

Sociabilidade juvenil e regras de convivência na cidade: a narrativa do sossego público como problema de segurança pública¹

Manoela Vieira Neutzling²

Resumo

O artigo tem como objetivo discutir como o sossego público foi enquadrado como um problema de segurança pública no município de Pelotas - RS e como esse enquadramento de política pública está relacionado à ocupação da cidade e das vias públicas, assim como de práticas de sociabilidades juvenis. No trabalho é abordado o Pacto Pelotas pela Paz, o Código de Convivência (2017), o Projeto de Lei (PL) N° 7.199/2023 que estabeleceu normas gerais de preservação e garantia do sossego público e que, posteriormente, viabilizou o Decreto N° 6.766/2023 para regulamentação das regras de convivência numa determinada região do centro da cidade, no período noturno e a Campanha Rolê Daora. A perspectiva teórico metodológica envolveu o Narrative Policy Framework. Os documentos envolveram os projetos de lei e o site da campanha e notícias do poder executivo municipal. O recorte temporal dos dados envolve o segundo semestre de 2023 (período de lançamento da campanha até dezembro). Os resultados parciais apontam para a construção de uma narrativa de política pública em que o sossego público é percebido como um problema a ser resolvido pela prefeitura através de regramentos e fiscalização de práticas em vias públicas em determinados territórios da cidade.

Palavras-Chave: Sossego Público; Narrativas; Políticas Públicas; Espaço Público; Juventudes

1. Introdução

O Estado, por meio das políticas públicas, atua no enfrentamento de problemas e demandas sociais. Nos estudos sobre políticas públicas, formação da agenda e demais ciclos desse processo, existem diferentes perspectivas — Modelo de Múltiplos Fluxos, Teoria do Equilíbrio Pontuado e o Modelo de Coalizão de Defesa — por exemplo que se dedicam a compreender o processo pré-decisório da política pública, ou seja, como um problema entra na agenda, o papel dos atores e as coalizões e subsistemas políticos envolvidos nesse objeto de estudo.

A cidade é o espaço no qual estas políticas se materializam, são formuladas e implementadas de modo que impactam a vida daqueles que nela habitam e convivem. Considerando este contexto de que na cidade acontecem múltiplas formas de ser, estar e ocupar os espaços públicos, este trabalho tem como objetivo discutir como "sossego público" foi enquadrado como um problema de segurança pública no município de Pelotas, no Rio Grande do Sul (RS). Entende-se que esse "enquadramento de política pública" (RODRIGUES NETO

¹ Artigo apresentado no X Encontro Humanístico Multidisciplinar - EHM e IX Congresso Latino-Americano de Estudos Humanísticos Multidisciplinares, na modalidade online, 2024.

² Doutoranda em Sociologia; PPGS/UFPel; Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil; manoelaneutzling@gmail.com

& BARCELOS, 2020) está relacionado à ocupação da cidade, das vias públicas e de determinadas práticas de sociabilidade de subculturas juvenis (PAIS, 1993), ou seja, atravessado pela dimensão de classe e de geração.

Nas Ciências Sociais e nas áreas específicas da Antropologia, Ciência Política e Sociologia, além de outras áreas do conhecimento, o estudo de narrativas não é propriamente uma novidade. Recentemente, na última década, uma nova abordagem teórico-metodológica intitulada *Narrative Policy Framework* tem sido mobilizada para analisar narrativas de políticas públicas em processos de políticas públicas (BARCELOS & RODRIGUES NETO, 2022). O modelo analítico foi "elaborado a partir de avanços nas pesquisas sobre ideias, fatores cognitivos, símbolos e narrativas e seus papéis em processos de políticas públicas" (BARCELOS & RODRIGUES NETO, 2022, p.191). O trabalho toma como base o quadro do NPF para apresentar como a narrativa do sossego público como problema municipal foi apresentada na Campanha Rolê Daora.

A fim de alcançar o objetivo elucidado, inicialmente será realizado uma contextualização da política pública de segurança pública municipal Pacto Pelotas pela Paz (PPPP) do Código de Convivência apresentado em novembro de 2017 pelo executivo municipal à Câmara de Vereadores, a Lei, o Decreto e a Campanha Rolê Daora. Também será discutido algumas narrativas utilizadas pelo poder público que enquadraram o sossego público como problema de segurança pública e uma breve contextualização da perspectiva metodológica do trabalho. Finalmente realizado alguns apontamentos sobre como as práticas de sociabilidade e o território em que a lei se aplica estão relacionadas a determinadas culturas juvenis da cidade.

2. A política municipal de Segurança Pública em Pelotas: Pacto Pelotas pela Paz

Em Pelotas, município situado no Rio Grande do Sul (RS), o tema da segurança pública como um problema municipal tem sido construído, pelo menos, desde a implementação do Pacto Pelotas pela Paz (PPPP) no ano de 2017. O Pacto Pelotas pela Paz (PPPP), lançado em 11 de agosto de 2017, consiste na política de segurança pública municipal e foi construído pela Prefeitura em parceria com a Comunitas e o Instituto Cidade Segura. Conforme apresentado no site do executivo municipal:

O Pacto Pelotas pela Paz é um Plano Municipal de Segurança Pública com objetivo de fomentar a cultura da paz e estimular, entre as instituições, uma visão de combate a violência com nova concepção: preventiva, proativa, multidisciplinar, com ações integradas, baseada em evidências científicas e com prestação de contas. Compreende

estratégias e projetos em cinco eixos: Policiamento e Justiça, Fiscalização Administrativa, Tecnologia, Urbanismo e Prevenção Social (PREFEITURA DE PELOTAS, 2017).

