



## A AUTONOMIA MUNICIPAL PARA A INSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: O PACTO PELOTAS PELA PAZ SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

### MUNICIPAL AUTONOMY FOR THE INSTITUTION OF PUBLIC SECURITY POLICIES: THE PACTO PELOTAS PELA PAZ FROM THE PERSPECTIVE OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY

<i>Recebido em:</i>	12/12/2023
<i>Aprovado em:</i>	06/07/2023

Alice Wisniewski<sup>1</sup>  
Ricardo Hermany<sup>2</sup>

#### RESUMO

O presente artigo busca analisar a autonomia municipal para a instituição de políticas públicas de segurança sob a ótica do princípio da subsidiariedade, enfatizando-se especificamente o caso do Pacto Pelotas pela Paz, uma política de segurança pública instituída no Município de Pelotas, no Rio Grande do Sul, no ano de 2017 e que apresentou significativos resultados na redução da violência. Busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: é possível falar em uma recepção do princípio da subsidiariedade pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no tocante à autonomia municipal para a instituição de políticas de segurança pública? Adota-se como hipótese a de que os municípios brasileiros, ainda que não possuam competência privativa para assuntos de segurança pública, são os entes mais indicados para a atuação em tal área, em razão de que a efetividade de uma política de segurança pública depende da conexão entre as ações a serem executadas e a realidade do local em que está inserida, sendo que essa preferência pelo município para a atuação em políticas locais de segurança encontra total relação com o princípio da subsidiariedade. O método de abordagem adotado é o hipotético-dedutivo,

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC/CAPES modalidade II. Pós-graduada em Direito Constitucional Aplicado. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Advogada e Consultora Jurídica Municipal.

<sup>2</sup> Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1996), mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999), doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e doutorado em doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003). Atualmente é professor da Universidade de Santa Cruz do Sul, professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e professor da Universidade de Santa Cruz do Sul. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: poder local, municipalismo, (re)fundação do estado, concretização da constituição e crise do estado-nação.



utilizando-se como técnicas de pesquisa a documentação indireta. Para o desenvolvimento, é realizada contextualização a respeito do princípio da subsidiariedade no ordenamento jurídico brasileiro e sua relação com o federalismo. Posteriormente, analisa-se especificamente a autonomia municipal para a instituição de políticas públicas de segurança para, ao final, por meio de contextualização a respeito da experiência prática do Pacto Pelotas pela Paz, analisar a recepção do princípio da subsidiariedade no ordenamento jurídico brasileiro e sua relação com o poder local.

**Palavras-chave:** Poder local; princípio da subsidiariedade; políticas públicas de segurança.

### ABSTRACT

This article seeks to analyze municipal autonomy for the institution of public security policies from the perspective of the principle of subsidiarity, specifically emphasizing the case of the Pacto Pelotas pela Paz, a public security policy instituted in the City of Pelotas, in Rio Grande do Sul do Sul, in 2017 and which showed significant results in the reduction of violence. It seeks to answer the following research problem: is it possible to speak of a reception of the principle of subsidiarity by the Brazilian legal system, especially with regard to municipal autonomy for the institution of public security policies? It is adopted as a hypothesis that Brazilian municipalities, even if they do not have private competence for public security matters, are the most suitable entities to act in such area, because the effectiveness of a public security policy depends, notably, the connection between the actions to be carried out and the reality of the place where it is inserted, and this preference for the municipality to act in local security policies is totally related to the principle of subsidiarity. The method of approach adopted is the hypothetical-deductive, using indirect documentation as research techniques. For the development, contextualization is carried out regarding the principle of subsidiarity in the Brazilian legal system and its relationship with federalism. Subsequently, the municipal autonomy is specifically analyzed for the institution of public security policies to, at the end, through contextualization regarding the practical experience of the Pelotas Pact for Peace, analyze the reception of the principle of subsidiarity in the Brazilian legal system and its relationship with local power.

**Keywords:** Local power; subsidiarity principle; public security policies.

## 1 INTRODUÇÃO

A segurança pública é, há bastante tempo, tema de diversas discussões no cenário brasileiro, especialmente pela notável insuficiência da atuação institucional em tal campo, comprovada pelos altos índices de criminalidade em tantas regiões do país. Essa crise da



segurança pública, por assim dizer, reforça a necessidade de debate acadêmico a respeito de novas alternativas que poderiam alterar o cenário atualmente vivenciado. Uma alternativa para atingir este fim seria justamente o fortalecimento do poder local, que passaria a atuar com protagonismo em tal área e não apenas de forma complementar.

O que se busca analisar com o presente trabalho, é a autonomia municipal para a instituição de políticas de segurança pública sob a ótica do princípio da subsidiariedade, contextualizando-se a temática com o Paco Pelotas pela Paz, política de segurança pública implementada no ano de 2017 no Município de Pelotas, localizado na região sul do Estado do Rio Grande do Sul. O problema de pesquisa centra-se justamente na existência de recepção (ou não) do princípio da subsidiariedade pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no tocante à autonomia municipal para a instituição de políticas de segurança pública, trazendo-se como objeto de análise prática o caso do Município de Pelotas.

Adota-se como hipótese inicial a de que os municípios brasileiros, ainda que não possuam competência privativa para assuntos de segurança pública, são os entes mais indicados para a atuação em tal área, em razão de que a efetividade de uma política de segurança pública depende, notadamente, da conexão entre as ações a serem executadas e a realidade do local em que está inserida, sendo que essa preferência pelo município para a atuação em políticas locais de segurança encontra total relação com o princípio da subsidiariedade.

O método de abordagem adotado para a presente pesquisa, considerando os objetivos propostos, é o hipotético-dedutivo, utilizando-se como técnicas de pesquisa a documentação indireta - através de pesquisa documental (fonte primária) e bibliográfica (fonte secundária).

Para o desenvolvimento do trabalho, inicialmente busca-se a contextualização prévia a respeito da autonomia municipal e princípio da subsidiariedade na Constituição de 1988, a fim de se analisar a compatibilidade de tal princípio com as premissas do federalismo brasileiro. Posteriormente, passa-se à análise específica a respeito das políticas de segurança pública e a responsabilidade dos governos locais, buscando-se



ênfatizar, nesse aspecto, quais as atuais demandas referentes à temática e de que forma a segurança pública tem sido abordada pelas instituições.

Por fim, com o intuito de se responder ao problema de pesquisa inicialmente suscitado, é realizada uma análise de aspectos práticos do Pacto Pelotas pela Paz, seu planejamento, objetivos e resultados, discutindo-se então a relação existente entre a autonomia municipal para a instituição de políticas de segurança pública e o princípio da subsidiariedade.

