porte II (1)</b>						
Capão do Leão	-	-	Lei 1.291/09	Lei 1.291/09	-	-
Encruzilhada do Sul	-	-	Lei 3.136/11	Lei 3.136/11	-	-
Jaguarão	-	-	-	-	-	Lei 6.085/14
Piratini	-	-	-	-	Lei 1.634/15 Lei 1.656/15	-
São José do Norte	-	LO - 1990	Lei 756/15	Lei 756/15	Lei 650/13	Lei 650/13
<b>Municípios de Pequeno Porte I (2)</b>						
Aceguá	-	-	Lei 696/09	Lei 696/09	-	-
Candiota	-	-	Lei 1.048/09	-	-	-
Chuí	-	-	Lei 1.111/09	Lei 1.111/09	-	-

(1) Três municípios não possuem qualquer legislação no campo: Caçapava do Sul, Santa Vitória do Palmar, São Lourenço do Sul.

(2) 12 municípios não possuem qualquer legislação no campo: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Cerrito, Cristal, Herval, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Santana da Boa Vista, Turuçu.

Ainda que o Quadro 3 pareça registrar mais ausências do que institucionalizações, ele é significativo em termos do movimento que está sendo proposto como uma tendência.

Um olhar mais atento ao item indicativo das datas das legislações permite verificar que mais municípios, em anos recentes, têm institucionalizado instâncias que remetem a estruturas relevantes para um gradual protagonismo em relação à segurança pública.

Não deixam os dados, entretanto, de reforçar tendências já conhecidas, tal como o fato de que o porte do município é fator significativo para um ingresso dos poderes locais nesse campo das políticas públicas, ou mesmo a preponderância de institucionalizações que, por um lado, refletem novas perspectivas de gestão, por outro, são *conditio sine qua non* para o acesso a recursos federais.

Por fim, é pertinente uma nota comparativa entre a situação dos oito municípios destacados em 2012 pelo 1º Censo (KERBER; PAZINATO, 2013) e suas situações em 2018. Em relação aos de grande porte:

Bagé passa a ter uma secretaria municipal de segurança (mesmo que conjunta com outra área das políticas públicas), implementa a guarda municipal e elabora legislação referente ao fundo municipal; Pelotas cria uma secretaria municipal exclusiva e institucionaliza o observatório e o fundo municipal; e Rio Grande modifica sua legislação em relação ao fundo e mantém as demais instâncias que já possuía.

Nos municípios de pequeno porte, com população entre 20.001 e 50.000 habitantes, São José do Norte renova legislações e amplia suas instâncias com o observatório e o conselho municipal; e Jaguarão também cria o conselho municipal.

Os menores movimentos são os dos municípios com até 20 mil habitantes, apenas dois deles, Aceguá e Chuí, registram legislação em relação ao observatório.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto pesquisado, ainda que circunscrito a uma região do estado do Rio Grande do Sul, permite afirmar 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.

Sustenta esta proposição o gradual incremento no percentual de candidaturas municipais que se referem ao tema da segurança pública, no recorte geográfico pesquisado – passou de 55%, em 2012, para 66%, em 2016. Esse movimento foi acompanhado pela elevação do número de candidaturas que incluem itens específicos em seus programas, de 34% para 43% (Tabela 2), bem como pela verificação de que 52% dos prefeitos eleitos em 2016 abordaram a segurança pública em sua candidatura (Tabela 4).

Entretanto, a adesão ao modelo tradicional de segurança pública e à ênfase em estratégias repressivas ainda é predominante, sobretudo nos municípios de pequeno porte (Tabela 7), em relação aos quais os conteúdos das propostas dos candidatos estão mais focados na demanda por ações do estado (compra de equipamentos e reforço nos contingentes policiais), em detrimento do protagonismo do Executivo local.

Ainda que se considere que a indução financeira da União (situação que já se retraiu) tenha sido uma das significativas causas de um movimento ao protagonismo municipal na segurança pública, é possível se propor que ao menos nas cidades de maior porte a perspectiva de que a questão não lhes compete tem se alterado. O que não significa, obviamente, que as intensas disputas que caracterizam o campo organizacional da segurança pública tenham sido superadas.

A perspectiva que este estudo sugere é de que o protagonismo municipal na segurança pública é um movimento sem volta, ainda que seja um movimento complexo e repleto de contradições entre o tradicional-repressivo e o preventivo-cidadão, bem como repleto de possibilidades de avanços e recuos.

O compromisso das instâncias acadêmicas e de pesquisa será, portanto, o de acompanhar esse movimento. Estabelecer agendas de investigação que possam descrever, analisar e contribuir com as suas dinâmicas e dimensões, incluindo uma diversidade de aspectos que o matizam, tais quais alguns aqui assinalados e inicialmente explorados em relação à Zona Sul do Rio Grande do Sul.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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. p. 45-68.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2009.

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. p. 482-490.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 2, p. 100-114, 2009.

IBGE. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros**. Brasília, DF: IBGE, 2018. Acesso em: 18 dez. 2018.

IBGE. **Brasil em síntese**. Brasília, DF: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

IBGE. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília, DF: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

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

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

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. p. 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 pátrias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, p. 58-82, 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. p.129-152.

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

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**, v. 10, n. 2, p. 36-56, 2016.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 15-44.