O PPPP está organizado em cinco eixos e possui diversas estratégias e projetos vinculados aos eixos conforme mencionado anteriormente. Por meio da assessoria realizada pelo Instituto Cidade Segura, após o levantamento dos principais problemas relacionados à segurança da cidade, foram definidos como objetivos imediatos: 1-Reduzir os homicídios, 2-Reduzir roubo a pedestres, 3-Reduzir o roubo de carros, 4-Reduzir a perturbação do Sossego, 5-Reduzir vulnerabilidade juvenil. Em vigor desde 21 de agosto, o Decreto 6.766/2023, regulamentou a Lei 7.199/2023 de Preservação e Garantia do Sossego Público em Pelotas e foi utilizado como uma estratégia para a implementação do “movimento” Rolê Daora.

O lançamento e implementação dessa ação destinada a uma parcela do público juvenil da cidade foi alvo de diversas compreensões conflituosas sobre o novo projeto incorporado ao Pacto Pelotas pela Paz. A discussão sobre a perturbação do sossego público já havia sido abordada em novembro de 2017, ano de lançamento do Pacto, período em que a prefeita encaminhou à Câmara de Vereadores o “Código de Convivência” tema com grande repercussão na mídia local e entre os cidadãos. Conforme noticiado no site da prefeitura:

Sob inspirações de cidades que viveram elevações da violência e criaram mecanismos para reverter o avanço dos índices, o Código irá conferir poder de polícia administrativa à Guarda Municipal, que juntamente com as forças de segurança, será o braço direito do Pacto ao valorizar o exercício da cidadania, responsabilizar as condutas que infrinjam as normas de convivência harmônica, fomentar a ocupação do espaço público e diminuir a perturbação do sossego. O regramento do consumo de bebidas alcoólicas em vias públicas ou locais de uso comuns e a fiscalização de condutas que coloquem em risco ou a vida ou a integridade das pessoas são outros dos pontos centrais da proposta (PREFEITURA DE PELOTAS, 2017).

Naquele momento, após amplo debate e repercussão no município, o projeto de lei não foi colocado em votação. Jeske reitera que:

Ancorado no discurso da “promoção de uma cultura de paz”, o executivo municipal propôs um “código de convivência” relacionado às medidas estratégicas do PPPP. O projeto de lei (PL) protocolado na Câmara Municipal de Vereadores em novembro de 2017, continha uma série de diretrizes comportamentais direcionadas aos cidadãos, regulamentando o poder de fiscalização administrativa do Poder Municipal, em estratégia descrita pela prefeita como uma metodologia educativa, e não punitiva. O PL foi combatido por setores da sociedade civil e inspirou contraposições de opositores políticos, sendo rejeitado pela Câmara Municipal (JESKE, 2023, p. 49).

No entanto, o tema retornou à pauta do governo municipal em 2021. Após reelaboração do projeto de lei, o mesmo foi enviado à Câmara de Vereadores que aprovou o PL em 22 de

junho de 2023. A prefeita Paula Mascarenhas (PSDB) sancionou a Lei Nº 7.199/2023 em 23 de julho de 2023, que estabeleceu normas gerais de preservação e garantia ao sossego público. Posteriormente, em 18 de agosto do mesmo ano, foi sancionado o Decreto 6.766/2023 que regulamenta os regramentos de convivência na região central da cidade durante o período noturno. Nesta mesma data, foi lançada a Campanha Rolê Daora, a “Campanha integrada ao Pacto Pelotas pela Paz surge como medida para coibir a perturbação do sossego, apostando no engajamento coletivo” .

Em fevereiro de 2024 o Decreto foi atualizado e ampliou as ruas da região central que constituem o território a que se aplica o regramento. Também ocorreu flexibilização em relação ao horário previsto para consumo de bebida pública aos finais de semana na região delimitada pelo decreto.

2.1 Do Código de Convivência à Campanha Rolê Daora

Após o lançamento do Pacto Pelotas pela Paz em agosto de 2017, o executivo municipal enviou à Câmara de Vereadores de Pelotas, em novembro do mesmo ano, um projeto de Lei intitulado “Código de Convivência³”. Na Mensagem 067/2017 constava o seguinte excerto:

Senhor Presidente, submetemos à apreciação dessa Casa Legislativa o Projeto de Lei anexo, que institui o Código de Convivência do Município de Pelotas, o qual estabelece normas de comportamento harmônico em sociedade, bem como define os procedimentos para utilização do poder de polícia pela administração pública municipal e dá outras providências. Desta forma, contamos com o acolhimento e aprovação do mesmo, nos termos que se apresenta. Atenciosamente, Paula Schild Mascarenhas - Prefeita Municipal (PROJETO DE LEI - CÓDIGO DE CONVIVÊNCIA DE PELOTAS, 2017).

No Artigo 2º são apresentados os objetivos do Código conforme segue:

I - valorizar a convivência e o exercício da cidadania; II - difundir a cultura da paz e a virtude da tolerância; III - fomentar comportamentos que previnam a violência e o crime; IV - estimular a ocupação dos espaços públicos pela cidadania; V - promover o uso de mecanismos alternativos para a solução pacífica de conflitos; VI - decidir medidas e procedimentos para o regramento do poder de polícia administrativa que consagram a dignidade das pessoas e que assegurem o respeito à lei. Parágrafo único: não fica inviabilizada a aplicação concomitante das sanções administrativas aqui dispostas, caso o comportamento contrário à convivência constitua também conduta tipificada pela legislação penal (PROJETO DE LEI - CÓDIGO DE CONVIVÊNCIA DE PELOTAS, 2017).

³ O texto integral pode ser acessado em: https://sapl.pelotas.rs.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2017/25094/25094_texto_integral.pdf.