## **2 AUTONOMIA MUNICIPAL E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O Brasil adota como forma de organização do Estado o federalismo, consoante o art. 18 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que a organização político-administrativa da federação brasileira compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos entre si. Embora tal modelo já tivesse sido adotado nas constituições anteriores (precisamente desde 1891), apenas com a Carta Magna de 1988 houve a consagração do sistema federalista como é atualmente concebido. De forma sucinta, pode-se dizer que o federalismo é um modelo baseado na descentralização política e formado por entes que agem de forma cooperativa sem nenhuma relação de hierarquia e subordinação entre si.

O federalismo brasileiro, foi concebido a partir de um movimento centrífugo<sup>3</sup> e foi estabelecido em três níveis, incluindo os municípios também como entes federados e com poder constituinte decorrente, inovando em relação a outros países que deixaram os municípios de fora do pacto federativo. No Brasil, foi-lhes conferido *status* constitucional (MAGALHÃES, ROBERT, 2000, p. 31), sendo a autonomia dos municípios denotada por uma descentralização que pode ser compreendida em cinco dimensões: (i) autonomia

---

<sup>3</sup> O federalismo pode ser classificado quanto ao tipo de movimento responsável pelo seu surgimento. Conforme explana Novelino (2017), o federalismo por agregação (movimento centrípeto) surge quando Estados soberanos cedem parte de sua soberania para a formação de um ente único, enquanto que, quando há descentralização política de um Estado unitário, surge o federalismo por segregação (movimento centrífugo), como ocorreu no caso do Brasil, a partir da Constituição de 1891.



política, (ii) administrativa, (iii) legislativa, (iv) financeira e (v) auto-organizatória dos entes municipais (CORRALO, 2016).

É em decorrência da consagração dos municípios como entes federados e da consequente descentralização de poder que se mostra necessário o estudo da importância do princípio da subsidiariedade no cenário jurídico brasileiro. Segundo Baracho (1997) a descentralização está intimamente ligada à aplicação do princípio da subsidiariedade, eis que é justamente por meio dessa descentralização que a subsidiariedade se justifica, sendo também um princípio diretamente ligado ao fortalecimento do poder local, que é aquele que possui maior proximidade com os cidadãos.

Buscando o equilíbrio do controle estatal, o princípio da subsidiariedade surge como alternativa para o estabelecimento de uma distribuição equilibrada de competências entre os entes federados, primando por uma atuação pública que aproxime a Administração dos cidadãos, a fim de se conceder maior eficiência ao atendimento das demandas sociais de cada sociedade. Conforme estabelece Martins (2003, p. 24):

Em termos jurídicos gerais, a subsidiariedade aplica-se a toda a ação ou obrigação que supre ou robustece outra principal, sem que desta acepção se possa deduzir qual o objeto de que se trata. A subsidiariedade pode pois ser tomada numa acepção geral ou comum como correspondendo ao entendimento que todos temos e que cada um tem de poder ser auxiliado, se necessário, a ultrapassar incapacidades, ou de não ser auxiliado, por desnecessário, tendo em vista um desenvolvimento pleno das respectivas capacidades. (MARTINS, 2003, p. 24).

A base do princípio da subsidiariedade relaciona-se com a ideia de que “as incapacidades de cada um são, se e quando necessário, colmatadas por quem seja capaz de o fazer” (MARTINS, 2003, p. 26). Apenas quando evidenciada a incapacidade dos envolvidos, outros entes poderão, de forma subsidiária, superar essa incapacidade, o que deverá ser sempre analisado de acordo com o caso concreto. Em contrapartida, quando o núcleo de poder local puder resolver a demanda, não deve haver a intervenção de entes maiores. Assim, a subsidiariedade poderia ser definida como uma atribuição de



preferência às esferas menores e mais próximas do cidadão sobre as esferas maiores e, conseqüentemente, mais distantes (Hermany (2012, p. 20).

Este princípio comporta duas dimensões - uma positiva e uma negativa (uma intervenção ou uma não-intervenção), que sempre existirão de forma alternada e nunca simultânea. Na dimensão positiva, implica em um dever de agir do ente central (intervenção) quando os entes menores não puderem agir com suas próprias forças e, na dimensão negativa, uma abstenção (não-intervenção), ao não interferir na esfera de competência reservada aos Estados e Municípios que, possuindo maior proximidade com os cidadãos, são os entes mais indicados para a resolução de demandas locais (MEDINA, 2002).

O federalismo é justamente caracterizado como um sistema estruturado e formado por entes que, embora dependam de um Estado soberano, possuem autonomia e competências delimitadas, sendo plenamente capacitados e inclusive, em alguns casos, mais adequados para gerir as demandas existentes dentro de seu núcleo geopolítico, dada a maior proximidade com aquele grupo de pessoas específico. Não importa como se deu a construção do federalismo, certo é que sempre resulta, nas palavras de Martins (2003, p. 85), “de uma experiência prática e não de uma decisão tomada por decreto”.

Em uma perspectiva filosófica clássica, pode-se dizer que a subsidiariedade tem suas origens no pensamento aristotélico, concebendo que o poder atua como mecanismo de harmonização das diversidades existentes na sociedade que, por sua vez, age por si própria e para atingir seus próprios fins. Sendo assim, o poder se justifica para reconhecer e subsidiar as insuficiências do indivíduo, não se justificando quando eventualmente ultrapassar esses limites (MARTINS, 2003, p. 45-47).

A teoria de um *Estado subsidiário*, todavia, surge fortemente influenciada por uma filosofia de matriz hegeliana que descrevia uma sociedade alemã em que o Estado surge apenas como necessário à sociedade, em decorrência do fato de que o desenvolvimento da sociedade ocasionou a aglutinação de grupos que foram adquirindo autonomia, gerando assim uma multiplicação de centros de poder caracterizados pela falta de política de conjunto. O Estado, assim, adquire papel suplementar e tem como principal objetivo



suprir as incapacidades individuais dos grupos e agir naquilo que seja de interesse geral, de forma qualitativa e não quantitativa (MARTINS, 2003, p. 56).

Posteriormente, a Igreja Católica, por intermédio do catolicismo social, e tendo como fundamento a dignidade, relativizou os valores então existentes em decorrência do estado liberal e socialismo (liberdade e igualdade, respectivamente), formalizando a ideia de que o Estado deveria “garantir positivamente a dignidade que pressupõe uma suficiência material, intelectual e moral” (MARTINS, 2003, p. 62). O Estado necessitaria fazer mais do que tão somente evitar a guerra, devendo também adotar um papel de apoio que permitisse o pleno desenvolvimento dos indivíduos de sua sociedade.