No Título II - Da perturbação do sossego, consta o seguinte no Artigo 12: “os comportamentos a seguir elencados, que afetam o sossego público e violam a convivência, sujeitam seus autores às sanções relativas às seguintes infrações”:

I - transitar ou permanecer em via pública com veículo automotor com som em volume elevado, seja por lazer ou propaganda comercial: infração de natureza grave; II - utilizar instrumentos musicais ou quaisquer equipamentos sonoros, perturbando o sossego alheio: infração de natureza grave; III - promover gritaria ou algazarra que perturbem o sossego alheio: infração de natureza média; IV - permitir que animal sobre sua guarda promova barulho persistente, perturbando o sossego de vizinhos: infração de natureza leve (PROJETO DE LEI - CÓDIGO DE CONVIVÊNCIA DE PELOTAS, 2017).

Título V - Da bebida alcoólica e drogas ilícitas:

Art. 18: É proibido o consumo de bebida alcoólica em parques e praças, constituindo a infração dessa disposição infração de natureza leve. Art. 19: No período compreendido entre 22h e 6h, é proibido o consumo de bebidas alcoólicas em quaisquer vias públicas, em postos de combustíveis, inclusive naqueles que possuem estabelecimentos que servem bebidas em balcões, mesas e lojas de conveniência, bem como nos estacionamentos e similares, significando tal violação de natureza leve. Art. 20: Poderá o Prefeito Municipal alterar o período de proibição previsto e o no “*caput*” do artigo anterior, ou proibir a comercialização e/ou consumo de bebidas alcoólicas, em área específica, mediante Decreto por recomendação do Gabinete de Gestão Integrada - GGI, em casos de perturbação da ordem pública, por prazo determinado, com período previamente definido. § 1º O descumprimento da determinação prevista no Decreto referido no “*caput*” deste artigo pelo proprietário do estabelecimento comercial constitui infração de natureza gravíssima, e determina a cassação do alvará de funcionamento. § 2º O descumprimento da determinação prevista no Decreto referido no “*caput*” deste artigo, por pessoa física constitui infração de natureza média (PROJETO DE LEI - CÓDIGO DE CONVIVÊNCIA DE PELOTAS, 2017).

Do Artigo 44 ao Artigo 48 são definidas as medidas de responsabilização que envolviam, interdição temporária do estabelecimento comercial e os protocolos que deveriam ser seguidos junto aos órgãos fiscalizadores para reabertura do espaço. No Artigo 49 são definidas os valores de multa para cada tipo de infração, que poderiam variar entre 0,5 URM⁴ (infração de natureza levíssima) e multa de 25 URMs (infração de natureza gravíssima). Se aprovado, o Código entraria em vigor após 90 dias de sua publicação oficial, devendo ser regulamentado por decreto.

⁴ Unidades de Referência Municipal (URM).

Na época de sua elaboração e votação o Código foi noticiado por diferentes veículos de comunicação⁵ que também abordaram algumas críticas em torno do PPPP⁶. Foi realizada uma audiência pública sobre o Código de Convivência na qual ocorreram diversas manifestações em torno do Projeto de Lei⁷. Conforme já mencionado anteriormente, naquele período, a proposta teve grande repercussão social e o projeto não foi votado.

Na Cartilha⁸ publicado pelo Instituto Cidade Segura e pela Comunitas sobre o Pacto Pelotas pela Paz o Código é apresentado como uma estratégia que:

Cria um novo marco legal sobre os temas relacionados a perturbação do sossego, fortalecendo a utilização do direito administrativo como forma de pactuar regras de convivência. O município utilizou como referência o Código de Convivência de Bogotá e a experiência de Nova Iorque. O Código dá poderes para a Guarda Municipal notificar indivíduos que descumpram as regras estabelecidas. Tem como foco principal a regulação do consumo de álcool e outras drogas nas ruas, além de garantir a proteção especial de crianças e adolescentes, a prevenção a violência contra as mulheres e outros tipos de preconceitos (COMUNITAS; INSTITUTO CIDADE SEGURA, s/d, p. 66).

Conforme mencionado anteriormente, o Projeto de Lei foi arquivado, mas em 2022, o tema voltou a ser discutido pelo executivo municipal. “A Lei 7.199/2023, estabeleceu normas gerais de preservação e garantia ao sossego público no município de Pelotas. A proposta começou a ser discutida pelo Legislativo em março de 2023 e foi aprovada em julho do mesmo ano (JORNAL TRADIÇÃO, 2023). Posteriormente, em 21 de agosto, entrou em vigor o Decreto 6.766/2023 que regulamentou a Lei 7.199/2023 de Preservação e Garantia do Sossego Público em Pelotas e foi utilizado como uma estratégia para a implementação do “movimento” Rolê Daora.

2.2 A Campanha “Rolê Daora”: enquadramentos e narrativas sobre os conflitos urbanos em torno do sossego público e da segurança municipal

A Campanha Rolê Daora é uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Pelotas e constitui uma das estratégias do Pacto Pelotas Pela Paz. A Campanha foi lançada em 18 de agosto de

⁵ Conforme disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2017/08/pelotas-quer-proibir-consumo-de-bebidas-alcoolicas-nas-ruas-entre-22h-e-4h-9881840.html>> Acesso em 20 outubro 2024.

⁶ Conforme disponível em: <https://www.adufpel.org.br/site/noticias/cdigo-de-convivencia-da-prefeitura-de-pelotas-ser-discutido-hoje-em-assembleia-popular>. Acesso em: 20 outubro 2024.

⁷ Conforme disponível em: <https://www.facebook.com/camarapelotas/videos/1617297301658670/>. Acesso em 20 dezembro 2024.

⁸ Disponível em: https://institutocidadesegura.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Pacto-Pelotas-pela-Paz_CARTILHA.pdf. Acesso em: 23 outubro 2024.

2023, mesma data da assinatura do Decreto 6.766/2023, que regulamenta a Lei 7.199/2023 de Preservação e Garantia do Sossego Público em Pelotas, sancionada em julho do mesmo ano, pelo executivo municipal. Além da criação da lei, foi elaborado o Programa de Convivência Urbano na qual, conforme divulgado pelos canais oficiais do executivo, a Campanha é a “concretização” desse programa.