Conforme explica Martins (2003, p. 62), “a doutrina social da Igreja Católica apela, pois, a um compromisso entre o dever de não ingerência e o dever de ingerência da autoridade”. Foi nesse contexto que se deu o surgimento da expressão “direito subsidiário”, relacionando-se à ideia de uma intervenção “supletiva” do Estado:

O princípio da subsidiariedade, posto ao serviço da dignidade, permite uma intervenção legítima em nome do valor humano, mas proíbe que esta intervenção se substitua ao indivíduo quando a sua liberdade seja suficiente para salvaguardar este valor. (MARTINS, 2003, p. 63).

Foi a Igreja Católica que trouxe um modelo de subsidiariedade enquanto princípio de organização social, que poderia ser definido da seguinte forma: “tudo aquilo que pode ser realizado pelas comunidades inferiores não deve ser levado a cabo pela comunidade superior em que aquelas se integram” (VILHENA, 2002, p. 26). Pode-se dizer, assim, que a concepção atualmente adotada para descrever o princípio da subsidiariedade é fruto da doutrina social da Igreja Católica.

A Encíclica *Quadragesimo Anno*, promulgada pelo Papa Pio XI e datada de 1931, estabeleceu, em item voltado à restauração da ordem social, que o fim natural de uma sociedade é coadjuvar seus membros, não absorvê-los, reafirmando a ideia de subsidiariedade. Vejamos:

assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efectuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à colectividade, do



mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua acção é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los. (VATICANO, 1931).

As premissas de um princípio da subsidiariedade seguiram sendo reforçadas, pela Igreja Católica com suas posteriores publicações: tanto as Encíclicas *Mater ET Magistra*, de 1961, e *Pacem in Terris*, de 1963, publicadas por João XXIII, como também a Encíclica *Centesimus Annus*, publicada em 1991 por João Paulo II, corroboram a necessidade de que o Estado pautar sua atuação no princípio da subsidiariedade. Trata-se de um paradigma sob a lógica de que “uma sociedade de ordem superior não deve interferir na vida interna de uma sociedade de ordem inferior, privando-as das suas competências, mas deve apoiá-la em caso de necessidade e ajudá-la a coordenar a sua acção” (VATICANO, 1991).

Todavia, apenas no projeto do Tratado de Maastricht, sobre a União Europeia, consagrou-se o princípio da subsidiariedade, ao ser estabelecido que se pretendia confiar ao Estado apenas as competências necessárias para cumprir eventuais tarefas que não pudessem ser realizadas, de forma mais satisfatória, por cada ente isoladamente (MARTINS, 2003).

O Tratado de Maastricht previu, no preâmbulo, “continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade”. O mesmo documento também refere que os objetivos da União Europeia serão alcançados “respeitando o princípio da subsidiariedade” e estabelece, em seu art. 3º-B:

A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado.

Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.

A acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado. (UNIÃO EUROPEIA, 1992).

Em relatório realizado pela Comissão Europeia a respeito da adaptação da legislação ao princípio da subsidiariedade, identificou-se que a subsidiariedade teria uma dupla função: de um lado, assume uma atribuição de descentralização e, de outro, uma função de integração. (MARTINS, 2003, p. 214). Percebe-se, pelas definições doutrinárias e contextualização histórica, que a ideia de subsidiariedade está, assim, diretamente ligada com a concepção de descentralização estatal e autonomia local. Nas palavras de



Baracho (1997, p. 36), “o princípio de subsidiariedade explica e justifica, em muitas ocasiões, a política de descentralização”.

Sendo assim, o princípio da subsidiariedade dialoga de forma íntima com a descentralização, distribuição de competências e com todas as demais características inerentes também ao federalismo brasileiro. Não se mostra equivocado afirmar que, embora inexistindo menção expressa, há de fato uma recepção de tal princípio no ordenamento jurídico brasileiro, sendo possível interpretá-lo como um princípio implícito, como uma espécie de garantia que reforça a proteção dos direitos e liberdades da pessoa humana.

O princípio da subsidiariedade contribui para o fortalecimento do poder local, ao passo que legitima e reforça a autonomia municipal conferida pela própria Constituição Federal, incentivando que os poderes locais assumam o protagonismo na elaboração de soluções para problemas que ocorram dentro de sua esfera de poder. Essa relação entre a autonomia municipal e subsidiariedade toma contornos ainda mais relevantes quando se analisam as atuais demandas de segurança pública, conforme se verá no próximo tópico.

### **3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E A RESPONSABILIDADE DOS GOVERNOS LOCAIS**

A ideia de política pública remete a um conjunto de ações articuladas que possuem um objetivo comum e coletivo. A partir dessa premissa, busca-se o entendimento do que caracteriza e como pode ser classificada, de fato, uma política pública.

Inicialmente, é importante mencionar que a ideia de políticas públicas pressupõe a existência de uma esfera social que não é privada ou puramente individual, e sim coletiva, sendo considerado público aquilo que compreende a dimensão da atividade humana que obrigatoriamente requer regulação ou intervenção governamental e social, ou pelo menos a adoção de medidas comuns (PEARSONS, 2008, p. 38). Políticas públicas são, assim, necessidades que existem a partir de uma realidade histórica, social e cultural



dentro de um espaço de tempo, sendo extremamente complexo conferir-lhe um conceito ou uma definição.

Bitencourt (2011, p. 108), ao tratar sobre o conceito de política pública, a define como “um dos modos pelo qual os cidadãos atuam sobre si mesmos”. Uma política sempre envolverá um ou mais objetivos, diferentes órgãos, diversos atos de planejamento e execução e tudo isso estará inserido em uma janela de tempo que não pode ser instantânea, devendo haver regularidade.

Partindo do pressuposto que devem ser criadas sempre com base em um determinado espaço de aplicação, adquire ainda mais relevância a análise de sua importância em âmbito local. Considerando que o Município é a representação do Governo que se encontra mais próxima do cidadão, representando o poder local enquanto Estado, pode-se dizer que políticas públicas serão mais eficazes na medida em que estiverem de acordo com o cenário geográfico em que estão inseridas. (GIACOBBO, HERMANY, 2017).

A autonomia municipal para a elaboração e instituição de políticas públicas ficará adstrita às matérias de competência local e ao interesse público, observados mutuamente os limites de competência dos Estados e da União. Conforme Corralo, “na órbita das competências municipais não há que se cogitar, sequer, da interferência do Estado ou da União, pois atua o município como ente político de natureza federativa, autônomo pela ordem constitucional nas questões da sua competência” (2016, p. 30). Em razão disso, possuindo competência para todos aqueles problemas que estejam na esfera de sua competência e que sejam justificados pelo interesse público, não há como deixar de se considerar as políticas públicas municipais de segurança pública.

Todavia, ao se analisar a pertinência de uma política pública municipal de segurança pública, é preciso repisar um conceito de segurança que remete à construção de um ambiente em que exista um “conjunto de estruturas e meios que permitam ao seu habitante usufruir de todo o potencial da cidade, vivenciando sua cidadania de forma plena” (SOFIATI, 2001, p. 36). A segurança pública deve ser analisada não apenas como a inexistência de criminalidade, mas como a possibilidade de que a situação política e social



local seja suficiente a permitir que as pessoas tenham garantido o pleno gozo de suas liberdades e assegurados todos os seus direitos.

O direito à segurança no Estado Democrático de Direito deve ser visto como um conjunto de garantias que deve fornecer às pessoas a possibilidade de exercerem todos os seus direitos de forma livre, sendo necessário superar a ideia de que segurança é competência tão somente da polícia. (SANTOS, 2010).

Não obstante tais análises teóricas, certo é que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 144, que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, e “exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Foram elencados como órgãos de segurança as seguintes polícias: federal, rodoviária federal, civil, militar, penal federal, penal estadual, penal distrital e corpos de bombeiros militares. Aos municípios, conforme estabelece o §8º do referido artigo, fica facultada a instituição de guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações e a elaboração de medidas de prevenção.

É necessário pontuar, todavia, que embora a Constituição Federal de 1988 tenha efetivado o processo de autonomia municipal, em muitos casos, a concentração de recursos nos níveis de governo superiores acaba por inviabilizar a atuação mais assertiva das esferas locais de governo. (HERMANY, GIACOBBO, 2017, p. 38). Esse problema evidencia-se, por exemplo, no tocante à segurança pública. Mesmo reconhecendo-se a competência e adequação do Município para a criação e execução de políticas públicas de segurança, é necessário ter em mente que a possibilidade de atendimento de tais demandas se esbarra também, em muitos casos, na inexistência de recursos necessários para tanto, especialmente em ações de médio e longo prazo. Destaca-se, nesse ponto, a própria criação da Guarda Municipal, que embora seja, de acordo com a Constituição Federal, uma faculdade, tem se mostrado uma medida essencial de segurança pública. E embora totalmente a cargo dos Municípios, não é acompanhada por um processo de descentralização dos respectivos recursos financeiros.

Essa fragilidade denota uma situação paradoxal existente entre o reconhecimento



da autonomia municipal e sua adequação para a instituição e fomento de políticas públicas locais e, de outro, a inviabilidade de uma atuação eficiente ante a ausência de recursos. Não se trata de uma crise financeira, e sim de uma inadequação da própria estrutura do sistema federalista brasileiro. (HERMANY, GIACOBBO, 2017, p. 41).

Ocorre, assim, que em vez de ter buscado uma alteração substancial no tocante à segurança pública, a Constituição Federal acabou por dar continuidade a um modelo focado em instituições que traziam, em sua essência, diversas características marcantes de períodos ditatoriais, especialmente no tocante à repressão. Essas questões se acentuam ainda mais pela centralização das polícias nos Estados, que representam o equivalente a 97% do sistema de segurança pública (MARIANO, 2004, p. 46).

A ideia de centralização da segurança pública nas instituições policiais acaba por fortalecer uma política de repressão voltada para a ação e não para a causa, o que tem se mostrado, até então, ineficaz, além da sobrecarga ao poder público.

Consequentemente, tal centralização resulta na inexistência de uma política de segurança pública que se paute, de fato, na articulação de energias e esforços voltadas para a garantia de direitos, mas tão somente para o combate ao crime e para o endurecimento das legislações penais e processuais penais. A alteração que deve ocorrer diz respeito não à repressão, mas sim a como o Estado tem se organizado e gerido suas instituições (SANTOS, 2010).

Sette Câmara (1999), ao analisar a questão, refere também a impossibilidade de se confundir segurança pública e atividade policial. A atividade policial é um serviço prestado pelo Estado, enquanto que a segurança pública precisa ser vista como um amplo conjunto de ações e políticas, públicas e privadas inclusive, que envolverá os três níveis de governo - federal, estadual e municipal - e a sociedade em si.

Outra grande dificuldade pertinente à temática diz respeito com o fato de que essa mudança de paradigma depende de que a própria sociedade passe a entender que a repressão do crime por si só não elimina a violência, e que segurança pública não é responsabilidade tão somente dos órgãos policiais.



De acordo com Azevedo (2005), a compreensão interdisciplinar do que se entende por segurança é um dos principais pilares para a instituição de políticas públicas efetivas e deve analisar variáveis de gênero, raça, classe social, localização geográfica, dentre outras, porque todos esses requisitos podem influenciar fatores importantes a serem considerados na construção de uma política – metas a serem analisadas, direcionamentos e finalidades.

Não se desconhece, entretanto, a existência de medidas já tomadas, em âmbito nacional, para que ocorra de fato essa reforma estrutural, pois se verifica, há mais tempo, o intuito de se estabelecer bases para a construção de uma segurança cidadã que possibilite a adoção de alternativas democráticas e dialógicas para a resolução das demandas, suprimindo a tradição repressiva e reativa das instituições de segurança pública. (PAZINATO, et. al, 2013). Destaca-se, nesse aspecto, que o texto base da 1ª Conferência Nacional da Segurança Pública, realizada em 2009 já estabelecia que a preservação da ordem democrática pressupunha uma ampliação dos atores sociais responsáveis pela segurança pública, para além das organizações policiais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

A Lei Federal nº 13.675 de 2018, atualmente em vigor, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa social (PNSPDS), institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e dá outras providências, inegavelmente expandiu o papel dos Municípios no âmbito da segurança, ao reafirmar, em diversas oportunidades, que a segurança pública é responsabilidade de todos, devendo os Estados e Municípios estabelecerem suas respectivas políticas de segurança pública, na esfera de suas competências. O art. 15, ressalte-se, estabelece que a União poderá apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios quando estes não dispuserem de condições técnicas e operacionais necessárias à implementação do Sistema Único de Segurança, trazendo uma ideia de subsidiariedade da atuação federal.

Não obstante, a aplicação concreta da subsidiariedade pressupõe também a existência de equilíbrio entre as competências de cada ente e o aporte de recursos suficientes. Sendo assim, um aumento desproporcional das atribuições dos municípios sem o correspondente aporte de recursos acaba por gerar uma discrepância que



invariavelmente acarretará na fragilidade de atuação do poder local, prejudicando a execução das políticas públicas.