Segundo as informações divulgadas no site da prefeitura, diversos setores da sociedade envolvidos foram consultados para a elaboração da Campanha, tais como bares, universidades, agentes de segurança e os jovens que frequentam o território que o Decreto se aplica. A campanha destina-se sobretudo ao público jovem que frequenta os bares e o entorno dos mesmos, e possui hábitos culturais e práticas de sociabilidade na rua (calçada ou via pública) e, dentre outras habitus, consome bebida alcoólica comercializada por esses estabelecimentos. “Com o Rolê, estão previstas a presença de equipes permanentes nos *pontos de conflitos*, para agir na *sensibilização* e no *convencimento* dos jovens. A ideia é contar com o apoio da mídia e de influenciadores locais para expandir os *princípios*” (PREFEITURA DE PELOTAS, grifos da autora).

O lançamento oficial da Campanha ocorreu em 23 de agosto de 2024, cinco dias após a assinatura do Decreto, no turno da noite, na região em que se aplica o regramento do convívio social e teve como objetivo divulgar a Campanha para o público-alvo da mesma. A estrutura de divulgação teve diferentes ações envolvidas, tais como: a montagem de um palco para um *pocket show*⁹ de um músico da cidade, estratégia de marketing com a confecção e utilização de bonés e camisetas com o logo da iniciativa e as seguintes palavras “Festa & Amigos & Diversão & Respeito” a utilização de uma tenda inflável confeccionado com a identidade visual do Rolê Daora, distribuição de panfletos com as normas do Decreto e a presença de agentes públicos municipais do executivo, vinculados ao Pacto, a presença da prefeita e das forças repressivas e de segurança e de trânsito.

Além de outras estratégias de marketing, como vídeos veiculados no canal do Youtube, também foi elaborado um site oficial da campanha no qual é possível acessar as seguintes “abas”: Problema; Lei; Rolê Daora e Campanha. O problema elencado é a perturbação do sossego público, situação presente em diferentes locais da cidade, decorrente da reunião e práticas de sociabilidade de jovens e que tem causado repercussão e reclamações em diferentes bairros do município. No site, a Lei é apresentada como um “suporte legal a algumas ações e

⁹ Apresentação musical de curta duração, produzida geralmente para um público pequeno.

estratégias na cidade” e a Campanha é divulgada como a solução para o problema da perturbação do sossego público.

Foi elaborado um site oficial da campanha no qual é possível acessar as seguintes “abas”: problema; lei; Rolê Daora e Campanha. Na aba Problema consta a seguinte enunciado:

A perturbação do sossego é um desafio enfrentado por cidades em todo mundo. Pelotas, sendo uma das primeiras cidades do RS, importante pelo polo universitário e de educação, enfrenta esse problema em vários pontos do município. São jovens em busca de diversão, mas que ultrapassam limites e geram conflitos entre a população, as forças de segurança e o Poder Público (CAMPANHA ROLÊ DAORA).

Na aba Lei é informado o seguinte:

A perturbação do sossego é também um dos desafios do Pacto Pelotas pela Paz. Para isso, a Prefeitura propôs recentemente o projeto de lei à Câmara Municipal para dar suporte legal a algumas ações e estratégias na cidade. Com a nova legislação (Lei 7.199/2023), que entrou em vigor em 18 de agosto de 2023, o Município editou o primeiro decreto que regulamenta os regramentos, neste primeiro momento, na região da rua Gonçalves Chaves. O decreto Nº 6.766 estabelece os seguintes regramentos no *quadrilátero* formado pelas ruas Félix da Cunha, Almirante Barroso, Gomes Carneiro e Tiradentes pelo prazo de 90 dias. *Da meia noite até as 6h fica proibida a venda de bebida alcoólica para a área externa, da meia-noite às 6h fica proibida o consumo de bebida alcoólica nas ruas, em qualquer horário fica proibida a venda de bebidas alcoólicas por ambulantes* (CAMPANHA ROLÊ DAORA, grifos da autora).

Na aba Rolê Daora é apresentado a solução para o problema:

A solução para o desafio da perturbação do sossego reside na construção de uma cidade mais equilibrada e inclusiva. É papel do poder público, das instituições, da comunidade e dos diversos atores envolvidos, agir em conjunto para encontrar alternativas sustentáveis e responsáveis. Com respeito à legalidade, à empatia e à diversidade, vamos criar um ambiente noturno mais seguro, alegre e respeitoso, onde a cultura, a diversão e o sossego público possam conviver de forma equilibrada e harmônica. Para isso foi criado o programa de convivência urbana, que tem como uma das principais ações uma campanha de engajamento denominado Rolê Daora. O Rolê Daora é muito mais do que uma marca, é um movimento que surge da essência dos jovens que buscam viver a noite de forma intensa e responsável. Criada a partir de pesquisas e vivências, o conceito representa festas autênticas, vibrantes e inesquecíveis, que constam o *coração da juventude*. Nossa missão é *conectarmos com essa geração, estimulando comportamentos conscientes e responsáveis durante as aglomerações*. Com uma abordagem moderna e aconselhadora, Rolê Daora promove uma cultura noturna saudável em que a diversão se alia ao respeito, à segurança e ao bem-estar de todos (CAMPANHA ROLÊ DAORA, grifos da autora).

Na aba “Campanha” é explicado o slogan:

Rolê Daora vai contar a história de amor entre Balada e o Respeito. Dois jovens pelotenses que adoram curtir a cultura e a noite da cidade. São pessoas bem diferentes com gostos distintos, mas quando se “amarraram” tiveram uma conexão que deu match. A menina conhecida por ser baladeira está namorando com o rapaz famoso por ser respeitoso, que também gosta de estar com amigos e confraternizar, mas sabe que tudo tem limites. Os amigos em comum torcem para que essa história dê certo. E os pelotenses também, já que Balada com Respeito sempre dá *match!* (CAMPANHA ROLÊ DAORA).

Após a apresentação de alguns trechos do Projeto de Lei sobre o Código de Convivência em Pelotas e a retomada de estratégias e ações previstas nesse regulamento através de um novo projeto de lei e decreto aprovados no município, pode-se perceber que os atores envolvidos no processo das políticas públicas buscaram novas estratégias para aprovação do regramento urbano. Uma dessas estratégias envolveu a determinação de um território específico para aplicação da lei num primeiro momento e não para todo o território da cidade como previsto anteriormente. Além disso, foram desenvolvidas distintas estratégias de marketing para o público juvenil o que pode indicar que o regramento visa práticas específicas de uma parcela da população e de uma juventude pertencente a determinada subcultura juvenil (PAIS, 1993) que tem hábitos sociais marcados não apenas por uma questão de faixa etária, mas um marcador de classe e habitus de classe.

3. Considerações metodológicas: aproximações em torno do *Narrative Policy Framework*

A fim de elucidar a dimensão teórico metodológica que orientou a discussão sobre o enquadramento da política pública municipal e as narrativas mobilizadas no processo de implementação das leis e decretos, nesse tópico contextualiza-se brevemente a *Narrative Policy Framework* (NPF).

A *Narrative Policy Framework* é uma metodologia de pesquisa que foi proposta para análise de narrativas como uma "ponte" entre abordagens pós-positivistas e estruturalistas (RODRIGUES NETO & BARCELOS, 2022). Pode-se entender a *Narrative Policy Framework* como uma "abordagem que dá ênfase ao impacto de narrativas e seus desdobramentos em processos de políticas públicas" (RODRIGUES NETO & BARCELOS, 2022, p. 191). Nesse sentido, "O NPF é uma abordagem de orientação empírica que propõe que as histórias que os atores de processo de produção de políticas públicas utilizam têm componentes generalizáveis e são criadas estrategicamente, de acordo com suas ideias e sistemas de crença" (RODRIGUES NETO & BARCELOS, 2020, p. 1632). "Em síntese, a teoria do NPF define que 'narrativas de política' são 'histórias com uma sequência temporal de eventos que ocorrem em um roteiro populado por momentos dramáticos, símbolos e personagens arquétipos, culminando em uma moral da história'" (JONES & MACBETH, 2010, p. 329 *apud* RODRIGUES NETO & BARCELOS, 2020, p. 1637).

Em relação à sua origem, o NPF surgiu a partir de pesquisas sobre políticas públicas desenvolvidas na década de 1990 e "foi elaborado a partir dos avanços na pesquisa sobre ideias,

fatores cognitivos, símbolos e narrativas e seus papéis em processos de políticas públicas" (Rodrigues Neto & Barcelos, 2022, p.191). Conforme apontado pelos autores

dois aspectos são centrais nessa elaboração. Um envolve o aspecto feito por Sebastier (2007) para construção de melhores teorias para analisar políticas públicas. O segundo envolve a identificação que as pesquisas sobre o papel das narrativas em processo de políticas públicas eram realizadas majoritariamente numa perspectiva pós-estruturalista e interpretativista sem perspectiva de assumir uma relação causal (RODRIGUES NETO & BARCELOS, 2022, p. 191).

Os autores também explicam que:

Para que um fenômeno comunicacional possa ser enquadrado como uma *policy narrative* ele deve estar estruturado de forma a possuir um conjunto de componentes que são: (1) cenário; (2) trama/enredo; (3) personagens; e (4) moral da história. Uma narrativa, portanto, é uma história com uma sequência temporal de eventos desdobrando-se em uma trama (*plot*). Esta trama, por sua vez, é preenchida ou povoada por momentos dramáticos, símbolos e personagens arquetípicos, culminando em uma moral da história" (JONES E MACBETH, 2010; SHANAHAN et al., 2011 *apud* RODRIGUES NETO & BARCELOS, 2022, p. 196).

Ao abordar a função da “análise de narrativa política” para se entender (e problematizar) mudanças institucionais e de paradigmas políticos, Lopes reitera que

De forma geral, a Análise de Narrativa Política apresenta os fatores implícitos da Política, como ideias, interesses e valores individuais, regras e procedimentos organizacionais, características do ambiente socioeconômico no qual operam as instituições envolvidas no momento da elaboração da agenda, além do paradigma que este processo está inserido (LOPES, 2015, p. 3).

Finalmente, o último aspecto a considerar envolve os níveis de análise em que o modelo pode ser utilizado.

A delimitação dos três níveis de análise é um aspecto fundamental do NPF (Shanahan et al., 2017; Jones, 2018). O nível micro é referente ao indivíduo, buscando investigar padrões sobre como as pessoas criam e podem ser influenciadas por narrativas. O nível mesmo é referente aos subsistemas de política pública,, examinando a atuação de grupos e coalizões que pretendem influenciar nos processos de produção de políticas públicas. Finalmente, o nível macro é referente à sociedade e às instituições e busca descobrir como narrativas enraizadas nelas influenciam as políticas públicas. Esses níveis indicam o escopo de investigação e a definição sobre qual nível será examinado é um passo fundamental das pesquisas do NPF (SHANAHAN ET AL., 2018 *apud* RODRIGUES NETO & BARCELOS, 2022, p. 202-203).

Concorda-se com Rodrigues Neto uma vez que “entende-se que a aplicação da NPF pode trazer contribuições importantes para a análise das relações entre Estado e sociedade, incidindo tanto sobre a Análise de Políticas Públicas, como sobre a Sociologia” (RODRIGUES NETO & BARCELOS, 2020, p. 3). Conforme explica Lopes (2015, p. 11), “Fischer (1998)

afirma que a pesquisa qualitativa é essencial para a análise de fatos (políticos), os quais são, [...], construções sociais assim como os valores inseridos ali. A Análise de Narrativa é, portanto, um método capilar para entendê-los no processo político”.