Feita esta ressalva, percebe-se a existência, de fato, de um consenso quanto à necessidade de que as políticas de segurança pública sejam articuladas com base em premissas específicas como: (i) preferência por ações preventivas em detrimento de medidas repressivas, (ii) a atuação qualificada das polícias sempre de forma a garantir e (iii) respeito aos direitos humanos e o fato de que as causas da criminalidade possuem raízes pautadas em fenômenos culturais e sociais: a) baixa qualidade de vida, b) não reconhecimento da cidadania, c) falta de acesso aos bens e serviços públicos. Por essas razões, os municípios têm se mostrado, cada vez mais, os entes mais capacitados para a elaboração de tais medidas (BARBOSA, et. al, 2008).

A evolução das políticas de segurança pública depende, assim, da ação também dos governos locais, que nesse aspecto, se mostram mais aptos que estados e governo federal à atuação permanente na prevenção da violência. Os fatores que corroboram com essa conclusão são justamente a interferência do poder local nas condições de vida da população. Registre-se que grande parte dos problemas que geram a sensação de insegurança estão ligados à qualidade de vida dos cidadãos, ultrapassando a competência das polícias, o que requer a cooperação da população e de outras instituições e que a natureza e diversidade dos problemas de segurança variam de acordo com a comunidade local (MARIANO, 2004, p. 57).

Reconhecida a interdisciplinaridade inerente ao tema e havendo consenso a respeito da necessidade de políticas públicas que busquem a efetivação de uma segurança cidadã, voltada à construção de um cenário político-social que possibilite o desenvolvimento pleno do indivíduo. Neste sentido, registrando a essencialidade do resguardo de seus direitos e garantia de suas liberdades, é viável a conclusão de que os municípios não só podem, como devem assumir o papel ativo em ações voltadas à segurança pública.

Todavia, esse dever deve estar acompanhado de uma necessária descentralização de recursos e equalização financeira, porque a possibilidade de atuação dos municípios



em qualquer política pública dependerá, invariavelmente, da existência de equilíbrio entre suas competências e recursos, além do reconhecimento das peculiaridades de cada região<sup>4</sup>. Por esta razão, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 122/2015<sup>5</sup>, que obriga que a toda nova função a ser desenvolvida pelos entes subnacionais, notadamente os Municípios, deverá ser indicada e garantida a correspondente fonte de custeio da respectiva política pública.

Assim, ainda que com tais ressalvas, supera-se a ideia de que os poderes locais possuem uma atuação facultativa e complementar para abrir espaço ao protagonismo municipal em matéria de segurança pública.

#### **4 DA RELAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E A CRIAÇÃO DO PACTO PELOTAS PELA PAZ**

O Município de Pelotas localiza-se na região sul do Estado do Rio Grande do Sul e possui aproximadamente 328.275 mil habitantes<sup>6</sup>. O Pacto Pelotas pela Paz foi instituído no ano de 2017 e constitui uma política municipal de segurança pública voltada à redução dos índices de criminalidade e prevenção da violência que tem por base a execução de diversos programas baseados em evidências científicas, definido como “um 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” (MUNICÍPIO DE PELOTAS, 2021).

Conforme esclarece Biolo (2019), a criação do Pacto é consequência de uma parceria realizada entre o Poder Executivo e duas organizações da sociedade civil: o Instituto Cidade Segura<sup>7</sup>, que como consultoria, prestou todo apoio técnico necessário à

<sup>4</sup> Nesse ponto, esclarece-se que em municípios muito pequenos, a articulação de políticas públicas locais dependerá, por exemplo, da existência de consórcio entre entes, a fim de possibilitar a canalização de recursos, ante a inviabilidade de atuação isolada de cada um.

<sup>5</sup> Proposta aguardando votação no Plenário. Andamento disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1701050>. Acesso em 21 jun. 2022.

<sup>6</sup> Conforme dados do IBGE disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama>. Acesso em 25 jun 2022.

<sup>7</sup> O Instituto Cidade Segura é uma organização da sociedade civil que oferece serviços de consultoria em temas de segurança e prevenção da violência. Informações disponíveis em: <http://institutocidadesegura.com.br/site/>. Acesso em 25 jun. 2022.



criação e execução do Pacto, e a Comunitas<sup>8</sup>, que iniciou o trabalho com um detalhado diagnóstico da situação de violência no Município. Posteriormente, para a execução do programa, foram realizadas parcerias com diversos outros órgãos e instituições.

Em âmbito municipal, para a execução e acompanhamento do programa, foi criado o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), vinculado à Secretaria Municipal de Segurança Pública e que conta com a representação de diversas instituições e um Comitê Integrado de Prevenção (CIP), responsável pelo acompanhamento dos projetos ligados às medidas de prevenção. Também foi criado o Observatório Municipal de Segurança Pública, vinculado ao GGI-M e que recebe e coleta dados de diversas fontes: Secretaria de Segurança Pública Estadual, Polícia Civil, Brigada Militar, Guarda Municipal, Pronto Socorro, Secretaria da Saúde e outras instituições. Essas informações recebidas pelo Observatório são qualificadas e transformadas em indicadores que servem para subsidiar a continuidade dos projetos, bem como demonstrar a necessidade (ou não) de adequações na execução das ações previstas para a política pública. Através do observatório é feito todo o acompanhamento de resultados das ações do Pacto. (AIRES e COLLISCHONN, 2019).

A implementação e consequente execução se deu, assim, por meio de parcerias realizadas entre o município, organizações da sociedade civil (Instituto Cidade Segura e a organização Comunitas) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e foi dividida em cinco eixos, determinados após a realização de pesquisa de vitimização: 1) policiamento e justiça; 2) prevenção social; 3) fiscalização administrativa; 4) urbanismo; 5) tecnologia. Todos os eixos de atuação são divididos em projetos que, por sua vez, compreendem o conjunto de ações a serem adotadas para se alcançar o objetivo específico do eixo e baseiam-se numa concepção de segurança pública alicerçada em proatividade, foco, ações integradas, multidisciplinariedade, evidências científicas, prestação de contas e integração entre Estado, Município e sociedade (MUNICÍPIO DE PELOTAS, 2021)

---

<sup>8</sup> A Comunitas é uma organização da sociedade civil brasileira que tem como objetivo contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país. Informações disponíveis em: <http://www.comunitas.org/portal/comunitas>. Acesso em 25 jun. 2022.