No caso deste trabalho, tomou-se a perspectiva do NPF como referência para compreender como o sossego público e as práticas sociais de determinados grupos juvenis passaram a ser alvo da política e dos projetos de lei aprovados, além de elucidar a dimensão conflitiva e transformativa ao longo do processo da formulação da política, a qual precisou de novas estratégias e narrativas para enquadramento do sossego público como um problema de segurança e violência.

O exercício realizado envolveu demonstrar o processo desde a primeira tentativa de aprovação do Código de Convivência e seu arquivamento, à época, até a aprovação da Lei, Decreto e da criação da Campanha Rolê Daora. Embora a narrativa do poder público envolva paz, harmonia, respeito e outras narrativas nesse sentido, o PPPP foi motivo de grande discussão na cidade logo de sua implementação, especialmente no que tange a abordagens das forças policiais em aglomerações juvenis no bairro porto (no Bar do Zé), em uma festa em via pública na frente do Centro de Artes da Universidade Federal, que teve grande repercussão social¹⁰.

4. A perturbação do sossego como um problema de segurança pública

Subirats (2006) ao abordar a construção dos problemas públicos reitera que “os problemas dependem da subjetividade do analista, que a partir da situação problemática problemas dependen de la subjetividad del analista, que a partir da construção da problemática criada “constrói” o problema, o define, classifica, explica e avalia” (SUBIRATS, 2006, p. 201). Isso não significa que os problemas não existem ou que eles são “inventados”. O autor auxilia na compreensão de como um tema entra na agenda governamental e passa a ser entendido como um problema. Não somente isso, mas como esse problema será construído e definido, para posteriormente elaborar soluções para o mesmo. Chies e Rivero (2019) ao analisar o protagonismo municipal em políticas de segurança pública na zona sul do Rio Grande do Sul, entende que é possível indicar que a pauta da segurança pública consolidou seu ingresso no âmbito das disputas municipais, a partir da inserção desse tema na agenda governamental.

¹⁰ Nota da Gestão sobre ação policial junto ao Centro de Artes. Disponível em: https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2019/11/10/nota-da-gestao/?fbclid=IwY2xjawGQy9hleHRuA2FlbQIxMQABHeDMH6t8grUdhUy5gg2YpD3SwR4A30aIWlweBOat73GsuENDHRFILbjXwQ_aem_Ba9uEwCdfxMOcQPitiI91Q. Acesso em: 25 outubro 2024.

Entende-se que o poder público tem atuado como um empreendedor de políticas públicas (CAPELLA, 2016) na defesa de ideias que enfatizam o protagonismo municipal na atuação da segurança pública no território que administra, assim como da construção da segurança pública como um problema municipal. A definição dos cinco eixos da política já apresenta um enquadramento da política pública, ou seja, de como o problema da segurança pública será estruturado para atuação do poder público e demais atores e organizações envolvidas nas ações e estratégias do Pacto.

A construção dos problemas públicos também envolve a noção do “sossego público” como um problema a ser enfrentado. O encaminhamento do Projeto de Lei do “Código de Convivência” pelo executivo municipal ao legislativo em 2017, ano de implementação da política de segurança pública, elucida como esse tema já estava no centro da atenção do poder público. Embora naquele momento o legislativo não tenha seguido com a proposição, em 2023 a aprovação da Lei 7.199/2023 possibilitou um ordenamento jurídico para respaldar as ações desenvolvidas no que tange a ocupação e sociabilidade juvenil no espaço público. Desse modo, a aprovação da Lei, a implementação do Decreto e o lançamento da Campanha são algumas ações identificadas como estratégicas para a “solução/resposta” à perturbação do sossego público numa determinada região da cidade. No entanto, isso não significa que a prefeitura, por meio das ações desenvolvidas, tenha conseguido gerir as todas as dimensões conflituosas em torno da ocupação da cidade pelo público juvenil, conflitos geracionais e outros interesses econômicos (como dos empresários proprietários dos bares) o que ainda mobiliza distintas compreensões sobre sua atuação frente à essa questão na região central da cidade.

Pode-se observar que Campanha tem como público alvo os jovens que frequentam o território delimitado na nova legislação e busca por meio de estratégias de marketing com construção de uma identidade visual e linguagem própria atingir a parcela da população a que se destina a fim de “sensibilizar/conscientizar” sobre o novo regramento aprovado. Pode-se perceber que existe as narrativas mobilizadas envolvem a noção de respeito à legalidade, à empatia e à diversidade, um ambiente noturno mais seguro, alegre e respeitoso, onde a cultura, a diversão e o sossego público possam conviver de forma equilibrada e harmônica. Nesse sentido, Perissinotto & Stumm (2017) auxiliam na retomada das ideias como variáveis que importam para pensar o processo decisório e sua influência na tomada de decisão e elaboração de modelos de políticas públicas e demais ações desenvolvidas pelos *policy makers*. No “Rolê Daora” diferentes “ideias” são mobilizadas, especialmente de harmonia social e dessa iniciativa como um “movimento”.

5. Conclusões

A apresentação e a contextualização em torno do processo dos projetos de lei e a apresentação da Campanha Rolê Daora contribui para a compreensão deste movimento dentro do cenário da política pública de segurança municipal e sua relação com O Pacto Pelotas pela Paz desde seu surgimento. Além disso, a elucidação dos discursos presentes nos canais oficiais do poder executivo municipal são importantes para demonstrar a construção da narrativa em torno de um Programa de Convivência Urbano, que em 2017 sob o nome de “Código de Convivência”, havia sido arquivado. Mas, com nova redação e com novas estratégias dos formuladores da política pública, foi aprovado na Câmara Municipal e caracterizado com uma nova abordagem em torno da “imagem da política pública” (BARCELOS, 2012).

Por meio do resgate do processo da política pública, buscou-se elucidar como a ocupação e usos do espaço público estão em disputa e podem sofrer alterações devido a formulação de legislações e políticas públicas. As aglomerações juvenis, o consumo de bebida alcoólica e outras práticas passaram a ser regradas passíveis de punição para os estabelecimentos e seus proprietários, assim como as pessoas que permanecerem nesses espaços após o horário permitido. Buscou-se demonstrar como as narrativas carregam ideias e valores e influenciam na formulação de políticas públicas impactando nos espaços de sociabilidade, nas práticas e nas dinâmicas socioculturais da cidade.

Pode-se perceber que a linguagem utilizada, os termos e gírias possui forte apelo ao público juvenil para “conscientização” sobre práticas de sociabilidade nos espaços públicos. A narrativa da harmonia, da coesão social, da legalidade, é acionada em diferentes momentos e demonstra que o poder executivo reconhece a dimensão conflituosa que existe nos usos dos espaços da cidade, especialmente na região central e próximo a campis universitários.

Pode-se observar que o site da campanha apresenta uma estruturação em torno do “problema”, da “solução” e um roteiro com personagens (a balada e o respeito) e a moral da história “balada com respeito dá match”. Nesse sentido há uma construção de narrativa que pode ser analisada por meio da *Narrative Policy Framework* (BARCELOS & NETO, 2022), dimensão metodológica que por meio da pesquisa exploratória foi possível identificar e que se pretende aprofundar na pesquisa de doutorado. O estudo exploratório colaborou para o aperfeiçoamento do projeto de pesquisa por meio da aproximação com as ideias mobilizadas em torno da Campanha que integra a política de segurança pública municipal.

As narrativas em torno do Pacto, da Campanha e das ações desenvolvidas em torno dessa iniciativa demonstram que há distintas compreensões, por vezes conflituosas, sobre as

práticas de sociabilidade de determinados grupos em distintas regiões da cidade e que o poder público tem atuado como um empreendedor de políticas públicas na defesa de uma narrativa e enquadramento de política pública por meio de estratégias diversificadas.

No que tange a dimensão teórico metodológica da pesquisa reitera-se que o NPF é uma abordagem recente na área de políticas públicas e, desse modo, ao mesmo tempo que apresenta-se como um desafio sua mobilização e articulação para análise de narrativas em políticas públicas, também possui um vasto campo para utilização em novas pesquisas em diversas áreas do conhecimento.

Referências

Assessoria Especial do pacto Pelotas pela Paz. Disponível em:
<https://www.pelotas.com.br/governo/aep>. Acesso em: 30 agosto 2024.

BARCELOS, M. Processos sociais, construções discursivas e “imagens de política pública” na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul, 2004-2009. *PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP*, São Paulo, v.19.2, 2012, pp.83-111. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8227641/mod_resource/content/1/Barcelos%20-%202012.pdf. Acesso em: 26 out. 2024.

BARCELOS, M; RODRIGUES NETO. D.D. O papel das narrativas em processos de política pública: o Narrative Policy Framework. *In: Abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas*. Org. CAPELLA, A.C. N.; BRASIL, F. G. *Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 191- 234.

BRASIL. Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNPDS); 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018.

CAPELLA, A. C. N.. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*, [S.l.] v. 14, n. spe, p. 486–505, jul. 2016. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/cebape/a/37qLWD45Dq4pJN6wpfp69hC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2023.

CHIES, L. A. B.; RIVERO, S.M. Análise do Protagonismo Municipal em Políticas de Segurança Pública na Zona Sul do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo: v. 13, n. 2, p. 40-55, ago/set. 2019.

COMUNITAS; INSTITUTO CIDADE SEGURA. O papel dos municípios na segurança pública. A experiência do município na Prevenção à violência por meio de estratégias proativas e integradas de segurança pública. Vol. 1. [S/d]. Disponível em: https://institutocidadessegura.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Pacto-Pelotas-pela-Paz_CARTILHA.pdf. Acesso em: 10 nov 2024.

Código de convivência da prefeitura de pelotas será discutido hoje em assembleia popular. Disponível em: <https://www.adufpel.org.br/site/noticias/cdigo-de-convivncia-da-prefeitura-de-pelotas-ser-discutido-hoje-em-assembleia-popular>. Acesso em: 20 outubro 2024.

DECRETO N.º 6.766, de 18 de agosto de 2023. Dispõe sobre a regulamentação da Lei Municipal n.º 7.199, de 5 de julho de 2023, especificamente no que se refere à comercialização e/ou o consumo de bebidas alcoólicas, em área determinada, e dá outras providências. Pelotas (RS), Gabinete da Prefeita.

JESKE, Henrique. *Guerra e paz em Pelotas/RS: a narrativa das facções criminosas em pixos e tatuagens*. 2023. 137 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2023.

LOPES, B. R. V. Função da “análise de narrativa política”: para se entender (e problematizar) mudanças institucionais e de paradigmas políticos. In: V SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 5., 2015, São Paulo. Disponível em: <https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/382-801-1-PB.pdf>. Acesso em: 15 out 2024.

Nota da Gestão da UFPel. Disponível em: <https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2024/07/26/nota-da-gestao-da-ufpel-2/>. Acesso em: 25 outubro 2024.

PAIS, J. M. *Culturas Juvenis*. Lisboa: INCM, 1993.

Pelotas flexibiliza horários do decreto que trata da perturbação do sossego. Disponível em: <https://www.grupoceano.com.br/noticias/zona-sul/pelotas-flexibiliza-horarios-do-decreto-que-trata-da-perturbacao-de-sossego-publico-32504/>. Acesso: em 12 novembro 2023.