O primeiro eixo, “policimento e justiça” tem por objetivo a elaboração de projetos e ações integradas entre as forças da segurança pública e da justiça a fim de se prevenir a ocorrência de crimes, com foco na redução de homicídios, furto e roubo a pedestres, veículos e redução da perturbação do sossego. Dentro de tal eixo, estão compreendidos os projetos que buscam a integração das forças de segurança pública com ações baseadas em evidências científicas (dados coletados e quantificados pelo Observatório Municipal de Segurança Pública). O segundo eixo, da prevenção social, inclui projetos de prevenção primária, secundária e terciária, com foco em crianças, adolescentes, jovens e inclusive egressos do sistema prisional. Destacam-se, nesse aspecto, a criação de um Banco de Oportunidades, programa de reintegração social, ações de fortalecimento do vínculo familiar por meio de cursos de capacitação para pais, dentre outros (INSTITUTO CIDADE SEGURA, 2019).

O eixo de prevenção é o que possui mais projetos atrelados, sendo eles: Cada Jovem Conta; Escola da Paz; Esporte Pela Paz; Infância Protegida; Justiça Restaurativa; Mão de Obra Prisional; Populações em Risco e Segunda Chance. Cada um desses projetos é ainda formado por um conjunto de outras medidas específicas. E, conforme Relatório apresentado pelo Município, no ano de 2021, foram executadas 16 (dezesesseis) ações especificamente vinculadas ao eixo de prevenção<sup>9</sup>. (MUNICÍPIO DE PELOTAS, 2021).

No eixo “fiscalização administrativa” previu-se a estruturação de um novo Código de Convivência e a realização de Operações de Fiscalizações integradas, que impactam diretamente na sensação de segurança dos munícipes (COMUNITAS, 2022). Essas ações, especificamente, buscam a garantia do cumprimento das normas e a repressão à perturbação do sossego.

O quarto eixo, “Urbanismo”, tem por objetivo principal as ações e regulamentações urbanísticas que tornem a cidade menos favorável à violência (COMUNITAS, 2022), fortalecendo a sensação de segurança da população. Destaca-se, nesse aspecto, a Lei Municipal nº 6.698/2019, que institui o programa “Adote uma Área Verde” e a Lei

<sup>9</sup> Disponível em <https://sistema.pelotas.com.br/transparencia/arquivos/Relatorio%20Circunstanciado%202021%20FINAL%2030032022.pdf>. Acesso em 30 jun. 2022.



Municipal nº 6.636/2018, que obriga os novos empreendimentos municipais a apresentarem planos de segurança e contribuição de proteção às residências de seu entorno. (MUNICÍPIO DE PELOTAS, 2018).

O último eixo, da tecnologia, por sua vez, prevê ações de fortalecimento ao setor tecnológico, como a ampliação do sistema de videomonitoramento, cercamento eletrônico e medidas de integração da sociedade por meio de grupos de Whatsapp e a criação de um aplicativo, que permitiria que os cidadãos entrassem em contato com uma Central de Monitoramento em caso de situações de emergência, no âmbito do projeto “cidadão da paz”. (INSTITUTO CIDADE SEGURA, 2019).

No mês de janeiro de 2020, foi elaborado, pelo Laboratório De Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro uma Avaliação de Impacto do Pacto Pelotas pela Paz, financiada pela Open Society Foundations<sup>10</sup> e com o apoio dos gestores locais, a fim de se analisar a efetividade das medidas adotadas pelo Pacto, que teve suas atividades iniciadas no ano de 2017. Do referido estudo concluiu-se que a partir de 2018 começou a ocorrer, de fato, significativa diminuição nos índices de homicídio, furtos de residência e crimes de roubo. (UERJ, 2020).

O documento também trouxe uma relação das ações de cada eixo e sua execução e se percebe, nesse aspecto, que no eixo da prevenção social, apenas uma de vinte ações não foram executadas à data da elaboração do estudo; no eixo de policiamento e justiça, duas de oito ações não haviam sido ainda executadas. no eixo da fiscalização administrativa, apenas uma ação não havia sido executada ainda. No eixo da tecnologia, nenhuma das ações já tinha sido implementada até a data do estudo, especialmente por demandarem recursos financeiros indisponíveis no momento, e todas as ações do eixo de urbanismo tiveram sua execução iniciada. (UERJ, 2020).

---

<sup>10</sup> A Open Society Foundations é uma Fundação que atua como financiadora privada de grupos independentes que trabalham pela justiça, governança democrática e direitos humanos financiando projetos de seu interesse. (Tradução livre). Dados disponíveis em <https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are>. Acesso em 30 jun. 2022.



Em relatório circunstanciado referente ao ano de 2021<sup>11</sup> e elaborado pelo próprio Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, foi referida a ocorrência de 298 ações no ano referentes ao Pacto, incluídas as atividades de promoção de palestras, reuniões, oficinas, cursos e encontros dos diversos programas: Cada Jovem Conta, Conte Comigo, Pé de Infância, Escola da Paz, Construindo Saberes, e outros. (MUNICÍPIO DE PELOTAS, 2021).

O Pacto Pelotas pela Paz é, assim, uma política pública constituída por um conjunto de ações que dependem de cooperação, integração e diálogo permanente entre as instituições, a fim de se executarem medidas que abarcam desde a primeira infância e até a reinserção social de apenados e que possuem como finalidade a redução da criminalidade. Destaca-se que apenas um dos cinco eixos era especificamente voltado para as medidas de prevenção. Ainda que tenha sido o eixo em que foram implementadas o maior número de ações, certo é que a sistemática do Pacto envolveu também outras formas de se coibir a violência, havendo agenda inclusive para ações repressivas (como se verifica no eixo de “policciamento e justiça”).

Em razão das evidências de que as ações adotadas contribuíram diretamente para a redução da violência, e considerando o conceito de segurança pública abordado no item 3 deste estudo, pode-se dizer que o Pacto Pelotas pela Paz é um caso de protagonismo municipal em que restou devidamente comprovada a capacidade do poder local para a criação e implementação de políticas de segurança que ultrapassam, inclusive, a mera prevenção criação de uma Guarda Municipal.

O caso do Município de Pelotas foi formulado inteiramente pelos gestores e pelas organizações parceiras, inexistindo intervenção ou auxílio estatal. Lembrando-se, nesse ponto, que apenas para a implementação e execução das ações que as demais instituições estaduais e federais foram chamadas a participar, em um segundo momento. A criação, projeção e articulação ocorreu inteiramente por iniciativa da gestão local, com o auxílio

11

Disponível

em

<https://sistema.pelotas.com.br/transparencia/arquivos/Relatorio%20Circunstanciado%202021%20FINAL%2030032022.pdf>. Acesso em 30 jun. 2022.



do Instituto Cidade Segura e organização Comunitas, demonstrando a capacidade dos Municípios e possibilidade de sucesso quando atuam em tais campos.

Os resultados até agora obtidos confirmam essas premissas e ainda abrem espaço à reflexão acerca da recepção implícita do princípio da subsidiariedade no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente se analisado frente à autonomia municipal para a instituição de políticas públicas. O que o caso do Município de Pelotas demonstra vai exatamente ao encontro das premissas da ideia de subsidiariedade.

Ainda que a segurança pública não seja uma competência específica dos municípios, sendo-lhes facultada a adoção de medidas de prevenção, foi somente por meio da atuação protagonista do governo municipal que a cidade pode perceber significativas diminuições em seus índices de violência. Não se evidencia motivo para que, nesse caso, exista a intervenção dos estados ou União, que talvez nem conseguiriam ter o conhecimento e sensibilidade necessários à implementação de ações que fossem pensadas justamente para as necessidades daquela sociedade.

O Pacto Pelotas pela Paz permite concluir, assim, que os governos locais mostram eficácia no protagonismo de ações voltadas à segurança pública, possuindo autonomia para tanto e sendo inclusive os mais indicados para atuarem nas demandas que se relacionam diretamente com seu espaço político-social. É em razão dessa premissa que se percebe também a relação existente entre a autonomia municipal para a instituição de políticas de segurança pública e o princípio da subsidiariedade, que contribui para o fortalecimento do poder local, ao passo que legitima e reforça a autonomia municipal conferida pela própria Constituição Federal, incentivando que os poderes locais assumam o protagonismo na elaboração de soluções para problemas que ocorram dentro de sua esfera de poder, exatamente como ocorreu no Pacto Pelotas pela Paz.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo analisar a autonomia municipal para a instituição de políticas de segurança pública sob a ótica do princípio da subsidiariedade,



contextualizando-se a temática com o Paco Pelotas pela Paz, política de segurança pública implementada no ano de 2017 no Município de Pelotas, localizado na região sul do Estado do Rio Grande do Sul. O problema de pesquisa centrou-se justamente na existência de recepção (ou não) do princípio da subsidiariedade pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no tocante à autonomia municipal para a instituição de políticas de segurança pública.

No primeiro ponto, em que foi feita uma contextualização da subsidiariedade no ordenamento jurídico brasileiro, destacou-se que tal princípio tem suas origens na Igreja Católica e relaciona-se com a ideia de que aquilo que é possível de ser resolvido pelos entes mais próximos do cidadão, não deve sofrer interferência de núcleos sociais superiores. O federalismo brasileiro, por sua vez, garantiu aos municípios a condição de entes federados autônomos, fortalecendo a competência dos governos locais.

Percebeu-se que a subsidiariedade dialoga de forma íntima com a política de descentralização de poderes e distribuição de competências, havendo uma clara relação entre o princípio da subsidiariedade e o federalismo adotado pelo Brasil. Se mostra plausível a ideia, assim, de que embora não exista uma expressa recepção de tal princípio no ordenamento jurídico brasileiro, há uma recepção implícita frente à compatibilidade existente entre os institutos, podendo ser visto como um instituto que corrobora a autonomia dos entes locais, incentivando que os Municípios assumam o protagonismo na elaboração de soluções para problemas que ocorram dentro de sua esfera de poder.

No próximo tópico, verificou-se que, quando esses aspectos são analisados sob a ótica da segurança pública, a conclusão a respeito da compatibilidade do princípio da subsidiariedade com o federalismo brasileiro assume contornos ainda mais específicos. Em matéria de segurança pública, conforme visto, a Constituição de 1988, centralizou grande parte da competência nos governos estaduais, ficando a União em segundo plano e apenas facultada, aos Municípios, a atuação por meio de políticas públicas de prevenção e criação de guardas municipais. Entretanto, as insuficiências que permeiam as medidas atualmente adotadas exigem a reformulação de como se lida com a temática da segurança pública.



Existe um certo consenso quanto à necessidade de duas remodelações: a) é necessária uma alteração estrutural na forma como se entende a temática: a segurança pública precisa passar a ser vista não apenas como competência dos estados ou mesmo das polícias, mas sim como assunto de interesse de todos e que precisa ser construída por meio de um conjunto de ações multidisciplinares; b) políticas públicas de segurança precisam levar em consideração diversos fatores que não se relacionam somente à ocorrência de crimes: é preciso entender as raízes da criminalidade, qual a condição de vida daquelas pessoas, quais os fenômenos culturais e sociais envolvidos, como é a qualidade de vida daquela sociedade, a quais serviços públicos têm acesso, dentre outros aspectos.

Por essas razões é que os municípios têm se mostrado cada vez mais os entes com maior capacidade de atuação e elaboração de tais políticas, eis que são o núcleo de poder mais próximo do indivíduo e, assim, os maiores conhecedores da realidade local. Todavia esta discussão deve estar devidamente articulada com a repactuação de recursos públicos, haja vista a impossibilidade fática de ampliar as atribuições das esferas locais sem o correspondente aporte financeiro.

Sendo assim, a articulação e implementação de políticas de segurança pelos municípios brasileiros deveria incentivar o protagonismo municipal eis que se trata da forma mais adequada para estímulo do empoderamento da cidadania na construção de políticas públicas eficazes de segurança que superem o paradigma tradicional de um polícia repressiva. Ao assumir esse protagonismo, acaba por haver uma recepção do princípio da subsidiariedade, que se torna uma ferramenta que legitima um novo modelo de cooperação, integração e autonomia em matéria de segurança pública.

A última parte do desenvolvimento do trabalho permitiu constatar que, embora ainda em execução, a experiência do Pacto Pelotas pela Paz confirma essas premissas. Sendo compreendida como uma política pública interdisciplinar e articulada, os cinco eixos de atuação demonstram que os municípios possuem condições para a projeção e execução de medidas que vão inclusive além de meras atividades preventivas, podendo definir e executar medidas que de fato atuem na raiz dos problemas da segurança pública.



Todavia, dificilmente um programa executado em nível estadual e federal estaria tão associado e condizente com a realidade e demandas específicas de uma sociedade. Sendo assim, pode-se dizer que grande parte do sucesso dos resultados do Pacto guarda relação com o fato de o programa ter sido criado, planejado e executado em âmbito local: do Município, e para o Município.

O poder local, ao assumir protagonismo na área da segurança pública, acaba por colaborar também com a solidificação de uma cultura política mais democrática em que a sociedade passa a fazer parte da gestão local, de forma integrada e cooperada. A execução de políticas tais como o Pacto Pelotas pela Paz demonstra, de forma acertada, que a atuação municipal no âmbito da segurança pública, mais do que complementar, é primordial e insubstituível.