Pelotas quer proibir consumo de bebidas alcoolicas nas ruas entre 22h e 4h. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2017/08/pelotas-quer-proibir-consumo-de-bebidas-alcoolicas-nas-ruas-entre-22h-e-4h-9881840.html>. Acesso em: 20 outubro 2024.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. G. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 25, n. 64, p. 121–148, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vDH5jfjYvGVF7yzmwFQWJGv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 20 outubro 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. Projeto de Lei. Estabelece normas de convivência, define o procedimento para utilização do poder de polícia pela administração

pública municipal e dá outras providências. Pelotas, Gabinete da Prefeita. Mensagem 067, 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. Lei Ordinária n° 7199/2023 de 05 de Julho de 2023. Estabelece normas gerais de preservação e garantia ao sossego público no âmbito do Município de Pelotas, define o procedimento para o exercício do Poder de Polícia da Administração, e dá outras providências. Pelotas, Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, 2023.

Rolê Daora. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/role>. Acesso em 20 outubro 2024.

Rolê Daora estreia na Gonçalves e já produz resultados positivos. Prefeitura Municipal de Pelotas, 2023. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/noticia/role-daora-estreia-na-goncalves-e-ja-produz-resultados-positivos>. Acesso em: 12 novembro 2023.

Rolê Daora tem segundo dia na Gonçalves Chaves. Disponível em: <https://www.jornaltradicao.com.br/pelotas/geral/pelotas-role-daora-tem-segundo-dia-na-goncalves-chaves/>. Acesso em: 30 agosto 2024.

Rolê Daora. Disponível em: https://www.pelotas.rs.gov.br/role?utm_source=portal&utm_medium=cpm&utm_campaign=roledahora&utm_id=engenhoe&utm_term=diariodamanha&utm_content=bannertopo#acampanha. Acesso em: 12 novembro 2023.

RODRIGUES NETO, D. D.; BARCELOS, M. Histórias na agenda: uma aplicação do “Narrative Policy Framework”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1632–1653, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/82403>. Acesso em: 10 out. 2025.

SUBIRATS, J. Definición del Problema. Relevancia Pública y Formación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Coletânea Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-218.

Sociabilidade juvenil y reglas de convivencia en la ciudad: la narrativa de la paz pública como problema de seguridad pública

Resumen

El artículo tiene como objetivo discutir cómo la paz pública fue encuadrada como un problema de seguridad pública en el municipio de Pelotas - RS y cómo ese marco de políticas públicas se relaciona con la ocupación de la ciudad y de la vía pública, así como con las prácticas de sociabilidad juvenil. El trabajo aborda el Pacto de Paz de Pelotas, el Código de Convivencia (2017), Proyecto de Ley (PL) N° 7.199/2023, que estableció normas generales para la preservación y garantía de la paz pública y que, posteriormente, viabilizó el Decreto N° 6.766/.

2023 para regular las reglas de convivencia en una región específica del centro de la ciudad, en horario nocturno y la Campaña Rolê Daora. La perspectiva teórica metodológica involucró el Marco de Política Narrativa. Los documentos involucraban los proyectos de ley y el sitio web de la campaña y noticias del ejecutivo municipal. El marco temporal de los datos comprende la segunda mitad de 2023 (período de lanzamiento de la campaña hasta diciembre). Los resultados parciales apuntan a la construcción de una narrativa de política pública en la que la paz pública es percibida como un problema a ser resuelto por el ayuntamiento a través de regulaciones y fiscalización de prácticas en la vía pública en determinados territorios de la ciudad.

Palabras claves: Paz pública; Narrativas; Políticas Públicas; Espacio Público; Juventud

Sociabilité des jeunes et règles de coexistence dans la ville: le récit de la paix publique comme problème de sécurité publique

Résumé

L'article vise à discuter de la manière dont la paix publique a été définie comme un problème de sécurité publique dans la municipalité de Pelotas - RS et de la manière dont ce cadre de politique publique est lié à l'occupation de la ville et des voies publiques, ainsi qu'aux pratiques de sociabilité des jeunes. Les travaux portent sur le Pacte de paix Pelotas, le Code de coexistence (2017), le projet de loi (PL) n° 7 199/2023, qui a établi des normes générales pour la préservation et la garantie de la paix publique et qui, par la suite, a rendu viable le décret n° 6 766/2023 pour réglementer les règles de coexistence dans une zone spécifique du centre-ville, la nuit et la campagne Rolê Daora. La perspective méthodologique théorique impliquait le cadre politique narratif. Les documents concernaient les projets de loi, le site Web de la campagne et les nouvelles de l'exécutif municipal. La période de référence des données couvre le second semestre 2023 (période de lancement de la campagne jusqu'en décembre). Les résultats partiels soulignent la construction d'un récit de politique publique dans lequel la paix publique est perçue comme un problème à résoudre par la mairie à travers la réglementation et l'inspection des pratiques sur la voie publique dans certains territoires de la ville.

Mots-clés: Paix publique; Récits; Politiques publiques; Espace public; Jeunesse

Youth sociability and rules of coexistence in the city: the narrative of public peace as a public security problem

Abstract

The article aims to discuss how public peace was framed as a public security problem in the municipality of Pelotas - RS and how this public policy framework is related to the occupation of the city and public roads, as well as youth sociability practices. The work addresses the Pelotas Peace Pact, the Coexistence Code (2017), Bill (PL) No. 7,199/2023, which established general standards for the preservation and guarantee of public peace and which, subsequently, made Decree No. 6,766 viable. /2023 to regulate the rules of coexistence in a specific region of the city center, at night and the Rolê Daora Campaign. The theoretical methodological perspective involved the Narrative Policy Framework. The documents involved the bills and the campaign website and news from the municipal executive branch. The time frame of the data involves the second half of 2023 (campaign launch period until December). The partial results point to the construction of a public policy narrative in which public peace is perceived as a problem to be resolved by the city hall through regulations and inspection of practices on public roads in certain territories of the city.

Keywords: Public Peace; Narratives; Public Policies; Public Space; Youth