Considerando que o presente trabalho adotou como método o hipotético-dedutivo, a partir das conclusões confirmou-se a hipótese inicial, de que os municípios brasileiros, ainda que não possuam competência privativa para assuntos de segurança pública, são os entes mais indicados para a atuação em tal área, em razão de que a efetividade de uma política de segurança pública depende, notadamente, da conexão entre as ações a serem executadas e a realidade do local em que está inserida. Essa preferência pelo município para a atuação em políticas locais de segurança encontra total relação com o princípio da subsidiariedade, confirmando-se que há espaço, no ordenamento jurídico brasileiro, para a recepção de tal princípio como forma de legitimação da autonomia municipal.

## REFERÊNCIAS

AIRES, Cintia Helenice Löper; COLLISCHONN, Erika. Criminalidade e espaço: mapeamento de registros criminais e suas referências teórico metodológicas para sua contenção em Pelotas (RS). In: **XIII ENANPEGE. A geografia brasileira na ciência-mundo**: produção, articulação e apropriação do conhecimento. São Paulo, 2019.

Disponível em:

[http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1561813781\\_ARQUIVO\\_CRIMINALIDADEEESPACOMAPEAMENTODEREGISTROSCRIMINAISEREFERENCIASTEORICOMETODOLOGICAPARASUACONTENCAOEMPELOTAS\(RS\).pdf](http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1561813781_ARQUIVO_CRIMINALIDADEEESPACOMAPEAMENTODEREGISTROSCRIMINAISEREFERENCIASTEORICOMETODOLOGICAPARASUACONTENCAOEMPELOTAS(RS).pdf). Acesso em 29 junho 2022.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **A municipalização da Segurança pública no Brasil**: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de



segurança. Relatório de Pesquisa do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico. 2007.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARBOSA, A. et. al. Reflexões sobre a municipalização da segurança a partir do diagnóstico de segurança pública do município de São Gonçalo (Rio de Janeiro). **Civitas Porto Alegre**. v. 8 n. 3 p. 386-408 set.-dez. 2008.

BITENCOURT, Caroline Müller. A teoria procedimental da democracia deliberativa e suas contribuições à problemática da legitimidade judicial nas decisões sobre políticas públicas sociais. In: LEAL, Rogério Gesta. (org). **A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública**: alguns estudos de casos. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.675 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); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em 28 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Texto base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_Publica/texto\\_base\\_1\\_conferencia\\_seguranca\\_publica.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/texto_base_1_conferencia_seguranca_publica.pdf). Acesso em 29 maio 2022.

COMUNITAS. Como o Pacto Pelotas pela Paz reduziu a violência na cidade gaúcha. Disponível em <https://comunitas.org.br/cases/case-1/>. Acesso em 25 jun. 2022.

CORRALO, Giovani da Silva. **Direito administrativo da segurança e poder municipal**: Comentários ao Estatuto Geral das Guardas Municipais.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. Descentralização e Municipalismo no Brasil. In: Confederação Nacional de Municípios - CNM (org). **Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo**. Brasília: CNM, 2017.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição**: Poder Local no Constitucionalismo Luso Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2012.



HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. Descentralização e municipalismo no Brasil. In: OLIVEIRA, Antônio Cândido de; HERMANY, Ricardo (Org.). **Municipalismo**: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2017.

INSTITUTO CIDADE SEGURA. **Pacto Pelotas pela Paz**. Disponível em <https://institutocidadesegura.com.br/wp-content/uploads/2019/09/01-Pacto-Pelotas-Pela-Paz.pdf>. Acesso em 26 jun. 2022.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROBERT, Cinthia. **Teoria do Estado**: Democracia e poder local. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

MARTINS, Margarida Salema D'oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MEDINA, Paulo. O princípio da subsidiariedade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **As vertentes do direito constitucional contemporâneo**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 243-252.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Lei Municipal nº 6.639, de 03 de outubro de 2018**. Altera a Lei Municipal nº 5.502 de 11 de setembro de 2008, que dispõe sobre o Plano Diretor de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2018/664/6636/lei-ordinaria-n-6636-2018-altera-a-lei-municipal-n-5502-de-11-de-setembro-de-2008-que-dispoe-sobre-o-plano-di-retor-de-pelotas-e-da-outras-providencias?q=6.636%2F2018>. Acesso em 26 jun. 2022.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Relatório Circunstanciado do ano de 2021**. Disponível em: <https://sistema.pelotas.com.br/transparencia/arquivos/Relatorio%20Circunstanciado%202021%20FINAL%2030032022.pdf>. Acesso em 28 jun. 2022.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline; DAL SANTO, Rafael. Observatório de Segurança Pública de Canoas: contribuições à gestão pública municipal da segurança. In: **Civitas**. Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 77-92, jan.-abr. 2013



PEARSONS, Wayne. **Políticas públicas**: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Tradução de Atenea Acevedo. México: FLACSO, 2007.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. In: A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Ano 16, n. 66, p. 131-151, out/dez. 2016. Belo Horizonte: 2016.

SANTOS, Ilda Lilian Cartagena Santos. **Seguridad ciudadana un derecho humano**. In: Revista Regional de Derechos Humanos. No. 2 (2010), p. 3-14. Guatemala: URL, 2010.

SETTE CÂMARA, Paulo. **Reflexões sobre segurança pública**. Belém: Imprensa Oficial do Estado do Pará, 2002.

SOARES, Tâmara Joana Biolo. **Políticas públicas e prevenção de violência no desenvolvimento infantil baseada em evidências**: uma análise da implementação dos programas ACT e Conte Comigo na cidade de Pelotas, RS. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Porto Alegre, 2019.

SOFIATI, Raphael. **Direito Público & Segurança Pública**: ensaios e pareceres. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia** (Tratado de Maastricht), 29 jul. 1992. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>. Acesso em 25 mai 2022.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO (UERJ). Avaliação de Impacto do Pacto Pelotas pela Paz. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2020/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Impacto%20do%20Pacto%20Pelotas.pdf>. Acesso em 25 jun. 2022.

VATICANO. **Carta Encíclica Quadregismo Anno**. Papa Pio XI. Vaticano, 1931. Disponível em [https://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadregesimo-anno.html](https://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadregesimo-anno.html). Acesso em 24 jun. 2022.

VATICANO. **Carta Encíclica Centesimus Annus**. João Paulo II. Vaticano, 1991. Disponível em [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_01051991\\_centesimus-annus.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html). Acesso em 24 jun. 2022.

VILHENA, Maria do Rosário. **O princípio da subsidiariedade no direito comunitário**. Coimbra: Almedina, 2002.